АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВЕДЕНИЯ В РАЗВИТОМ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОМ ОБЩЕСТВЕ

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВЕДЕНИЯ В РАЗВИТОМ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОМ ОБЩЕСТВЕ

ИЗДАТЕЛЬСТВО ТОМСКОГО УНИВЕРСИТЕТА
Томск — 1982

Актуальные вопросы правоведения в развитом социалистическом обществе: Сб. статей/Отв. ред. В. Ф. Волович.— Томск: Изд-во Томск. ун-та, 1982.—14,5 л.—2 р. 20 к. 500 экз. 120302000

В сборнике помещены статьи профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников и аспирантов юридических факультетов Томского, Алтайского, Кемеровского, Красноярского и Омского университетов.

Представленные материалы, написанные на основе нового конституционного и текущего законодательств, посвящены актуальным проблемам правоведения в условиях развитого, зрелого социализма.

Широко используется практика работы Советов народных депутатов, органов управления, арбитража, суда, прокуратуры Западно-Сибирского региона. На этой основе анализируется применение нормативных актов и вносятся предложения по повышению эффективности правового регулирования.

Для преподавателей, аспирантов и студентов высших юридических учебных заведений, а также практических работников.

Рецензент — доц. А. М. Барнашов

Редакторы: проф. В. Ф. Волович, проф. А. И. Ким,
проф. В. Н. Щеглов

А $\frac{120302000}{177(012)-82}$ 42—81

© Издательство Томского университета, 1982 г.

О ЯЗЫКОВОЙ ПОДГОТОВКЕ СТУДЕНТОВ-ЮРИСТОВ

А. И. КИМ, Н. Н. ИВАКИНА

Л. И. Брежнев в своей речи на Всесоюзном слете студентов (1971 г.) указал, что советская высшая школа призвана готовить специалистов, обладающих высокой культурой, широкой эрудицией, настоящих интеллигентов нового, социалистического общества[1]. Вся жизнь современного советского вуза, его учебные планы и программы, учебный процесс и общественная жизнь направлены на выполнение этой задачи. «Известны успехи советской системы высшего и среднего специального образования», — говорится в отчете ЦК КПСС XXVI съезду партии[2].

Как известно, в учебных дисциплинах, изучаемых в наших вузах, нет «основных» и «второстепенных»; каждая из них необходима и вносит свою лепту в общее дело подготовки современного советского специалиста высшей квалификации, в формирование будущего организатора производства, руководителя коллектива.

Конечно, есть особенности в работе по обучению студента, обусловленные спецификой его будущей профессии; они непременно учитываются в учебных планах и программах. Однако есть одна наука, основами которой обязан прочно овладеть каждый студент, каждый культурный человек вообще. Мы имеем в виду знание **родного языка.** «Знание родного языка,—отмечал в свое время М. И. Калинин,— необходимо для прохождения всех дальнейших циклов образования, для всех работ, с которыми человеку придется встретиться в своей жизни»[3].

В вузах РСФСР для подавляющего большинства студентов родным является язык великого русского народа, так вдохновенно воспетый еще М. В. Ломоносовым и И. С. Тургеневым. Он ныне стал «средством общения многомиллионного и многонационального советского народа...»[4]. Как предвидел В. И. Ленин, в условиях нашей социалистической действительности совершенно добровольно и с большим удовлетворением владеет им в качестве второго языка значительная часть представителей всех народов нашей страны[5]. Более того, русский язык,

---

[1] См.: Брежнев Л. И. Ленинским курсом, т. 3, с. 429.

[2] Правда, 1981, 24 февр.

[3] Калинин М. И. Статьи и речи. М., 1975, с. 490, 491.

[4] Брежнев Л. И. Участникам III Международного конгресса преподавателей русского языка и литературы.—Правда, 1976, 24 авг.

[5] По данным Всесоюзной переписи населения 1970 г., русским языком, как вторым языком, владеет 17,3% населения страны, причем у некоторых национальностей двуязычные составляют даже больше половины населения (у татар — 62,5%, удмуртов — 63,3%, а у калмыков — даже 81,1%).

как отмечает Л. И. Брежнев, приобретает все больший авторитет и на международной арене, вызывает огромное желание овладеть им у миллионов людей нашей планеты[6].

В Российской Федерации обучение учащихся русскому языку в настоящее время завершается в средней школе. В вузах же, кроме филологических и факультетов журналистики, русский язык не преподается. Однако, по нашему мнению, следовало бы обсудить вопрос о включении, в той или иной форме, русского языка в учебные планы всех вузов республики. В этом нас убеждает многолетний опыт преподавания в юридических вузах (факультетах).

Курсовые и контрольные, а во многих случаях и дипломные работы пишутся некоторой частью студентов юридических вузов без должной грамотности, с грубыми стилистическими погрешностями. Как ни прискорбно, несколько лет тому назад один студент-юрист в своем дипломном сочинении допустил более двухсот одних лишь орфографических ошибок, уже не говоря о погрешностях иного рода. Некоторые студенты бывают беспомощны в составлении деловых бумаг, а также и в устной речи, в публичных выступлениях. При этом они нередко проявляют полное безразличие к подобным недостаткам в их общей культуре, не стремятся к овладению богатствами русского языка, культурой речи. Все это отрицательно сказывается на их практической работе после окончания вуза, вызывает нередко нарекания со стороны правоохранительных органов.

Мы глубоко убеждены, что в этом отношении студенты-юристы не составляют исключения: состояние их грамотности отражает общий уровень языковой подготовки студентов наших вузов. И если у нас идет речь о студентах-юристах, то это объясняется исключительно нашей большей осведомленностью об их знаниях, профессиональной заинтересованностью, а равно и спецификой их будущей работы.

Деятельность юриста более, чем в какой-либо иной профессии, связана с составлением различного рода деловых бумаг и документов (протоколов допросов, обвинительных заключений, исковых заявлений, приговоров и определений, протестов и представлений, договоров и соглашений, проектов постановлений и решений, заявлений и жалоб), а также с устными выступлениями (в качестве докладчика, государственного обвинителя, адвоката, председателя судебного заседания, эксперта, консультанта, пропагандиста правовых знаний и т. д.). От степени грамотности такого рода бумаг и документов, а равно и культуры речи, их точности, ясности и правильности стиля в громадной степени зависит судьба самого дела, интересы общества, государства и граждан, выполнение судом своей воспитательной роли, эффективность работы юриста в любой сфере его профессиональной деятельности.

Сознательное отношение студента-юриста ко всему этому должна привить наша высшая школа, пока он находится в ее стенах. Следует отметить, что учебные планы юридических факультетов, утвержденные в 1967, 1974 и 1975 гг., косвенно исходят из признания такой необходимости и содержат некоторые меры, призванные обеспечить выполнение этой задачи: в виде факультативных дисциплин они предусматривают «мастерство речи» и «культуру речи юриста». В прежних учебных планах предусматривалось, кроме того, преподавание такого нужного курса, как делопроизводство в государственном аппарате (правда, поче-

---

[6] См.: Правда, 1976, 24 авг. В 1969 году, когда в Москве состоялся I Конгресс Международной ассоциации преподавателей русского языка и литературы (МАПРЯЛ), русский язык изучало в 31 стране около 14 млн. чел., а в 1976 году, по данным состоявшегося в Варшаве III конгресса международной организации, его изучает уже в 87 странах более 20 млн. чел. (Известия, 1976, 29 авг.).

му-то только для государственно-правового цикла). Однако Министерство высшего и среднего специального образования СССР ограничилось лишь утверждением учебного плана и практически никаких шагов не предпринимает для преподавания в юридических вузах этих нужных дисциплин. Все еще нет даже программ, учебных или методических пособий.

Действующие учебные планы юридических факультетов вполне позволяют организовать обучение студентов-юристов этим дисциплинам: для этого можно было бы использовать частично время, отведенное на курсы по выбору, как это имеет место в настоящее время. Однако лишь в немногих вузах читаются указанные выше факультативные курсы, и еще совершенно недостаточен опыт их преподавания.

В числе этих немногих вузов в течение последних семи лет в Красноярском университете преподается студентам-юристам курс современного русского литературного языка (лексикология, стилистика) и культуры судебной речи. По нашему мнению, накопленный в университете опыт представляет некоторый интерес[7].

Как говорилось выше, типовой программы по курсу еще нет. Поэтому красноярцы взяли за основу программы по лексикологии и стилистике для факультетов русского языка и литературы педагогического института с учетом специфики юридического факультета. Сообразно с этим курс преследует прочное закрепление у слушателей знаний по нормативной грамматике современного русского языка, выработку у них системы научных взглядов на явления языка; дать конкретные знания **по лексикологии** (обучение чувствовать экспрессивно-стилистическую окраску слова, выбирать единственное правильное слово в каждом конкретном случае, работать с толковым словарем), **по орфоэпии** (привитие навыков литературного произношения), **по стилистике** (знакомство с функциональными стилями литературного языка, умение оформлять деловые бумаги, выбирать нужные формы частей речи и синтаксические конструкции для грамотного выражения мысли), **по культуре судебной речи** (знакомство с развитием судебного красноречия в России, с ораторским мастерством известных русских и советских юристов, привитие навыков логически последовательно, образно выражать мысли).

В курсе прежде всего акцентируется внимание слушателей на общем социально-политическом и культурном значении русского языка, его величии и богатстве. Однако главное внимание обращается на воспитание у студентов сознания особого, профессионального значения языковой культуры для юриста, для правильного и точного выражения им своей мысли при толковании и применении правовых норм, при их пропаганде. Еще дореволюционный русский судебный деятель П. С. Пороховщиков наставлял: «Говорите не так, чтоб вас мог понять судья, а так, чтобы не мог не понять». Студенты знакомятся с образцами ораторского мастерства В. И. Ленина, других деятелей КПСС и Советского государства, а также передовых дореволюционных и видных советских юристов, с их высказываниями о культуре публичной, судебной речи. «Нужно,— говорил А. Ф. Кони,— хорошо знать свой родной язык и уметь пользоваться его гибкостью, богатством и своеобразными оборотами».

По теоретическим темам всех разделов курса читаются лекции. При этом красной нитью проходит связь с практической работой юриста, независимо от сфер его деятельности,—в суде, прокуратуре, административных органах или в органах государственного управления.

---

[7] Преподает этот курс один из авторов этого сообщения — Н. Н. Ивакина.

Большое место в курсе отводится практическим занятиям, на которых студенты закрепляют знания, полученные на лекциях, а также повторяют наиболее трудные темы по орфографии и пунктуации. Эти занятия, так же как и лекции, строятся с учетом потребностей практической деятельности юриста. Так, **по лексикологии** занятия проводятся, в частности, по темам: «Литературный язык — нормированная, обработанная часть русского языка», «Многозначность слов. Использование метафор в речах судебных ораторов», «Синонимы и антонимы, способы их использования в публичных речах», «Типы лексических ошибок», «Работа с юридическими документами», «Экспрессивно-стилистическая окраска русской лексики. Анализ речей судебных ораторов с экспрессивно-стилистической точки зрения», «Заимствованные слова в русском языке. В. И. Ленин «Об очистке русского языка». Работа со словарем иностранных слов. Исправление ошибок, связанных с неправильным употреблением заимствованных слов».

При изучении курса проводится коллоквиум по словарям В. И. Даля, Д. Н. Ушакова, С. И. Ожегова, а также по академическим словарям. По отдельным темам проводятся контрольные работы. На большинстве занятий проводится анализ речей судебных ораторов, редактирование текстов документов. Почти на каждом занятии уделяется время повторению определенной темы по орфографии и пунктуации. Практикуются также и задания на дом с последующей проверкой уровня их выполнения.

Виды работ зависят от темы занятия: выполнение или разбор упражнений с лексическим (стилистическим) заданием, работа у доски по карточкам, стилистические диктанты, работа со словарем, правка текста, изложения, сочинения, составление заметок, речи по определенной теме, речи перед микрофоном с последующим их разбором, составление речей по заданным темам и т. д.

В течение учебного года организуются 2—3 выхода на судебные процессы с тем, чтобы прослушать речи прокурора или адвоката. Изучение курса завершается написанием каждым студентом текста лекций «О культуре речи», с которым после проверки его преподавателем студент выступает в школах города.

Конечно, опыт юридического факультета Красноярского университета еще недостаточен. Однако он показал, что работа по обучению студентов-юристов современному русскому литературному языку и культуре речи уже дала свои положительные результаты. Она заметно влияет на развитие логического мышления у студентов, прививает студентам языковое чутье, заставляет их задумываться над выбором слова, следить за правильным выражением мыслей, учит использовать в речи художественно-выразительные средства языка, писать грамотно и правильно составлять деловые бумаги. Мы убеждены, что наступило время, когда необходимо практически решить вопрос о преподавании современного русского литературного языка и культуры речи на всех юридических факультетах. Свое слово могло бы сказать и Министерство высшего и среднего специального образования СССР, если иметь в виду, какое важное значение имеет преподавание указанной выше дисциплины в повышении качества подготовки высокообразованных и культурных специалистов и эффективности всей работы высшей школы, как это вытекает из решений XXVI съезда КПСС.

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И ПРОЦЕСС

Б. Т. БАЗЫЛЕВ

Институт юридической ответственности и процессуальные формы реализации его норм исследуются теорией права и отраслевыми правовыми науками, как правило, разобщенно, изолированно друг от друга. Между тем связь их очевидна. Юридическая ответственность — одна из правовых форм применения государственного принуждения, это сфера принудительной реализации права. Применение же любой меры юридической ответственности регламентируется процессуальными правилами — таково одно из требований социалистической законности. Следовательно, научный анализ взаимодействия ответственности с процессом необходим прежде всего как условие познания каждого из этих достаточно сложных правовых явлений. «Чтобы действительно знать предмет, надо охватить, изучить все его стороны, все связи и опосредствования»[1].

Кроме того, подобного рода исследование может дать в конечном счете практические результаты — предложение по совершенствованию процессуальных форм применения различных видов юридических санкций, что, в свою очередь, повысит эффективность действия института ответственности. Вместе с тем совершенствование процесса явится также фактором укрепления законности в области борьбы с правонарушениями, поскольку, как отмечал П. Е. Недбайло, «...процессуальные нормы несут на себе, в сущности, основную нагрузку нормативного способа упрочения режима законности»[2].

В рамках настоящей статьи рассматриваются в общетеоретическом плане лишь некоторые вопросы соотношения ответственности с процессом.

Содержание любого отраслевого института ответственности образует нормы, главным элементом которых являются санкции, выполняющие одну из охранительных функций права, а именно функцию наказания правонарушителей. Правонарушение служит юридическим фактом, на основании которого у государства, представленного компетентными юрисдикционными органами, возникает право применить к правонарушителю меру наказания, предусмотренную санкцией. Этому праву соответствует юридическая обязанность правонарушителя — подчиниться назначенному наказанию, т. е. понести установленное законом последствие своего деяния. Возникает специфическая правовая связь правонарушителя и государства. Такая связь и есть не что иное, как конкрет-

---

[1] Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 32, с. 71.

[2] Юридическая процессуальная форма. Теория и практика. М., 1976, с. 4.

ное, индивидуализированное правовое отношение ответственности. В условиях режима социалистической законности это единственная правовая форма (способ) осуществления наказания.

Не следует, однако, автоматически и немедленно вслед за правонарушением развивать и конкретизировать отношения ответственности до такого состояния (уровня), при котором можно вложить в эту правовую форму содержание — наказание. В преобладающем большинстве случаев отношение юридической ответственности развивается в течение более или менее длительного периода времени. Однако это материальное правоотношение не имеет собственного источника движения и развития, его роль выполняет процессуальная форма. Таким образом, юридическая ответственность не есть нечто статичное, ее движение обеспечивает процесс.

Вообще юридический процесс—это своего рода «технология» реализации норм материального права, имеющая особое значение для применения охранительных правовых норм, которыми предусмотрены меры государственного принуждения и наказания. Нормы материального права (во всяком случае, значительная их часть) осуществляются через соответствующие правовые отношения. Следовательно, для того чтобы реализовать эти нормы, необходимо обеспечить становление, развитие, конкретизацию и фактическое осуществление соответствующих правовых отношений. Именно эти задачи призван решать процесс как форма жизни материального закона.

Юридический процесс образует диалектическое единство двух компонентов — содержания (процессуальных действий) и формы (процессуальных правоотношений). «Как нет и не может быть процессуальных действий вне способа их связи, вне формы,— процессуальных правоотношений, так немыслимо процессуальное правоотношение, лишенное содержания — процессуальной деятельности»[3]. Процесс представляет собой более или менее сложную систему процессуальных отношений, процессуальных взаимодействий. В этой системе всегда есть главная, стержневая взаимосвязь, в которой наиболее рельефно обозначается, «прорисовывается» материальное правоотношение, лежащее в основе всей этой системы. Процессуальные отношения и, следовательно, процессуальные действия «работают» на данное центральное отношение, а через него и на объект процесса — отношение ответственности.

«Личность привлекаемого к уголовной ответственности оказывает влияние на правовое положение этого лица в качестве подозреваемого, обвиняемого, подсудимого и осужденного в уголовном процессе,— отмечает П. С. Дагель.— Хотя мы и не считаем, что с привлечением в качестве обвиняемого начинается реализация уголовной ответственности, по-видимому, нельзя оспаривать, что ряд специфических особенностей указанных выше процессуальных фигур связан с предлагаемой уголовной ответственностью данного лица»[4].

В юридической литературе можно встретить взгляды, которые без достаточных оснований упрощают действительное соотношение материальных и процессуальных правовых связей, объективно принижают значение процессуальной формы. Так, по мнению И. Сабо, «между материальными и процессуальными правоотношениями существует не функциональная, а причинная связь», «процессуальные правоотношения не самостоятельны, зависимы от отношений материальных»[5]. Думается, что взаимодействие, существующее между материальными и

---

[3] Жеруолис И. А. О содержании и формах советского гражданского процесса — Советское государство и право, 1965, № 11, с. 35.

[4] Дагель П. С. Взаимодействие уголовного материального и процессуального права в регулировании общественных отношений.— Правоведение, 1972, № 2, с. 88.

[5] Сабо И. Основы теории права. М., 1974, с. 55; Он же.— Социалистическое право. М., 1964, с. 313.

процессуальными правоотношениями, является глубоким и сложным, что между ними есть причинные, функциональные связи.

Причинную зависимость процесса, процессуальных отношений от материально-правовых норм и отношений отрицать невозможно. Появление процессуальных форм продиктовано необходимостью нормативного, т. е. общего, единообразного, строго определенного осуществления материальных правовых отношений, процесс обслуживает применение норм материального права. Все это, действительно, так. В этом смысле можно говорить о причинной и генетической зависимости процессуального закона от материального. В то же время процессуальная форма (как и всякая форма) обладает несомненной самостоятельностью, т. е. независимостью от своего содержания и даже способностью влиять на это содержание позитивно, либо негативно. В. И. Ленин указывал, что форма может вступать в борьбу с содержанием и переделывать его[6]. Это положение применимо к взаимодействию юридической ответственности и процесса.

Процессуальный механизм юридической ответственности должен оперативно включаться всякий раз, как только органам и должностным лицам государства, обладающим соответствующей компетенцией, становится известно о совершенном правонарушении. Если оно действительно совершено и этот факт удостоверен, то это означает, что у государства возникло право наказать правонарушителя, а последний становится субъектом, обязанным понести санкционированное законом наказание. Иными словами, это значит, что возникло отношение юридической ответственности и что, следовательно, процессуальная форма имеет перспективу своего дальнейшего развития, причем развитие процесса не самоцель, а средство развития отношения ответственности до его логического итога — осуществления наказания.

Для этого на первом этапе задача процесса состоит в том, чтобы, установив факт правонарушения, уточнить все элементы его состава как основания ответственности. Если же этого основания нет, скажем, за отсутствием вины субъекта, то назначение процесса — установление этого факта. Удостоверенный его законными средствами, процесс прекращает свое существование, поскольку для его развития нет соответствующей почвы, он становится беспредметным.

Определенные подтверждения этого тезиса содержатся в судебной практике. Так, в определении военной коллегии Верховного Суда СССР по делу Х. говорится, что прекращение уголовного дела (производства) за отсутствием состава преступления должно производиться по основаниям, предусмотренным не материальным, а процессуальным законодательством[7]. Действительно, если нет состава правонарушения, то нет и самого правонарушения, т. е. материального основания для возникновения юридической ответственности. В таких случаях возникают только процессуальные правоотношения, которые должны быть прекращены на основании процессуальных норм.

Из того, что говорилось выше, следует вывод о возможности существования процессуальных правоотношений без материальных. Теоретически вероятна ситуация, когда в рамках законной процессуальной формы к субъекту может быть применена (и реализована) мера наказания, в то время как данное лицо не совершило правонарушения, другими словами, в принципе можно стать фактически наказанным, не будучи юридически ответственным. Впрочем, обратная ситуация — лицо юридически ответственно, но остается безнаказанным, — к сожалению, более вероятна и реальна. Таким образом, во-первых, неверно отождествлять ответственность и наказание, хотя наказание может быть

---

[6] Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 29, с. 203.

[7] Бюллетень Верховного Суда СССР, 1973, № 2, с. 37.

осуществлено только в форме юридической ответственности. Во-вторых, процесс обладает значительной самостоятельностью, поскольку может даже имитировать ответственность. Это обязывает к экономному, осторожному применению процессуальных форм. Процесс имеет существенную ценность, ибо только он может развить форму (отношение ответственности) до уровня, необходимого для реализации наказания, либо прекратить ее развитие на какой-либо стадии.

Развитие на какой-либо стадии отношений юридической ответственности процессуальными средствами может прекращаться только по тем основаниям, которые предусмотрены законодательством. В противном случае не будет обеспечена реализация принципа неотвратимого наказания, что, в свою очередь, питает почву для новых правонарушений. «Слишком большое умаление обязательности правовых предписаний ведет нередко к тому,— замечает А. Подгурецкий,— что отклонение от поведения, предписанного нормами, не только наказывается, но даже возникает определенный скептицизм относительно всех правовых норм, относящихся к данной области права»[8].

Одно из важных проявлений социальной ценности юридического процесса — это его оперативность, которая существенно снижается, в частности, из-за громоздкости процессуальных форм. Устанавливая основания для прекращения отношений ответственности, законодательство исходит из того, что медленное развитие процесса лишает юридическую ответственность присущих ей свойств, возможности достичь стоящие перед этим институтом цели.

Например, в соответствии со ст. 15 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» административное взыскание в виде штрафа не может быть наложено позднее 1 месяца со дня совершения проступка. Законодатель, установив этот срок для наложения штрафа, подчеркнул необходимость оперативного расследования административных правонарушений и наказания правонарушителей. Если стадия реализации административной ответственности не началась в месячный срок со дня совершения проступка, то сохранение этой юридической связи (формы) теряет в значительной мере смысл, утрачивает актуальность и, следовательно, превентивный и воспитательный эффект, а потому отношение административной ответственности прекращается. Отношения уголовной ответственности могут быть прекращены на начальном этапе их развития по тому основанию, что лицо, совершившее преступление, ко времени расследования или рассмотрения дела в суде либо перестало быть общественно опасным, либо само деяние вследствие изменения обстановки утратило общественную опасность (ч. 1 ст. 50 УК РСФСР).

Итак, процессуальная форма применения санкций обладает, как уже подчеркивалось, существенной самостоятельностью на всех этапах движения юридической ответственности. Она организует становление этих правовых отношений, их развитие, конкретизацию, реализацию и прекращение.

По-видимому, процессуальные правоотношения — это вид организационных отношений[9], т. е. таких социальных связей, которые направлены на упорядочение (нормализацию) иных общественных отношений, действий их участников. Режим законности предполагает процессуальное оформление применения любых мер всех видов юридической ответственности. Лишь в исключительных, экстремальных условиях возможна реализация правовых санкций без этого оформления. Напри-

---

[8] Подгурецкий А. Очерк социологии права. М., Прогресс, 1974, с. 323.

[9] Красавчиков О. А. Гражданские организационные отношения.— Советское государство и право, 1966, № 10, с. 53.

мер, в условиях войны, непосредственно на линии фронта, юридическая ответственность и наказание шпионов, диверсантов осуществлялись в силу необходимости с соблюдением элементарных требований процессуальной формы, а иногда и вне ее.

Достоинства совершенной процессуальной формы заключаются в оперативности, независимости от произвола исполнителей, гарантированности прав личности. Они позволяют наиболее целесообразным путем устанавливать истину и обеспечивать справедливое наказание правонарушителей. Процесс в социалистическом обществе выступает в качестве формы существования юридической ответственности и вместе с тем (и благодаря тому) эта форма является средством развития и осуществления ответственности и наказания. Следовательно, юридическая ответственность — это одновременно содержание и объект процесса.

Нормальный ход развития и осуществления процессуальных правоотношений может прерываться неправомерными действиями (бездействием) их участников. Следовательно, возникает проблема обеспечения самих процессуальных правоотношений. Она решается применением к нарушителям процессуальных правил мер принуждения. Меры процессуального принуждения — это разнообразные принудительные действия психического или «физического» характера, предусмотренные процессуальным законодательством и осуществляемые в рамках охранительных процессуальных правоотношений. Непосредственная цель применения таких мер — обеспечение нормального развития процесса, а конечная состоит в обеспечении развития и реализации юридической ответственности.

Например, принудительный привод есть мера, которой обеспечивается получение доказательств, что необходимо для установления состава правонарушения и, следовательно, в конечном счете для назначения справедливого и целесообразного наказания. Меры процессуального принуждения имеют иные, нежели меры ответственности, природу и назначение.

Кстати, меры ответственности, как и те специфические средства государственно-правового воздействия на людей, из которых собственно и состоит «арсенал» института ответственности, также участвуют в обеспечении нормального хода и развития процесса. Иначе говоря, юридическая ответственность может наступать не только за нарушение норм материального права, но и важнейших процессуальных правил, но от этого она не становится процессуальным институтом. В то же время это свидетельствует о наличии еще одной «гарантирующей» связи, существующей между ответственностью и процессом. В силу изложенного нам представляются не имеющими оснований попытки некоторых ученых конструировать процессуальную ответственность. Эта тенденция особенно заметно проявляется в последнее время в литературе по уголовному процессу. Так, по мнению Я. О. Мотовиловкера[10], уголовная ответственность в процессуальном смысле отличается от уголовно-материальной ответственности следующими чертами: а) не является следствием установленного правонарушения; б) не служит реализацией санкции материально-правовой нормы; в) не преследует цели осуждения, наказания, исправления или перевоспитания; г) имеет своим основанием процессуальный акт, которым лицо ставится в положение обвиняемого; д) возлагается в целях установления наличия или отсутствия оснований уголовно-материальной ответственности и ее реализации.

Обращает на себя внимание то, что лишь два последних признака

---

[10] Мотовиловкер Я. О. Уголовно-процессуальная ответственность обвиняемого и уголовно-материальная ответственность виновного.— Правоведение. 1977, № 1, с. 64.

относятся к конструируемой процессуальной ответственности, в то время как первые три присущи ответственности в материально-правовом смысле. Таким образом, общих признаков автору обнаружить не удалось. Но можно ли, не установив никаких общих черт, объединять в одном понятии два различных явления? То, что Я. О. Мотовиловкер и другие авторы называют процессуальной ответственностью, в действительности ею не является. По существу (и главным образом) речь, повторяем, идет о комплексе мер процессуально-правового государственного принуждения.

Таковы, по мнению автора, некоторые взаимосвязи, существующие между институтом юридической ответственности, с одной стороны, и процессуальной деятельностью органов и должностных лиц — с другой.

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ И «РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ»

А. М. БАРНАШОВ

Концепция «разделения властей» при всей ее условности[1] была и остается руководящим началом конституционного распределения полномочий между государственными органами в буржуазных странах. Основная политическая направленность идеи разделения властей ныне сводится главным образом к тому, чтобы обособить представительные учреждения, осуществляющие законодательные функции, от аппарата исполнительной власти. С этой точки зрения можно говорить о разделении законодательной и исполнительной деятельности в буржуазных государствах, в частности, в том смысле, что представительные учреждения, если формально и «властвуют», т. е. издают законы, обладающие высшей юридической силой, но на деле никогда не «правят», ибо не имеют доступа к «пульту» повседневного руководства государственными делами.

Многие буржуазные государствоведы, связывая парламентарную систему «западных демократий» с принципом разделения властей, прямо подчеркивают, что ее суть в «равновесии» законодательной и исполнительной функций, а главным образом — в предотвращении перевеса парламента над правительством[2]. Подобная трактовка представляет собой определенный отход от классического толкования парламентаризма как такой системы политического руководства обществом, при которой в механизме осуществления государственной власти признается преобладающая роль «свободно» избранного населением парламента. Причем именно этот полномочный представительный орган, законодательно выражая якобы «народную волю», устанавливает нормы, касающиеся наиболее существенных сторон общественной жизни, формирует из своего состава правительство, располагающее поддержкой большинства депутатов, определяет правительственную политику и на основе строгой политической ответственности перед парламентом ка-

---

[1] Данная статья является продолжением предыдущих работ автора, посвященных анализу и критике доктрины разделения властей, поэтому в ней не дается развернутая характеристика этого учения. Подробнее см.: О предпосылках возникновения теории разделения властей.— В кн.: Доклады итоговой научной конференции юридических факультетов (декабрь 1970). Томск, Изд-во Томского ун-та, 1971, с. 45—49; Теория разделения властей (доктрина и практика).— Там же, с. 49—54; Единство государственной власти и доктрина разделения властей.— В кн.: Актуальные проблемы государства и права. Томск, Изд-во Томского ун-та, 1977, с. 28—32; Единство власти и его воплощение в государственном строительстве в СССР. Томск, Изд-во Томского ун-та, 1979.

[2] См.: Стародубский Б. А. Буржуазная демократия: миф и действительность. М., Юридическая литература, 1977, с. 66—68.

бинета, возглавляемого премьер-министром, контролирует его деятельность[3]. Очевидно, что парламентаризм — это такое качество политического строя, для установления которого недостаточно простого наличия в стране представительного учреждения. Предпосылкой и основой существования парламентаризма является активная деятельность в государстве избранного всеобщим голосованием сильного и влиятельного парламента, обладающего реальной возможностью действенного участия в осуществлении государственной власти. «Если внимательно присмотреться к парламенту,— писал Пальмиро Тольятти,— то можно различить в нем две стороны, тесно связанные, конечно, друг с другом. С одной стороны, парламент является представительным органом народа, который создается путем волеизъявления граждан, имеющих право голоса. С другой стороны, парламент является (или должен являться) органом руководства государством, поэтому ему надлежит издавать законы, решать вопросы об определении доходов и правильности расходов государства, контролировать работу исполнительной власти, т. е. правительства. Само правительство при нормальном парламентском строе должно в сущности назначаться парламентом»[4].

Периодом наиболее полного развития парламентаризма была эпоха победы буржуазных революций, отбросивших феодальный абсолютизм и приспособивших государственный аппарат к экономическим и политическим условиям промышленного капитализма. Придя к власти, буржуазия установила свое безраздельное господство в парламенте и потому была заинтересована в упрочении его привилегированного положения в системе высших органов государственной власти. Именно тогда провозглашаются конституционное верховенство и формальная независимость парламента и определяются такие его полномочия, как исключительное право законодательствования, установление налогов и утверждение бюджета, контроль за деятельностью исполнительной власти. Получают развитие и такие средства влияния парламента на политику правительства, как утверждение или отклонение правительственного законопроекта, выражение (вотум) доверия или недоверия правительству в целом или отдельным министрам, вынесение резолюции порицания кабинету, запросы, интерпелляции, расследования и т. п.

Парламентаризм был серьезным шагом вперед по сравнению с феодальной реакцией, предоставляя не только буржуазии, но и в известной степени трудящимся юридические возможности для участия в политической борьбе. Позитивная сторона парламентаризма — в идее представительного правления, в выборности парламента, в наделении его нормотворческими, финансовыми и контрольными полномочиями.

Вместе с тем ценности парламентаризма всегда были исторически условными и весьма ограниченными. Парламентаризм — плод буржуазной государственности и потому он так или иначе несет в себе ее негативные качества. К. Маркс и Э. Энгельс отмечали, что классовое назначение буржуазного парламентаризма заключается в том, что он делает власть буржуазии незаметной, скрывает ее фактическое господство за внешне демократическими формами, насаждает иллюзии о возможности исключительно политического решения антагонистических классовых противоречий. Слабость, ограниченность парламентаризма состоит и в том, что буржуазные представительные учреждения только законодательствуют, но не участвуют в проведении законов в жизнь. В. И. Ленин подчеркивал, что парламентаризм как особая система, как

---

[3] См., например: Соколов К. Н. Парламентаризм. Опыт правовой теории парламентарного строя. Спб., 1912; Устинов В. М. Учение о народном представительстве. М., 1912; Дайси А. Основы государственного права Англии. М., 1905; Энсон В. Английский парламент. Его конституционные законы и обычаи. Спб., 1908; Burdeau G. Droit constitutionnel et institutions politiques. P. 1957.

[4] Правда, 1956, 7 марта.

разделение труда законодательного и исполнительного дает народу важное, но единственное право — принять участие в выборах парламента. Эффективно контролировать работу законодательного органа и отдельных депутатов избиратели не могут, поскольку они лишены таких важных средств воздействия, как право досрочного отзыва и императивный мандат[5]. Это ставит парламентариев в привилегированное положение, делает их независимыми, оторванными от народа, позволяет им «свободно» искажать его волю, отрекаясь от своих предвыборных обещаний. На всех этапах развития буржуазного государства парламент, «хотя бы самый демократический и в самой демократической стране», всегда выступает в качестве гибкого орудия правящих классов, отражая в своей деятельности накал политической борьбы в стране[6].

Вместе с тем со вступлением в империализм концентрация экономического и политического господства в руках монополий приводит к качественным изменениям в структуре осуществления государственной власти. В само соотношение различных частей единого государственного аппарата вносятся существенные поправки, поскольку в условиях обострения классовой борьбы монополисты перестают видеть в представительном органе послушный и безотказный рычаг проведения своей политики. Это объясняется тем, что парламент как выборное учреждение сейчас весьма неоднороден по своему составу, часто разделен на ряд партийных фракций, представляющих интересы различных слоев населения, и в той или иной степени подвержен влиянию общественного мнения, что порождает у финансовой олигархии известное недоверие к способности парламента находить «правильную» дорогу в лабиринте империалистических противоречий[7].

Более приемлемым является для монополистической буржуазии правительство, которое «делает политику» в тени от общественного контроля, в знакомых промышленным магнатам кабинетах, где хозяйничают их прямые ставленники и доверенные лица, решающие государственные дела сравнительно быстро и без «излишних» формальностей. Поэтому правящие классы стремятся максимально возвысить исполнительную власть, расширив ее вмешательство в важнейшие сферы государственной жизни, сохраняя, вместе с тем, задачу добиться формального санкционирования законодательным органом политики и мероприятий правительства.

Современный буржуазный парламент удерживает еще, конечно, определенное политическое влияние в иерархии властей. Представительный орган используется для урегулирования разногласий многочисленных конкурирующих групп буржуазии и для законодательного выражения ее классовой воли. Но ядром государственного механизма в большинстве буржуазных стран становится именно правительственный аппарат как наиболее устойчивое и оперативное учреждение, связанное глубокими корнями и прочными узами с интересами монополистических кругов. Парламент же при сохранении внешних атрибутов своего полновластия все более отодвигается на второй план, играя роль предохранительного клапана в политической борьбе.

Разумеется, кризис буржуазного парламентаризма не есть процесс фатальный и завершенный. В некоторых странах отношения между

---

[5] См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 33, с. 47—49.

[6] См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 37, с. 457.

[7] См.: Бельсон Я. М. Современное буржуазное государство и «народное представительство», М., 1960; Крылов Б. С. Парламент буржуазного государства. Политическая сущность и формы парламента и парламентаризма на современном этапе. М., 1963; Мишин А. А. Центральные органы власти буржуазных государств. М., Изд-во МГУ, 1972; Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости. Под ред. Ильинского И. П. и Крутоголова М. А. М., Юридическая литература, 1979.

парламентом и правительством могут меняться, возможны тенденции к сохранению и даже повышению роли представительных учреждений[8], что иногда пытаются представить как своеобразный «ренессанс классического парламентаризма». На самом деле — это чаще всего средство приспособления современного империалистического государства и государственно-монополистического капитализма к меняющимся условиям. Так, например, в скандинавских странах, где большую часть времени у власти находились или находятся социал-демократические лидеры, монополистическая буржуазия опасается наделять правительство широкой свободой действий, предпочитая сохранять парламент в качестве главного орудия своего господства[9].

Вскрывая классовую сущность парламентаризма, показывая его положительные качества и его пороки, анализируя особенности парламента как представительного органа, В. И. Ленин неоднократно указывал на необходимость использования рабочим классом парламентской трибуны для разоблачения всесилия буржуазии, для пропаганды социалистических идей в ходе борьбы против капитала, для мобилизации масс против реакции за революционное преобразование общества[10]. Пролетариат является самым последовательным защитником подлинной демократии. Поэтому, когда с обострением классовой борьбы монополистическая буржуазия начинает тяготиться «свободной игрой» политических сил в парламенте, делая поворот к реакционному перерождению демократических институтов, рабочий класс очищает заржавленное буржуазией оружие и обращает его против власть имущих, участвуя в парламентской борьбе и давая ей новое направление в интересах освобождения трудящихся.

Практика показывает, что приход в парламенты ряда буржуазных стран коммунистов в союзе с другими прогрессивными силами не только усиливает представительный характер парламентов, но и позволяет более успешно отстаивать демократические завоевания, оказывать сопротивление автократическим тенденциям.

Депутаты-коммунисты видят в парламенте арену политической борьбы, отражающей классовые столкновения за его пределами. Коммунистические партии опираются на массовые выступления трудящихся, которые нередко завершаются конкретными результатами. Именно благодаря давлению народных масс на парламент в таких странах, как Италия, Франция, Финляндия, Сан-Марино, Люксембург, Япония и др., депутаты-коммунисты смогли добиться ряда успехов, значение которых нельзя недооценивать[11].

Коммунисты буржуазных стран борются против любых ограничений прав парламента. С его трибуны они разоблачают политику правительства, находящегося на службе монополий. Они используют парламент для того, чтобы защитить демократические свободы, попираемые реакцией, поддерживать требования всех социальных слоев, эксплуатируемых крупным капиталом, пропагандировать политику коммунистической партии, направленную на достижение передовой демократии, объединение рабочего класса и всех демократических сил.

Пролетариат ставит перед собой задачу в ходе революционных преобразований общества соединить выгоды парламентаризма с выгодами непосредственной и прямой демократии.

Преодолевая парламентаризм как систему правления, основанную

---

[8] См.: Гулиев В. Е., Кузьмин Э. Л. Государство и демократия. Критика антимарксистских теорий. М., Юридическая литература, 1975, с. 140.

[9] См.: Могунова М. А. Скандинавские государства: центральные органы власти. М., Юридическая литература, 1975, с. 109, 136 и др.

[10] См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 41, с. 42.

[11] См.: Знаменский О. Н., Шишкин В. А. Ленин, революционное движение и парламентаризм. Лениздат, 1977, с. 268—292.

на противопоставлении законодательной и исполнительной деятельности, социалистическая революция не отказывается от самих представительных учреждений. Она поднимает их на новую ступень, очищая от плевел буржуазной ограниченности и используя все положительное, что в них заложено.

Именно пролетарская революция придает идее народного представительства подлинную реальность, превращает представительные учреждения в работающие корпорации, которые соединяют законодательство и управление и во всей своей деятельности выражают волю народа.

ЗНАЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОЙ ОПАСНОСТИ В ОБЩЕЙ КОНСТРУКЦИИ СОСТАВА ПРАВОНАРУШЕНИЯ

П. К. БЛАЖКО

В новой Конституции СССР — Конституции первого в мире развитого социализма огромное внимание уделяется дальнейшему укреплению социалистической законности, расширению и углублению прав и свобод советских граждан, усилению их гарантий (ст. ст. 35, 40, 42 и др.). Вместе с тем в Основном Законе страны особо подчеркивается, что осуществление прав и свобод, предоставляемых и гарантируемых социалистическим общенародным государством, неотделимо от исполнения гражданами своих обязанностей, строгого соблюдения советских законов, уважения правил социалистического общежития (ст. 59). Возведение этого принципиально важного положения в ранг конституционной нормы предполагает усиление внимания к нарушениям правовых норм. В этом плане, как нам представляется, очень важно выяснить, какова общая конструкция правонарушений и какое значение в ней имеет общественная опасность деяния. Тем более, что с этим связаны правильная юридическая квалификация, а следовательно, общественно-политическая оценка неправомерного поведения и, как следствие этого, вид и мера ответственности.

Вопрос об общественной опасности правонарушений в юридической литературе (и не только в нашей)[1] дискуссионный. Среди многих ученых нет единства во взглядах по поводу того, является ли указанный признак свойством всех правонарушений, или он присущ только отдельным их видам.

Утверждается, например, что общественной опасностью обладают уголовно наказуемые деяния; что же касается многих других нарушений норм права (административных, дисциплинарных, гражданско-правовых и т. д.), то они вредны для интересов социалистического общества, но опасности не представляют. Чаще всего такой вывод аргументируется тем, что при ином подходе стирается качественное различие между преступлениями и проступками[2].

В нашей науке также получила довольно широкое распространение

---

[1] Дерменджиев И. Основни проблеми на административното наказване в Народна Република България. София, Наука и изкуство, 1960, с. 105—110.

[2] Самощенко И. С. Понятие правонарушения по советскому законодательству. М., Юридическая литература, 1963, с. 192, 198; Строгович М. С. Основные вопросы советской социалистической законности. М., Наука, 1966, с. 199—200; Абрамова А. А. Дисциплина труда в СССР. М., Юридическая литература, 1969, с. 66; Даньшин И. Н. Уголовно-правовая охрана общественного порядка. М., Юридическая литература, 1973, с. 105—107; Клюшниченко А. П. Административная ответственность за правонарушения, подведомственные органам внутренних дел. Киев, 1975, с. 9.

и точка зрения, согласно которой общественная опасность является свойством не только уголовно-правовых, но и других видов правонарушений, которые характеризуются всего лишь различной степенью опасности[3].

Кроме того, известна своего рода «компромиссная» позиция, что общественная опасность, наряду с преступлениями, присуща и некоторой части административных проступков[4]. Порой предлагается рассматривать проступки как не представляющие общественной опасности для основ советского строя, но выступающие иногда в таком качестве по отношению к социалистическому правопорядку[5]. Хотя, казалось бы, что общественные отношения, составляющие основу советского государственного строя, не могут так противопоставляться правопорядку. От состояния его, как известно, во многом зависит нормальное функционирование регулируемых правом отношений, в том числе и государственно-правовых. Следовательно, нарушение их тем или иным неправомерным поведением выступает одновременно посягательством на социалистический правопорядок, складывающийся внутри каждого из них.

Небезынтересно также отметить, что в зависимости от занимаемой позиции по данной проблеме в юридической литературе наблюдаются различные толкования ряда норм действующего законодательства, прежде всего ст. 7 Основ уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик. Утверждается, например, что поскольку в данной статье говорится о том, что не могут расцениваться как преступление действия или бездействия, которые в силу своей малозначительности не представляются общественно опасными, иные правонарушения, не влекущие уголовной ответственности, лишены такого признака[6]. Во избежание этого некоторыми учеными предлагается изменить формулировку упомянутой ст. 7 Основ и внести соответствующие редакционные изменения в уголовные и уголовно-процессуальные кодексы союзных республик[7].

На наш взгляд, дискуссионность данного вопроса в какой-то мере объясняется отсутствием специальных общетеоретических исследований проблемы. Определенные затруднения, по-видимому, вызываются и тем, что, например, в теории административного права отсутствует единое, общепринятое понимание административного проступка[8]; недостаточно разработаны вопросы, связанные с отграничением его от иных видов правонарушений[9]. Кроме того, как в общей теории права, так и его отраслевых науках пока не выработаны достаточно четкие критерии, позволяющие разграничивать, в зависимости от той или иной сте-

---

[3] Матвеев Г. К. Вина в советском гражданском праве. Изд-во Киевского ун-та, 1955, с. 32—33; Иоффе О. С., Шаргородский М. Д. Вопросы теории права. М., Госюриздат, 1961, с. 248; Манохин В. М. Советская государственная служба. М., Юридическая литература, 1966, с. 161—162; Кузнецова Н. Ф. Преступление и преступность. Изд-во МГУ, 1969, с. 119—129; Галаган И. А. Административная ответственность в СССР. Изд-во Воронежского ун-та, 1970, с. 159; Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право. М., Юридическая литература, 1973, с. 543; Шемшученко Ю. С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. Киев, 1976, с. 224—225.

[4] Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности. Пермь, 1969, с. 111—112; Коваль Л. В. Ответственность за административные правонарушения. Киев, 1975, с. 13.

[5] Студеникин С. С., Власов В. А., Евтихиев И. И. Советское административное право. М., Госюриздат, 1950, с. 174.

[6] Власов В. А. Новое законодательство об административных штрафах. М., Госюриздат, 1963, с. 57—58.

[7] Позняков А. Н. Дисциплина в органах МВД. Правовые вопросы ее укрепления. Л., 1975, с. 97.

[8] Якуба О. М. Административная ответственность. М., Юридическая литература,1972, с. 34.

[9] Веремеенко И. И. Административно-правовые санкции. М., Юридическая литература, 1975, с. 26.

пени общественной опасности, различные нарушения правовых норм, на необходимость чего, как известно, давно указывается в нашей литературе[10].

Кстати, на это обстоятельство иногда ссылаются как на факт, якобы убедительно свидетельствующий об уязвимости позиции авторов, считающих общественно опасными как преступления, так и проступки[11].

Между тем данная проблема выходит за рамки отдельных отраслевых юридических наук, имеет важный общетеоретический интерес. Выражается это прежде всего в том, что без должного анализа рассматриваемой проблемы невозможно сформулировать общее понятие правонарушения. Дело в том, что если стать на точку зрения, что общественная опасность — отличительное свойство каждого правонарушения, то тогда этот признак должен расцениваться как обязательный элемент общетеоретической конструкции правонарушения, его состава. Естественно, что при ином подходе логично считать ее только возможным видовым признаком общего понятия правонарушения.

Нам представляется более приемлемой точка зрения, сторонники которой считают общественно опасными все виды правонарушений, то есть и преступления, и проступки.

Известно, как социально вредное может быть квалифицировано любое поведение, противоречащее нормам коммунистической морали и нравственности, нарушающее уставные положения тех или иных общественных организаций, правила социалистического общежития, а также правовые предписания. Из сказанного следует, что социальная вредность как специфическая оценка такого рода поведения является общей характерной чертой нарушений правовых и неправовых норм. «Преступность, любые формы антиобщественного поведения,— отмечал в своем выступлении перед избирателями Бауманского избирательного округа Москвы Генеральный секретарь ЦК КПСС Л. И. Брежнев,— это социальное зло, и бороться с ним следует повседневно, бороться твердо и решительно»[12]. Но вместе с тем не вызывает сомнения то, что между этими нарушениями существует принципиальная разница.

В данном случае общественная опасность того или иного деяния выступает, по нашему мнению, тем материальным признаком, который позволяет достаточно объективно отграничивать правонарушения от нарушений других социальных норм.

Право, как известно, и в условиях развитого социализма продолжает оставаться одним из основных регуляторов общественных отношений, имеющих с точки зрения интересов общенародного государства всеобщую значимость. Поэтому было бы ошибочно полагать, что посягательства на эти отношения, затрагивающие сферу государственного воздействия, не представляют общественной опасности.

Об общественной опасности, а следовательно, крайней нежелательности отдельных антиобщественных поступков свидетельствует уже сам факт выбора правовых средств борьбы с ними. Вне рамок этой категории трудно было бы объяснить, почему в некоторых случаях законодатель за проступки устанавливает весьма строгие юридические санкции (например, арест, исправительные работы, увольнение, выселение из занимаемого жилого помещения без предоставления другой жилой площади и т. д.). По серьезности наступающих последствий они вряд ли

---

[10] Карпец И. И. Некоторые вопросы проблемы науки советского уголовного права в свете постановления ЦК КПСС «О мерах по дальнейшему развитию юридической науки и улучшению юридического образования в стране».— Советское государство и право, 1965. № 1, с. 16.

[11] Теория государства и права /Под ред. А. И. Денисова. Изд-во МГУ, 1967, с. 377 (примечание).

[12] Брежнев Л. И. Ленинским курсом. Речи и статьи. М., Политиздат, 1976, т. 5, с. 73.

уступают таким уголовно-правовым санкциям, как штраф, общественное порицание, возложение обязанности загладить причиненный вред, и некоторым другим.

Таким образом, следует признать, что общественная опасность является свойством всех нарушений норм права, а не только их отдельных видов.

Какие же факторы оказывают воздействие на степень опасности правонарушений? На этот счет в нашей литературе высказано мнение, что таковыми по существу являются элементы состава правонарушения и, в частности, преступления[13]. При таком подходе для определения общественной опасности правонарушения предлагается проанализировать объект, субъект, объективную и субъективную стороны его состава. Вместе с тем утверждается, что поскольку признаки составов конкретных правонарушений весьма разнообразны, решающую роль при определении степени опасности могут играть различные его элементы, как взятые каждый в отдельности, так и в тех или иных сочетаниях. Отсюда делается вывод о невозможности выработать общую формулу общественной опасности, пригодную в качестве ориентира при разграничении преступлений и проступков[14].

Безусловно, что само по себе это утверждение справедливо, так как такой формулы, тем более раз и навсегда данной, действительно не может быть выработано. Однако, на наш взгляд, это не исключает возможности установления некоторых общих моментов, влияющих на социальную опасность правонарушений.

На степени общественной опасности правонарушений сказываются прежде всего характер сферы и значимость регулируемых правом общественных отношений. Так, посягательства на отношения, составляющие основу советского общественного и государственного строя, более общественно опасны, чем другие правонарушения, даже при относительном равенстве строгости установленных за них юридических санкций. Насколько велико в данном случае значение отмеченных факторов, свидетельствует, в частности, то, что иногда гражданско-правовые нарушения представляют, как отмечается в литературе, не меньшую опасность для интересов социалистического общества, чем некоторые виды уголовно наказуемых деяний[15].

Что касается данных о субъекте правонарушения, которые могут в той или иной мере влиять на степень социальной опасности противоправных действий (бездействий), то к ним, например, с полным основанием можно отнести наличие неснятых и непогашенных судимостей, прежних привлечений к административной и дисциплинарной ответственности, состояние опьянения и т. д. Чаще всего с такими обстоятельствами, относящимися непосредственно к субъекту, законодатель связывает определенный характер общественной опасности того или иного правонарушения.

Немаловажное значение имеет в этом вопросе учет признаков объективной стороны правонарушения. В первую очередь — это характер, интенсивность и повторяемость нарушений, наличие значительного морального, материального и физического вреда, а иногда способ, время, место совершения правонарушения. Например, злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции

---

[13] Фефилова В. Ф. О критерии разграничения преступлений и проступков (значение признаков субъекта и субъективной стороны).— Вестник МГУ. Право, 1975, № 4, с. 77—83; Она же. Разграничение преступлений и проступков (значение объективной стороны правонарушения).— Вестник МГУ. Право. 1976, № 4, с. 50—56.

[14] Фефилова В. Ф. Преступление и проступок.— Автореф. канд. дисс. Изд-во МГУ, 1977, с. 8.

[15] Тарновская Е. А. Эффективность правового регулирования материально-технического снабжения. Л., 1976, с. 79.

или народного дружинника при исполнении ими своих обязанностей по охране общественного порядка приобретает повышенную опасность, если оно приняло форму физического сопротивления, связанного с определенным насилием. В первом случае речь может идти только об административном проступке, а во втором — о преступлении. Аналогичные примеры можно привести со многими другими признаками объективной стороны состава правонарушения, где также имеется полная возможность проследить процесс повышения социальной опасности соответствующих нарушений правовых норм как внутри одного и того же вида, так и при переходе одного в другой.

Теория и практика советского законодательства определенные закономерности возрастания общественной опасности деяний связывает с обстоятельствами, характеризующими субъективную сторону состава правонарушения. Во многих отраслях права проводится достаточно четкое различие степени опасности правонарушений в зависимости от форм вины. Нередко существенную роль здесь играют особая цель, мотивы совершения правонарушения.

Вместе с тем следует иметь в виду, что круг обстоятельств, оказывающих воздействие на характер общественной опасности правонарушений, значительно шире тех, которые охватываются рамками состава правонарушения. Их, по-видимому, правильнее было бы рассматривать в качестве конкретизирующих моментов такого рода обстоятельств применительно к тем или иным правонарушениям.

В пользу такого подхода свидетельствуют некоторые предписания действующего законодательства. В частности, ст. 34 Основ уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик содержит перечень обстоятельств, которые при прочих равных условиях повышают опасность правонарушения и, как следствие этого, отягчают ответственность виновного лица. Некоторые из указанных в этой статье обстоятельств являются в ряде случаев необходимыми признаками конкретных составов правонарушений. Но в силу того, что они имеют общее значение для социальной оценки неправомерного поведения, независимо от того, включены или не включены в тот или иной состав в качестве обязательных составных частей, законодатель вынес их за рамки отдельных составов правонарушений, регламентировав самостоятельной статьей.

Аналогичные положения, хотя и в иной формулировке, встречаются в других отраслях социалистического права. Так, ответственность предприятий и организаций за невыполнение договорных обязательств может значительно повышаться, если установлено, что нарушение их имело место в грубой форме[16].

Нельзя оставлять вне поля зрения смягчающие обстоятельства совершенного правонарушения, которые в данном случае также оказывают определенное влияние на степень опасности деяния, что учитывается в процессе возложения на виновное лицо юридической ответственности.

Наконец, общественная опасность противоправного поведения иногда оценивается в рамках особой правовой категории — оснований освобождения от ответственности[17].

Таким образом, мы приходим к выводу, что общественная опасность деяния характеризуется различного рода обстоятельствами, как охватываемыми составом того или иного правонарушения, так и лежащими вне его.

---

[16] См. п. 31 постановления Совета Министров СССР от 27 октября 1967 г. «О материальной ответственности предприятий и организаций за невыполнение заданий и обязательств».— СП СССР, 1967, № 26, с. 186.

[17] Сухоруков Г. К. Освобождение от ответственности по советскому праву.— Автореф. канд. дисс. Свердловск, 1972, с. 8—14.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ВОСПИТАТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ СОВЕТСКОГО ОБЩЕНАРОДНОГО ПРАВА

Л. П. БАРНАШОВА

В современный период теоретическую и практическую значимость приобретает изучение такой комплексной проблемы, как коммунистическое воспитание, всестороннее и гармоничное развитие человека. В «Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1981—1985 годы и на период до 1990 года» она отнесена к числу важнейших задач, стоящих перед общественными науками, наряду с разработкой проблем социальной структуры, развития политической системы зрелого социализма, укрепления правовой основы государственной и общественной жизни, развития социалистического образа жизни[1]. Ее решение требует осуществления мер экономического, политического, идеологического, организационного, морального, психологического характера.

В условиях развитого социализма для коммунистического воспитания характерно то, что в нем участвуют все социальные и политические институты, одним из которых выступает советское общенародное право. Важная роль марксистско-ленинской теории государства и права как фундаментальной, теоретико-методологической науки в связи с этой задачей определяется тем, что воспитание нового человека находит выражение в осуществлении социалистическим правом самостоятельной социально-политической воспитательной функции.

В каких же аспектах можно рассматривать право как средство коммунистического воспитания масс? В теории социалистического права воспитание понимается по-разному. Оно трактуется как задача, стоящая перед социалистическим правом, как метод регулирования общественных отношений, как метод и форма применения социалистического права и т. д. Этим содержание понятия «воспитание» не исчерпывается: оно зависит каждый раз от того, в каком отношении и в связи с чем используется. Например, немецкий ученый Г. Ханай, анализируя правовой статус гражданина в разрезе его воспитания при помощи права, выражает свое несогласие с тем, что воспитание не воспринимается как имманентная, составная часть права, в силу чего соотношение одного с другим сводится только к его внешней стороне[2]. «В действительности же,— пишет он,— соотношение между правом и воспитанием предполагает не коррелятивную, а импликативную связь»[3].

---

[1] См.: Материалы XXVI съезда КПСС. М.: Политиздат, 1981, с. 146.
[2] См.: Ханай Г. Социалистическое право и личность. М.: Прогресс, 1971, с. 259.
[3] Там же.

Между правом и воспитанием в интересующем нас разрезе импликативная связь возможна тогда, когда право понимается как мощный воспитательный фактор, т. е. оно способно не только регулировать и охранять общественные отношения, но и выступать в качестве средства воспитания масс.

Но подобное положение требует выделения в общенародном праве тех свойств, которые характеризовали бы его как инструмент системы коммунистического воспитания. Здесь, несомненно, необходим анализ качественных характеристик воспитания. Прежде всего следует различать понятия «формирование» и «воспитание» личности. Формирование сознания—понятие более широкое по своему объему, так как предполагает воздействие (в том числе и стихийное) всех сторон общественного бытия, объективных условий[4]. Воспитание — это сознательное, планомерное, целенаправленное влияние со стороны социальных институтов на воспитуемых с целью выработать у последних определенные качества в соответствии с воспитательным идеалом общества. Воспитание — только один из способов формирования личности. И философы, и психологи, и педагоги, а также другие обществоведы, обращающиеся к этой проблеме, исходят, правда, с различными модификациями из такого определения воспитания. Но какова же его природа? К какому виду общественных явлений оно относится? В каких сферах общественных отношений ему отводится место? Эти вопросы возникают потому, что, признавая объективную обусловленность воспитания, одни исследователи рассматривают его в духовно-идеологической области развитого социализма[5], другие полагают, что оно связано с производством и воспроизводством материальных и духовных ценностей[6], третьи считают, что воспитание—это общественное явление, имеющее дело с производством, так как выступает одним из средств воспроизводства рабочей силы[7].

Думается, что при исследовании понятия воспитания следует использовать деятельностный подход, имеющий огромное методологическое значение при изучении ряда социальных явлений. В таком случае воспитание понимается не как область только духовная, как сугубо надстроечное явление, а как самостоятельный вид воспитательной практики. Но воспитание — это и самостоятельная область духовной сферы социалистических общественных отношений[8], которой соответствует определенный вид духовной деятельности, связанный с производством и воспроизводством идей и духовных ценностей»[9]. «Духовная деятельность,— пишет Л. П. Буева,— представляет собой процесс целенаправленного систематизированного отражения действительности, ее результатами являются преобразования в сфере общественного сознания»[10].

Как самостоятельный компонент духовной жизни воспитание неотъемлемо от сознания. Поэтому нередко продуктом воспитания считают духовные явления, связанные лишь с производством сознания.

---

[4] См.:Ковалев С. М. Формирование социалистической личности. М.: Мысль, 1980, с. 27.

[5] Журавлев В. В. Проблемы духовной жизни развитого социализма. М.: Высшая школа, 1980, с. 147.

[6] См.: БСЭ. Т. 5. М.: Советская энциклопедия, 1971, с. 380—381.

[7] См.: Итоги дискуссии о специфике воспитания как общественного явления. — Сов. педагогика, 1952, № 4, с. 89—105.

[8] См.: Уледов А. К. Духовная жизнь общества. М.: Мысль, 1980, с. 118.

[9] См.: Афанасьев В. Г. Человек в управлении обществом. М.: Политиздат, 1977, с. 39.

[10] Буева Л. П. Человек: деятельность и общение. М.: Мысль, 1978, с. 87.

А само воспитание понимается как результат идеологического влияния объекта на субъект. Но воспитание не существует вне сознательной деятельности индивидов[11]. А поскольку сознание выступает как необходимый момент всех форм деятельности человека[12], то воспитание представляет собой самостоятельную воспитательную практику, рассматриваемую как деятельность воспитателей и деятельность воспитанников[13]. Тем самым воспитательная деятельность общества опирается на активную деятельность самого человека в различных сферах: производственной, общественно-политической, семейно-бытовой[14]. «Заглядывая в будущее,— отмечает Л. И. Брежнев,— мы должны сделать и еще один вывод. Для всех сфер жизни и развития нашего общества все большую роль будет играть уровень сознательности, культуры, гражданской ответственности советских людей. Воспитывать в человеке устремленность к высоким общественным целям, идейную убежденность, подлинно творческое отношение к труду — это одна из самых первостепенных задач. Здесь проходит очень важный фронт борьбы за коммунизм, и от наших побед на этом фронте будет зависеть и ход экономического строительства, и социально-политическое развитие страны»[15].

Любая деятельность связана с потребностями. И воспитательная деятельность как самостоятельный вид общественной деятельности направлена на преобразование действительности в целях удовлетворения общественной потребности целостного, гармонического развития человека. Причем речь идет не о мысленном, идеальном, а практическом преобразовании объекта воздействия и окружающих его условий. Это выражается в деятельностной стороне сознания, в его активной, социально-организующей роли, направленной на изменение в самом человеке. Активность сознания в воспитательной деятельности проявляется в общественной активности масс во всех областях жизни, что оказывает существенное влияние на развитие общества, поскольку основное назначение воспитания выражается в его социальной функции — подготовке трудящихся к участию в производственной и общественной жизни[16].

Воспитание, будучи по происхождению видом духовно-практической деятельности, генетически относясь к духовной области, **по сферам своего влияния выходит за ее пределы.** Поэтому представляется положительным, что в советской юридической науке при исследовании воспитательного воздействия права наблюдается тенденция отхода от понимания воспитания только как внешнего воздействия субъекта на объект. В таком случае объектом воспитательного воздействия права выступает формирование не только высокого уровня социалистического правового сознания, коммунистической сознательности масс, но и формирование социально-правовой активности граждан как высшей цели воздействия правовой формы на личность. Правовоспитательный процесс достигает наибольшей эффективности, если воспитуемый—субъект, а не объект воспитательного воздействия. Поэтому следует исходить из

---

[11] См.: Буева Л. П. Социальная среда и сознание личности. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1968, с. 93.

[12] См.: Бурдина А. И. Общественное сознание как проблема диалектического и исторического материализма. М.: Высшая школа, 1979, с. 47—48.

[13] См.: Соколов Л. П. Общественный прогресс и воспитание. Свердловск: Изд-во Свердл. пед. ин-та, 1975, с. 61—63.

[14] См.: Буева Л. П. Социальная среда и сознание личности, с. 105.

[15] Брежнев Л. И. Ленинским курсом. М.: Политиздат, 1978, т. 6, с. 586.

[16] См.: Лихачев Б. Т. Теория коммунистического воспитания. М.: Педагогика, 1974, с. 29—58.

воспитательной деятельности самих воспитуемых, понимая под ней активную роль свободного человека[17].

Для коммунистического воспитания является характерным то, что в нем участвуют все социальные и политические институты, вся совокупность объективных и субъективных факторов[18]. Каковы же возможности общенародного права в этом процессе? Прежде всего, его активно-творческая роль в коммунистическом воспитании обусловливается общественной потребностью воспитания. И, во-вторых, она выражается в активно-творческой реакции права, направленной на преобразование общественных отношений[19]. На фоне закономерностей развития права использование его в качестве средства коммунистического воспитания масс должно восприниматься так же, как объективная закономерность. Она выдвигается на первый план объективным ходом развития общества, перерастанием социализма в коммунизм. Советское социалистическое право как система норм и принципов направлено на обеспечение строительства коммунизма — высшей социальной ценности рабочего класса, поскольку оно соответствует объективным историческим потребностям развития общества и в силу этого может выступать фактором воспитания, формирования социалистического общественного сознания, социалистического типа личности. В этом проявляется его специфическая роль как права общенародного, обладающего огромным идейно-воспитательным потенциалом.

Социалистическое право способно оказывать воспитательное воздействие в силу того, что оно само — продукт духовной жизни социалистического общества, общественного сознания, в первую очередь его социалистической идеологии. Такой подход обусловлен спецификой предмета исследования и позволяет акцентировать внимание на праве как субъективном явлении, зависящем от воли и сознания действующего субъекта (всего общества) в данной социальной общности. Однако это не означает отрицания объективной основы права. Последнее объективно в каузально-генетическом плане (с точки зрения причины своего происхождения), по своей основе (возникновение на базе общественно-исторической практики). Оно так же объективно в смысле объективности того содержания, которое **отражается** в правовых нормах[20].

Право как продукт общественного сознания выступает высшей формой активного, целенаправленного отражения общественного бытия. Назревшие потребности общественного развития осознаются и отражаются в нем в особой юридической форме. Право базируется на подлинно научном познании действительности. Оно намечает и обеспечивает наиболее целесообразные пути использования субъективных закономерностей, что и определяет его творческую, созидательную роль. Этот процесс связан с правотворчеством, сложнейшая социально-психологическая сторона которого основывается на общественном сознании. Само отражение зависит и совершается в соответствии с общественными и классовыми интересами субъектов общественного сознания.

Право объективно обусловливается и отражает закономерности развития общества на том или ином этапе, выражает его потребности в наиболее сжатом виде и всецело зависит от них. Оно — субъективное

---

[17] См.: Педагогика. М.: Педагогика, 1976, с. 205.

[18] См.: Васина Э. Л. Социализм и воспитание масс. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1973, с. 75.

[19] См.: Казимирчук В. П. Право и методы его изучения. М.: Юрид. лит., 1965, с. 40—41.

[20] См.: Козюбра Н. И. Социалистическое право и общественное сознание. Киев: Наук. думка, 1979, с. 34—35.

отражение в сознании класса (в современный период — всего общества) объективных общественных отношений в системе правовых норм и принципов. Приближение отражения к адекватной форме позволяет праву выполнять свои социальные функции, в том числе и воспитательную. Через систему функций оно, обеспечивая реализацию общественных задач, превращает субъективность в объективность.

Закономерности развития общественного сознания в период зрелого социализма таковы, что оно, являясь следствием развития социалистического общественного бытия, выступает одним из главных условий его дальнейшего совершенствования, перехода к коммунизму[21]. С возрастанием роли общественного сознания увеличивается возможность и способность права быть фактором коммунистического воспитания масс.

Советское право находится в диалектическом взаимодействии с социалистическим общественным сознанием. Последнее одновременно выступает одним из источников возникновения социалистического права, условием его дальнейшего развития, результатом его действия. Социалистическое право и социалистическое общественное сознание связаны в воспитательном процессе таким образом, что изменение одного ведет к определенным изменениям и преобразованиям другого. Эффективность воспитательного воздействия права прямо пропорциональна уровню общественного сознания в целом, социалистического правового сознания в частности. Социалистическое общественное сознание составляет идейно-психологическую, педагогическую основу воспитательного воздействия права. И воспитание, и общественное сознание, и право в социалистическом обществе — следствие развития социалистического общественного бытия, с одной стороны, а с другой — условия его дальнейшего совершенствования. Поэтому правомерно говорить о воспитательной функции как воспитательном действии права, осуществляемом в русле преобразований общественных отношений на коммунистических началах и тем самым связанным с процессом переустройства общества в границах возможностей правовых средств. Из признания тесной взаимосвязи права и воспитания через общественное сознание вытекает потребность и необходимость изучения воспитательной функции советского общенародного права.

Социалистическое общественное сознание и право как его продукт характеризуются активно-творческим отношением к внешнему миру, к самим себе, к человеческой деятельности. Активность сознания проявляется в том, что оно отражает объективную действительность целенаправленно. Но при более полном и глубоком анализе активно-творческой роли социалистического права в воспитательном процессе недостаточно опираться только на отражательную способность права. Необходимо учитывать, что оно как результат общественного сознания в силу опережающего отражения последнего само способно опережать действительность. «Объективная действительность,—пишет Д. А. Керимов,—развиваясь в соответствии с определенными закономерностями, позволяет сознанию, их познающему, предвидеть пути движения этой действительности, ее преобразования в будущем»[22]. Советское государство использует право в качестве средства научного руководства обществом, прогнозируя перспективы юридического развития в целом, правовоспитательного в частности. В этом плане заслуживает особого внимания исследование управленческого аспекта права в воспитательном про-

---

[21] См.: Брежнев Л. И. Ленинским курсом. М.: Политиздат, 1970, т. 2, с. 106—107; 1974, т. 4, с. 95.

[22] Керимов Д. А. Философия и правоведение.— В кн.: Проблемы методологии и методики правоведения. М., 1974, с. 14.

цессе, которое как интересное и перспективное направление привлекает внимание юристов.

Общенародное право как субъективное явление в динамическом состоянии уже представляет собой субъективный фактор общественного развития[23]. Исходя при исследовании воспитательной функции одновременно из анализа воспитания и воспитательных возможностей права, нужно учитывать, что процесс воспитания — результат взимодействия самых разнообразных факторов объективного и субъективного характера. Возникает вопрос, к какой категории факторов относится советское право? В данной статье мы основываем свои положения на том, что оно выступает как объективный источник формирования сознания личности и как субъективный фактор его воспитания[24]. Это не противоречит диалектике объективного и субъективного, когда одно и то же явление может выступать и как объективный, и как субъективный фактор общественного развития[25].

Главенствующим компонентом субъективного фактора выступает сознательная деятельность людей, групп, классов, партий, личностей. Повышение роли субъективного фактора связано с повышением сознательности масс. В условиях развитого социализма более чем когда-либо актуально ленинское положение о том, что государство сильно сознательностью масс, оно сильно тогда, когда массы все знают, обо всем могут судить и идут на все сознательно[26]. Несомненно, что определяющую роль как первичные играют объективные условия. Для все возрастающей роли субъективного фактора необходимо наличие правильного отражения коренных интересов всего народа.

Советское общенародное право представляет собой продукт сознательно-волевой деятельности людей, соответствующий реальным условиям жизни общества. Оно — субъективный фактор общественного развития. Но при наличии ряда условий право может выступать и как объективное явление. Право, будучи продуктом общественного сознания, объективируясь в системе правовых норм (опредмечиваясь в материальных нормативно-правовых актах), отпочковывается от него и в определенный момент становится независимым как по отношению к нему, воле и сознанию отдельных индивидов, так и по отношению к законодателю и иным органам власти. В этом плане право выступает как элемент социалистической общественной среды. Оно есть объективная реальность, объективное условие формирования индивидуального сознания личности, занимающее определенное место среди общественных явлений, обладающих социальной ценностью в решении задач коммунистического воспитания масс.

Право влияет на сознание членов социалистического общества фактом своего существования, юридическим бытием. Оно как объективное социальное условие развития личности по отношению к каждому отдельному человеку выступает как некая социальная реальность, далеко выходящая за пределы ее сознания и оказывающая на него воздействие вместе с системой других объективных общественных условий жизнедеятельности личности. Тем самым право, включаясь в социаль-

---

[23] См.: Орзих М. Ф. Право и личность. М.: Юрид. лит., 1978, с. 13.

[24] В советской юридической литературе на это указывали: Орзих М. Ф. Личность и право. М.: Юрид. лит., 1975, с. 105; Галимов М. М., Мураметс О. Ф. Правовое воспитание трудящихся и роль закона в его осуществлении. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1976, с. 103—104; Личность и уважение к закону. М.: Наука, 1979, с. 19.

[25] См.: Диалектика объективного и субъективного в развитии социалистического общества. М.: Мысль, 1970, с. 234—245.

[26] О дальнейшем улучшении идеологической, политико-воспитательной работы. Постановление ЦК КПСС от 26 апреля 1979 года.—Агитатор, 1979, № 10, с. 4.

ную среду, преобразует ее не только в своих границах, но и за ее пределами. Так, на всестороннее развитие личности, раскрытие ее творческих способностей объективно направлены нормы, закрепленные в Конституции СССР 1977 года (гл. 3, гл. 6, гл. 7).

В процессе воспитательного воздействия на личность под воспитанием понимается сознательное, планомерное формирование у воспитуемых тех качеств и черт, которые необходимы воспитателю[27]. Здесь речь идет о преднамеренном, непосредственном воздействии общенародного права на правовое сознание масс как субъективной деятельности. Однако в условиях социализма соотношение объективных и субъективных факторов таково, что и формирование сознания личности общенародным правом не сливается с его стихийным воздействием, а предполагает «опосредованность» влияния объективного фактора, а это означает, что не только воспитание нового человека, но и процесс его формирования носит характер вполне сознательного развития. Поэтому при социализме многое, что может на первый взгляд показаться стихийным, на самом деле развивается целенаправленно и имеет большое воспитательное значение[28]. Рассматривая воспитательное воздействие социалистического права в единстве с объективными условиями и субъективными факторами, считаем, что под воспитательной функцией права следует понимать относительно самостоятельное воспитательное воздействие права, которое характеризуется целенаправленным, сознательным влиянием системы правовых норм и принципов на личность во всех сферах общественной жизни.

Своеобразие воспитательной функции общенародного права проистекает из того, что право функционирует в обществе в определенной мере самостоятельно. В общем процессе коммунистического воспитания КПСС, Советское государство используют такие средства духовной жизни общества, как мораль, наука, искусство, литература, традиции, обычаи, корпоративные нормы, этика, эстетика и т. д. Все они базируются на единой социально-экономической системе, социально-политическом, идейном единстве советского народа, общей мировоззренческой платформе — марксизме-ленинизме. Перед ними стоит единая задача воспитания такой высокосознательной личности, которая была бы способна претворять свои глубокие убеждения на основе сформировавшихся у нее ценностных ориентаций и установок в социально активную деятельность. Они тесно взаимодействуют между собой в системе коммунистического воспитания масс. «Политическое, правовое, философское, религиозное, литературное, художественное и т. д. развитие,— писал Ф. Энгельс,— основано на экономическом развитии. Но все они также оказывают влияние друг на друга и на экономический базис. Дело обстоит совсем не так, что только экономическое положение является **причиной,** что **только** оно является **активным,** а все остальное — лишь пассивное следствие. Нет, тут взаимодействие на основе экономической необходимости, **в конечном счете** всегда прокладывающей себе путь»[29].

---

[27] См.: Калинин М. И. О коммунистическом воспитании. М.: Молодая гвардия, 1958, с. 224; Момов В. Человек, мораль, воспитание. М.: Прогресс, 1975, с. 51; Проблемы нравственного воспитания. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1977, с. 11.

[28] См.: Галимов М. М., Мураметс О. Ф. Указ. соч., с. 51; Нгуен Динь Лок. Социалистическое правосознание и правовое воспитание трудящихся. Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1977, с. 18—19. Некоторые философы считают, что воспитание включается в понятие субъективного фактора только как один из компонентов, связанный с преднамеренным воздействием на личность. Существуют также и иные компоненты: непреднамеренные субъективные влияния позитивного и негативного характера (см.: Соколов Л. П. Указ. соч., с. 36—38).

[29] Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд., т. 39, с. 175.

В едином воспитательном процессе в результате согласованности всех воспитательных средств право, взаимодействуя с другими элементами коммунистического воспитания, обогащает свой воспитательный потенциал. Вместе с тем необходимо учитывать, что в нем осознанная потребность в общественном воспитании отражается в особой нормативно-правовой форме. Право в силу своей специфики использует и собственные средства в воспитательном процессе. Поэтому представляется необходимым различать исследование общенародного права в социальном воспитании в двух аспектах: в общей системе средств коммунистического воспитания личности и как самостоятельный уникальный компонент названной системы. Изучение воспитательного воздействия права в первом аспекте обеспечивает возможность выявить то общее, что присуще воспитательному процессу в целом и на этой основе воспитательным функциям однопорядковых явлений. Вместе с тем оно позволяет говорить и о самостоятельной юридической стороне воспитания.

Однако следует учесть, что своеобразие права в общем процессе воспитания не означает его абсолютную самостоятельность, а предполагает обусловленность и определенность по отношению к общественному бытию и иным видам духовных образований, с которыми оно взаимодействует. Юридическое своеобразие воспитания заключается в том, что воспитательная функция права сочетает в себе социальные и юридические элементы. Ее сущность, содержание, социальная направленность предписываются объективными законами развития социалистической системы. Юридическое вплетается в социальные процессы, обусловливается ими, а не противопоставляется им. Юридическое и социальное тесно взаимодействуют между собой и при всем их различии выступают в диалектическом единстве, выражая целостность воспитательной функции права зрелого социализма.

Изучение воспитательной функции права во втором аспекте позволяет заострить внимание на ее относительной самостоятельности среди воспитательных функций идеологических явлений, выражающейся в ее индивидуальном характере, качественном своеобразии. Здесь учитывается специфическое место и то назначение, которое право выполняет в общем процессе коммунистического воспитания, реализуя свои воспитательные возможности через осуществляемую им воспитательную функцию. Подчеркивая единство последней с воспитательными функциями иных идеологических явлений, одновременно показываем и ее отличие от них, выраженное в присущей ей юридической специфике. Несмотря на тесную взаимосвязь права, политики, идеологии, морали в воспитательном процессе, их воспитательные функции отличаются по своим конкретным целям и задачам, относящимся к конечной цели коммунистического воспитания как частное к общему, по содержанию, формам и методам влияния на сознание масс.

Положительная сторона такого подхода, на наш взгляд, заключается еще и в том, что он дает возможность установить вклад юридических наук в решение общей проблемы социального воспитания, чему, к сожалению, уделяется незначительное внимание в литературе по общественным наукам.

ВОЗНИКНОВЕНИЕ СОВЕТОВ В РОССИИ КАК ЗАЧАТКОВ ОРГАНОВ НАРОДНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА

В. И. ЯЦЕЧКО

Возникновение первых Советов в России в революцию 1905 года было обусловлено потребностями борьбы пролетариата. Углубление революционного кризиса потребовало смены форм. Необходим был орган, который бы занимался общими делами боровшихся за освобождение рабочих. «Совет,— писал В. И. Ленин,— вырос из потребностей массовой борьбы, как орган ее»[1]. Они, Советы, создавались исключительно революционным путем, как продукт самобытного революционного творчества[2]. Вместе с тем их возникновение явилось, в конечном итоге, логическим завершением неустанной работы большевистской партии, которую она проводила, подготавливая трудящихся к роли творца нового общественного и государственного строя.

Большевики уже в первой своей Программе в качестве ближайшей политической задачи выдвигали не только замену царизма самодержавием народа в форме демократической республики с сосредоточением законодательной власти в руках собрания, составленного из представителей народа: одновременно ими были выработаны принципы формирования как законодательного собрания, так и местных органов самоуправления[3]. Это же было подтверждено в резолюции третьего съезда РСДРП «О временном революционном правительстве», где вновь подчеркивалась необходимость замены самодержавной формы правления демократической республикой[4]. Эта работа не прекращалась и в дни наивысшего подъема революции. Так, в прокламации Боевой организации при Московском Комитете РСДРП в декабре 1905 года говорилось: «Помните, товарищи, что мы хотим не только разрушить старый строй, но и создать новый, в котором каждый гражданин будет свободен от всяческих насилий... Поэтому, воюя и разрушая, вы помните о своей будущей роли и учитесь быть управителями»[5].

Руководствуясь указаниями и опытом большевиков, трудящиеся, создавая Советы, уже с самого начала как бы «запрограммировали» их в качестве органов выражения и осуществления своей воли. Советы формировались путем выборов. Избирательными единицами были производственные предприятия — фабрики, заводы, а в воинских частях — роты , отдельные команды. Так, в Уставе Тверского Совета рабочих депутатов указывалось, что депутаты избираются всеми рабочими по мастерским и комплектам всеобщим, равным, прямым и тайным го-

[1] Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 13, с. 288.
[2] См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 12, с. 317.
[3] См.: КПСС в резолюциях и решениях..., М., 1970, ч. 1, с. 63.
[4] См.: Там же, с. 116.
[5] См.: Листовки московских большевиков в период первой русской революции. М.: Госполитиздат, 1955, с. 359, 360.

лосованием[6]. Крупные предприятия при выборах в Совет разбивались на цехи, а мелкие цехи объединялись. Так, в Иваново-Вознесенске по призыву руководителей стачки многотысячное собрание рабочих разбилось на отдельные группы и были произведены выборы[7]. В Ростове-на-Дону Совет образовался на митинге, где рабочие собрались для протеста против расправы казаков с рабочими табачных фабрик: 108 депутатов, избранные от 20 фабрик и заводов города, были здесь же утверждены[8].

Таким образом, Советы возникли впервые как выборные органы производственных коллективов, через которые каждый рабочий реализовывал свою личную инициативу. Коллектив выступал в пределах общего интереса рабочего класса: в нем формировалась общая воля индивидов, которую Совет аккумулировал и с учетом интересов и воли рабочего класса в целом формировал ее в единую волю избравшего его коллектива. В результате Советы выступали как органы классового представительства с момента своего возникновения. «И только в этом,— отмечал В. И. Ленин,— лежит залог того, что они (Советы — **В. Я.**) работают всецело на осуществление интересов масс»[9].

Первые Советы представляли собой переходную форму от стачечных комитетов к органам общереволюционной борьбы, к органам власти трудящихся. Конечно, не все Советы в революцию 1905—1907 гг. переросли в органы общереволюционной борьбы, в зародыши подлинно народной власти; такими стали лишь те Советы, которыми руководили большевики. Рассматривая вопрос ретроспективно, с полным основанием можно сказать, что уже тогда, если не прямо, то косвенно, ставился вопрос, что Советы являются зачатками диктатуры народа в зависимости от того, как они относятся к вооруженному восстанию и кто ими руководит.

Так, большевики, исходя из практики деятельности Советов, считали, что эти органы масс вполне пригодны для выполнения боевых заданий. «Совет рабочих депутатов,— писал В. И. Ленин,— не рабочий парламент и не орган самоуправления, а боевая организация для достижения определенных целей»[10]. В этой связи он подчеркивал необходимость руководства Советами со стороны революционных социал-демократов, участия в их работе каждого члена партии. «...В беспартийных Советах рабочих депутатов,— писал В. И. Ленин,— Российская социал-демократическая рабочая партия должна участвовать, образуя непременно возможно более сильные группы членов партии внутри каждого Совета и направляя деятельность этих групп в строгой связи с общей деятельностью партии»[11]. Практика большевиков обеспечила Советам их постепенное развитие в органы мобилизации масс, органы восстания и, наконец, органы государственной власти грядущей диктатуры пролетариата.

Уже в 1905 году прослеживается всеобъемлющий характер Советов с точки зрения охвата ими всех слоев революционного населения России. В первую очередь Советы рабочих депутатов стремились к установлению связей с крестьянством. Так, Николаевский и Екатеринославский (Украина) Советы рабочих депутатов посылали специальных агитаторов для работы в деревне; такая работа среди крестьян прово-

---

[6] См.: Высший подъем революции 1905—1907 гг. М., 1955, ч. 2, с. 170.

[7] См.: Аверьев В. Иваново-Вознесенский Совет рабочих депутатов в 1905 году.— Сов. государство и право, 1935, № 6, с. 81.

[8] См.: Мужев И. Ф. Советы рабочих депутатов в 1905 г. на Дону и Северном Кавказе. Нальчик, 1962, с. 43.

[9] Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 35, с. 110.

[10] Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 12, с. 130.

[11] Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 12, с. 139.

дилась Советами рабочих депутатов Донбасса; в Твери произошло даже объединение Советов рабочих и крестьянских депутатов[12]. Получая помощь от рабочих, крестьяне устанавливали с ними обратную связь, организовывали свои крестьянские Советы.

Первые Советы в России стремились к унификации, установлению связи центра и мест, созданию определенной системы, которая объединяла бы все революционные силы страны. Так, Петербургский Совет рабочих депутатов рассылал своих представителей в пролетарские центры страны, которые призывали к объединению революционных сил, оказывали практическую помощь. Один из таких представителей, выступая на первом заседании Совета рабочих депутатов в Одессе, говорил: «Перед нами встала задача — сплотить пролетариат всей России, войти в соглашение с крестьянством, с железнодорожным союзом. Устроить рабочий съезд»[13].

Важное значение для характеристики первых Советов в России как зародышей революционной власти имели акты их нормотворчества. Это были постановления, инструкции, уставы, в которых определялись порядок формирования, структура Советов, формы их деятельности[14]. Они выражали классовую волю пролетариата и были направлены на защиту интересов трудящихся. В этих актах были сформулированы многие принципиальные положения, которые в условиях победившей диктатуры пролетариата стали исходными для характеристики Советов как органов подлинно народного представительства.

Представляется, что акты Советов первой революции в России следует рассматривать как нормы права революции, способствовавшие формированию у трудящихся масс социалистического правосознания.

Характеризуя Советы 1905 года, В. И. Ленин писал, что они представляли собой органы новой революционной власти, зачатки народного правительства. «По своему социально-политическому характеру это была в зачатке диктатура революционных элементов народа»[15].

Поражение революции позволило самодержавию затоптать зачатки новой власти, но идея Советов продолжала жить в сознании масс. Они пронесли ее сквозь все годы реакции.

В первые же дни Февральской революции трудящиеся, руководимые большевиками, вновь возродили к жизни Советы рабочих депутатов и приступили к созданию по всей стране Советов крестьянских и солдатских депутатов. На 15 июля из 813 уездов России Советы крестьянских депутатов были созданы в 371[16]. В качестве одной из задач была выдвинута организация представительства в Советы рабочих депутатов от солдат, или создание самостоятельных Советов солдатских депутатов. Этому во многом способствовал изданный 1 марта приказ № 1 Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов по гарнизону Петроградского военного округа[17], в котором было постановлено, чтобы во всех воинских частях немедленно были созданы комитеты из выборных представителей от низших чинов.

Результатом Февральской революции явилось своеобразное переплетение двух властей: буржуазии и помещиков (Временное прави-

[12] См.: Революция 1905—1907 гг. в национальных районах России. Госполитиздат, 1949, с. 83; Исторические записки Института истории АН СССР, 1954, т. 49, с. 37; 1905 год в Тверской губернии. Тверь, 1925, с. 129.

[13] См.: 1905 год. Материалы и документы. М., 1925, с. 447.

[14] См.: Лукьянов А. И. Развитие законодательства о советских представительных органах власти. М.: ЮЛ, 1978, с. 10—23.

[15] Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 12, с. 317.

[16] См.: Ремезова Т. А. Советы крестьянских депутатов в 1917 году. Исторические записки. М., 1950, т. 32, с. 270, 271.

[17] См.: Революционное движение в России после свержения самодержавия. Документы и материалы. М., 1957, с. 187—190.

тельство), с одной стороны, пролетариата и крестьянства (Советы) — с другой. Установилось двоевластие, суть которого заключалась, по выражению В. И. Ленина, «в том, что рядом с Временным правительством, правительством буржуазии, сложилось еще слабое, зачаточное, но все-таки, несомненно, существующее на деле и растущее другое правительство: Советы рабочих и солдатских депутатов»[18].

Однако, несмотря на свою зачаточность, Советы в 1917 году с момента возникновения стали действовать в качестве фактической власти. Так, Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов секвестровал запас муки в городе и снабжал ею пекарни. Принято было решение о создании рабочей милиции. Первого марта Совет постановил взять в свои руки финансы. В соответствии с упомянутым уже приказом № 1 в политических выступлениях воинские части должны были подчиняться Совету рабочих и солдатских депутатов[19]. В. И. Ленин, давая оценку моменту, писал тогда, что власть в Питере находилась фактически в руках рабочих и солдат, и что это такой факт, который характерен для государства Парижской коммуны[20].

Фактическую власть осуществляли Советы и на местах. Так, делегат от большевиков Донбасса сообщал на Седьмой Апрельской конференции РСДРП(б): «Шахтеры всюду установили контроль, интеллигенции нет. Шахтеры не доверяют инженерам. Шахтеры всюду: в комиссариатах и милиции, в Совете Р и СД, они занимают даже должности судей. Все организации в руках шахтеров, так что шахтеры полномочные хозяева рудников»[21]. Комиссар Покровского уезда Владимирской губернии писал о роли Советов: «Советы рабочих и крестьянских депутатов являются органами, контролирующими деятельность правительственных властей»[22]. В резолюции Всероссийской апрельской конференции большевиков отмечалось: «В целом ряде провинциальных местностей революция идет вперед путем самочинной организации пролетариата и крестьянства в Советах, самочинного устранения старых властей, создания пролетарской и крестьянской милиции, перехода всех земель в руки крестьянства, введения контроля рабочих за фабриками, введения 8-часового рабочего дня, повышения заработной платы, обеспечения непонижающегося хода производства продукции и т. д.»[23].

Меньшевики и эсеры, возглавлявшие тогда в силу ряда причин[24] многие Советы, в том числе столичные, свели их на путь отказа от власти, соглашения с Временным правительством, превратив их тем самым в придаток последнего. «Большинство населения,— писал В. И. Ленин в мае 1917 года,— т. е. Советы, т. е. рабочие и крестьяне, имели бы полную возможность спасти положение, помешать капиталистам дезорганизовать производство, взять его немедленно, на деле, под свой контроль, если бы не «соглашательская» политика народнических и меньшевистских вождей»[25].

Однако большевики в течение всего предоктябрьского периода не оставляли мысли о том, что Советы представляют собой такую форму организации пролетариата, в рамках которой возможно освобождение

---

[18] Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 31, с. 145.

[19] См.: Революционное движение в России после свержения самодержавия. Документы и материалы. М., 1957, с. 187—190.

[20] Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 31, с. 135.

[21] См.: Протоколы Седьмой Апрельской конференции РСДРП(б). М., 1934, с. 145.

[22] ЦГАОР, ф. 398, оп. 1, д. 1-а, л. 85.

[23] КПСС в резолюциях и решениях..., ч. 1, с. 456.

[24] Бессознательно доверчивое отношение рабочих и крестьян к политике мелкобуржуазных партий; отсутствие многих большевистских лидеров, не вернувшихся еще из ссылки, нахождение многих сознательных рабочих на фронте и т. д.

[25] Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 32, с. 129.

пролетариата и построение социализма. Поэтому, несмотря на соглашательскую политику эсеров и меньшевиков, на предательство ими дела революции, большевики остались в Советах, чтобы в трудных условиях контрреволюционного натиска буржуазии вести борьбу за превращение Советов в органы трудящихся, выражающие их интересы и революционную волю.

Авторитет большевиков возрастал с каждым днем по мере того, как массы на собственном опыте убеждались в контрреволюционности политики меньшевиков и эсеров. Кульминационным моментом в этом отношении явился корниловский мятеж, до конца обнаживший в глазах масс истинное лицо Временного правительства и соглашательских партий.» Широчайшие массы рабочих и крестьян,— писал В. И. Ленин, — не из проповеди, а из собственного опыта увидели всю тщету мелкобуржуазного соглашательства»[26].

В результате уже в августе 1917 года налицо была повсеместная активизация Советов. Так, представители Западной Сибири на Всероссийском организационном совещании Советов, проходившем в августе же, сообщали, что местные Советы в крупных центрах вмешиваются во всю жизнь своего района, организуя промышленность, ведя учет и реквизицию хлеба и других товаров, организуя транспортное движение и т. д., а военный отдел Западно-Сибирского областного комитета Советов является не только органом контроля, но и верховным органом управления войсками округа. Председатель Тверской области докладывал на том же совещании, что Советы или заменяли собой старые учреждения, или подгоняли старую административную машину[27].

К октябрю 1917 года Советы в основном были большевистскими и представляли широкую систему объединения рабочих, солдат и крестьян. Свидетельством тому был партийный состав съездов, проходивших в октябре 1917 года. Так, на втором областном съезде Советов рабочих депутатов 14 губерний центрального промышленного района из 192 делегатов было 122 большевика, 49 эсеров, 21 представитель различных мелкобуржуазных партий[28].

Таким образом, развитие классовой борьбы осенью 1917 года привело вновь к установлению «двоевластия», которое существенно отличалось от «двоевластия» первого периода (март—июль 1917 г.). Теперь Советы выступали более активным претендентом на полноту власти, многие из них, руководимые большевиками, выдвинули требование о взятии государственной власти и ликвидации Временного правительства. Так, 1 (14) сентября в ЦИК Советов (эсеро-меньшевистский) первого созыва поступили требования от 128 провинциальных Советов о немедленном взятии власти Советами. Уже к концу сентября более 250 Советов страны высказались за переход всей власти в руки Советов[29].

Советы явились наилучшей политической формой грядущей диктатуры пролетариата. В. И. Ленин писал: «Мы с самого начала революции — с апреля 1917 года — говорили открыто и прямо, что Советы гораздо более совершенная, гораздо более целесообразная форма демократии...»[30].

---

[26] Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36, с. 94.

[27] См.: Организация и строительство Советов РД в 1917 году. М., 1928, с. 335, 337.

[28] См.: Серебрякова З. Л. Московское областное объединение Советов рабочих и солдатских депутатов в период подготовки Великого Октября.—В кн.: Советы и союз рабочего класса и крестьянства в Октябрьской революции. М.: 1964, с. 73.

[29] См.: История КПСС, Госполитиздат, 1959, с. 225.

[30] Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 35, с. 298.

Английский историк социал-демократического движения Дж. Коул так характеризовал Советы: «В ситуации, сложившейся в России в 1917 году, Советы были воистину великолепным революционным инструментом. В каждом районе они возникали из рабочих групп, подвергавшихся жестоким репрессиям со стороны самодержавия, а ныне жадно учившихся действовать самостоятельно. Более того, это был совершенно гибкий инструмент, менявшийся изо дня в день в ответ на каждую перемену в настроении и взглядах рабочих и внушавший доверие, ибо ни один член его не смог бы сохранить за собой свое место, если бы оказался не способен выразить чувства и желания тех, кто его делегировал»[31].

Таким образом, уже в дооктябрьский период революционное творчество трудящихся, руководимых большевиками, выработало такие формы организации народной власти, в которых осуществлялись властные функции революционных масс. По природе своей Советы были зачатками органов подлинно народного представительства. Благодаря этому Октябрьская социалистическая революция в нашей стране оказалась в высшей степени в благоприятном положении, так как уже существовала готовая форма новой власти.

---

[31] Цит. по статье: Демочкин Н. Н., Игрицкий Ю. И. Советы 1917 г. в современной буржуазной историографии.— Вопросы истории, 1968, № 8, с. 56.

ВОЗНИКНОВЕНИЕ СЪЕЗДОВ СОВЕТОВ КАК ФОРМЫ НАРОДНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА В СССР

Ю. А. ЕВТЮХИН

В период строительства социализма в СССР одной из форм народного представительства были съезды Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

Съезды представителей различных слоев населения давно известны общественной жизни России. Еще в раннефеодальном Киевском княжестве созывались княжеские съезды, на которых княжьи мужи, духовенство и представители горожан решали важные политические вопросы. Основанием созыва съезда являлись приглашения великого князя. Приглашения направлялись в первую очередь родственникам и преданным людям, составлявшим опору великокняжеской власти. Так, в 1229 году с целью предупредить усобицы и упрочить свое положение владимирский князь Юрий повестил всех родичей, чтобы съехались к нему на сейм во Владимир[1]. На съездах присутствовали также представители горожан и духовенства. Об этом свидетельствует обращение князей Святополка и Владимира к Олегу: «Мы разсудили за благо, съехався всем к Киеву и собрав духовных и мирских старейшин», все те распри рассмотреть[2]. Приглашались лишь «старейшины», наиболее знатные и богатые люди. Таким образом, состав съезда определялся заранее и включал только угодных великому князю лиц.

В XVI—XVII веках большую роль в политической жизни России сыграли Земские соборы. Будучи сословно-представительными органами, они наряду с «думными людьми» и духовенством собирали большое число выборных людей с мест. Выборы осуществлялись на основании царских или боярских грамот, оглашаемых на сословных собраниях губными старостами. Например, 19 ноября 1612 года московские бояре отправили грамоту на Белоозеро с предложением, «выбрав из игуменов, и из протопопов, и из посадских, и из уездных людей, и из дворцовых сел, из черных волостей десяти человек лучших», прислать их в Москву на совет[3]. Так нашел свое закрепление институт выборных делегатов.

В грамотах не определялся порядок выборов, но указывались нормы представительства и требования к выборным — «лучшие, и разумные, и постоятельные люди»[4]. Под «лучшими людьми» подразумевались представители господствующих сословий, преданные власти мо-

[1] Русская летопись по Никонову списку. Т. III, с. 59.

[2] Татищев В. Н. История Российская. Т. 2, М.—Л., 1963, с. 104.

[3] Акты подмосковных ополчений и Земского Собора 1611—1613 гг. М., 1911, док. № 82.

[4] Там же.

нарха. На сословных собраниях избранным лицам выдавались уполномочия за подписями избирателей. Это были первые своеобразные наказы. В грамоте бояр на Белоозеро говорится: «И дати вам от себя полный и крепкий достаточный приказ, чтобы им (делегатам.— *Ю. Е.*) во всех вас место... о государственном деле говорити было вольно и бесстрашно»[5].

Привлечение с мест выборных лиц по сословному признаку позволяет характеризовать земские соборы как сословно-представительные органы, выражавшие расстановку классовых сил в Русском централизованном государстве.

Второй половине XIX века соответствует своя система представительных органов. Согласно земской реформе 1864 года в губерниях и уездах создавались земские собрания. Эти учреждения В. И. Ленин называл «одной из тех уступок, которые отбила у самодержавного правительства волна общественного возбуждения и революционного натиска»[6]. Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 года предусматривало образование трех избирательных курий: землевладельческой, городской и сельской. Рабочий класс полностью устранялся от выборов, а участие крестьянства сильно ограничивалось косвенным порядком их проведения. Пункт 30 Положения устанавливал, что «съезды для избрания уездных гласных от сельских обществ образуются из выборщиков, назначаемых волостными сходами из своей среды»[7]. При этом общее число выборщиков не должно превышать трети волостных избирателей. В двух других куриях порядок выборов был гораздо проще. Землевладельцы и промышленники выбирали представителей в уездное земское собрание на своих уездных и городских съездах. Махинации с нормами представительства позволили господствующим классам добиться подавляющего большинства в земствах. Согласно п. 25 Положения число избираемых уполномоченных определялось с учетом имущественного ценза — количества принадлежащих избирателям земель. Это было выгодно крупным землевладельцам. В результате среди 1180 земских гласных 33 губерний, избранных к весне 1866 года, 854 представляли дворянство[8].

Положение о земских учреждениях не содержало детализированную процедуру проведения выборов. Однако в ряде постановлений губернских собраний дворянства этот вопрос нашел свое разрешение. Например, дворянство С.-Петербургской губернии в марте 1863 года приняло решение, что «лица, избираемые в члены Губернского Земского Собрания, должны быть предложены к баллотированию не менее, как 15 избирательными голосами»[9]. Следовательно, куриальные списки кандидатов в гласные составлялись группами избирателей. Голосование при избрании гласных было тайное. П. 88 Положения гласил: «Выборы и решения об устранении от должностей или о предании суду членов земских учреждений производятся закрытою подачею голосов»[10].

Царская администрация легко могла свести к нулю деятельность местного самоуправления. В п. 9 Положения предусматривалось право начальника губернии приостанавливать постановления земств в случае их противоречия «государственным пользам». Так самодержавие позаботилось о том, чтобы исключить использование земских органов в борьбе против существующего строя. Однако, не желая того, власти предо-

[5] Акты подмосковных ополчений и Земского Собора 1611—1613 гг. М., 1911, док. № 82.

[6] Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 5, с. 33.

[7] Полное собрание законов. Собрание 2-е, т. XXXIX, № 40457.

[8] История СССР с древнейших времен до наших дней. М., 1968, т. 5, с. 98.

[9] Материалы по земскому общественному устройству. (Положение о земских учреждениях). Спб., 1885, т. 1, с. 404.

[10] Полное собрание законов. Собрание 2-е, т. XXXIX, № 40457.

ставили крестьянам возможность накапливать некоторые навыки формирования представительных органов. Характеризуя земства, В. И. Ленин писал: «Разумеется, ни «крупного», ни вообще сколько-нибудь самостоятельного фактора политической борьбы нельзя видеть в учреждении, которое в лучшем случае способно было до сих пор лишь на либеральные ходатайства и на дружественный нейтралитет, но роль одного из вспомогательных факторов за земством отрицать нельзя»[11].

Революция 1905—1907 годов вынудила царизм создать представительное законодательное учреждение — Государственную думу. При этом законодатель сделал все возможное, чтобы отстранить от Думы народные массы. Положение о выборах в Государственную думу от 6 августа 1905 года и Указ об изменении этого Положения от 11 декабря 1905 года закрепляли куриальный порядок выборов. Причем в самые невыгодные условия были поставлены избиратели рабочей курии. Самодержавие опасалось революционного влияния пролетариата на массы и поспешило преградить ему доступ в Государственную думу. Указ устанавливал, что на предприятиях с общим числом рабочих от 50 до 1000 избирается 1 уполномоченный, а на предприятиях с числом рабочих свыше 1000 — по одному на каждую тысячу[12]. Рабочие предприятий с числом занятых до 50 человек полностью лишались избирательного права. Царизм умышленно пошел на это, так как большинство трудящихся находилось на мелких фабриках и заводах. Наиболее сознательный пролетариат крупных промышленных центров ограничивался в своих возможностях, так как от предприятия, насчитывающего около двух тысяч рабочих, избирался один уполномоченный, как и от предприятий с 50 рабочими.

Выборы от крестьянской и рабочей курий были косвенными. Так, на предприятиях избирались уполномоченные на губернские съезды, которые избирали выборщиков, выбиравших в свою очередь членов Государственной думы (пп. 4, 5, 20 Указа). Выборы в двух других куриях — городской и землевладельческой — проводились в более упрощенном порядке: косвенными, но лишь двухстепенными выборами (п. 3 Положения). Нормы представительства были составлены так, чтобы обеспечить за господствующими классами большинство в Государственной думе. Расписание числа губернских выборщиков 1 Думы устанавливало, например, что из 92 выборщиков Московской губернии 63 избирались от городской курии[13]. В результате, из общего числа губернских выборщиков 1 Государственной думы на землевладельцев приходилось 32,6%, на промышленных буржуа — 22,5%, на крестьян (преимущественно богатых, кулаков) — 42,2%, рабочих — 2,7%[14].

В соответствии с пп. 40 и 49 Положения о выборах в Государственную думу голосование проводилось тайно. Лишь для рабочей курии на стадии избрания уполномоченных способ голосования определялся самими избирателями (п. 11 Указа). Видимо, царская администрация стремилась склонить рабочих к открытому голосованию. Это позволяло ей выявлять активные и революционно настроенные элементы, проводить кандидатуры угодных властям лиц. Списки кандидатов в выборщики составлялись на специально организуемых подготовительных собраниях. На них присутствовали полицейские. Это оказывало давление на волеизъявление избирателей.

Самодержавие пыталось изобразить Государственную думу как народное представительство. Однако ни одна из четырех Дум не предприняла каких-либо действий для облегчения положения трудящихся.

---

[11] Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 5, с. 64—65.

[12] Полное собрание законов. Собрание 3-е, т. XXV, № 27029.

[13] Там же, № 26662.

[14] Сидельников С. М. Образование и деятельность первой Государственной думы. МГУ, 1962, с. 76.

Большевики рассматривали Государственную думу как буржуазно-помещичье представительство и использовали ее только в качестве трибуны для революционной агитации. Так, большевистская фракция III Думы внесла 162 поправки, сводившие на нет буржуазные законопроекты и отклоненные по этой причине консервативным большинством[15]. Партией велась постоянная работа в массах, выборы каждого нового состава Думы будоражили население, активизировали его.

Съезды представителей различных слоев населения были необходимой формой осуществления политической власти соответствующего этапа социально-экономического развития русского государства. Эта форма осуществления власти заключала в себе ряд достоинств. Съезды легко созывались и работали непродолжительное время. Порядок их выборов позволял обеспечить присутствие только преданных существующему строю людей. Съезды, привлекая представителей с мест, осуществляли связь центра с провинциями, объединяли действия всего аппарата принуждения царского самодержавия. Съезды могли использоваться как в качестве местных, так и общегосударственных органов. Поэтому накопленный съездами опыт, участие в их работе народных масс делали целесообразным использование формы представительства для наполнения ее новым революционным содержанием.

Съезды Советов создавались по типу органов, предполагавшемуся в Парижской коммуне. Коммуна была сформирована самым демократическим способом — всеобщими свободными выборами, в которых приняли участие 229167 избирателей[16]. Списки кандидатов выставлялись различными революционно-демократическими и социалистическими группами. Так, например, самостоятельные списки имели редакции газет «Карикатура», «Отец Дюшен», клуб медицинской школы[17]. Голосование осуществлялось путем опускания бюллетеней в урну, что способствовало свободному волеизъявлению парижан. Депутаты несли ответственность перед своими избирателями и могли быть отозваны ими в любое время. Такая организация органов государственной власти должна была распространиться на все территориальные единицы Франции. В «Декларации к французскому народу» говорилось, что из делегатов федерированных коммун составляется «великая центральная администрация, чем и обеспечивается единство Франции»[18]. Образуемые свободными демократическими выборами коммуны провинций должны были избирать представителей в национальное собрание, ведающее делами всей страны. «Великая центральная администрация» предполагалась как представительный орган, формируемый в многостепенном порядке. К. Маркс видел в предложенной коммунарами организации государственной власти условие обеспечения единства нации[19].

Опыт Парижской коммуны был учтен при создании социалистического государства в нашей стране. В. И. Ленин писал: «Будем учиться у коммунаров революционной смелости, будем видеть в их практических мерах намечание практически-насущных и немедленно-возможных мер...»[20].

* * *

На формирование системы съездов Советов оказали свое влияние созывавшиеся до Октябрьской революции партийные съезды. Приня-

---

[15] Большая Советская Энциклопедия. Изд. 3-е, т. 7, с. 154.

[16] См.: Ким А. И. Организация власти в Парижской коммуне.— Доклады научной конференции, посвященной 100-летию Парижской коммуны. Томск, 1971, с. 9.

[17] См.: Лукин Н. (Антонов Н.). Парижская коммуна 1871 года. Госиздат, 1922, с. 169.

[18] См.: Лукин Н. (Антонов Н.). Указ. соч., с. 189.

[19] Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 17, с. 343—344.

[20] Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 33, с. 117.

тый на II съезде РСДРП Устав партии провозгласил съезд верховным органом. Для формирования съезда использовался многостепенный порядок выборов: первичные организации посылали делегатов на общегородскую конференцию, она — на губернскую или областную, а последняя — на съезд. Например, общегородская Харьковская конференция 10 июля 1917 года избрала двух человек на областную конференцию в Екатеринославль, которая, в свою очередь, делегировала шесть человек на VI съезд РСДРП[21]. Высокий авторитет партии большевиков, их постоянная работа в массах содействовали использованию организационных форм партийного строительства при создании органов государственной власти.

Съезды Советов являлись гибкой, удобной и доступной для революционных масс формой народного представительства. Трудящиеся сами выбирали своих делегатов на съезды. Волостные съезды избирались общими собраниями (сходами), а делегаты на вышестоящие съезды посылались от соответствующих низовых съездов. При этом делегаты получали наказы, которыми обязаны были руководствоваться. Наказы являлись важной формой связи центральных органов и мест. Так, в адрес Второго Всероссийского съезда Советов от местных Советов крестьянских депутатов поступило 242 наказа, которые вошли в обобщенном виде в декрет о земле[22].

Съезды Советов не являлись постоянно работающими органами и созывались на непродолжительное время. Так, например, съезд Советов Екатеринославской губернии в августе 1917 года заседал только 4 дня, столько же длился Воронежский губернский съезд Советов крестьянских депутатов в апреле 1917 года[23], даже II Всероссийский съезд Советов, принявший первые декреты нового государства, работал только 3 дня, с 25 по 27 октября 1917 года.

В экстренных случаях делегаты на съезд могли быть направлены непосредственно Советами. Так, в сентябре 1917 года губбюро по организации Владимирского Совета разослало местным Советам приглашения с просьбой срочно командировать представителей на съезд[24]. Избрание делегатов съезда непосредственно Советами облегчало выборы в условиях острой классовой борьбы, свидетельствовало о гибком характере съездов как представительных органов. По мере преодоления сопротивления контрреволюционных сил непосредственное представительство Советов на съездах сократилось. Преобладающим стало избрание делегатов на съездах. В 1924 году на уездных съездах было всего 4,5% делегатов, посланных сельскими Советами[25].

В отличие от буржуазных представительных органов России, съезды Советов избирались многостепенными выборами. Это приближало их к избирателям, ликвидировало оторванность от народа. Многостепенные выборы съездов Советов позволяли сочетать прямые выборы волостных съездов с непрямыми выборами вышестоящих съездов. Они не допускали проникновения в эти органы враждебных элементов, отсеивая их на первых ступенях избирательной кампании[26]. Многостепенные выборы должны были подготовить народные массы к переходу ко всеобщему, равному и прямому избирательному праву.

Конечно, съезды Советов имели и некоторые недостатки, относя-

---

[21] См.: Большевистские организации Украины (март—ноябрь 1917 г.) Киев, 1957, док. №№ 380, 383, 404.

[22] См.: Гимпельсон Е. Г. Из истории строительства Советов (ноябрь 1917 г.—июль 1918 г.). М., 1958, с. 15.

[23] Ремезова Т. А. Советы крестьянских депутатов в 1917 году.— Исторические записки. 1950, № 32, с. 11, 13.

[24] Борьба за Октябрьскую революцию во Владимирской губернии (1917—1918 гг.). Владимир, 1957, док. № 63.

[25] Лепешкин А. И. Советы — власть трудящихся. М., 1966, с. 251.

[26] См.: Ким А. И. Советская избирательная система. М., 1962, с. 48.

щиеся к их организации и деятельности. Они, особенно в дооктябрьский период, действовали разрозненно, не имели ни общих норм представительства, ни установленной периодичности созыва, ни регламента работы. Это затрудняло деятельность съездов, вносило разнобой в решение вопросов политического момента.

Однако эти недостатки не являются имманентно присущими съездам Советов как форме народного представительства. Они объясняются трудностями организационного периода в становлении социалистической государственности в нашей стране.

Связанные организационно и политически, съезды Советов составляли единую систему органов нового типа. Они не только выбирали делегатов, но и прежде всего осуществляли власть на местах. Так, в мае 1917 года Гусевский районный съезд Советов Владимирской губернии принял решение немедленно передать землю крестьянам, не дожидаясь Учредительного собрания[27]. Аналогичные резолюции были вынесены в первой половине октября Херсонским губернским съездом крестьянских Советов и Киевским съездом крестьян и солдат частей тыла Юго-Западного фронта[28].

Сосредоточие реальной власти в руках съездов Советов способствовало становлению их как органов государственной власти. В. И. Ленин писал: «Вся власть в государстве, снизу доверху, от самой захолустной деревушки до каждого квартала в Питере, должна принадлежать Советам рабочих, солдатских, батрацких, крестьянских и т. д. депутатов. Центральной государственной властью должно быть объединяющее эти местные Советы Учредительное собрание или Народное собрание, или Совет советов,— дело не в названии»[29].

На выбор съездов Советов в качестве органов государственной власти повлиял тот факт, что на местах съезды Советов стали проводиться раньше созыва Всероссийских съездов и их конституционного закрепления.

В. И. Ленин отмечал, что «на местах революция зашла дальше, чем в Питере»[30], что необходим «сбор опыта с мест для подталкивания центра: «места» становятся образцом»[31]. Так, в марте 1917 года в Тифлисе прошел съезд Советов рабочих депутатов Закавказья, в апреле состоялся Западно-Сибирский съезд Советов[32]. При формировании съездов не существовало единых норм представительства и порядка выборов. Их определяли сами Советы. Так, областное бюро Совета рабочих и солдатских депутатов Поволжья и Урала в марте 1917 года установило нормы представительства на областной съезд и указало, что «губернские города до областного съезда созывают губернские съезды, имеющие право делегировать от себя, как съезда, трех представителей»[33]. Оргбюро по созыву Финляндского областного съезда в апреле 1917 года предложило избирать делегатов съезда на заседаниях Советов[34]. Такой же порядок выборов был использован во Владимирской губернии при созыве I губернского съезда Советов[35]. Голосование про-

---

[27] Борьба за Октябрьскую революцию во Владимирской губернии (1917—1918 гг.). Владимир, 1957, док. № 23.

[28] См.: Борьба за Великий Октябрь на Николаевщине. (Февраль 1917 г. — март 1918 г.). Николаев, 1957, док. № 94; Борьба за власть Советов на Киевщине (март 1917 — февраль 1918 гг.). Киев, 1957, док. № 381.

[29] Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 31, с. 187.

[30] Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 32, с. 218.

[31] Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 31, с. 385.

[32] См.: Организация и строительство Советов РД в 1917 году. М., 1928, с. 167; Борьба за власть Советов в Томской губернии (1917—1919 гг.). Томск, 1957, док. № 40.

[33] Организация и строительство Советов РД в 1917 году. М., 1928, с. 165—166.

[34] Там же, с. 160.

[35] См.: Борьба за Октябрьскую революцию во Владимирской губернии (1917—1918 гг.). Владимир, 1957, док. № 44.

водилось тайно или открыто. Списки кандидатов выдвигались партийными фракциями и группами делегатов, но зачастую кандидатов называли прямо на съезде.

Большой разнобой в организации съездов Советов дооктябрьского периода объясняется различием условий классовой борьбы в районах страны и высоким уровнем революционного творчества масс.

После Великой Октябрьской социалистической революции трудящиеся использовали привычные способы формирования представительных органов. Так, в марте 1917 года при создании Бакинского Совета рабочих и военных депутатов были применены непрямые выборы. Согласно наказу, разработанному специальной комиссией, каждые 25 человек выбирали одного уполномоченного, 10 уполномоченных — одного выборщика, 4 выборщика — одного депутата[36]. Такой порядок был сохранен и при дополнительных выборах в Бакинский Совет в мае 1917 года, с тем лишь изменением, что один выборщик избирался от 20 уполномоченных, а один депутат — от 8 выборщиков[37]. Наличие выборщиков позволяет характеризовать выборы в Бакинский Совет как косвенные, применявшиеся в царской России для формирования представительных органов. Однако революционные массы использовали только форму выборов, полностью наполнив их новым содержанием. Косвенные выборы преградили путь в Совет враждебным элементам, обеспечив при этом представительство трудящихся.

Вторую жизнь обрели в новых органах власти наказы избирателей, известные еще сословно-представительным органам XVI века. Наказы стали представлять универсальную форму связи депутатов с избирателями. Через наказы революционный народ определял свое отношение к политическим вопросам, выражал свою совокупную волю. Так, 255 Советов и комитетов из 366, представленных на II Всероссийском съезде, дали своим делегатам наказ проголосовать за власть Советов[38].

Состоявшееся 29 марта — 3 апреля 1917 года Всероссийское совещание Советов способствовало упорядочению строительства советской системы. Установив нормы представительства на I Всероссийский съезд, совещание призвало повсеместно создавать комитеты Советов, «опирающиеся на периодически созываемые областные районные съезды»[39]. Исполком Петроградского Совета конкретизировал это положение, указав, что наиболее желательной организацией представительства являются выборы делегатов на съездах[40].

Такой порядок формирования органов власти был избран не случайно. Съезды Советов пользовались у народных масс высоким авторитетом и доверием. На многочисленных митингах, собраниях, заседаниях и съездах Советов трудящиеся требовали созыва Всероссийского съезда и передачи ему всей полноты власти. Так, в резолюции Совета солдатских депутатов Томского гарнизона от 19 мая 1917 года содержалось требование «организации центральной власти через Всероссийский съезд Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов»[41].

Местные съезды Советов, созывавшиеся по почину трудящихся, сами выступили инициаторами Всероссийских съездов, явились моделью их организации в условиях государства диктатуры пролетариата. При этом был учтен как опыт большевистской партии, так и опыт традиционных форм представительства.

---

[36] Организация и строительство Советов РД в 1917 году. М., 1928, с. 33.

[37] Там же, с. 121.

[38] Городецкий Е. Н. Рождение Советского государства (1917—1918 гг.). Наука, 1965, с. 61.

[39] Организация и строительство Советов РД в 1917 году. М., 1928, с. 191.

[40] Там же, с. 219.

[41] Борьба за власть Советов в Томской губернии (1917—1919 гг.). Томск, 1957, док. № 45.

Итак, съезды Советов были избраны в качестве органов государственной власти потому, что являлись удобной и доступной народу формой представительства. Провозглашению съездов Советов полновластными органами способствовал и тот факт, что они сами решительно взяли осуществление власти на местах в дооктябрьский период.

СУЩНОСТЬ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА

Н. Н. ХОРОШИЙ

В советской юридической науке недостаточно изучена сущность государственного права. В основу исследования должно быть положено философское учение о сущности, раскрывающее классово-волевой характер права. В государствоведении слабо проявилась тенденция использования для сущностной характеристики права юридических качеств нормативности, регулятивности, общеобязательности. С учетом отмеченного в статье предпринята попытка проанализировать сущность советского государственного права на основе достижений философской и общеправовой науки.

XXVI съезд КПСС, продолжая директивную линию партии по выдвижению науки на передовые рубежи строительства коммунизма, указывает на то, что строительство нового общества без науки просто немыслимо, что наука «...должна быть постоянным «возмутителем спокойствия», показывая, на каких участках наметились застой и отставание, где современный уровень знаний дает возможность двигаться вперед быстрее, успешней»[1].

В марксистской философии сущностью называют действительное содержание предмета, выражающееся в единстве всех многообразных и противоречивых форм его бытия. Постижение сущности предмета составляет задачу науки. «Если бы форма проявления и сущность вещей непосредственно совпадали, то всякая наука была бы излишняя», — писал К. Маркс в «Капитале»[2]. В. И. Ленин подчеркивал, что познание развивается от явления к раскрытию сущности предмета[3]. Категория «сущность» чрезвычайно богата по своему содержанию, включает в себя характеризующие ее качества, количество, меру и другие детерминанты. Конкретная сущность представляет собой определенную совокупность свойств предмета, которые отличают данный предмет от другого и составляют его специфические черты. «Поэтому, выявив специфические черты предмета, раскрыв его сущность, мы получим определение предмета»[4].

---

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

[2] К. Маркс. Капитал. М., 1955, т. 3, с. 830.

[3] См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 33, с. 314—315.

[4] Вахтомин Н. К. О роли категорий сущность и явление в познании. М., 1963, с. 116.

Научная характеристика сущности права впервые дана классиками марксизма-ленинизма, которые показали экономические, политические, социально-психологические аспекты сущности права. Классово-волевой характер права подчеркивается практически во всех его определениях, которые сформулированы в советской юридической литературе. Социальное содержание воли господствующего класса, возведенной в закон, именуют сущностью права большинство теоретиков права[5]. При этом развитие сущности советского права из права пролетариата, трудящегося крестьянства и солидарных с ним слоев населения в общенародное право как право нового этапа понимается «как развертывание... всех его характерных признаков в рамках существующего типа»[6]. В то же время изменения сущности каждой данной социально-экономической формации осуществляются внутри, в границах той же сущности. «Так, основой сущности советского права на первой фазе развития советского общества... было то, что оно выражало волю рабочего класса и его союзников, а на второй... волю всего советского народа. Однако сущность советского права, несмотря на эти изменения, была и остается социалистической. Советское право всегда выражало волю трудящихся масс...»[7].

С учетом вышеотмеченного для уяснения сущности советского государственного права следует решить по меньшей мере две основные задачи: установить, как развивается сущность советского государственного права на разных этапах развития советской государственности и каковы ее характерные черты. Становление и развитие советского государственного права — это яркая глава истории советского права, ибо государственно-правовые нормы непосредственно фиксируют сущностную характеристику социалистического права, являются исторически первичными по отношению к другим отраслям права. Конституирование советской государственности было связано с победой Великой Октябрьской революции в России, с формированием национальной государственности не только великорусского народа, но и собственной советской социалистической государственности народами национальных окраин России. Провозглашение советской государственности народами России оформлялось решениями их национальных съездов Советов. Так возникла и была юридически оформлена национальная советская государственность у большинства советских наций и народностей, создавших в составе СССР союзные и автономные республики, области и округа[8]. В последующие годы эти учредительные функции осуществляют преемники съездов Советов — Верховные Советы. Выполняя учредительные функции, указанные органы создавали основу советского социалистического права, принимая конституции, конституционные и текущие законы, другие нормативные акты. Большую и важную нормотворческую работу проводили другие высшие органы государственной власти и управления, в том числе в области создания государственно-правовых норм. Эти нормы превалируют в первых актах высших органов государственной власти, что было обусловлено характером задач, стоящих перед молодой Советской властью по ее оформлению.

---

[5] См., напр.: Фарбер И. Е. О сущности права. Изд-во Саратовск. ун-та, 1959, с. 13; Александров Н. Г. Сущность социалистического права. М., 1969, с. 91—92; Марксистско-ленинская общая теория государства и права.— Социалистическое право. М., 1973, с. 27.

[6] Бабаев В. К. Советское общенародное право: сущность и тенденции развития.—Советское государство и право, 1980, № 6, с. 5.

[7] Керимов Д. А. Философские проблемы права. М.: Мысль, 1972, с. 45—46.

[8] См.: Съезды Советов в документах. 1917—1936. М., 1959, т. 1; Съезды Советов в документах. 1917—1936. М., 1960, т. 2; Съезды Советов в документах. 1917—1936. М., 1960, т. 3.

Типичные акты такого характера — это обращение II Всероссийского съезда Советов «К рабочим, солдатам и крестьянам!», декреты о мире и о земле; принятые III Всероссийским съездом Советов Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, резолюции о федеральных учреждениях Российской Республики и о новом названии верховной государственной власти; принятая пятым Всероссийским съездом Советов Конституция Российской Федерации 1918 года и другие. Названия этих актов, связанных преимущественно с государственным и национально-государственным строительством, показывают, что они были разнообразными: от конституций, деклараций до постановлений, резолюций. Их особенностью было то, что они носили преимущественно политический характер, ограничивались декларированием важнейших принципов внутренней и внешней политики Советской власти. В полном соответствии с марксистско-ленинским учением о социалистической революции и диктатуре пролетариата как политической форме господства рабочего класса юридические акты Советской власти закрепляли принадлежность власти рабочему классу и его политическим союзникам: крестьянам, солдатам, определили советскую форму власти, ее национально-советский колорит, основы диктатуры пролетариата (политическую, экономическую, социальную, идеологическую).

Так, в актах II Всероссийского съезда Советов провозглашалось взятие верховной власти в руки съезда и передача власти на местах в руки Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, говорилось о том, что новая государственная власть является властью трудящегося большинства: рабочих, солдат и крестьян, опираясь на волю которых, съезд Советов взял власть в свои руки. Эта же идея пронизывает ленинскую Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа, подчеркивающую политическую форму диктатуры рабочего класса — Республику Советов (ст. I), установившую, что «в момент решительной борьбы с эксплуататорами эксплуататорам не может быть места ни в одной из организаций власти. Власть принадлежит целиком и исключительно трудящимся массам и их полномочному представительству — Советам Рабочих, Солдатских и Крестьянских Депутатов» (ст. III). И далее: «В интересах обеспечения всей полноты власти за трудящимися массами и устранения всякой возможности восстановления власти эксплуататоров декретируется вооружение трудящихся, образование социалистической Красной Армии рабочих и крестьян и полное разоружение имущих классов» (ч. 4, ст. II).

В приведенных нормах просматриваются важнейшие элементы сущности права: его классово-волевой характер, государственное происхождение и обеспечение и др. Многообразие сторон сущности советского государственного права находит выражение в других правовых актах в разнообразных логическо-нормативных формах. Так, в принятом V Всероссийским съездом Советов постановлении «Об организации Красной Армии» сущностная характеристика Советской власти и советского государственного права нашла свое выражение в указании на то, что Советской Республике «необходима крепкая революционная армия, способная сокрушить буржуазно-помещичью контрреволюцию и дать отпор натиску империалистических хищников», в провозглашении всеобщей воинской повинности, установлении обязанности совершеннолетних советских граждан защищать Советскую республику от внешних и внутренних врагов. Конституция РСФСР 1918 года, развивая отмеченные принципы социалистического права, определяла основной своей задачей установление «диктатуры городского и сельского пролетариата и беднейшего крестьянства в виде мощной Всероссийской Советской власти в целях полного подавления буржуазии, уничтожения эксплуатации человека человеком и водворения социализма»

(ст. 9). Приведенные конституционные и другие нормативные формулы, раскрывающие сущность социалистического права, показывают, что они основываются на марксистско-ленинском учении о сущности права, в которую включается не только классово-волевая характеристика, но и другие важнейшие характеристики: задачи, цели, потребность, интерес и пр.

Потребности, интерес, цели господствующего класса (классов) в советском государственно-правовом законодательстве находят свое отражение в поступательном развитии этого законодательства. Первые государственно-правовые акты закрепляли основы советской общественной и государственной организации. Последующие акты углубили этот процесс, в особенности в областях, связанных с осуществлением советской государственной власти в форме представительной и непосредственной демократии, института гражданства и осуществления прав и свобод граждан, национально-государственного строительства, функционирования советского государственного аппарата. Так, Советское государство постоянно совершенствовало избирательное законодательство, законодательство о представительных учреждениях. В первые годы этот процесс был обусловлен бурным национально-государственным строительством, в последующие годы он вызывался развитием советской государственности и права от государства и права диктатуры пролетариата к общенародному государству и праву. Совершенствование законодательства выражает интерес в праве. И эта сущностная черта в общенародном праве проявляется в его содержании. Например, конституционные нормы расширили пределы регулирования политической системы, функций государства, положения личности в обществе и государстве, национально-государственного устройства и др. Было обновлено или создано заново законодательство о Советах, начиная от законов о выборах, об отзыве депутатов, о статусе депутата, и кончая законами о местных Советах народных депутатов. Классовый и общенародный интерес в советском праве находит свое выражение в государственно-правовой воле, поскольку двигательной силой любого действия является воля. «Именно воля есть практический реализатор потребности, интереса и цели»[9].

На XXVI съезде КПСС вновь было указано на необходимость и дальше продолжить позитивный процесс обновления советского законодательства. «Три направления выдвигаются тут как первоочередные: руководство народным хозяйством, осуществление конституционных прав граждан и общественных организаций, завершение издания общесоюзного свода законов»[10],— указывал Л. И. Брежнев в Отчетном докладе съезду партии. При этом обращается внимание на отражение в этом процессе потребностей общества и государства. «Заинтересованность в общем деле, в развитии производства, сопоставление мнений ...повышение общественно-политической активности каждого гражданина — в этом суть советской демократии, демократии работающей, действующей»[11]. Потребность, интерес, цель ярко выражены в общенародной советской конституции, в других законодательных актах. Так, в преамбуле Конституции СССР 1977 года определена высшая цель Советского государства — построение бесклассового коммунистического общества. Конкретные потребности в том или ином государственно-правовом регулировании выражены во многих конституционных нормах. Например, потребность в партийном руководстве об-

[9] Керимов Д. А. Указ. соч., с. 134.

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

[11] Там же.

ществом и государством (ст. 6), в основных направлениях развития политической системы советского общества (ст. 9), в социалистической экономической системе (глава II) и др. В текущем государственно-правовом законодательстве, например, в Законе СССР 1978 года «О гражданстве СССР» государственный интерес народа выразился в значительном расширении нормативно-правового регулирования отношений гражданства, в качественном улучшении этого регулирования в целях дальнейшего усиления и развития правовой связи личности и государства. Этот вывод можно сделать уже из названий структурных частей и статей закона, с преамбулы, в которой обращается внимание на связь института гражданства с правами и обязанностями граждан, на то, что Советское государство охраняет права и свободы граждан и обеспечивает их равноправие, а также указывает на обязанности граждан соблюдать конституцию и советские законы, с достоинством нести высокое звание гражданина СССР, оберегать интересы Советского государства, способствовать укреплению его могущества и др.

Наиболее ярко сущность советского государственного права выражена в его конституционных нормах, закрепляющих характер Советской государственной власти на том или ином этапе ее развития. Выше уже упоминалось о том, что Конституция РСФСР 1918 года, устанавливая диктатуру городского и сельского пролетариата и беднейшего крестьянства, подчеркивала, что вся власть в республике принадлежит всему рабочему населению страны, объединенному в городских и сельских Советах (ст. 9—10). Конституция СССР 1936 года провозглашала принадлежность всей власти в СССР трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся (ст. 3). Конституция СССР 1977 года, определяя политическую систему СССР, устанавливает, что вся власть в СССР принадлежит народу, осуществляющему ее через Советы народных депутатов (ст. 2). Логические конституционные формы, отражающие развитие советской государственной власти от власти диктатуры рабочего класса и трудящегося крестьянства к общенародной власти, показывают, что произошло развитие сущности Советской государственной власти. Следовательно, произошло и развитие сущности советского государственного права, ибо именно государственное право в первую очередь регулирует властеотношения (их принципы, основы, механизм). Рассматривая этот процесс, мы руководствуемся достижениями общей теории права, акцентируя внимание на механизме отражения процесса развития сущности государственного права, государственно-правового законодательства как формы выражения права.

Имело ли место развитие советского государственного права? Несомненно, что имело. И этот факт доказан практикой правового строительства и правовой наукой. Но изменилась ли его сущность? В этом вопросе следует солидаризироваться с профессором Д. А. Керимовым, который пишет, что общенародное право — это закономерное следствие развития права диктатуры пролетариата, новая ступень дальнейшего развития подлинно народного характера социалистической правовой системы. «Историческая преемственность и органическая связь права диктатуры пролетариата и общенародного права как двух этапов развития одного и того же типа права — права социалистического — выражается также в том, что на всем протяжении его существования решающая роль в его создании и реализации принадлежит рабочему классу. В этом прежде всего находит свое выражение классовая сущность социалистического права, призванного на всех этапах своего развития защищать классовые интересы рабочих и крестьян...». И далее: «Следовательно, превращение советского права в общенарод-

ное отнюдь не ликвидирует его классовой сущности, природы, характера»[12].

Итак, развитие советского государственного права от права диктатуры пролетариата к общенародному праву не изменяет его классовой природы, сущности: оно остается классовым, выражает интересы тех же классов: рабочих и интеллигенции. Общенародным право стало потому, что общенародной стала советская государственная власть, которая перестала подавлять, у которой, по сравнению с властью государства диктатуры пролетариата и трудящегося крестьянства, интеллигенции, значительно изменились функции, механизм формирования государственной воли народа, выражаемой в праве. «Существенным признаком общенародной государственной власти является исполнение общих для всего общества дел, каковыми является строительство коммунистического общества»[13]. Классово-волевая сущность советского государственного права остается неизменной потому, что на всех этапах развития Советского государства государственное право выражало и выражает в настоящее время государственную волю трудящихся: рабочих, крестьян и интеллигенции. Общенародный характер государственное право приобрело не в результате изменения его социальной природы, а потому, что изменилась социальная структура нашего общества в количественном (в смысле соотношения), но главным образом в качественном отношениях в связи с формированием новой исторической общности — советского народа. Эта классово-волевая сущностная сторона в государственно-правовом законодательстве непосредственно проявляется в его содержании, которое претерпело преимущественно качественные изменения, стало значительно совершеннее. В количественном отношении оно стало многообразнее.

Нормативность и общеобязательность государственного права как его сущностные характеристики, имея самостоятельное значение, при анализе государственно-правовых норм требуют своего отражения прежде всего в дефиниции. Это обстоятельство мы имеем в виду, опуская конкретно-социологическое обоснование особенностей этих признаков в нормах государственного права. С учетом отмеченного можно приступить к подготовке формулирования определения сущности советского государственного права. Исходя из сущности советского общенародного права в целом, отметим, что сущность советского государственного права выражается в совокупности таких определяющих его черт, как волевой характер права (воля рабочего класса и его союзников или общенародная воля), нормативность (устанавливает общие правила поведения), регулятивность (активно воздействует на общественные отношения), общеобязательность (директивность, императивность предписаний), государственное обеспечение (в том числе принуждением).

Таким образом, сущность права — это сложное его свойство, позволяющее получить необходимое для его понимания представление

---

[12] Керимов Д. А. Указ. соч., с. 159, 160.

[13] Ким А. И. Теория советского избирательного права и применение избирательного законодательства при формировании представительных органов власти в СССР: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Томск: Изд-во Томск. ун-та, 1965, с. 14; См. также: Ким А. И. Государственная власть и народное представительство в СССР. Томск: Изд-во Томск. ун-та, 1975; Советская общенародная государственная власть, пишет автор, «есть организованная сила народа, выражающая его суверенитет, опирающаяся на достигнутое им прочное социально-экономическое и идейное единство при ведущей роли рабочего класса и обеспечивающая под руководством КПСС участие всех граждан в управлении социальными и экономическими процессами, подчиняя каждого члена общества суверенной воле всего народа в целях построения коммунистического общества в СССР» (с. 90).

о нем. Определение сущности государственного права поможет сформулировать понятие отрасли права, так как сущностная характеристика права раскрывает самые существенные его черты. Оценивая методологическое значение логического понятия сущности советского государственного права, следует иметь в виду его полезность для углубления знания об отрасли права, ибо дополнительные сведения о сущностной характеристике данной отрасли права объективно должны помочь качественней раскрыть содержание этого сложного явления. Мы должны учитывать, что в распространенных определениях советского государственного права превалирует акцент на характеристике предмета государственно-правового регулирования. В результате этого логическая формулировка понятия отрасли государственного права весьма близка к логической формулировке предмета государственно-правового регулирования. Даже в тех исключительных случаях, когда в обосновании определения указывается на ряд сущностных характеристик советского государственного права (например, классово-волевую, нормативную, регулятивную и др.), в конечных определениях ограничиваются традиционными формулами, очерчивающими характеристику предмета правового регулирования[14].

Таким образом, **сущность советского государственного права** выражается в его объективных качествах. Оно (право) представляет собой часть советской правовой системы (отрасль), состоящую из совокупности общеобязательных **правил поведения** (норм), установленных или санкционированных государственной властью, выражающей общую **волю** трудящихся (всего народа), обусловленную материальными условиями их жизни, направленными на регулирование выгодных и угодных трудящимся (народу) общественных отношений, связанных с возникновением и существованием советской общественно-политической организации, национально-государственного устройства, с установлением и обеспечением демократических принципов организации и деятельности системы государственных органов, правовых основ положения личности в советском обществе и государстве.

---

[14] «С точки зрения социальной **сущности** порядок установления и обеспечения государством,— пишет А. И. Лепешкин,— нормы государственного права, как и нормы других отраслей права, едины. Все правовые нормы выражают **волю** советского народа, устанавливаются либо санкционируются государством, его соответствующими органами. Их соблюдение обеспечивается принудительной силой государства». (Советское государственное право/Под ред. А. И. Лепешкина. М., 1971, с. 3). И далее: «Советское государственное право есть одна из отраслей социалистического права. Она представляет собой совокупность объективно обусловленных норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают в связи с осуществлением государственной власти в формах представительного и непосредственного народовластия, с закреплением форм национально-государственного устройства, обеспечивающих осуществление суверенитета народа, и в связи с закреплением основ правового статуса советского гражданина». (Там же, с. 25—26).

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ ЗНАЧЕНИЕ РЕГЛАМЕНТА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА СССР

А. И. КИМ, Л. П. ПОНУРОВСКАЯ

19 апреля 1979 г. принят Регламент Верховного Совета СССР[1]. Он, отвечая полностью своему назначению в реализации соответствующих конституционных положений, знаменует важный этап в развитии представительного народовластия в СССР и в совершенствовании государственно-правового законодательства о Советах как органах народного представительства. Регламент является нормативным актом, кодифицирующим разветвленное законодательство за годы Советской власти в этой области и обобщает богатейшую практику организации и деятельности высшего представительного органа государственной власти в СССР. Его значение огромно как для дальнейшего совершенствования порядка деятельности Верховного Совета СССР, так и для разработки и принятия в союзных и автономных республиках Регламентов Верховных Советов, что предусмотрено новыми конституциями республик[2]. Регламент Верховного Совета СССР, несомненно, послужит образцом для Регламентов Верховных Советов союзных и автономных республик[3].

Принятие Регламента Верховного Совета СССР выдвигает перед советским государствоведением задачу всестороннего изучения теоретических аспектов, связанных с его государственно-правовым значением.

* * *

Представительные учреждения — ровесники государственности. Они в течение длительного периода своего функционирования выработали определенный порядок своей работы, порядок, обеспечивающий во всех случаях интересы тех классов, которые в данную эпоху находятся у руля правления в государстве.

Для эпохи буржуазной государственности характерно формальное признание равенства всех граждан перед законом. Сообразно с этим представительное правление приняло форму народного представительства, хотя, разумеется, оно было по-прежнему далеко от народа. Однако в этот период в народном представительстве, являющемся суррогатом демократии, всегда имеется потенциальная опасность того, что оно может превратиться в действительное **народное** представительство. В

---

[1] Ведомости Верховного Совета СССР. 1979, № 17, ст. 272.

[2] См., например, ст. 121 Конституции РСФСР, ст. 109 Конституции Бурятской АССР и др.

[3] Регламенты Верховных Советов, принятые в союзных республиках, свидетельствуют о таком значении Регламента Верховного Совета СССР.

современный период эта опасность принимает характер реальной перспективы завоевания трудящимися большинства в буржуазных парламентах и превращения их в надежное орудие социалистических преобразований. «Опираясь на большинство народа,— говорится в Программе КПСС,— ...рабочий класс имеет возможность ...завоевать прочное большинство в парламенте, превратить его из орудия, служащего интересам буржуазии, в орудие, служащее трудовому народу... и создать необходимые условия для мирного осуществления социалистической революции»[4].

Учитывая эту угрозу для своих классовых интересов, идеологи буржуазии с самого начала своего политического господства пытались оградить себя от всякого влияния со стороны демократических слоев населения на политическую жизнь. Этому, в частности, была призвана служить буржуазная государственно-правовая наука и обоснованное ею государственно-правовое законодательство. Особое значение приобрело законодательное регулирование порядка работы высшего законодательного органа, где государственная воля имущих классов при формальном признании равноправия всех становится общеобязательными предписаниями, выражающими интересы имущих и обеспеченными силой государственного принуждения. Буржуазная политико-правовая доктрина стремилась создать здесь такую систему, при которой на «законном» основании можно было бы полностью игнорировать волю и интересы громадного большинства населения, лишенного богатства. Такая задача возложена и на **регламенты** (наказы) буржуазных парламентов.

Основы буржуазной доктрины регламентов парламентов были заложены английским мыслителем Иеремией Бентамом (1748—1832). Он видел в надлежащем регламенте парламента надежное средство защиты интересов свободы предпринимательства, за которую всячески ратовал, и специально для первого представительства буржуазной Франции[5] написал в 1791 году трактат «Опыт политической тактики», получивший впоследствии, в 1815 году, название «Тактика законодательных собраний»[6].

К. Маркс называл И. Бентама «...трезво-педантичным, тоскливо-болтливым оракулом пошлого буржуазного рассудка XIX века»[7]. Эта характеристика в полной мере относится к трактату «Тактика законодательных собраний». В основе этого исследования лежала практика английского парламента, которую автор приноравливал к потребностям буржуазного парламентаризма, получившего мощный импульс в лице Национального Собрания Французской Республики. Труд был оценен по достоинству: Национальное Собрание преподнесло Иеремии Бентаму почетное звание французского гражданина.

Трактат И. Бентама содержит много банальных, с точки зрения современного читателя, особенно марксиста, вещей, рассуждений «тоскливо-болтливого», по выражению К. Маркса, характера. Тем не менее автор пытается обосновать такие далеко небезобидные рекомендации, которые по существу были направлены на ограждение законодательного собрания от какого бы то ни было вольнодумства депутатов. Так, он рекомендовал парламентам не допускать в свои стены женщин в качестве законодателей, предоставлять слово с трибуны собрания не всем, а лишь определенному кругу ораторов, запретить произнесение речей по заранее написанным текстам, что было бы «уздой» для депу-

---

[4] Программа КПСС, М., 1961, с. 40.

[5] Первое представительное учреждение буржуазной Франции возникло 17 июня 1789 г., когда представители третьего сословия в Генеральных Штатах объявили себя Национальным Собранием.

[6] Бентам. Тактика законодательных собраний. Спб., 1907.

[7] Маркс К. и Энгельс Ф. Соч., с. 23, с. 623.

татов из демократических слоев, не имеющих навыков произнесения публичных речей экспромтом, введение платной системы допуска публики в гостевые ложи, применение полицейских сил для поддержания порядка в помещениях собраний и др. Соблюдение этих и подобных им мер, по мнению И. Бентама, было необходимым условием для оправдания целей учреждения парламентов. «Тактика политических собраний,— приходит он к выводу,— есть наука, которая учит вести собрания к цели их учреждения посредством соблюдения порядка в их действиях»[8].

Взгляды И. Бентама имели большое влияние на понимание и роль регламентов (наказов) законодательных учреждений в буржуазном государствоведении и государственно-правовом законодательстве последующих времен. Так, Эжен Пьерр в своем исследовании «Traité de droit politique, électorale et parlamentaire» (Paris, 1924)», выдержавшем множество изданий[9], пишет: «По форме он является не чем иным, как внутренним законом палат, сводом правил, имеющих целью регулировать методы и порядок ведения собраний, в которых встречается и сталкивается большое количество противоречивых мнений»[10].

Весьма красноречива оценка буржуазными государствоведами значения регламентов для парламентской жизни, в значительной мере фокусирующей в целом политическую жизнь в условиях буржуазных стран. Уже упоминавшийся Эжен Пьерр писал о регламенте, что «на практике он может явиться грозным орудием в руках партий»[11]. Другой французский государствовед Жозеф Бартелеми признавал, что «регламент может либо способствовать проведению конституции, либо, наоборот, тормозить его»[12]. Еще более определенно говорит о регламенте М. Прело. «Фактически,— пишет он,— регламент часто оказывается важнее, чем сама конституция. Точнее, регламент можно назвать внутренней конституцией палаты и, следовательно, существенной частью конституционного права в материальном смысле»[13].

В английском парламенте, как известно, функционируют регламенты как с институционными нормами, действующими в качестве постоянных правил внутрипарламентской деятельности, так и с «сессионными» правилами, действие которых рассчитано на данную сессию. Однако, как хорошо показал современный английский государствовед Питер Бромхед, на деятельность палаты общин оказывают решающее влияние такие факторы, как спикер, толкование которого правил процедур палаты имеет обязательный характер и создает прецедент, а также лидер палаты общин и главные, по выражению Питера Бромхеда, партийные кнуты. Настолько велика власть спикера, что «в какой-то мере,— пишет П. Бромхед,— положение спикера напоминает положение президента республики с парламентской системой»[14].

Таким образом, регламенты в буржуазных парламентах по существу выполняют ту же роль, что и оговорки в буржуазных конституциях, о чем говорил еще К. Маркс в связи с конституцией Франции 1848 года. «Каждый параграф конституции,— писал он,— содержит в самом

---

[8] Бентам. Тактика законодательных собраний, с. 11.

[9] Марсель Прело так характеризует книгу Э. Пьерра: «Эта книга — плод огромной эрудиции и большого политического опыта автора, собравшего не только действующие правила, но и прецеденты» (Прело М. Конституционное право Франции. М., 1957, с. 468).

[10] См: Прело М. Конституционное право Франции. Пер. с франц. М., 1957, с. 468.

[11] См.: Наказ Палаты депутатов Французской Республики. Спб., 1906, с. 3.

[12] Бартелеми Ж. Государственный строй Франции. Пер. с франц. Соцэкгиз, М., 1936, с. 68.

[13] Прело М. Указ. соч., с. 468.

[14] Питер Бромхед. Эволюция британской конституции. Пер. с английского М., 1978, с. 161.

себе свою собственную противоположность: свободу в общей фразе, упразднение свободы в оговорке»[15].

Политическая практика буржуазных парламентов современности свидетельствует, что регламенты парламентов и ныне являются антинародными, хотя они иногда содержат более или менее прогрессивные правила. Однако они толкуются, как правило, вопиюще произвольно и в корыстных интересах буржуазного большинства. Такая практика вышла за пределы парламентов отдельных стран и стала повсеместной. Так, во Франции, в парламенте которой представлены значительные левые силы, грубо нарушаются, например, те правила, которые предусматривают дисциплинарные санкции против депутатов. При этом они нарушаются так, чтобы санкции были обращены против коммунистов, разоблачающих с трибуны парламента антинародную политику правительства. Их неоднократно произвольно лишали слова, хотя регламент Национального собрания, принятый в 1946 году, предусматривает специальные меры гарантии свободы слова депутата с трибуны Собрания[16]. В регламентах буржуазных парламентов много всякого рода иных рогаток, направленных против прогрессивных депутатов. О них писал в свое время Поль Лафарг: «Парламентские фокусы весьма многочисленны: право голоса и петиции, доставляющие невинное развлечение избирателям; парламентские комиссии и следствия, служащие скорейшим и вернейшим средством отделываться от важных и затруднительных вопросов; бесконечные и болтливые прения о всяких пустяках, помогающие убивать время и затуманивать головы избирателей, и пр., и пр.»[17].

Законодательство и практика применения регламентов в парламентах буржуазных стран в новое и новейшее время с убедительностью показывают, как был прав К. Маркс в их характеристике, которую он дал еще в 1855 году. Он показал, что первыми в законодательной процедуре применили крючкотворство римские олигархи, творцы крючкотворства в судебном процессе[18]. Они перенесли в стены законодательных собраний те правила судебного процесса, которые, будучи крючкотворскими, искусственно усложняют процесс для простых людей, затемняют его так, чтобы при формальном соблюдении всех требований закона обеспечить во всех случаях интересы толстосумов. Правила аналогичного характера приняты и действуют также в законодательных собраниях. Они имеют специальной задачей максимальное затруднение прохождению радикальных законопроектов в парламенте, превращение таким образом правил процедуры законодательствования в эффективный противовес встречающимся иногда левым фразам в конституциях, являющимся вынужденными уступками со стороны буржуазии требованиям демократических слоев населения. Вот та классическая формула, которой К. Маркс характеризует соотношение судопроизводства и регламента парламента: «...ту роль,— пишет он, которую в судах играет судопроизводство, в законодательных органах играют повестка дня и регламент»[19].

Следовательно, регламент выполняет служебную роль по отношению к представительному учреждению, к выполнению им целей его назначения. Такое соотношение представительного учреждения и регламента с необходимостью обусловливает их коренное изменение с переходом государственной власти из рук одного класса в руки другого класса.

---

[15] Маркс К. и Энгельс Ф. Соч., т. 8, с. 132.

[16] См. Крутоголов М. А. Центральные органы власти Французской республики. М., 1956, с. 192.

[17] Лафарг П. Парламентаризм и буланжизм. Соч., т. 1, Соцэкгиз, 1925, с. 90.

[18] Маркс К. и Энгельс Ф. Соч., т. 11, с. 374.

[19] Маркс К. и Энгельс Ф. Соч., т. 11, с. 374.

Уже Парижская коммуна ознаменовала зарождение как нового представительного учреждения, так и соответствующего его характеру регламента. Вполне понятно, что в Коммуне не могло быть речи о едином акте, нормы которого определяли бы в полном объеме процессуальные формы деятельности Совета Парижской коммуны, как не могло быть завершенности во всех иных начинаниях коммунаров. Однако элементы нового типа регламента, которые бы обеспечивали надлежащий порядок работы Совета Коммуны как принципиально нового представительного органа, постепенно зарождались в практике его деятельности. При этом определяющее значение имело то обстоятельство, что государственная система Парижской коммуны не предусматривала образования постоянного исполнительного и распорядительного органа общей компетенции.

Регламент Совета Коммуны был призван обеспечить такой порядок его деятельности, при котором он действовал бы постоянно как слаженный и деловой механизм, как «работающая корпорация» (К. Маркс). Совет собирался ежедневно на утренние и вечерние заседания, благодаря чему обеспечивалось своевременное решение всех вопросов, постоянно выдвигаемых перед коммунарами революционной практикой; последовательно выражая демократизм Совета как учреждения пролетарской диктатуры, заседаниями Совета руководил президиум в составе председателя, двух его заместителей и двух секретарей; первое заседание открывал старейший по возрасту депутат, воздавая тем должное трудовым и общественным заслугам старшего поколения; в деятельности Совета Парижской коммуны неуклонно проводился принцип коллегиальности: заседания считались правомочными лишь при наличии не менее половины членов Совета; за пропуск заседания без уважительных причин предусматривалось дисциплинарное взыскание в виде лишения дневного оклада; для обеспечения делового обсуждения и решения вопросов всем членам Совета предварительно раздавался специальный бюллетень с повесткой дня заседания; запросы и инциденты обсуждались после того, как исчерпана повестка дня; был установлен и определенный порядок формирования подотчетных Совету органов — исполнительной и отраслевых комиссий[20].

Регламент Совета Парижской коммуны, несмотря на его фрагментарность, полностью соответствовал сущности Парижской коммуны как первой исторической формы диктатуры пролетариата. Простые и вместе с тем чеканные правила обеспечивали коллегиальное и деловое обсуждение и принятие решений по вопросам, рассматривавшимся Советом Парижской коммуны. Как мы увидим, регламент Совета Парижской коммуны, хотя он не успел оформиться полностью, оказал свое влияние на организацию работы представительных органов в социалистических государствах последующих эпох.

Республика Советов стала новой государственной формой диктатуры пролетариата, где Советы — представительные органы власти. С самого начала они стали функционировать в порядке, определяемом их социальным назначением, нуждами обеспечения подлинного демократизма в организации их деятельности. Порядок работы Советов, как и в Парижской коммуне, складывался постепенно в практике их деятельности еще в дореволюционный период и в большинстве случаев закреплялся в актах их нормотворчества. Так, тогда же были выработаны основные правила формирования и порядка работы Всероссийских съездов Советов и их Центральных Исполнительных Комитетов. Всероссийское Совещание Советов рабочих и солдатских депутатов[21] и

---

[20] См.: Протоколы Парижской коммуны. 1871. М., 1959, с. 1, 28, 30, 35.

[21] Известия Саратовского Совета рабочих и солдатских депутатов, 1917 г., 6 апр.; Известия Московского Совета рабочих и солдатских депутатов. 1917 г., 9 мая.

Оргкомитет Всероссийского съезда крестьянских депутатов[22] своими решениями установили нормы представительства и порядок избрания их делегатов. Избранные на этих съездах Центральные Исполнительные Комитеты Советов также работали в определенном порядке с соблюдением принципа коллегиальности.

Многие правила, которыми определялся порядок деятельности дооктябрьских Советов, были преемственно подтверждены в практике советского строительства после победы революции и получили дальнейшее развитие в правотворчестве Советов. Уже 2 (15) ноября 1917 года ВЦИК принял свой первый регламент под названием «Проект организации Центрального Исполнительного Комитета», дополненный затем новеллами 2 (15) и 9(16) ноября того же 1917 года. Нормами этого акта был определен порядок работы ЦИК, Президиума ЦИК, отделов ЦИК и материальное положение членов ЦИК[23]. В дополнение к этим актам 17(30) ноября 1917 года ВЦИК утвердил Наказ о взаимоотношениях ВЦИК и СНК[24]. Значение этих актов для государственного строительства Советской России того времени было огромно, если иметь в виду, что тогда еще не было Конституции Российской Советской Республики, а в состав ВЦИКа входили не только большевики.

Так вырабатывался в практике государственного строительства Советской России регламент высшего представительного органа. По мере дальнейшего накопления опыта строительства советской государственности и в соответствии с потребностями революционной практики высшие органы власти не только Союза ССР, но и союзных и автономных республик постепенно вырабатывали свои регламенты, совершенствовали их и приноравливали к назревшим потребностям практики строительства социализма[25].

* * *

Исторический опыт организации работы Совета Парижской коммуны, Советов в СССР и представительных органов власти в зарубежных социалистических странах с убедительностью подтверждает марксистско-ленинское положение о коренном отличии социалистических представительных учреждений от капиталистических, о подлинном их демократизме.

Для изучения природы и назначения регламентов представительных органов социалистических стран важное методологическое значение имеет высказывание К. Маркса о соотношении судопроизводства и регламента законодательных собраний, о чем речь шла выше.

Судопроизводство и регламент законодательных собраний, как и всякое правовое явление, будучи надстрочным, непременно несет в себе классовую нагрузку. Выше говорилось о том, что в буржуазных странах и правила законодательных собраний, подобно правилам судопроизводства, предназначены для того, чтобы причинять с помощью крючкотворских приемов затруднение прохождению радикальных законопроектов, направленных против интересов имущих, равно и облегчение прохождению проектов законов, направленных на охрану их интересов.

---

[22] Газ. «Земля и воля», 1917 г., 23 апр., Саратов.

[23] Декреты Советской власти, т. 1. М., 1957, с. 36—39.

[24] Декреты Советской власти, т. 1, М., 1957, с. 102.

[25] Так, уже Учредительный съезд Советов Казахской АССР утвердил 12 октября 1920 года Положение об организации власти, которое в числе других вопросов определило порядок работы съезда Советов, ЦИК и Президиума ЦИК, а также порядка образования и работы СНК (См.: Собрание законодательства Казахской АССР. 1920—1936 гг. Алма-Ата, 1969, с. 47—54).

В советском социалистическом государстве и судопроизводство, и регламент представительных органов имеют качественно иную природу, ибо они отражают истинно демократическую, социалистическую сущность общественного и государственного строя. Так, в действующих ныне Основах гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик[26] и Основах уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик[27] говорится, что задачами судопроизводства в Советском государстве являются правильное и быстрое разрешение гражданских и уголовных дел, обеспечение правильного применения закона в целях охраны советского общественного и государственного строя, прав и охраняемых законом интересов государства, кооперативных и иных общественных организаций и граждан, укрепления социалистической законности, воспитания граждан в духе неуклонного уважения советских законов и уважения правил социалистического общежития. Аналогичные задачи выполняет и порядок работы советских представительных органов власти.

В СССР представительными являются выборные органы государства как в центре, так и на местах. «Советы народных депутатов,— говорится в ст. 89 Конституции СССР,— Верховный Совет СССР, Верховные Советы союзных республик, Верховные Советы автономных республик, краевые, областные Советы народных депутатов, Советы народных депутатов автономных областей и автономных округов, районные, городские, районные в городах, поселковые и сельские Советы народных депутатов — составляют единую систему органов государственной власти». Совет народных депутатов каждого звена работает в определенном порядке и соответственно этому имеет свой регламент. При этом для регламентов Советов любого звена имеют руководящее значение принципы и положения, нашедшие свое воплощение в Регламенте Верховного Совета СССР. В Регламенте Верховного Совета СССР наиболее полно выражены существенные черты, характеризующие общий порядок работы Советов народных депутатов. Вместе с тем он имеет своеобразное содержание, обусловленное сущностью Верховного Совета СССР, его местом в системе органов Советского государства и его социальным назначением. Это выгодно отличает Регламент Верховного Совета СССР, как и регламент Совета народных депутатов любого другого звена, от регламентов буржуазных парламентов.

Так, парламенты в буржуазных государствах являются по природе и правовой характеристике лишь органами законодательства; их влияние на общественно-политическую жизнь государств неизбежно и в существенных чертах ограничено. В противоположность этому Верховный Совет СССР, как и Верховные Советы в союзных и автономных республиках, являются высшими органами государственной власти, которые осуществляют верховное государственное руководство, высшее управление и контроль. Регламенты в буржуазных странах преимущественно направлены на организацию внутренней жизни парламентов. Поэтому буржуазные государствоведы рассматривают регламенты лишь как свод «правил **внутреннего** распорядка занятий многочленного собрания» (Э. Пьерр). Принципиально другое содержание имеет регламент Верховного Совета СССР: он содержит правила как внутреннего распорядка деятельности Верховного Совета СССР, так и отношений его руководства и контроля за подчиненными ему органами государственной власти и управления, правосудия и надзора. Следовательно, Регламент Верховного Совета СССР — это не только правила его внутреннего распорядка; значение его выходит далеко за стены

---

[26] Ведомости Верховного Совета СССР, 1951, № 50, ст. 526.
[27] Ведомости Верховного Совета СССР, 1959, № 1, ст. 15.

Верховного Совета СССР, охватывая так или иначе всю систему высших органов Советского государства.

Регламенты буржуазных парламентов не во всех случаях содержат ссылки на конституции, хотя в последних всегда устанавливаются, в силу их особого значения, основные положения, касающиеся регламента парламентов. «На ход дел,— писал Э. Пьерр, имея в виду регламент,— он часто оказывает большее влияние, чем сама конституция; поэтому в текст конституции нередко вносятся статьи, которые по характеру своему являются чисто регламентарными»[28].

В нашем конституционном законодательстве с самого начала Советской власти большое значение придается регламентарным нормам. Это обусловлено тем, что **порядком** организации и деятельности представительного органа власти обеспечивается эффективное и адекватное выражение и осуществление полновластия народа.

Именно поэтому регламентарные нормы составляют заметную часть в государственно-правовых актах, предназначаемых для регулирования порядка организации и деятельности представительных органов. С другой стороны, этим обусловливается своеобразие государственно-правовой природы Регламента Верховного Совета СССР и регламентов других звеньев представительных органов власти. Конечно, Регламент Верховного Совета СССР—это закон. Так он квалифицируется в самой Конституции СССР (ст. 127). Соответственно этому его проект был подготовлен специальной комиссией Президиума Верховного Совета СССР в порядке, установленном для подготовки законопроектов при широком участии депутатов и постоянных комиссий Верховного Совета СССР, членов Президиума Верховного Совета СССР, Правительства, представителей министерств и ведомств СССР, общественных организаций и научных учреждений; проект обсуждался в Президиумах Верховных Советов союзных республик, рассматривался и одобрен Президиумом Верховного Совета СССР[29].

Вместе с тем, по нашему мнению, Регламент Верховного Совета СССР — **не просто закон;** это — закон **конституционный:** его предметом являются в основе своей те отношения, которые имеют основополагающее, т. е конституционное значение для осуществления верховной власти в Советском государстве. Именно поэтому он **воспроизводит** в наиболее существенных моментах нормы самой Конституции СССР. В то же время это не конституция, ибо акт содержит в подавляющем большинстве нормы, лишь конкретизирующие соответствующие конституционные положения. Таким образом, Регламент Верховного Совета СССР состоит как из конституционных по своему значению норм, так и норм, характерных для текущего законодательства. В силу этого мы и полагаем, что **Регламент Верховного Совета СССР как по своему материальному содержанию, так и по своим юридическим признакам является той разновидностью советского закона, которая должна рассматриваться как конституционный закон.**

В Конституции СССР (ст. 127) говорится о предмете Регламента Верховного Совета СССР: он определяет **порядок деятельности Верховного Совета СССР и его органов.** Таким стал на практике Регламент Верховного Совета СССР: в нем **порядку** деятельности Верховного Совета СССР уделено основное внимание. Вместе с тем в этом акте уделено значительное внимание и вопросам организации Верховного Совета СССР и подчиненных ему органов, организации органов в смысле придания им определенной юридической формы, характера **оформленности,** являющейся, как подчеркивал В. И. Ленин, важнейшим призна-

---

[28] См.: Пьерр Эжен. Указ. соч.

[29] См.: Гуреев П. П., Лазарев Л. В. Регламент Верховного Совета СССР.— Советское государство и право, 1979, № 11, с. 4.

ком всякой организации как социального формирования[30]. Так, в ст. 1 Регламента Верховного Совета СССР говорится о порядке формирования Верховного Совета СССР из двух равноправных палат, ст. 17 — о порядке формирования Президиума Верховного Совета СССР из числа депутатов на первой сессии вновь избранного Верховного Совета СССР, ст. 26 — о порядке формирования комиссий Верховного Совета и его палат, ст. 31 — о порядке формирования Совета Министров СССР, ст. ст. 34—37 — о порядке формирования Комитета народного контроля СССР, избрания Верховного Суда СССР, назначения Генерального прокурора СССР.

Следовательно, при характеристике Регламента Верховного Совета СССР вряд ли правомерно ограничиваться констатацией того, что он регулирует **порядок** деятельности Верховного Совета СССР и его органов; нам представляется, что следует непременно подчеркивать в качестве одного из основных признаков определяемого явления то обстоятельство, что этот законодательный акт регулирует и **порядок формирования** Верховного Совета СССР и его органов. Такое понимание вопроса не противоречит смыслу ст. 127 Конституции СССР. Она, как известно, указывает, что «порядок деятельности Верховного Совета СССР и его органов определяется Регламентом Верховного Совета СССР и другими законами СССР, издаваемыми на основе Конституции СССР». Здесь вовсе не говорится, что сказанным исчерпывается содержание рассматриваемого нормативного акта, а лишь означает, что порядок деятельности указанных в норме органов регулируется этим и подобными ему актами.

Конечно, в собственном смысле слова формирование Верховным Советом его органов тоже есть элемент его деятельности. Но это особый род деятельности, которая в основе своей определена самой Конституцией СССР, а потому в Регламенте Верховного Совета СССР воспроизводится лишь в общих чертах; с другой стороны, это такая деятельность, которая составляет необходимую предпосылку его деятельности в иных сферах его компетенции,— законодательной, исполнительной и контрольной. Поэтому каждая глава, посвященная видам подчиненных Верховному Совету СССР органов государства, начинается с указания того, в каком порядке формируется каждый из этих органов.

Исходя из сказанного и с учетом принципов работы Советов, о которых говорится в ст. 94 Конституции СССР, **мы понимаем под Регламентом Верховного Совета СССР конституционный закон, представляющий собой свод основных правил, которые, раскрывая и конкретизируя соответствующие конституционные положения, определяют порядок формирования и деятельности Верховного Совета СССР и подчиненных ему органов, обеспечивающий на основе коллективного, делового и свободного обсуждения и решения вопросов эффективное выполнение возложенных на него высоких и ответственных функций по верховному государственному руководству, управлению и контролю в СССР.**

Нормы Регламента Верховного Совета СССР, имея предметом своего регулирования **порядок** формирования и деятельности Верховного Совета СССР и подчиненных ему органов, по своей природе являются **процессуальными**[31]. Сообразно с этим будет правильнее, если сказать, что регламент представительного органа — это такой источник государственного права и советского строительства, который, по преимущественному большинству содержащихся в нем норм, еще раз свидетельствует о наличии в государственном праве процессуальных норм и о процессуальной природе советского строительства как отрасли советского государствоведения.

---

[30] См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 8, с. 241.
[31] См.: Гуреев П. П., Лазарев Л. В. Указ. ст., с. 6.

ЧАСТИ НАЦИЙ И НАРОДНОСТЕЙ СССР КАК СУБЪЕКТЫ АВТОНОМИИ

А. И. КИМ, Ф. А. МУРТАЗА-ОГЛЫ

В литературе по советскому государственному праву глубокому изучению подвергаются вопросы реализации нациями и народностями нашей страны своего права на самоопределение и создание ими, в частности, автономных образований. В то же время слабо исследованы случаи создания таких автономных образований частями некоторых наций и народностей. Имеется настоятельная необходимость их изучения. Это вызывается прежде всего потребностями дальнейшего осуществления ленинского курса на всестороннее сближение социалистических наций и народностей, о чем еще раз говорилось на XXVI съезде КПСС, успешного решения проблем национально-государственного строительства, возникающих в условиях развитого социализма и требующих чуткого внимания партии[1].

Часть нации — понятие родовое. Оно означает **национальное меньшинство,** под которым понимается такая часть нации, которая проживает в отрыве от нее, среди инонационального населения, но не потеряла еще национального самосознания, общности языка и культуры с исходной этнической общностью[2], и **этнографическую группу,** под которой имеется в виду часть нации, которая проживает внутри данной нации, но имеет специфические для нее в языковом, культурном и хозяйственном отношении локальные особенности[3].

В союзных республиках СССР имеется немало автономий, образованных не нациями и народностями, а их **частями.** В настоящей статье мы намерены рассмотреть лишь некоторые вопросы, связанные с образованием автономий частями ряда наций и народностей СССР.

---

[1] См.: Брежнев Л. И. Отчетный доклад ЦК КПСС XXVI съезду КПСС и очередные задачи партии в области внутренней и внешней политики. М., 1981, с. 77.

[2] См.: Малиновский Л. В. Национальные меньшинства как формы этнической общности.— В кн.: Актуальные проблемы истории национально-государственного строительства в СССР. Душанбе, 1970, с. 354. Некоторые авторы под национальным меньшинством понимают такое меньшинство населения, национальность которого в другом государстве составляет большинство. (См.: Национальные отношения и государство в современный период. М., 1972, с. 136).

[3] См.: Грацианская Н. Н. Этнографические группы Моравии. К истории этнического развития. М., 1975, с. 3—5.

* * *

Декларация прав народов России закрепила, наряду с правом **наций** на самоопределение, и свободное развитие **национальных меньшинств** и **этнографических групп**, населяющих территорию России[4]. Таким образом, Советское государство сразу же после своего возникновения в принципе признало правосубъектность в области национально-государственного устройства не только за нациями и народностями, но и за национальными меньшинствами и этнографическими группами. Из этого вытекает, что они являются, **наряду** с нациями и народностями, правосубъектами и в отношениях, связанных с образованием автономий как формы государственного устройства[5].

Практика строительства Советского многонационального государства знает немало случаев создания частями наций (этнографическими группами и национальными меньшинствами) автономных образований. Однако эти автономии в нашей литературе не всегда рассматриваются как государственные образования частей наций[6]. Так, мы полагаем, что субъектом Аджарской АССР является не отдельная нация «аджарцы», как полагают некоторые авторы, а лишь часть грузинской нации, ее этнографическая группа. Это подтверждается, по нашему мнению, и историческим прошлым современной Аджарии.

В 1564 году территория нынешней Аджарии вместе с проживавшим в ней грузинским населением была отторгнута турками от Грузии и присоединена к Османской империи. Лишь в 1878 году по Берлинскому трактату она вновь была воссоединена с Грузией[7]. Несмотря на трехсотлетнее господство турок в Аджарии, ее население не утратило свои типичные **грузинские** национальные черты: грузинский язык, который для него был и остался родным; грузинские обычаи, нравы, традиции, сознание своей принадлежности к грузинскому народу[8]. В то же время население Аджарии в рамках Османской империи подвергалось и процессу ассимиляции с турками: оно приняло у турок мусульманскую религию, усвоило их язык, пользовалось некоторыми турецкими обычаями, нравами и традициями[9]. Таким образом, аджарцы, проживая за пределами своего отечества, приобрели черты национального меньшинства, которые после воссоединения с Грузией обусловили их выделение в особую этнографическую группу грузинской нации. Поэтому в некоторых официальных документах вплоть до 30-х годов нашего столетия жители Аджарии назывались грузинами-аджарцами[10] или причислялись без всяких оговорок к грузинам. Но, выделяя их в отдельную этнографическую группу, в этих документах в графе «национальность» в одних случаях указывалось «грузины, из них аджарцы»[11], в других указывалось, что аджарцы входят в число грузин[12].

В соответствии с декретом Ревкома ССР Грузии от 16 июля 1921 года «Об автономной Социалистической Советской Республике Аджа-

---

[4] См.: СУ РСФСР, 1917, № 2, ст. 18.

[5] В нашем понимании соотношение государственного и национально-государственного устройства см.: Ким А. И. Новая Конституция и некоторые вопросы теории государственного права.—В сб.: Конституция СССР: Проблемы государствоведения и советского строительства. М., 1980, с. 42—44.

[6] См.: Златопольский Д. Л. СССР — федеративное государство. Изд-во Московск. ун-та, 1967, с. 316.

[7] См.: Ахледиани Н. Н. Из истории народно-освободительной борьбы в Южной Грузии. Батуми, 1956, с. 2—3.

[8] См.: Нижарадзе Н. Советская Аджария. Батуми, 1961, с. 48.

[9] См.: Нижарадзе Н. Указ. соч.

[10] ЦГА Аджарской АССР, ф. р.-178, оп. 1, д. 54, л. 60.

[11] ЦГА Аджарской АССР, ф. р.-178, оп 1, д. 295, л. 52.

[12] ЦГА Аджарской АССР, ф. р.-4, оп. 1, д. 295, л. 51, 98.

рии»[13] население Аджарии как часть (этнографическая группа) грузинской нации было выделено в особую государственность — Аджарскую АССР в составе Грузинской ССР.

Аджарская АССР является важнейшим государственно-правовым средством не только преодоления экономической, политической и культурной отсталости края, что свойственно всем автономиям, но и стирания у аджарцев с собственно грузинами, частью которых они являются, религиозных и иных этнографических различий, воссоединения и консолидации их в одну внутренне сплоченную социально-этническую общность. Уже сейчас, спустя шесть десятилетий после установления в Аджарии Советской власти и образования здесь автономии, коренное население почти полностью утратило чуждые ему турецкие обычаи, нравы, традиции, они вытеснены своими национальными, грузинскими. Наглядным доказательством тому являются результаты сравнительного анализа данных о национальном составе и языке населения Аджарской АССР по четырем переписям населения Союза ССР: в данных переписи населения 1926 года указывалось, что грузины в Аджарии составляют 90 314 человек, **в том числе** аджарцы—70 828 человек[14]; во время переписи населения 1959 года было зарегистрировано лишь 546 аджарцев, остальные жители АССР отнесли себя к собственно грузинам[15]; в переписи же населения 1970 года, а затем — 1979 все аджарцы, перестав быть этнографической группой, безоговорочно отнесли себя к грузинской нации[16].

Итак, Аджарская АССР — форма национальной государственности аджарцев как части грузинской нации, которая в прошлом представляла собой ее этнографическую группу.

* * *

В составе Таджикской ССР также имеется автономия, в которую входит часть таджикской нации. Это — **Горно-Бадахшанская автономная область**, единым субъектом которой является не отдельная нация, а часть таджикской нации, представленная ее этнографическими группами: ваханцами, ишкашимцами, язгулямцами, рушанцами, бартангцами, хуфцами, баджуйцами и ягнобцами.

В вопросе об этносоциальной природе этих народов как субъекте Горно-Бадахшанской автономной области в нашей литературе нет единства взглядов. Одни авторы каждую из этих групп рассматривают как народность[17], другие признают их частью таджикской нации[18]. По-видимому, более близка к истине последняя точка зрения, хотя она также нуждается, как нам представляется, в некотором уточнении.

Таджикская народность формировалась в V—X вв. в рамках государства Саманидов из племен бактрийцев, согдийцев, парканов и саксов. При этом часть сакских и согдийских племен с древних времен проживала в одной из самых сложных по рельефу областей Припамирья: в долинах и ущельях, расположенных между высочайшими, круто вздымающимися Ваханским, Шугнанским, Рушанским, Язгулямским, Вахшским и Дарвозским хребтами, долины которых были изоли-

---

[13] См.: Революционные комитеты Аджарии. Сборник документов и материалов. Сухуми, 1968, с. 47—49.

[14] См.: ЦГА Аджарской АССР, ф. р.-178, оп. 1, д. 54, л. 54.

[15] См.: Подъячих П. Г. Население СССР. М., 1961, с. 112.

[16] См.: Итоги Всесоюзной переписи населения 1970 г. М., 1974, т. 4, с. 20; Население СССР. По данным Всесоюзной переписи населения 1979 г. М., 1980, с. 29.

[17] См.: Сабиров К. Таджикская социалистическая нация — детище Октября. Душанбе, 1967, с. 51.

[18] См.: Раджабов С. А. В. И. Ленин и советская национальная государственность. Душанбе, 1970, с. 384.

рованы от внешнего мира. В результате отдельные сакские и согдийские племена, либо части их, не имея какого-либо общения ни между собой, ни с другими этническими группами, сохраняли свои племенные языки, говоры, обычаи и уклад жизни[19].

Один из диалектов согдийского языка сохранился и до наших дней. Его носителями являются ягнобцы (2 тыс. человек), которые живут в высокогорной долине Ягноба. Сакские же языки и диалекты представлены в настоящее время языками шугнано-рушанской группы: эти диалекты весьма близки между собой, легко достигается понимание говорящих[20].

Итак, таджикский и припамирские народы с точки зрения их этногенеза — это те же таджики. Однако припамирцы, вследствие проживания в течение длительного периода в особых природно-географических условиях, сложились в ряд этнографических групп, каждая из которых, сохраняя черты общности таджиков, вместе с тем имеет свои особые обычаи, нравы и язык. Образование в составе Таджикской ССР Горно-Бадахшанской автономной области показывает с точки зрения государственно-правовой, что в условиях советского строя в качестве единого субъекта права на автономию могут выступать не только отдельная нация или ее часть, но иногда и несколько таких ее этнических подразделений.

За годы Советской власти припамирцы, реализуя свое право на автономию, преодолели с братской помощью всего нашего народа географическую разобщенность со своей этнической основой — с таджикской нацией, постепенно утрачивая тем самым свои бытовые и языковые особенности и консолидируясь с таджиками в одну социально-этническую общность. В прошлом название «тоджик» применялось припамирцами для обозначения таджиков соседних районов, которых они назвали «форсигу» (говорящие по-персидски) или «шаари» (городские). Теперь термин «тоджик» ими употребляется как свое название, подчеркивая принадлежность к единой нации таджиков, осознаваемое ими национальное единство со всем таджикским народом[21]. Уже в данных переписи населения 1959 г. население Горно-Бадахшанской области состояло только из таджиков (89,7%), киргизов (7,4%) и русских (1,9%). Положение не меняется от того, что у некоторых припамирских таджиков и ныне двуязычие, в силу которого они, сознавая себя таджиками, в то же время сохраняют представление о своей принадлежности в прошлом к обособленным, но влившимся теперь в состав таджиков этнографическим группам[22].

* * *

В Азербайджанской ССР также имеется автономия, образованная частью нации. Это — **Нахичеванская АССР.** Нахичеванцы не составляют отдельной нации; они являются частью, этнографической группой азербайджанской нации, самостоятельным субъектом советской автономии.

Во второй половине XVIII века на территории Азербайджана возник ряд самостоятельных или полунезависимых феодальных ханств. В начале XIX века одни из них оказались в сфере влияния Ирана (Южный Азербайджан), другие — России (Северный Азербайджан)[23]. В

[19] См.: Гафуров Б. Г. Таджики. Древнейшая, древняя и средневековая история. М., 1972, с. 374.

[20] См.: Пахалина Т. Н. Памирские языки. М., 1969, с. 12.

[21] См.:Народы Средней Азии и Казахстана. М., 1962, т. 1, с. 658.

[22] См.: Гуревич И. С. Современные направления этнических процессов в СССР.— Сов. этнография, 1972, № 4, с. 22.

[23] См.: История Азербайджана. Баку, 1960, т. 2, с. 1—20.

1828 году Персия, согласно Туркменчайскому договору, уступила России территорию Эриванского ханства и часть Южного Азербайджана — Нахичеванское ханство. Из этих территорий царское правительство образовало новую административно-территориальную единицу — Армянскую область, переименованную впоследствии в Эриванскую губернию[24]. В результате этого нахичеванцы, будучи частью азербайджанского народа, но разобщенными политически с населением Южного Азербайджана и чересполосно — Северного Азербайджана, оказались в среде армянского населения. С установлением Советской власти нахичеванцы образовали свою государственность — Нахичеванскую АССР в составе Азербайджанской ССР, хотя она с последней не имеет общих границ: с севера и востока ее окружает Армянская ССР, с юга и запада — граничит с Ираном (Южным Азербайджаном).

Некоторые авторы считают, что нахичеванцы не являются частью азербайджанской нации, а относятся к талышам[25]. Между тем последние, представляя собой самостоятельную этническую общность людей, проживают не в Нахичеванской АССР, а в Ленкоранском, Астаринском, Лерикском, Масаллинском районах Азербайджанской ССР[26].

* * *

Итак, аджарцы, припамирцы и нахичеванцы, будучи этническими группами грузинской, таджикской и азербайджанской наций и составляя их меньшинство, образовали автономные единицы и таким образом стали самостоятельными субъектами советской автономии.

Кроме них самостоятельными субъектами советской автономии стали некоторые национальные меньшинства. Так, ими стали части бурятской нации, проживающие разрозненно среди русских в разных местностях. Они создали Бурятскую АССР, Усть-Ордынский Бурятский (Иркутская область) и Агинский Бурятский (Читинская область) автономные округа; то же самое — части ненецкой народности, образовавшие Ненецкий (Архангельская область), Ямало-Ненецкий (Тюменская область) и Долгано-Ненецкий (Красноярский край) автономные округа; части осетинской нации, образовавшие Северо-Осетинскую АССР (РСФСР) и Юго-Осетинскую автономную область (Грузинская ССР); части коми, образовавшие Коми АССР и Коми-Пермяцкий автономный округ (Пермская область); часть армянской нации, образовавшая Нагорно-Карабахскую автономную область в составе Азербайджанской ССР.

* * *

Создание этническими группами и национальными меньшинствами своих автономных образований не означает, что правом на автономию могут обладать все части наций. Так, в украинской нации ее частями являются лемки, гуцулы, полищуки, буковинцы, русины, закарпатцы[27]. Однако ни одна из этих частей субъектом автономии не является. В грузинской нации такими ее этническими подразделениями являются тушинцы, имеретины, кахетинцы, мингрелы, сваны, лечхумцы, хевсуры, пшавы, рачинцы, аджарцы, но лишь последние, как мы видели, образовали свою автономию. В то же время все компактно проживающие нации и народности нашей страны самоопределились

---

[24] См.: История Азербайджана, т. 2, с. 45, 91—92.

[25] См.: Лепешкин А. И. Многообразие видов советской автономии.— Правоведение, 1975, № 5, с. 20.

[26] См.: Народы Кавказа. М., 1962, т. 2.

[27] См.: Народы Европейской части СССР. М., 1964, т. 1, с. 145—146, 522.

в различные формы национальной государственности. Это говорит о том, что носителем права на самоопределение, в том числе и на автономию, является, **как правило,** нация, а не ее части.

Это обстоятельство носит прогрессивный характер, ибо признание такого права за всеми частями наций неизбежно привело бы к увековечению их раздробленности по многочисленным мелким национально-государственным образованиям. Тем не менее в условиях советского строя некоторые из них, как мы видели, реализовали это правосубъектное качество. Отсюда возникает необходимость выявления тех обстоятельств (юридических фактов)[28], в силу которых часть той или иной нации стала законом признанным субъектом права на автономию.

При решении вопроса о правосубъектности части нации на автономию решающим является комплекс факторов внутреннего порядка. Автономия призвана обеспечить в возможно короткие сроки преодоление экономической, политической и культурной отсталости национальных меньшинств и этнографических групп, объединение разрозненных частей в единые нации, их консолидацию, обеспечение безусловного уважения национальных обычаев, нравов и традиций. Вместе с тем в отдельных случаях Советское государство, будучи верным международным обязательствам, решая вопрос об автономиях частей наций, принимало во внимание и такие обязательства, поскольку они не противоречили национальной политике Советской власти.

Так, при решении вопроса о создании автономии аджарцев Советское государство исходило прежде всего из внутренних потребностей, вытекающих из ленинских принципов национальной политики большевиков. Здесь речь идет об использовании автономии как государственно-правовой формы принятия действенных мер для повышения уровня экономики, культуры и благосостояния населения Аджарии, о привлечении трудящихся Аджарии к активному участию в социалистическом строительстве, обеспечении юридического и фактического равенства аджарцев с другими народами страны.

Вместе с тем в тех условиях весьма актуальным стал вопрос о свободе вероисповедания аджарцев-мусульман, о неприкосновенности их верований и обычаев. Дело в том, что мусульманская религия делит людей на две враждебные группы: верующих (мусульман), которые являются братьями и сестрами, и неверных (немусульман), которые для верующих являются чужими, врагами. «Ислам,— отмечал К. Маркс,— ставит неверных вне закона и создает состояние непрерывной вражды между мусульманами и неверными»[29].

Аджарцы-мусульмане подвергались в дореволюционной России различного рода религиозным притеснениям со стороны христианского большинства. К ним полностью относилось то, о чем говорилось в обращении солдат-мусульман Уфимского гарнизона к Петроградскому и Тифлисскому Советам рабочих и солдатских депутатов, Временному правительству и Кавказскому наместнику-комиссару (май 1917 г.), в котором они писали: «...на Кавказе шовинисты ведут натравливающую пропаганду против мусульман Кавказа, результатом которой являются усиленные аресты и убийства мусульман. Мы, военные мусульмане всего уфимского гарнизона в числе 8000 человек, просим принять меры против подобных явлений»[30].

---

[28] См.: Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право. М., 1973, с. 528—529.

[29] Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 10, с. 167.

[30] Революционное движение в России в мае—июне 1917 года. Июньская демонстрация. Документы и материалы. М., 1959, с. 455.

Однако лишь с установлением Советской власти стали приниматься действенные меры для подлинного равноправия граждан, обеспечения действительной свободы религии и вероисповедания. В частности, в обращении Совнаркома РСФСР «Ко всем трудящимся мусульманам России и Востока» (20 ноября 1917 г.) говорилось: «Отныне ваши верования и обычаи... объявляются свободными и неприкосновенными»[31].

Придавая большое значение обеспечению свободы религии аджарцев-мусульман, правительство Советской Грузии видело в создании автономии для Аджарии также средство для решения этой задачи. В своем обращении к аджарскому народу (16 апреля 1921 г.) оно провозгласило: «В самом скором времени будет издан декрет о Социалистической Советской Автономной Республике Аджарии, гарантирующей аджарцам полную свободу и неприкосновенность их религии»[32].

Таким образом, историческая необходимость обеспечения трудящихся масс Аджарии свободой вероисповедания и неприкосновенностью их религии и установления тем самым между ними и грузинами-христианами братской дружбы явились одним из важнейших условий признания их Советской властью субъектом автономии.

* * *

При создании аджарцами, как частью грузинской нации, АССР, кроме причин внутреннего порядка, о которых говорилось выше, учитывались обстоятельства, обусловленные международным положением страны в первые годы Советской власти. Так, по условиям Брест-Литовского договора (март 1918 г.). Советская Россия была вынуждена уступить Турции Карс, Ардаган и территорию нынешней Аджарии с г. Батумом[33]. По Советско-Турецкому договору от 16 марта 1921 года Турция согласилась возвратить Грузии часть этой территории при определенном условии. В ст. 2 этого договора говорилось: «Турция соглашается уступить Грузии сюзеренитет над портом и городом Батумом и территорией ...составляющей часть Батумского округа, **при условии**, что население местностей, указанных в настоящей статье, будет пользоваться широкой местной автономией»[34]. С учетом условий этого договора декретом Ревкома Грузии от 16 июня 1921 года была провозглашена Автономная Социалистическая Республика Аджария, как государственность части грузинской нации.

Обстоятельства международного порядка учитывались и при образовании нахичеванцами как частью азербайджанской нации АССР. Дело в том, что право нахичеванцев на автономию было признано Советско-Турецким договором от 16 марта 1921 г. «Обе договаривающиеся стороны,— говорилось в нем,— согласны, что Нахичеванская область образует автономную территорию под протекторатом Азербайджана при условии, что Азербайджан не уступит сего протектората третьему государству».

Включение в договор статьи о Нахичевани было чисто символической уступкой турецкой стороне, ибо правосубъектность нахичеванского населения фактически была обусловлена не внешними факторами и не этим договором, а факторами внутреннего порядка, ленинскими принципами национальной политики Советского государства. Дело в том, что в период господства муссаватистов в Азербайджане и даш-

---

[31] Сборник официальных документов по советскому государственному праву. М., 1964, с. 255.

[32] Известия (орган обкома Коммунистической партии Грузии и Батумского революционного комитета, 1921), 6 апр., № 6.

[33] См.: История дипломатии. М., 1965, т. 3, с. 95.

[34] Документы внешней политики СССР. М., 1959, т. 3, с. 598—599. (Выделено нами.—*А. К.* и *Ф. М.-О.*).

наков в Армении находившийся в составе последней Нахичеванский край стал спорной территорией. В этом районе сложилась такая политическая обстановка, которая характеризовалась переменным господством то муссаватистов, то дашнаков, то иностранных оккупантов. При этом буржуазные правительства Армении и Азербайджана проводили усиленную политику национальной вражды между армянами и азербайджанцами. Тем самым межнациональный антагонизм в этих республиках и в особенности в Нахичеванском крае достиг апогея, который выливался в целый ряд кровавых столкновений. Показательным в этом отношении является тот факт, что к концу дашнакского правления население Нахичевании сократилось на 38%[35].

От Советской власти, установившейся в Азербайджане (апрель 1920 г.) и в Армении (ноябрь 1920 г.), настоятельно требовалось обеспечение в этом крае национального мира. Для этого необходимо было прежде всего предоставить трудящимся Нахичевани возможность самим решать вопросы вхождения их в состав одной из указанных двух советских республик. В этих целях представители обеих республик в начале 1921 года провели здесь опрос (референдум) населения. В результате свыше 90% населения, учитывая его языковую, культурно-этническую и религиозную общность с азербайджанцами, а также единство их классовых интересов, высказалось за вхождение Нахичевани в состав Азербайджанской ССР на правах автономного края[36]. В июле 1923 года ЦИК Азербайджанской ССР, идя навстречу этим пожеланиям трудящихся Нахичевани, образовал здесь автономный край, преобразованный в 1924 году в автономную республику[37].

Правосубъектность припамирцев в создании ими автономного образования также была обусловлена рядом факторов, в числе которых, как говорилось, прежде всего — географическая обособленность их от своей основной этнической массы. Имея в виду это обстоятельство, некоторые авторы еще в двадцатые годы отмечали, что «Горно-Бадахшанская автономная область образована не по национальному признаку... а по признаку замкнутости ее территории от остальных частей Таджикистана»[38]. В качестве юридически значимых факторов здесь выступали, по нашему мнению, и бытовые особенности и традиции припамирцев, отличающих их от собственно таджиков.

В результате исторических изменений в жизни припамирцев, которые позволили им подняться до общего уровня всех других народов СССР, эти факторы все более перестают действовать: припамирцы, как уже отмечалось, постепенно утрачивают особенности в быту, область имеет современные виды транспорта и связи, устраняющие в значительной степени географическую обособленность их от таджиков. Таким образом, происходит интенсивный процесс слияния населения Горного Бадахшана с населением других районов и областей Таджикской ССР, образующих в совокупности таджикскую социалистическую нацию.

Итак, мы рассмотрели факторы, которые обусловили возникновение у аджарцев, нахичеванцев и припамирцев как этнографических групп права на создание ими автономных образований в рамках суверенной государственности своих наций. Этим факторам присущи как общие, так и единичные черты, предопределяющие правосубъектность лишь данной этнографической группы. К общим чертам относятся, например, наличие в быту аджарцев и припамирцев этнографических осо-

---

[35] См.: Съезды Советов (в документах). М., 1964, т. 6, с. 305.

[36] См.: Мадатов Г. Победа Советской власти в Нахичевани и образование Нахичеванской АССР. Баку, 1968, с. 95.

[37] См.: СУ Азербайджанской ССР, 1924, № 2, ст. 43.

[38] Все республики и автономные области СССР. М.-Л., 1928, с. 110.

бенностей, а к единичным — отличие аджарцев от грузин по их религиозной принадлежности, религиозная и этническая общность нахичеванцев с азербайджанцами, географическая обособленность припамирцев от таджиков. Однако нет ни одного фактора, который бы имел глобальный характер для аджарцев, нахичеванцев и припамирцев. Отсюда следует, что в возникновении у этнографических групп права на автономию нельзя выявить какую-либо общую закономерность.

* * *

Однако определенная общая закономерность выявляется в вопросах образования автономий теми частями наций, которые образуют национальные меньшинства в инонациональной среде. Для этого мы рассмотрим вопрос о правосубъектности частей **бурятского, осетинского, армянского, коми и ненецкого народов, о ее предпосылках.**

Буряты, проживающие с далеких времен в Прибайкалье, не имели сплошной этнической территории и были расселены по отдельным крупным территориальным массивам. Это было продиктовано в основном условиями ведения ими скотоводческого хозяйства. В результате добровольного присоединения Бурятии к России (XVII в.) и постепенного заселения ее территории русскими переселенцами стабилизировалось размещение коренного населения: сложилось несколько территориальных групп бурятского населения, проживавших среди русского большинства. Наиболее крупными территориальными подразделениями бурят стали так называемые западные (добайкальские) и восточные (забайкальские) буряты[39].

С установлением здесь Советской власти бурятский народ, несмотря на территориальную разобщенность его отдельных групп, образовал одну Бурятскую АССР[40].

Постановлением ЦИК СССР от 27 сентября 1937 года Восточно-Сибирская область была упразднена и на ее территории созданы Иркутская и Читинская области. Этим же актом было предусмотрено создание Усть-Ордынского Бурятского и Агинского Бурятского национальных округов. В нем, в частности, говорилось: «Присоединить к Читинской области Агинский и Улан-Ононские аймаки Бурят-Монгольской АССР и образовать в составе области Агинский Бурят-Монгольский национальный округ; присоединить к Иркутской области Аларский, Боханский, Эхирит-Булагатский и Ольхонский аймаки Бурят-Монгольской АССР и образовать в области Усть-Ордынский Бурят-Монгольский национальный округ»[41].

Объединение указанных выше аймаков Бурятской АССР в два самостоятельных автономных образования в двух административных областях означало в то же время признание за населением автономий как частей бурятского народа.

При этом имели важное значение территориальная разобщенность частей бурятской нации, чересполосность их расселения и обусловленная этим трудность в руководстве социально-экономическим и культурным строительством на их территориях. Агинский и Улан-Ононский аймаки (районы), например, не представляли целостной территории с другими районами Бурятской АССР; находясь в северо-восточной части Читинской области, они полностью были изолированы от основной территории Бурятской АССР. То же самое было в районах, составив-

---

[39] См.: Затеев В. И. Формирование и расцвет бурятской социалистической нации. Улан-Удэ, 1961, с. 106—151.

[40] См.: Образование Бурятской АССР, с. 57—58.

[41] СЗ СССР, 1937, № 6, ст. 299.

ших позднее территорию Усть-Ордынского Бурятского национального округа.

С другой стороны, имело значение и экономическое тяготение Усть-Ордынского Бурятского и Агинского Бурятского национальных округов соответственно к Иркутской и Читинской областям[42]. Игнорирование этого обстоятельства при образовании в 1923 году Бурятский АССР, когда в ее состав лишь по национальному признаку были включены аймаки, из которых впоследствии были образованы бурят-монгольские национальные округа, привело к тому, что эти аймаки во многом отстали в экономическом и культурном отношении от центральных районов Бурятии. Национальные округа явились той государственно-правовой формой разрешения национального вопроса, которая дала возможность партийным и советским органам Иркутской и Читинской областей оказать их субъектам всестороннюю помощь, подтягивать их до уровня других народов СССР.

Правосубъектность частей **армянского** и **осетинского** народов (населения Нагорного Карабаха, Южной и Северной Осетии) также обусловлена экономическим и географическим факторами. Еще в двадцатые годы некоторые члены ЦИК СССР (например, Н. Скрыпник) и ряд ответственных работников Северной Осетии считали назревшим вопрос об объединении ее с Юго-Осетинской автономной областью в одну автономную республику в составе РСФСР[43]. Однако при обсуждении этого вопроса в Президиуме Совета Национальностей ЦИК Союза ССР (декабрь 1927 г.) отмечалось, что нецелесообразно такое объединение двух автономных образований осетинского народа в одно национально-государственное образование. Южная Осетия имеет, как отмечал Ф. Махарадзе, экономическое тяготение к центрам Закавказья; хребет, разделяющий ее от Северной Осетии, является непроходимым не только зимой, но и летом[44]. Это обстоятельство нельзя было не учитывать, ибо В. И. Ленин учил, что отрывать города от экономически тяготеющих к ним сел и округов из-за национального момента нелепо и невозможно и что поэтому целиком и полностью становиться на почву национально-территориалистического принципа марксисты не должны[45].

Тов. Н. Скрыпник, также исходя исключительно из национального признака, ставил вопрос о включении **Нагорно-Карабахской автономной области** (большинство ее населения армяне) в состав Армении. Однако это предложение также не встретило поддержки. Так, председатель ЦИК Армении Э. Мрвян разъяснил, что «Нагорный Карабах уже полстолетия экономически сильно связан с Баку», а поэтому, хотя подавляющее большинство населения этой области — армянское, отделить ее от Азербайджана невозможно. «Нагорный Карабах,— продолжал он дальше,— имеет общую границу с Советской Арменией, но эта граница в течение 6—7 месяцев непроходима, закрывается»[46]. В силу всех этих обстоятельств Президиум Совета Национальностей ЦИК СССР снял с повестки дня вопрос о включении Нагорного Карабаха в состав Армении.

В эти же годы ставился вопрос об объединении **коми-зырян** (коренное население нынешней Коми АССР) с **коми-пермяками.**

Автономная область Коми (зырян) была образована в августе 1921 года[47]. При этом коми-пермяки, проживавшие в пределах бывшей Пермской губернии, оказались за ее пределами. В этой связи некото-

[42] См.: Затеев В. И. Указ. соч., с. 152.
[43] ЦГАОР СССР, ф. 3316, оп. 18, д. 266, л. 7, оп. 20, д. 207, л. 190.
[44] Там же, оп. 20, д. 201, л. 292.
[45] См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 24, с. 149.
[46] ЦГАОР СССР, ф. 3316, оп. 20, д. 201, л. 277.
[47] См.: СУ РСФСР, 1921, № 61, ст. 438.

рые представители коми-пермяцкого населения обратились в Совет Национальностей ЦИК СССР с предложением присоединить Пермяцкий край к Коми автономной области. Необходимость такого присоединения они также мотивировали лишь национальными моментами. «...Пермяки и зыряне,— говорилось в их просьбе,— составляют одну и ту же народность как по языку, так и в отношении быта и нравов. Если существуют различные названия — пермяки и зыряне, то это следствие русификации. Так, например, народ коми назван русскими по месту жительства... а мы, пермяки, как жители бывшей Пермской губернии, носим название пермяков»[48].

Объединительной тенденцией были охвачены и некоторые ответственные работники Коми автономной области. Они стремились к созданию на основе объединения коми и коми-пермяков автономной республики. Между тем коми-пермяцкие волости экономически во всех отношениях тяготели к Поволжью и Уралу и не имели почти никакой связи с коми-зырянскими районами[49]. Учитывая это обстоятельство и в целях удовлетворения национальных интересов коми-пермяков, Президиум ВЦИК РСФСР 26 февраля 1925 года постановил: «Считать целесообразным выделить Пермяцкий край в особый Национальный округ... подчинив этот округ непосредственно Уральскому облисполкому»[50]. Этим самым коми-пермяки, становясь законом признанным субъектом права на автономию, образовали свой автономный округ.

Рассмотрим, наконец, вопрос о становлении частей ненецкого народа субъектами советской автономии.

Для оказания всесторонней помощи малым народам Севера в июне 1924 года при Президиуме ВЦИК был образован Комитет содействия народностям северных окраин (Комитет Севера). Согласно Положению об этом комитете, в круг его обязанностей входило, наряду с проведением мероприятий по сбору необходимых сведений о жизни, истории, культуре, быте и нуждах этих народностей, и разработка оснований их административного и судебного устройства[51].

В практической работе по установлению критериев административного устройства северных народностей Комитет Севера выработал ряд ценных, научно обоснованных и практически целесообразных, необходимых предложений. Последние, по существу, сводились к тому, что национальное районирование сводилось часто в условиях районов Севера к закреплению промысловых угодий за каждым родом (племенем) народа, ибо, как отмечал П. Г. Смидович, нет и не может быть планомерного развития промыслов без такого закрепления за каждым родом освоенной им территории, необходимой для его дальнейшего хозяйственного развития[52]. Эти идеи легли в основу утвержденного в сентябре 1930 года ВЦИК и СНК Положения о первоначальном земельно-водном устройстве малых народов Севера[53]. Это привело к тому, что впоследствии Советское государство признало субъектами автономии не только и не столько самостоятельные этнические общности людей, но и их родовые (племенные) подразделения.

---

[48] ЦГАОР СССР, ф. 3316, оп. 17, д. 329, л. 2.

[49] См.: Образование Коми автономной области. Сб. документов. Сыктывкар, 1971, с. 13, 181.

[50] См.: Советская политика за 10 лет по национальному вопросу в РСФСР. М.-Л., 1928, с. 156.

[51] См.: Зигнер М. Е. Основные законы по Крайнему Северу. Опыт систематического описания. Л., 1935, с. 89—90.

[52] См.: Советский Север. Первый сборник статей. М., 1929, с. 268—269.

[53] См.: СУ РСФСР, 1930, № 46, ст. 547.

К моменту разработки Комитетом Севера оснований национального районирования Крайнего Севера ненцы Архангельской губернии на своем IX съезде Советов (январь 1929 г.) признали необходимым объединиться в один округ. К этому присоединились и ненцы Малоземельской тундры. «Мы, ненцы Малоземельской тундры,— писали они,— ходатайствуем и настаиваем на решении IX Ненецкого съезда Советов о создании единого ненецкого округа... Мы, ненцы (самоеды), просим дать нам полные национальные права, как велел В. И. Ленин»[54].

Шестой Пленум Комитета Севера, в соответствии с выработанными им основаниями национального районирования Севера, признал необходимым создание для этой части ненецкого народа, представлявшей собой, по-видимому, одну из его крупных родовых групп, национального округа[55]. Многие пережитки родового строя у ненцев сохранились вплоть до Великой Октябрьской социалистической революции. Они делились на родовые группы, каждая из которых владела особой территорией, состоявшей из зимних и летних оленьих пастбищ и различных промысловых угодий[56]. Подобные этнические подразделения (а в ряде случаев и сама этническая общность в целом) и были признаны Комитетом Севера будущими субъектами советской автономии на Крайнем Севере. В соответствии с волеизъявлением указанной выше части ненецкого народа ВЦИК в июле 1929 года утвердил образование Ненецкого национального округа[57], а в 1931 году признал субъектами подобных же автономных образований еще две его крупные этнические группы — ненцев Ямало-Ненецкого и Долгано-Ненецкого национальных округов[58].

Таким образом, основаниями признания Советским государством за частями (родовыми группами) ненецкого народа качества правосубъекта на автономию явились низкий уровень его общественного развития, обусловленная этим необходимость закрепления за соответствующими его частями освоенных ими территорий и создание тем самым условий для их дальнейшего экономического, политического и культурного развития. Важную роль сыграло здесь и экономическое тяготение территорий трех ненецких автономных округов соответственно к нынешним Красноярскому краю, Архангельской и Тюменской областям.

Исходя из сказанного о национальных меньшинствах, следовало бы сделать вывод о том, что один из факторов , предопределивших становление их субъектами советской автономии, носит общий для них характер. Речь идет об **экономическом** тяготении территорий частей армянского, осетинского, бурятского, ненецкого и коми народов к соответствующим инонациональным промышленным центрам. Это обстоятельство (экономическое тяготение) настолько важно, что оно проявляется также во включении территории, населенной инонациональным большинством, в состав автономий, образованных другими нациями или народностями. Так, г. Казань, населенный преимущественно русским населением, но составляющий единое экономическое целое с территорией Татарской АССР, был включен в 1920 году в состав послед-

---

[54] Цит. по кн.: Увачан В. Н. Путь народов Севера к социализму. М., 1971, с. 194.

[55] См.: Клещенок И. П. Народы Севера и ленинская национальная политика в действии. М., 1968, с. 133.

[56] См.: Народы Севера. М.—Л., 1956, с. 608, 623.

[57] См.: СУ РСФСР, 1929, № 87—88, ст. 891.

[58] См.: СУ РСФСР, 1931, № 8, ст. 98.

ней[59]. То же самое следует сказать о включении в 1929 году Пиленковского района Северо-Кавказского края, население которого составляли армяне, греки, русские и эстонцы, в состав Абхазии[60].

* * *

Таким образом, советская автономия по характеру этносоциальной природы ее субъектов может быть подразделена на три разновидности: на автономию наций, национальных меньшинств и этнографических групп.

Поскольку **национальное меньшинство** проживает в окружении инонационального населения, постольку его автономия, как и автономия нации в целом, строится по национально-территориальному принципу (например, автономные образования частей осетинского, бурятского и других народов). Иначе обстоит дело с автономией **этнографической группы.** Последняя, будучи в среде основной части своей нации (народности), самоопределившейся в форме союзной республики, в основе своей **не отличается** от нее национальными особенностями. В **этом** смысле она образует автономию не по национальному признаку, а на основе особых бытовых, религиозных и т. п. этнографических различий. К числу таких автономий относятся Аджарская АССР, Нахичеванская АССР и Горно-Бадахшанская автономная область. В. И. Ленин отмечал, что для предоставления автономии той или иной области достаточно различия хозяйственных, бытовых, географических и других условий[61]. Автономия **этнографической группы** имеет некоторые различия с автономией нации и национального меньшинства и по своему социальному назначению. Эти различия выражаются в том, что в условиях автономии нации и национального меньшинства органы государственной власти и управления, суда и прокуратуры, школы действуют на языке коренного населенния, тогда как в условиях автономии этнографической группы эти органы работают на языке той нации, которая составляет ее большинство и является носителем языка всей нации; автономия нации и национального меньшинства имеет своей задачей обеспечение жизни коренного населения сообразно с его национальными особенностями, традициями и нравами и т. д., тогда как автономия этнографической группы призвана обеспечить стирание религиозных, областных и т. п. этнографических различий, усиление процесса сплочения, а затем и консолидации ее населения со своей основной этнической общностью.

* * *

Советская автономия части нации, как и нации в целом, явилась мощным государственно-правовым средством ликвидации ее коренным населением своей экономической и культурной отсталости, обеспечения фактического равенства его с передовыми нациями во всех сферах жизни общества. «Отсталых национальных окраин,...— отмечает Л. И. Брежнев,— ныне не существует»[62]. В СССР сложилась новая историческая общность людей — советский народ. Преодолев большую отсталость, все нации, национальные меньшинства и этнографические группы как субъекты советской автономии стали неотъемлемыми частями

---

[59] См.: СУ РСФСР, 1920, № 51, ст. 22.
[60] ЦГАОР СССР, ф. 3316, оп. 17, д. 319, л. 363.
[61] См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 25, с. 135.
[62] Брежнев Л. И. Отчетный доклад ЦК КПСС XXVI съезду КПСС и очередные задачи партии в области внутренней и внешней политики. М., 1981, с. 75.

этой общности людей[63]. Но социально-политическое единство советского народа вовсе не означает полного исчезновения этнографических, а тем более и национальных различий. Жизнь показывает, что национальные отношения и в обществе зрелого социализма выдвигают новые проблемы и задачи[64]. В числе этих проблем одно из важных мест занимают вопросы дальнейшего проведения линии на всестороннее сближение наций и их этнических подразделений. Советская автономия и является одним из важных государственно-правовых средств решения этой проблемы. Государство, говорится в конституции каждой автономной республики, способствует всестороннему развитию и сближению всех наций и народностей[65].

Исходя из того, что припамирцы, например, имеют теперь развитую экономику и утрачивают свои особенности в быту, в нашей литературе поставлен вопрос о целесообразности сохранения Горно-Бадахшанской области на правах автономии[66]. Этим ставится под сомнение правосубъектность населения области на автономию. Видимо, авторы в таких случаях молчаливо исходят из той предпосылки, что автономия этнографической группы исчерпала себя уже в современных условиях и что она утратила свою социальную ценность. Думается, что они забегают вперед и не считаются с нашей реальностью, в которой подобного рода автономии продолжают играть важную созидательную роль в строительстве коммунизма, способствуют дальнейшему сближению и внутреннему сплочению нации со своими этническими подразделениями.

Советский опыт создания частями наций автономных образований имеет и международный резонанс. Он воспринят, например, частью курдского народа, проживающего в Иране и создавшего здесь свою автономию[67], и албанского народа, имеющего автономный край Косово в составе СФРЮ[68].

---

[63] См., например, Преамбулу Конституции Северо-Осетинской АССР.

[64] См.: Правда, 1981, 24 февр., с. 7.

[65] См.: ст. 19 Конституции Аджарской АССР и соответствующие статьи конституций других автономных республик.

[66] См.: Агзамходжаев А., Уразаев М. СССР — социалистическое государство советских народов. Ташкент, 1972, с. 226—227.

[67] См.: Страны мира. Справочник. М., Политиздат, 1980, с. 159.

[68] См.: Свечкарев А. И., Овчаренко А. А. Конституционное развитие зарубежных социалистических стран Европы. Харьков, 1974, с. 35.

О СТАНОВЛЕНИИ И РАЗВИТИИ ПРАВОВОГО СТАТУСА АВТОНОМНОЙ ОБЛАСТИ РСФСР В СОСТАВЕ КРАЯ

М. А. МИТЮКОВ

Расширение сферы союзного конституционного регулирования обусловило закрепление в Конституции СССР 1977 года не только принципов советской социалистической федерации в форме СССР как союзного государства, но и основ статуса всех форм советской национальной государственности, в том числе и автономных. Исходя из преемственности в конституционном регулировании советской автономии и развивая его дальше, новый Основной Закон СССР значительно усовершенствовал основы статуса автономной области (АО), закрепив в отдельной главе (II) «Автономная область и автономный округ» ее государственно-правовые особенности. Учитывая две исторически сложившиеся формы государственно-правовых связей автономных областей с союзными республиками, законодатель предусматривает, что АО находится в составе союзной республики или края (ст. 86). Конституция РСФСР 1978 года конкретизировала это положение, определив, что автономная область находится в составе РСФСР и входит в край (ст. 82). Тем самым на основе принципа демократического централизма предопределяются взаимоотношения автономных областей с соответствующими краями, которые являются предметом регулирования законодательных актов РСФСР о краевом, областном Совете народных депутатов и об автономных областях.

В связи с этим научный интерес представляет вопрос о становлении и развитии правового статуса автономной области в составе края. Недаром в последнее время все чаще государствоведы обращаются к исследованию отдельных сторон этой проблемы[1]. Но, несмотря на это, ей в государствоведческой литературе до сих пор недостаточно уделялось внимания, так как она в основном рассматривалась через призму

---

[1] См.: Ефремова Н. И. К вопросу о взаимоотношениях автономных областей с краевыми объединениями.— Доклады научной конференции (ноябрь 1971 г.). Изд-во Томск. ун-та, 1972, с. 38—42; Жиров В. Х. О развитии отношений Совета депутатов трудящихся автономной области с органами власти и управления края и союзной республики.— Вестник МГУ. Серия 12. Право, 1972, № 6, с. 78—84; Митюков М. А. Автономная область и край.: некоторые вопросы современной практики взаимоотношений.— Вопросы Советского государства и права в период развитого социализма. Томск, 1977, с. 11—14, Ерошенко Н. Ф. Проблемы взаимоотношений государственных органов автономной области и края в РСФСР.— Конституционное законодательство и государственное управление. Межвузовский сборник научных трудов. Вып. 51, Свердловск, 1977, с. 105—110; Власов А. П. Автономная область: сегодня и завтра.— Советы народных депутатов, 1979, № 5. с. 23—29.

правового положения автономной области в национально-государственном строительстве РСФСР[2]. Имеющиеся же отдельные работы по данной проблематике затрагивают взаимоотношения автономных областей и краев лишь в период строительства основ социализма в Советском государстве[3]. В статьях же о современном правовом положении автономной области в крае не находит отражение соответствующая государственно-правовая практика. Значение же последней весьма велико, ибо она до сих пор восполняла многочисленные пробелы в законодательном урегулировании статуса автономной области. Поэтому в предлагаемой статье делается попытка в ретроспективном плане на основе анализа законодательства и практики осветить отдельные вопросы становления и развития правового положения автономной области РСФСР в крае.

Как известно, образовавшиеся в начале 20-х годов автономные области РСФСР непосредственно входили в состав Федерации. Формы их государственно-правовых связей были аналогичны отношениям автономных республик с Федерацией или практически мало чем отличались от них.

В 1925—1929 гг. большинство существовавших тогда автономных областей РСФСР вошло в состав крупных административно-территориальных единиц — краев. Это обусловливалось необходимостью претворения в жизнь взятого партией курса на ускоренное экономическое, культурное и социально-политическое развитие национальных окраин. «Партия видела,— подчеркивает Л. И. Брежнев,— что практическое осуществление этого курса возможно только на основе большой и всесторонней помощи угнетенным в прошлом нациям и народностям со стороны более развитых районов страны и прежде всего со стороны русского народа, его рабочего класса»[4]. Располагая значительными материальными ресурсами, хорошо налаженным государственным аппаратом, непосредственно приближенным к национальным регионам, и квалифицированными кадрами специалистов, края обеспечивали эффективность этой помощи, становились одной из ее организационно-правовых форм.

В основу правового регулирования статуса автономных областей в составе краев был положен принцип пролетарского интернационализма, гарантирующий суверенность наций и народностей в системе социалистического многонационального государства. Автономные области входили в края лишь по особому постановлению ВЦИК и на началах добровольности в соответствии с волеизъявлением, выраженным в решениях их органов государственной власти. Им обеспечивалось участие в организации краев и гарантировалась сохранность границ,

---

[2] См., например: Кириченко М. Г. Роль законодательства в национально-государственном строительстве Союза ССР. М.: Юрид. лит., 1974, с. 85—105; Копейчиков В. В. Механизм государства в советской федерации. М.: Юрид. лит., 1973, с. 176—200; Лепешкин А. И. Советский федерализм (теория и практика). М.: Юрид. лит., 1977, с. 210—221.

[3] См.: Алексеев А. А. Правовое положение автономных областей в системе административного устройства края и их внутриобластное районирование.— В кн.: Северный Кавказ после районирования (итоги и выводы). Ростов н/Д, 1925, т. 2, с. 369—379; Власов В. О взаимоотношениях автономных областей, входящих в состав краевых объединений, с органами краевой власти.— Административный вестник, 1928, № 2, с. 19—26; Соловьев С. Автономные республики и области в краевых объединениях.— Сов. государство и революция права, 1930, № 10, с. 141—147.

[4] Брежнев Л. И. О пятидесятилетии Союза Советских Социалистических Республик, с. 13.

«политических прав и компетенции», неизменность их внутреннего деления и осуществление управления на основании особых положений[5].

Правовой статус автономных областей и краевых объединений закреплялся сначала в главе IV Положения о Северо-Кавказском крае и постановлении ВЦИК от 18 ноября 1926 г. «Об органах управления Автономной области Ойротского народа», урегулировавших взаимоотношения соответствующих краев с входящими в них автономными областями[6]. Затем он был унифицирован в отношении всех автономных областей РСФСР в постановлении ВЦИК и СНК РСФСР от 29 октября 1928 г. «О взаимоотношениях между автономными областями, входящими в состав краевых (областных) объединений, и органами краевой (областной) власти». Этим законом устанавливалось, что автономные области, вошедшие в края, управляются, согласно Конституции РСФСР, облисполкомами, избираемыми на съездах Советов этих областей, и пользуются всеми правами, предоставленными им актами ВЦИК об их образовании и положениями о каждой из названных областей (ст. 1), непосредственно избирают на своих съездах Советов делегатов на Всероссийский съезд Советов (ст. 13) и сносятся с Президиумом ВЦИК, СНК, ЭКОСО и Наркоматами РСФСР. Сохраняя автономным областям права субъектов РСФСР, закон наделял их нормативные акты особой юридической силой: крайисполком не вправе был отменять постановление исполкома АО, а лишь мог опротестовать его в Президиум ВЦИК или СНК РСФСР (ст. 11). Облисполком же в случае несогласия с постановлениями и распоряжениями крайисполкома и его президиума мог приостановить их действие и обжаловать в Президиум ВЦИК или СНК РСФСР (ст. 12).

Вхождение автономных областей в края породило между ними в сфере управления «несколько разновидностей подчинения и связи»: по линии «независимых отраслей» (организационные и административные вопросы, народное образование, здравоохранение, социальное обеспечение, юстиция, земельное управление, местное хозяйство и местный бюджет) — непосредственное подчинение наркоматам РСФСР и координация действий с краевыми органами (ст. 2); по линии «объединенных отраслей» (труд, рабоче-крестьянская инспекция, торговля, статистика, работа НКВД, финансы и налоги) — наделение краевых органов власти директивными функциями в отношении органов АО (ст. 5); по отраслям же, которые непосредственно сосредоточивались в ведении центральных органов СССР (транспорт, почта и телеграф), положение автономных областей оставалось прежним: они подчинялись уполномоченным наркоматов СССР при крайисполкомах (ст. 7)[7]. Очевидно, что на такое разграничение компетенции автономных областей и краев повлияла существовавшая в нашем государстве система отраслевого управления. В какой-то мере по аналогии с распределением компетенции между РСФСР и АССР определялось соотношение прав и обязанностей края и АО: последняя была независима по необъединенным отраслям управления от края, как и автономные республики от Российской Федерации.

Автономные области в соответствии с общехозяйственными планами края утверждали свои хозяйственные планы и представляли их

---

[5] См.: Постановления ВЦИК от 26 января 1925 г. «О введении в действие Положения о Северо-Кавказском крае»; от 25 мая 1925 г. «Об образовании Сибирского края» (СУ РСФСР, 1925, № 11, ст. 65 и № 38, ст. 268) и от 6 апреля 1928 г. «О введении в действие Положения о краевых (областных), окружных и районных съездах Советов и их исполнительных комитетах» (СУ РСФСР, 1928, № 70, ст. 503).

[6] СУ РСФСР, 1925, № 11, ст. 76; 1926, № 90, ст. 650.

[7] См.: Ананов И. Национальный момент в районировании Юго-Востока.— Власть Советов, 1924, № 3—4, с. 96—97.

крайисполкому для включения в общекраевой хозяйственный план особыми для каждой области цифрами (ст. 4). Обеспечивая развитие местного хозяйства автономных областей, РСФСР определяла их особую долю в фондах и кредитах, выделяемых краю. Ее распределение между автономными областями производилось крайисполкомом с обязательным вызовом их представителей (ст. 5). За автономными областями сохранялось право участвовать в рассмотрении организационных и производственных планов предприятий вышестоящего подчинения, находящихся на их территории (ст. 8). Разногласия органов власти края и входящей в него АО по поводу ее бюджета и плана, а также отвода заведующих облисполкома разрешались соответствующими органами РСФСР.

Важным актом, гарантировавшим права автономных областей по вопросам планирования, было постановление СНК РСФСР от 19 ноября 1929 г. «О порядке составления контрольных цифр народного хозяйства и культурного строительства по автономным республикам и областям, входящим в краевые (областные) объединения»[8]. Им устанавливалось обязательное выделение особой графой цифровых показателей по отдельным автономным единицам в контрольных цифрах и планах народного хозяйства и культурного строительства РСФСР по конкретным краям.

Нахождение автономных областей в краях обусловило необходимость учета их особенностей при формировании и функционировании краевых органов власти и управления. Автономные области участвовали в краевых съездах Советов путем избрания на них делегатов по особо устанавливаемым ВЦИК нормам[9], обеспечивающим их представительство в большей пропорции, чем составляло их население в избирательном корпусе края. Государственно-правовой практикой устанавливалось и представительство автономных областей в крайисполкомах, а эпизодически и в их президиумах[10]. Особыми институтами поддержания государственно-правовых связей автономных областей с краями в 20—30-х годах законодательством и практикой признавались президиумы крайисполкомов и выделяемые из их состава специальные уполномоченные; отделы национальностей, образуемые некоторыми крайисполкомами; национальные бюро, ячейки и сектора по работе с автономиями на правах совещательных органов в составе отделов райисполкома[11]; национальные советы и комитеты по вопросам культуры и просвещения, создаваемые при крайисполкомах или их отделах народного образования[12]; участие представителей судов автономных областей на пленарных заседаниях краевых судов[13]. Они были организационно-

---

[8] СУ РСФСР, 1929, № 84, ст. 834.

[9] См. ст. 51 Конституции РСФСР в редакции 1929 г. (СУ РСФСР, 1929, № 47—48, ст. 495).

[10] См.: Стенографический отчет второго пленума Северо-Кавказского краевого исполнительного комитета 1—7 апреля 1925 г. Ростов, 1925, с. 3; Постановления Второго Нижне-Волжского краевого съезда Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. Саратов, 1931, с. 33—38.

[11] См.: Материалы о работе Средневолжского краевого исполнительного комитета Советов за 1929 и 1930 годы. Изд-во Средневолжского крайисполкома, 1930, с. 38.

[12] См.: Положение о Краевом Национальном Совете по вопросам культуры и просвещения горских народностей, утвержденное президиумом Северо-Кавказского крайисполкома. Известия Северо-Кавказского краевого исполнительного комитета, 1926, № 3, с. 1, № 9, с. 42—43; Положение о комитете по просвещению национальных меньшинств Западно-Сибирского края, утвержденное президиумом Запсибкрайисполкома 8 января 1932 г.— Сборник постановлений и распоряжений президиума Западно-Сибирского крайисполкома и его отделов и управлений (далее (СП ЗСКИК), 1932, № 11, ст. 1935.

[13] См.: ст. ст., 3 и 120 Положения о судоустройстве РСФСР (СУ РСФСР, 1926, № 85, ст. 624).

правовыми формами, посредством которых координировались руководство и помощь автономным областям в хозяйственном и социально-культурном строительстве, оказываемые различными ведомствами края. Для этого в состав многих из этих органов вводились представители автономных областей.

В связи с окончанием районирования страны законодатель отказывается от регулирования компетенции автономных областей по аналогии с определением прав и обязанностей губерний. Статус АО в сфере управления теперь регламентируется в зависимости от того, является ли та или иная его отрасль «независимой» или «подчиненной» (в смысле постановления ВЦИК и СНК от 29 октября 1928 г.). По первым компетенция автономной области была тождественна правомочиям края, а по второй устанавливалось РСФСР по согласованию с соответствующим краем или по соглашению между областным (АО) и краевым органом власти[14]. В этих отраслях управления объем прав и обязанностей, круг предметов ведения АО был несколько уже компетенции края.

Вместе с тем взаимоотношения автономных областей и краев регулировались в нормах весьма общего характера, зачастую требующих конкретизации. В связи с этим в 1928—1929 гг. они были уточнены и детализированы по вопросам местной промышленности, архивного дела, дорожного хозяйства и автомобильного транспорта, финансов, труда и коммунального хозяйства в положениях о соответствующих наркоматах и отделах (управлениях) крайисполкомов[15]. Но некоторые из них остались вне законодательного регламентирования и решались практикой, отличающейся в отдельных случаях неустойчивостью. Уже в начале 30-х годов предлагалось усовершенствовать их и разработать новые акты о взаимоотношениях между краями и автономными областями[16].

Государственно-правовая практика взаимоотношений между автономными областями и краями в 30-х годах складывалась под влиянием тенденции к централизации государственного управления. Она являлась ведущей тенденцией развития Советского государства в эпоху социалистической реконструкции народного хозяйства и исторически обусловливалась конкретными условиями борьбы за социализм, необходимостью концентрации сил и средств для успешного решения этой задачи[17]. Поэтому края стали осуществлять некоторые хозяйственные права, принадлежащие ранее автономным областям. Это фактически наметило стирание различий между их «независимыми» и «подчиненными» отраслями управления, детальное и подробное определение краем показателей бюджета и народнохозяйственного плана автономной области[18], которая согласовывала с краем вопросы, вносимые на рассмотрение ВЦИК.

---

[14] Ср. ст. 2 постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 8 августа 1930 г. «О введении в действие Положения об административных управлениях краевых (областных) исполнительных комитетов» и ст. 3 постановления ВЦИК и СНК от 20 августа 1928 г. «Об утверждении Положения о краевых (областных) отделах и управлениях торговли (СУ РСФСР, 1930, № 37, ст. 468; 1928, № 117, ст. 752).

[15] СУ РСФСР, 1928, № 82, ст. 599; 1929, № 16, ст. 73; № 44, ст. 466.

[16] См.: Васильев Т. В. Советское строительство автономных республик и областей.— Ежегодник советского строительства и права на 1931 год. М.—Л., 1931, с. 39—40; Соловьев С. Автономные республики и области в краевых объединениях.— Сов. государство и революция права, 1930, № 10, с. 197.

[17] См.: Якубовская С. И. Развитие СССР как союзного государства 1922—1936 гг. М.: Наука, 1972, с. 62—63.

[18] См.: Постановление президиума ЗСКИК от 11 мая 1931 г. «О контрольных цифрах и плане финансирования местных бюджетов Запсибкрая на 1931 г.» (СП ЗСКИК, 1931, № 12, ст. 108).

Централизация государственного управления в рамках не только государства в целом, но и края позволила целенаправленно использовать централизованные и местные капиталовложения в деле экономического возрождения национальных районов[19].

* * *

Взаимоотношения органов власти и управления краев и входящих в них автономных областей в Конституции РСФСР 1937 года прямо не регламентировались, а находили лишь косвенное выражение в своеобразии изложения отдельных правомочий Федерации, краев и автономных областей. Так, устанавливалось, что решения и распоряжения Совета депутатов трудящихся автономной области в случае их несоответствия закону могут быть отменены Президиумом Верховного Совета РСФСР и приостановлены ее Советом Министров. Он также мог отменять решения и распоряжения исполкома Совета автономной области (ст. ст. 33 и 46). Краевые органы власти и управления таким правом не наделялись. Они не могли определять и компетенцию Советов автономных областей.

Принятые в конце 30 — начале 50-х годов положения о наркоматах (затем министерствах) РСФСР и отделах краевых (областных) исполкомов также не регламентировали отношения Федерации и автономных областей и не закрепляли права краевых органов управления по руководству одноименными отделами исполкомов автономных областей. Только к концу 50-х годов в некоторых положениях о краевых (областных) органах управления специальной компетенции появляются нормы о взаимоотношении их с аналогичными органами автономных областей. Так, Положением о плановых комиссиях исполнительных комитетов и областных Советов депутатов трудящихся, утвержденным СМ РСФСР 5 октября 1957 г., на плановую комиссию крайисполкома возлагалось методическое руководство работой плановой комиссии автономной области (п «л» ст. 2)[20].

Государственно-правовая практика этих лет пошла по пути, согласно которому сношения органов власти и управления автономных областей с РСФСР стали, как правило, осуществляться через соответствующий крайисполком. И лишь в отдельных случаях они носили непосредственный характер. В то же время признается целесообразным не выделять в утверждаемых Советом Министров РСФСР планах развития народного хозяйства РСФСР показатели по автономным областям, а устанавливать их в планах краев[21]. Тогда же фактически завершается процесс стирания различий между «независимыми» и «подчиненными» краю отраслями государственного управления автономных областей и отделы их исполкомов подчиняются одноименным отделам крайисполкомов[22].

Действовавшее на основе Конституции РСФСР 1937 года законодательство не предусматривало какого-либо специального представительства АО в краевом Совете, его исполкоме и отраслевых органах.

---

[19] Уже по плану финансирования местных бюджетов на 1931 г. СНК РСФСР установил рост бюджетов: краев и областей на 19, АССР на 24,8 и автономных областей на 26,4%. На 1932 г. рост их соответственно повышался на 19,2; 21,7 и 34,1%. Таким образом, каждой АО обеспечивался рост бюджета, превышающий общий рост бюджетов данного края (см.: Национальное строительство в РСФСР к XV годовщине Октября. М., 1933, с. 71).

[20] См.: Хронологическое собрание законов, указов Президиума Верховного Совета и постановлений правительства РСФСР, 1957, т. 6, с. 543.

[21] См.: Систематическое собрание законов РСФСР..., М.: Юрид. лит., 1969, т. 3, с. 51.

[22] См.: Ананов И. А. Система органов государственного управления в Советской Социалистической Федерации. М.: Изд-во АН СССР, 1951, с. 295.

Между тем необходимость в нем имелась. Она обусловливалась тем, что в РСФСР во взаимоотношениях автономной области с краем опосредствуются ее федеральные связи с союзной республикой. Поэтому практикой были выработаны определенные формы участия АО в органах края. Основой их являлось представительство населения АО на пропорциональных началах в краевом Совете. Исходя из этого, в отдельных краях председатели исполкомов Советов автономных областей избирались членами крайисполкомов. В Красноярском крае существовал обычай избирать депутатов от избирательных округов, образованных на территории Хакасской АО, в состав всех постоянных комиссий краевого Совета. Причем председатель ее облисполкома избирался членом бюджетно-плановой комиссии. Руководители большинства отделов, управлений и комитетов Хакасского облисполкома утверждались членами коллегий, советов и комитетов одноименных органов крайисполкома[23]. Подобная практика, свойственная в основных чертах и другим краям, позволяла участвовать АО в решении общекраевых задач, касающихся ее хозяйственного и социально-культурного строительства.

Практический и теоретический интерес представляет исследование проблем правовых связей, сложившихся к обновлению конституционного законодательства между отраслевыми органами края и входящей в него автономной области.

Принципы вазимоотношений между этими органами в свое время были определены постановлением ВЦИК и СНК от 29 октября 1928 г. В 50—70-е годы юридическая основа этих взаимоотношений обновлена по вопросам бюджета, планирования и юстиции. В других отраслях управления она осталась прежней, а поэтому нередко существенно отличалась от фактически сложившихся взаимоотношений автономных областей и краев, что объясняется многими моментами.

Прежде всего за время длительного существования краев их внутренние экономические связи стали более тесными. Народное хозяйство каждой АО теперь представляет составную часть экономики соответствующего края. Обладая регулятивными функциями в сфере бюджета и планирования, краевые органы на практике во многих отраслях государственного управления превратились в вышестоящие органы для аналогичных отраслей управления автономных областей. Так называемые «независимые отрасли управления» преобразовались в «подчиненные краю отрасли» или в отрасли управления совместной компетенции края и АО.

Кроме того, в структуре государственного управления за период с 1928 г. появилось значительное количество новых отраслей, что повлекло создание ранее неизвестных отделов и управлений облисполкомов автономных областей. Взаимоотношения же их с соответствующими органами края оказались законодательно неурегулированными. И поскольку в Конституции РСФСР 1937 г. остался неразрешенным вопрос о подчиненности «по вертикали» отделов и управлений облисполкомов автономных областей, то она стала определяться в соответствии с принципом демократического централизма по той же схеме, как и между органами административно-территориальных единиц разных звеньев.

Порядок взаимоотношений многих отраслевых органов /управления АО и края до настоящего времени на практике определялся поло-

[23] См. решения Красноярского крайисполкома: от 2 марта 1972 г. «Об утверждении состава краевого технического совета мелиорации и водного хозяйства»; от 7 января 1974 г. «Об утверждении состава коллегии краевого отдела народного образования»; от 10 декабря 1974 г. «Об утверждении состава коллегии краевого управления бытового обслуживания населения» и др.

жениями о них, утвержденными решениями соответственно областного (АО) и краевого исполкомов. Анализ этих актов показывает, что по отраслям управления хозяйственного и социально-культурного строительства между краевыми и областными исполнительно-распорядительными органами сложились отношения руководства, основанного как на координации, так и в какой-то мере и на подчинении, обязательности приказов и инструкций управлений крайисполкома для отделов облисполкома автономной области[24].

Своеобразно складывались взаимоотношения краевых и областных (АО) органов управления, занимающихся вопросами государственного строительства (внутренние дела, юстиция, ЗАГС, кадры, оргинструкторская работа и т. п.). Если в сфере управления внутренними делами они основывались на подчинении[25], то в области подбора кадров, загса, оргинструкторской работы органы крайисполкома в отношении аналогичных секторов и отделов облисполкома АО выполняли функции методического руководства[26].

Создание отделов юстиции лишь в административных областях и краях обусловило отнесение управления этой отраслью в автономных областях к совместной компетенции АО и края. Все вопросы по организации и руководству судом автономной области ее Совет народных депутатов осуществлял самостоятельно: они являлись предметом его исключительной компетенции. Функции же, связанные с организацией народных судов, нотариата, методическим руководством правовой работой в народном хозяйстве, организацией пропаганды правовых знаний, он реализовал по соответствующим представлениям отдела юстиции крайисполкома, согласованным в части, касающейся народных судов, с председателем суда автономной области. Непосредственное же организационное руководство возлагалось на отдел крайисполкома[27].

Таким образом, взаимоотношения отраслевых органов управления края и АО к принятию Конституции СССР 1977 г. основывались на одном из следующих принципов: субординации, методическом руководстве без вмешательства в оперативно-управленческую деятельность, совместном осуществлении управления в отдельных отраслях.

Несмотря на то, что по Конституции РСФСР 1937 г. Советам автономных областей РСФСР за пределами осуществления прав национально-государственного образования были свойственны те же предметы ведения, что и Советам административных областей и краев, их компетенция существенно отличалась от последних[28]. Это объясняется тем,

---

[24] См.: ст. ст. 1 и 3 Положения о финансовом отделе исполнительного комитета Красноярского краевого Совета от 24 августа 1972 г. и Положение о финансовом отделе исполкома Хакасского областного Совета от 14 сентября 1972г.; ст. 1 Положения о Хакасском областном управлении коммунального хозяйства от 15 сентября 1969 г.; Положение об управлении бытового обслуживания населения Хакасского облисполкома от 8 февраля 1971 г.; Положение об отделе народного образования исполнительного комитета краевого Совета от 30 июля 1975 г.

[25] См.: Положение о коллегии управления внутренних дел облисполкома, утвержденное решением Хакасского облисполкома от 17 сентября 1974 г.

[26] См.: ст. 2 Положения о секторе кадров при председателе исполкома краевого Совета, утвержденного решением Красноярского крайисполкома от 15 июня 1970 г.; ст. 2 Положения об отделе загс исполнительного комитета краевого Совета, утвержденного решением Красноярского крайисполкома от 29 августа 1975 г.; Положение об организационно-инструкторском отделе исполнительного комитета областного Совета Хакасской автономной области, утвержденное решением Хакасского облисполкома от 15 января 1970 г.

[27] Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1970, № 40, ст. 814; 1972, № 34, ст. 551.

[28] См.: Ефремова Н. И. Автономная область — форма самоопределения хакасского народа.— Труды Томского ун-та, 1974, т. 234, с. 162—163.

что компетенция как государственно-правовое явление характеризуется не только предметами ведения, но и полномочиями, включающими в себя права и обязанности[29]. Отход в научных исследованиях от такого методологического значения понятия компетенции и абстрагирование прав автономной области как национально-государственного образования приводил их авторов к противоречащему действительности выводу об обладании административной и автономной областями одинаковыми правомочиями в вопросах хозяйственного и социально-культурного строительства[30].

Между тем в нашей литературе, уже начиная с 20-х годов, ставился вопрос о соотношении компетенции автономной области и краевого объединения[31]. Практика 60—70-х годов также показывала, что объем правомочий края в конкретных отраслях управления был значительно шире прав автономных областей. И если не касаться особых правомочий автономной области как национально-государственного образования, то можно было говорить не только в отношении автономных округов, как это делал И. А. Азовкин, но и в отношении автономных областей РСФСР, что их правовое положение как административно-территориальных единиц «определялось серединной позицией» между краем и районом[32]. А поэтому они обладали меньшим объемом правомочий и по сравнению с автономными областями других союзных республик[33].

Комплексный характер развития экономики края закономерно обусловливает сосредоточие у краевых органов власти и управления функций регулирования его хозяйства в целом, в том числе и АО. Вместе с тем краю принадлежало окончательное решение многих вопросов, не вытекающих из обеспечения единства развития его хозяйства, имеющих сугубо **областной** характер[34]. Устраняя этот недостаток в правовом регулировании статуса не только автономных областей, но и местных Советов народных депутатов всех звеньев, Конституция СССР 1977 г. закрепила, что они решают все вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета (ст. 146). В отношении Совета народных депутатов автономной области это положение теперь конкретизировано в статье I Закона СССР «Об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов»[35].

---

[29] См.: Шеремет К. Ф., Кутафин О. Е. Компетенция местных Советов депутатов трудящихся. М.: Знание, 1973, с. 9—14.

[30] См.: Азовкин И. А. Местные Советы в системе органов власти. М.: Юрид. лит., 1971, с. 72.

[31] См.: Вопросы экономического районирования СССР. Сборник материалов и статей (1917—1929 гг.). Под ред. Г. М. Кржижановского. М.: Госполитиздат, 1957, с. 105—106.

[32] См.: Азовкин И. А. Цит. соч., с. 88—89.

[33] Ср., например, пп. «а» и «б» п. 1 постановления СМ Грузинской ССР № 531 от 12 августа 1967 г. «О порядке планирования централизованных капитальных вложений и утверждения титульных списков строек» (СП Грузинской ССР, 1967, № 4, ст. 10) и пп. «а» и «б» п. 1 решения Красноярского крайисполкома № 3 от 5 января 1968 г. «О порядке планирования централизованных капитальных вложений и утверждение титульных списков строек».

[34] Так, Красноярский крайисполком изменял структуру и штаты органов государственного управления Хакасской АО, определял количество народных судей и заседателей, подлежащих избранию в ее народные суды, утверждал председателей рай(гор)исполкомов автономной области, утверждал решения ее облисполкома по земельным вопросам, планировал отдельные показатели по районам и хозяйствам области, преобразовал школы, устанавливал виды профессиональной подготовки в них и т. д.

[35] См.: Известия, 1980, 26 июня.

КОМИТЕТ СЕВЕРА ПРИ ПРЕЗИДИУМЕ ВЦИК И ЕГО РОЛЬ В СОЗДАНИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ У НАРОДОВ СЕВЕРА

Н. Т. ОНИЩУК

XV съезд ВКП(б), состоявшийся в декабре 1927 г., в резолюции «О директивах по составлению пятилетнего плана народного хозяйства» отметил, что «пятилетний план должен уделить особое внимание вопросам подъема экономики и культуры отсталых национальных окраин и отсталых районов»[1]. Для успешного выполнения поставленных задач и наиболее полного охвата плановым руководством народнохозяйственной жизни страны съезд предложил закончить в течение предстоящего пятилетия районирование страны. Новое Административно-территориальное деление предусматривало ликвидацию губерний, уездов и волостей и образование краев (областей), округов и районов, создаваемых на основе укрепления и расширения сложившихся экономических связей и учета национального состава населения. Особое внимание уделялось формированию районных Советов и их исполкомов, на которые возлагались обязанности по руководству деятельностью всех районных учреждений, сельских и поселковых Советов и контроль за работой учреждений и предприятий вышестоящего подчинения. Проведение районирования и переход к новому административно-территориальному делению осуществлялись в соответствии с задачами 1-го пятилетнего плана развития народного хозяйства, наиболее оптимального размещения производительных сил и все более широкого привлечения трудящихся города и деревни к работе в Советах.

Основные принципы и задачи экономического районирования, проводимые в центральных районах страны, были распространены и на область национально-государственного строительства, дальнейшего укрепления экономической базы автономных образований и создания условий для использования права на самоопределение тех племен и народностей, которые в силу своей хозяйственной и культурной отсталости не смогли использовать его ранее.

Комитет Севера при Президиуме ВЦИК, обсуждая в 1930 г. задачи районирования применительно к условиям Крайнего Севера, признал существующую систему административно-территориального деления неудовлетворительной, так как руководство туземными районами со стороны окружных исполкомов недостаточно способствовало развитию национального самосознания, экономическому и культурному подъему малых народов. Каждая из 26 народностей Севера находилась на тер-

[1] КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Политиздат, 1970, 8-е изд., т. 4, с. 45.

ритории нескольких районов, округов и даже областей, что затрудняло, а порой и препятствовало объединению их в автономные национальные формирования. Так, ненцы проживали в 8 районах и 5 областях, ханты и манси в 6 районах и 3 областях, эвенки в 29 районах, 14 округах, 4 областях и 2 автономных республиках, чукчи в 6, коряки в 4 районах и т. д.[2] Такая территориальная разобщенность мешала консолидации этнографических групп и племен в социалистические народности, затрудняла освоение природных богатств и экономическое развитие северных районов. Следовало в кратчайшие сроки ликвидировать административную чересполосицу в расселении народностей Севера по территориальным единицам.

Первым шагом по пути подготовки национального районирования в районах Крайнего Севера явилось Положение «О первоначальном землеводном устройстве малых народов», принятое V Пленумом Комитета Севера в марте 1928 г. В решении Пленума отмечалось, что «закрепление в пользование каждого рода и в управление соответствующего родового Совета осваеяемой родом территории с расположенными на ней промысловыми угодиями выдвигается для настоящего времени как задача первостепенной важности, требующая срочного решения. Правильное решение этой задачи дает необходимую основу для всей работы по хозяйственному устроению северных народностей, по укреплению туземных органов Советской власти»[3].

На VI Пленуме Комитета Севера в 1929 г. было вновь обращено внимание на необходимость незамедлительного проведения земельного и водного устройства северных окраин и составлен проект закона. 10 сентября 1930 г. ВЦИК и СНК утвердили Положение «О первоначальном землеводном устройстве трудового промыслового и земледельческого населения северных окраин РСФСР»[4]. В Положении записано, что землеводоустройство предпринимается «...в целях ускорения подъема хозяйственного и культурного уровня населения северных окраин РСФСР, усиления социалистических элементов в местном строительстве и обеспечения успешного проведения советской национальной политики на территории, населяемой туземными народностями и племенами»[5].

В соответствии с решениями V и VI Пленумов Комитета Севера при Президиуме ВЦИК во всех северных районах развернулась работа по первичному земельному и водному устройству малых народностей. В Томском округе она завершилась в 1930 г. установлением границ Ларьякского (Ваховского) туземного района и закреплением за хантами и манси промысловых угодий и пастбищ[6].

В ЯАССР проведение земельного и водного устройства у народов Севера потребовало принятия дополнительных нормативных актов. В утвержденном ВЦИК и СНК 29 июля 1929 г. Положении «Об обязательном землеустройстве в Якутском, Олекминском, Алданском и Вилюйском округах ЯАССР» указывается, что «земельное устройство в районах, населенных малыми народами Севера, ведущими кочевой и полукочевой образ жизни в южных районах ЯАССР, имеет своей задачей закрепление за населением находящихся в их пользовании угодий, необходимых для ведения установившегося в каждом данном районе вида и типа хозяйства в чистом или смешанном виде (земле-

[2] Терлецкий И. Национальное районирование Крайнего Севера.— Советский Север, 1930, № 7—8, с. 5—6.
[3] Северная Азия, 1928, № 4, с. 120.
[4] СУ РСФСР. 1930, № 46, ст. 547.
[5] Там же.
[6] ГАТО, ф-195, оп. 1, д. 148-а, л. 109—110.

дельческого, скотоводческого, охотничьего и рыболовного хозяйства), а также образование запасных фондов в целях обеспечения переходящих на оседлость малых народов Севера»[7].

Одновременно Комитет Севера проводил работу по подготовке проектов национального районирования и образования национальных административно-территориальных единиц для малых народностей. По проекту Комитета Севера Дальневосточного края предполагалось образование национального округа народа эвенки, юкагирского национального округа в бассейне р. Колымы и в районе Чаунской губы, туземного района в Витимо-Олекминском районе с центром около озера Амудиза и туземного района на территории Зейско-Алданского округа[8]. Северные народности горячо одобрили решение об образовании национальных округов. На собраниях, съездах Советов, традиционных весенних ярмарках принимались решения о необходимости создания национальных автономных формирований, ликвидации территориальной разобщенности отдельных малых народностей. Свои предложения народы Севера направляли в партийные органы, Президиум ВЦИК, Комитет Севера с тем, чтобы они были учтены при принятии соответствующего закона. Свободное и добровольное изъявление воли трудящимися является главной основой образования автономий социалистических наций и народностей. «Не силой рубля, не силой дубья, не насилием, а добровольным согласием»,— учил В. И. Ленин создавать многонациональное социалистическое государство[9]. С этой целью проводились опросы, выяснялось мнение населения, что давало возможность объективно решать вопрос о политической форме осуществления суверенитета той или иной нацией, национальностью, народностью. На предложения трудящихся малых народов Севера в выборе формы автономии оказали большое влияние уровень экономического и культурного развития, характер сложившихся связей с другими народами, обширность территории и способность самостоятельно решать стоящие перед ними задачи. Так, ненцы Большеземельской, Малоземельской, Канинской и Тиманской тундры в 1927—1929 гг. несколько раз обращались во ВЦИК с просьбой об объединении всех тундр Европейского Севера в самостоятельную «самоедскую» единицу[10]. Президиум ВЦИК в постановлении от 15 июля 1929 г. «О составе округов и районов Северного края и их центрах» удовлетворил просьбу ненцев и образовал Ненецкий национальный округ[11].

Разрабатывая проекты национального районирования малых народов Севера, Комитет Севера при Президиуме ВЦИК учитывал пожелания народностей, стремившихся к созданию своих автономных формирований в составе РСФСР. В постановлении VI Пленума Комитета Севера в 1929 г. записано, что «Пленум решил организовать ряд целостных национальных округов народа эвенки в Азиатской части РСФСР и на Дальнем Востоке. Намечено создать национальные туземные округа в районе верховьев р. Нижняя Тунгуска, на территории Сибкрая и Якутии, поднять вопрос об образовании самостоятельного национального туземного округа на севере Тобольского и Томского округов»[21]. Образованием национальных округов достигалось установление новых рациональных хозяйственных и территориальных границ, соответствующих принципам советской национальной политики, и объ-

---

[7] СУ РСФСР, 1929, № 60, ст. 595.
[8] ЦГАДВ, ф-2411, оп. 1, д. 19, л. 20, 25, 39, 56.
[9] Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 30, с. 73—74.
[10] Северная Азия, 1929, № 5—6, с. 108.
[11] СУ РСФСР, 1929, № 61, ст. 606.
[12] Северная Азия, 1929, № 5—6, с .107.

единялось максимальное число туземцев Дальнего Востока, Сибири и Европейского Севера в самостоятельные национально-территориальные единицы[13].

При проведении национального районирования Комитет Севера обращал особое внимание на следующие обстоятельства: 1) национальный округ будет способствовать консолидации различных родовых и племенных групп в социалистические народности и создаст наиболее благоприятные возможности для их политического, экономического и культурного развития; 2) образование национальных округов даст толчок к формированию национальных кадров для партийных, советских и культурных учреждений, обеспечит проведение коренизации местных органов власти и управления, приблизит их к трудящимся массам туземного населения и обеспечит привлечение их к делам управления своего национально-государственного формирования; 3) наконец, опыт существования Ненецкого национального округа показал, что это был наиболее целесообразный путь обеспечения права малых народов на самоопределение и создание своей национальной государственности[14].

В проекте Комитета Севера при Президиуме ВЦИК содержалось два варианта проведения национального районирования. Первый предусматривал образование национальных районов, второй — национальных округов. В конечном итоге было принято компромиссное решение, по которому право на существование получили и те и другие национальные автономные формирования. Как и по всей стране, за основу был принят принцип выделения целостных хозяйственных комплексов, населенных компактными группами малых народов. Во всех предполагаемых к образованию национальных округах, кроме Остяко-Вогульского, подавляющее большинство населения составляли коренные народности. Из 137546 человек общего населения будущих национальных округов и районов 90156 человек, или 65,6%, составляли народности Севера[15].

Проект национального районирования широко обсуждался в печати, на собраниях трудящихся и на съездах Советов. Повсеместно он получил горячее одобрение малых народов Севера, которые вносили в него свои дополнения, связанные с уточнением границ территорий будущих национальных округов и районов.

10 декабря 1930 г. Президиум ВЦИК принял постановление «Об организации национальных объединений в районах расселения малых народностей Севера», в соответствии с которым было образовано 8 национальных округов и районов[16]. К концу 1930 г. в РСФСР было образовано всего 9 национальных округов (включая Ненецкий округ, сформированный в 1929 г.), делившихся на 38 районов и 8 самостоятельных национальных районов. Но на этом национальное районирование завершено не было, так как оставались еще значительные группы малых народностей, которые проживали за пределами районированных территорий. По представлению Комитета Севера в Якутской АССР постановлением ВЦИК от 10 мая 1931 г. «О национальных районах и внешних границах Якутской АССР» было создано дополнительно 9 эвенских и эвенкийских районов (Аллаиховский, Момский, Оймяконский, Саккырырский, Тимптонский, Томпонский, Усть-Майский, Усть-Янский, Учурский) и Нижнеколымский юкагиро-эвено-чу-

---

[13] Там же, с. 126.

[14] ЦГАОР, ф-1235, оп. 125, д. 56, л. 6—7.

[15] Терлецкий И. Национальное районирование Крайнего Севера.— Советский Север. 1930, № 7—8, с. 5—29.

[16] СУ РСФСР, 1931, № 8, ст. 98.

котский район[17]. В январе 1932 г. были дополнительно образованы в Камчатской области Алеутский национальный район (центр — Никольское на острове Беринга) и Быстринский (эвенский) район (центр — Оновгай)[18]. 10 декабря 1932 г. по постановлению Президиума ВЦИК в составе Нарымского округа был создан Тымский национальный район в составе 4 туземных Советов (центр — Напас)[19].

К концу 1932 г. практически было завершено национальное районирование северных районов РСФСР, и малые народности, осуществив свое право на самоопределение, выделились в автономные национальные округа. Этот беспрецедентный переход от догосударственных форм общественной жизни к советской социалистической государственности был совершен малыми народами Севера с помощью Коммунистической партии, Советского правительства и специального органа — Комитета Севера при Президиуме ВЦИК.

---

[17] СУ РСФСР, 1931, № 27, ст. 252.
[18] СУ РСФСР, 1932, № 11, ст. 52.
[19] ГАТО, ф-588, оп. 1, д. 179, л. 27; СУ РСФСР, 1932, № 90, ст. 400.

МЕСТНЫЕ СОВЕТЫ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ РУКОВОДСТВА И УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ

Н. Р. САПУНОВ

Организационные связи хозяйственных объектов, размещенных на территории, подведомственной местным органам власти, порождают ряд проблем территориального, межотраслевого и отраслевого характера.

В решении такого рода разноплановых задач принимают участие большое число органов власти и управления, система и структура которых закреплены в Конституции СССР, конституциях союзных и автономных республик, органическом законодательстве. В зависимости от задач, которые государственные органы решают, характера выполняемых функций и объема полномочий они разделяются на три группы:

органы социалистического государства, осуществляющие общее руководство и управление народным хозяйством;

межотраслевые государственные органы, осуществляющие функциональное руководство хозяйственным строительством;

хозяйственные министерства и ведомства, т. е. органы отраслевой компетенции.

Подобная классификация органов государственной власти и управления Советского социалистического государства является наиболее общей и основной.

Вместе с тем в соответствии с социальными интересами, компетенцией, федеративным и административно-территориальным устройством с другими характерными признаками возможен и иной подход к классификации органов социалистического государства.

Многоплановый, разносторонний подход к построению системы и структуры единого государственного механизма дает возможность обеспечивать достаточно полное и эффективное воздействие на руководимые и управляемые объекты, реализацию закономерностей, принципов и функций управления социалистической экономикой. Согласованные и скоординированные усилия системы всех органов социалистического государства независимо от их ведомственной подчиненности направлены на решение проблем общегосударственного и локального характера.

Определяющая роль в обеспечении единства и слаженности в деятельности специализированного аппарата на местах принадлежит органам общей компетенции, т. е. местным Советам[1] и их исполкомам. И

[1] Местные Советы на современном этапе. Гл. III. М., 1965; Шеремет К. Ф. Компетенция местных Советов. М., 1968, с. 16—27; Азовкин И. А. Местные Советы в системе местных органов власти. М., 1971, с. 189—209; Лукьянов А. И. Законодательство о местных Советах депутатов трудящихся и его развитие. М., 1972, с. 23—53.

это понятно, ибо, как бы не был важен тот факт, что любой орган власти в социалистическом государстве исходит в своей деятельности из общегосударственных интересов, это не исключает, а как раз предполагает выделение именно главного звена, состава органов власти, объединяющих деятельность всех субъектов государственно-правовых отношений, участвующих в разработке и проведении в жизнь комплексных решений.

Таким звеном и является система местных Советов и их органов. Их приоритет на местах обеспечивается такими принципами их организации и деятельности, как верховенство принимаемых ими решений, право представительного органа принять к своему рассмотрению любой вопрос деятельности подотчетных им исполнительно-распорядительных органов, контролировать их деятельность, обеспечивать прямое влияние трудящихся на принятие решений и др.

В научной литературе обстоятельно разработаны вопросы повышения роли Советов как основы государственной власти в области хозяйственного строительства. Но процесс дальнейшего развития социалистической демократии, потребности совершенствования государственного руководства экономикой требуют дальнейшего заметного повышения роли Советов как органов общей компетенции, обеспечивающих эффективность руководства и управления на всех уровнях экономической структуры народного хозяйства. В этих условиях ученые-государствоведы должны постоянно акцентировать внимание на исследовании организационных факторов в деятельности местных Советов как органов, обеспечивающих на местах проведение в жизнь единой государственной политики.

Исследование исторического опыта становления и развития представительных учреждений показывает, что хозяйственно-организаторская деятельность присуща местным Советам с момента их возникновения. Отношение к местным Советам как к полномочным решающим органам закреплено в многочисленных документах, в том числе и тех, проекты которых написаны В. И. Лениным[2]. В Обращении Всероссийского съезда Советов «Рабочим, солдатам и крестьянам», «Декларации прав народов России», в инструкции НКВД «О правах и обязанностях Советов» содержались нормы, в которых Советы провозглашались единственными органами власти, которые на местах должны были подчинить все административные, хозяйственные и культурные учреждения.

Широкий круг полномочий во всех сферах хозяйственной деятельности был закреплен Основным положением об имущественных правах местных Советов[3].

Участию местных Советов в руководстве и управлении народным хозяйством на своей территории придавалось большое значение в законодательстве 30-х годов. В общесоюзных актах, например, функции местных Советов в области хозяйственного строительства выражались достаточно четко[4]. Местные Советы как высшие органы власти на подведомственной территории были наделены правом рассматривать и обсуждать отчеты о деятельности предприятий, находящихся на подведомственной территории, в соответствии с действующими законами, осуществлять контроль и ревизию с доведением об этом до сведения соответствующих учреждений без непосредственного вмешательства в оперативную деятельность этих учреждений и предприятий. Уже Кон-

[2] Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 35, с. 11, 66; СУ РСФСР 1917, № 1. Ст. 5, ст. ст. 1 и 10 Конституции РСФСР и др.

[3] СЗ СССР 1929 № 3. Ст. 25, 26.

[4] См.: Основные положения «Об организации в Союзе ССР городских Советов рабочих, крестьянских, красноармейских депутатов» (СУ СССР 1928 г., № 10, ст. 86); Основные положения о районных съездах Советов и райисполкомах (СЗ 1930, № 52, ст. 545).

ституция РСФСР 1918 года закрепляла организацию Советской власти на основе принципа демократического централизма, провозгласив, что к их ведению наряду с разрешением всех вопросов, имеющих чисто местное значение, относится «объединение всей советской деятельности в пределах данной территории»[5].

Анализ партийных документов и действующего законодательства о местных Советах доказывает, что в современных условиях созданы исключительно благоприятные условия для развития творческой инициативы органов власти на местах по всем направлениям деятельности, в том числе в хозяйственном строительстве.

Местные Советы получили новые полномочия, обогатившие арсенал средств их воздействия на подведомственные им объекты и прежде всего на предприятия местного подчинения. Ими получены значительные полномочия по распределению продукции, полученной из местного сырья и отходов производства, изменению размеров капитальных вложений, номенклатуры изделий, установлению численности административного персонала, передачи оборудования и ряд других.

Руководство местных Советов в области экономики не ограничивается только промышленностью. Оно распространяется и на сельское хозяйство. К ведению территориальных органов относятся вопросы сельскохозяйственного производства: меры по увеличению производства и продажи продуктов сельского хозяйства, состояние экономической работы в колхозах и совхозах, создание прочной кормовой базы, организации труда и т. д.

Природа Советов как всеохватывающих органов народной власти, характер экономических связей между государственным и кооперативным сектором народного хозяйства, ведущее положение государственного сектора обеспечивает Советам активную роль в развитии кооперативно-колхозного сектора.

Экономика административно-территориальных единиц не простая сумма хозяйств различных звеньев местных Советов, а единый хозяйственный комплекс. Это, естественно, предполагает расширение экономических связей между местным хозяйством и отраслями, а также тесное экономическое сотрудничество между административно-территориальными единицами в целях устранения отрицательной стороны отраслевого управления.

В решении проблем комплексного руководства хозяйством Советы накопили богатый опыт. Уже с первых дней их организации одной из основных функций органов власти на местах было «принятие мер к поднятию вверенной Совету территории в культурном и хозяйственном отношении»[6].

Решение проблем территориальной организации хозяйства осуществляется различными приемами и методами. В законодательстве подчеркивается, что главной заботой органов власти на местах должны быть вопросы совершенствования территориальных пропорций, перспективы развития и размещения производительных сил административно-территориальных единиц, планирование узловых социальных проблем. В прямую компетенцию территориальных органов власти входят вопросы развития социальной, а также в значительной мере и производственной инфраструктуры, они утверждают планы экономического и социального развития территории.

За местным представительным учреждением как органом государственной власти остается также руководство почти всеми основными во-

---

[5] Ст. 61 п. «В», «Г», Конституции РСФСР 1918 г. СУ РСФСР.

[6] Обращение НКВД РСФСР от 24 декабря 1917 года «Об организации местного самоуправления». СУ РСФСР, 1917, № 12, Ст. 179, Инструкция НКВД «О правах и обязанностях Советов». СУ РСФСР, № 13, ст. 180.

просами деятельности предприятий вышестоящего подчинения. Более того, ограничение деятельности местных Советов только вопросами местного значения противоречило бы самой социально-политической природе местных Советов, единству их системы. Поэтому в современных условиях получает все большее развитие такая функция местных Советов, как участие в разработке, обсуждении и проведении в жизнь общегосударственных задач, содействие их выполнению органами центра на местах. Эта позиция четко сформулирована в конституционном законодательстве и ранее принятых в последние годы постановлений ЦК КПСС, означает неуклонное повышение роли местных Советов именно как органов государственной власти на данной территории.

Таким образом, для характеристики предметов ведения местных Советов в области хозяйственного строительства исходным является признание того принципа, что к ведению местных органов власти должны принадлежать все вопросы, связанные с развитием экономики и производства на данной территории. Это вытекает из самого содержания социалистической государственной власти и из их верховенствующего положения в системе государственного механизма. Уже в первые годы становления народного хозяйства СССР В. И. Ленин обращал особое внимание на всесторонний подход к хозяйственным отношениям в каждом районе, на необходимость «образцовой постановки небольшого «целого», но именно «целого», то есть не одного хозяйства, не одной отрасли, не одного предприятия, а суммы всех хозяйственных отношений хотя бы небольшой местности»[7].

Реализация намеченной партией программы комплексного социально-экономического развития требует проведения форм государственного руководства и управления в соответствии с объективными тенденциями развития общественного производства, усиления влияния государственного механизма на использование преимуществ социалистической системы хозяйства[8].

План совершенствования системы и структуры органов государственной власти, предусмотренный пятилетним планом развития 1976—1980 гг., определяет пути дальнейшего укрепления и развития органов руководства отраслевого управления, более четкого разграничения функций, прав и обязанностей между различными органами и звеньями органов власти.

Наиболее характерной чертой повышения роли местных Советов в хозяйственном строительстве является децентрализация их функций. Она проявляется прежде всего в передаче в непосредственное ведение местных Советов предприятий и организаций, имеющих главным образом местное значение, которые ранее находились в республиканских органах. Когда вопросы местного значения относятся к компетенции центральных органов, последние тонут в море мелких дел, не могут скорректировать ее внимание на тех проблемах, которые действительно не нуждаются в рассмотрении на «высшем уровне». Еще на XVI конференции ВКП(б) указано, что «совершенствование советской системы управления должно идти по линии децентрализации оперативных функций при одновременной централизации планирования и руководства в основных вопросах». В. И. Ленин в этой связи говорил, что в рамках централизованного руководства хозяйством необходимо обеспечить «расширение самостоятельности и инициативы каждого крупного предприятия в деле распоряжения финансовыми средствами и материальными ресурсами»[9].

[7] Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 43, с. 284.

[8] См.: Материалы XXV съезда КПСС, М., с. 128.

[9] См.: Ленин В. И. Полн. собр., соч., т. 24, с. 146, т. 35, с. 203, т. 36, с. 151—152.

Децентрализация затронула и область бюджета и финансов. Передача в ведение местных Советов значительного количества предприятий и организаций существенно увеличила местные бюджеты. За последние 20 лет общий объем расходов по местным бюджетам увеличился в 5 раз, и они составляют свыше $^1/_5$ общего объема расходов государственного бюджета и свыше $^2/_5$ в бюджете союзной республики. Разумеется, децентрализация функций государственного руководства как средство повышения роли местных Советов еще не исчерпала себя. До сих пор передача прав проводилась главным образом от республиканских органов к областным (краевым) Советам и в меньшей степени от вышестоящих Советов народных депутатов к нижестоящим звеньям местных органов власти. Новое законодательство подтверждает, что процесс децентрализации развивается и в этой системе.

Придавая большое значение децентрализации как средству повышения роли местных Советов, нельзя считать этот процесс доминирующим направлением в научной организации руководства и управления экономическими процессами. Реальные возможности децентрализации всегда ограничены, они имеют объективные границы. Повышение роли Советов гарантировано, если оно сопровождается сохранением и даже усилением руководящих возможностей центра. В Отчетном докладе ЦК КПСС XXV съезду партии прямо указывалось, что необходимо укреплять оба начала демократического централизма — развивать централизм, ставя преграду ведомственным и местническим тенденциям, и развертывать инициативу мест, разгружать верхние эшелоны руководства от мелких дел[10]. В соответствии с этим директивным положением партии происходит дальнейшая централизация некоторых решающих государственных функций: разработка и обеспечение важнейших показателей народнохозяйственных планов, координация и увязка планов, составляемых на местах, проведение единой государственной политики в области технического прогресса, капитальных вложений, размещения производства, оплаты труда, цен, финансирования и осуществления единой системы учета и статистики. О важнейшем самостоятельном значении в централизованном руководстве научно поставленного планирования, прогнозирования, обеспечения правильных народнохозяйственных пропорций и связей указывается в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение и эффективность производства и качества работы» от 12 июля 1979 года[11].

Мера и пропорция сочетания директивных начал и хозяйственной самостоятельности в деятельности местных Советов, при которых наиболее полно раскрываются преимущества социалистической системы хозяйства, должны определяться, как показывает опыт, конкретно-исторически и с учетом любых факторов: уровня развития производительных сил, степени подготовленности и наличия кадров, опыта предшествующего развития и т. д.

Следовательно, проблема состоит не в том, чтобы делать выбор между централизацией, а в том, чтобы совершенствовать государственный механизм на основе потребностей управления, добиваться четкого распределения функций прав и ответственности между различными органами, обеспечивать развитие центра и мест как единого организма.

Реализация хозяйственных функций местных Советов не может быть обеспечена только с помощью правовых средств, включая меры по расширению их прав. В современных условиях «модель» Советов отражает, говоря обобщенно, соединение государственной силы принимаемых ими решений с общественным по содержанию процессом их

[10] Материалы XXV съезда КПСС, с. 60.
[11] СП СССР, 1979, № 18, ст. 118.

разработки, подготовки, обсуждения и организации исполнения. Отсюда важно развитие активности местных Советов, побуждение их к полному использованию не только правовых, но и материально-финансовых и организационных возможностей, которыми они располагают для осуществления экономических функций.

Сущность процесса совершенствования форм и методов деятельности местных органов власти, по мнению ученых, состоит в том, чтобы обеспечить максимально достижимое соответствие содержания воздействия этих органов на социально-экономические процессы запросам и требованиям населения, во-первых, и, во-вторых, создать наиболее эффективные взаимосвязи между местными Советами и их исполнительно-распорядительными органами и расположенными на подведомственной им территории предприятиями и организациями; в-третьих, сформулировать оптимальную с социальной и экономической точек зрения организационную структуру представительных органов власти.

СОДЕРЖАНИЕ ХОЗЯЙСТВЕННО-ОРГАНИЗАТОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ

Н. Р. САПУНОВ

Основным для понимания деятельности местных Советов является анализ ее содержания и направленности. Деятельность складывается из разных элементов, в совокупности придающих ей свойства цельного, объективно существующего явления. Значение этих составных частей и их оптимальное сочетание дают возможность направлять, строить самый процесс деятельности местных Советов, выделять основные направления их работы.

Представляется, что наиболее верные ответы на эти вопросы дает анализ функциональной, предметной сущности деятельности местных органов власти. Функция является методологической категорией. Функциональный подход к оценке деятельности местных органов власти позволяет раскрывать содержание их работы во всех сферах деятельности, в том числе и в области хозяйственного строительства, учесть объем подведомственного хозяйства, размеры территории, численность обслуживаемого населения и другие факторы. Исследование функции органа государства дает возможность точно отразить предмет деятельности, степень участия каждого звена местных Советов в выполнении общегосударственных задач, их права и обязанности с учетом политико-правовой природы, правового положения и организационного строения системы Советов. Раскрытие содержания внутренней структуры и отдельных элементов функции — предпосылка ответа на вопрос, как органы государственной власти реализуют возложенные на них задачи, какие действия и комплексы действий используются в их работе. Поэтому вопрос о понятии «функция» и элементах и формах реализации достаточно эффективно исследуется юридической наукой.

Большое внимание к исследованию функций органа государства, в том числе и местных Советов не означает, что решены все теоретические и практические вопросы данной проблемы. Исследование содержательной стороны хозяйственной деятельности местных Советов дает возможность прослеживать, что вносит нового каждый представительный орган в осуществление возложенных на них задач, каково его реальное влияние на их реализацию. Решение функциональных проблем на основе современных научных данных создает условия для упорядочения организации и деятельности органов государства, помогает создать основу для конкретизации и размежевания компетенции отдельных звеньев Советов, т. е. выявить не только то, чем орган занимается, но и то, что он должен делать. Если назревшая необходимость в развитии той или иной функции игнорируется, то это может привести

к тому, что соответствующий участок развития хозяйства остается без должного внимания, а главное — без поддержки органов власти на местах. С другой стороны, устаревшее представление о функциях может порождать не менее отрицательные последствия, в частности, сохранение таких звеньев органов отраслевого управления, которые уже утратили свое значение, или их компетенция не отвечает существующим потребностям.

Таким образом, правильная оценка как внутренней структуры отдельных функций местных Советов, так и их системы — это не отвлеченная теоретическая проблема, а насущная потребность практики.

Классификация функций местных Советов всех звеньев в хозяйственном строительстве должна охватывать все содержание их деятельности и строиться на единой логической основе и единой методике.

Представляется, что главным основанием для классификации функций местных Советов в этой сфере их деятельности должно являться признание самого принципа отнесения к ведению местных органов власти комплекса отношений, связанных с развитием производительных сил на подведомственной им территории. «Не снижая внимания к вопросам местного хозяйства, обслуживания населения, они вносят все больший вклад в обеспечение комплексного характера экономического и социального развития»,— подчеркивалось на XXVI съезде КПСС. Всем звеньям местных Советов в соответствии с их компетенцией приходится заниматься технико-экономическими проблемами, решать правовые, финансовые, материальные, организационно-правовые вопросы функционирования и развития сферы материального производства с учетом общегосударственных интересов и интересов граждан.

Хозяйственная деятельность местных Советов выступает неразрывным звеном всей системы социалистического хозяйствования и должна соответствовать народнохозяйственным планам. Общность группы функций по комплексному развитию территории выступает в этих условиях важным средством объединения хозяйства административно-территориальных единиц в рамках всей социалистической экономики. Существенное значение имеет и то обстоятельство, что каждый Совет выступает представителем всего населения объединяемой территории. Демократизм и сущность Советской власти, подчеркивал В. И. Ленин, получают свое выражение, в частности, в том, что «местные Советы свободно объединяются в единую федеративным союзом скрепленную общегосударственную власть[1]. Советы не только система органов, осуществляющих руководство различными отраслями народного хозяйства, но и форма организации народа в Советское социалистическое государство. Это объективно предопределяет не только общность форм организации, но и единство функций всей системы представительных органов власти на местах по комплексному развитию территории. Функциональная связь местных Советов дает основание утверждать, что в настоящее время следует отказаться от чрезмерной изолированности местных Советов в процессе их работы. Деятельность каждого звена местных Советов по «вертикали» и по «горизонтали» функционально (по конкретному содержанию и направлению) связана с деятельностью других звеньев местных Советов и их органов. При существующей системе взаимосвязей невозможно представить себе, что одно звено местных Советов полностью охватывает своим воздействием все стороны соответствующего объекта. Важным звеном на этом пути является законодательство о местных Советах. В нем определены основные правовые характеристики всей системы представительных учреждений на местах, закреплены типовые задачи, основы взаимоотношений с други-

[1] Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36, с. 81.

ми звеньями органов народного представительства, вышестоящими органами управления и т. д. Для решения такого рода вопросов местные Советы имеют прочные экономические основания. В ведении местных Советов находятся определенные имущественные фонды, финансовые, трудовые и природные ресурсы.

Следует также учитывать, что местные Советы — не только органы, наиболее подходящие к решению задач комплексного государственного руководства хозяйством по своей государственно-правовой природе. Как органы единой государственной власти на объединяемой им территории, они накопили и богатый опыт в этом отношении. Уже с первых дней организации основной функцией местных органов власти было принятие мер к поднятию вверенной Совету территории в культурном и хозяйственном отношении[2]. Широкий круг полномочий местных органов власти во всех сферах хозяйственной деятельности был закреплен Положением «Об имущественных правах местных Советов»[3], постановлением ЦИК СССР от 27 мая 1934 года об организационной работе Советов»[4], Положениями о краевых, областных, окружных районных съездах Советов и их исполкомах, принятых в апреле 1928 г. Местные Советы как высшие органы власти на подведомственной территории были наделены правом рассматривать и обсуждать отчеты о деятельности предприятий, находящихся на подведомственной территории, осуществлять контроль и ревизию в соответствии с действующим законодательством, с доведением об этом до сведения соответствующих учреждений без непосредственного вмешательства в оперативную деятельность этих учреждений и предприятий.

Анализ партийных документов и действующего законодательства о местных Советах доказывает, что в современных условиях созданы исключительно благоприятные условия для развития творческой инициативы местных Советов по всем направлениям деятельности, в том числе и в хозяйственном строительстве. Совершенствуя начала централизации руководства и управления народным хозяйством, значительный упор сделан на расширение демократических методов осуществления принципа демократического централизма, полномочий всей системы местных Советов в руководстве экономикой[5].

Иерархические системы функций, присущих всем звеньям местных Советов, закреплены в ст. ст. 146 и 147 Конституции СССР и соответствующих статьях конституций союзных и автономных республик.

Между тем до последнего времени ученые занимались изучением проблемы разделения труда в системе местных Советов, размежеванием функций.

Другая же сторона — объединение деятельности местных органов власти, находящихся на территории области (края), механизм их взаимодействия зачастую упускается из виду и затрагивается лишь в немногих публикациях.

Анализируя состав функций местных Советов в области хозяйственного строительства в период зрелого социализма, можно видеть, что каждая из них представляет собой закономерное и последовательное развитие направлений деятельности сложившихся на предшествующем

---

[2] См.: Обращение НКВД СССР от 24 декабря 1917 г. «Об организации местного самоуправления.—СУ, РСФСР, 1917, № 12, ст. 179. Инструкция НКВД «О правах и обязанностях Советов».—СУ, РСФСР, 1917, № 13, ст. 180.

[3] СЗ СССР, 1929, № 3, ст.ст. 25, 26.

[4] СЗ СССР, 1934, № 34, ст. 234.

[5] Постановление ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 19 марта 1981 г. «О дальнейшем повышении роли Советов народных депутатов в хозяйственном строительстве.— Ведомости Верховного Совета СССР, 1981, № 13, ст. 436.

историческом этапе. Однако в современных условиях традиционные функции местных Советов значительно расширились, обогатились, наполнились новым содержанием. В период строительства основ социализма одной из функций было поднятие территории в культурном и хозяйственном отношениях.

В период развитого социализма проблема «поднятия территории» практически является решенной. Это привело к изменению внутренней структуры данного традиционного направления деятельности органов власти на местах, усиленному вниманию к проблемам, связанным, прежде всего, с комплексным развитием подведомственной Совету территории[6].

Функции этого вида находятся под воздействием и влиянием факторов, вытекающих из территориальной организации общественного производства и отраслевого разделения труда. Сочетание территориальных и отраслевых факторов в деятельности местных Советов на первый план выдвигает направление работы, обеспечивающее общее регулирование хозяйственных связей, утверждение единых плановых и отчетных показателей, выбор наиболее оптимальных решений при размещении производительных сил. Реализация этого вида функций позволяет местным Советам осуществлять необходимую комплексность в развитии отраслей хозяйства, ликвидировать нерациональные дальние перевозки. Это создает условия для максимального повышения эффективности общественного производства, специализации местного хозяйства и более полного вовлечения трудоспособного населения в производство. На необходимость участия местных органов власти в решении такого круга проблем указывается в ряде постановлений партии[7]. Главным направлением развития этой части функций является повышение координационно-регулирующей роли местных Советов как проводников общегосударственной линии. Ст. 146 Конституции СССР предусматривает, что местные Советы народных депутатов решают все вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета. К сожалению, проблема планово-координирующей деятельности местных Советов, механизм их взаимодействия затрагиваются лишь в немногих работах. Между тем указанный вопрос имеет принципиальное значение для совершенствования научных основ государственного руководства.

Среди многих сложных проблем, возникающих в процессе деятельности местных Советов по обеспечению комплексного экономического и социального развития своих территорий, одно из важных мест занимает проблема взаимоотношений местных органов власти с создаваемыми на подведомственной им территории народнохозяйственными комплексами.

Интенсивное развитие новых форм территориальной организации промышленности (ТПК, промузлов) требует, на наш взгляд, пересмотра сложившихся концепций взаимоотношений местных Советов с неподчиненными промышленными предприятиями. Тенденция, отмечаемая в последние годы, явно направлена в сторону взаимодействия, все больше выходящего за пределы круга вопросов, связанных только с обслуживанием населения и созданием социальной инфраструктуры. Переход к комплексному планированию потребовал от местных органов власти глубокого экономического анализа всей деятельности пред-

---

[6] Там же.

[7] См.: Там же; также: Постановление ЦК КПСС «О работе местных Советов депутатов трудящихся Полтавской области.— Справочник партийного работника. М., 1967, вып. 12, с. 428.

приятия, в том числе и чисто производственной, оказания помощи промышленным предприятиям в повышении эффективности производства и производительности труда, содействия в выявлении и использовании ресурсов производства и ускорении технического прогресса. Без этого невозможна разработка основных направлений комплексного развития территории, составляющая основу комплексного планирования.

Намечая эволюцию функций местных Советов в период зрелого социализма, Программа КПСС подчеркивает, что Советы «будут окончательно решать все вопросы местного значения. Поэтому одним из направлений деятельности Советов в области руководства развитием территории всегда выступала работа, связанная с повышением уровня развития подчиненного хозяйства. Однако содержание, объем и эффективность этой деятельности на разных этапах развития социалистического государства были различны. Они определялись, в первую очередь, степенью централизации государственного руководства, которая находила свое отражение в полномочиях по руководству местным хозяйством, а также в структуре этого хозяйства. Излишняя централизация в государственном управлении, имевшая место в нашей стране в послевоенный период вплоть до середины 50-х годов, отрицательно сказывалась на состоянии руководства местными Советами подчиненными им хозяйствами. Возможность осуществлять такое руководство была затруднена тем, что местные Советы, особенно их низовое звено, не располагали материально-финансовыми организационными ресурсами.

Решение вопросов местного значения при всей их важности никогда не характеризовало всего объема деятельности местных представительных органов власти. Более того, ограничение их полномочий только местными вопросами вообще противоречило бы самой социалистической природе Советов. Вот почему в период развитого социализма получает еще большее развитие такая функция местных Советов, как участие в разработке, обсуждении и проведении в жизнь общегосударственных задач, содействие выполнению этих задач органами центра на местах.

Как раз в этой области полномочия местных органов власти последние годы заметно изменились, не только количественно, но и качественно. Это нашло свое отражение в закреплении за представительными органами власти на местах ряда новых прав в усилении координационно-контрольных функций, распространившихся не только на вышестоящие звенья, но и на нижестоящие органы власти. При этом законодатель специально оговорил, что местные Советы при решении хозяйственных вопросов действуют в пределах своих полномочий. Тем самым обращается внимание на недопустимость вмешательства в оперативную работу неподчиненных им производственных объектов, распоряжаться их имуществом, подменять должностных лиц или вышестоящие органы управления. Более того, поскольку полномочия местных органов власти различных уровней неодинаковы, необходимо избегать дублирования и подмены.

Перечисленные выше функции присущи всем звеньям местных Советов. Однако требование системности в выявлении функций выражается в том, что основные направления деятельности должны быть выявлены для каждого субъекта руководства и управления во всех звеньях местных Советов, на всех уровнях и внутри каждого звена. Выявление функций, свойственных каждому звену Совета, позволяет учесть реальный объем и предел их деятельности, точнее закрепить компетенцию каждого Совета в выполнении возложенных на них задач. Учет этих обстоятельств позволяет отказаться от рассмотрения разными Советами одних и тех же вопросов. Ответственность каждого органа

власти за те или иные участки хозяйственного развития требует конкретной организаторской работы. От того, насколько правильно, целеустремленно и полно осуществляют местные Советы и их органы свои полномочия, зависит качество руководства хозяйственным строительством. Как отмечал В. И. Ленин, «проблема эффективности управления во многом зависит от того, обеспечивается ли в нем единоличное распоряжение каждой исполнительской функции»[8].

Функциональный подход в системе местных Советов позволяет прежде всего выделить областное (краевое) звено местных Советов. Из положения области (края), как опорного пункта решения многих задач хозяйственного строительства, следует, что на областное звено возложена ответственность за согласованное, единообразное и эффективное проведение нижестоящими Советами общегосударственных мероприятий. Здесь в первом приближении происходит соединение общегосударственных и местных дел, тесно сплетаются в единый комплекс города и села, промышленность и сельское хозяйство. Нельзя не согласиться с мнением государствоведов о том, что областной (краевой) Совет народных депутатов в пределах закрепленных за ним прав осуществляет общегосударственное руководство на подведомственной территории.

В руководящей деятельности областных (краевых) Советов ведущее место занимают планово-регулирующие функции, основная часть нормотворческой деятельности местных Советов. Так, лишь данному звену Советов свойственно разрешение вопросов административно-территориального деления, установление подчиненности предприятий и организаций, внесение изменений в структуру исполнительно-распорядительных органов и др.

Преобладание в деятельности областных (краевых) Советов элементов творческого аналитического характера связано с расширением сферы экономического анализа, использованием в руководящей деятельности методов прогнозирования. Осуществляя координационные функции, областные (краевые) Советы обеспечивают согласованность действий Советов различных административно-территориальных единиц, устраняют различные местнические тенденции, обеспечивают необходимые отраслевые и межотраслевые пропорции, планомерное использование финансовых средств.

Однако нельзя не подчеркнуть то, что степень воздействия этого высшего звена местных Советов на подведомственные им предприятия и организации и нижестоящие звенья Советов довольно условна и подвижна. В зависимости от конкретных условий, задач и целей тот или иной метод воздействия может выдвигаться на первый план. Так, особую важность деятельности областных (краевых) Советов представляет в современных условиях комплексное развитие территории области (края). При помощи комплексного плана социально-экономического развития Совет не только получает полную информацию о деятельности всех звеньев хозяйственного механизма на своей территории, но и оказывает на них влияние. Конкретно это проявляется, например, в вопросах размещения новых и реконструкции и развитии действующих предприятий, влиянии на деятельность предприятий по вопросам производства товаров народного потребления, улучшении использования мощностей и трудовых ресурсов, охраны окружающей среды и рационального использования земель.

Отмечая, что центр тяжести вопросов комплексного обеспечения хозяйства административно-территориальных единиц лежит прежде всего на областных (краевых) Советах народных депутатов, следует

[8] Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 1, с. 55.

учитывать, что намечается тенденция перемещения решения их вопросов на территорию районных, городских Советов.

Названные пути развития функций представительных органов власти на местах взаимосвязаны и взаимообусловлены с практикой их исполнения. Поэтому оправданным и перспективным в научном и практическом отношениях является не только анализ механизма правового регулирования хозяйственной деятельности местных Советов, но и форм и методов реализации закрепленных полномочий.

ПРАВО ЗАПРОСА ДЕПУТАТА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА СССР

Л. А. НУДНЕНКО

Депутаты Верховного Совета СССР в соответствии со ст. 105 и ст. 117 Конституции СССР наделены правом запроса. Депутатскому запросу в юридической литературе уделяется значительное внимание[1]. Вместе с тем эта проблема продолжает оставаться дискуссионной. Ее решение связано с трудностью единого подхода к определению объектов запроса, признаков, отличающих его от других форм депутатской деятельности, отсутствием законодательного акта, регламентирующего весь процесс осуществления депутатского запроса.

Под запросом понимается требование депутата на сессии Верховного Совета СССР к определенному органу государственного управления или должностному лицу дать официальное разъяснение по любому вопросу их деятельности. Депутатский запрос является важным средством контроля Верховного Совета СССР за деятельностью подведомственных ему органов.

В юридической литературе совершенно правильно указывается на необходимость отличать право депутатского запроса от других средств контроля, которыми являются право депутатского обращения и право выдвижения вопросов на сессии[2]. Для депутатского запроса характерно то, что он может быть обращен к строго определенному законодательством кругу органов и лиц, ответ на запрос дается Верховному Совету и по нему принимается постановление. Вопрос же может быть задан депутатом любому лицу, присутствующему на сессии, ответ на него не обсуждается депутатами и по нему не принимается постановление Верховного Совета СССР. Кроме того, если депутатский запрос не связан с повесткой дня, то вопрос депутата обязательно касается пунктов повестки дня сессии Верховного Совета СССР. Существенно отличается депутатский запрос и от обращения депутата. Право на обращение депутат реализует вне сессии к неограниченному законодательством кругу органов и должностных лиц. Ответ на обращение ад-

---

[1] См.: Бахрах Д. Н. Право запроса депутата в СССР.—Правоведение, 1962; Григорян Л. А. Депутатский запрос.— Советы депутатов трудящихся, 1972, № 10; Савенков Н. Т. Право запроса депутата в советском государственном праве.— Учен. зап. ВИЮН. М., 1961, вып. 13; Безуглов А. А., Лейзеров А. Т. Право депутатского запроса.— Советское государство и природа депутатского запроса. Вестник Московск. ун-та. Серия Право, 1980, № 2.

[2] См.: Савенков Н. Т. Указ. соч., с. 46—47; Безуглов А. А., Лейзеров А. Т. Депутатский запрос. М.: Юрид лит., 1980, с. 10—12 и др.

ресуется самому депутату, не может быть предметом обсуждения Верховного Совета и, следовательно, по нему не принимается постановление.

Право запроса принадлежит как отдельному депутату, так и группе депутатов Верховного Совета СССР. В практике Верховного Совета СССР имели место только запросы групп депутатов. В соответствии со ст. 117 Конституции СССР депутат Верховного Совета СССР может обратиться с запросом к Совету Министров СССР, к министрам СССР и руководителям других органов, образуемых Верховным Советом СССР. Руководители этих органов назначаются Верховным Советом и наряду с министрами СССР несут ответственность перед Верховным Советом. Поэтому депутатский запрос к руководителям органов государственного управления, образуемых Верховным Советом СССР, вполне оправдан. Вместе с тем из ст. 117 Конституции СССР следует, что запрос депутата Верховного Совета СССР не может быть адресован к членам правительства СССР, входящим в него по должности, председателям Советов Министров союзных республик. Это можно объяснить тем, что председатели Советов Министров союзных республик назначаются Верховными Советами союзных республик, и, следовательно, право контроля за их деятельностью принадлежит также Верховным Советам союзных республик.

По вопросу об объектах запроса в юридической литературе нет единого мнения. Ряд авторов считают, что депутат может внести запрос на сессии Совета по любым вопросам, связанным с его депутатской деятельностью[3]. Это мнение было подвергнуто учеными вполне обоснованной и аргументированной критике[4]. Дело в том, что депутат может обратиться с запросом, непосредственно не связанным с его депутатской деятельностью. Следовательно, нельзя ограничивать круг объектов депутатского запроса только проблемами, связанными с депутатской деятельностью.

Существуют и другие мнения об объектах депутатского запроса. Некоторые авторы полагают, что депутат может обратиться с запросом по любому вопросу компетенции Совета[5]. Другие ученые высказывают противоположное мнение. Оно состоит в следующем: круг проблем, затрагиваемых запросом, должен соответствовать компетенции органов и лиц, к которым обращен запрос, а не компетенции Совета[6]. Советское законодательство не содержит норм, ограничивающих круг проблем, по которым депутаты Верховного Совета СССР могут вносить запросы. Запросы депутатов Верховного Совета СССР могут касаться всех проблем, входящих в компетенцию Верховного Совета. Но вместе с тем запрос депутата адресуется определенным органам государственного управления и должностным лицам, ответственным и подотчетным перед Верховным Советом СССР. Компетенция этих органов государственного управления значительно уже компетенции Верховного Совета СССР — высшего органа государственной власти СССР. Отсюда следует, что вопросы, затрагиваемые депутатским запросом, должны также соответствовать компетенции органов и лиц, к которым обращен запрос. Таким образом, депутат может обратиться с запросом по любому вопросу компетенции Верховного Совета СССР и в

---

[3] См.: Немцев В. А. Сельский Совет депутатов трудящихся. М., 1954, с. 198.

[4] См. подробно по этому вопросу: Кудинов Н. А. Запрос депутатов местных Советов и его формы.— Советское государство и право, 1957, № 9, с. 115.

[5] См.: Основин В. С. Право запроса депутатов местных Советов. М., Госюриздат, с. 43; Кузьмичева Г. А. Депутатский запрос.—Советское государство и право, 1972, № 3, с. 97.

[6] См.: Кудинов Н. А. Указ. соч., с. 115.

пределах компетенции органов и должностных лиц, которым адресован данный запрос.

В действующем законодательстве не урегулирован вопрос о том, должен ли запрос включаться в повестку дня сессии. Неоднозначно этот вопрос решается в теории советского строительства. По мнению А. А. Безуглова и А. Т. Лейзерова, запросы подлежат включению в повестку дня и это должно решаться голосованием[7]. В связи с этим утверждением убедительным представляется возражение, что если запросы подлежат включению в повестку дня сессии Совета, то непонятно, для чего требуется голосование[8]. На наш взгляд, решение этого вопроса зависит от времени внесения депутатского запроса. Запрос, переданный заблаговременно, должен быть включен в повестку дня. Внеочередной запрос, то есть внесенный после утверждения повестки дня сессии, оглашается председательствующим немедленно без включения в повестку дня. В практике деятельности Верховного Совета СССР имели место лишь внеочередные запросы, которые сразу же оглашались председательствующим без включения в повестку дня сессии. Следовательно, включение запроса в повестку дня сессии Совета нельзя признать его характерной чертой. Возможность внесения депутатского запроса в ходе сессии имеет большое значение, поскольку запрос, будучи не связан с повесткой дня, является дополнительным средством контроля депутатов за деятельностью органов государственного управления, средством, с помощью которого депутат привлекает внимание к определенному вопросу сферы государственного управления всех депутатов и Верховного Совета.

Депутатский запрос может касаться любой проблемы государственного, хозяйственного, социально-культурного строительства, внутренней и внешней политики, охраны государственной безопасности страны, соблюдения законности и правопорядка и т. д. В депутатских запросах может быть изложено требование дать разъяснение определенных вопросов или оглашения сведений чисто справочного характера, могут содержаться рекомендации о необходимости проведения тех или иных мероприятий или воздержания от совершения определенных действий.

Запрос может быть выражен как в устной, так и в письменной форме (ст. 63 Регламента Верховного Совета СССР). Чтобы устно внести запрос, депутат обращается к председательствующему на сессии с просьбой предоставить слово для запроса. Письменные запросы оглашаются председателем сессии сразу же после их получения. Депутатов о поступившем запросе информируют в обеих палатах на совместных или раздельных заседаниях даже тогда, когда запрос исходит от депутатов только одной из палат. Это делается для того, чтобы запрашиваемые и все депутаты Верховного Совета знали о содержании запроса и могли подготовиться к его обсуждению. Об этом свидетельствуют запросы депутатов на 2-й сессии Верховного Совета СССР 5-го созыва о прекращении испытаний атомного и водородного оружия и по берлинскому вопросу, которые были оглашены на раздельных заседаниях Верховного Совета СССР[9]. Депутатский запрос о результатах обсуждения между государствами вопроса о разоружении был оглашен на

---

[7] См.: Безуглов А. А., Лейзеров А. Т. Право депутатского запроса.— Советское государство и право, 1976, № 6, с. 75.

[8] См.: Давыдов Р. К. Социально-политическая и правовая природа депутатского запроса.—Вестник Московск. ун-та. Серия Право, 1980, № 2, с. 53.

[9] См.: Заседания Верховного Совета СССР пятого созыва. Вторая сессия. Стен. отчет. М., 1959, с. 348—349.

совместном заседании палат Верховного Совета СССР 9-й сессии 4-го созыва[10].

В связи с этим нельзя согласиться с высказанным в юридической литературе мнением, что запрос может вноситься вне сессии непосредственно в правительство или министрам[11]. Думается, что внесение запроса до сессии возможно. Но в этом случае депутат направляет запрос в Верховный Совет или его Президиум, который знакомит с запросом того, кому он адресован. При этом целесообразно включение запроса в повестку дня и его обязательное оглашение на сессии Верховного Совета СССР.

Запрос является обязательным для ответа. Председатели палат по согласованию с должностным лицом или государственным органом, к которому обращен запрос, определяют время выступления с ответом на запрос. Ответ на запрос дается, как правило, на той же сессии, на которой поступил запрос. Согласно ст. 117 Конституции СССР Совет Министров СССР или должностное лицо, к которому обращен запрос, обязаны дать ответ не более чем в трехдневный срок. Закрепление Конституцией СССР трехдневного срока ответа на запросы призвано обеспечить быстроту и эффективность данной формы контроля.

До настоящего времени запросы депутатов Верховного Совета СССР касались только вопросов внешней политики, и правительство СССР успевало подготовить ответ к этой же сессии Верховного Совета. Однако в принципе не исключена возможность обращения депутатов с запросами по проблемам хозяйственного, социально-культурного строительства. Ответы на эти запросы требуют более длительной подготовки, и запрашиваемые органы государственного управления или должностные лица по различным причинам могут не успеть подготовить ответ к этой же сессии Верховного Совета СССР. Вот почему представляется обоснованной постановка вопроса о необходимости предоставления Верховному Совету права увеличивать сроки ответов на сложные запросы[12]. Представляется, что ответ на такой запрос может быть дан быстрее самому депутату в установленный Верховным Советом СССР срок, а рассмотрен на следующей сессии Верховного Совета СССР. Вместе с тем нельзя согласиться с предложением об увеличении общего срока ответа на запрос[13]. Трехдневный срок ответа на обычные запросы депутатов Верховного Совета СССР является вполне достаточным. Об этом свидетельствует практика запросов депутатов Верховного Совета СССР. Так, ответ на запрос депутатов Верховного Совета СССР относительно результатов обсуждения между государствами вопроса о разоружении был дан по поручению Советского правительства министром иностранных дел в двухдневный срок[14]. А ответ на запрос депутатов Верховного Совета СССР о прекращении испытаний атомного и водородного оружия был дан на следующий день[15].

В соответствии со ст. 117 Конституции СССР и ст. 63 Регламента Верховного Совета СССР ответ на запрос депутата заслушивается на

---

[10] См.: Заседания Верховного Совета СССР четвертого созыва. Девятая сессия. Стен. отчет. М., 1958, с. 67.

[11] См.: Сартаев С. Высший представительный орган государственной власти Казахской ССР. Алма-Ата: Казахстан, 1972, с. 164.

[12] См.: Бахрах Д. Н. Право запроса депутата в СССР: Автореф. дис. канд. юрид. наук. Ленинград, 1962, с. 13; Махненко А. Х. Верховные органы народного представительства социалистических стран. М.: Юридическая литература, 1972, с. 258.

[13] См.: Махненко А. Х. Указ. соч., с. 258.

[14] См.: Заседания Верховного Совета СССР четвертого созыва. Девятая сессия, с. 301—310.

[15] См.: Заседания Верховного Совета СССР четвертого созыва. Седьмая сессия, с. 255, с. 267—272.

совместном заседании палат в устной или письменной форме. В практике работы Верховного Совета СССР имели место только устные ответы на запросы депутатов, которые назывались «заявлением» [16] или «сообщением»[17]. Ответ на депутатский запрос на сессии Верховного Совета СССР дает соответствующий министр или руководитель органа государственного управления, которому адресован данный запрос. Если запрос адресован правительству СССР, то с ответом на сессии Верховного Совета выступает Председатель Совета Министров, его заместитель или по поручению Совета Министров—соответствующий министр. Это доказывается следующими фактами. На 7-й сессии Верховного Совета СССР 6-го созыва на запрос депутатов министру иностранных дел СССР о ходе XX сессии Генеральной Ассамблеи ООН и рассмотрении на ней предложений Советского Союза о нераспространении ядерного оружия и невмешательстве во внутренние дела государств с ответом выступил министр иностранных дел СССР. На запрос депутатов на 6-й сессии Верховного Совета СССР 7-го созыва о сохранении и развитии культурных связей между СССР и всеми государствами по поручению Советского правительства выступил министр культуры СССР.

Председательствующий на заседании палат Верховного Совета СССР выясняет, как правило, есть ли желающие выступить по существу запроса и ответа на него. Характер запроса определяет порядок его обсуждения. Если тема запроса по своему характеру нуждается в выявлении мнения депутатов, то после заслушивания ответа на запрос открываются прения. Депутаты, выступающие в прениях, могут вносить предложения по существу запроса. Такое предложение имело место при обсуждении запроса о прекращении испытаний атомного и водородного оружия на 7-й сессии Верховного Совета СССР 4-го созыва. Депутат Корнейчук А. Е., выступая в прениях, внес предложение обратиться с посланием к конгрессу США и парламенту Великобритании, в котором предложить сотрудничество парламентов по вопросу о прекращении испытаний атомного и водородного оружия. Предложение депутата Корнейчука А. Е. было поддержано всеми депутатами Верховного Совета СССР, которые единодушно приняли Обращение по вопросу о запрещении атомного и водородного оружия, адресованное конгрессу США и парламенту Великобритании[18].

Действующим законодательством не урегулирована процедура, применяемая в случае получения ответа, который депутат считает неудовлетворительным. Практическое решение данной проблемы представляется следующим образом. В случне неудовлетворительного ответа на запрос Верховный Совет принимает постановление, призывающее лицо, к которому обращен запрос, дополнить свой ответ и устанавливает срок дополнительного объяснения на запрос.

В случае, если депутаты удовлетворены ответом и никто не желает выступать, Верховный Совет прекращает прения и переходит к принятию постановления. Поскольку запросы в Верховном Совете СССР обсуждаются на совместном заседании палат, то и постановления принимаются совместным голосованием обеих палат. В постановлениях Верховного Совета СССР по депутатским запросам, как правило, со-

---

[16] См.: Заседания Верховного Совета СССР четвертого созыва. Седьмая сессия, с. 267; Заседания Верховного Совета СССР четвертого созыва. Девятая сессия, с. 301; Заседания Верховного Совета СССР пятого созыва. Вторая сессия, с. 554.

[17] См.: Заседания Верховного Совета СССР шестого созыва. Седьмая сессия. Стен. отчет, М., 1966, с. 433.

[18] См.: Заседания Верховного Совета СССР четвертого созыва. Седьмая сессия, с. 275.

держится оценка деятельности правительства. Примером может служить постановление об одобрении политики и практических мер Советского правительства по вопросу о безотлагательном и повсеместном прекращении испытаний атомного и водородного оружия, принятое Верховным Советом СССР 4-го созыва по ответу министра иностранных дел СССР на запрос группы депутатов.

Постановление может содержать решение Верховного Совета СССР как по одному, так и по нескольким запросам депутатов Верховного Совета СССР. Это зависит от того, сколько депутатских запросов было внесено на данной сессии Верховного Совета СССР. Так, постановление, принятое на шестой сессии Верховного Совета СССР четвертого созыва, содержало решение по одному, имевшему место на сессии, депутатскому запросу о сохранении и развитии культурных связей между СССР и всеми государствами[19]. Принятое на седьмой сессии Верховного Совета СССР шестого созыва постановление содержало решение по трем запросам депутатов[20].

В постановлении Верховного Совета СССР по депутатскому запросу может содержаться поручение определенным государственным органам. На второй сессии Верховного Совета СССР пятого созыва после обсуждения депутатских запросов о прекращении испытаний атомного и водородного оружия и по берлинскому вопросу было принято постановление, в котором указывалось: «1. Одобрить политику и практические меры правительства СССР по вопросу о прекращении испытаний атомного и водородного оружия. 2. Поручить правительству СССР и впредь проводить неустанную борьбу за немедленное и безоговорочное прекращение испытаний ядерного оружия на вечные времена»[21].

О запросах депутатов Верховного Совета СССР и ответах на них извещают избирателей с помощью массовых средств информации. Такая гласность позволяет привлекать к депутатским запросам трудящихся и повышает ответственность государственных органов и должностных лиц за исполнение постановлений Верховного Совета по запросам народных избранников.

Депутатские запросы имеют большое значение. Они поднимают активность депутатов, развивают их инициативу. Однако депутатские запросы в деятельности Верховного Совета СССР используются недостаточно. Одна из причин такого положения, как совершенно правильно отмечается в юридической литературе, то, что право депутатского запроса не совсем полно и четко урегулировано в законодательстве[22].

Из сказанного можно сделать вывод о необходимости правового урегулирования права депутатов на запрос. Кроме того, целесообразно активизировать работу по разъяснению депутатам сущности права запроса с тем, чтобы они использовали право чаще и по более широкому кругу вопросов общественного значения. Запросы депутатов Верховного Совета СССР должны получить дальнейшее применение как своеобразная форма контроля Верховного Совета СССР над деятельностью органов государственного управления.

---

[19] См.: Заседания Верховного Совета СССР четвертого созыва. Шестая сессия, с. 693—699.

[20] См.: Заседания Верховного Совета СССР шестого созыва. Седьмая сессия, с. 469.

[21] См.: Заседания Верховного Совета СССР пятого созыва. Вторая сессия. Стен. отчет, М., 1959, с. 594.

[22] См.: Кузьмичева Г. А. Указ. соч., с. 99.

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ НАЧАЛО УПРАВЛЕНИЯ

В. Ф. ВОЛОВИЧ

По мере поступательного развития социалистического общества управление поднимается на более высокую ступень, возрастает его роль как важного фактора экономического и социального развития страны.

Управление и при социализме вытекает из кооперации трудовых усилий. Но его материальную основу составляет социалистическая кооперация труда — более высокая, чем когда-либо прежде, форма общественного труда. Она базируется на общественной собственности на средства производства, социалистической системе хозяйствования. Постепенно расширяясь, она охватывает все народное хозяйство страны. В условиях, когда коренные интересы трудящихся совпадают, управление становится важным условием роста производительности труда и эффективности общественного производства, укрепления трудовой дисциплины, организованности, дальнейшего развития коллективистских отношений между людьми, могучим стимулом их творческой активности, готовности добиться общего подъема на основе товарищеского сотрудничества и взаимопомощи.

Высокий динамизм общественных отношений, присущий обществу развитого социализма, постоянное внедрение в производство достижений научно-технического прогресса, непрерывно растущий материальный, духовный и организационный потенциал страны объективно повышают требования к качеству исполнительно-распорядительной управленческой деятельности, усилению уровня ее научности.

Экономика Советского Союза характеризуется многократно расширившимися масштабами производства, возросшим уровнем его обобществления, развертыванием научно-технического прогресса и перенесением центра тяжести на интенсивные факторы роста производства.

Завершается перестройка всей совокупности общественных отношений на внутренне присущих социализму коллективистских началах, условия развитого социализма благоприятствуют дальнейшему совершенствованию управления. Важнейшей предпосылкой этого является возросший экономический потенциал страны[1].

Экономика Советского Союза представляет собой единый народнохозяйственный комплекс, охватывающий все звенья общественного производства, характеризующийся не только гигантскими масштабами, но

[1] См.: Материалы XXVI съезда КПСС. М., 1981, с. 50—52.

и высоким уровнем технической оснащенности отраслей, объединений и предприятий[2].

Происходят существенные сдвиги в концентрации и специализации производства, соединении его с научными достижениями. Во многих районах страны формируются и действуют крупнейшие территориально-производственные комплексы. Западно-Сибирский, Братский, Павлодар-Экибастузский, Оренбургский, Нижнекамский, другие ТПК обеспечили в десятой пятилетке практически весь прирост добычи нефти и газа, значительную часть выработки электроэнергии, добычи железной руды, угля, производство грузовых автомобилей и тракторов.

Повышается уровень обобществления экономики, неуклонно сближаются общенародная и колхозно-кооперативная формы социалистической собственности. Быстрый рост технической оснащенности отраслей экономики, дальнейшее расширение и углубление процесса обобществления социалистического производства, его концентрация и специализация сопровождаются усложнением и упрочнением многообразных взаимосвязей составных компонентов народнохозяйственного комплекса.

Экономической политике КПСС должны в полной мере соответствовать хозяйственный механизм и организация управления народным хозяйством. Согласно директивам КПСС осуществляется система мер, направленных на улучшение планирования и совершенствования организационной структуры, усиление роли экономических и моральных рычагов и стимулов в интересах ускорения научно-технического прогресса, рационального использования ресурсов для достижения высших конечных результатов деятельности трудовых коллективов.

Управление в современный период, когда непосредственно решается задача создания материально-технической базы коммунизма, неотделимо от научно-технической революции, служит необходимым звеном органического соединения ее достижений с преимуществами социалистического строя. В этой связи особое значение приобретает совершенствование форм и методов управленческой, исполнительно-распорядительной деятельности, широкое использование возможностей программно-целевого управления. Речь идет прежде всего о преодолении объективно сложившегося противоречия между специализацией экономических, организационных, производственных функций управления и их интеграцией, между разделением труда и его кооперацией, между административной обособленностью отраслевого аппарата и координацией его деятельности на всех уровнях.

В. И. Ленин отмечал важность постоянной координации различных отраслевых органов[3]. Развитию управляемых объектов свойственны определенные тенденции. По мере прогресса науки, экономики, техни-

---

[2] В конце 1980 г. в СССР насчитывалось более 4000 объединений; на долю входящих в них предприятий приходится почти половина всего объема промышленной продукции. В 1979 г. в промышленности насчитывалось свыше 160 тысяч механизированных поточных и автоматических линий, 83,5 тысячи комплексно-механизированных и автоматизированных участков, более 6 тысяч предприятий. (Ворожейкин И. Объективные и субъективные факторы социалистического соревнования.—Правда, 1980, 5 сент.; См. также: Соревнование и хозяйственный механизм развитого социализма. М., 1979, с. 34; Комплекс — совокупность предметов, явлений или свойств, образующих одно целое.— Большая Советская Энциклопедия. М., 1973, т. 12, с. 585.

[3] Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 43, с. 278—279.

В. И. Ленин говорил о необходимости «образцовой постановки небольшого «целого», но именно «целого», т. е. не одного хозяйства, не одной отрасли хозяйства, не одного предприятия, а суммы всех хозяйственных отношений, суммы всего хозяйственного оборота, хотя бы небольшой местности».— Полн. собр. соч., т. 43, с. 234.

ки происходит естественная специализация отраслей, подотраслей и связанная с этим специализация звеньев управления.

При узкоспециализированном отраслевом управлении координация, согласование и взаимная увязка деятельности различных органов, их звеньев, решающих общие задачи, резко затрудняются. В экономической литературе справедливо отмечалось, что взаимная увязка затруднена даже в рамках одного предприятия, производственного объединения (не говоря уже об отрасли в целом или группе отраслей): ответственность за внедрение новой техники, за качество продукции, за комплектность поставок, за организацию ритмичной работы и т. п. во многих случаях является неопределенной, рассеивается[4]. Важность и сложность обеспечения надлежащей координации резко возрастает, когда необходимо организовать реализацию продукции общесоюзного, союзно-республиканского характера или программ комплексного развития определенных регионов, когда управленческие органы должны учесть не только производственные, но и территориальные, экономические, демографические, культурно-бытовые и другие вопросы.

Главная задача, которая стоит перед управлением,— обеспечить наиболее эффективное и рациональное использование имеющихся ресурсов, приумножить их. В период развитого социализма серьезно расширились и возможности для повышения эффективности и качества управления. Резко возрос уровень знаний, компетентности, профессиональной подготовки должностных лиц и специалистов, всех трудящихся, постоянно возрастает организационный потенциал, усиливается техническая оснащенность аппарата управления[5]. Научное руководство народным хозяйством Коммунистическая партия осуществляет, неуклонно опираясь на марксизм-ленинизм, знание объективных законов и закономерностей развития общества, управленческой деятельности. Подчеркивая руководящую роль Коммунистической партии в социалистическом и коммунистическом строительстве, В. И. Ленин писал: «Чтобы управлять, надо иметь армию закаленных революционеров-коммунистов, она есть, она называется партией»[6].

КПСС вырабатывает генеральную перспективу развития советского общества, правильную политическую линию и организует трудящихся в целях претворения ее в жизнь.

Социализм создает объективную материальную основу для научного руководства экономической, духовной жизнью общества в виде общественной собственности на средства производства, объединяющей всех трудящихся, позволяющей аккумулировать ресурсы на выполнение первоочередных и долговременных задач, поставленных в решениях XXIV—XXVI съездов КПСС.

КПСС уделяет огромное внимание совершенствованию форм и методов управления экономикой, комплексному решению крупных общегосударственных, межотраслевых и территориальных проблем, созданию систем управления по группам однородных отраслей, территориально-производственным комплексам. Вооружая управленческие кадры теорией и методологией марксизма-ленинизма, КПСС способствует

---

[4] См.: Каменицер С. Е., Мельник М. В. Комплексный подход к проектированию организации управления.—Организация управления. М., 1979, с. 43—63; Мильнер Б. Программно-целевое управление: опыт, проблемы, перспективы.— Правда, 1979, 1 июля; Глушков В. М. Некоторые вопросы современной теории управления.— Наука и управление. М., 1973, с. 20.

[5] Бокарев Н. Н. Расширение участия трудящихся в управлении производством. М., 1980; Тихомиров Ю. А. Конституция СССР и управление.—Организация управления. М., 1979, с. 3—11; Марчук В. М. Основы научной организации государственного управления. Киев, 1979, с. 3—8.

[6] Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 42, с. 254.

совершенствованию теории и практики организации управления, требует познавать законы и закономерности общественного развития и в соответствии с ними осуществлять исполнительно-распорядительную деятельность, опираясь на творческую активность и инициативу всего народа; объективно и глубоко по-партийному оценивать складывающуюся обстановку и принимать научно обоснованные решения. Рассматривая научные основы управления производством, следует исходить из того, что овладение марксистско-ленинской теорией и методологией позволяет управленческим кадрам познать объективные законы и закономерности общественного развития, в соответствии с их требованиями организовать рациональное использование имеющихся трудовых, материальных, финансовых и других ресурсов[7].

В современных условиях на основе принципа демократического централизма осуществляются меры по дальнейшему улучшению планирования, организационной структуры и методов управления. В совокупности они сводятся к дальнейшему укреплению экономической роли государственного народнохозяйственного плана, научной обоснованности исполнительно-распорядительной деятельности, с одной стороны, и к расширению демократических начал, повышению роли экономических и моральных стимулов и рычагов, усилению заинтересованности трудовых коллективов в выполнении напряженного плана, подъема трудовой активности, расширения их участия в управлении производством. Здесь особенно важными являются поиски путей повышения производительности труда и качества продукции, сбережения трудовых, материальных и финансовых ресурсов.

Формы, методы, характер сочетания централизованного планирования с хозяйственной самостоятельностью предприятий зависят от конкретных условий и задач развития экономики, культуры, науки, от целого ряда объективных и субъективных факторов.

КПСС ставит задачу комплексного воздействия планов на развитие всех отраслей народного хозяйства, на решение социально-экономических проблем. Экономика должна развиваться динамично и сбалансированно.

На октябрьском (1980 г.) Пленуме ЦК КПСС отмечалось, что важным направлением совершенствования планирования является широкое использование метода целевых программ. «Каждая такая программа,— говорит Л. И. Брежнев,— должна представлять собой обоснованный, опирающийся на точные расчеты план мероприятий, нацеленных на конечный результат, на полное решение той или иной проблемы. Важно, чтобы в программе были определены этапы и очередность решаемых задач. И, конечно, надо иметь систему управления программой, четко установленную личную ответственность за каждый участок работы и дающую необходимые права. Без всего этого программа — не программа, а сумма добрых пожеланий»[8].

Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 года «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и

---

[7] Необходимо подчеркнуть, что без научно обоснованной организации и осуществления управления не дадут должного эффекта намеченные экономико-производственные и другие ресурсы. См.: Государственное управление в СССР в условиях научно-технической революции. М., 1978, с. 23—29; Пискотин М. И. Содержание управления.— Советское государство и право, 1979, № 12, с. 22—26; Лазарев Б. М. Конституционные основы советского государственного управления.— Советское государство и право, 1980, № 4, с. 37; Бахрах Д. Н. Программно-целевые структуры в советском государственном управлении.— Советское государство и право, 1980, № 1, с. 35—44.

[8] Брежнев Л. И. Речь на Пленуме ЦК КПСС.— Правда, 1980, 22 окт.

качества работы» содержит систему мер по повышению научного уровня планирования[9]. Во-первых, возрастает роль пятилетнего плана как определяющей, главенствующей формы планирования и экономического стимулирования. В нормативно-правовых актах установлена незыблемость пятилетнего плана капитальных вложений, поскольку одно из основных назначений пятилетнего плана состоит в планировании капитального строительства. В XI пятилетке капиталовложения выделяются один раз на всю пятилетку и структура их не может пересматриваться в годовых планах. Во-вторых, в мероприятиях по улучшению панирования важное место отводится экономической оценке хозяйственной деятельности трудовых коллективов. В-третьих, вводится планирование лимита численности работающих.

Для современного этапа планирования дальнейшего роста отечественной индустрии характерно взаимосвязанное развитие смежных отраслей. В постановлении ЦК КПСС «О работе министерств металлургии, машиностроения и строительства по повышению качества металлопродукции, эффективному использованию металла на основе внедрения малоотходной технологии в свете требований ноябрьского (1979 г.) Пленума ЦК КПСС» подчеркивается, что машиностроители, металлурги и строители плохо согласовывают и медленно осуществляют совместные меры по созданию высокопроизводительного оборудования, прогрессивной металлопродукции, внедрению в производство передовой технологии, слабо увязывают научно-исследовательские работы, направленные на рациональное использование металла[10]. В постановлении намечены меры по устранению отмеченных недостатков, среди них представляется очень важным направлением обеспечение единой технической политики взаимосвязанного развития этих отраслей, что должно находить должное отражение в государственных планах.

Итак, постановлениями о совершенствовании хозяйственного механизма в условиях развитого социализма предусмотрено: во-первых, исходным началом планирования становится возможность удовлетворения общественных потребностей при достигнутом научно-техническом и производственном потенциалах, определяемых паспортами предприятий и объединений; во-вторых, создается стройная система преемственности перспективного и текущего планирования — от комплексной программы научно-технического прогресса на 20 лет до годового плана — рабочего документа хозяйственной деятельности на всех уровнях; в-третьих, существенно возрастает роль экономических нормативов; в-четвертых, главным оценочным показателем становится выпуск продукции в натуре и ее качество, выполнение договоров поставок, рост производительности труда, прибыли.

Совершенствование планирования, усиление роли материального и морального стимулирования не могут не вести к совершенствованию управления народным хозяйством.

Для современного руководства отраслями народного хозяйства характерно комплексное планирование, способное обеспечить «наиболее рациональное использование местного сырья и других материальных условий производства, трудовых ресурсов, содействовать успешному развитию межведомственного и межотраслевого кооперирования, предупредить появление тенденций ведомственного подхода к решению хозяйственных задач. Весьма широкое распространение ныне получают территориально-производственные комплексы (ТПК), размещенные на компактной территории с взаимообусловленным развитием всех отрас-

---

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

[10] Правда, 1980, 8 июня.

лей производственной и непроизводственной сфер[11].

Концентрируя научные достижения и материальные ресурсы на наиболее перспективных и плодотворных направлениях развития науки и техники, Советское государство имеет возможность планомерно решать комплексные научно-технические и социальные задачи, диктуемые основными целями, выдвигаемые конкретным периодом развития социалистического общества. В условиях, когда страна располагает мощными научно-производственными ресурсами, важнейшей задачей народнохозяйственного планирования является комплексное решение таких проблем, как техническое перевооружение всех отраслей народного хозяйства, повышение продовольственного потенциала, обеспечение населения современным жильем. Реализация этих важных задач может быть достигнута при использовании программно-целевого, комплексного подхода к разработке и реализации государственных планов.

Программно-целевое планирование все больше становится одним из могучих рычагов развития науки и техники, воплощения их достижений в народное хозяйство. В документах XXVI съезда КПСС отмечена необходимость обеспечивать разработку и реализацию комплексной программы научно-технического прогресса, целевых программ по решению важнейших научно-технических проблем.

На 1981—1985 годы Госкомитет СССР по науке и технике, Госплан СССР и Академия наук СССР разработали 160 комплексных программ, в том числе 38 целевых. Они предусматривают создание конкретных объектов новой техники и технологии, опытных и опытно-промышленных установок, сроки освоения новшеств, объемы их производства и применения, необходимое развитие производственных мощностей. По всем программам и предусмотренным в них заданиям определены головные министерства и организации, материально-техническое и финансовое обеспечение, утверждены составы координационных советов и руководители.

Программы охватывают в той или иной мере практически все основные отрасли народного хозяйства. Так, программой по дальнейшему развитию единой электроэнергетической системы СССР намечено создать электрооборудование и соорудить мощные межсистемные электропередачи напряжением 1150 киловольт, протяженностью около 1260 километров и пропускной способностью 5000 мегаватт. Запланировано также построить линию электропередачи постоянного тока Экибастуз—

---

[11] См.: Лемешев М. Я., Панченко А. И. Комплексные программы в планировании народного хозяйства. М., 1973, с. 9; Колосовский Н. И. Теория экономического районирования. М., 1969, с. 142; Стефанов Н., Симеонов К., Костов К., Качеумов С. Программно-целевой подход в управлении. М., 1975; Силинский П. П. Вопросы территориального планирования и местные Советы.— Сб.: Региональная экономика и территориальное планирование. Новосибирск, 1971, ч. 1; Некрасов Н. Н. Региональная экономика и территориальное планирование. М., 1975, с. 14; Соловьева С. В. Роль местных Советов в комплексном развитии территории.—Советское государство и право, 1976, № 12, с. 55—63; Юсупов В. А. Сочетание отраслевого и территориального управления промышленностью в СССР. Казань, 1973; Никольский И. В. Роль отраслей хозяйства в формировании районных производственных комплексов.— Вестник МГУ.— География. 1970, № 2, с. 42—51; Лоспегов Г. С. Программно-целевое планирование и управление. М., 1976; Манохин В. М. Межотраслевое управление—становление, основные черты.— Советское государство и право, 1971, № 9, с. 78; Пронина В. С. Правовое регулирование межотраслевой управленческой деятельности.— Советское государство и право, 1977, № 1, с. 28—29; Панченко А. И. Межотраслевые комплексы и целевые программы их развития.— Новосибирск, 1979; Ширяев М. Е. К вопросу о народнохозяйственном продовольственном комплексе.— Вестник Ленинградского университета, 1980, № 23, с. 10—12; По комплексным программам.—Правда, 1981, 30 марта. Трапезников В. Управление и научно-технический прогресс.— Правда, 1982, 7 мая.

Центр напряжением 1500 киловольт, протяженностью 2400 километров и пропускной способностью 6000 мегаватт.

В программы включены взаимоувязанные мероприятия по значительной экономии топлива и энергии, сырья и материалов.

Одна из программ в области машиностроения предусматривает создание и широкое применение в народном хозяйстве автоматических манипуляторов (роботов). В первую очередь эти устройства будут использоваться на работах с вредными, тяжелыми и монотонными условиями труда.

Ряд программ связан с решением проблем развития аграрно-промышленного комплекса. Имеется в виду получить высокопродуктивные сорта и гибриды озимой пшеницы с потенциальной урожайностью 80—100 центнеров, ржи — от 55 до 70 центнеров с гектара. Предусматриваются разработка и освоение выпуска более производительных зерноуборочных комбайнов и выведение новых пород животных и птицы.

По предварительной оценке экономический эффект от внедрения новой техники и технологии, предусматриваемых комплексными программами, составит в общей сложности по объему производства на 1985 год более 25 миллиардов рублей.

Внедрение в производство передовой техники, современного оборудования и новых технологических процессов, применение современной вычислительной техники, развитие автоматизированных систем управления производством приводят к необходимости комплексного планирования, централизации ряда производственно-хозяйственных функций, образованию мощных хозяйственных объединений. Они сочетают планово-организационные функции с функциями производственно-хозяйственными, наделяются необходимыми производственными и финансовыми фондами и резервами, позволяющими регулировать производственно-хозяйственную деятельность комплексов.

В Советском Союзе накоплен большой опыт по комплексному планированию развития экономики крупных регионов, мощному развитию производительных сил всей страны. Достаточно сослаться на практику организации реализации плана ГОЭЛРО, по созданию угольно-металлургической базы на Востоке, строительства Норильского комбината[12], освоению Северного морского пути, развитию крупных регионов,

---

[12] См.: Урванцев Н. Н. Норильск (история, открытие и освоение медно-никелевых руд Сибирского севера). М., 1969, с. 15—16.

В настоящее время в состав комбината входят горные, обогатительные, металлургические, транспортные, энергетические, строительные, ремонтно-механические предприятия, проектный институт.

Многие базисные предприятия этого комбината, а также обслуживающие их осуществляют производственно-хозяйственную деятельность на основании положения о социалистическом государственном производственном предприятии.—СП СССР, 1965, № 19—20, ст. 155.

На НГМК достигнута относительно высокая степень централизации производственных и специальных функций, которые имеют значительный удельный вес в системе оперативного управления производством. В целом по комбинату централизованы следующие функции:

1. Материально-техническое снабжение.
2. Работа с кадрами.
3. Служба быта.
4. Ремонтно-механическая служба.
5. Финансовая работа.

Управление всем комплексом Норильского комбината осуществляет обособленный аппарат управления во главе с генеральным директором. Наряду с названными управлениями функционируют восемь основных отделов: 1) технический, 2) горный, 3) техники безопасности, 4) главная бухгалтерия, 5) финансовый, 6) юридический, 7) первый отдел, 8) АХО. (См.: Лаптев В. В. Правовые формы и методы руководства промышленностью. М., 1975, с. 37).

становлению атомной индустрии, исследованию космического пространства. Все эти беспрецедентные в истории успехи в осуществлении грандиозных комплексных программ стали возможными и необходимыми в связи с установлением отношений социалистической собственности, объективно предполагающих научное познание общественных законов, комплексный учет их действия[13].

Разработка крупных народнохозяйственных программ, объединяющих усилия на решающих направлениях социально-экономического развития страны, является характерной чертой современного этапа совершенствования производительных сил. К таким программам относится освоение нефтяных и газовых месторождений Западной Сибири, строительство БАМа, развитие сельского хозяйства Нечерноземной зоны РСФСР, формирование территориально-производственных комплексов. Интенсивно разрабатываются комплексные программы[14] развития Сибири и Дальнего Востока. Так, программа охватывает узловые проблемы комплексного использования минерально-сырьевых, земельных, лесных и водных ресурсов Сибири. Значительное внимание уделяется в ней социальным проблемам развития, решению экономических проблем в промышленно развитых районах и районах нового освоения[15].

Конкретными исследованиями комплексной программы «Сибирь» являются разработки по экономическому районированию, по улучше-

---

[13] Вопросы экономической политики КПСС на современном этапе. М., 1974, с. 88; Мильнер Б. З. Совершенствование структуры управления. Организация управления. М., 1977, с. 102—103; Лопата П. Развитой социализм: целостность и динамизм общественной системы.— Правда, 1980, 11 янв.

[14] Под комплексной программой подразумевается система взаимосвязанных по ресурсам, исполнителям и срокам мероприятий различного характера, осуществление которых обеспечивает своевременное и качественное достижение поставленных целей. Для них характерен сложный интегрированный комплекс работ и мероприятий по их выполнению, органическая связь между социальными, экономическими, демографическими, техническими и другими мерами, обеспечивающими своевременное и качественное решение поставленных задач. Одновременно комплексная программа, будучи утвержденной компетентным органом государственного управления, может рассматриваться и как определенный акт управления, в котором особенно акцентируется внимание на том, каким путем, с использованием каких конкретных ресурсов может быть реализована программа. См. также: Бахрах Д. Н. Программно-целевое управление.— Хозяйство и право, 1980, № 6, с. 95—96; Новиков Е. Д., Самохин Ю. М. Комплексные народнохозяйственные программы. М., 1976; Алексеев В. В., Полетаев Л. В. Программно-целевое управление сельскохозяйственным производством. М., 1979; Программно-целевой подход в планировании развития комплексов. Новосибирск, 1979; Шамов А. А. Управление производством региона. М., 1979; Бунич П. Г. Управление, экономические рычаги, хозрасчет. М., 1976; Гатовский Л. М. Научно-технический прогресс и экономика развитого социализма. М., 1974; Глушков В. М. АСУ сегодня и завтра. М., 1976; Капустин Е. И. Социалистический образ жизни. Экономический аспект. М., 1976; Канторович Л. В., Горстко А. Б. Оптимальное решение в экономике. М., 1972; Мачес В. Н., Панченко Е. Г., Сенченко В. Н. Комплексное планирование экономического и социального развития городов и районов. М., 1978; Материально-техническая база коммунизма. М., 1977, т. 1—2; Медведев В. А. Социалистическое производство. Политико-экономическое исследование. М., 1976; Мачалов Б. М. Потребности развитого социалистического общества. М., 1975; Поспелов Г. С., Ириков В. А. Программно-целевое планирование и управление. М., 1976; Павленко В. Ф. Территориальное и отраслевое планирование. М., 1971; Мирмухамедов А. Н. Территориальное и АСУ. М., 1976; Пушкин Ю., Шнайдер И. М., Михайлов А. И. Формирование территориально-производственных комплексов. М., 1978; Территориально-отраслевой принцип планирования: Теория и практика. М., 1980; Федоренко Н. П. Комплексное народнохозяйственное планирование. М., 1974.

[15] См.: Шинкарев Л. И. Сибирь: откуда она пошла и куда она идет. Факты, размышления, прогнозы. М., 1978, с. 403—440; Трофимук А. Программа «Сибирь».— Труд, 1979, 10 янв.; Филатов А. П. На новый уровень хозяйствования.— Экономика и организация промышленного производства. Новосибирск, 1980, с. 8; Аганбегян А. Г. Какой станет Арктика?— Правда, 1980, 7 окт.; Он же. Территория и отрасли.— Правда, 1979, 7 дек.

нию структуры и размещению ТПК, совершенствованию отраслевого и территориального управления, изучению социально-экономических проблем миграции, расселения на территории Сибири, формированию оптимальной социальной инфраструктуры городов, районов и ТПК.

Комплексная программа «Сибирь» включает в себя более 30 целевых программ. Составными частями этой программы являются формирование КАТЭК, Саянского ТПК, хозяйственное освоение Приангарья, развитие Норильского комбината, охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов.

На территории Красноярского края сосредоточено более 40 процентов разведанных запасов угля страны, шестая часть гидроэнергоресурсов, пятая часть лесных богатств, крупнейшие месторождения руд цветных, драгоценных и редких металлов. Высшими органами государственного управления в 1970 г. была принята долгосрочная программа создания мощного Красноярского районного территориально-производственного комплекса (РТПК), основные показатели развития которого утверждаются в планах экономического и социального развития страны и РСФСР отдельным разделом[16]. Реализация программы позволила уже за истекшие 10 лет удвоить промышленный потенциал края. В состав единого Красноярского РТПК входят несколько подрайонных ТПК: Саянский, Центрально-Красноярский, Нижнеангарский, Северо-Красноярский. В составе подрайонных ТПК находятся промышленные узлы и отдельные промышленные и агропромышленные предприятия и комплексы.

В центре программы комплексного развития производительных сил Красноярского края на 1981—1990 годы находятся вопросы установления межотраслевых и территориальных пропорций; обеспечения рациональной территориальной организации края на базе дальнейшего развития отраслей промышленности, определяющих ускоренное вовлечение в народнохозяйственный оборот высокоэффективных природных ресурсов; интенсификации межхозяйственной кооперации и агропромышленной интеграции; создания благоприятных условий для закрепления кадров на селе.

Для комплексного плана развития производительных сил Красноярского края характерным является то, что он носит директивный характер, реализация его подкреплена материальными и финансовыми ресурсами; комплексный план социально-экономического развития территории все больше включает в себя планы, разрабатываемые предприятиями и организациями на основе отраслевых заданий. В постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. предусматривается обязательное представление всеми объединениями, предприятиями и организациями контрольных цифр, основных показателей планов в краевые (областные) и городские плановые комиссии, что создает организационно-правовые условия для разработки единого комплексного плана развития территории.

---

[16] Мукоед А. Местные Советы и комплексное развитие производительных сил.— Хозяйство и право, 1980, № 6, с. 11.

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ КАК ОБЪЕКТА ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ

Л. В. СКРИПОВА

Грандиозные масштабы современного производства, бурное развитие научно-технической революции ставят охрану окружающей среды в число наиболее актуальных проблем человечества.

В решениях XXV съезда КПСС отмечена не только актуальность данной проблемы, но и отражена ее тесная связь со всеми сторонами жизни, глубоко охарактеризована ее социальная значимость, намечены хозяйственно-экономические и государственно-правовые средства для ее решения[1].

Возросшее внимание партии и государства к вопросам охраны окружающей среды выражено в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов»[2], в котором намечены конкретные меры по дальнейшему улучшению природоохранительной работы, непосредственно вытекающие из решений XXV съезда КПСС и Конституции СССР.

На необходимость усиления рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды обращено внимание в Отчетном докладе ЦК КПСС XXVI съезду партии[3].

В решении этой важнейшей общегосударственной задачи[4] огромная роль принадлежит правовой науке, ибо «улучшение социалистического природопользования — важная задача целого комплекса естественных и общественных наук»[5]. Основная цель правовых исследований в данной области заключается в том, чтобы способствовать достиже-

---

[1] См.: XXV съезд КПСС и развитие правовых исследований в области охраны окружающей среды.— Советское государство и право, 1977, № 5, с. 3.

[2] СП СССР, 1979, № 2, ст. 6.

[3] Брежнев Л. И. Отчетный доклад ЦК КПСС XXVI съезду Коммунистической партии. М.: Политиздат, 1981, с. 51, 55.

[4] См., например: Ведомости Верховного Совета СССР, 1972, № 30, ст. 346. В юридической литературе охрана окружающей среды рассматривается не только как общегосударственная задача, но и признается одной из основных самостоятельных функций социалистического государства. При этом подчеркивается, что функция охраны окружающей среды — категория объективная, существующая независимо от ее признания.— См.: Шемшученко Ю. С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. Киев, 1976, с. 30—32; Колбасов О. С. Правовые исследования по охране окружающей среды в СССР.— В кн.: Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов. М., 1979, с. 5.

[5] Брежнев Л. И. Отчетный доклад ЦК КПСС XXV съезду партии.— Материалы XXV съезда КПСС. М., 1976, с. 73.

нию более совершенного, всесторонне обоснованного и эффективного правового регулирования всех видов деятельности людей, связанных с воздействием на природу, в целях обеспечения рационального использования природных богатств и улучшения благоприятных природных условий страны[6].

Эффективность правового регулирования в значительной степени зависит от четкого определения объекта правовой охраны. За последние годы в научной литературе наряду с терминами «охрана природы», «охрана природных ресурсов», «охрана природной среды» все чаще стал употребляться термин «охрана окружающей среды», появление которого, на наш взгляд, связано с развитием научных взглядов относительно взаимодействия природы и общества.

Если до недавнего прошлого содержание проблемы охраны природы ограничивалось охраной природных ресурсов и отдельных природных комплексов, достопримечательностей природы, имеющих эстетическое, оздоровительное и научное значение, то в условиях бурного развития научно-технического прогресса, роста населения, урбанизации на первый план выступила заинтересованность человечества в сохранении качественного состояния природной среды как среды жизни людей. Появление понятия «охрана окружающей среды» связано, следовательно, с тем, что «в нем полнее отражается первостепенная и главная задача — сохранить Землю обитаемой и, по возможности, улучшенной для настоящего и будущих поколений»[7].

В юридической литературе еще не сложилось однозначного толкования понятия «окружающая среда». Представляется, что при определении данного понятия как объекта правовой охраны не следует допускать смешения социальных явлений с природными. Окружающая среда — это совокупность природных и природно-антропогенных факторов, то есть к числу природных объектов, подлежащих правовой охране, относятся не только предметы, представляющие естественные природные объекты (вещество природы в чистом виде), но и такие предметы, которые созданы в результате приложения человеческого труда, но не выделены из природной среды, а продолжают существовать как ее составные части (соединение вещества природы с человеческим трудом)[8]. Окружающая среда — это естественная природная среда, в которую входит и так называемая «вторичная», «очеловеченная» природа — результат деятельности людей. При таком понимании окружающей среды это выражение, в сущности, равнозначно выражению окружающей природной среды и, следовательно, понятию природы в том смысле, в каком оно употребляется в нашем законодательстве, когда речь идет об ее охране. В этой связи следует согласиться с мнением отдельных авторов, считающих, что в настоящее время такие понятия, как «охрана природы», «охрана природной среды», «охрана природных ресурсов», все больше интегрируются понятием «охрана окружающей среды»[9].

---

[6] См.: Колбасов О. С. Правовые исследования по охране окружающей среды в СССР.—В кн.: Охрана природы и воспроизводство природных ресурсов. М., 1978, т. 5, с. 6.

[7] Социализм и охрана окружающей среды. Право и управление в странах—членах СЭВ. М., 1979, с. 13.

[8] См.: Колбасов О. С. Природа как объект правовой охраны.— В кн.: Правовые вопросы охраны природы в СССР. М., 1963, с. 7; Петров В. В. Объект и предмет правовой охраны природы.— Советское государство и право, 1976, № 4, с. 58; Бжозинский В. Правовая охрана окружающей среды. М., 1979, с. 19.

[9] Шемшученко Ю. С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. Киев, 1976, с. 19.

Анализ действующего природоохранительного законодательства позволяет также утверждать, что объектом правовой охраны является не вся окружающая среда, а только та ее часть, которая представляет собой естественные условия для производства и жизни людей. Так, ст. 18 Конституции СССР, являющейся правовой основой всей природоохранительной деятельности, гласит: «В интересах настоящего и будущих поколений в СССР принимаются необходимые меры для охраны и научно обоснованного, рационального использования земли и ее недр, водных ресурсов, растительного и животного мира, для сохранения в чистоте воздуха и воды, обеспечения воспроизводства природных богатств и улучшения окружающей человека среды». Это конституционное положение последовательно развивается и конкретизируется в действующем законодательстве. Так, в Законе об охране атмосферного воздуха сказано, что «атмосферный воздух является одним из основных жизненно важных элементов окружающей природной среды»[10]. «Животный мир,— говорится в Законе об охране и использовании животного мира,— является одним из основных компонентов природной среды, важной составной частью природных богатств нашей Родины»[11]. Если атмосферный воздух и животный мир являются природными компонентами (элементами) окружающей среды, то окружающая среда — совокупность таких природных компонентов.

Окружающая среда как интегрированный объект правовой охраны состоит из отдельных элементов. Это положение непосредственно закреплено в природоохранительном законодательстве. В соответствии со ст. 1 Закона об охране природы в РСФСР (и соответствующих законов других союзных республик) государственной охране и регулированию использования подлежат все природные богатства, как вовлеченные в хозяйственный оборот, так и неэксплуатируемые: земля, недра, подземные и поверхностные воды, леса и иная растительность, зеленые насаждения, типичные ландшафты, редкие и достопримечательные природные объекты..., животный мир, атмосферный воздух[12]. Такое расчленение окружающей среды, как единого объекта правовой охраны на составные части, имеет определенную материальную основу. Все они (природные объекты, элементы окружающей среды) различны не только по своим естественным, но и экономическим свойствам; различно их значение для производства и жизни людей[13].

В целях охраны и регулирования использования отдельных природных ресурсов, элементов окружающей среды приняты Основы земельного, водного, лесного законодательства Союза ССР и союзных республик[14], Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах[15] и соответствующие республиканские кодексы[16]. Более того, постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов» от 1 декабря 1978 г. признано необходимым разработать проекты типовых положений о государственных заповедниках, памятниках природы, ботанических садах, зоологических, дендрологических парках, заказниках, природных (национальных) парках[17]. Все это свидетельствует о наметившейся тенденции расширения сферы правового регулирования отношений по охране и использованию

[10] Ведомости Верховного Совета СССР, 1980, № 27, ст. 528.
[11] Ведомости Верховного Совета СССР, 1980, № 27, ст. 530.
[12] Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1960, № 40, ст. 586.
[13] См.: Павлов Г. А. К вопросу о предмете правовой охраны.— В кн: Правовые аспекты охраны природы. Изд-во Ростовск. ун-та, 1977, № 17.
[14] См.: Ведомости Верховного Совета СССР, 1968, № 51, ст. 485.
[15] См.: Ведомости Верховного Совета СССР, 1975, № 29, ст. 435.
[16] См.: Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1970, № 28, ст. 581.
[17] См.: СП СССР, 1979, № 2, ст. 6.

основных элементов окружающей среды и установлению правового режима отдельно для каждого из них.

Вместе с тем отдельные элементы окружающей среды в своем естественном состоянии тесно связаны между собой, находятся в неразрывном единстве. Единство окружающей среды как объекта правовой охраны также имеет определенное нормативное выражение. Так, в Конституции СССР (ст.ст. 18, 42, 67, 73, 147 и др.), в Конституции РСФСР (ст.ст. 18, 40, 72 и др.), в конституциях других союзных республик[18], в преамбулах республиканских законов об охране природы, в постановлении Верховного Совета СССР «О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов» от 12 сентября 1972 г.[19], в принятом на его основе совместном постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов» от 29 декабря 1972 г.[20] и в других нормативных и политико-правовых актах в общем виде выражена идея охраны окружающей среды как единого природного комплекса.

Проблема охраны окружающей среды — проблема комплексная. Она затрагивает отдельные стороны жизни, которые находятся вне сферы правового регулирования отдельных отраслей природоохранительного законодательства, например, водного, лесного и т. п. Поэтому для обеспечения комплексного подхода в решении данной проблемы, для повышения эффективности правового регулирования отношений по охране и использованию как окружающей среды в целом, так и ее отдельных элементов необходимо разработать и принять общесоюзный Закон об охране окружающей среды, тем более, что опыт некоторых социалистических стран свидетельствует о целесообразности принятия такого закона[21]. В конечном счете, как нам представляется, речь идет об обеспечении экологической обоснованности развития всего народного хозяйства в соответствии с закрепленными в законодательстве требованиями охраны окружающей среды.

Таким образом, окружающая среда как единый, интегрированный объект правовой охраны представляет собой совокупность природных объектов как естественных, так и созданных искусственным путем, но не отдельных от естественных условий, не «выключенных из вещества природы». Концепция охраны окружающей среды является закономерным результатом изменения взаимоотношений между человеком и природой, служит цели оптимизации этих отношений. Думается, что современная ориентация на охрану именно окружающей среды является более прогрессивной по сравнению с концепцией охраны природных богатств, какой бы широкий смысл мы не вкладывали в это понятие.

---

[18] См.: Конституция УССР (ст. ст. 18, 40, 72, 118 и др.); Конституция ГССР (ст. ст. 18, 40, 72, 125, 139 и др.).

[19] Ведомости Верховного Совета СССР, 1972, № 39, ст. 346.

[20] СП СССР, 1973, № 2, ст. 6.

[21] См.: Закон СРР от 20 июня 1973 г. «О защите окружающей среды (извлечение); Закон ВНР от 19 марта 1976 года «Об охране окружающей среды» (извлечение).—В кн.: Социализм и охрана окружающей среды. Право и управление в странах — членах СЭВ. М., 1979, с 340—356; 312—318.

О ДВОЙНОМ ПОДЧИНЕНИИ ОТДЕЛОВ И УПРАВЛЕНИЙ ИСПОЛКОМОВ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ

Н. Ф. ВЛАВАЦКАЯ

В Отчетном докладе ЦК КПСС XXVI съезду КПСС Л. И. Брежнев отметил, что с принятием Конституции СССР, а затем — Конституций союзных и автономных республик начался новый этап в работе Советов народных депутатов, связанный с расширением их прав в области хозяйственного и социально-культурного строительства[1].

Местным органам государственной власти отводится ответственная роль в реализации намеченных партией планов на ближайшее десятилетие — обеспечении дальнейшего социального прогресса общества, осуществлении широкой программы повышения народного благосостояния. Одной из характерных черт развития местных Советов является расширение их компетенции в области руководства экономикой, социально-культурным и коммунально-бытовым строительством в целях обеспечения комплексного экономического и социального развития на своей территории[2]. Реализуя эту задачу, местные Советы, их исполкомы опираются на отраслевые и функциональные отделы и управления. В соответствии со ст. 151 Конституции РСФСР деятельность отделов и управлений основана на принципе двойного подчинения. Они выполняют основной объем работы по реализации решений как местных органов государственной власти, так и вышестоящих органов государственного управления.

В настоящей статье раскрывается сущность и назначение двойного подчинения отделов и управлений исполкомов местных Советов, характеризуется их состав и тенденции развития в современный период.

1. Двойное подчинение является одним из важных организационных принципов советского государственного управления. Объективная необходимость его применения в организации и деятельности отделов и управлений исполкомов местных Советов обусловлена, во-первых, потребностью в обеспечении определенной централизации государственного управления для проведения единообразной в рамках СССР или союзной республики хозяйственной и технической политики; во-вторых, необходимостью учета в деятельности этих органов национальных и местных особенностей административно-территориальных единиц, оказывающих влияние на успешное развитие соответствующих отраслей хозяйственного и социально-культурного строительства.

[1] Брежнев Л. И. Отчетный доклад ЦК КПСС XXVI съезду КПСС и очередные задачи партии в области внутренней и внешней политики. М.: Политиздат, 1981, с. 87.

[2] См.: Советы народных депутатов. М.: Наука, с. 5—6.

Разработка принципа двойного подчинения отделов и управлений исполкомов относится к первым годам Советской власти. Будучи юридически закрепленным, двойное подчинение способствовало правильному разрешению вопроса о взаимодействии центральных и местных органов Советского государства[3].

Взаимоотношения отделов исполкома к исполкому в целом и к центральной власти были определены постановлением VII Всероссийского съезда Советов «О советском строительстве». В п. 8 постановления устанавливалось, что «отделы исполкома состоят в подчинении местному исполнительному комитету, обязаны исполнять все предписания и распоряжения местного исполкома и соответствующего отдела вышестоящих исполнительных комитетов и соответствующего наркомата»[4]. Тем самым в организации советского государственного аппарата было впервые законодательно закреплено положение о двойном подчинении отделов исполкомов местных Советов.

При этом, развивая и уточняя систему взаимоотношений центральных и местных органов в рамках двойного подчинения, постановление предоставляло: а) наркоматам и отделам исполкома право непосредственного сношения с соответствующими отделами нижестоящих исполкомов с одновременным уведомлением об этом соответствующих исполкомов; б) возможность установления связей исполкомов и их отделов с высшими исполкомами и их отделами, а равно и с наркоматами через соответствующие промежуточные инстанции (волостной исполком через уездный, уездный — через губернский), что не лишало их права непосредственного сношения с вышестоящими органами.

Подобным образом отделы исполкомов оказались взаимосвязанными с другими органами советского государственного аппарата, что создавало организационные предпосылки для обеспечения в их деятельности общегосударственных (отраслевых и межотраслевых) и местных (территориальных) интересов.

Теоретические и практические основы сущности двойного подчинения, его применения в организации государственного строительства были разработаны В. И. Лениным. В письме «О двойном подчинении и законности» изложены два важнейших положения ленинской позиции по этому вопросу. Во-первых, В. И. Лениным дано понятие «так называемого «двойного» подчинения, которое установлено вообще для всех местных работников, т. е. подчинения их, с одной стороны, центру в лице соответствующего наркомата, с другой стороны — местному губисполкому»[5]. Во-вторых, определена сфера применения двойного подчинения. В. И. Ленин писал: «Двойное подчинение необходимо там, где надо уметь учитывать действительно существующую неизбежность различия... Не учитывать... местных отличий значило бы впадать в бюрократический централизм и т. п., значило бы мешать местным работникам в том учете местных различий, который является основой разумной работы»[6].

Исходя из основных ленинских положений, можно сделать вывод о том, что двойное подчинение содействует разрешению проблемы взаимоотношений центральных и местных органов государственного управ-

---

[3] См. подробнее: Владимирский М. Организация Советской власти на местах. М.: Госиздат, 1921, с. 105—107; Федосеев А. С. Демократический централизм — ленинский принцип организации советского государственного аппарата. М.: Госюриздат, 1962, с. 68—81, 87—90; Шапко В. М. Обоснование В. И. Лениным принципов государственного руководства. 2-е изд. Перераб. и доп. М.: Политиздат, 1980. с. 159—165.

[4] СУ РСФСР, 1919, № 64, ст. 573.

[5] Ленин В. И. О «двойном» подчинении и законности.— Полн. собр. соч., т. 45, с. 197.

[6] Там же, с. 198.

ления в отраслях хозяйственного и социально-культурного строительства, требующих всестороннего учета местных особенностей и различий. Оно служит организационно-правовой гарантией как против чрезмерной централизации, так и против преувеличения местных условий и позволяет оптимально сочетать в их деятельности интересы отраслевого (межотраслевого) и территориального управления.

В связи с этим важно четко определить место двойного подчинения, как важнейшего организационного принципа деятельности отделов и управлений в системе других принципов государственного управления и, прежде всего, его соотношение с принципами демократического централизма, отраслевым и территориальным.

В современной юридической литературе двойное подчинение все чаще рассматривается в качестве относительно самостоятельного организационного принципа[7]. Мы поддерживаем эту точку зрения. Хотя двойное подчинение, как способ взаимосвязи между органами, и не носит всеобщего характера, оно, отражая одну из существенных особенностей исполнительной и распорядительной деятельности, имеет свою определенную сферу применения, специфическое содержание, особый организационно-правовой механизм реализации.

Вместе с тем по своему назначению и сущности двойное подчинение имеет много общих черт с принципом демократического централизма[8]. В механизме двойного подчинения осуществляется одновременное взаимодействие всех элементов демократического централизма (централизации, децентрализации, демократизма). Поэтому большинство авторов рассматривают двойное подчинение как специфическое проявление демократического централизма или как способ, средство, обеспечивающие согласованность в деятельности органов государственного аппарата[9].

Признавая самостоятельное организационное значение принципа двойного подчинения, мы вместе с тем не отрицаем его подчиненный, производный характер от всеобщего, универсального принципа демократического централизма. В связи с этим представляется правильным рассматривать двойное подчинение отделов и управлений исполкомов местных Советов в качестве одного из организационно-правовых способов реализации требований демократического централизма, предопределяющего содержание и формы руководства их деятельностью со стороны местных Советов, их исполкомов по горизонтали и вышестоящих органов государственного управления по вертикали.

Думается, что в том же качестве можно рассматривать двойное подчинение и по отношению к отраслевому и территориальному прин-

---

[7] См.: Советское административное право. Государственное управление и административное право. М.: Юрид. лит., 1978, с. 58—59; Марчук В. М. Основы научной организации государственного управления (административно-правовой аспект. Общая часть). Киев, 1979, с. 45; Фрицкий О. Ф. Местные Советы народных депутатов и управление. Киев, 1977, с. 32; Атаманчук Г. В. Сущность советского государственного управления. М., 1980, с. 194—195; Вишняков В. Г. Двойное подчинение органов управления народным хозяйством. М., 1967, с. 14.

[8] См.: Вишняков В. Г. О принципе двойного подчинения органов советского государственного управления.— Правоведение, 1965, № 2, с. 46—49.

[9] См.: Вишняков В. Г. Двойное подчинение органов управления народным хозяйством. М.: Юрид. лит., 1967, с. 9; Ким А. И. Социалистическая законность в организационной деятельности местных Советов депутатов трудящихся. Томск. Изд-во ТГУ, 1961, с. 59; Лазарев Б. М. Отраслевой аппарат местных Советов.— В кн.: Местные Советы на современном этапе. М., 1965, с. 219; Новая Конституция СССР и управление народным хозяйством. Учет отраслевого и территориального принципов. Ташкент: Изд-во Фан Узбекской ССР, 1979, с. 18.

ципам. Его организационно-правовой механизм обеспечивает совместное и одновременное руководство отраслью (сферой) государственного управления со стороны органов отраслевого (межотраслевого) и территориального управления с помощью единого аппарата, т. е. отделов и управлений исполкомов.

Организационно-правовой механизм реализации принципа двойного подчинения различных отделов и управлений является принципиально единым. Он представляет собой систему взаимоотношений органов государства, осуществляющих руководство деятельностью отделов и управлений по вертикальной и горизонтальной линиям подчиненности.

Юридическую основу их взаимодействия составляют нормы, изложенные в Конституции СССР, Конституциях союзных и автономных республик, общесоюзных актах и республиканском законодательстве о местных Советах, постановлениях правительства СССР и союзных республик. Основополагающие управленческие связи в системе министерства (госкомитета, специального ведомства) регламентируются также в Общем положении о министерствах СССР, Положениях об отдельных центральных органах государственного управления. Важнейшее правовое выражение двойное подчинение находит в Положениях об отделах и управлениях исполкомов районных, городских, районных в городе, краевых, областных Советов.

Какие же органы государства непосредственно связаны с отделами и управлениями отношениями двойного подчинения? В ст. 151 Конституции РСФСР говорится о подчиненности отделов и управлений как Советам и их исполкомам, так и соответствующим вышестоящим органам государственного управления.

Исходя из этого конституционного положения в структуре организационно-правового механизма реализации двойного подчинения, можно выделить две основные группы взаимоотношений: 1) государственно-правовые отношения руководства отделами и управлениями со стороны местных Советов народных депутатов; как правило, они складываются в результате реализации последними своих исключительных полномочий, закрепленных в законодательстве; 2) административно-правовые отношения, которые, в свою очередь, можно подразделить на две подгруппы.

Первую из них составляют управленческие связи, основанные на прямой организационной зависимости, т. е. подчинении нижестоящих органов управления вышестоящим. К ним относятся административно-правовые отношения, возникающие между: а) исполкомом местного Совета и подчиненным ему отделом (управлением); б) соответствующим вышестоящим по вертикали органом государственного управления и отделом (управлением); в) отделом (управлением) и нижестоящим отделом (управлением) или администрацией подчиненных ему предприятий, организаций и учреждений.

По соотношению прав и обязанностей участников эти административно-правовые отношения являются отношениями руководства — подчинения или вертикальными[10]. В системе двойного подчинения они связывают вышестоящие органы отраслевой (межотраслевой) и общей компетенции с нижестоящими отделами и управлениями административным подчинением, обязательностью исполнения юридических актов.

Для второй подгруппы административно-правовых отношений, развивающихся в системе двойного подчинения, характерны специфиче-

[10] Козлов Ю. М. Административные правоотношения. М.: Юрид. лит., 1976, Коренев А. П., Петров Г. И. Конституция СССР и административно-правовые отношения.—Правоведение, 1980, № 2, с. 53.

ские особенности, отличающие их от правоотношений первой подгруппы. Во-первых, они складываются между несоподчиненными органами государственного управления (исполкомом местного Совета и соответствующим вышестоящим органом отраслевой или межотраслевой компетенции), осуществляющими совместное руководство отделами и управлениями.

Во-вторых, по соотношению прав и обязанностей участников эти правоотношения могут быть и вертикальными и горизонтальными, т. е. основанными на взаимном сотрудничестве, равноправии сторон в обсуждении, согласовании определенных вопросов[11].

Анализ законодательства свидетельствует о том, что взаимодействие местного Совета и вышестоящих органов государственного управления, осуществляющих совместное руководство отделами и управлениями, реализуется по трем основным направлениям: 1) конституирование отделов и управлений (назначение, утверждение руководителей, освобождение их от должности, утверждение структуры и штатов); 2) направление их деятельности (установление плановых заданий, дача обязательных предписаний по осуществлению функций отраслевого и территориального управления); 3) контроль за работой отделов и управлений (организация отчетности, приостановление и отмена актов, наложение взысканий и т. д.).

При этом компетенция местных Советов по руководству отделами и управлениями достаточно четко отражена в законодательстве путем закрепления их исключительных полномочий решать на сессиях соответствующие вопросы (образование отделов и управлений исполкомов, утверждение и освобождение от должности их руководителей и т. д.).

Однако в действующем законодательстве нет четкости по разграничению компетенции исполкомов местных Советов и вышестоящих по вертикали органов государственного управления, осуществляющих руководство подчиненными им отделами и управлениями.

Основы такого разграничения определяются, на наш взгляд, следующими факторами: во-первых, это два самостоятельных органа государственного управления, обладающих государственно-властными полномочиями в решении определенных вопросов; во-вторых, это органы, различные по характеру компетенции: отраслевой (межотраслевой) и общей. Они не связаны между собой организационной подчиненностью; в-третьих, это органы, совместная деятельность которых объективно необходима для успешного руководства соответствующими отраслями народного хозяйства и социально-культурного строительства.

Перечисленные факторы обусловливают такое разграничение компетенции, которое бы в полной мере гарантировало права органов как общей, так и отраслевой (межотраслевой) компетенции и вместе с тем обеспечивало бы единство их деятельности в проведении общегосударственной политики.

В качестве критериев разграничения их компетенции можно назвать такие меры, которые бы обеспечивали: 1) единообразие хозяйственной и технической политики в отрасли (сфере); 2) комплексное экономическое и социальное развитие соответствующей административно-территориальной единицы; 3) правильное сочетание функций отраслевого и территориального управления с учетом экономии управленческой деятельности, оперативности принятия решений и т. д.

---

[11] См.: Козлов Ю. М. Горизонтальные управленческие отношения.— Советское государство и право, 1973, с. 62—70; Черепанов Ю. Г. Горизонтальные управленческие связи (дискуссионные аспекты, проблемы).—Вестник МГУ. Серия Право, 1981, № 1, с. 51—56; Коренев А. П., Петров Г. И. Конституция СССР и административно-правовые отношения.—Правоведение, 1980, № 2, с. 53.

При этом представляется, что в условиях двойного подчинения наиболее приемлем метод точного определения прав и обязанностей обеих сторон по осуществлению функций отраслевого и территориального управления. Целесообразно также определить в законодательстве функции, реализация которых относится к совместной компетенции исполкомов местных Советов и соответствующих вышестоящих органов отраслевого (межотраслевого) управления, а также соответствующие организационно-правовые варианты их реализации (либо по согласованию с последующим утверждением на сессии местного Совета, либо по согласованию с последующим изданием акта вышестоящего органа управления и т. д.). Четкое разграничение прав и обязанностей обеспечит организованность, слаженность, согласованность в работе как отделов и управлений, так и руководящих их деятельностью органов государства.

2. В первые годы Советской власти двойное подчинение было всеобщим правилом организации местного аппарата государственного управления. В постановлении VIII Всероссийского съезда Советов, например, говорилось: «Центральные ведомства по правилу ведут все дела через местные Советы и их отделы, упраздняя неподведомственные местным Советам отделения и специальные управления»[12].

Для выполнения возложенных на исполком задач и для проведения в жизнь предписаний центральных органов государственного управления в исполкомах создавались разнообразные отделы. Первоначально это были небольшие коллегии из членов исполкома, но уже со специальными задачами.

На первых двух Всероссийских съездах председателей исполкомов (1918—1919) был разработан единый план организации рабочего аппарата исполкомов соответствующих уровней и установлено определенное количество отделов. Эти положения нашли закрепление в постановлении VII съезда Советов «О советском строительстве». В нем говорилось: «Для выполнения всей работы, подлежащей ведению местной власти и для проведения в жизнь постановлений вышестоящих исполнительных комитетов и центральной власти, исполнительные комитеты образуют отделы. При губернском исполнительном комитете образуются отделы: управления, военный, юстиции, труда и социального обеспечения, народного образования, почт и телеграфов, финансов, земледелия, продовольствия, государственного контроля, совет народного хозяйства, здравоохранения, статистики, чрезвычайной комиссии, коммунальный. При уездном те же, кроме почт и телеграфов, юстиции и чрезвычайной комиссии»[13].

В дальнейшем различные условия экономического, политического и организационного развития тех или иных отраслей хозяйственного, культурного, административно-политического строительства потребовали большей или меньшей централизации в управлении ими, а соответственно и различный уровень подчиненности местных органов государственного управления[14]. В ведении отделов исполкомов постепенно остались такие отрасли и сферы народного хозяйства и культурного строительства, успешное развитие которых требует всестороннего учета местных особенностей и условий. Как правило, они связаны с обслуживанием населения, удовлетворением его нужд и потребностей (жилищно-коммунальное хозяйство, торговля, бытовое обслуживание, здравоохранение, культура и т. д.).

---

[12] СУ РСФСР, 1921, № 1, ст. 1.

[13] СУ РСФСР, 1919, № 64, ст. 578.

[14] См: Декрет ВЦИК Советов от 20 февраля 1920 г. «О местных экономических органах» (инструкция).—СУ РСФСР, 1920, № 9, ст. 55.

Действующее конституционное и текущее законодательство предоставляет краевым, областным Советам народных депутатов, Советам автономных областей и автономных округов, районных, городских, районных в городах Советам народных депутатов право образования отделов и управлений для осуществления руководства порученными им отраслями и сферами государственного управления[15]. Однако в отличие от предшествующих конституций союзных республик новые конституции не содержат перечень отделов и управлениий, образуемых в исполкомах в обязательном порядке. Не разработан пока такой перечень и в текущем законодательстве.

Вместе с тем анализ действующих правовых актов и сложившаяся к настоящему времени практика позволяют сделать вывод о том, что состав отраслевых и функциональных органов исполкомов местных Советов, действующих на основе двойного подчинения, имеет тенденцию к усложнению. При этом происходящие в структуре аппарата исполкомов изменения обусловлены, во-первых, возрастанием роли местных Советов, их исполкомов в хозяйственном и социально-культурном строительстве, как органов, обеспечивающих комплексное развитие подведомственной территории, во-вторых, изменениями в объективных условиях, связанными с ростом масштабов общественного производства, социально-культурного строительства, с процессами его концентрации и специализации; в-третьих, усложнением задач и функций управления, выполняемых отраслевыми и функциональными органами исполкомов.

В настоящее время тенденция к усложнению аппарата исполкомов местных Советов находит выражение в возрастании его численности, а также в разнообразии организационных форм, наименовании отраслевых органов исполкомов, действующих на началах двойного подчинения.

Если по Конституции РСФСР 1937 г. (ст. 92, 96, 99) отраслевые органы исполкомов районных, городских Советов имели преимущественно форму «отдела», а в исполкомах краевых, областных Советов создавались как отделы, так и управления, то по действующему законодательству большинству звеньев отраслевого управления присуща форма «управление».

Следует отметить, что еще в 20-е годы в советском законодательстве помимо отделов предусматривалась возможность образования в исполкомах и таких организационных форм отраслевого аппарата, как «управление»[16]. С термином «отдел» в тот период связывалось, как правило, название органа, ведающего обширной отраслью или сферой деятельности исполкома, в котором можно было бы выделить еще подотделы. Это была наиболее распространенная форма отраслевых органов исполкомов. «Управления» же предназначались для руководства особой, узкой отраслью и представляли собой органы, более централизованные и независимые от исполкомов (например, управления рабоче-крестьянской милиции)[17]. В дальнейшем образование отраслевых органов в форме управлений получает все более широкое распространение.

В действующем законодательстве не определяются различия между отделами и управлениями. Не выработаны четкие критерии их раз-

---

[15] Поселковые и сельские Советы народных депутатов отделов и управлений не образуют. (См.: Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1979, № 32, ст. 787).

[16] См., например: Положение о краевых (областных), окружных и районных съездах Советов и их исполнительных комитетах, утв. постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 6 апреля 1928 г.— СУ РСФСР, 1928, № 70, ст. 503.

[17] Корниенко Н. И. Правовое положение отделов и управлений исполкомов местных Советов Украинской ССР: Дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1971, с. 35.

граничения и в литературе. Представляется, что для управлений в отличие от отделов присущи следующие особенности: во-первых, они образуются преимущественно для руководства отраслями народного хозяйства; во-вторых, выполняют больший объем работы, чем отделы; в-третьих, обладают сложной организационной структурой и большой численностью аппарата.

В последние годы в результате увеличения объема работы и усложнения функций управления многоотраслевым подведомственным хозяйством некоторые областные Советы, горсоветы крупных городов союзного и республиканского подчинения образуют главные управления вместо управлений, а в исполкомах районных Советов этих городов образуются управления вместо отделов. Например, в структуре отраслевого аппарата исполкомов Московского и Ленинградского горсоветов функционируют в форме управлений такие отраслевые органы, образование которых в исполкомах других городов не предусмотрено: управления издательств, полиграфии и книжной торговли, кинофикации, управления по использованию трудовых ресурсов и другие, а также Главные управления внутренних дел, жилищного хозяйства, культуры, торговли, общественного питания и другие.

Структура Главных управлений включает соответствующие отраслевые и функциональные звенья в ранге отделов и управлений. Например, в составе Главного управления Мосгорисполкома создано четыре отраслевых управления, четыре отдела, центральная бухгалтерия и административно-хозяйственная часть[18].

Современная практика государственного управления идет также по пути образования на базе существующих райбыткомбинатов районных производственных управлений бытового обслуживания[19], вместо жилищных управлений исполкомов городских, районных в городе Советов — городских производственно-жилищных управлений и районных производственно-жилищных трестов или районных производственно-эксплуатационных объединений по ремонту и эксплуатации жилищного фонда[20]. В целях улучшения жилищно-коммунального обслуживания в сельских районах в соответствии с постановлением Совета Министров РСФСР от 27 декабря 1978 г. «О мерах по дальнейшему улучшению эксплуатации и ремонта жилищного фонда в РСФСР» на базе комбинатов коммунальных предприятий и благоустройства райисполкомов создаются производственные управления жилищно-коммунального хозяйства[21].

Согласно законодательству отделы и управления рай(гор)исполкомов в своей деятельности подчиняются соответственно как районному, городскому Советам и их исполкомам, так и вышестоящим органам государственного управления. В качестве последних, как правило, выступают одноименные отделы и управления исполкомов городских, краевых (областных) Советов.

Особенностью же двойного подчинения Главных управлений, управлений и отделов Московского и Ленинградского горисполкомов является то, что они в своей деятельности подчиняются как городским

---

[18] См.: Постановление Совета Министров РСФСР от 31 января 1969 г. «Вопросы Главного управления культуры Мосгорисполкома».—СП РСФСР, 1969, № 6, ст. 23.

[19] См.: Караваев В. Обслуживать — людям служить.— Советы народных депутатов, 1980, № 2, с. 64—67; Кулев В. В ожидании перестройки.— Советы народных депутатов, 1980, № 3, с. 65—66.

[20] См.: Росовский А. Решая проблемы городской жизни.— Советы народных депутатов, 1981, № 1, с. 14—20; Щербаков В. Совершенствуем систему управления.— Советы народных депутатов, 1981, с. 51—56.

[21] СП РСФСР, 1979, № 4, ст. 28.

Советам, их исполкомам, так и соответствующему министерству, госкомитету или специальному ведомству РСФСР непосредственно[22].

По составу отраслевых звеньев аппарат исполкомов областных (краевых) Советов является наиболее многочисленным и разнообразным. На этом уровне преимущественной формой отраслевых органов является управление». Например, в число отраслевых звеньев аппарата управления Красноярского крайсовета входят управления: топливной промышленности, пищевой промышленности, бытового обслуживания населения, коммунального хозяйства, местной промышленности, торговли, общественного питания, культуры, кинофикации, издательств, полиграфии и книжной торговли, внутренних дел, аптечное, хлебопекарной промышленности, лесного хозяйства, управление снабжения и сбыта, охотничье-промыслового хозяйства. Форму же отделов принимает незначительная часть отраслевых органов (отделы: народного образования, здравоохранения, социального обеспечения, по делам строительства и архитектуры, по народностям Севера, загсов).

В современных условиях на уровне областных (краевых) Советов получают все большее развитие такие отраслевые органы, как производственные управления, производственные объединения, аппарат управления которых функционирует на основе двойного подчинения. Они образуются, как правило, на базе упраздненных отраслевых органов. Например, Указом Президиума Верховного Совета РСФСР «О некоторых органах государственного управления в автономных республиках, краях, областях РСФСР» от 15 декабря 1972 г. были упразднены управления строительства и ремонта автомобильных дорог и управления промышленности строительных материалов. В краях и областях были образованы производственные объединения строительных материалов и производственные управления строительства и эксплуатации автомобильных дорог[23].

В связи с объединением союзно-республиканских Министерства сельского хозяйства и Министерства совхозов РСФСР за счет преобразования управлений сельского хозяйства и органов по руководству совхозами в 1975 году образованы производственные управления сельского хозяйства край(обл)исполкомов, окрисполкомов, райисполкомов Советов народных депутатов[24].

В 1977 году на базе управлений (отделов) мелиорации и водного хозяйства край(обл)исполкомов, головных управлений эксплуатации водохозяйственных систем, ремонтно-строительных трестов и областных производственных управлений эксплуатации мелиоративных систем и водохозяйственных сооружений Министерства мелиорации и водного хозяйства РСФСР были образованы краевые, областные производственные управления мелиорации и водного хозяйства, функционирующие на основе двойного подчинения[25].

Как правильно отмечается в литературе, отличительной особенностью производственных управлений является то, что главным направлением в их работе является решение прежде всего вопросов производственной деятельности непосредственно подчиненных им предприятий

---

[22] См.: Положение о Министерстве культуры РСФСР, утв. постановлением Совета Министров РСФСР от 25 декабря 1970 г.— СП РСФСР, № 1, ст. 5; Положение о Министерстве жилищно-коммунального хозяйства РСФСР, утв. постановлением Совета Министров РСФСР от 11 марта 1974 г.—СП РСФСР, 1974, № 8, ст. 42 и другие.

[23] См.: Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1972, № 51, ст. 1211.

[24] См.: Постановление Совета Министров РСФСР от 3 апреля 1975 г. «Вопросы Министерства сельского хозяйства РСФСР».—СП РСФСР, 1975, № 13, ст. 95.

[25] См.: Постановление Совета Министров РСФСР от 30 декабря 1977 г. «О совершенствовании структуры службы эксплуатации мелиоративных систем в РСФСР».— СП РСФСР, 1978, № 2, ст. 24.

и организаций, т. е. финансирования, материально-технического снабжения, организации труда, технологии[26].

Будучи органами хозяйственного руководства в отношении подчиненных ему предприятий и организаций, производственное управление неразрывно связано с ними общностью плановых заданий, имущества и т. д. За счет подчиненных предприятий и организаций на началах хозрасчета финансируется их деятельность. В этой связи представляется правильным рассматривать производственное управление краевого, областного звена на уровне промышленных республиканских объединений и соответственно подходить к разработке актов о их правовом статусе[27]. К сожалению, действующее законодательство не определяет четко и с достаточной полнотой особенности юридического статуса производственных управлений исполкомов.

Все отраслевые органы исполкомов областных, краевых Советов народных депутатов подчиняются, как правило, по горизонтали местным Советам, их исполкомам, а по вертикали — центральным органам государственного управления отраслевой или межотраслевой компетенции. Однако в двойном подчинении отделов и управлений этого уровня есть некоторые особенности. Во-первых, иногда краевые, областные отделы и управления подчиняются в своей деятельности как местным органам власти и их исполкомам, так и соответствующему структурному подразделению центрального аппарата Совета Министров РСФСР. Например, в соответствии с законодательством решением Красноярского крайисполкома от 11 октября 1974 года отдел по народностям Севера, образованный в исполкоме, подчиняется в своей деятельности крайсовету, его исполкому и отделу по вопросам развития экономики и культуры народностей Севера Совета Министров РСФСР.

Во-вторых, в ряде случаев несколько отделов и управлений подчиняются по вертикали одному министерству или ведомству. Например, управления торговли и общественного питания подчиняются по вертикали Министерству торговли РСФСР; отдел здравоохранения и аптечное управление — Министерству здравоохранения РСФСР.

На основе двойного подчинения действуют также функциональные звенья исполкомов местных Советов: отделы цен, юстиции край(обл)исполкомов; отделы по труду край(обл)исполкомов, Управления по использованию трудовых ресурсов Московского и Ленинградского горисполкомов, отделы по труду райисполкомов г. Москвы, плановые комиссии, финансовые отделы исполкомов районных, городских, краевых, областных Советов народных депутатов.

Принцип двойного подчинения находит свое важнейшее выражение в Положениях об отраслевых и функциональных органах исполкомов. Однако в законодательстве правовому регулированию их деятельности уделяется незаслуженно мало внимания. Многочисленные положения об отделах и управлениях разрабатываются и утверждаются в настоящее время преимущественно на региональном уровне посредством местного нормотворчества. Большинство из них не учитывают изменений, связанных с принятием Конституции СССР 1977 года и новейшего законодательства о местных Советах и их исполкомах.

Природе отделов и управлений соответствует порядок утверждения положений о них Советами Министров союзных и автономных республик, стоящих над министерствами, ведомствами и над исполкомами. Это нашло отражение в ст. 151 Конституции РСФСР. В последние годы

[26] См.: Волович В. Ф. Государственное руководство и управление сельским хозяйством СССР. Томск: Изд-во ТГУ, 1979, с. 206–207.

[27] См.: Мартемьянов В. С. Советы и народное хозяйство (проблемы правового обеспечения руководства экономикой).— Советское государство и право, 1980, № 11, с. 48.

была унифицирована в масштабе РСФСР деятельность отделов торговли, финансового, социального обеспечения, народного образования, культуры, отдела загс районного звена, отделов народного образования и культуры городского, районного в городе уровней. Необходимо таким же образом упорядочить на республиканском уровне правовую регламентацию деятельности других отделов и управлений исполкомов местных советов и особенно краевых и областных. Среди отраслевых органов исполкомов этого звена некоторые (производственное управление сельского хозяйства, управление капитального строительства, управление по делам строительства и архитектуры) до настоящего времени не имеют законодательно закрепленного статуса.

Дальнейшее развитие двойного подчинения отделов и управлений исполкомов местных Советов связано не только с улучшением правового регулирования организации и деятельности этих органов, но и с расширением сферы применения этого принципа в деятельности других местных органов государственного управления и особенно звеньев, занятых решением комплексных проблем развития территории.

Например, в соответствии с постановлением Совета Министров СССР от 1 марта 1978 г. «О мерах по расширению в городах практики комплексного поточного строительства жилых домов, объектов культурно-бытового назначения и коммунального хозяйства» на исполкомы местных Советов возложены функции единого заказчика по строительству подрядным способом вышеназванных объектов, которые выполняются их управлениями (отделами) по капитальному строительству. С целью обеспечения комплексной застройки городов и других населенных пунктов они широко используют предоставленное им право кооперировать средства неподчиненных им предприятий и организаций, выделяемых им на жилищное, коммунальное и социально-культурное строительство. Так, в 1980 году Управление капитального строительства Куйбышевского горисполкома приняло долевые средства от 240 предприятий и организаций, а за 10-ю пятилетку освоило 275 млн. рублей капитальных вложений[28]. В течение нескольких лет Управление капитального строительства Ярославского горисполкома, осуществляя функции единого заказчика, объединяет более двух третей всех средств на жилищное и культурно-бытовое строительство[29].

Однако успешному развитию координационной деятельности УКСов исполкомов препятствует наличие у них только горизонтальной линии подчиненности. В результате для освоения скооперированных управлениями капитального строительства средств бывает нелегко получить материалы и оборудование, необходимые для ввода в строй объектов. Отсутствует также организационно-техническое руководство их деятельностью на союзном или республиканском уровне. Поэтому представляется целесообразным поставить Управления капитального строительства исполкомов городских, краевых, областных Советов в двойное подчинение, установив их организационную зависимость не только от местных Советов и их исполкомов, но и от центрального органа государственного управления, которым могло бы стать Министерство жилищно-гражданского строительства РСФСР.

Заслуживают также внимания неоднократно высказываемые в научной литературе практическими работниками предложения о переводе на двойное подчинение органов министерств и ведомств на местах,

---

[28] См.: Росовский А. Решая проблемы городской жизни.— Советы народных депутатов, 1981, с. 18—20.

[29] См.: Рябков А. Опираясь на практику.— Советы народных депутатов, 1980, № 4, с. 84—85.

деятельность которых связана с обслуживанием населения, удовлетворением его нужд и потребностей: производственных объединений мясной, молочной промышленности, производственных управлений хлебопродуктов, управлений профтехобразования.

ПРИРОДООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ НА СТАДИИ ФОРМИРОВАНИЯ НОВЫХ ГОРОДОВ

(на материалах Сибири и Дальнего Востока)

А. И. КАЗАННИК

Сибирь и Дальний Восток теперь заслуженно называют большой строительной площадкой. От седого Урала до Курильских островов сооружаются сотни самых различных народнохозяйственных объектов, закладываются новые города и поселки. Только в одной Сибири за последнюю четверть века появилось более 700 городов и поселков городского типа, обеспечивающих концентрацию и специализацию производства. Новые города, как правило, формируются вдали от крупных индустриальных центров, от железных дорог, в сложных природных условиях. Производственные здания, сооружения и жилые массивы возводятся зачастую на строительных площадках, представляющих собой участки почти нетронутой естественной среды. В этих условиях все строительство должно осуществляться на основе бережного отношения к родной природе. Его необходимо вести так, чтобы не допускать нарушения сложных взаимосвязей в природном комплексе.

Важная роль в формировании архитектурно-художественного облика современного города, в создании благоприятных условий для труда и отдыха советских людей, в сохранении окружающей природной среды принадлежит местным Советам народных депутатов. «В пределах своих полномочий,—говорится в ст. 147 Конституции СССР,— 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».

Выполняя столь обширные полномочия, местные Советы принимают активное участие в реализации градостроительной политики нашей партии, направленной на равномерное расселение людей по территории страны в соответствии с потребностями рационального размещения производительных сил; создание оптимальных условий для проживания и отдыха населения на основе полного и всестороннего учета санитарно-гигиенических требований и природных условий; ограничение дальнейшей концентрации населения в крупных городах, развитие малых и средних городов, постепенную ликвидацию существенных различий между городом и деревней.

Возведение и перспективы развития городов Сибири и Дальнего Востока определяются схемами и проектами районной планировки и генеральными планами городов. Они разрабатываются научно-исследовательскими и проектными организациями Государственного комитета по гражданскому строительству и архитектуре при Госстрое СССР и Госстроях союзной республики. В случае необходимости к этому важному делу привлекаются проектные организации исполкомов областных (краевых) и городских Советов, которые хорошо знают местные экономические и природные условия.

Местные Советы оказывают существенное влияние на процесс разработки и утверждения схем и проектов районной планировки. В частности, районные Советы рассматривают их на своих сессиях и после внесения замечаний представляют на утверждение в соответствующие вышестоящие органы государственного управления[1]. Тем самым обеспечивается оптимальное сочетание общегосударственных и местных интересов при рассмотрении схем и проектов районной планировки.

Утвержденные в установленном порядке схемы и проекты районной планировки приобретают свойства нормативного акта. Они обязательны для всех государственных и общественных организаций, осуществляющих территориальное размещение, проектирование и строительство народнохозяйственных объектов. На их основе производится любое строительство в районах, где расположены или намечаются к строительству группы самостоятельных или комбинированных предприятий и обслуживающих их городов и поселков, связанных между собой единой системой транспорта, общей энергетической или сырьевой базой, взаимным производственным и социально-культурным обслуживанием.

Главное назначение схем и проектов районной планировки состоит в том, что в них определены варианты организации конкретной территории, долгосрочные прогнозы размещения всех видов строительства. Строгое соблюдение их предписаний обеспечивает благоприятные условия для развития производства, транспорта, инженерных коммуникаций, водного и лесного хозяйства, территориальной системы культурно-бытового обслуживания и отдыха населения. На основе планировок компетентные органы выбирают оптимальные формы расселения на территории района, принимают меры по охране природы и памятников материальной культуры с учетом необходимости эффективного и комплексного использования естественных, экономических и трудовых ресурсов. Районная планировка помогает определить наиболее рациональные способы использования природных богатств регионов.

Однако действенность районной планировки как природоохранительного акта во многом снижается из-за отсутствия макрозонирования территории Сибири и Дальнего Востока. Районная планировка, как известно, охватывает планировку промышленных и сельскохозяйственных районов, курортных местностей и зон отдыха, а также пригородных зон больших городов. Разумеется, что выделить эти категории районов и зон можно лишь в случае функционального подразделения территории Сибири и Дальнего Востока на три группы площадей специального назначения: а) с особым режимом расселения людей и промышленного строительства (земли заповедников, национальных парков, курортов и мест отдыха, лесного фонда, сельскохозяйственные угодья); б) для расселения людей и размещения промышленных и других объектов, которые не считаются особо вредными для окружающей природной среды (не выбрасывают ядовитых веществ в атмосферу и водоемы, не загрязняют воздух резкими и неприятными запахами, не

[1] Закон РСФСР «О районном Совете народных депутатов РСФСР».— Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1971, № 31, ст. 653.

создают чрезмерного шума); в) непригодные для расселения людей, их лечения и отдыха, а также для ведения лесного и сельского хозяйства. На таких землях специалисты допускают возможность размещения предприятий повышенной для природы вредности[2].

Макрозонирование территории представляет собой исключительно эффективный способ охраны природы. Его результаты могли бы составить прочную базу для обоснования природоохранительного аспекта схем и проектов районной планировки, стать надежным барьером против стремления министерств и ведомств строить вредные для окружающей природной среды промышленные предприятия в городах или в непосредственной близости от уникальных водоемов. Макрозонирование может послужить основой для составления территориальных комплексных схем охраны природы, которые разрабатываются в соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 1 декабря 1978 г. «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов»[3]. В этой связи следует законодательно закрепить необходимость макрозонирования территории и форм использования его результатов для защиты окружающей человека природной среды.

Научной основой для макрозонирования территории Сибири и Дальнего Востока могут послужить результаты комплексных исследований проблемы рационального использования и охраны минерально-сырьевых, земельных, лесных и водных ресурсов, которые проводятся Сибирским отделением Академии наук СССР и Дальневосточным научным центром по долгосрочным масштабным программам. В первую очередь макрозонирование следует произвести на территории бассейна озера Байкал, в зоне влияния БАМа, на севере Западной Сибири, в районах переброски части стока северных и сибирских рек на юг страны, что позволит разработать территориальные комплексные схемы охраны природы и проекты районной планировки с учетом местных природных условий и уже сложившейся планировочной ситуации.

На основе районной планировки выбираются площадки для создания новых городов, намечаются наиболее удобные связи мест проживания и приложения труда населения. Объективными критериями для определения места строительства города в Сибири и на Дальнем Востоке считаются наличие сырья и целесообразности его промышленной разработки, степень развития транспортных связей между проектируемым центром и периферией, здоровое месторасположение будущего поселения, резерв свободных территорий для его последующего роста.

Накопленный опыт проектирования и возведения новых городов показывает, что критерии выбора площадок под будущее строительство имеют принципиальное значение для сохранения окружающей природной среды и создания благоприятных условий для жизни населения. Недооценка этих критериев приводит к снижению качества планировки и застройки новых городов, удорожанию капитального строительства, загрязнению воздушного и водного бассейнов.

Ярким свидетельством тому является город Новокузнецк — центр индустриального Кузбасса, при строительстве которого были допущены дорогостоящие ошибки. Первоначально город застраивался и рос как два обособленных поселка строителей. Первый поселок — Верхняя Колония был возведен на склоне горы, прямо над площадкой завода. Сначала казалось, что жить здесь, поблизости от работы, на солнечном пригорке, исключительно хорошо и удобно. Но после ввода в эксплу-

[2] Зарецкий В. И. Охрана окружающей среды и вопросы градостроительства.— Строительство и архитектура, 1972, № 9, с. 15—16.

[3] СП СССР, 1979, № 2, ст. 6.

атацию металлургического комбината поселок был постоянно накрыт дымом и пылью. Людям пришлось искать другое место для жилья, а поселок постепенно переносить на новую площадку. Такая же судьба постигла и Нижнюю Колонию, построенную с другой стороны, прямо у заводской ограды.

Для устранения последствий проектных ошибок и создания более благоприятных условий для жизни населения по инициативе исполкома Новокузнецкого городского Совета был построен дорогостоящий мост через р. Томь и на ее левом берегу заложено несколько жилых микрорайонов. В самом Новокузнецке намечено снести до 2000 г. сотни домов, расположенных в пределах санитарно-защитных зон.

Важнейшее значение для выбора площадок под новые города имеет тщательный учет местных климатических условий, особенно розы ветров. Без их анализа нельзя устранить угрозу задымления территории, окружающей источник выбросов. Так, Магнитогорск первоначально был заложен на левом берегу реки Урал, а через четыре года его пришлось перенести на правый берег, поскольку левый очень сильно задымляется и город постоянно был покрыт смогом. Перебазирование Магнитогорска вызвало большие дополнительные расходы и очень осложнило городское хозяйство.

Выбор площадки под строительство нового города производится с учетом перспективы его расширения на резервных территориях. Ограниченность свободных территорий сдерживает рост города, препятствует развитию производительных сил. Яркой иллюстрацией такого положения может служить история проектирования и строительства Нижневартовска. Первоначально он был запроектирован как поселок нефтяников и размещен на стыке с промышленной зоной. А когда встал вопрос о реконструкции его в город с населением в 120—150 тыс. человек, свободных территорий не оказалось. Пришлось использовать земли зеленой зоны и мест массового отдыха населения.

Большинство названных ошибок было допущено в связи с тем, что схемы и проекты районных планировок составлялись с большим опозданием, не проводилось функциональное зонирование территории, к выбору площадок под строительство не привлекались местные Советы. Между тем многолетний опыт свидетельствует, что формирование новых городов на основе районной планировки — единственно правильный путь расселения людей. В условиях Сибири и Дальнего Востока он приобретает особое значение, поскольку здесь имеются значительные территории, малопригодные для строительства в силу сложности рельефа, повышенной сейсмичности, широкого распространения вечной мерзлоты, сильной заболоченности или заторфованности. Именно поэтому местные Советы, проектные и хозяйственные организации должны подходить к выбору площадок для размещения городов с учетом особенностей зоны расселения, что позволит избежать непроизводительных капитальных затрат в промышленном и жилищно-гражданском строительстве, предотвратить деградацию окружающей природной среды.

Надежной гарантией развития новых городов Сибири и Дальнего Востока стала практика формирования их на базе промышленных узлов, обеспеченных общими коммуникациями, инженерными сооружениями и вспомогательными производствами. При таком подходе удается не только обеспечить техническую кооперацию производств и рациональное использование трудовых ресурсов, но и поставить на промышленную основу переработку отходов, что позволяет значительно улучшить санитарное состояние городов.

Плановое формирование промышленных узлов является преддверием для составления генеральных планов, тесно связанных с проектом районной планировки.

Генеральный план города представляет собой основной градостроительный документ, предусматривающий комплексное решение всех его функциональных элементов и сетей обслуживания, благоустройства и городского транспорта, обеспечивающих удовлетворение растущих материальных и культурных потребностей населения, деятельность различных предприятий, учреждений и организаций, а также экономическую эффективность и высокий технический и архитектурный уровень планировки и застройки поселения. Он разрабатывается на основе государственных планов, социальных и экономических перспектив развития города.

Генеральные планы городов Сибири и Дальнего Востока утверждаются, как правило, Советами Министров АССР, исполкомами областных, краевых Советов. В таком порядке было утверждено более 60 генеральных планов городов и поселков в зоне Байкало-Амурской железнодорожной магистрали. Все планы служат отправными актами для охраны окружающей природной среды. На их основе исполкомы местных Советов вправе запретить или приостановить строительство объектов жилищно-гражданского назначения, если оно ведется с нарушением требований законодательства об охране природы[1].

Опыт возведения новых городов в Сибири и на Дальнем Востоке показывает, что еще не все исполкомы местных Советов реализуют предоставленные им полномочия в полном объеме. Иногда они допускают застройку, расширение и реконструкцию городов без предварительного составления генеральных планов, в результате чего появляются уродливые поселения. Так, например, город Братск застраивался без утвержденного генерального плана по ведомственным проектам детальной планировки локального характера. Министерства и ведомства стремились возводить жилые дома в непосредственной близости от своих предприятий, прокладывать свои системы водоснабжения и теплофикации. При этом они совершенно не учитывали значения мощного водохранилища и окружающей тайги, лесных обрамлений и рельефа как важнейших градообразующих факторов. Строители в течение десятилетия уничтожали лесные массивы на территории будущих микрорайонов и промышленных зон. В итоге выросли обособленные поселки, микрорайоны которых зачастую расположены в границах нынешних санитарно-защитной и зеленой зон города.

Недочеты, промахи, допущенные на строительных площадках Братска, казалось бы, должны многому научить проектировщиков и строителей. Однако создается впечатление, что уроки Братска до сих пор не усвоены; его ошибки повторяются в различных районах Сибири и Дальнего Востока. Так, отсутствие должного контроля со стороны исполкомов местных Советов за соблюдением градостроительного законодательства привело к нарушению комплексности в развитии новых западносибирских городов Сургут и Нефтеюганск, к существенным изменениям окружающей их природной среды.

Новый Сургут застраивался, как и Братск, по проектам ведомственных организаций. На его территории построено шесть поселков различных ведомств с обособленными инженерными и транспортными коммуникациями. Площадка вдоль Средней Оби, которую планировали выделить под застройку центрального района будущего города,

---

[1] Законы РСФСР «О районном Совете народных депутатов РСФСР» и «О городском, районном в городе Совете народных депутатов РСФСР».—Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1971, № 31, ст. 653, 654.

до сих пор занята малоценными в архитектурном отношении административными и жилыми зданиями. Под влиянием хозяйственной деятельности разрушаются естественные природные ландшафты, определяющие в значительной степени структуру молодого города.

Нечто подобное происходит при строительстве и реконструкции таких городов, как Саяногорск, Тында, Саянск, Нерюнгри и Северобайкальск.

Отсюда вытекает вывод, что формирование новых городов без утвержденных генеральных планов способствует появлению узковедомственных, конъюнктурных решений при строительстве предприятий и объектов жилищно-гражданского назначения. Опережающее строительство промышленных предприятий при отсутствии генеральных планов создает для отдельных ведомств благоприятные условия, но наносит ущерб комплексности городов и окружающей их природной среде. Поэтому исполкомы местных Советов должны запрещать всякое жилищно-гражданское строительство, которое ведется без утвержденных генеральных планов городов.

Генеральные планы определяют перспективы становления и развития новых городов Сибири и Дальнего Востока как единых организмов. Их природоохранительное значение состоит в том, что они предусматривают целевое использование городских земель для промышленного, жилищного и иного строительства, благоустройства и размещения мест отдыха населения. На уровне генеральных планов возможен выбор местоположения городских и районных центров, жилых районов и микрорайонов, крупных промышленных, научных и культурно-бытовых объектов, зон охраны памятников природы, территорий водозаборных и очистных сооружений, парков культуры и отдыха городского и районного значения. В соответствии с генеральными планами в пользование городов предоставляются земли различного назначения и устанавливается городская черта. Правовой режим земель в пределах городской черты определяется проектами планировки и застройки городов, детальной планировки и застройки, проектами планировки пригородной зоны и планами земельно-хозяйственного устройства, которые включаются в развитие генеральных планов новых поселений и детализируют их общие положения. Применительно к новым городам они утверждаются исполкомами районных Советов[5].

На основании указанных актов исполкомы городских Советов предоставляют земельные участки для нужд промышленности, жилищного, культурно-бытового и коммунального строительства, сельского хозяйства и отдыха населения. Участки предоставляются в пользование всем предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам.

При строительстве промышленных предприятий исполкомы городских Советов предоставляют земельные участки в бессрочное пользование дирекции строящегося предприятия. К выбору местоположения участков они должны подходить с учетом особенностей природной среды регионов Сибири и Дальнего Востока. Так, на севере Забайкалья наиболее удобны для размещения промышленных предприятий Верхнеангарская, Муйско-Кондинская и Чарская межгорные котловины. Однако в них наблюдаются температурные инверсии, приводящие к застою холодного воздуха зимой и препятствующие вентиляции воздушных масс. Зимой в населенных пунктах создаются условия для устойчивого загрязнения атмосферы. Именно поэтому специалисты рекомен-

[5] Там же.

дуют воздержаться от размещения крупных промышленных объектов, особенно сильно загрязняющих воздушный бассейн, в днищах котловин. Они должны быть вынесены за пределы населенных пунктов или размещаться на бортах котловин, где условия более благоприятны.

В Западной Сибири, наоборот, имеются в огромном количестве исключительно удобные для промышленного и жилищного строительства свободные территории. Поэтому исполкомы городских Советов предоставляют земельные участки для строительства промышленных предприятий в соответствии с генеральными планами поселений и с учетом санитарной вредности производства.

Согласно строительным нормам и правилам все промышленные производства подразделяются по степени санитарной вредности на пять классов. В зависимости от класса между промышленными предприятиями и жилыми микрорайонами создаются санитарно-защитные зоны, ширина которых устанавливается в размере от 50 до 1000 метров. Для особо крупных комплексов металлургической и химической промышленности экономически эффективно создание санитарно-защитных зон до 5—25 км. Территория санитарно-защитных зон должна быть благоустроена и озеленена промышленными предприятиями, что в сочетании с техническими мерами обеспечивает надежную защиту воздушного бассейна городов от загрязнения. Если же размещение санитарно-вредных предприятий может привести к нарушению установленного режима охраны природной среды новых поселений, то исполкомы местных Советов не предоставляют земельные участки под их строительство. При этом они должны учитывать интересы всех министерств и ведомств, а также перспективы развития народного хозяйства в городе.

Новой прогрессивной формой застройки городов является служба единого заказчика по строительству подрядным способом жилых домов, объектов культурно-бытового назначения и коммунального хозяйства. Она позволяет проводить единую техническую и градостроительную политику на территории города, рационально использовать мощности строительных организаций, снижать стоимость жилых помещений, осуществлять комплексные мероприятия по охране природы в микрорайонах.

В новых городах Сибири и Дальнего Востока функции единого заказчика должны возлагаться в соответствии с действующим законодательством на исполкомы городских Советов народных депутатов или на предприятия (организации) министерств и ведомств, на которые приходятся основные объемы строительства объектов производственного и непроизводственного назначения в данном населенном пункте[6]. Для выполнения своих функций единые заказчики получают на время строительства в пользование земельные участки.

При решении вопросов об отводе земельных участков исполкомы местных Советов должны учитывать возможные последствия строительства производственных и жилых объектов для использования и охраны природных ресурсов. Так, исполкомы областных (краевых) Советов вправе требовать от всех заинтересованных в получении земельных участков предприятий и организаций справки территориальных геологических управлений Министерства геологии РСФСР об отсутствии в пределах этих участков выявленных запасов полезных ископаемых. Все предприятия и организации, независимо от их ведомственного под-

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

чинения, обязаны представлять такие справки по первому требованию обл(край)исполкомов[7].

Нарушение законодательных предписаний влечет за собой дорогостоящие ошибки в градостроительстве, приводит иногда к уничтожению и порче природных богатств. Как известно, в городе Прокопьевске многие производственные здания, жилые дома и объекты культурно-бытового назначения размещались на земельных участках, в пределах которых находились мощные угольные пласты. Только под строительство одной больницы был отведен участок, где залегал целик объемом более десятка миллионов тонн угля. Электрифицированная железная дорога, проходящая мимо города, тоже оказалась на угольных пластах. В этой связи пришлось сносить далеко еще не амортизированные объекты и отдельные участки только что выстроенной железной дороги.

Нечто подобное произошло и при строительстве Томского нефтехимического комбината. Первоначально его решили строить в заречной части города, где выбрали площадку, провели изыскания, начали проектировать и привязывать к местности объекты. Потом выяснилось, что производственные здания комбината будут размещаться на площадях, в недрах которых имеются огромные запасы питьевой воды. Строительство комбината пришлось перенести на новую площадку, а немалые средства, отпущенные на изыскания и проектирование, были затрачены впустую. К тому же к строительству приступили намного позже срока, предусмотренного государственным планом.

Заказчики должны своевременно осваивать предоставленные им земельные участки и использовать их только по назначению. Охрана городских земель в данном случае сводится к тому, чтобы на минимальных площадях размещать максимальное количество производственных и жилых зданий, прокладывать разветвленную сеть дорог, разбивать парки и скверы, проводить озеленение микрорайонов, обеспечивать санитарную охрану городских лесов, водоемов и других природных объектов.

Это направление охраны земель новых городов Сибири и Дальнего Востока в настоящее время приобретает особо важное значение. Здесь преобладают малые и средние города, в которых общий размер земель городской застройки на 1 тыс. жителей превышает в 2—4 раза размер, установленный строительными нормами и правилами. Плотность застройки промышленных предприятий в восточных районах страны тоже значительно ниже, чем в европейской части СССР, что свидетельствует о нерациональном использовании городских земель.

Важной проблемой формирования новых городов является сохранение лесов и иной естественной растительности при строительстве промышленных предприятий и жилых микрорайонов. Зеленые насаждения уменьшают запыленность и загазованность воздуха, повышают его относительную влажность, сдерживают размножение болезнетворных бактерий, снижают уровень шума и скорость ветра, смягчают суровые условия природы Севера.

Необходимость бережливого отношения к участкам нетронутой природы закреплена в действующем законодательстве. Правовые нормы обязывают исполкомы местных Советов, все министерства и ведомства обеспечивать при строительстве новых городов сохранность зеленых насаждений внутри населенных пунктов[8].

---

[7] Ст 51 Кодекса РСФСР о недрах.— Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1976. № 28, ст. 895.

[8] Ст. 7 Закона РСФСР от 27 октября 1960 г. «Об охране природы в РСФСР», — Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1960, № 40, ст. 586.

Строгое выполнение законодательных предписаний позволяет сохранить при строительстве не только живописные уголки природного ландшафта и естественных насаждений, но и типичные для леса условия произрастания деревьев, как основу их устойчивости и долговечности. В Сибири и на Дальнем Востоке это имеет принципиальное значение, поскольку работы по озеленению здесь сталкиваются с большими трудностями ввиду их высокой стоимости, сложности осуществления и сравнительно низкой эффективности посадок. Поэтому строители должны оставлять в застройке значительные лесные массивы для устройства санитарно-защитных и зеленых зон, лесопарков и мест отдыха. Тогда окрестная природа станет доступной для всех горожан.

Забота местных Советов о сохранении природы новых городов Сибири и Дальнего Востока позволит создать в них благоприятные условия как для материального производства, так и для жизни человека. Она обеспечит гармоническое сочетание архитектурных ансамблей с окружающей природной средой, появление городов с большой художественной выразительностью и разнообразием[9], что будет порождать у новоселов чувство эстетического удовлетворения и глубокой любви к суровому, но родному краю.

---

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

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ МАТЕРИАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКИМ СНАБЖЕНИЕМ

А. А. АНДРЕАСЯН

Проблемы управления народным хозяйством постоянно находятся в центре внимания Коммунистической партии Советского Союза и Советского правительства.

Так, на XXVI съезде КПСС Генеральный секретарь ЦК КПСС, Председатель Президиума Верховного Совета СССР товарищ Л. И. Брежнев отметил, что «решение проблем, которые перед нами стоят, использование возможностей, которыми мы располагаем, во многом зависят от уровня руководства народным хозяйством, уровня планирования и управления»[1].

Управление материально-техническим снабжением — это практическое осуществление функций Советским государством, сложное в организационном и материальном отношении, реализуемое в общегосударственном масштабе в единой системе отраслевых органов управления, определяемых системой социалистических общественных отношений, прежде всего производственных.

Карл Маркс, впервые научно исследовавший объективную необходимость и специфику функций и задач управления общественным производством, писал: «Всякий, непосредственно общественный или совместный труд, осуществляемый в сравнительно крупном масштабе, нуждается в большей или меньшей степени в управлении, которое устанавливает согласованность между индивидуальными работниками и выполняет общие функции, возникающие из движения его самостоятельных органов»[2].

Управление материально-техническим снабжением оказывает непосредственное влияние на развитие всех отраслей народного хозяйства, способствует дальнейшему повышению интенсификации производства, росту производственных отношений на базе научно-технического прогресса, правильного распределения и обращения средств производства путем освоения новых видов продукции, внедрения прогрессивной технологии, повышения качества выпускаемой продукции, развития специализации производства, скорейшему построению материально-технической базы социализма.

Одним из важнейших участков социалистической экономики является материально-техническое снабжение, поскольку от правильного

[1] Отчет ЦК КПСС XXVI съезду КПСС и очередные задачи партии в области внутренней и внешней политики. Доклад Генерального секретаря ЦК КПСС товарища Л. И. Брежнева 23 февраля 1981 г.— Правда, 1981, 24 февр.

[2] Маркс К., Энгельс Ф. Соч., 2-е изд., т. 23, с. 342.

и своевременного решения вопросов снабжения и сбыта во многом зависит успех каждой отрасли и всего народного хозяйства в целом. Советское государство, Коммунистическая партия, осуществляя руководство в области материально-технического снабжения, строго исходят из экономических объективных законов социализма, выраженных теорией марксизма-ленинизма, а также политикой КПСС. Обеспечивая дальнейшее развитие материально-технического снабжения, они повседневно направляют деятельность органов материально-технического снабжения, целенаправленно воздействуют на все его звенья.

На XXVI съезде КПСС Председатель Совета Министров СССР Н. А. Тихонов сказал, что «нужно усилить роль, повысить ответственность Госснаба СССР и его территориальных органов в маневрировании материальными ресурсами и рациональном их использовании»[3].

Материально-техническое снабжение, имеющее разнообразные связи со всеми сферами общественного воспроизводства, является его органической составной частью. Оно существенно влияет на сферу воспроизводства — процесс производства. Поскольку размер действительно необходимых предприятию для бесперебойного процесса производства запасов зависит от «...скорости, регулярности, надежности, с которыми может быть доставлена масса сырья, необходимая для того, чтобы никогда не произошло перерыва в процессе производства»[4]. Очевидно, что эти факторы могут быть лучше определены самими участниками соответствующих хозяйственных связей при наличии четкой организации управления. При социализме материально-техническое снабжение способствует достижению основной цели социального способа производства. В. И. Ленин писал: «Сколько теряется времени на переход сырого материала к полуфабрикату через сотни скупщиков и перекупщиков при неизвестности требований рынка. Не только время, но сами продукты теряются и портятся. А потеря времени и труда на доставку готового продукта потребителям через бездну мелких посредников, которые тоже не могут знать требований покупщиков и делают массу не только лишних движений, но лишних закупок, поездок и так далее и тому подобное»[5].

Общеизвестно, что материально-техническое снабжение, как социально-экономический процесс, возникло после победы Великой Октябрьской социалистической революции для обеспечения предприятий и организаций продукцией производственно-технического назначения от только что национализированных предприятий промышленников и капиталистов монархической России. Молодая Советская республика мобилизовала все существующие в то тяжелое время технические и физические силы для обеспечения производства продукции, в которой остро нуждалось Советское государство.

Органы материально-технического снабжения с первых лет существования Советской власти были построены с учетом понимания их сущности и необходимости и базировались на основополагающем положении марксистско-ленинской теории о том, что производство материальных благ в человеческом обществе является главным условием его существования.

«Материалистическое понимание истории,— пишет Ф. Энгельс в «Анти-Дюринге»,— исходит из того положения, что производство, а вслед за производством обмен его продуктов, составляет основу вся-

---

[3] Основные направления экономического и социального развития СССР на 1981—1985 годы и на период до 1990 года. Доклад Председателя Совета Министров СССР тов. Н. А. Тихонова 27 февраля 1981 г.— Правда, 1981, 28 февр.

[4] Маркс К., Энгельс Ф. Соч., 2-е изд., т. 11, с. 24, 161.

[5] Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 24, с. 370.

кого общественного строя; что в каждом, выступающем в истории обществе распределение продуктов, вместе с ним и разделение общества на классы или сословия определяется с тем, что и как производится и как эти продукты производства обмениваются»[6].

Актуальность и необходимость совершенствования организации и управления материально-техническим снабжением находятся в центре внимания Коммунистической партии и Советского государства, партия наметила стройную, теоретически обоснованную программу совершенствования общегосударственной системы управления материально-техническим снабжением.

«На современном этапе экономического развития,— говорил Л. И. Брежнев,— возрастает роль отраслей народного хозяйства, призванных обслуживать процесс производства,— транспорт, связь, материально-техническое снабжение»[7].

Общегосударственная система материально-технического снабжения призвана обеспечить дальнейшее совершенствованиие методов планирования и управления запасами в целях оптимизации их уровня, структуры размещения в народном хозяйстве и ускорения оборачиваемости материальных средств для своевременного снабжения продукцией производственно-технического назначения, создания необходимых запасов материальных средств в нужном ассортименте.

На XXV съезде КПСС отмечалось, что «стержень экономической стратегии партии, пронизывающий и десятую пятилетку и долгосрочную перспективу,— дальнейшее наращивание экономической мощи нашей страны, расширенное и коренное обновление производственных фондов, обеспечение устойчивого сбалансированного роста тяжелой промышленности — фундамента экономики — это ставит огромные задачи перед отраслями, которые должны удовлетворять растущие потребности страны в металле, топливе, энергии, химической продукции, лесе и строительных материалах»[8].

Управление материально-техническим снабжением представляет собой самостоятельную отрасль исполнительно-распорядительной деятельности Советского государства.

Поэтому управление материально-техническим снабжением обусловлено характером и свойствами как объекта государственного управления и имеет ярко выраженный организационный характер в системе органов Советского государства.

Материально-техническое снабжение, как отрасль государственного управления, представляет собой общественные отношения, складывающиеся в процессе организации обеспечения снабжения как транзитом, так и со складов материальными ресурсами предприятий-потребителей.

В обществе развитого социализма материально-техническое снабжение можно рассматривать как составную, неразрывную часть экономического управления Советским общенародным государством для построения коммунизма. Если мы рассматриваем управление материально-технического снабжения как часть управления экономикой и всего государственного управления в целом, то нужно более глубоко раскрыть его социальное и отраслевое назначение, роль системы в масштабе народного хозяйства как объективную необходимость.

Общегосударственная система материально-технического снабжения как социально-экономический процесс возникла и динамически развивалась, соприкасаясь со всеми фазами социалистического расширенного воспроизводства, обладая функциями распределения той части

[6] Маркс К., Энгельс Ф. Соч., 2-е изд., т. 20, с. 278.
[7] Материалы XXIV съезда КПСС. М.: Политиздат, 1971, с. 60.
[8] Материалы XXV съезда КПСС. М.: Политиздат, 1976, с. 76.

общественного продукта, которая является средствами производства. «Ни одно общество,— указывал К. Маркс,— не может непрерывно производить, то есть воспроизводить, не превращая непрерывно известной части своего продукта снова в средства производства, или в элементы нового производства»[9].

Поэтому в вопросах распределения и обращения средств производства в масштабах народного хозяйства страны чрезвычайно важное значение имеют принципиальные решения со стороны планирующих органов государственного управления.

Материально-техническое снабжение народного хозяйства — это в основном процесс распределения средств производства и организации рационального их обращения, осуществляемого социалистическим государством в плановом порядке.

По мере постепенного перерастания социалистических общественных отношений в коммунистические проблемы управления народным хозяйством становятся все более сложными и многообразными.

В связи с этим приобретает очень важное значение разработка вопросов управления различными сферами, отраслями социалистической экономики.

В полном соответствии с ленинским учением об управлении социально-экономическими процессами, решениями XXIV—XXVI съездов партии, ноябрьским (1979 г.) Пленумом ЦК КПСС подчеркнуто, что для успешного решения новых социальных задач, стоящих перед народным хозяйством, необходимо постоянно улучшать управление всеми отраслями народного хозяйства, добиваясь высшей организованности, строгой дисциплины, опираясь на коллективы трудящихся, усиление контроля исполнения.

В докладе Л. И. Брежнева на ноябрьском (1979 г.) Пленуме ЦК КПСС отмечалось: «Дисциплина и порядок нужны всегда, нынче же, когда гигантски возросли масштабы хозяйствования, когда сеть экономических взаимоотношений становится все более сложной, густой и разветвленной, они нужны особенно и не только слово о дисциплине, не только призывы к порядку, а, прежде всего, кропотливая повседневная организаторская работа, четкая проверка исполнения, гибкая, продуманная кадровая работа. Необходимо оперативно остро реагировать на проявление безхозяйственности, нарушения установленных планов, правил и норм»[10].

Экономическая стратегия, сформулированная на XXV—XXVI съездах КПСС, предусматривая курс на повышение эффективности народного хозяйства путем интенсификации, курс на повышение благосостояния советского народа, требует соответствующих форм и методов хозяйственного управления.

В постановлениях ЦК КПСС от 12 июля 1979 года «О дальнейшем совершенствовании хозяйственного механизма и задачах партийных и государственных органов» и ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 года «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы»[11] предусматривается, что на современном этапе к управлению народным хозяйством предъявляются следующие требования: во-первых, строгое обеспечение проведения единой общегосударственной линии, тесная увязка действий между ведомствами, отвечающими за тот или иной участок работы, повседневное развитие творческой инициативы масс, трудовых коллективов; во-вторых, четкое

---

[9] Маркс К., Энгельс Ф. Соч., 2-е изд., т. 23, с. 578.
[10] Правда, 1979, 23 ноября.
[11] СП СССР, 1979, № 18.

распределение компетенции и ответственности между различными уровнями управления производства, повсеместное повышение качества планирования материально-технического снабжения.

В условиях усложнения хозяйственных связей возникает необходимость совершенствования управления материально-техническим снабжением, играющего первостепенную роль в планировании рациональных хозяйственных связей и отношений. Раскрывая значение рациональной организации производства и хранения металла, Л. И. Брежнев на ноябрьском (1979 г.) Пленуме ЦК КПСС указывал, что нехватка металла вызывается тремя группами причин: «Первая — медленно осуществляются коренные качественные изменения в самой черной металлургии. Вторая — отстает внедрение новых технологических процессов в основных отраслях — потребителях металла. Третья — допускается прямое разбазаривание металла, неудовлетворительное его хранение, использование не по назначению»[12].

Вот почему одно из важнейших направлений деятельности органов материально-технического снабжения по выполнению эффективности и качества работы производственных предприятий — повседневное внедрение прогрессивных форм снабжения в современных условиях и укрепление государственной фондовой дисциплины во всех звеньях управления.

Госснаб СССР, Союзглавснабсбыт, Союзглавкомплект, территориальные снабсбытовые организации должны постоянно уделять внимание координации в деятельности органов снабжения и их взаимодействии с другими министерствами и отраслевыми органами.

Весьма важным направлением совершенствования управления материально-техническим снабжением является сосредоточение массового производства однотипной продукции, как правило, в одном министерстве и ведомстве. Согласно постановлению ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 года «ответственность за удовлетворение потребностей народного хозяйства и населения в продукции необходимого ассортимента и качества несет министерство, которое является головным в производстве данной продукции»[13].

Начиная с 1980 г. министерствами и ведомствами СССР будут разрабатываться и утверждаться с участием Госснаба СССР для производственных объединений (предприятий) с учетом их специализации перечни подлежащих изготовлению в достатке продукции производственно-технического назначения, потребители со снабсбытовыми организациями заключают договоры на поставку выделенной продукции в пределах выделенных фондов.

В «Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1981—1985 годы и на период до 1990 года» сказано: «Совершенствовать управление материально-техническим снабжением, развивать прогрессивные формы и методы производственно-экономического взаимоотношения объединений и предприятий, органов материально-технического снабжения, транспортных и других организаций, усилить их взаимную материальную ответственность за своевременное и качественное выполнение плановых заданий и обязательств по поставкам и перевозкам продукции»[14].

Одним из направлений совершенствования управления материально-техническим снабжением является расширение прямых хозяйственных связей между предприятиями и объединениями-потребителями с

---

[12] Правда, 1979, 23 ноября.

[13] СП СССР, 1979, № 18, ст. 118.

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

поставщиками продукции. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. обязывает Госснаб СССР совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами союзных республик завершить в основном в 1980 году перевод производственных объединений (предприятий) на прямые длительные хозяйственные связи.

Несомненно, важным направлением совершенствования управления материально-техническим снабжением является улучшение координации, взаимодействия отраслевых органов, организующих производство определенной продукции и потребителей этой продукции при текущем и перспективном планировании и развитии производственных мощностей[15].

В настоящее время разработана и действует система показателей, стимулирующих органы снабжения Госснаба СССР, которая предусматривает повседневную ответственность органов материально-технического снабжения за результаты производственной деятельности предприятий, сбыт их продукции, качество снабжения предприятиями потребителей всеми необходимыми материальными ресурсами.

Руководство отраслью материально-технического снабжения представляет собой исполнительно-распорядительную деятельность специализированной системы органов государственного управления, которая осуществляется из единого центра. При этом ведущая роль в отрасли материально-технического снабжения и сбыта принадлежит общегосударственной системе снабжения и сбыта, возглавляемой Госснабом СССР.

Управление материально-техническим снабжением носит подзаконный характер. Все действия, совершаемые органами материально-технического снабжения в процессе выполнения возложенных на них задач, должны строго основываться на законах и других актах вышестоящих органов власти и управления.

В правовых актах определяется направленность деятельности по управлению материально-техническим снабжением. Органы управления не являются пассивными исполнителями, а исполняют требования закона активно, обладая полномочиями распорядительного характера в пределах законодательства.

Управление материально-техническим снабжением является непрерывным и повседневным и осуществляется специальными органами государства, в которых работают на возмездной основе государственные служащие.

Важной чертой, характеризующей материально-техническое снабжение, является то, что оно осуществляется под контролем исполнительно-распорядительных органов Советского государства. Органы материально-технического снабжения в своей деятельности подчинены и подконтрольны высшим и местным представительным органам и их исполнительно-распорядительным органам общей компетенции.

В процессе управления материально-техническим снабжением органы управления издают подзаконные акты. При издании этих актов органы управления действуют по полномочию государства и не могут выходить за пределы предоставленных им прав. Они имеют права издавать инструкции, правила, приказы и другие акты, обязательные для исполнения подведомственными им организациями, учреждениями, гражданами, работающими в системе управления материально-технического снабжения.

Эти акты способствуют организации хозяйственной и культурной жизни, охране социалистической собственности, защите прав и закон-

[15] См.: Трапезников В. Управление и научно-технический прогресс.— Правда, 1982, 7 мая.

ных интересов граждан, общественных и государственных организаций и содействуют выполнению задач, стоящих перед управлением материально-техническим снабжением.

В издании обязательных к исполнению актов всем, кому они адресованы, находит свое выражение государственно-властный характер деятельности по управлению материально-техническим снабжением.

Итак, управление материально-техническим снабжением — это непосредственная и повседневная деятельность на основе и во исполнение законов и других подзаконных актов по руководству материально-техническим снабжением, осуществляемая под непосредственным руководством КПСС, отраслевых организаций в целях удовлетворения народного хозяйства продукцией производственно-технического назначения как транзитом, так и с баз, подчиненных органам материально-технического снабжения.

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ МАТЕРИАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКИМ СНАБЖЕНИЕМ

А. А. АНДРЕАСЯН

Создание материально-технической базы коммунизма органически связано с неуклонным подъемом социалистической экономики, дальнейшим развитием и совершенствованием управления всеми отраслями и сферами народного хозяйства. В Отчете ЦК КПСС XXV съезду партии говорится, что в деле повышения эффективности и качества работы всего хозяйственного механизма «...решающим звеном становится организация, то есть дальнейшее совершенствование управления экономикой в самом широком смысле слова»[1]. Динамическое и пропорциональное развитие производства, повышение его эффективности, всемерное улучшение качества работы и быстрый рост производительности труда — таков путь дальнейшего укрепления могущества страны, все более полного удовлетворения материальных и духовных потребностей советского народа.

Научное управление экономикой осуществляет Советское государство под руководством КПСС. Оно базируется на теории марксизма-ленинизма, на знании объективных законов и закономерностей развития советского общества. Подчеркивая руководящую роль Коммунистической партии в строительстве социализма и коммунизма, В. И. Ленин писал: «Чтобы управлять, надо иметь армию закаленных революционеров-коммунистов, она есть, она называется партией»[2]. В. И. Ленину, КПСС принадлежит историческая заслуга в разработке научных принципов руководства социалистической экономикой.

Управление социальными процессами при социализме выражается в сознательной, целенаправленной, организационной деятельности людей, руководствующихся познанными законами экономического развития[3].

В. И. Ленин выдвинул принцип демократического централизма, органически сочетавшего централизованное плановое руководство с широким участием трудящихся в организации производственного процесса. Развивая ленинские идеи о демократическом централизме, Л. И. Брежнев на ноябрьском (1979 г.) Пленуме ЦК КПСС говорил: «Все

---

[1] Материалы XXV съезда КПСС. М., 1976, с. 58.

[2] Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 42, с. 254.

[3] См.: Козлов Ю. М. Управление народным хозяйством, ч. II, 1971, с. 4; Досымбеков С. И. Проблемы государственного управления промышленностью в союзной республике. М., 1974, с. 45—47; Правовые проблемы руководства и управления отраслью промышленности в СССР. М., 1979, с. 35; Лаптев В. В. Правовая организация хозяйственных связей. М., 1978, с. 10; Федоров И. В. Хозяйственные связи в СССР. Томск, 1978, с. 50—58.

мы понимаем, что социалистическая экономика немыслима без укрепления централизованного начала. Вместе с тем и в политике, и в экономике централизм нам нужен демократический, открывающий широкий простор инициативе снизу — инициативе колхозов и совхозов, предприятий и объединений, местных органов. Это вытекает не только из нашего мировоззрения, но и из экономической необходимости. Инициатива снизу — наш ничем не заменимый резерв в ускорении экономического развития»[4].

В соответствии с решениями XXVI съезда КПСС отраслевые и межотраслевые органы управления народным хозяйством, намечая меры по совершенствованию управления производством, большое внимание уделяют повседневной, кропотливой организаторской работе, четкой проверке исполнения, постоянной работе с кадрами. КПСС требует оперативно, остро реагировать на проявление бесхозяйственности, нарушения плановой и технологической дисциплины, правил и норм. Ставится задача: оценивать руководящих работников и специалистов не только по производственным показателям, но и по тому, как они занимаются воспитательной работой, повышением образования, профессионального мастерства членов трудового коллектива, созданием для них необходимых условий труда и быта, атмосферы высокой трудовой и общественной активности. Каждый руководитель трудового коллектива, производственного объединения должен служить примером как в работе, так и в быту, быть доступным в общении с людьми, во всем проявлять принципиальность и скромность, чтобы у него слово не расходилось с делом.

В соответствии с решениями XXVI съезда партии ЦК КПСС нацеливает всю управленческую и плановую деятельность на «повышение эффективности производства и качества работы, достижение высоких конечных народнохозяйственных результатов, на более полное удовлетворение растущих общественных и личных потребностей. Важно обеспечить рациональное использование всего, чем располагает народное хозяйство, опираться главным образом на интенсивные факторы роста, шире внедрять в производство научно-технические достижения и передовой опыт»[5].

Непременным условием повышения эффективности управления является бесперебойное снабжение производственных объединений, предприятий, строек сырьем, топливом, материалами, оборудованием, инструментами, всем необходимым для успешного выполнения текущих и перспективных планов. В постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июня 1979 года «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» отмечается, что в пятилетних планах экономического и социального развития промышленным министерствам, объединениям и предприятиям будут утверждаться по материально-техническому обеспечению следующие показатели и экономические нормативы (с распределением по годам)[6]: объем поставок основных видов материально-технических ресурсов, необходимых для выполнения пятилетнего плана; задания по среднему снижению норм расхода важнейших видов материальных ресурсов.

Деятельность органов и организаций материально-технического

---

[4] Выступление тов. Л. И. Брежнева на Пленуме ЦК КПСС.— Правда, 1979 г., 28 ноября.

[5] О дальнейшем совершенствовании хозяйственного механизма и задачах партийных и государственных органов. Постановление ЦК КПСС от 12 июля 1979 года. Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 года. М., 1979, с. 4.

[6] СП СССР, 1979 г., № 18, ст. 118.

снабжения должна быть наиболее рационально организована, базироваться на широком использовании местных возможностей, не допуская ненужных встречных и дальних перевозок, с полным удовлетворением всех запросов производства по ассортименту, качеству, срокам снабжения. Сама организация аппарата органов материально-технического снабжения должна быть оперативной, тесно связанной с производством.

Руководство материально-техническим снабжением осуществляется высшими, центральными и местными органами государственной власти и управления. Повседневное управление материально-техническим снабжением осуществляет союзно-республиканский комитет СССР по материально-техническому снабжению, его республиканские и местные органы. Согласно Положению о Госснабе СССР его основными задачами являются: реализация планов материально-технического снабжения и обеспечения межотраслевых кооперированных поставок; разработка и осуществление мероприятий по совершенствованию системы органов материально-технического снабжения.

Центральный аппарат Госснаба построен так, чтобы оперативно и эффективно осуществлять руководство как системой снабжения и сбыта, так и системой подчиненных ему снабженческо-сбытовых органов[7].

В составе центрального аппарата Госснаба СССР имеется коллегия, рассматривающая текущие и перспективные вопросы развития материально-технического снабжения, руководства этой сферой общественного производства. Необходимо подчеркнуть, что Госснаб СССР, будучи межотраслевым органом государственного управления, является прежде всего координационным центром и должен выполнять лишь планово-организационные функции[8], комитет состоит на госбюджете.

При Госснабе СССР состоят Союзглавснабсбыты, созданные по продуктовому признаку. Они выполняют планово-регулирующие и оперативно-хозяйственные функции.

К центральным органам управления материально-технического снабжения в союзных республиках относятся союзно-республиканские главные управления по материально-техническому снабжению[9]. В РСФСР главное управление не образовано, и имеются управления материально-технического снабжения экономических районов, которые подчиняются непосредственно Госснабу СССР. 25 июня 1970 года Госснаб СССР утвердил Положение об этих управлениях. Основными задачами управлений материально-технического снабжения являются: реализация фондов на материальные ресурсы; организация оптовой торговли; контроль за поставками продукции[10].

Местными органами управления материально-технического снабжения в системе Госснаба СССР являются управления снабжения экономических районов Казахской ССР и Украинской ССР. Они находятся в непосредственном подчинении главных управлений материально-технического снабжения союзных республик. Эти управления являются хозрасчетными организациями, они осуществляют руководство расположенными в районе их деятельности универсальными и специализированными базами, конторами и складами. Одновременно ими осуществляются и планово-организационные функции.

Управления обеспечивают все промышленные предприятия, независимо от ведомственной подчиненности, необходимыми материально-техническими ресурсами, расположенными в их районе.

---

[7] СП СССР, 1969 г., № 13, ст. 69.

[8] Сборник нормативных актов по материально-техническому снабжению, ч. 1. М., 1976, с. 133—143.

[9] Правовые проблемы руководства и управления отраслью промышленности в СССР/Под редакцией А. Е. Лунева. М., 1973, с. 371.

[10] Сборник нормативных актов по материально-техническому снабжению. М., 1976, ч. 1, с. 226—252.

РАЗВИТИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫХ ФОРМ СУДЕБНОГО УПРАВЛЕНИЯ НА МЕСТАХ ПОСЛЕ ПРИНЯТИЯ КОНСТИТУЦИИ СССР 1936 г.

В. М. ЗУЕВ

Сложившаяся в 20—30-е годы организация судебного управления, при которой основные функции по организации работы народных судов на местах возлагались на краевые, областные и окружные суды к моменту принятия Конституции СССР 1936 г., не отвечала требованиям времени. Административные полномочия вышестоящих судов серьезно затрудняли их основную работу по осуществлению правосудия, а двойственное положение этих судебных органов, как органов судебного надзора и органов судебного управления, не давало должного эффекта в организации работы народных судов. Разделение функций правосудия и судебного управления, намеченное созданием Народного Комиссариата юстиции СССР 20 июля 1936 г.[1], завершается принятием новой Конституции и Закона о судоустройстве СССР, союзных и автономных республик от 16 августа 1938 г.[2] Эти законодательные акты внесли существенные преобразования в организацию судебной системы и способствовали дальнейшему развитию и совершенствованию организационно-правовых форм судебного управления на местах.

Освобождение вышестоящих судов на местах от организационных функций повлекло упразднение в их составах президиумов и пленумов, а для осуществления судебного управления в краях и областях вводился институт представителей наркоматов юстиции союзных республик. Указанные представители, явившиеся зародышем новых органов судебного управления на местах, занимались вопросами кадров, штатов и смет судебных учреждений, контролем за исполнением судебных решений, организацией судебной статистики и некоторыми другими. В целом же, вплоть до образования местных органов судебного управления, организация работы народных судов проводилась ими с помощью оперативных совещаний областных и равных им по компетенции судов, которые формально были освобождены от указанных функций.

Постановлением Совнаркома СССР от 16 декабря 1938 г. на местах создаются управления наркоматов юстиции союзных республик при краевых, областных Советах депутатов трудящихся. Согласно принятому СНК РСФСР от 1 июня 1939 г. Положению об обл(край)управлениях юстиции[3], контрольные полномочия этих органов были незначительны, однако постановлением СНК РСФСР от 21 сентября 1939 г. «О дополнении и изменении Положения об управлениях Народного

[1] СЗ СССР 1936 г., № 40, ст. 338.
[2] Ведомости Верховного Совета СССР, 1938, № 11.
[3] СП РСФСР, 1939 г., № 8, ст. 26; № 9, ст. 30.

комиссариата юстиции РСФСР при краевых и областных Советах депутатов трудящихся» управления получили право ревизовать народные суды и проверять правильность применения законодательства при рассмотрении судебных дел[4]. В целом же на них была возложена вся основная работа по организации работы народных судов территории. Они разрабатывали и представляли в НКЮ РСФСР предложения о необходимом количестве народных судов на подведомственной им территории, о количестве подлежащих избранию народных судей и народных заседателей в каждом районе и для других вышестоящих судов на местах; организовывали новые выборы народных судей в случае их выбытия до истечения срока полномочий, контролировали организацию работы народных судов и проверяли путем ревизий правильность применения народными судами законов при рассмотрении уголовных и гражданских дел; наблюдали за отчетами судей перед избирателями, ведали организацией судебной статистики, решали все кадровые вопросы, а также вопросы финансирования и материально-технического обеспечения судов. Кроме полномочий по судебному управлению на управления возлагались руководство и организация деятельности нотариальных контор, общее руководство адвокатурой, непосредственное руководство правовыми школами и юридическими курсами.

Начальники управлений и их заместители входили в номенклатуру наркоматов юстиции союзных республик, утверждались ими и подчинялись в своей работе. Для выполнения возложенных на управления задач и функций в их составе действовали отделы народных судов и судебных исполнителей, кадров, сектора судебной статистики, нотариата, адвокатуры, финансово-хозяйственный, а также секретная часть и секретариат.

Вероломное нападение фашистской Германии на Советский Союз прервало мирный созидательный труд советских людей и потребовало перестройки всего уклада советской действительности. Судебное управление военного времени характеризуется значительным сокращением общих судов, расширением компетенции военных трибуналов и централизацией руководства ими в органах военного управления. Комплектование штатов военных трибуналов, их перемещение и пополнение решалось совместными приказами органов юстиции и соответственно Наркомата Обороны или Военно-Морского Флота СССР, материально-техническим обеспечением ведали военные наркоматы. Линейные суды железнодорожного и водного транспорта преобразуются в военные трибуналы этих видов транспорта. Реорганизованы в военные трибуналы и общие суды прифронтовой полосы. Так, в связи с объявлением г. Москвы на осадном положении с 25 октября 1941 г. все судебные органы столицы переформированы и на базе Московского городского суда и народных судов города создан военный трибунал с постоянными сессиями в районах. Однако в местностях, где не было объявлено нахождения их на военном положении, действовала прежняя судебная система и организационное руководство ею. Работа органов судебного управления осложнялась значительной нехваткой работников юстиции, штаты управлений и общих судов были сокращены до минимума.

Окончание войны и прекращение действия законов военного времени позволило восстановить судебную систему и организацию местного судебного управления согласно довоенному законодательству. Законы восстановительного периода не касались вопросов судебного управления на местах. Перед местными органами судебного управления стояли задачи восстановления нормальной деятельности народных судов и направления их усилий на участие в послевоенном строительстве. В

[4] СП РСФСР, 1939 г., № 9, ст. 30.

Эти годы для укрепления кадровой политики важное значение сыграло принятие Указа Президиума Верховного Совета СССР от 15 июля 1948 г. «О дисциплинарной ответственности судей», которым начальникам управлений юстиции при краевых, областных Советах представлено право возбуждать дисциплинарные дела в отношении судей[5], совершенствуется законодательство о выборах народных судей. Принятые в РСФСР Положения о выборах закрепляли возможность выборов на основаниях, указанных в Конституции СССР[6]. Вся организация выборов народных судей и народных заседателей возлагалась на местные Советы депутатов трудящихся в лице их исполнительных комитетов. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 14 августа 1954 г.[7] в составе местных вышестоящих судов образованы президиумы для осуществления судебного надзора, что было необходимо для разгрузки судебных коллегий верховных судов союзных республик и для оперативного исправления судебных ошибок на местах.

Законодательство 1956—1963 гг. пошло по пути полной реорганизации судебного управления и передачи функций организационного руководства судами вышестоящим судам. Указом Президиума Верховного Совета от 31 мая 1956 г. в целях ликвидации излишней централизации руководства органами юстиции упраздняется Министерство юстиции СССР, а его функции по руководству органами юстиции и судами передаются министерствам юстиции союзных республик[8]. На Верховный Суд Союза ССР возложено решение вопросов организации деятельности военных трибуналов и ведение судебной статистики в масштабе страны. Между тем отсутствие органа судебного управления на этом уровне не замедлило сказаться. Практически Верховному Суду пришлось заниматься вопросами судебного управления гораздо шире, чем это было предусмотрено. Уже в 1957 г. работники этого суда участвуют в проверках работы некоторых Верховных судов союзных республик, оказывают им помощь в комплектовании судов, дают разъяснения по применению законодательства[9].

В организацию судебного управления на местах существенные изменения вносятся Указом Президиума Верховного Совета СССР от 4 августа 1956 г. «О расширении прав краевых, областных судов и упразднении управлений министерств юстиции при краевых, областных Советах депутатов трудящихся»[10]. В целях укрепления авторитета вышестоящих судебных органов и соединения функций судебного управления и судебного надзора в одних органах полномочия по организационному руководству народными судами на местах возлагались на краевые, областные, окружные суды. Наряду с осуществлением правосудия эти суды стали решать значительный комплекс вопросов организационного характера, в частности, по совершенствованию организационной структуры народных судов, кадровой политики, контролю за организацией их работы и деятельностью по отправлению правосудия, а также вопросы финансирования, материально-технического и иного хозяйственного обеспечения. В результате указанных преобразований вышестоящие суды на местах получили возможность более оперативно выявлять недостатки судебной работы не только методами судебного надзора, но и организационными средствами, предметно решать вопросы исправления ошибок и упущений и более эффективно направлять

---

[5] Ведомости Верховного Совета СССР, 1948, № 31.
[6] Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1948, № 38; 1951, № 44; 1954, № 47; 1957, № 39.
[7] Ведомости Верховного Совета СССР, 1954, № 17, ст. 360.
[8] Ведомости Верховного Совета СССР, 1956, № 12.
[9] Советское государство и право, 1957, № 7, с. 90.
[10] Ведомости Верховного Совета СССР, 1956, № 16.

работу народных судов в нужное русло. Была ликвидирована порочная практика проверки правильности применения судами законодательства при разрешении судебных дел ревизорами административных органов.

Основы законодательства о судоустройстве Союза ССР, союзных и автономных республик, принятые Верховным Советом СССР 25 декабря 1958 г., закрепили принципиальные положения организации судов и установили ныне действующую судебную систему. Ими, в частности, изменен возрастной ценз кандидатов в народные судьи и срок полномочий судей, указано на подотчетность судов перед органами, их избравшими, а народных судей перед избирателями, в судах национальных округов предусмотрены президиумы[11].

Упразднение Министерства юстиции СССР и передача функций судебного управления на местах вышестоящим судам поставили под сомнение целесообразность сохранения министерств юстиции союзных республик. Этот вопрос вызвал острую полемику среди юристов ученых и практиков, мнения которых были диаметрально противоположны. Некоторые указывали, что объединение функций правосудия и судебного управления повредит объективности в работе судов[12]. Однако большинство авторов, поддерживая точку зрения И. Д. Перлова, высказались за доведение реформы до ее логического конца[13]. Нецелесообразность оставления министерств юстиции союзных республик вызывалась уже и тем, что Верховный Суд СССР, Верховные суды автономных республик, краевые, областные, окружные суды занимались вопросами судебного управления и только на одном уровне сохранялись отраслевые органы управления юстицией. К тому же практика первых лет приближения вышестоящих судов к контролируемым дала свои положительные результаты. Повысилось качество проводимых проверок и оказания помощи нижестоящим судам, наладились деловые контакты между судами различных ступеней, вышестоящие суды получили возможность непосредственно влиять на практику применения законодательства нижестоящими судами. Все это в конечном результате привело к тому, что в начале 60-х годов эти министерства юстиции были ликвидированы. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 13 апреля 1963 г. «Об упразднении Министерства юстиции РСФСР и образовании юридической комиссии при Совете Министров РСФСР» функции судебного управления переданы Верховному суду РСФСР[14]. На него возлагалось руководство и контроль за деятельностью судов республики, подбор и воспитание судебных кадров, ведение судебной статистики и другие вопросы организационного руководства.

В соответствии с Конституцией СССР, Основами законодательства о судоустройстве Союза ССР, союзных и автономных республик, законами о судоустройстве союзных республик в союзных республиках принимаются в эти годы Положения о выборах районных (городских) народных судов. Так, Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 28 октября 1960 г. утверждено Положение о выборах районных (городских) народных судов РСФСР, закрепившее ныне действующую избирательную систему народных судей и народных заседателей и детально регламентировавшее полномочия местных Советов и их испол-

---

[11] Ведомости Верховного Совета СССР, 1959, № 1, ст. 12.
[12] Советское государство и право, 1957, № 10, с. 127.
[13] Советское государство и право, 1957, № 1, с. 11—26; № 7, с. 89—98, № 5, с. 99; № 9, с. 38—44; № 10, с. 123—130 и др.
[14] Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1963, № 15, ст. 289.

нительно-распорядительных органов в организационной работе по проведению избирательных кампаний[15].

Таким образом, до образования в 1970 г. союзно-республиканского Министерства юстиции на местах сложилось положение, при котором судебное управление в основном осуществлялось вышестоящими судами и местными Советами. Местные Советы и их исполнительные комитеты кроме организации выборов народных судов решали вопросы материально-технического обеспечения, выделяли народным судам средства на строительство и ремонт зданий, приобретение оборудования, создавали иные условия для нормальной работы судов и обеспечения жилищно-бытовых нужд судебных работников.

Между тем наряду с положительными моментами передача функций судебного управления судебным органам в полной мере не оправдала себя. Загруженность вышестоящих судов основной работой по отправлению правосудия не позволяла им на должном уровне решать все вопросы организационного руководства, особенно в области создания судам надлежащих условий для отправления правосудия. Возложение на вышестоящие суды ответственности за качество работы народных судов в совокупности с полномочиями по подбору, расстановке и воспитанию судебных кадров, а также другими организационными функциями привело к усилению нежелательных тенденций и определенной заинтересованности вышестоящих судов в лучших показателях поднадзорных им судов. Особенно это проявилось в зональном руководстве членов суда, осуществляющих кураторство отведенной ему группе судов. Отвечающий за качество работы зоны и в то же время организующий работу этой зоны, зональный куратор нередко проявлял излишнюю опеку «своих» судов, стремился за счет сохранения показателей кассационного, а порой и надзорного рассмотрения дел показать работу этих судов в лучшем виде, необъективно подходил к оценке актов правосудия, вынесенных с нарушением закона, ограничивался мерами организационного характера (сообщение об ошибках письмом, консультации, оказание помощи при выездах на места и т. п.). Все это влекло искажение действительных данных о состоянии правосудия в ряде судов, значительная часть ошибок исправлялась не в кассационном, а в надзорном порядке, что в конечном счете отражалось на состоянии законности и культуры в судебной деятельности.

ЦК КПСС и Совет Министров СССР, специально рассмотрев вопрос о состоянии работы органов юстиции, 30 июля 1970 г. приняли постановление «О мерах по улучшению работы судебных и прокурорских органов»[16]. Отметив недостаточный уровень судебной и прокурорской деятельности по выполнению решений партии по дальнейшему укреплению законности, государственной дисциплины, предупреждению и искоренению преступности, постановление указывает конкретные меры в повышении роли и авторитета судебных и прокурорских органов, а также в улучшении труда и быта их работников. В целях повышения уровня государственного руководства судами и дальнейшего совершенствования деятельности по отправлению правосудия признано целесообразным вопросы судебного управления возложить на вновь образованные отраслевые органы управления юстицией в центре и на местах.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 31 августа 1970 г. «Об образовании союзно-республиканского Министерства юстиции

---

[15] Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1960, № 41, ст. 608.

[16] КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. М.: Политиздат, вып. 8, т. 10, с. 298—303.

СССР» положено начало новой организации судебного управления[17]. Возвращение к отраслевой системе управления в области юстиции нельзя расценивать как повторение ранее существовавшего. «Совершенствование механизма управления,— сказал на XXVI съезде КПСС Председатель Совета Министров СССР Н. А. Тихонов,— настоятельно требует глубокого изменения содержания, методов и стиля деятельности, перестройки самой психологии управленческих кадров»[18]. При организации ныне действующей системы организационного руководства судами учитывались многолетний опыт организационной работы вышестоящих судов, современные условия и задачи дальнейшего укрепления законности и правопорядка, эффективность тех или иных организационно-правовых форм судебного управления. В результате указанных преобразований создана и действует уже более десяти лет такая система организационного руководства судами на местах, которая вполне соответствует требованиям содействия осуществлению правосудия народными судами в условиях развитого социалистического общества. Она позволяет найти оптимальные формы взаимодействия и координации усилий местных Советов народных депутатов, их исполнительных комитетов, отраслевых органов управления юстицией и вышестоящих судебных органов в организации и направлении деятельности народных судов в соответствии с современными требованиями коммунистического строительства.

---

[17] Ведомости Верховного Совета СССР, 1970, № 36, ст. 361.
[18] Правда, 1981, 28 февр.

О ПРАВЕ ПРОКУРОРА ИЗМЕНИТЬ ПРЕДМЕТ ИСКА

Г. Л. ОСОКИНА

Согласно ч. 1 ст. 34 ГПК РСФСР истец вправе изменить основание или предмет иска, увеличить или уменьшить размер исковых требований или отказаться от иска. В связи с этим возникает вопрос, имел ли в виду законодатель, формулируя это правило, прокурора, а также других лиц, управомоченных законом на предъявление исков в защиту «чужого» права или охраняемого законом интереса? Нетрудно ответить на поставленный вопрос лишь в отношении одного из перечисленных в ч. 1 ст. 34 ГПК правомочий—права отказаться от иска. Согласно ч. III ст. 41 и ч. I ст. 42 ГПК прокурор, а также другие управомоченные лица вправе отказаться от предъявленного ими иска. Что же касается права прокурора и других лиц, перечисленных в п. 3 ст. 4 ГПК РСФСР, изменять предмет и основание иска, то закон не содержит на этот счет четких указаний. Решение вопроса осложняется еще тем, что в законе нет понятия предмета иска и его изменения. Следствием этого является наличие в процессуальной литературе различных вариантов толкования ст. 34 ГПК[1], а также существование дискуссии по вопросам понятия предмета иска и его изменения[2].

Об изменении предмета иска в ходе процесса можно говорить только тогда, когда под предметом иска понимается не нарушенное субъективное право (оно предмет спора), а способ защиты этого права. При этом мы исходим из того, что природа субъективного права, подлежащего защите, степень и характер его нарушения определяют вид и характер иска. Иными словами, каждое субъективное право может быть защищено определенным иском. Например, нарушенное субъективное право рабочего или служащего трудиться в соответствии со своей специальностью или квалификацией на данном конкретном предприятии защищается иском о восстановлении на работе; право работника на вознаграждение (неполученное) — иском о взыскании заработной платы за время вынужденного прогула. Отсюда замена одного субъективного права другим будет означать замену (а не изменение) одного иска другим. Например, предъявив иск о защите права на раздел домовладения, истец не может в судебном заседании потре-

---

[1] См., например: Мельников А. А. Правовое положение личности в советском гражданском процессе. М.: Наука, 1969, с. 177; Викут М. А. Изменение иска в гражданском судопроизводстве как средство защиты материального права.— В кн.: Формы защиты права и соотношение материального и процессуального в отдельных правовых институтах. Калинин, 1977, с. 25.

[2] См.: Пятилетов И. М. Изменение предмета иска.— Труды ВЮЗИ, т. 38. М., 1975, с. 168.

бовать признания сделки купли-продажи дома недействительной. Вместе с тем одно и то же субъективное право может быть защищено различными способами, указанными в ст. 6 ГК РСФСР. Поскольку таких способов насчитывается несколько, теоретически мыслимо, что предмет каждого иска может быть изменен, т. е. может быть произведен переход от одного способа к другому; при этом субъективное право, подлежащее защите, остается неизменным. В качестве примера можно сослаться на ст. 246 ГК РСФСР, допускающую право выбора того или иного способа защиты нарушенного права покупателя на получение вещи надлежащего качества. Таким образом, прокурор, как и все другие лица, имеющие право предъявлять иски, исходя из интересов своевременной и полной защиты данного права, может варьировать способы защиты права, обладая правом выбора и замены одного другим.

Понимание предмета иска как способа защиты права или охраняемого законом интереса позволит избежать ошибок при осуществлении истцами такого важного правомочия, как изменение предмета иска. Трудно согласиться с авторами комментария к ГПК РСФСР в том, что «предмет иска не считается измененным, если истец, просивший взыскать с ответчика имущество в натуре, затем **дополнительно** (?!) заявляет, что он согласен получить денежную стоимость вещи»[3]. (Подчеркнуто нами.— *Г. О.*). Если строго следовать рассуждениям авторов комментария, то получается, что в случае удовлетворения судом иска истец получит как имущество, так и его денежную компенсацию. В приведенном примере изменение предмета иска имело место в форме замены одного способа защиты другим: истец просил суд защитить право собственности на вещь путем изъятия этой вещи у ответчика (восстановление положения, существовавшего до нарушения права), а потом выбрал другой способ защиты своего права — взыскание убытков в виде стоимости утраченной вещи (ст. 6 ГК РСФСР).

В процессуальной литературе высказано мнение, что увеличение или уменьшение размера исковых требований, о котором говорится в ст. 34 ГПК, не означает изменения предмета иска[4]. На наш взгляд, изменение предмета иска возможно в двух формах: в форме **качественного** изменения предмета иска, когда один способ защиты права заменяется другим, и в форме **количественного** изменения предмета иска путем увеличения или уменьшения размера исковых требований[5].

Качественное изменение предмета иска (замена одного способа защиты права другим) может иметь место в таких, например, исках, как иски о выселении за невозможностью совместного проживания (ст. 333 ГК РСФСР). В данном случае субъективное право нанимателя или члена семьи нанимателя на пользование жилой площадью может быть защищено одним из двух способов: а) путем выселения ответчика без предоставления другой жилой площади (способ защиты права истца— **прекращение** договора найма жилого помещения с ответчиком — ст. 6 ГК); б) путем понуждения ответчика к принудительному обмену жилого помещения[6] (способ защиты права истца — **изменение** договора найма жилого помещения с ответчиком — ст. 6 ГК). Сюда же следует

---

[3] Научно-практический комментарий к ГПК РСФСР/Под ред. Р. Ф. Каллистратовой, Л. Ф. Лесницкой, В. К. Пучинского. М.: Юрид. лит., 1976, с. 61.

[4] См., например: Советский гражданский процесс/Под ред. К. И. Комиссарова, В. М. Семенова. М.: Юрид. лит., 1978, с. 165.

[5] См.: Осокина Г. Л. О праве суда изменить основание и предмет иска.— В кн.: Вопросы советского государства и права в период развитого социализма. Изд-во Томского ун-та, 1977, с. 105.

[6] П. 13 постановления Пленума Верховного Суда СССР «О судебной практике по гражданским жилищным делам» от 25 марта 1964 г.— Бюллетень Верховного Суда СССР, 1964, № 3, с. 22.

отнести иски, вытекающие из ст. ст. 121, 246, 282, 284, ч. 5 ст. 316, ст. 364 ГК РСФСР.

В качестве примеров количественного изменения предмета иска (увеличение или уменьшение размера исковых требований) рассмотрим два дела из судебной практики.

1. Колесников обратился в суд с иском к Унуковой об устранении препятствий в пользовании домом. Первоначально истец просил о ликвидации пристройки между его домом и домом Унуковой, а затем изменил первоначальное требование на просьбу обязать ответчицу освободить только окно кухни, выходящее во двор ответчицы[7].

В данном случае был предъявлен негаторный иск как средство защиты одного из правомочий собственника — правомочия пользования. Ликвидация пристройки, о которой просил истец, означала бы восстановление положения, существовавшего до нарушения права собственности. Просьба истца ликвидировать вместо всей пристройки только ее часть означала уменьшение размера искового требования в пределах предмета иска (убрать не всю пристройку, а только часть ее).

2. Ларюшин, работавший приемщиком-контролером на Энгельсском комбинате химического волокна, был уволен за прогул. Считая приказ необоснованным, истец просил восстановить его на работе с оплатой за время вынужденного прогула. В процессе рассмотрения дела Ларюшин просил признать увольнение неправильным, но не восстанавливать на прежней работе, поскольку он поступил на другое предприятие[8]. В данном случае было предъявлено два, тесно связанных между собой иска: о восстановлении и об оплате. Истцом был изменен предмет первого иска — иска о восстановлении на работе. Это изменение выразилось в уменьшении заявленных требований. Просил: а) признать, б) восстановить (ст. 6 ГК). Потом в процессе рассмотрения дела по существу в связи с поступлением на другую работу истец просил суд лишь **признать** увольнение неправильным. Здесь нет замены одного способа защиты права на другой, потому что признание как способ защиты права истца входило в предмет иска о восстановлении на работе как его составная часть. Здесь налицо сокращение (уменьшение) числа требуемых способов защиты нарушенного права.

Общим, что объединяет негаторный иск и иск о восстановлении на работе, является количественное изменение предмета иска путем уменьшения заявленного требования. Но разница между ними заключается в том, что в первом случае уменьшение размера исковых требований имело место в пределах данного выбранного истцом способа защиты права, а во втором случае изменение выразилось в уменьшении количества способов защиты права. Таким образом, изменение предмета иска путем увеличения или уменьшения размера исковых требований (количественное изменение) может иметь двоякое проявление: а) увеличение или уменьшение материального объекта в пределах одного и того же способа защиты права (в примере с негаторным иском); б) увеличение или уменьшение числа избираемых истцом способов защиты своего права или интереса (как в примере с иском о восстановлении на работе).

* * *

Обе разновидности изменения предмета иска объединяет то, что как качественное, так и количественное изменение предмета иска не приводят к замене одного иска другим; иск изменяется, но не заменяется. Даже тогда, когда истец просит суд лишь признать увольнение

[7] Бюллетень Верховного суда РСФСР, 1969, № 11, с. 8–9.
[8] Бюллетень Верховного суда РСФСР, 1972, № 8, с. 1.

неправильным (либо изменить формулировку причины увольнения), но не восстанавливать его на прежней работе, имеет место количественное изменение предмета иска, а не замена одного иска (о присуждении) другим (иском о признании), потому что признание как способ защиты права истца входило в предмет иска о восстановлении на работе как его составная часть. В свою очередь, качественное изменение предмета иска отличается от количественного по следующим моментам:

1. Непременным условием качественного изменения предмета иска является неизменность основания иска. Количественное изменение предмета иска может быть сопряжено с изменением основания иска. Нередко изменение основания обусловливает необходимость количественного изменения предмета иска. Например, факт частичной уплаты ответчиком суммы долга может привести к тому, что истец сам снизит размер требуемой суммы. Показательно в этом отношении дело по иску Плутчик Ф. И.[9].

Плутчик Ф. И. работала врачом-бактериологом санитарно-эпидемиологической станции Латвийского бассейна. Приказом главного врача Латвийского бассейна она была уволена в связи с сокращением штата. Считая увольнение неправильным, Плутчик предъявила иск о восстановлении на работе. Еще до разрешения судом этого спора приказ об увольнении Плутчик был изменен, и она переведена на должность санитарного врача отделения гигиены водного транспорта. В связи с этим истица изменила предмет иска. Наряду с первоначальной просьбой о восстановлении ее на прежней работе, Плутчик стала оспаривать обоснованность перевода.

2. Увеличение или уменьшение размера исковых требований есть такое количественное изменение предмета иска, которое в отличие от качественного допускает сосуществование нескольких из указанных в ст. 6 ГК способов защиты. Качественное изменение предмета иска означает замену одного способа защиты права, исключающего применение наряду с ним заменяемого (нельзя одновременно требовать раздела имущества в натуре и его денежную компенсацию).

3. Из указанного различия вытекает другое, заключающееся в том, что количественное изменение предмета иска допускается, на наш взгляд, без каких-либо ограничений (объективными пределами являются ст. 6 ГК и природа материального объекта спора). Качественное же изменение предмета иска допускается только в случаях, предусмотренных законом, в так называемых альтернативных исках (например, ст. ст. 121, 246 ГК РСФСР).

Есть основания полагать, что законодатель, формулируя правило ст. 34 ГПК, имел в виду эти различия. К такому выводу, в частности, приводит толкование ст. 34 ГПК РСФСР, в которой выражения «предмет иска» и «увеличение и уменьшение размера исковых требований» разделены запятой, а не союзом «или».

Исходя из двух форм изменения предмета иска, рассматриваемого как предусмотренный законом способ (способы) защиты права, можно прийти к выводу о том, что прокурор, предъявляя и поддерживая в суде иск в зависимости от выяснившихся обстоятельств дела, а также интересов лица, чье право подлежит защите, вправе изменить предмет иска путем выбора или замены одного способа защиты другим.

---

[9] См.: Бюллетень Верховного Суда СССР, 1978, № 6, с. 11.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

В. А. СОКОЛОВ

Происходящие в наши дни позитивные сдвиги на международной арене в сторону укрепления сил мира, социализма и демократии вызывают изменения всех частей системы международных отношений, представляющей собой сложный конгломерат различных по содержанию связей субъектов международного общения. Эти изменения затрагивают и межгосударственные правоотношения как составную часть этой системы. С увеличением различного рода соглашений между государствами растет объем и удельный вес межгосударственных правоотношений, появляются новые виды и повышается их роль в системе международных отношений. Все это и многое другое ставит задачу глубокого изучения межгосударственных правоотношений, предполагающего выяснение всех основных зависимостей, в которых находятся эти правоотношения в системе международных отношений.

Буржуазная доктрина международного права в силу порочности применяемого ею метода исследования социальных явлений подходит к изучению межгосударственных правовых связей как к чисто юридическому явлению, вследствие чего их исследование методологически сводится преимущественно к построению абстрактных концепций и формально-догматических дефиниций. Формально юридическая и псевдосоциологическая конструкция понятий призвана маскировать эксплуататорский характер правовых связей, навязываемых империалистическими державами слаборазвитым странам.

Буржуазная доктрина международного права, например, считает, что в мире сегодня существуют «вертикальная», «горизонтальная» и «иерархическая»[1] линии связей между государствами, образующих систему международных отношений. Среди этих связей имеют место и межгосударственные правоотношения, представления о которых у буржуазных ученых несут на себе следы каждой из вышеотмеченных линий связи.

В силу отмеченного все концепции правоотношений между государствами, используемые буржуазной доктриной международного права, можно разделить на три основные группы.

1. Концепции, в которых правоотношениям между государствами хотя и отводится ведущее место, но их субъекты — это юридически неравные по своему положению государства. Ранее в буржуазной доктрине международного права юридическое равенство государств передавалось такими терминами, как «семья народов», «мировое сообщест-

[1] A New World Order. New Jersey, 1975, p. 7.

во»[2]. Сегодня же буржуазная доктрина международного права в лице, главным образом, американских ученых в большинстве случаев отбросила эту терминологию, ставшую уже невыгодной для американского империализма. В наши дни чаще всего система международных отношений обозначается терминами «мировое общество», «национальное общество»[3], «сверхнациональное общество» и т. п., несущими в себе идеи господства и подчинения. Эта терминология бьет в глаза своим неприкрытым стремлением закрепить в международных отношениях властные методы руководства и соответствующие им правовые связи.

Сознавая, что такие откровенно эксплуататорские взгляды будут встречены в штыки правосознанием свободолюбивых народов мира и тогда им придется немедленно разделить участь иных скомпрометировавших себя учений, некоторые буржуазные ученые употребляют более лояльные наименования, такие как «система современных обществ», «мировое сообщество»[4] и т. д., которые более утонченно маскируют содержание, вкладываемое в эти формулы. Хотя каждое из таких наименований внешне и не наводит на мысль о господстве и подчинении, тем не менее за семантическим фасадом «международной системы» и «мирового сообщества» в буржуазном понимании стоит неравноправный субъект межгосударственных правоотношений. Исследуя состояние отношений в мире капитала в наши дни. О'Коннелл пишет по этому поводу: «Равенство перед законом в том смысле, что не должна иметь место дискриминация малых и слабых, является доктриной, о которой еще приходится мечтать»[5].

Исключая принцип равенства из своих теоретических построений, буржуазная доктрина международного права стремится отдавать предпочтение тем концепциям этих правоотношений, которые построены на идеях господства и подчинения. Как известно, лишь суверенное равенство обоих субъектов межгосударственных правоотношений является определенной гарантией выгодности той или иной правовой связи для слабых в экономическом отношении государств. Если же освободившаяся от колониальной зависимости страна начинает извлекать существенную выгоду из каждого межгосударственного правоотношения и обращает эту выгоду на прогресс и свое социальное развитие, то такие правовые связи становятся объектом атаки империалистических кругов.

В целях обоснования своего господствующего положения в отношениях со слаборазвитыми странами буржуазные ученые выдвинули концепции так называемого «конструктивного права», «справедливого права» и «права на одинаковых условиях». Различие в юридическом положении государств, определяемом «конструктивным правом» и

---

[2] Morley F., The Society of Nations. Its Organization and Constitutional Development. Washington, 1932; Оппенгейм Л. Международное право. т. 1, пол. 1, М., ИЛ., 1946, с. 33.

[3] Carlston K. Law and Organization in World Society. Urband, Univ. of Illinois press, 1962. С термином «общество» обычно ассоциируется представление о правовых отношениях, построенных на началах субординации. Поэтому, поскольку отношения между государствами носят координационный характер, постольку не точным будет именовать, как это делает В. И. Разин, всю совокупность государств земного шара «международной политической организацией общества». См.: Разин В. И. Политическая организация общества. М., 1967, с. 25. В этой связи представляется, что удачным термином для обозначения всей совокупности государств земного шара является термин «сообщество», который раскрывает идею координационных отношений между государствами; См.: 50 лет Великой Октябрьской социалистической революции. М., 1967, с. 53.

[4] Семенов В. С. Основные черты и социальный смысл буржуазной теории конвергенции. Современные буржуазные теории о слиянии капитализма и социализма. (Критический анализ). М., 1970, с. 31.

[5] O'Connell D. P. International Law. v. 1, London, 1970, p. 323—324.

«справедливым правом», сводится к тому, что, если по «справедливому праву» юридический статус субъекта межгосударственных правоотношений формально одинаков, то по «конструктивному праву» одни и те же субъективные права и юридические обязанности двух различных по своему экономическому и политическому положению государств «различаются соответственно их действительному положению»[6],— пишет Б. Ландер. А действительное положение государств в системе капитализма может определяться, по мнению буржуазных ученых, с помощью формулы «взвешенного значения». По этой формуле суммируются размер территории, количество населения, экономические ресурсы и тому подобные показатели, а затем они складываются и итоги сопоставляются. Та страна, которая набирает таким образом большее число очков, возводится на более высокую ступень, и этим приемом обосновывается ее привилегированный статус в положении правовой связанности с другим государством. Разумеется, применение этой формулы на практике поставило бы отсталые в экономическом развитии страны Азии, Африки и Латинской Америки на низшую ступень, а США, например, на более высокую ступень. Одним словом, концепция «конструктивного права» методологически основывается на отказе от формального равенства и закреплении ничем не прикрытых отношений господства и подчинения в международных отношениях.

2. Концепции, в которых межгосударственным правоотношениям придается значение второстепенных связей по сравнению с частными связями. Это направление в буржуазной доктрине международного права методологически отрицает определяющее в принципе по сравнению с другими видами международных правоотношений значение межгосударственных правоотношений. Создаваемые с этой целью буржуазными учеными концепции принижают либо совершенно отрицают определяющее значение межгосударственных правоотношений. Авторы этих концепций намеренно проводят знак равенства между частными правоотношениями индивидуумов или юридических лиц и международными правоотношениями государств, либо вовсе игнорируют межгосударственные правоотношения, подменяя их системой «индивидуальных отношений», которая, по словам К. С. Карлстона, представляет собой «совокупность систем деятельности, где взаимодействие совершается безотносительно к государственным границам для достижения целей и осуществления намерений лиц и организаций, действующих в мировом обществе»[7]. Внедрение этих концепций в жизнь ставит цель — заменить межгосударственные двусторонние правоотношения частноправовыми отношениями между такими сверхмощными объединениями, как ЕЭС, ЕОУС, Евратом и им подобными, чтобы легче было прибирать монополистическому капиталу к рукам богатства более слабых в экономическом и политическом отношениях стран.

Если К. С. Карлстон свои проекты реорганизации системы международных отношений строит на откровенной защите интересов крупного монополистического капитала, но стремится облекать их в туманные одежды неопределенных словесных формулировок, то В. Фридман поступает более осторожно и прямо не отрицает определяющего значения межгосударственных правоотношений. Признавая важное значение этого вида правоотношений, В. Фридман помещает на одну ступень с ними международные частные правоотношения. Он ввел даже в употребление такую новую формулу, как «международное право корпора-

---

[6] Landheer B. On the Sociology of International Law and International Society. The Hague, 1966, p. 34.

[7] Carlston K. S. Law and Organization in World Society. Urbana, Univ. of Illinois press. 1962, p. 66.

ций»[8]. Для К. С. Карлстона и В. Фридмана международная арена представляется как поле деятельности лишь частных корпораций.

3. Концепции, отвергающие равные правовые связи между государствами противоположных социально-экономических систем. Буржуазные ученые, разрабатывающие концепции международных отношений, так или иначе вынуждены считаться с происходящими изменениями на мировой арене, с ростом числа самостоятельных и суверенных государств, с ростом популярности идей перестройки международных отношений на демократической основе. В этих условиях буржуазная доктрина международного права пытается по-иному отреагировать на сложившуюся в мире обстановку, а именно, в новых теоретических конструкциях сохранить существо прежних неравноправных отношений. При этом, разумеется, создаются такие понятия и концепции, которые, игнорируя законы общественного развития, своей конечной целью ставят сохранение гибнущего капиталистического строя. Во исполнение этих замыслов буржуазные ученые создают надуманные модели системы международных отношений, сводящиеся в конечном счете к консервации лагеря капитализма со всеми его правовыми связями угнетения и эксплуатации. Эти модели пускаются в оборот и предлагаются защитниками империализма на выбор мировому общественному мнению. Так, М. А. Каплан предлагает шесть изобретенных им моделей международных отношений государств.

а. Первая модель предусматривает систему международных отношений, построенную на достигнутом равновесии между военными блоками. Эта модель сознательно игнорирует отношения больших и малых государств, она ничего не говорит о суверенном равенстве и независимости слабых и сильных государств и т. д. М. Каплан, именуя эту модель «системой правовых связей, закрепляющей равновесие военных блоков», пытается подменить проблему отношений государств двух противоположных социально-экономических систем, где межгосударственным отношениям отводится ведущая роль, проблемой отношений военных блоков, являющейся преимущественно политической, а не юридической проблемой.

б. Вторая модель, по М. Каплану, предусматривает создание системы международных отношений, состоящей из «свободных биполярных систем». В этом случае речь идет об отношениях двух противоположных группировок государств, участники которых противостоят друг другу. М. Каплан, таким образом, нацеливает на умаление и разрыв правовых связей с государствами противоположных социально-экономических систем и призывает к односторонней ориентации в развитии международных отношений.

в. Третья модель называется «компактная биполярная система». Полагая, что едва ли можно в современных условиях реализовать замыслы, заложенные в «свободной биполярной системе», М. Каплан предусматривает и тот крайний случай, когда законы общественного развития объективно приведут капитализм на грань его полного исчезновения. В этих условиях он предлагает воспользоваться моделью «компактной биполярной системы», чтобы в рамках этой системы отношений попытаться законсервировать капиталистические государства от полного развала. В «компактной биполярной системе» предполагается создать жесткие связи, которые по своему типу не могут не быть связями господства и подчинения. Именно такого рода связями как поясом стягивались бы капиталистические страны в единую группировку.

г. Четвертая модель предусматривает создание некой «всеобщей системы» государств. Название этой модели намеренно обходит сторо-

[8] Friedmann W. The Changing Structure of International Law. London, 1964, p. 181.

ной вопрос о различии классовой природы современных отношений между государствами. В туманной формуле «всеобщей системы» М. Каплан пытается смешать капиталистические (эксплуататорские) и социалистические (равноправные) межгосударственные отношения. Эта модель гипотетического международного сообщества государств, по мысли М. Каплана, рассчитана на затушевывание классовых различий между социализмом и капитализмом, он является средством, направленным на защиту отживающей капиталистической системы.

д. Пятая модель называется «иерархически построенная система», наименование которой говорит об отношениях господства и подчинения. Эта модель всю совокупность государств на земном шаре изображает в виде пирамиды, составленной из государств, между которыми складываются отношения господства и подчинения. Порочность данной концепции состоит в ее откровенно эксплуататорском содержании.

е. Последняя модель носит название «система единого вета», применение которой рассчитано на обеспечение соответствия двусторонних межгосударственных связей общим принципам капиталистической системы путем коллективного выступления против государства, порывающего с этой системой. Нетрудно догадаться, что М. Каплан предполагает использовать эту «систему единого вета» в первую очередь в интересах США и других империалистических государств.

В современной буржуазной литературе по международному праву встречаются и иные надуманные концепции международных отношений, такие как «теория баланса сил», «теория биллиардных шаров», «теория биполярной системы власти»[9] и т. д. Число этих концепций можно было бы увеличить, но выводы от этого не изменились бы. Все они построены на разделении современных государств либо по военному, либо по идеологическому признакам. Правовые же связи между государствами в таких системах призваны обслуживать эти группировки государств, а не двусторонние отношения государств. Изложенное выше свидетельствует о том, что буржуазная доктрина международного права, несмотря на обилие «теорий», «учений» и «концепций» всякого рода, не может найти правильного подхода к решению теоретических проблем межгосударственных правоотношений и сформулировать твердую теоретическую основу в исследовании этих правоотношений как одного из инструментов международно-правового регулирования отношений мирного сосуществования.

Единственно правильные и, следовательно, научно обоснованные выводы о месте, роли и значении межгосударственных правоотношений в международных отношениях могут основываться лишь на подлинно научной методологии, разработанной классиками марксизма-ленинизма, которая требует рассматривать каждое социальное явление с классовой точки зрения в определяющей связи с материальной первопричиной. Межгосударственные правоотношения — это особая разновидность идеологических отношений. Применяя социально-классовый критерий к анализу межгосударственных правоотношений, можно видеть, что они входят в систему современных межгосударственных отношений, части которой, состоящие из разнообразных материальных и идеологических отношений, образуют как бы цепь, опоясывающую все государства земного шара и соединяющую их в определенное фактическое сообщество. Политически это сообщество состоит из системы государств социализма и системы капитализма, а также группы государств, народы которых сбросили цепи колониализма и достигли различной степени освобождения. Эта группа государств не входит «ни в систему империалистических государств, ни в систему социалистических государств.

---

[9] Carlston K. S. Law and Organization in World Society. Urbana, Univ. of Illinois press. 1962, p. 68.

Но подавляющее большинство из них еще не вырвалось из мирового капиталистического хозяйства, хотя и занимают там особое место»[10].

Трем группам государств мира соответствуют три типа межгосударственных отношений: а) социалистические межгосударственные отношения; б) межгосударственные отношения типа равенства и независимости; в) капиталистические межгосударственные отношения. Эти группы и образуют систему современных международных отношений. Каждая из этих групп международных отношений состоит из материальных и идеологических отношений, а последние включают в себя и межгосударственные правоотношения. Следовательно, современная теория международного права имеет дело с тремя типами межгосударственных правоотношений.

При выяснении материальной основы межгосударственных правоотношений вообще в научной литературе иногда обращаются к категориям базиса и надстройки[11], пытаясь применять их к сферее межгосударственных отношений. Именуя специфическую материальную основу межгосударственных идеологических отношений базисом, а определяемые этой основой идеологические явления — надстройкой, авторы вольно или невольно ставят знак равенства между материальной основой межгосударственных и материальной основой внутригосударственных отношений. Между тем это не тождественные явления, и исследование этих явлений показывает, что понятия базиса и надстройки в области межгосударственных отношений не отражают специфику этой сферы общественных отношений.

Проблема базиса и надстройки — это гносеологическая, классовая проблема, и принадлежит она к числу сложных методологических проблем теории марксизма-ленинизма, в то же время недостаточно полно исследованных применительно к межгосударственным отношениям. Классики марксизма-ленинизма сформулировали основные положения своей теории о базисе и надстройке, их взаимосвязи и взаимодействии между собой на основе исследования явлений, возникающих в национальной, а не в интернациональной общественной жизни. Поэтому их выводы не могут механически переноситься на почву межгосударственных отношений, обладающих значительным своеобразием. В то же время нельзя забывать, что межгосударственные отношения являются разновидностью общественных отношений и поэтому не могут абсолютно исключаться из тех выводов, которые сделаны марксистско-ленинской теорией о базисе и надстройке. Задача состоит в том, чтобы определить меру возможного применения категорий «базиса» и «надстройки» в межгосударственных отношениях.

С точки зрения классиков марксизма-ленинизма, «совокупность... производственных отношений составляет экономическую структуру общества»[12] и именуется базисом. В понятии базиса заключена идея материальной основы явления. Для базиса, таким образом, необходимы, во-первых, производственные отношения, а во-вторых, требуется, чтобы они проявлялись в обществе, а не сообществе. Если же попытаться

---

[10] Программа Коммунистической партии Советского Союза. М., 1976, с. 45.

[11] Губин В. Ф. Карл Маркс и международное право. М., 1969, с. 11—15; Игнатенко Г. В. Международное право и общественный прогресс. М., 1972, с. 2—23; Коровин Е. А. Некоторые основные вопросы современной теории международного права.— Советское государство и право, № 6, 1954: Блищенко И. П. Природа международного права нашего времени и борьба двух систем.— Вопросы философии, 1965, с. 28—36; Курс международного права. т. 1, М., 1967, с. 29—30; Левин Д. Б. Международное право как часть политико-правовой надстройки.— Правоведение, 1971, № 2; Миласян Н. М. Сущность современного международного права. Ростов-на-Дону, 1962, с. 19—21; Тункин Г. И. Идеологическая борьба и международное право. М., 1967, с. 61—65; Славов П. Структура на политическата и правната надстройка.— Правна мисъл, № 3, 1968, с. 12.

[12] Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 13, с. 6.

отыскать эти составляющие базис компоненты в межгосударственных отношениях, то сразу же мы столкнемся с серьезными затруднениями. Следует заметить, что в межгосударственных отношениях производственные отношения не складываются и не развиваются. В межгосударственных отношениях имеют место отношения обмена, отношения потребления, по терминологии К. Маркса, это отношения «непервичные», но не отношения производства. Классики марксизма-ленинизма считают, что «обмен и потребление не могут иметь господствующего значения»[13], в совокупности остальных экономических отношений превалирующее значение остается за отношениями производства, всегда сохраняющими свою национальную форму жизни. Даже в межгосударственных отношениях социалистической системы как более высокой формы организации государств пока что не наблюдается существования производственных отношений. Как известно, всякое производственное отношение состоит из трех элементов: форма собственности, процесс производства и положение различных социальных групп[14]. Лишь единство этих трех элементов образует такое явление, как производственные отношения.

Если с этой точки зрения проанализировать межгосударственные отношения, то увидим, что там не обнаруживается ни один из вышеуказанных элементов. Во-первых, форма собственности всегда в производственных отношениях бывает либо частной, либо общественной. Так называемая международно-правовая форма собственности, точку зрения на существование которой отстаивает Б. М. Клименко[15], в производственных отношениях не имеет места. Во-вторых, между государствами не существует никакого процесса производства, они могут быть организаторами, а не производителями материальных благ. Возрастающая же интернационализация производства свидетельствует о том, что процесс производства материальных благ выходит за пределы страны географически, но это обстоятельство не свидетельствует о том, что складывается некий межгосударственный процесс производства. И, наконец, не существует никаких социальных групп между государствами. Даже если с определенной натяжкой допустить существование международно-правовых форм собственности и международного производства, то отсутствие третьего элемента — положение определенных социальных групп — все равно не дает основания именовать совокупность двух оставшихся специфических компонентов межгосударственными производственными отношениями. Тем более на международной арене не существует и общества государств. Не общество, а сообщество суверенных и независимых государств сложилось и существует в наши дни на международной арене, оно связывается вторичными экономическими отношениями. Таким образом, число сходных с составляющими базис компонентами явлений из международной жизни недостаточно и они неравноценны компонентам базиса, а потому нет оснований доказывать существование базиса в международных отношениях.

В каждой конкретной стране сложился и существует свой базис, оказывающий влияние на межгосударственные отношения и в недрах которого зреют материальные предпосылки интернационализации производства. В современном мире существуют две системы государств и две системы хозяйств, но их развитие не идет по законам автаркии. В мире существует сегодня совокупность самостоятельных отдельных национально-государственных хозяйств, в каждом из которых господству-

---

[13] Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 12, с. 725.

[14] Следует отметить, что количество составляющих производственные отношения элементов у разных авторов различно.— См.: Фурман А. Е. Исторический материализм. М., 1970, с. 71 и Чесноков Д. И. Исторический материализм. М., 1965, с. 68—69.

[15] Клименко Б. М. Международно-правовая природа государственной территории.— Советский Ежегодник международного права 1968. М., 1969, с. 212.

ют либо социалистические, либо капиталистические производственные отношения. Современная международная общность стран социализма еще не представляет собой интегрированного экономического организма. До сих пор экономики стран социализма продолжают оставаться национальными, хотя с достаточно глубокой степенью взаимозависимости их хозяйственной жизни, но между этими странами полным ходом идет процесс сближения. «Этот процесс постепенного сближения стран социализма вполне определенно проявляется ныне как закономерность»[16].

Тем не менее в каждой конкретной стране социализма существует свой базис, каждый из них обладает сходными существенными чертами, поэтому можно говорить о сближении и о единстве базисов этих стран, а не о некоем едином межгосударственном базисе, как об этом пишет И. П. Олейник[17]. Теоретически можно допустить, что единый, а не межгосударственный базис «может возникнуть только в будущем в связи со слиянием согласно марксистско-ленинскому научному прогнозу национально-государственных хозяйственных комплексов в единый мировой социалистический (коммунистический) кооператив, управляемый по единому плану трудящихся всех стран»[18]. Но опять-таки это явление возникнет и сложится внутри, а не за пределами указанного комплекса.

Отказ в признании существования некоего межгосударственного базиса, однако, не означает, что межгосударственные правоотношения не имеют своей материальной основы. Базис и материальная основа — явления не тождественные, а совпадающие. Общее в них то, что оба они обладают свойством обусловливать и определять взаимодействующие с ними идеологические явления. В межгосударственных отношениях нет базиса, но существует специфическая материальная основа — межгосударственные экономические отношения, которая несколько в иной, с нашей точки зрения, более низкой, чем базис, степени определяет межгосударственные идеологические явления. Именно совокупность материальных отношений, связанных с обменом между государствами или вложением капитала в экономику зарубежных стран, является той материальной основой, которая и определяет собой, в конечном счете, межгосударственные правоотношения. Но эта материальная основа — не базис, поскольку она не обладает всеми требующимися для базиса элементами.

При анализе материальной основы международных идеологических явлений не следует отождествлять экономические отношения между государствами, поскольку это не одно и то же. Межгосударственные экономические связи — это форма выражения объективных экономических отношений государств и как всякая форма чрезвычайно подвижна. Нельзя искусственно создавать или уничтожать межгосударственные отношения, поскольку они носят объективный характер, но в силу той или иной политики можно расширять или сокращать, или, наоборот, свертывать хозяйственные связи между странами, не говоря уже о культурных, политических и иных связях государств. Можно отыскать бесчисленное множество примеров тому, как империалистические державы в целях оказания политического давления на другие страны нередко сводят к нулю свои экономические связи с государствами, от которых они пытаются получить какие-то уступки. Но даже сведенные к нулю экономические связи между государствами не означают, что между этими государствами исчезли соответствующие отношения.

---

[16] Материалы XXV съезда КПСС. М., 1976, с. 6.

[17] Проблемы социалистической экономической интеграции. Под ред. И. П. Олейника и В. П. Сергеева. М., 1974, с. 17.

[18] Зародов К. И. Узловая проблема социалистических межгосударственных отношений.— Проблемы теории и практики современного социализма. Прага, 1973, с. 3307.

Межгосударственные экономические отношения выражаются в экономических связях, но не отождествляются с ними. Эти отношения складываются и существуют в силу факта одновременного существования национально-государственных хозяйственных комплексов независимо от того, есть или нет между ними экономические связи.

В истории имеется масса различных примеров, когда экономические связи между странами свертывались, но это обстоятельство не приводило к исчезновению между ними экономических отношений. Так, например, Болгария, Венгрия, Польша и Румыния до второй мировой войны были отсталыми аграрными странами, «их экономика была подчинена интересам империалистических держав, играла роль аграрно-сырьевых придатков развитых империалистических стран. Соответственно и все экономические связи этих стран были ориентированы главным образом на Запад»[19]. После второй мировой войны положение изменилось, эти страны превратились в промышленно развитые государства, а их экономические связи ориентированы сейчас главным образом на социалистические страны. Сократились хозяйственные связи с Западом, но не исчезли экономические отношения как таковые. Состояние экономических отношений обусловливает уровень экономических связей, но не заменяет их. Когда в самый разгар «холодной войны» в 1951 г. США заявили о прекращении действия торгового соглашения 1937 г., то они тем самым резко сократили экономические связи с СССР. В те годы годы «советско-американская торговля фактически была почти прекращена»[20]. Но это обстоятельство не означало, что советско-американские экономические отношения исчезли.

О надстройке в межгосударственных отношениях следует говорить также весьма условно, поскольку точный смысл этого понятия охватывает явления, возникающие на почве национальной жизни внутри страны. Конечно, если допустить, что существует межгосударственная надстройка, то надо признать и то, что она, как и надстройка конкретной страны, представляет собой «совокупность общественных идей, учреждений и отношений, возникающих на основе данного экономического базиса»[21]. Между тем, как мы пытались доказать ранее, никакого «межгосударственного» или «единого» базиса в международных отношениях не существует, а термины «базис» и «надстройка» не применимы для обозначения материальной основы международных отношений и производных от них идеологических явлений. Поэтому логически следует заключить, что нет достаточных оснований оперировать в международных отношениях категорией надстройки.

Но в межгосударственных отношениях как реальность существуют международно-правовые нормы, международные политические отношения и соответствующие им учреждения и взгляды. Все эти явления вторичны и производны от соответствующих им экономических отношений, и этот признак роднит их с надстройкой внутри страны. Но совокупность идеологических явлений в международных отношениях носит ограниченный характер и не совпадает с кругом идеологических явлений, включаемых в понятие надстройки. Так, например, в совокупность идеологических явлений международного порядка не могут входить такие отношения, как эстетические, художественные и им подобные, поскольку эти отношения могут устанавливаться лишь между физическими лицами. Принимая все это во внимание, совокупность идеологических явлений в международной жизни в интересах точности следовало бы именовать явлениями надстроечного порядка, вкладывая в это наименование мысль о их вторичности и определяющей зависимости от межгосударственных экономических отношений.

[19] Международные отношения после второй мировой войны. Т. 2. М., 1963, с. 471.
[20] Международные отношения после второй мировой войны. Т. 1. М., 1963, с. 366.
[21] Основы марксистско-ленинской философии. М., 1976, с. 229.

Что же касается взглядов, идей, теорий, то они входят в совокупность надстроечных явлений в межгосударственных отношениях опосредствованно, их связь с межгосударственными отношениями опосредуется элементами надстройки конкретной страны. Такие части надстройки отдельной страны, как внешнеполитические доктрины, различные теории и концепции, касающиеся международных отношений, хотя и служат материалом для оформления и укрепления тех или иных международных идеологических отношений, тем не менее эти теории и концепции влияют на них опосредствованно через волю государства. Так, советская концепция мирного сосуществования служит формированию и укреплению отношений дружбы, равенства и сотрудничества государств различных политических систем. Советская концепция мирного сосуществования представляет собой мощное идеологическое оружие укрепления мира во всем мире, свое воздействие на международные отношения она оказывает главным образом через внешнюю политику советского государства. И, наоборот, так называемые доктрины Ачесона, Трумэна, Эйзенхауэра—Даллеса, Джонсона и т. п., направленные на подчинение и закабаление народов, на закрепление отношений господства и подчинения, на упрочение колониалистских и неоколониалистских порядков в угнетаемых странах, также влияют на межгосударственные отношения через волю империалистических государств.

Каждому из трех типов межгосударственных экономических отношений соответствует определенная совокупность надстроечных явлений, куда входят и межгосударственные правоотношения. Эта совокупность— не единственный самонепроницаемый монолит, в ее сфере возникают противоречия и происходит борьба, которую испытывают на себе и межгосударственные правоотношения. Но качественные особенности каждого из типов межгосударственных правоотношений, вырастая и формируясь в ходе этой борьбы, находятся все же в конечном счете в определяющей зависимости от соответствующего ему типа межгосударственных экономических отношений.

Межгосударственные экономические отношения находятся в постоянном движении и изменении, также в постоянном движении и развитии находятся и межгосударственные правоотношения. Наряду с отношениями, основанными на принципе социалистического интернационализма, а также отношениями равенства и независимости, до сих пор имеют место и отношения эксплуатации, сковывающие развитие слабых и отсталых стран. Тем не менее весь ход исторического развития ведет к вытеснению из международных отношений эксплуатации и угнетения и созданию такой системы, которая бы обеспечивала всем и каждому из государств мира социальное развитие. «Мы считаем, что может и должна быть создана новая система международных отношений,— заявил Л. И. Брежнев,— построенных на честном и последовательном, без всякой игры и двусмысленных маневров, соблюдении принципов суверенитета, невмешательства во внутренние дела, неукоснительного выполнения заключенных договоров и соглашений»[22]. Создание такой системы международных отношений приведет к решению одной из важнейших задач программы борьбы за мир, свободу и независимость народов, с которой выступает КПСС.

Реализация этой Программы мира приведет к исключению из мировых отношений неравенства и угнетения одних стран другими, приведет к повсеместному распространению зоны мирного, равноправного сотрудничества государств. Новая система международных отношений будет представлять собой основанный на равенстве комплекс экономических, политических, правовых и иных отношений между государства-

---

[22] Брежнев Л. И. О внешней политике КПСС и Советского государства. Речи и статьи. Изд. 2-е, доп. М., 1975, с. 577.

ми. Поскольку целью перестройки современных международных отношений является не частичное, а полное устранение дискриминации и конфликтов из всех областей жизни государств на международной арене, постольку новая система не может быть создана без ликвидации правовых отношений типа господства и подчинения. Поэтому перестройка системы международных отношений необходимо должна коснуться и сферы межгосударственных правоотношений, а именно той ее части, где до сих пор уживаются правовые связи угнетения и эксплуатации.

Удельный вес этого типа межгосударственных правоотношений в общем мировом объеме правовых связей различных государств еще недостаточно велик, но он непрерывно изменяется. Сфера межгосударственных правоотношений господства и подчинения сужается, поскольку идет процесс неотвратимого разложения капитализма, распада остатков колониальной системы и появления на месте бывших колоний и полуколоний молодых суверенных государств. Эта категория государств «не входит ни в систему империалистических государств, ни в систему социалистических государств. Но подавляющее большинство из них еще не вырвалось из мирового капиталистического хозяйства, хотя и занимает там особое место. Это все еще эксплуатируемая капиталистическими монополиями часть мира»[23], правоотношения которой со странами социализма характеризуются отношениями равенства и независимости, а правоотношения с империалистическими государствами нередко закрепляют их неравноправное положение. Сфера же социалистических межгосударственных правоотношений расширяется под определяющим воздействием закономерностей развития мировой социалистической системы.

Расширению этого типа межгосударственных правоотношений способствуют и новые закономерности мирового развития, характерные для переходного от капитализма к социализму периода. «К этим закономерностям относится, прежде всего, растущая хозяйственная консолидация социалистических стран, постепенное преодоление исторически сложившихся различий в уровнях их экономического развития, формирование национальных хозяйств с учетом углубления международного социалистического разделения труда, постепенное создание единого мирового коммунистического хозяйства и др.»[24] По мере того, как социализм повышает свое значение в мировой экономике и в международных отношениях, эти закономерности расширяют область применения социалистических межгосударственных правоотношений и прокладывают путь к превращению их в господствующий тип правовых связей в системе международных отношений. Такова логика объективного развития современных межгосударственных правоотношений.

На основании вышеизложенного можно констатировать, что основной тенденцией развития современных межгосударственных правоотношений является сужение базы правоотношений типа господства и подчинения и повышение удельного веса межгосударственных правоотношений типа равенства и независимости путем постепенного исключения из всемирной системы международных отношений таких правовых связей, которые закрепляют отношения господства и подчинения, и замены их межгосударственными правоотношениями равенства и независимости, а также социалистическими межгосударственными правоотношениями. В конечном счете перестройка всемирной системы международных отношений с учетом вышеизложенной тенденции развития межгосу-

[23] Программа Коммунистической партии Советского Союза. М., 1976, с. 45.

[24] Ленинское учение об экономических основах социализма. Под ред. Хилько В. А. (СССР), Ник Г. (ГДР). М., 1974, с. 371—386; Сергеев С. Д. Экономическое сотрудничество и взаимопомощь социалистических стран. М., 1964, с. 79; Айрапетян М. Э., Суходеев В. А. Новый тип международных отношений. М., 1964, с. 27.

дарственных правоотношений позволит построить такую систему новых отношений между государствами, которая будет отвечать интересам «всего человечества, долговременным целям его мирного и прогрессивного развития»[25].

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что возрастающий объем правовых связей между государствами привлекает внимание к межгосударственным правоотношениям и методологии их исследования. Определяющей в изучении межгосударственных правоотношений является взаимосвязь межгосударственных экономических и межгосударственных правовых отношений.

---

[25] Косыгин А. Н. Избранные речи и статьи. М., 1974, с. 765.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПУБЛИЧНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ ТИПА ГОСПОДСТВА И ПОДЧИНЕНИЯ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ СЛАБОРАЗВИТЫХ СТРАН

В. А. СОКОЛОВ

В системе капиталистических государств отношения эксплуатации составляют основу всех отношений. Эти отношения закрепляются различными правовыми средствами, одним из которых выступают международные публичные правоотношения типа господства и подчинения. Этот тип правоотношений пронизывает многие сферы капиталистических межгосударственных отношений, играет реакционную роль и встает преградой на пути реализации политики мирного сосуществования. Повсюду этот тип правоотношений выступает как инструмент эксплуатации, как оковы социально-экономического развития слаборазвитых стран.

Современная мировая система капитализма состоит из разнообразных по уровню экономического развития стран, а политически она разделена на эксплуатируемую и эксплуатирующую части. Эксплуатируемая часть включает в себя не только оставшиеся колониальные владения, но и многие независимые страны, как, например, Марокко, Тунис, Малави и т. п., которые до сих пор играют роль «мировой деревни», являются объектом безудержной неоколониалистской эксплуатации для империалистических государств.

Мировая система капитализма исторически складывалась на протяжении нескольких столетий на основе порабощения Великобританией, Германией, Францией, США и другими странами народов Азии, Африки и Латинской Америки «путем превращения их в аграрно-сырьевой придаток метрополии, беззастенчивого грабежа их природных богатств и жестокой эксплуатации народных масс этих стран»[1]. В течение всего этого времени как составная часть механизма эксплуатации эволюционировали и межгосударственные правоотношения типа господства и подчинения, приспосабливаясь к новым историческим условиям. На различных стадиях изменения этой системы менялись разновидности правоотношений между эксплуататорами и эксплуатируемыми, а служебная роль этих правовых связей — закрепление, оформление подчиненного положения слабых в экономическом и военном отношении стран оставалась прежней.

На домонополистической стадии развития среди международных публичных правоотношений преобладали правовые связи, открыто закрепляющие подчиненное, зависимое положение угнетенной страны

[1] К. Маркс, Ф. Энгельс. Соч., т. 4, с. 571; См. также: Мнацаканян М. О. Колониализм и его исторические формы. М., 1976.

или народа от колонизатора. Строго говоря, межгосударственные правоотношения в ту пору юридически могли связывать лишь так называемые «цивилизованные» страны. А отношения европейских государств, например, с государствами мусульманского Востока в лучшем случае могли обретать лишь моральную основу. В период монополистического развития капитала международные публичные правоотношения начинают всячески маскировать угнетательские экономические отношения между слабыми и сильными державами. Так, например, с помощью такой разновидности международных публичных правоотношений, как межгосударственные правоотношения, закрепляются экономические отношения монополистического периода, которые К. Маркс изобразил формулой Т—Д—Д±д, между целыми странами. В этой формуле воля субъекта правоотношения, занимающего экономически господствующее положение, направлена на получение прибыли в результате такого обмена. Эта прибыль в нормах договоров нигде не фиксируется, но подразумевается. В других случаях в нормах, из которых возникают межгосударственные правоотношения, фиксируется цена на обмениваемые товары, но условия продажи товаров определяются односторонне монополиями капиталистических стран или их объединениями.

Вступление же в третий этап общего кризиса капитализма, изменение соотношения сил между социализмом и капитализмом, наконец, решительная борьба народов колониальных и угнетенных стран—все это вынудило империалистические государства идти на изменение кабальных международных публичных правоотношений и замену их новыми, более утонченными и маскирующими эксплуататорский характер правовыми связями. «Мировая колониальная система развалилась, но после нее осталось тяжелое наследие в виде неравноправных и грабительских соглашений и договоров»[2],— отмечал А. Н. Косыгин.

Народы колониальных и угнетенных стран, имея перед собой пример стран социализма, отвергших правовые отношения типа господства и подчинения и установивших со всеми без исключения государствами, в том числе и капиталистическими, подлинно равноправные отношения, решительно разрывают правовые связи, закрепляющие их подчиненное положение. Так, в 1972 году Венесуэла разорвала с США договор, который был навязан ей еще в 1939 г. Этот договор не только сдерживал экономическое развитие страны, но и наносил ей серьезный материальный ущерб[3].

Под влиянием вышеуказанных всемирно-исторических изменений в мире капитала появляются новые формы колониальной зависимости между странами, для закрепления которых используются такие разновидности международных публичных правоотношений, как межгосударственные правоотношения типа господства и подчинения. Разветвленная система этих правоотношений закрепляет сегодня как остатки старых, так и появившиеся в последние десятилетия формы неоколониальной зависимости.

Межгосударственные правоотношения в системе капиталистических международных правоотношений складываются под влиянием острой конкуренции между соперничающими державами, они возникают и развиваются на основе антагонистических противоречий, порождаемых самой природой империализма. В отношениях между капиталистическими государствами законы общественного развития действуют стихийно, они проявляют себя как слепые закономерности, поэтому и в развитии межгосударственных правоотношений стран капи-

---

[2] Известия, 1973, 24 марта.
[3] Известия, 1972, 6 янв.

тализма не может быть и речи о какой-то планомерности. Хорошо известно, что капиталистическая система в целом до сих пор продолжает существовать как стихийно функционирующий механизм. А межгосударственные правоотношения капиталистической системы отражают эту стихию, закрепляют сосредоточение экономических ресурсов в промышленно развитой зоне, экономическую отсталость подавляющего большинства государств, их одностороннюю специализацию, превращение этих стран в аграрно-сырьевые придатки и рынки сбыта крупных капиталистических держав с уродливой и однобокой структурой их хозяйства. Эти правоотношения отражают известную разобщенность государств, эксплуатацию слабого сильным, произвол и насилие над колониальными и отсталыми странами.

Тот факт, что правоотношения между капиталистическими государствами подчас проявляются по своей форме как отношения между свободными и равноправными сторонами, на самом деле означает, что они либо прикрывают экономическое и политическое неравенство взаимно безразличных партнеров. «Договорные отношения существуют и между капиталистическими странами,— отмечает А. Н. Косыгин.— Но там любое соглашение или договор имеют совершенно иной характер. Они появляются на свет в результате временного совпадения интересов господствующих классов тех или иных стран, выражают собой подчинение слабого сильному или компромисс при сохранении противоречий между участниками договоров»[4].

Господство и подчинение как тип правовой связи пронизывает все сферы и формы отношений между капиталистическими государствами, поэтому где бы ни возникали такие правоотношения, все они несут на себе печать по крайней мере одного из следующих признаков, отличающих их от правоотношений других типов. Такими характерными признаками данного типа межгосударственных правоотношений являются: а) несоответствие меры субъективного права и меры обязанности; б) диспропорция в открывающихся для каждого из субъектов правоотношений мерах фактических возможностей; в) отсутствие взаимной выгоды правоотношения и равноценности в предоставленных субъективным правом и обязанностью возможностях. Рассмотрим некоторые наиболее типичные случаи использования международных публичных правоотношений типа господства и подчинения для закрепления отношений господства и подчинения слаборазвитых стран.

1. Протекторат. Практика капиталистических отношений создала эту форму зависимости и подчинения в прошлом, но она существует и поныне как исторический пережиток[5]. Правоотношения между государством-протектором и «протежируемым» государством возникают в силу неравноправного соглашения об установлении «покровительства» одного или нескольких государств над другими государствами. Для возникновения правоотношений между протектором и «протежируемым» решающее значение в качестве юридического факта придается не согласию самого «протежируемого» государства на установление над ним покровительства, а воле государства-протектора. В практике империалистических государств имели место случаи установления протектората вообще без заключения каких-либо договоров или соглашений. Достаточно вспомнить пример с Египтом, протекторат над которым Великобритания провозгласила односторонней декларацией от 18 декабря 1914 г.

---

[4] Косыгин А. Н. Избранные речи и статьи. М., 1974, с. 414.

[5] В настоящее время еще сохранились следующие протектораты: Княжество Монако — под протекторатом Франции, Республика Андорра — под протекторатом Италии, Княжество Лихтенштейн — под протекторатом Швейцарии, султанат Бруней — под протекторатом Великобритании

Правовые отношения между «протектором» и «протежируемым» государством закрепляют подчиненное, кабальное положение другой стороны. Протежируемое государство юридически сохраняет внутреннюю самостоятельность, но область его внешних отношений переходит в компетенцию государства-протектора. Однако такое искусственное расчленение внешней и внутренней жизни государства предпринимается в целях более удобного подчинения слабого государства в данных конкретных условиях воле сильного империалистического государства. В тех же целях государства-протекторы намеренно стремятся излагать свои права в отношении протежируемых государств более или менее определенно, а обязанности в наиболее общих и туманных выражениях, с тем, чтобы обеспечить себе простор для широких маневров при их выполнении, а главным образом при отказе от выполнения. Договоры о протекторате даже формально неравноправны. Протежируемое государство лишено возможности вступать в международные правоотношения по поводу осуществления как активного, так и пассивного посольского и консульского права. Так, например, в ст. 6 франко-марокканского договора от 30 марта 1912 г. об установлении протектората говорилось: «Его Величество Султан обязуется не заключать никакого акта, имеющего международный характер, без получения предварительного согласия от Французской республики»[6]. Таким образом, международно-правовые связи протежируемого государства всецело находятся под контролем государства-протектора, которое обычно ставит заслон на пути непосредственных сношений протежируемого государства с иными государствами. Государство-протектор присваивает себе, по существу, функции второй стороны межгосударственных правоотношений, а на долю протежируемого государства остается техническое исполнение воли государства-протектора.

2. Международная опека. Системе капитализма известна и такая разновидность международных публичных правоотношений типа господства и подчинения, как правоотношения между государствами-опекунами и подопечными территориями. Принципы отношений между государствами-опекунами и подопечными территориями изложены в главах XII и XIII Устава ООН. В нем, в частности, по ст. 78 народы подопечных территорий косвенно ставятся в неравноправные отношения с государствами-опекунами. Более того, если нормы ст. 1 и 2 Устава ООН вызывают правоотношения типа равенства и независимости между подопечными народами и иными государствами, то главы XII и XIII содержат нормы, вызывающие международные публичные правоотношения в ущерб этим народам. Такое расхождение является следствием неблагоприятного соотношения сил прогресса и реакции, которое сложилось к моменту принятия Устава ООН.

Правовые отношения между государствами-опекунами и подопечными народами, как разновидность международных публичных правоотношений, в идеале должны определяться общими принципами современного международного права. Народы этих территорий выступают субъектами, носителями разнообразных международных публичных прав и обязанностей, которые защищаются всей силой международного права. Однако державы-опекуны систематически нарушают эти международные права подопечных народов. Так, например, в нарушение ст. 79 Устава ООН державы-опекуны без привлечения иных заинтересованных сторон сами выработали тексты соглашений об опеке и закрепили с их помощью свое господствующее положение над подопечными народами. По условиям соглашения об опеке над Каролинскими,

---

[6] Международное право в избранных документах/Под ред. В. Н. Дурденевского, М., 1955, ч. 1, с. 57.

Маршалловыми и Марианскими островами народы этих островов были лишены своего суверенитета. Вся полнота власти на этой территории сосредоточена в руках верховного комиссара, назначенного президентом США, что позволяет этому государству бесконтрольно распоряжаться национальными богатствами на чужой территории. В результате длительного господства в районе Тихого океана империалистических монополий для народов западной и центральной частей Тихого океана, как отмечает Р. Венкам, наступили катастрофические последствия. Колонизаторы уничтожили самобытную культуру туземцев и подвергли их жестокому истреблению[7].

Сегодня США всячески тормозят политическое развитие Тихоокеанских островов, колонизаторы вытесняют коренное население с его исконных земель, на которых они возводят военные объекты. Сразу же после 2-й мировой войны США получили в Тихом океане 2200 островов под опеку и превратили их в полигоны для испытаний ракетного и ядерного оружия. Таким образом, юридические отношения, вытекающие из соглашений об опеке, служат грабежу и насилию над подопечными народами, закрепляют типично колониальное состояние экономики подопечных стран. «Острова Микронезии остаются тропическими трущобами и мало надежд на заметное улучшение их положения»,— свидетельствует Агентство Ассошиэйтед Пресс[8]. Раскрывая суть международных соглашений, в которых содержатся нормы, вызывающие международные публичные правоотношения типа господства и подчинения, В. М. Шуршалов писал, что «эти соглашения являются конкретным выражением того, как колониальные державы наполняют международную систему опеки империалистическим содержанием, превращая ее в угодную для них форму колониального гнета»[9].

3. Колонии. Не всякий тип колониализма предполагает использование разнообразных международных публичных правоотношений для закрепления своего господства. Классический колониализм — наиболее старая форма отношений подчинения на международной арене — не требовал с точки зрения буржуазного международного права какого-либо правового оформления отношений между метрополиями и колониями. Захватывая вновь открытые территории, колонизаторы разрушали национальную государственность народов этих стран и тем самым снимали с повестки дня вопрос о международно-правовых формах закрепления господствующих отношений. По мнению колонизаторов, захваченные ими страны попросту становились нераздельной частью захватчика и исключались из сферы международно-правового регулирования. Захваченная страна и ее народ, с точки зрения «международного права цивилизованных народов», из стороны соглашения превращалась в объект соглашения. Классическим примером ограбления захваченных народов выступает история колонизации Науру, когда Великобритания, Австралия и Новая Зеландия, игнорируя интересы народов этой страны, в 1919 году заключили соглашение о разделе и грабеже естественных богатств этой страны. В ст. 14 этого соглашения говорилось, что Великобритания получает 42% добычи, Австралия — 42%, Новая Зеландия — 16%, как и положено по капиталистической мерке более слабому партнеру[10]. В результате хищнической добычи фосфоритов запасы руды на этом острове истощились. Классический колониализм — это наиболее открытая форма господства империалистических держав над покоренными странами.

---

[7] Wenkam R. The great pacific ri-off. Chicago, 1974, p. 30.
[8] Тарасов В. Тяжелая судьба Микронезии.— Известия, 1978, 17 июня.
[9] Шуршалов В. М. Режим международной опеки, М., 1951, с. 143.
[10] СССР и страны Африки 1946—1962 гг. М., 1963, с. 116—117.

Американский тип колониализма носит форму замаскированного, а потому более опасного подчинения и контроля над территориями и странами, даже формально относящимися к числу независимых. Средством маскировки этого типа колониализма выступают и межгосударственные правоотношения.

Главная особенность американского типа колониализма заключается в том, что американские империалисты «не дают себе труда аннексировать какую-либо страну, подобно тому, как Англия аннексировала Индию. Их интересует только выгода, а потому они стараются поставить под свой контроль богатства страны. Добившись этого, нетрудно подчинить контролю население страны, да собственно говоря, и всю страну. Итак, без особых хлопот или столкновений с активным национализмом они контролируют страну и получают свою долю ее богатств»[11]. По примеру США ФРГ так же стремится с помощью межгосударственных правоотношений типа господства и подчинения поставить под свой контроль страны Азии, Африки и Латинской Америки.

Южноафриканский тип колониализма нашел свое яркое проявление в истории с колонизацией Намибии. После разгрома в 1918 г. Германии ее колония Намибия была передана по мандату ЮАР, а 17 декабря 1920 г. Совет Лиги Наций утвердил мандат на эту территорию. Международно-правовые отношения ЮАР и Намибии определялись также ст. 22 Пакта Лиги Наций и Правилами, принятыми Советом Лиги Наций 31 января 1923 г., а также нормами, содержащимися в утвержденном ООН консультативном заключении Международного Суда от 11 июля 1959 г. В этом своде правовых актов подчеркивался именно международный статус Намибии, и этот свод документов стал как раз той юридической основой, на которой должны были складываться и развиваться международные публичные правоотношения ЮАР с Намибией.

Права и обязанности ЮАР по отношению к Намибии имели строго целевой характер и должны были служить средством достижения народом Намибии самоопределения. Однако, вопреки вышеуказанным документам, определяющим международный характер правовых связей Намибии с ЮАР, последняя отбросила постановления Мандата, оккупировала Намибию и создала там свой режим управления, основанный на расовой сегрегации и угнетении коренного населения этой страны.

На протяжении всего периода оккупации ЮАР действует в Намибии как в своей колонии, все без исключения правительства ЮАР пытались официально закрепить аннексию этой страны. Вопреки ст. 80 Устава ООН и другим документам ЮАР не считается с международным статусом этой территории, с волей подавляющего большинства государств земного шара, которые в лице ООН неоднократно признавали неотъемлемое право Намибии на независимость и на осуществление полного национального суверенитета[12]. Более того, Генеральная Ассамблея ООН неоднократно принимала резолюции, подтверждающие и развивающие международный статус Намибии. Сегодня Намибия вправе самостоятельно определять свои международно-правовые связи с любым государством мира, в том числе ставит вопрос на международных конференциях о принудительном прекращении оккупации ее территории властями ЮАР.

---

[11] Натараджан Л. От Хиросимы до Бандунга. Обзор американской политики в Азии. М., 1956, с. 16—17.

[12] ООН., Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей на пятнадцатой сессии. (20 сентября — 20 декабря 1960 г.). Нью-Йорк, 1961, т. 1, с. 38.

Израильский тип колониализма сложился после 2-й мировой войны. Шаг за шагом Израиль колонизует земли соседних арабских стран. Захватив с помощью оружия землю палестинского народа, Израиль лишил его территории. Продолжая аннексировать земли соседних арабских стран, Израиль пытается на виду у всего мира закрепить за собой навечно эти земли и построить отношения с палестинским народом на основе господства-подчинения, игнорируя его в качестве субъекта межгосударственных правоотношений равенства и независимости. Этой цели служит и пресловутый «мирный договор», заключенный в 1979 г. Израилем с Садатом.

В условиях нового общего кризиса капитализма, когда народы многих колоний вышли на дорогу свободы и независимости, империализм, приспосабливаясь к новым условиям, по-прежнему стремится к подчинению слабых и малых народов, но при этом «основной упор империалисты делают на международно-правовые формы, при которых объявляемые независимыми страны Африки и Азии одновременно опутываются цепью неравноправных «договоров» и «соглашений», фактически лишающих эти страны их действительного суверенитета»[13].

Неоколониализм использует межгосударственные правоотношения типа господства и подчинения в деле закрепления политической и экономической зависимости слаборазвитых стран. Этот тип межгосударственных правоотношений используется, например, при юридическом закреплении неэквивалентного обмена товаров[14]. Присваивая себе право на монопольно высокие цены на промышленные товары и накладывая юридические обязанности на своих контрагентов продавать им сырье и продовольствие по максимально низким ценам, империалистические государства обеспечивают себе путем неэквивалентного обмена доходы на многие сотни миллионов долларов. Империалистические державы делают все возможное, чтобы затормозить развитие освободившихся стран и сохранить их как можно дольше в качестве сырьевых придатков основных промышленных гигантов капиталистического мира.

Международные публичные правоотношения типа господства и подчинения используются империалистическими государствами для закрепления ключевых позиций в экономике и внешней торговле развивающихся стран. С помощью этого типа международных публичных правоотношений создаются каналы для внешнеторговой экспансии империалистических монополий. «Юридическое отношение, по своему характеру, в капиталистическом мире является отношением «господства-рабства»,— писал П. И. Стучка,— ибо здесь властвует владелец средств производства не только над производством, но и над обменом»[15].

Различные международные публичные правоотношения типа господства и подчинения используются для закрепления экономически привилегированного положения империалистических держав при распределении получаемых прибылей от эксплуатации различных национальных объектов. Так, США по «соглашению» с Панамой получали до 1 октября 1979 г. от эксплуатации Панамского канала 99% чистой прибыли, а Панама — законный владелец этого объекта — лишь

---

[13] Талалаев А. Н., Бояршинов А. Г. Неравноправные договоры как форма удержания в колониальной зависимости новых государств Азии и Африки.— Советский ежегодник международного права, 1961. М., 1961, с. 157.

[14] Семин Н. Неэквивалентный обмен — орудие неоколониализма. Международная жизнь, 1968, № 1, с. 114—120; Клочковский Л. Л. Империализм и экономическая независимость. М., 1971.

[15] Стучка П. И. Избранные произведения по марксистско-ленинской теории права. Рига, 1964, с. 181.

0,75%. Но и после заключения нового договора львиная доля доходов от канала сохраняется за США.

Правовые связи господства и подчинения в мире капитала пронизывают не только так называемые традиционные сферы межгосударственных отношений — торговлю, дипоматию и т. д., но и те области отношений, которые появились относительно недавно. Так, в конце 40—начале 50-х годов на базе помощи возникла новая сфера межгосударственных отношений и соответствующая им разновидность международных публичных правоотношений — межгосударственные правоотношения. Заключаемые империалистическими государствами соглашения об оказании слаборазвитым странам различных видов помощи фиксируют неравноправное положение контрагентов этих соглашений. Как правило, предоставляемая помощь по таким соглашениям носит «связанный» или «привязанный» характер, т. е. правоотношения, вытекающие из этих соглашений, как оковы связывают слаборазвитые страны и лишают их возможности свободно маневрировать в интересах своей страны получаемыми товарами и оборудованием. Более того, слаборазвитые страны, получая помощь от империалистических государств, вынуждены делать со своей стороны различные политические уступки, еще глубже тем самым увязая в трясине всесторонней зависимости и подчинения.

Межгосударственные правоотношения, опосредствующие предоставление экономической помощи на кабальных условиях, дополняются в мире капитала системой межгосударственных правоотношений, опосредствующих предоставление военной помощи. Посредством таких правовых связей империалистические державы опутывают своих сателлитов и втягивают их в агрессивные блоки — НАТО, СЕНТО, АЗПАК, АНЗЮС и др. В свою очередь, участие слаборазвитых стран в агрессивных блоках вызывает у них потребность в расширении получения военной помощи. Одновременно с поставками военного имущества в слаборазвитые страны растет обычный коммерческий экспорт, поскольку под давлением империалистических государств страна — участница военных блоков значительно увеличивает ассигнования на военные цели и оснащение своих армий и производит закупку военного имущества у государства, втянувшего ее в агрессивный блок.

Межгосударственные правоотношения типа господства и подчинения, возникающие по поводу оказания военной помощи слаборазвитой стране, исключают строгую взаимность, что и вынуждает в ряде случаев в целях маскировки односторонних выгод и привилегий империалистических держав прибегать к видимости взаимности. Односторонне выгодный характер этих межгосударственных правоотношений проявляется, в частности, в том, что они длятся до тех пор, пока это выгодно империалистическим державам.

Межгосударственные правоотношения типа господства и подчинения, опосредствующие отношения империалистических государств с малыми, слабыми или зависимыми странами по поводу военных баз, отличаются диспропорцией мер поведения, определяемых правом и обязанностью контрагентов. На стороне империалистических держав — право создавать базы на территории другой страны или посылать туда свои войска, на стороне последней такое право отсутствует. На стороне империалистических государств обширные права, на стороне их контрагентов — широкие обязанности, сводящие на нет даже их формальную независимость. Раскрывая сущность подобных «соглашений», М. И. Лазарев пишет: «США подписали... многочисленные двусторонние соглашения с латиноамериканскими государствами «о воздушной службе» и «о воздушном транспорте». Эти соглашения также

имеют откровенно неравноправный характер, ибо лишь формально предоставляют равные права договаривающимся сторонам»[16].

Нельзя исключать из категории типа господства и подчинения и те межгосударственные правоотношения в системе капиталистических государств, которые внешне отличаются равными мерами прав и обязанностей обоих субъектов этих правоотношений. Такие межгосударственные правоотношения в системе капитала — одно из многих правовых средств закрепления подчиненного положения экономически слаборазвитых государств. Так, например, правоотношения между государствами, вытекающие из Соглашения от 19 июня 1952 г. о размещении вооруженных сил стран — участниц НАТО, отличаются наличием субъективного права у каждого государства — участника этого военного блока размещать свои войска на территории любой другой страны — участницы данной военно-политической организации. На деле же этим правом пользуются лишь США, которые расквартировали свои войска на территории многих стран Европы и поставили тем самым последних фактически в неравноправное положение.

Международные публичные правоотношения типа господства и подчинения пронизывают и сферу отношений, возникающую внутри империалистических межгосударственных организаций. Чтобы удержать в подчинении освобождающиеся от колониальной зависимости страны, западноевропейские державы вовлекают африканские государства в свои межгосударственные организации, чтобы привязать их к европейскому империализму, помешать им проводить независимую нейтральную политику.

Империалистические державы захватывают в межгосударственных организациях командные позиции, чтобы определять политику и практическую деятельность этих организаций в своих интересах. Так, например, в Международном банке реконструкции и развития США располагают свыше 30% всех голосов, а такое государство, как Панама,— менее чем 0,25% голосов. Используя свое численное превосходство в голосах, империалистические державы всегда могут навязать остальным участникам подобных межгосударственных организаций такие решения, которые в конечном счете будут обеспечивать господствующее положение империалистических стран.

Наиболее ярко господствующее и подчиненное положение различных участников межгосударственных организаций юридически закрепляется в особом правовом статусе для так называемых «членов сотрудников» и «ассоциированных членов». Институт «ассоциированных членов» создан для того, чтобы удержать африканские колонии Франции, Бельгии и Италии в сфере экономических интересов этих государств.

Международные публичные правоотношения типа господства и подчинения в разнообразных своих разновидностях проявляются и в сфере взаимоотношений внутри таких межгосударственных организаций, как Международная финансовая корпорация, Международная ассоциация развития и т. п., а также внутри империалистических блоков НАТО, СЕНТО, АНЗЮС, АЗПАК, АНЗЮК. Являясь выражением агрессивной сущности империализма, эти военные блоки и союзы направлены своим острием прежде всего против стран социалистической системы. Участники военно-политических блоков связаны между собой в значительной части отношениями господства-подчинения, а складывающиеся на основе норм уставов этих союзов правоотношения через систему органов опосредствуют такие отношения. Система правоотношений между государствами в рамках военных блоков закрепляет в

[16] Лазарев М. И. Военные базы США в Латинской Америке — международный деликт. М., 1979, с. 40.

первую очередь господствующее положение США. Если последние фактически пользуются полной свободой внутри этих международных организаций, то ничего подобного нельзя сказать о других членах этих организаций, хотя тексты договоров предусматривают сохранение свободы и за ними. В ряде договоров и уставов межгосударственных организаций империалистические державы идут на формальное декларирование принципа равноправия, поскольку на практике провозглашенное «равноправие» не осуществляется. Связанность взаимными юридическими обязанностями бывает настолько сильной, что преднамеренное провозглашение «равноправия» не может возвратить малой и слабой стране подлинный суверенитет и поставить ее в положение действительного равенства. Устанавливаемая в замкнутых военных и военно-экономических группировках гегемония отдельных империалистических держав, по существу, ведет к отрицанию международной организации как организации сотрудничества равноправных и суверенных государств и утверждению в их взаимоотношениях порядка, основанного на властных отношениях.

Таким образом, международные публичные правоотношения господства и подчинения имеют широкое распространение в системе капитализма и представляют собой не единичное или случайное, а характерное явление, систему международно-правовых связей, опосредствующих фактическое неравенство экономически сильных империалистических государств и отсталых, неразвитых стран. Закрепляя эксплуатацию последних, международные публичные правоотношения господства и подчинения тормозят социально-экономический прогресс этих стран и используются империалистическими государствами как одно из средств сплочения деградирующей капиталистической системы, из «связей» они превращаются в оковы социального развития целых стран и континентов. С точки зрения современного международного права эти международные публичные правоотношения противоречат общепризнанным принципам современного международного права и с юридической точки зрения каждое из них должно рассматриваться недействительным, неустановившимся.

СОДЕРЖАНИЕ

А. И. Ким, Н. Н. Ивакина. О языковой подготовке студентов-юристов . 3
Б. Т. Базылев. Юридическая ответственность и процесс 7
А. М. Барнашов. Парламентаризм и «разделение властей» 13
П. К. Блажко. Значение общественной опасности в общей конструкции состава правонарушения 18
Л. П. Барнашова. Теоретические вопросы исследования воспитательной функции советского общенародного права 23
В. И. Яцечко. Возникновение Советов в России как зачатков органов народного представительства 31
Ю. А. Евтюхин. Возникновение съездов Советов как формы народного представительства в СССР 37
Н. Н. Хороший. Сущность советского государственного права 45
А. И. Ким, Л. П. Понуровская. Государственно-правовое значение Регламента Верховного Совета СССР 52
А. И. Ким, Ф. А. Муртаза-Оглы. Части наций и народностей СССР как субъекты автономии 61
М. А. Митюков. О становлении и развитии правового статуса автономной области РСФСР в составе края 75
Н. Т. Онищук. Комитет Севера при Президиуме ВЦИК и его роль в создании национальной государственности у народов Севера 84
Н. Р. Сапунов. Местные Советы в системе органов руководства и управления экономикой 89
Н. Р. Сапунов. Содержание хозяйственно-организаторской деятельности местных Советов 95
Л. А. Нудненко. Право запроса депутата Верховного Совета СССР . . 102
В. Ф. Волович. Программно-целевое начало управления 108
Л. В. Скрипова. К вопросу о понятии окружающей среды как объекта правовой охраны 117
Н. Ф. Влавацкая. О двойном подчинении отделов и управлений исполкомов местных Советов народных депутатов 121
А. И. Казанник. Природоохранительная деятельность местных Советов народных депутатов на стадии формирования новых городов (на материалах Сибири и Дальнего Востока) 133
А. А. Андреасян. Административно-правовые вопросы управления материально-техническим снабжением 142
А. А. Андреасян. Правовое положение органов управления материально-техническим снабжением 149
В. М. Зуев. Развитие организационно-правовых форм судебного управления на местах после принятия Конституции СССР 1936 г. 152
Г. Л. Осокина. О праве прокурора изменить предмет иска 158
В. А. Соколов. Методологические аспекты исследования межгосударственных правоотношений 162
В. А. Соколов. Международные публичные правоотношения типа господства и подчинения и социально-экономическое развитие слаборазвитых стран . . 174

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВЕДЕНИЯ В РАЗВИТОМ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОМ ОБЩЕСТВЕ

ИБ 721

Редактор **Л. П. Цыганкова**
Технический редактор **Г. Н. Гридина**
Корректор **Т. В. Зелёва**

Сдано в набор 21.10.80 г. Подписано к печати 20.07.82 г. КЗ 02090. Формат 70×108 1/16. Бумага типографская № 2. Литературная гарнитура. Печать высокая. П. л. 11,5; уч.-изд. л. 14,5; усл. п. л. 16,1. Тираж 500 экз. Заказ 16037. Цена 2 р. 20 к.

Издательство ТГУ, 634010, Томск, пр. Ленина, 36.
Кемеровский полиграфкомбинат. Кемерово, ул. Ноградская, 5

2 р. 20 к.