

Юридическое наследие

**XX ВЕКА**



**ИЗБРАННОЕ**

**А.В. Мицкевич**

Институт законодательства  
и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации

---

**Алексей Валентинович Мицкевич**

# **ИЗБРАННОЕ**

**Акты высших органов советского государства:  
юридическая природа нормативных актов  
высших органов государственной власти  
и управления СССР**

**Субъекты советского права**

Москва  
2010

**УДК 342**  
**ББК 67**  
**М70**

**М70 Мицкевич А.В.**

Избранное / Сост. и авт. предисловия Е.А. Юртаева. М: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2010. — 304 с.

ISBN 978-5-98209-103-1 (КОНТРАКТ)

В книге объединены работы А.В. Мицкевича разных лет. Тексты монографий приводятся по изданиям «Акты высших органов советского государства: юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР» (М.: Юрид. лит., 1967), «Субъекты советского права» (М.: Юрид. лит, 1962) с сохранением орфографии, пунктуации и оформления научного аппарата источника.

Книга продолжает цикл мемориальных изданий Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации и адресована широкому кругу специалистов, интересующихся вопросами теории и истории правотворческой деятельности, а также проблемами правопонимания, теории правоотношений.

В издании сохранены орфография, синтаксис и пунктуация оригиналов произведений А.В. Мицкевича.

**УДК 342**  
**ББК 67**

ISBN 978-5-98209-103-1 (КОНТРАКТ)

© Институт законодательства  
и сравнительного  
правоведения при Правительстве  
Российской Федерации, 2010

Institute of Legislation and Comparative Law  
under the Government of the Russian Federation

---

**A.V. Mitskevitch**

# **SELECTION**

**Acts of the supreme bodies of the Soviet state:  
the legal nature of the normative acts of state  
power and administration supreme bodies  
of the USSR**

**Subjects of Soviet Law**

Moscow  
2010

The book combines the different years works of A. Mitskevitch. Texts of the monographs were taken from the editions of "Acts of the supreme bodies of the Soviet state: the legal nature of the normative acts of state power and administration supreme bodies of the USSR" (М.: Юрид. лит., 1967. 174, [1] p.), "Subjects of Soviet Law" (М.: Юрид. лит, 1962. 213 p.) with the conservation of spelling, punctuation and presentation of the authors source.

The book continues the series of commemorative editions of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation and is addressed to a wide range of professionals who are interested in theory and history of legislative activities, as well as in problems of law-understanding and the theory of relations.

*К 85-летию Института законодательства  
и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации*

## **ПРЕДИСЛОВИЕ**

Издание юридической литературы в стране в последние годы возрастает небывалыми темпами. Практически изжит недостаток в массовой учебной литературе, юридических справочниках и энциклопедических изданиях; печатаются переводные и оригинальные работы зарубежных исследователей; тиражирование факсимильных и репринтных изданий ученых-предшественников позволяет ощутить очарование эпохи, вдохновлявшей авторов; из-за упрощения редакционно-издательских процедур стали доступнее монографические и иные научные труды.

Словом, книжный рынок литературы правовой тематики поставлен на современную технологическую основу. Казалось бы, задачей современного исследователя становится исключительно освоение научного информационного пространства. Однако это и так и не совсем так: нехватка добротной научной литературы в сфере теоретико-правовых проблем юридической науки сохраняется, а по мере возрастания общего объема опубликованных исследований становится даже более заметной. Юридические исследования — это часть правовой культуры, а их издание — канал распространения культуры в обществе. От того, какого качественного свойства исследования распространяются, зависит не только определение направления развития юридической культуры, но и направление формирования правового «облика» общества.

В контексте современных тенденций развития правоведаческой науки, особенностей ее «производственного» научного процесса научная ценность работ, опубликованных хотя и значительное время назад, но имеющих характер фундаментального исследования важных правовых проблем, не только не снижается, но представляется заметно возросшей. Некоторые из таких работ — в представляемой вниманию читателей книге, объединившей несколько работ известного российского правоведа, теоретика права, авторитетного ученого, многие десятилетия проработавшего в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Алексея Валентиновича Мицкевича (1922–2005).

Алексей Валентинович пришел на работу в Институт в 1956 г. после окончания Московского юридического института (куда он поступил

в 1945 г., еще продолжая службу в армии после Великой Отечественной войны, которую Алексей Валентинович прошел в пограничных войсках и служил радиотелеграфистом), аспирантуры МЮИ и успешной защиты в 1952 г. кандидатской диссертации.

Избранная Алексеем Валентиновичем тема кандидатской диссертации — «Субъекты советского права» — стала отражением модифицирующегося подхода к теории права как науке, где наряду с выявлением общих и специфических закономерностей генезиса и развития права начали формироваться эмпирически ориентированные концепции и доктрины. Книга, которая была издана после защиты диссертации<sup>1</sup>, показала владение автором достижениями современной юридической науки, в том числе отраслевых исследований, его всестороннее знание законодательства, судебной и административной практики. Сразу после ее выхода книга была предметом пространного, обстоятельного анализа<sup>2</sup>.

В Институте Алексей Валентинович приобрел известность как видный ученый и авторитетный организатор науки. Он был заместителем директора Института по научной работе; в разные годы заведовал секторами общих проблем совершенствования законодательства, теории кодификации и систематизации законодательства, теории и методики правового воспитания, законодательства о правах личности, возглавлял проблемную группу по изучению развития законодательства зарубежных стран.

Возникновение интереса к правотворческой тематике пришлось на начало работы в Институте. От исследования научно-практических вопросов предметной систематизации законодательства Алексей Валентинович переходит к обобщающему изучению проблемы правовой природы актов высших органов государственной власти, вылившейся в подготовку книги и последующей защите в 1968 г. докторской диссертации в рамках этой проблематики<sup>3</sup>.

В последующем научные интересы во многом были предопределены активными практическими занятиями в законотворческой сфере: он был одним из «методологов» и составителей Свода законов Союза ССР и Собрания действующего законодательства РСФСР, работа над которыми активно велась в 60-е — 70-е гг. и позднее. В начале 90-х Алексей Валентинович участвовал в создании нового российского законодательства, в последующем содействовал успеху законотворческой работы будучи членом консультативно-экспертных советов при Государственно-правовом управлении Администрации Президен-

<sup>1</sup> См.: Мицкевич А.В. Субъекты советского права. М.: Госюриздат, 1962. 213 с.

<sup>2</sup> См.: Флейшиц Е.А. Рецензия на: А.В. Мицкевич. Субъекты советского права. М.: Госюриздат, 1962. 211 с. // Известия вузов. Правоведение. 1963. № 4. С. 129–132.

<sup>3</sup> См.: Мицкевич А.В. Юридическая природа актов правотворчества высших органов государственной власти и управления в СССР: Дис... д-ра юрид. наук: В 2-х ч. / ВНИИСЗ. М., 1967. 735 с.

та Российской Федерации, а также Государственной Думе и Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. В 1996 г. Алексей Валентинович был в числе тех, кто начинал работу по подготовке Свода законов Российской Федерации, собрания действующих законов города Москвы.

Научно-исследовательскую и административную работу профессор Мицкевич совмещал с преподавательской. Он много внимания уделял подготовке студентов; чтение лекций по теории государства и права и обучение будущих юристов Алексей Валентинович проводил в МЮИ, МГУ имени М.В. Ломоносова, Академии общественных наук при ЦК КПСС, Российской правовой академии Минюста юстиции Российской Федерации, других московских юридических вузах. Там он отдавал свои знания и опыт будущим юристам, многие из которых впоследствии стали известными учеными, государственными деятелями. Для немалого числа аспирантов, докторантов и соискателей Института профессор Мицкевич был еще и взыскательным председателем диссертационного совета и при этом чутким сподвижником: для Алексея Валентиновича всегда было важно поддержать молодого ученого в его стремлении принести пользу отечественной науке. Строгим и доброжелательным, принципиальным и отзывчивым был Алексей Валентинович и по отношению к своим ученикам. Наделенный многосторонними знаниями, одаренный умением доходчиво объяснять трудности юридической науки Алексей Валентинович передавал свой опыт молодым. Прививая интерес к исследовательскому труду, он нередко и сам проводил в чтении аспирантских работ целые дни.

В 1954–1955 гг. ему довелось преподавать в Бухарестском университете (Румыния), где, будучи доцентом и советником этого университета, он активно знакомился с юридической жизнью страны<sup>1</sup>. С живым интересом Алексей Валентинович описывал подбор авторских материалов центрального румынского юридического периодического издания, в котором отразил внимание румынских исследователей как к теоретическим проблемам юридической науки, так и к сравнительно-правовым исследованиям законодательства зарубежных стран. Обзоры юридических работ иностранных исследователей и практиков раскрывают научный кругозор, разностороннюю эрудицию Алексея Валентиновича и его знание проблем в разных отраслях законодательства, а также владение актуальным законодательным материалом Румынского государства<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См., напр.: Мицкевич А.В. Государственный строй Румынской Народной Республики. М.: Госюриздат, 1957. 94 с.

<sup>2</sup> См.: Мицкевич А.В. Обзор румынского юридического журнала «Новая юстиция» // Сов. государство и право. 1955. № 7. С. 167-170; его же. Румынский юридический журнал «Новая юстиция» («Justitia Nou », 1955, №№ 1-6; 1956, № 1) // Там же. 1956. № 8. С. 147-151.

Профессор Мицкевич — автор более 200 трудов по проблемам общей теории государства и права. В их числе монографии, учебники, учебные пособия, научные статьи и аналитические обзоры. Одной из получивших широкое научное признание его работ является монография «Акты высших органов Советского государства»<sup>1</sup>. Изданная уже более 40 лет назад, она до сих пор является весьма весомым научным трудом в области крайне актуальной ныне темы — теории правотворчества.

Работа впервые была опубликована в 1967 г. Исключительной особенностью главного методологического приема во всех гуманитарных науках в те годы было признание определяющей роли экономических факторов в социальной жизни и их главенствующего значения по отношению к праву. Не оспаривая этот тезис, Алексей Валентинович, тем не менее, предложил рассматривать право и его носители — правовые акты — как закономерности, формирующие политическую и организационно-административную форму общественных отношений.

Рассмотренная через оценку свойств нормативности, юридической силы, формы и сферы действия правовая природа нормативных правовых актов представлена как разносторонний компонент принадлежности не только к результату функционирования государственной власти, но и к демократической форме отправления ее органами властных функций. Поэтому автор, наряду с разбором практической и научно-правовой значимости дифференцирования правовых актов на нормативные и ненормативные, обращался к анализу проблемы, например, соотношения правовых актов и декларационных обращений от имени одних и тех же, наделенных правотворческими полномочиями органов.

Заслугу автора в подходе к представлению нормативного акта не с традиционной точки зрения, как акта, который содержит юридические нормы, а с позиций его правоформирующего смысла видел Л.С. Явич<sup>2</sup>. Особенную научную ценность он отмечал в выделении «вспомогательных» и «производных» актов, отграничении актов толкования и актов общего значения («распорядительных» и «надзорных») от нормативных правовых актов, а также в характеристике их «нетипичных» форм.

Обнаруживая научно-правовые потенции нормотворческой работы на уровне ключевых государственных инстанций и формируя на их базе концепцию юридической обоснованности издания нормативных актов высшими органами государства, Алексей Валентинович не в

<sup>1</sup> Мицкевич А.В. Акты высших органов советского государства: Юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР. М.: Юрид. лит., 1967. 174, [1] с.

<sup>2</sup> См.: Явич Л.С. Рецензия на: А.В. Мицкевич Акты высших органов советского государства. М.: Юрид. лит., 1967. 172 с. // Известия вузов. Правоведение. 1967. № 6. С. 126–128.

последнюю очередь обращался к таким важным и необычайно актуальным ныне доводам, как сложившиеся традиции, «элементарные требования демократии» или, например, гармоничность восприятия на слух — «звучание» названий и текстов. Приоритет проверенного годами и приносящего положительные плоды правотворческого опыта для автора очевиден. «Ломать привычные формы без особой нужды, — справедливо считает А.В. Мицкевич, — представляется ненужным и даже вредным делом».

На чрезвычайную практическую значимость и полезность для упорядочивающей работы в сфере правотворческой деятельности проведенного А.В. Мицкевичем исследования, в частности, для систематизации и учета законодательства, обратили внимание практикети сразу же после его издания. «Сочетание теоретического исследования затронутых положений с предложениями по их применению в практике правотворчества» относят к числу бесспорных достоинств этой книги<sup>1</sup>.

Один из весьма важных выводов, сделанных Алексеем Валентиновичем в работе, заключен в необходимости официального закрепления порядка оформления правовых актов. Надлежащее обобщение широкого опыта правотворческой работы и обоснованные научные выводы о свойствах разных групп актов и критериях их обособления должны быть, по мнению автора, положены в основу такого закрепления. Это, в свою очередь, позволит пресечь произвольное обращение со всем видовым многообразием нормативных правовых актов. Автор абсолютно современен в утверждении о том, что при ином подходе неизбежным спутником правотворческой работы становится последующее, становящееся вполне логичным, несоблюдение установленного правовыми актами правопорядка: «беспорядок в государственных... делах».

Книга «Акты высших органов Советского государства» представляет собой не только сохранивший научно-правовую и в значительной части практически-прикладную ценность труд. Она сохраняет значение образца юридического произведения исследовательского жанра. Предметный набор проблем исследования, методолого-исполнительское их представление могут служить достойным примером для современного поколения исследователей. Работа как в целом, так и в части исследования конкретных проблем, будь то отдельные характеристики актов или видовые свойства группы актов, показывает авторский стандарт научной сосредоточенности. К примеру, один из освещенных в работе вопросов — определение нормативного правового акта. Понятно, что в таких случаях стремление автора направляется на экспозе

---

<sup>1</sup> См.: Кузнецов И.Н., Лукашева Е.А., Шебанов А.Ф. Правовая природа актов высших органов государственной власти и управления СССР: Рецензия на: А.В. Мицкевич. Акты высших органов советского государства. М., 1967. 175 с. // Сов. государство и право. 1968. № 2. С. 144–146.

нирование существа явления, его стержневых свойств. Однако автором показаны не только юридико-смысловые признаки понятия нормативного правового акта, чего для выполнения поставленной автором задачи было бы вполне достаточно. Им в полной мере представлена инструментальная база процесса адсорбции главных, второстепенных и малозначительных категорий, которые определяют или влияют на свойства нормативных актов. Это не означает, что выведенная автором дефиниция должна быть признана единственно верной, наиболее приемлемой или исключительно удачной. Автором дан достойный пример научного процесса поиска разностороннего изображения сущности явления.

По-прежнему остаются актуальными поставленные и исследованные автором проблемы о гарантиях верховенства закона, об определении пределов при установлении приоритета общегосударственного законодательства перед законодательством входящих в него субъектов. Книга и по сию пору остается важнейшей теоретико-правовой работой, определяющей систему ключевых правовых категорий правотворческой деятельности и их социальную и юридическую значимость.

За строгой логичностью исследовательской формы, научной аргументированностью юридических построений в работах Алексея Валентиновича легко обнаруживается необыкновенная личность автора. Содержание работ выдает тяготение к импровизации, его обаятельное красноречие, неподдельный интерес не только к тому, что составляет предмет научного внимания, но и к тому, что оказывается рядом.

Алексей Валентинович являл собой пример добросовестного отношения к делу. Несомненно, Алексей Валентинович эгоистично не чурался «бремени» научного первенства — изыскивал, находил и показывал глубинную сущность проблемы, оставляя последователям снабженную убедительными доводами полноценную теорию. Многие из его авторских находок имеют такое весомое значение, что последующим исследователям остается лишь повторять то, что обнаружено Алексеем Валентиновичем. Редко кто из авторов последнеизданных книг о проблемах современной правотворческой практики теперь, например, не пишет о необходимости нормативного закрепления главных законотворческих правил. За давностью лет они уже и не упоминают первоисточник.

Все общавшиеся когда-либо с Алексеем Валентиновичем отмечают такое качество его натуры, как исключительная порядочность: он был человеком чести и совести. Не углубляясь в психологический анализ личностного обаяния этого образованного и умного человека, добавлю еще несколько штрихов к портрету профессора Мицкевича. Алексей Валентинович ценил хороший юмор; сам был весьма остроумен. Он любил и хорошо знал поэзию, интересовался историей и даже высказывал слегка сожаление о том, что не имел профессиональной возмож-

---

ности посвятить ей сколько-нибудь заметное время. Рядом с ним посещало особое состояние духа, когда хотелось познавать, стремиться к безграничному накоплению опыта, преодолевать ограниченность мышления и культивировать интерес к полноте знаний.

Он был очаровательно романтичным. Галантный Алексей Валентинович был искренне учтивым и внимательным с женщинами — и с давно знакомыми сослуживицами и с совсем юными сотрудницами Института. Не нужно говорить, как значимо для молодого человека чуткое и заинтересованное общение с авторитетным ученым и добросердечным коллегой.

Хочется выразить уверенность, что современному читателю не представится затруднительным адаптивное использование выводов автора, сделанных в несколько иных политико-социальных условиях; исследовательская, демонстративная и оптимистическая ценность трудов А.В. Мицкевича будет по достоинству оценена новым поколением исследователей-правоведов, а переиздание его отдельных работ станет возданием памяти замечательному человеку, видному юристу и доброму коллеге-наставнику.

***Е.А. Юртаева,***  
*кандидат юридических наук*

# **АКТЫ ВЫСШИХ ОРГАНОВ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА**

## **Юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР**

(Москва: Издательство Юридической литературы, 1967)

### **РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ**

#### **ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА**

##### **ГЛАВА I ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА ПРАВОВЫХ АКТОВ И ЕЕ ЭЛЕМЕНТЫ**

**Значение правовых актов.** Государственное руководство обществом в современных условиях невозможно без широкого использования *правовых актов*. В принимаемых государственными органами законах, указах, постановлениях и распоряжениях, приказах и инструкциях выражены конкретные решения государственной власти, ее действия по осуществлению функций руководства обществом. С помощью правовых актов решения государственных органов становятся достоянием широкого круга лиц и организаций, обязанных исполнять данные решения или получающих в силу их принятия определенные права, материальные и духовные блага и т.п.<sup>1</sup>. Наконец, в правовых актах волеизъявления органов власти, управления и правосудия закрепляются на значительный срок, иногда — на долгие годы. Тем самым эти акты способны придавать государственному руководству

---

<sup>1</sup> С.С. Алексеев правильно отмечает, что в правовых актах находит внешнее выражение воля государства, что именно через акты люди получают первичные знания о самом праве, правовых нормах, правоотношениях (С.С. Алексеев, *Общая теория социалистического права*. Вып. III. Свердловск, 1965. С. 7–8).

необходимую стабильность. В частности, поэтому так важно, чтобы в самих актах не содержались противоречивые решения, ибо их наличие подрывает стабильность и единые начала в осуществлении государственной власти.

Вся деятельность социалистического государства основана на строгом соблюдении законности, единых интересов народа. Наиболее четкое выражение интересы народа получают в издаваемых органами Советского государства правовых актах. Принимая законы, постановления правительства, другие правовые акты, Советское государство направляет действия широких масс людей к единой цели, организует процесс общественного труда, производит материальных благ, решение всех задач коммунистического строительства, охрану завоеваний социализма от всяких посягательств.

В правовых актах Советского государства находят свое выражение демократические методы и формы руководства социалистическим обществом. В них выражено властно-организационное начало: такие акты односторонне-обязательны для других лиц или организаций<sup>1</sup>. В.И. Ленин не раз подчеркивал, что осуществление функций государственной власти ни в какой мере не противоречит развитию социалистической демократии, которая должна всецело сочетаться с высокой общественной дисциплиной и порядком, с руководством всем процессом общественного труда со стороны «одного всенародного, государственного „синдиката”»<sup>2</sup>. Эти ленинские идеи о неуклонном сочетании демократии и дисциплины, централизованного руководства и максимального расширения самостоятельности и прав местных органов, предприятий, творческой инициативы масс, прав и свобод граждан воплощены в Программе КПСС, в решениях партии, направленных на ее проведение в жизнь, в Тезисах ЦК КПСС «50 лет Великой Октябрьской социалистической революции»<sup>3</sup>. Поэтому изучение свойств актов советских государственных органов, их роли в осуществлении функций государственной власти тесно переплетается с изучением демократических форм социалистической государственности.

Для того чтобы конкретнее раскрыть значение правовых актов в деле руководства социалистическим обществом, укрепления законности и правопорядка, необходимо обратиться к их основным особенностям или к элементам их юридической природы.

---

<sup>1</sup> Это качество признается наукой административного права для административных актов. Но кроме них к правовым актам государственного руководства относятся законы, указы, решения местных Советов, акты судебных и прокурорских органов, также осуществляющих государственно-властные функции.

<sup>2</sup> В.И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 33, стр. 101; т. 36, стр. 197–203.

<sup>3</sup> «Материалы XXII съезда КПСС», Госполитиздат, 1961, стр. 101–102, 105–107 и др.; «Материалы XXIII съезда КПСС», Политиздат, 1966, стр. 88; «50 лет Великой Октябрьской социалистической революции». Тезисы ЦК КПСС, Политиздат, 1967, стр. 30, 40.

**Понятие юридической природы акта.** Когда говорят о юридической природе акта, то прежде всего стремятся выделить вопрос о его нормативности. Но после того, как этот вопрос решен, немалое значение для определения правового характера акта имеют вопросы о его юридической силе, сфере действия, форме, в которую он облечен. Все эти свойства мы относим к элементам юридической природы правовых актов в отличие от политического, социально-экономического содержания установленных ими предписаний. Если содержание правовых актов раскрывает нам их взаимосвязь с общественными отношениями — с политикой, экономикой, с другими областями общественной жизни, то юридическая природа охватывает их юридические свойства, раскрывает их место в правовой надстройке. Например, юридическая сила характеризует связь данного акта с другими правовыми актами. Употребляя категорию «подзаконный акт», мы указываем на его взаимоотношение с законом. Категория «нормативный акт» характеризует отношение данного вида актов к нормам права; категория «действие акта» раскрывает пределы применения установленных им предписаний к различным общественным отношениям во времени, в пространстве и по лицам.

Значение свойств юридической природы актов и других явлений правовой надстройки состоит в том, что в этих свойствах раскрываются специфические закономерности права и правовой формы общественных отношений.

Марксистская наука права исходит из определяющей роли экономических, социально-политических факторов по отношению к праву. Это, однако, не должно приводить к забвению особенностей правовой формы общественных отношений. Более того, такие особенности, поскольку они отражают содержание общественно-политического развития и активно воздействуют на него, не могут рассматриваться как нечто несущественное, второстепенное для регулирования общественных отношений, для обеспечения правопорядка и законности.

Обратимся к названным выше элементам юридической природы правовых актов, на примере которых можно ясно видеть, как юридические свойства актов государственных органов оказывают свое «обратное влияние» на политические, организационно-административные и иные отношения.

**Юридическая сила актов** — свойство, выражающее соотношение данного вида актов с другими видами актов государственных органов, его место в системе правовых актов.

Взаимоотношение правовых актов советских государственных органов вытекает из принципа демократического централизма в построении Советского государства, согласно которому все органы государственного управления, суда и прокуратуры подотчетны соответствующим Советам депутатов трудящихся или непосредственно

населению; нижестоящие звенья органов данной системы подчинены вышестоящим; органы союзных республик работают под руководством органов Союза ССР по вопросам, относящимся к компетенции СССР, и т.п.

Система органов Советского государства возглавляется Верховным Советом СССР, обладающим всей полнотой союзной государственной власти и выражающим суверенитет советского народа.

Разумеется, государственные органы каждого звена наделены определенными полномочиями, имеют закрепленную за ними сферу деятельности. Но каждый нижестоящий орган осуществляет часть единой государственной власти, обязан действовать в пределах предоставленной ему компетенции и на основе правомерных решений и распоряжений вышестоящих органов. Только так можно обеспечить единство государственной власти, а в конечном счете — подотчетность и подконтрольность всех ее органов трудящемуся народу в лице Советов депутатов трудящихся.

Одно из своих выражений принцип демократического централизма Советского государства получает в *строгой иерархии правовых актов* различных государственных органов<sup>1</sup>. Юридическая сила правового акта определяется местом, которое занимает орган, издающий правовой акт, в общей системе органов.

Нетрудно видеть, какое значение имеет строгое соблюдение степени юридической силы актов для укрепления законности в социалистическом обществе. Акт низшей юридической силы не должен противоречить актам более высокой юридической силы, не может изменять или отменять их. Если данное положение не соблюдается, возникает серьезное нарушение прав, предоставленных законом гражданам и организациям, не исполняются обязанности, возложенные на нижестоящие органы, возникают противоречия между актами, установленными разными органами. Это показывает многолетний опыт капиталистических стран, где нарушения требований, предъявляемых к юридической силе актов, служат одним из проявлений произвола и нарушения правопорядка.

Юридическая сила актов как выражение подчиненности одних актов другим — важное средство обеспечения демократических принципов управления Советским государством. Здесь особенно надо подчеркнуть принцип верховенства закона в качестве акта высшей юридической силы в системе правовых актов. Этот принцип служит необходимым условием осуществления суверенитета народа через Верховный Совет, обладающий всей полнотой законодательной власти. Любые отступления от принципа верховенства закона в системе

---

<sup>1</sup> Венгерский юрист Имре Сабо отмечает строгую иерархию правовых актов как одно из важнейших свойств системы источников социалистического права (Имре Сабо, Социалистическое право, изд-во «Прогресс», 1964, стр. 161, 166).

правовых актов ведут к нарушению полновластия народа — основного принципа подлинной демократии.

Принцип верховенства закона — это не требование «господства права» над политикой государства, столь восхваляемое буржуазными идеологами «правового государства». В социалистическом государстве верховенство закона представляет собой важнейшее условие активного участия всего народа в строительстве коммунизма под руководством Коммунистической партии через избираемые и контролируемые им высшие представительные органы государственной власти.

**Форма правовых актов.** Органы Советского государства принимают свои акты в различной форме, под которой мы имеем в виду установленный законом наименования актов данного органа<sup>1</sup>. Так, Конституция СССР прямо устанавливает, что Совет Министров СССР издает постановления и распоряжения (ст. 66), что министры СССР издают приказы и инструкции (ст. 85), а Советы депутатов трудящихся принимают решения и дают распоряжения (ст. 98). Аналогичные нормы содержатся в конституциях союзных и автономных республик<sup>2</sup>.

Различия между формами актов одного и того же органа имеют иное значение, чем, например, различия юридической силы актов вышестоящего органа и органов, ему подотчетных или подчиненных. Но и форма, в какой принимает свои акты каждый из органов Советского государства, играет важную роль для организации правотворческого процесса и упорядочения законодательства, для определения характера того или иного решения. Важно при этом отметить, что различия форм актов государственных органов только тогда имеют организующее значение, когда они базируются на существенных основаниях, закреплены в нормативном порядке и строго соблюдаются на практике. «Форма, — писал К. Маркс, — лишена всякой ценности, если она не есть форма содержания»<sup>3</sup>. Когда в содержании явлений

<sup>1</sup> Так понимает форму актов А.Ф. Шебанов, «Некоторые вопросы правовой нормы и нормативных актов в советском общенародном праве», «Советское государство и право» 1964 г. № 7, стр. 101–104. См. также Н. Петров, К вопросу о нормативности правовых актов, «Советское государство и право» 1963 г. № 9, стр. 129–130; «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», Госюриздат, 1962, стр. 131–132; П.Г. Мишунин и Н.В. Миронов, О юридической природе актов, издаваемых высшими исполнительными и распорядительными органами государственной власти СССР, союзных и автономных республик, «Советское государство и право» 1957 г. № 8.

<sup>2</sup> Под формами актов имеют в виду также подразделение законов на конституционные, кодифицированные и отдельные, различия между актами органов государственной власти и государственного управления, центральных и местных органов и т.п. («Законодательная техника», изд-во ЛГУ, 1965, стр. 57–59). Но названные различия относятся не к оформлению, а к юридической силе, структуре или к другим свойствам самих актов.

Конечно, все эти свойства можно рассматривать как юридическую форму актов в отличие от их социального содержания. Но тогда понятия формы и юридической природы будут тождественны.

<sup>3</sup> К. Маркс и Ф. Энгельс, Соч., т. 1, стр. 159. Эти слова К. Маркса прямо относятся к соотношению правовой формы и ее содержания.

нет существенных различий, находящихся отражение в наименовании правовых актов, или формы актов избираются произвольно, то разграничения этих форм теряют всякий смысл и не могут выполнить своей организующей роли.

Как показывает практика работы советских государственных органов, различия форм принимаемых ими актов обусловлены тремя моментами:

а) различиями в содержании вопросов, разрешаемых данным органом, а точнее, в степени важности принимаемого решения;

б) различиями в юридической природе (нормативности или юридической силе) актов;

в) существенными различиями в процедуре принятия решения.

Все эти моменты достаточно важны для определения форм правовых актов. Какой же из них является наиболее важным и должен быть положен в основу разграничения этих форм?

Представляется, что здесь не может быть одного рецепта для всех видов актов<sup>1</sup>. Например, в тех случаях, когда орган принимает акты различной юридической силы, следует отразить в их наименовании прежде всего этот факт. Для законодательного органа, все решения которого обладают высшей юридической силой, целесообразно различать формы нормативных и ненормативных актов. Среди актов органов управления, в работе которых занимает большое место текущее правотворчество, чрезвычайно трудно провести разделение по признаку нормативности. Здесь преобладает критерий степени важности, социальной значимости решения, сочетаемый, как мы увидим ниже, с нормативностью акта.

Как же учесть на практике это разнообразие критериев разграничения форм актов?

Выход может быть только один — официальное закрепление порядка оформления правовых актов на основе обобщения опыта и использования научно обоснованных выводов о критериях разграничения форм актов. Без официально установленного порядка оформления правовых актов любые предложения науки и опыт практики по этому вопросу рискуют остаться пожеланиями, поскольку не будут обеспечены меры пресечения произвольного обращения с формой правовых актов. Значение ее соблюдения еще сильно недооценивается многими работниками и представляется им пустой формальностью. На деле же пренебрежение к правовым формам приводит к большому ущербу для государства, так как за этим неизбежно следуют несоблюдение установленного правопорядка и беспорядок в государственных, в том числе и в хозяйственных, делах.

<sup>1</sup> Нельзя поэтому согласиться с Н. Петровым, который предлагает для актов всех органов установить две формы, соответствующие нормативным и индивидуальным актам (см. его статью «К вопросу о нормативности правовых актов», «Советское государство и право» 1963 г. № 9, стр. 129–130).

Большинство предложений, высказанных по данным вопросам в юридической литературе, основывается на выдвигании правовых критериев: предлагается разграничить формы нормативных и ненормативных актов или формы актов разной юридической силы, установить форму в зависимости от процедуры принятия актов<sup>1</sup>. Между тем в практике издания правовых актов государственные органы стремятся формой акта подчеркнуть его *общественную значимость*, важность принимаемого решения в системе экономических, политических и иных мероприятий государства<sup>2</sup>.

На первый взгляд эти два ряда критериев несовместимы. Но подход к критериям различия форм правовых актов существенным образом изменится, если не упустить из виду *социальную значимость юридических критериев*. Так, нормативный акт при прочих равных условиях имеет приоритет по своей социальной важности перед ненормативным уже потому, что нормативное решение принимается на долгие годы и служит основанием для принятия множества индивидуальных решений. Акт большей юридической силы по своему социальному значению при прочих равных условиях выше акта меньшей юридической силы. Акт, устанавливающий первоначальные нормы, служит основанием для актов, которые конкретизируют и разъясняют эти нормы и т.п. Что же касается процедуры принятия решений, то совершенно очевидно, что акт, принятый единолично, не может заменить собой коллегиального решения, изменить его и т.д. Это несовместимо с элементарными требованиями демократии.

В то же время из политической важности ненормативного решения может вытекать придание ему юридической формы, принятой для нормативного акта и даже для акта более высокой юридической силы (примером может служить оформление указами Президиума Верховного Совета СССР актов о назначении министров, о награждении в отличие от других индивидуальных актов, принимаемых в форме постановлений).

При использовании существующих конституционных норм за основу различия форм актов следует взять *критерий их социально-политической значимости*, принимая во внимание, что *общественное значение имеет не только содержание решения, но и его юридическая природа*, т.е. нормативность, юридическая сила и т.п. Поэтому форма актов может быть установлена в зависимости как от важности решения, так

<sup>1</sup> А.Ф. Шебанов, Некоторые вопросы правовой нормы и нормативных актов в советском общенародном праве, «Советское государство и право» 1964 г. № 7, стр. 101–104; Н. Петров, К вопросу о нормативности правовых актов, «Советское государство и право» 1963 г. № 9, стр. 129–130; Д.А. Керимов, Свобода, право и законность в социалистическом обществе, Госюриздат, 1960, стр. 184; А.А. Федосеев, Нормативные акты Советского государства и формы их выражения, автореферат кандидатской диссертации, Л., 1964, стр. 11; «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», стр. 130–132.

<sup>2</sup> Это правильно отмечает А.Ф. Шебанов в указанной статье.

и от его юридической силы, нормативности и других юридических свойств.

Следует при этом учитывать и положительный опыт сложившейся практики, поскольку для внешней формы акта традиции и даже звучание наименования играют далеко не последнюю роль. Ломать привычные формы без особой нужды представляется ненужным и даже вредным делом.

**Сфера действия правовых актов.** Действие правового акта есть определяемая государством возможность его применения в качестве обязательного предписания. Прекращение действия (утрата силы) или иное ограничение пределов действия правового акта означает, что за указанными законом пределами предписания данного акта применяться не могут<sup>1</sup>.

Пределы действия правовых актов, разумеется, устанавливаются государством, исходя из определенных политических, хозяйственных, моральных, и прочих «метаюридических» соображений. Но вместе с тем приходится считаться с уже существующей системой государственных органов, системой правовых норм и ее принципами, с правовыми свойствами некоторых отношений. Нельзя, например, распространить обязательность акта местной власти на территорию всего государства. При введении в действие новых норм необходимо разрешить вопрос о судьбе прав и обязанностей, установленных прежде действовавшими нормами в тех отношениях, которые продолжают существовать по новому закону, а также вопрос о моменте, с которого вступают в действие новые нормы и утрачивают силу прежние нормы.

Существуют и многие другие вопросы взаимодействия норм, требующие разрешения для того, чтобы исключить возможные коллизии, т.е. одновременное действие различных норм по одному и тому же вопросу. При этом нельзя не видеть большого политического, хозяйственного и морального значения правильного установления пределов действия правовых норм. Одновременное действие разных по содержанию норм по одному вопросу может привести к беспорядку, иногда к невозможности решить хозяйственные и бытовые вопросы, оказывает отрицательное воздействие на воспитание уважения к закону. Неправильное установление пределов действия закона может привести к нерациональному или несправедливому прекращению отношений, существенных для интересов государства или граждан и организаций, созданию пробелов в регулировании отдельных отношений и т.п.

В той мере, в какой пределы действия закона затрагивают его взаимосвязь с существующей системой норм, они относятся к юридической природе нормативных актов.

---

<sup>1</sup> Подробно о пределах действия нормативных актов см. А.А. Тилле, *Время, пространство, закон* изд-во «Юридическая литература», 1965.

Ниже мы остановимся на вопросах действия отдельных правовых актов именно в этих пределах.

**Нормативность правовых актов.** Как сказано выше, нормативность или ненормативность — одно из основных юридических свойств правовых актов. Этому вопросу посвящены последующие главы работы.

## ГЛАВА II НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ СОВЕТСКИХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

### 1. Нормативно-правовые и иные акты советских государственных органов

**Правовые и морально-политические решения государственных органов.** Правовые акты направлены на достижение тех или иных юридических последствий. Так, законы устанавливают общеобязательные правовые нормы. Индивидуальные акты управления порождают те или иные права или обязанности конкретных лиц либо организаций (таковы решения исполкома о предоставлении жилого помещения, наряд на поставку продукции, плановое задание и т.п.). Судебные решения преследуют цель разрешения споров и защиты прав, принудительного исполнения обязанностей.

Органы Советского государства используют в своей деятельности не только правовые акты, но и акты, содержащие призывы, декларации, обращения. Примером могут служить заявления и обращения Верховного Совета СССР к парламентам и правительствам других стран по вопросам международного положения и пр.

Акты такого рода не порождают правовых последствий, принимаются не с целью установить нормы права, возложить на кого-либо юридические обязанности или предоставить права и т.д. С принятием обращений, заявлений государство также не вызывает юридических санкций. Их значение состоит в том, чтобы выразить авторитетное мнение Советского государства, сущность его политики, мобилизовать массы на решение задач строительства коммунизма.

Отсутствие юридических последствий существенно отличает призывы, декларации, обращения от актов правового характера<sup>1</sup>. Нельзя поэтому согласиться с тем, что закрепление призывов, обращений в актах государственных органов свидетельствует о каком-то новом, «непринудительном» (т.е. не охраняемом аппаратом принуждения)

---

<sup>1</sup> Об этом см., например, «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», стр. 41–44; П.Т. Полежай, К вопросу о понятии социалистического права, «Право и коммунизм», изд-во «Юридическая литература», 1965, стр. 17–19; П.Е. Недбайло, Повышение роли права в период развернутого строительства коммунизма, «Правоведение» 1961 г. № 4, стр. 26.

элементе в советском праве<sup>1</sup>. Такого рода утверждения невольно ведут к смешению права с морально-политическими средствами руководства, которые широко используются государством в условиях социализма. В этих средствах состоит одно из проявлений большой внутренней идейной силы социалистического общества, которая выражается и в особой категории актов морально-политического руководства органов Советского государства.

Видеть в любом акте, в том числе и содержащем призывы, заявления и обращения Советского государства, только правовые формы его деятельности — значит невольно «оказывать» все разнообразные, прежде всего политико-воспитательные средства деятельности государственных органов. В то же время неверно считать акты, лишенные обязательности и правовых санкций, чем-то вроде «непринудительного права». Такого права не может быть согласно марксистскому учению о соотношении государства и права.

Расширение моральных факторов в период строительства коммунизма приводит к постепенному сближению социалистического права и коммунистической нравственности, но до полной победы коммунизма нельзя еще говорить о полном слиянии правовых и моральных методов руководства обществом. Поэтому необходимо четко различать морально-политические и правовые акты в деятельности советских государственных органов.

**Практическое значение категорий «нормативные» и «ненормативные» правовые акты.** Среди правовых актов и в теории, и на практике различаются *нормативные* и *ненормативные* акты. Эти категории имеют существенное значение прежде всего потому, что в них выражаются различные формы, а следовательно, и различные практические методы государственного руководства. Нормативные акты<sup>2</sup> служат выражением *правотворческой* деятельности государства, его органов. Именно в данной категории актов следует искать тот главный «строительный материал», из которого слагается действующее право<sup>3</sup>.

Ненормативные акты выражают формы деятельности органов государства, не связанные с правотворчеством, с установлением правовых норм. Таковы, например, индивидуальные акты управления, решения судов по конкретному делу и некоторые другие акты, о которых речь будет ниже. Ясно, что ненормативные акты не могут рассматри-

<sup>1</sup> С. А. Голунский, К вопросу о понятии правовой нормы в теории социалистического права, «Советское государство и право» 1961 г. № 4, стр. 26 и сл.; Н. Петров, К вопросу о нормативности правовых актов, «Советское государство и право» 1963 г. № 9, стр. 125 и сл.

<sup>2</sup> Здесь и далее под нормативными имеются в виду правовые нормативные акты, если иное не оговаривается особо.

<sup>3</sup> Отдельные нормы советского права по полномочию государства устанавливаются актами общественных организаций, например актами ВЦСПС, решениями колхозов. В настоящей работе рассматриваются нормативно-правовые акты только государственных органов, и в этих рамках исследуются соответствующие понятия.

ваться как источники права, как формы установления и выражения действующих правовых норм.

Без правильного отличия нормативных актов от ненормативных немислимы подготовка и оформление проектов актов государственных органов, систематизация, публикация и введение в действие правовых норм, расчистка законодательства от устаревших положений, учет действующего законодательства. Ряд правовых актов и официальных сборников правовых документов непосредственно пользуется понятием «нормативный акт» для определения этих практических задач государственных органов. В постановлении Совета Министров СССР от 20 марта 1959 г. № 293 «О порядке опубликования и вступления в силу постановлений и распоряжений Правительства СССР» говорится, в частности, что постановления, носящие нормативный характер, публикуются в «Собрании постановлений Правительства СССР»<sup>1</sup>, а также, что в постановлениях Правительства СССР нормативного характера должен быть указан срок введения их в действие<sup>2</sup>. Аналогичные правила предусмотрены для вступления в силу и публикации республиканских правительственных актов<sup>3</sup>.

Для общенормативных актов Верховного Совета СССР и его Президиума, актов Верховных Советов союзных республик и их Президиумов установлен особый порядок вступления их в силу, отличный от порядка вступления в силу «актов, не имеющих нормативного характера»<sup>4</sup>.

Задачи Юридической комиссии при Совете Министров СССР, юридических комиссий Советов Министров союзных республик в области кодификации и систематизации законодательства, учета законодательных актов тоже определяются применительно к актам, имеющим нормативный характер (или нормативным)<sup>5</sup>.

В издаваемых хронологических собраниях законодательства союзных республик помещаются нормативные акты<sup>6</sup>. Как собрание действующих нормативных актов подготавливается и систематическое Собрание действующего законодательства СССР.

Все это говорит о том, что категория нормативных актов глубоко вошла в юридическую практику, а задача их выделения из всей массы

<sup>1</sup> Это не единственный критерий для отбора актов, подлежащих публикации.

<sup>2</sup> СП СССР 1959 г. № 6, ст. 37.

<sup>3</sup> СП РСФСР 1959 г. № 4, ст. 35.

<sup>4</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1958 г. № 14, ст. 275; «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1958 г. № 10, ст. 510.

<sup>5</sup> Положение о Юридической комиссии при Совете Министров СССР (СП СССР 1958 г. № 10, ст. 89); Положение о Юридической комиссии Совета Министров РСФСР (СП РСФСР 1963 г. № 19, ст. 132).

<sup>6</sup> См., например, предисловие к «Хронологическому собранию законов Литовской ССР, указов Президиума Верховного Совета и постановлений Правительства Литовской ССР», т. 1, Государственное издательство политической и научной литературы, Вильнюс 1957.

актов государственных органов имеет непосредственное практическое значение для подготовки проектов нормативных актов, публикации и систематизации законодательства и, как мы увидим ниже, для правильного оформления законов, указов, а также решений правительства.

**Теоретическое значение категорий «нормативные» и «ненормативные» акты.** Категория нормативного акта, как и понятие правовой нормы, связана с правильным разрешением вопроса о понятии права. Известно, что наиболее реакционные буржуазные теории неоднократно использовали принижение значения законов и других нормативных актов для сознательного искажения понятия права. Так, Г. Кельзен в своей конструкции «ступенчатости норм» относит к правовым нормам наряду с предписаниями законов предписания индивидуальных административных актов, сделки. Реалистическая школа видит основное содержание права в судебных решениях, в фактических действиях правительства и его администрации и даже в «свистке полисмена». Законы, нормы права объявляются ее идеологами лишь «предположением о праве», а зачастую к ним пренебрежительно относятся, как к «клочкам бумаги». Не отстают от «реалистов» и представители естественноправовых доктрин эпохи империализма, выдающие «подлинное право» в «надзаконном сознании», в правовых чувствах, которыми якобы должны руководствоваться суд наряду с законом, а то и вопреки ему.

Реакционная социально-политическая подоплека этих теорий совершенно ясна: она заключается в оправдании беззакония, когда оно необходимо империалистическому государству для расправы с коммунистами и другими прогрессивными элементами, для сведения на нет значения демократического законодательства, принятого под давлением народных масс<sup>1</sup>. Юридический прием подобных реакционных теорий состоит в том, чтобы расширить понятие права далеко за пределы нормативных актов государства, создавая видимость правовой основы для судебных, административных и полицейских мер, проводимых в обход закона.

В противоположность этому признание источниками права закона и основанных на нем нормативных актов, составляющих юридическую основу ежедневных и многочисленных актов оперативного руководства и контроля, судебных решений и иных актов реализации правовых норм, по своей политической направленности является демократическим, прогрессивным. В условиях социализма оно выражает одну

<sup>1</sup> Приведенные положения буржуазных правовых теорий критически рассмотрены в работах многих юристов социалистических стран (см., например, В.А. Туманов, Критика современной буржуазной теории права, Госюриздат, 1957; Г.Л. Сайдлер, Юридические доктрины империализма, Госюриздат, 1959; Д.А. Керимов, Свобода, право и законность в социалистическом обществе; С.Л. Зивс, Кризис буржуазной законности в современных империалистических государствах, изд-во АН СССР, 1958; В.М. Корещкий, «Общие принципы права» в международном праве, Киев, 1957; Имре Сабо, Социалистическое право.

из сторон развития социалистической демократии, неразрывно связанной с укреплением правопорядка и совершенствованием правовых норм.

В советской правовой науке понятие права рассматривается как совокупность или система норм, установленных государством и выражающих волю господствующего класса или волю народа в социалистическом обществе. Исходя из этого понятия, которое разделяется подавляющим большинством советских юристов, основным источником или формой выражения права считается нормативный акт.

В советской юридической литературе норма права, которая служит непосредственным содержанием нормативного акта, рассматривается как общее правило поведения, как предписание общего характера<sup>1</sup>. Однако некоторые юристы пытаются распространить понятие нормы (или нормативности) на предписания конкретного характера, например на постановления о строительстве конкретного завода, электростанции, на оперативные предписания о конкретных задачах и мероприятиях, имеющие значение для большого круга лиц<sup>2</sup>, рассматриваемые как особые нормы или нормы организационного планового руководства<sup>3</sup>.

В Советском государстве, непосредственно осуществляющем в широких масштабах функции руководства хозяйственным и социально-культурным строительством, действительно получили большое распространение акты оперативного руководства хозяйством, деятельностью социально-культурных учреждений. В этих актах встречаются самые разнообразные правовые предписания: постановка конкретной задачи, определение средств решения данной задачи, сроков ее выполнения, организаций и лиц, ответственных за ее выполнение, форм и средств контроля за выполнением поставленной задачи, мер, стимулирующих выполнение поставленной задачи, и т.п. В силу этого организационное руководство хозяйством и социально-культурным строительством неизбежно предполагает издание *актов, разнообразных по своей юридической природе*. И было бы бесплодной попыткой втис-

---

<sup>1</sup> См., например: Теоретические вопросы систематизации советского законодательства. С. 45–49; *Полежаи П.Т.* К вопросу о понятии социалистического права // Право и коммунизм. С. 16–17; *Шебанов А.Ф.*, Некоторые вопросы правовой нормы и нормативных актов в советском общенародном праве, «Советское государство и право» 1964 г. № 7, стр. 99.

<sup>2</sup> С.Н. Соловьев, Правовая природа социалистических планов, «Вопросы советского административного и финансового права», изд-во АН СССР, 1952, стр. 96 и сл.; Ц.А. Ямпольская, О правовой норме и правовом отношении, «Советское государство и право» 1951 г. № 9, стр. 36–37; А.Ф. Шебанов, Некоторые вопросы теории нормативных актов в связи с систематизацией советского законодательства, «Советское государство и право» 1960 г. № 7, стр. 150–151; С.А. Голунский, К вопросу о понятии правовой нормы в теории социалистического права, «Советское государство и право» 1961 г. № 4, стр. 23 и сл.

<sup>3</sup> С.М. Берцинский, Советская административно-правовая норма планового организационного руководства, «Советское государство и право» 1965 г. № 1, стр. 114–116.

нуть все такие акты и их отдельные предписания в одну категорию — нормативных актов. Но именно это ошибочное стремление и характерно для тех ученых, которые разделяют приведенную выше точку зрения об особых нормах планового руководства в социалистическом обществе, отличных от норм, формулирующих правило поведения в абстрактной форме.

Предписания о конкретных задачах и заданиях, о проведении конкретных мероприятий нельзя противопоставлять «абстрактным нормам», которые устанавливают дозволения, запреты или должное поведение, утверждая, что статьи, построенные в «абстрактной форме», предоставляют ход дела самотеку, в то время как постановление задания подчеркивает активную, организующую роль государственных органов и оставляет более широкую область для проявления инициативы<sup>1</sup>.

Закрепление в законе общего порядка осуществления хозяйственных мероприятий служит необходимой предпосылкой правильного направления всей повседневной организаторской деятельности государственных органов. Иначе в этой деятельности неизбежно открывается простор для субъективизма и произвола, в том числе и в установлении конкретных плановых заданий. Значение совершенствования общих норм для установления твердого порядка в хозяйственно-организаторской и культурно-воспитательной деятельности Советского государства, в области планирования, материально-технического снабжения хозяйственной деятельности предприятий, колхозов и совхозов неоднократно отмечалось в решениях пленумов ЦК КПСС, съездов партии<sup>2</sup>.

И уже на основе общего порядка, закрепленного в общих правилах поведения, должны определяться конкретные меры и направление деятельности производственных коллективов трудящихся, государственных органов, общественных организаций, поведение отдельных лиц.

Организирующая роль социалистического государства выражается прежде всего в правильном отражении объективных закономерностей

<sup>1</sup> С.А. Голунский, К вопросу о понятии правовой нормы в теории социалистического права, «Советское государство и право» 1961 г. № 4, стр. 24, 30.

<sup>2</sup> Л.И. Брежнев на мартовском (1965 г.) Пленуме ЦК КПСС подчеркивал, что стабильный план закупок сельскохозяйственных продуктов и стимулирование роста товарной продукции являются важным средством дальнейшего подъема сельскохозяйственного производства (Л.И. Брежнев, О неотложных мерах по дальнейшему развитию сельского хозяйства СССР, Политиздат, 1965, стр. 19). А.Н. Косыгин на сентябрьском (1965 г.) Пленуме ЦК КПСС отмечал как важнейшие направления совершенствования форм планового руководства повышение роли перспективных планов и научно обоснованных нормативов для планирования, установления прочных законодательных гарантий расширяющихся прав предприятий (А.И. Косыгин, Об улучшении управления промышленностью, совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства, Политиздат, 1966, стр. 19–20). Как известно, названные меры в настоящее время успешно проводятся в жизнь; они послужили важным поворотным пунктом в развитии практики руководства народным хозяйством СССР. См. также «Материалы XXII съезда КПСС», стр. 400.

строительства коммунизма, в создании всех условий для их всестороннего действия и развития общества в соответствии с этими закономерностями. Наиболее стабильные законы развития общества получают свое отражение в праве в форме общих принципов и правил общественной жизни, а конкретные проявления закономерностей в различных случаях направляются государством с помощью постановки конкретных задач, заданий, распоряжений, имеющих часто значение отнюдь не для одного лица, а для больших коллективов, для целых отраслей промышленности, народного хозяйства и т.п.

И обе эти правовые формы руководства, взаимодействуя друг с другом, обеспечивают достижение целей строительства коммунизма, поставленных партией и Советским государством. Поэтому нет оснований противопоставлять одну форму другой и искать преимущества конкретного задания перед общей нормой<sup>1</sup>.

Следует также отметить, что распространение нормативности на некоторые индивидуальные распоряжения практически неприемлемо также потому, что оно не помогает решению задач упорядочения законодательства, внесению устойчивости и порядка в общественные отношения. А юридический аспект осуществления программного положения о совершенствовании правовых норм, регулирующих хозяйственно-организаторскую и культурно-воспитательную деятельность, состоит прежде всего в их упорядочении, создании единых кодексов и положений, сокращении числа нормативных актов, которые разрешают те или иные вопросы хозяйственного и культурного строительства. Это облегчает пользование нормативным материалом, способствует устранению противоречий между отдельными актами и т.п.

Ясно, что приводить в порядок и систему, кодифицировать имеет смысл только акты общего значения, которые служат масштабом (мерилом) поведения в неограниченном числе случаев. А такими могут быть лишь нормативные акты, устанавливающие содержание, условия и пределы действия различных правовых норм.

## 2. Понятие нормативно-правового акта

**Определение.** Значение нормативных актов обуславливает и большую практическую и теоретическую важность правильного определения понятия нормативно-правового, или нормативного, акта. Этому понятию правовая наука уделила много внимания, и мы можем сейчас, не возвращаясь к повторению того, что уже широко обосновано в

---

<sup>1</sup> При этом только недоразумением можно объяснить вывод о том, что при такой постановке вопроса почти вся деятельность Советского государства по осуществлению хозяйственно-организаторской и культурно-воспитательной функции «окажется за пределами правовой науки» (С.А. Голунский, К вопросу о понятии правовой нормы в теории социалистического права, «Советское государство и право» 1961 г. № 4, стр. 32). Ведь правовая наука изучает не только нормы, но и акты их применения, результаты этого применения и многое другое.

трудах советских юристов и правоведов других стран, непосредственно обратиться к тем моментам определения названного понятия, совершенствование которых представляется необходимым прежде всего с точки зрения практики правотворчества и систематизации законодательства.

В советской юридической литературе преобладает определение нормативного акта как *акта, содержащего нормы права*<sup>1</sup>. Им широко пользуются и в практической работе.

Это определение верно отражает особенность основной массы нормативных актов. Однако в процессе государственного руководства весьма часто принимаются акты, природа которых не может быть правильно раскрыта с помощью данного определения.

В практике систематизации законодательства союзных республик возникает, например, вопрос о природе актов республиканских органов, *излагающих содержание общесоюзных актов*, с тем чтобы *довести до сведения* исполнителей нормы союзного законодательства<sup>2</sup>. Согласно приведенному выше определению такой республиканский акт надо рассматривать как нормативный, поскольку он содержит нормы права. Но отсюда с неизбежностью вытекал бы вывод об особой категории республиканских нормативных актов, содержащих нормы союзного законодательства, следовали бы практические рекомендации о необходимости включать их в хронологические и систематические собрания республиканского законодательства, принимать особые акты республик о признании этих актов утратившими силу.

Однако практика в ряде союзных республик идет по иному пути. В частности, в предисловии к Хронологическому собранию Законов, Указов Президиума Верховного Совета и постановлений Правительства РСФСР, изданному в 1959 году, специально оговаривается, что из текста актов исключены статьи, излагающие содержание общесоюзных актов. Той же позиции придерживается Юридическая комиссия при Совете Министров РСФСР и при составлении Систематического собрания законодательства РСФСР. В Хронологическое собрание законо-

<sup>1</sup> Например, Г.И. Петров, Источники советского административного права. «Правоведение» 1958 г. № 4, стр. 35; «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», стр. 40 и др.; А.Ф. Шебанов, Нормативные акты Советского государства, изд-во МГУ, 1956, стр. 6, 8; А.М. Васильев, Нормативные акты Советского социалистического государства, ВЮЗИ, 1955, стр. 4, 7.

<sup>2</sup> Речь идет здесь только об актах, принятых с целью довести до сведения союзные нормы, а не об актах республик, воспроизводящих нормы союзного закона в тексте республиканских законов (например, нормы Основ — в кодексах законов союзных республик). Так, в постановлениях Совета Министров Азербайджанской ССР № 742–744 от 18 ноября 1964 г. содержится изложение постановлений Совета Министров СССР от 6 ноября 1964 г. об утверждении Положений по вопросам социального обеспечения колхозников. Никаких дополнительных республиканских норм этими постановлениями не устанавливалось (СП Азербайджанской ССР 1964 г. № 22, ст.ст. 108–110). Названные постановления Совета Министров Азербайджанской ССР не могут рассматриваться как источники норм излагаемых в них общесоюзных актов, поскольку вопросы пенсионного обеспечения относятся к компетенции СССР.

дательства Таджикской ССР такие акты также не включаются. И этот путь представляется правильным потому, что республиканский акт, если в нем только излагаются союзные нормы, не может рассматриваться как *акт, устанавливающий данные* нормы, как акт правотворчества органов союзной республики. Таким образом, существуют акты, которые содержат изложение правовых норм, принятых вышестоящим органом, но не являются актами правотворчества и в силу этого не могут считаться нормативными актами — источниками права.

Нельзя не отметить и другой стороны правотворческой практики, когда принимаются акты правотворчества, сами не содержащие правовых норм, но, несомненно, имеющие значение для установления новых правовых норм, для придания им юридической силы либо для отмены правовых норм, изменения их редакции, распространения сферы их действия и т.п.

Таковы, например, акты (их статьи, пункты и пр.) об утверждении положений, правил или инструкций; законы об утверждении основ или кодексов; законы об утверждении указов Президиума Верховного Совета СССР или союзной республики; акты либо их статьи, пункты, содержащие *поручения* об издании нормативного акта. В таких актах содержание правовых норм не излагается, но их изданием придается определенная юридическая сила тем нормам, которые имеются в актах, утверждаемых или принимаемых во исполнение поручения.

Часто принимаются и акты об изменении отдельных норм без изложения их новой редакции, перечни актов, признанных утратившими силу. Они также не содержат измененных или отмененных норм, а лишь отсылают к тем актам, в которых такие нормы изложены. Например, формулировка: «В абзаце первом пункта 4 слова: «министерствами культуры союзных республик» заменить словами: «государственными комитетами Советов Министров союзных республик по печати»<sup>1</sup>, — не может дать представления о содержащемся в измененном пункте правиле поведения. Для этого надо обратиться к самому акту. Перечни актов, утративших силу, содержат лишь наименования актов и номера тех статей, которые утратили силу<sup>2</sup>.

Названные выше акты не являются тем не менее актами применения норм права к отдельному случаю, к конкретным лицам и т.п. Они не могут рассматриваться как действующие однократно, поскольку их правовое значение сохраняется до тех пор, пока действует основной акт, утвержденный законом или постановлением правительства, принятый во исполнение поручения, либо акт, нормы которого изменяются. Акты об отмене правовых норм (хотя они могут быть и не связаны с действу-

<sup>1</sup> СП СССР 1965 г. № 10, ст. 73 (подп. «б» п. 2 перечня «Изменений»).

<sup>2</sup> Например, постановление Совета Министров СССР от 3 января 1967 г. № 4 «О признании утратившими силу решений Правительства СССР в связи с утверждением нового устава железных дорог Союза ССР» (СП СССР 1967 г. № 2–3, ст. 10).

ющими нормами) тоже не являются актами применения к одному или нескольким случаям, а прекращают раз и навсегда действие отменяемой нормы, делают невозможным ее применение вообще.

Подобные акты, направленные на утверждение, изменение или отмену действия правовых норм, но *не содержащие этих норм*, следует рассматривать как акты *нормативно-вспомогательного значения*<sup>1</sup>.

Как видно из сказанного, такие акты не охватываются приведенным выше определением: они *не содержат* норм права. Но на практике приходится решать их судьбу при издании новых актов, при составлении перечней актов, утративших силу, решать вопросы целесообразного отражения этих актов в хронологических и систематических собраниях законодательства. И именно эта практика подтверждает значение названной категории актов как правотворческих, как разновидности нормативных актов.

Значение нормативно-вспомогательных актов ускользает от внимания, когда речь идет о применении правовых норм, содержание которых достоверно известно в полном объеме, например норм кодифицированного законодательства, где учтены все новейшие изменения. Но оно возрастает тогда, когда нужно определить, какие же из разрозненных, некодифицированных норм действуют в настоящее время, на какие отношения они распространены законодателем и т.п. Только всесторонний учет всех дополнительных актов законодателя может обеспечить в таких случаях правильное применение закона. Этот учет совершенно необходим и в процессе упорядочения законодательства, его дальнейшей кодификации.

Нам могут возразить, что научное понятие должно отражать главное в данном явлении, его существо. Но и с точки зрения существа явления всякий нормативный акт есть *источник права* в юридическом смысле, т.е. акт, с принятием которого возникают новые правовые нормы, изменяются или отменяются действовавшие ранее<sup>2</sup>. Определение нормативного акта как акта, содержащего нормы права, или как «формы выражения правовых норм» не отвечает на основной вопрос: служит ли правовой акт государственного органа источником (в юридическом смысле) содержащихся в нем норм или нет. Таким может быть лишь акт, в котором выражена воля компетентного органа государства об установлении правила поведения, о его изменении или отмене.

<sup>1</sup> Во введении к Систематическому собранию действующих законов СССР издания 1926 года акты, дополняющие, изменяющие и отменяющие прежние нормы, были названы «производными» (книга первая, изд-во УД СНК СССР, М., 1926, стр. 111). Категория производных актов и их соотношение с нормативно-вспомогательными рассматривается автором настоящей работы в статье «Вспомогательные и производные акты правотворчества» («Ученые записки ВНИИСЗ», вып. 8, М., 1966, стр. 27 и сл.).

<sup>2</sup> Мы оставляем здесь в стороне спор о том, какой из научных терминов – «источник права» или «форма права» – более приемлем для характеристики «функций» нормативного акта. Нам кажется более приемлемым термин «источник права», если не забывать о его специфическом для юриспруденции значении.

Учитывая все сказанное выше, следует прийти к выводу, что правильное определение понятия нормативно-правового акта не может отвлекаться от назначения данного акта, от его юридической функции и ограничиваться только указанием на необходимость обнаружить изложение правовых норм в его тексте. Определение должно выделять главный признак — *правотворческое назначение нормативного акта как акта, оформляющего установление, изменение или отмену* правовых норм.

Таким определением, во-первых, охватываются все категории актов правотворчества — и основные и нормативно-вспомогательные, а все акты правотворческого назначения отграничиваются от актов, не связанных с правотворчеством.

Во-вторых, предложенное определение более рельефно подчеркивает и *правовое значение основных нормативных актов*, заключающееся не только в изложении содержания правовых норм, но и в *придании им общеобязательной (юридической) силы*, в первоначальном установлении правовых норм<sup>1</sup>.

Наконец, как будет показано ниже, правотворческое назначение акта служит важным критерием для полной характеристики признаков нормативно-правового акта.

Приведенное выше определение было дано автором настоящей работы и ранее<sup>2</sup>. Здесь следует уточнить, что акты, оформляющие установление правовых норм, а иногда и акты, их изменяющие, в большинстве случаев также излагают содержание соответствующих норм. Это особенно важно подчеркнуть потому, что именно прямым изложением содержания общих правил поведения нормативный акт отличается от правового обычая и прецедента. При использовании этих видов источников права, широко применяемых в буржуазных государствах, содержание правовых норм остается за пределами актов государственной власти, что позволяет произвольно толковать и при-

---

<sup>1</sup> Определение нормативного акта как акта, устанавливающего нормы права, дается в ряде работ юристов социалистических стран, например в главах учебников и учебных пособий по теории государства и права, написанных С.Ф. Кекечьяном («Теория государства и права», Госюриздат, 1949, стр. 364; «Теория государства и права», Госюриздат, 1955, стр. 359; «Теория государства и права», изд-во АН СССР, 1962, стр. 409). В книге «Законодательная техника», изданной ЛГУ в 1965 году, подчеркивается, что «нормативный акт... устанавливает определенное, юридически обязательное правило поведения» (стр. 18). Польский юрист Е. Старосьцяк также отмечает, что «нормативный акт создает правило поведения» («Правовые формы административной деятельности», Госюриздат, 1959, стр. 80). Наиболее определенно, с обоснованием своей позиции дает понятие нормативного акта как «правового акта, который выражает волю государства, направленную на установление, изменение или отмену юридических норм», С.С. Алексеев («Общая теория социалистического права», вып. III, стр. 40–43).

<sup>2</sup> См. изложение доклада автора «Нормативные акты органов Советского государства как источники права» в «Ученых записках ВНИИСЗ», вып. 3, М., 1964, стр. 198; «Общая теория советского права», изд-во «Юридическая литература», 1966, стр. 136; «Правотворческое значение нормативного акта», «Советское государство и право» 1965 г. № 11, стр. 51.

менять на практике обычаи и решения судов, послужившие источником прецедентного права<sup>1</sup>.

Следует также уточнить, что имеется в виду под актом государственного органа — сам закон, как письменный документ, или решение представительного органа об утверждении (принятии) закона. Под юридическим источником или формой выражения правовых норм в советской литературе справедливо понимают не само правотворческое действие, а его обязательную форму, с помощью которой воля господствующего класса, а у нас воля народа возводится в закон, в норму права<sup>2</sup>. Разделяя эту точку зрения, мы считаем возможным отразить и в самом определении нормативно-правового акта его «реальное бытие» в виде письменного документа, закрепляющего правотворческое решение государственного органа. Тем самым будет преодолен тавтологический недостаток ранее данных определений, всегда начинавшихся словами: «нормативный акт есть акт...».

С учетом сказанного можно дать следующее определение нормативно-правового акта органов Советского государства.

*Нормативно-правовые акты органов Советского государства — это законы, указы, постановления и другие письменные документы установленной формы, закрепляющие решения полномочных органов, направленные на установление, изменение или отмену правовых норм, как правило, выражающие содержание этих норм, определяемое волей советского народа, и призванные обеспечить регулирование общественных отношений в интересах строительства коммунизма.*

**Природа смешанных актов.** Определение нормативного акта как акта, оформляющего установление, изменение или отмену правовых норм, вызывает ряд трудностей при характеристике актов государственных органов, которые содержат одновременно нормативные, индивидуальные, а иногда и иные ненормативные предписания. Подобные акты по своей юридической природе являются смешанными или разнородными<sup>3</sup>.

Акты, содержащие разнородные по своей юридической природе предписания<sup>4</sup>, особенно часто встречаются в области государственно-

<sup>1</sup> Неопределенность и возможность произвольного использования правового обычая и прецедента много раз отмечалась в советской юридической литературе (например, Н.Г. Александров, Понятие источника права, «Ученые труды ВИЮН», вып. III, Юриздат, 1946; И.Б. Новицкий, Источники советского гражданского права, Госюриздат, 1959, стр. 126; А.Ф. Шебанов, Вопросы теории нормативных актов в советском праве, автореферат докторской диссертации, изд-во МГУ, 1965, стр. 17–18 и др.).

<sup>2</sup> Например, «Теория государства и права», Госюриздат, 1955, стр. 358; «Основы теории государства и права», Госюриздат, 1963, стр. 378; А.И. Лепешкин, А.И. Ким, Н.Г. Мишин, П.И. Романов, Курс советского государственного права, т. 1, Госюриздат, 1961, стр. 64.

<sup>3</sup> И.С. Самощенко справедливо отмечает, что во многих случаях «юридические акты сочетают в себе и нормы права и индивидуальные предписания» («Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», стр. 81).

<sup>4</sup> Далее мы для краткости именуем их «смешанными актами».

го управления. Практические задачи исполнительской и распорядительской деятельности в огромном числе случаев требуют для разрешения того или иного вопроса одновременного издания и нормативных, и правоприменительных, и надзорных предписаний. Естественно, что нецелесообразно издавать для разрешения одного вопроса два (или более) разных акта в соответствии с юридической природой предписаний. К тому же различные правовые предписания часто не могут быть оторваны одно от другого и по своему содержанию.

Значение нормативного акта приобретает уже тогда, когда в нем налицо даже отдельные предписания, устанавливающие правовые нормы, вводящие их в действие (или изменяющие, отменяющие эти нормы). Наличие этих предписаний говорит о том, что акт *в одной из своих частей является нормативным*. В другой части данный акт может быть индивидуальным, в третьей — надзорным и т.п.

В советской юридической литературе были попытки отнести к нормативным только те постановления, в которых нормативные пункты составляют основное содержание. Те же постановления, которые содержат *лишь отдельные* нормативные пункты, не составляющие их основного содержания, согласно этому взгляду не принимают в целом нормативного характера<sup>1</sup>. Подобный подход может привести к серьезным заблуждениям и ошибкам при отборе нормативных актов.

Сторонники противоположной точки зрения исходят из того, что всякий акт, содержащий хотя бы одно нормативное положение, является источником права, нормативным актом. Такой вывод считают необходимым для отбора актов в целях систематизации<sup>2</sup>.

Представляется, что различия между приведенными двумя позициями обусловлены подходом к классификации актов по принципу «*tercium non datur*», что каждый акт в целом может быть или нормативным, или ненормативным. Но такой подход не вытекает и из рассуждений самих авторов обеих указанных точек зрения. Как те, так и другие признают, что многие акты содержат разнородные по своей правовой природе положения, что в них речь в сущности идет о нормативности *отдельных предписаний* (преобладающих или единичных в содержании того или иного акта), что официальной систематизации подлежат, как правило, лишь нормативные части (статьи, пункты, параграфы) подобных актов.

Но раз это так, то следует признать категорию смешанных актов, устанавливающих различные по своей юридической природе предписания.

<sup>1</sup> Например, П.Г. Мишунин и Н.В. Миронов, О юридической природе актов, издаваемых высшими исполнительными и распорядительными органами государственной власти СССР, союзных и автономных республик, «Советское государство и право» 1957 г. № 8, стр. 26–27.

<sup>2</sup> «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», стр. 81–82.

Признание такой категории не нанесет ущерба практике систематизации законодательства. Ведь отбор нормативных актов ведется не по их заголовку, а по их содержанию. По существу помещению в собрания законодательства подлежит не весь акт, а только его нормативная часть, т.е. нормативные положения. По этому принципу все смешанные акты подлежат изучению полностью и не ускользнут от внимания систематизатора, а систематическое или хронологическое собрание с большим основанием может именоваться собранием нормативных актов, поскольку ненормативная часть смешанных актов в них не помещается.

Конечно, исключение ненормативной части акта не может рассматриваться как абсолютное правило. Совершенно недопустимо, например, не включать в собрания те ненормативные пункты и статьи, которые необходимы для правильного понимания помещенных в данном акте норм. Но едва ли правильно вообще не освобождать собрания действующего законодательства от ненормативных положений, не пользоваться для этого самой категорией «ненормативное предписание». Следует поэтому считать полезной практику составления хронологических собраний в отдельных союзных республиках, согласно которой из текста акта исключаются с оговоркой «не приводятся как ненормативные» те части и пункты, которые бесспорно носят ненормативный характер и не имеют значения для понимания норм, подлежащих включению в собрания. Так поступают, в частности, при составлении Хронологического собрания законодательства в Таджикской ССР. При этом, естественно, повышается ответственность составителей собрания за правильный отбор нормативного материала, но, безусловно, повышается также качество и практическое значение самих собраний, значительно сокращается их объем.

### **ГЛАВА III** **ПРИЗНАКИ НОРМАТИВНОСТИ ПРАВОВЫХ** **ПРЕДПИСАНИЙ**

#### **1. Норма права и нормативное предписание**

**Соотношение нормы и предписания.** Определение понятия нормативного акта само по себе не отвечает на вопрос о критериях отбора нормативных актов. Такие критерии (признаки) могут быть выработаны только путем анализа содержания разнообразных предписаний государственных органов и определенного обобщения результатов этого анализа.

Всякий нормативный акт так или иначе влияет на конечный результат правотворчества — правовую норму. Это относится как к актам, непосредственно излагающим содержание правовых норм, так и к актам, распространяющим их действие, утверждающим данные нормы

и ко всем иным нормативно-вспомогательным актам. В силу такой связи в большинстве случаев задачу определения признаков нормативного акта сводят к определению признаков правовой нормы. По существу во многих работах советских юристов эти вопросы сливаются воедино<sup>1</sup>.

Как известно, норма права представляет собой государственно-обязательное правило поведения общего характера, с помощью которого возможно регулировать поведение людей (и их организаций) во всех отдельных случаях, относящихся к виду общественных отношений, предусмотренных данной нормой. Такая возможность была достигнута в истории общества не сразу, а путем длительного накопления опыта руководства. Развитие правовых форм регулирования общественных отношений шло долгие столетия от частного к общему, от накопления опыта разрешения единичных дел судами, иными органами государства, от отдельных фактов производства и обмена к общему правилу разрешения тех или иных вопросов<sup>2</sup>. И выработка самого *способа* нормативного руководства с помощью общих правил, несмотря на то, что их классовое содержание тысячелетиями было эксплуататорским, угнетательским, представляет собой большое завоевание человеческой культуры. Этот способ применения «равного масштаба», «равной меры», как особой, «цивилизованной» формы права К. Маркс и В.И. Ленин считали неизбежным и в социалистическом обществе, рассматривая его как способ, присущий всякому праву развитого классового общества<sup>3</sup>.

По нашему мнению, всякая норма права есть правило поведения людей. Отдельные авторы предлагают считать каждую правовую норму правилом, но не всегда правилом поведения. Однако слово «правило» не имеет смысла, когда не указан объект приложения правила. Для права таким непосредственным объектом может быть только человеческое поведение. Если правовую норму признать просто правилом, то тогда надо объяснить, что же еще, кроме поведения, регулирует право.

Пытаясь объяснить это, ссылаются на предписания об установлении государственных границ, о структуре и образовании государственных органов, о тарифах и ценах, о порядке деятельности государственных

<sup>1</sup> Например, А.Ф. Шهبанов пишет, что «взятые в своей совокупности указанные выше особенности правовой нормы могут быть приняты как основа при определении понятия нормативного акта и критериев его отличия от актов применения норм права» («Советское государство и право» 1960 г. № 7, стр. 146); А.С. Пиголкин рассматривает признаки нормы права, отличающие ее от индивидуальных актов применения правовых норм («Правовая норма — регулятор общественных отношений», «Ученые записки ВИЮН», вып. 17, М., 1963, стр. 5–7).

<sup>2</sup> К. Маркс, Ф. Энгельс, Избранные произведения, т. I, Госполитиздат, 1955, стр. 576; К. Маркс и Ф. Энгельс, Соч., т. 4, стр. 153–154.

<sup>3</sup> К. Маркс и Ф. Энгельс, Соч., т. 3, стр. 336–337; т. 19, стр. 19; В.И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 33, стр. 92–95.

ных и общественных организаций, в которых якобы нет правил поведения<sup>1</sup>.

Во-первых, бросается в глаза, что многие из этих исключений на деле представляют собой типичные правила поведения (цены, тарифы, порядок деятельности организаций). Во-вторых, мало сказать, например, что есть нормы, устанавливающие принципы, юридические определения, правосубъектность, в отличие от норм, непосредственно регулирующих поведение людей<sup>2</sup>. Надо показать, что же является реальным объектом приложения этих принципов, определений и т.п. Если, хотя бы и через другие нормы, данные принципы и определения все же регулируют только поведение людей и ничего более<sup>3</sup>, то нелогично отрицать за ними качества таких правил, которые устанавливают наиболее общие начала поведения.

Нельзя заметить поведение как объект воздействия норм права и более общим понятием «общественные отношения». Содержание ряда общественных отношений заключается в объективных закономерностях, которые только отражаются в праве, но не регулируются им, поскольку регулировать в социальном смысле можно только то, что так или иначе связано с волевыми поступками человека<sup>4</sup>. Поэтому право регулирует не всякие общественные отношения. Производственные отношения, отношения классов, определяющие исторические закономерности, объективные свойства общественных отношений, не регулируются, а закрепляются правом путем воздействия на поступки людей с учетом использования объективных закономерностей. Тем самым создаются необходимые условия для действия одних закономерностей, ограничивается действие других и т.п.

Разрешая вопрос о нормативности правового акта, его отдельных статей, пунктов, конечно, следует исходить из характерных черт правовой нормы. Нормативность акта не может по существу расходиться с его содержанием — нормой права, поскольку форма всегда есть выражение определенного содержания.

---

<sup>1</sup> Например, В.Н. Суходрев, О некоторых вопросах теории и практики систематизации советского законодательства, «Советское государство и право» 1960 г. № 8, стр. 95. См. также Отчет о научно-методической конференции в Юридической комиссии при Совете Министров СССР, «Советское государство и право» 1960 г. № 7, стр. 153.

<sup>2</sup> А.С. Пиголкин, Правовая норма — регулятор общественных отношений, «Ученые записки ВИЮН», вып. 17, стр. 8–12.

<sup>3</sup> Это по существу признает и А.С. Пиголкин (там же, стр. 8). Подробнее о принципах права см. гл. I раздела третьего настоящей работы.

<sup>4</sup> То, что право непосредственно регулирует волевые отношения, поведение людей, обосновано в работах многих юристов. Например, С.Н. Братусь, Предмет и система советского гражданского права, Госюриздат, 1963, стр. 9–15; Н.Г. Александров, Право и законность в период развернутого строительства коммунизма, Госюриздат, 1961, стр. 188–191; В. Кнапп, По поводу дискуссии о системе права, «Советское государство и право» 1957 г. № 5, стр. 115; Б.В. Шейндлин, Сущность советского права, изд-во ЛГУ, 1959, стр. 104–109.

Однако при всей важности характерных черт правовой нормы для определения признаков нормативного акта нельзя забывать об известном несовпадении этих категорий как формы и содержания права<sup>1</sup>. Поэтому не все то, что характеризует норму права (содержание), в одинаковой степени относится к нормативному акту и его отдельным предписаниям (к форме). Признаки акта и правовой нормы взаимосвязанны, но не тождественны. Содержание правового акта непосредственно выражено в его тексте, распадающемся на статьи, пункты, абзацы, предложения, которые и образуют *отдельные предписания* этого правового акта. Под *правовым предписанием* мы имеем в виду то или иное логически завершенное положение, прямо сформулированное в тексте акта государственного органа и содержащее обязательное для других лиц, организаций решение государственной власти. Большинство правовых предписаний совпадает со статьей, пунктом или абзацем (частью) статьи либо пункта юридического акта. Однако правовые предписания могут быть выражены и во вводной части акта (например, «утвердить такой-то закон»), в приложениях к нему. Так, перечень товаров, в отношении которых установлен определенный порядок утверждения цен, или порядок распределения, таблица оптовых цен представляют собой единое предписание<sup>2</sup>.

*Правовое предписание — это самый текст статей, пунктов или других грамматически и логически завершенных частей нормативных актов.* Ниже речь идет главным образом о признаках нормативности предписаний, т.е. самого текста законодательных и правительственных актов, их статей, пунктов, абзацев и т.п. Вопрос о том, как определить нормативность текста акта, — один из самых существенных вопросов практики систематизации законодательства.

**Существо нормативности правовых предписаний.** Сущность правовой нормы как общего правила поведения заключается в том, что она распространяет свое действие не на отдельные, единичные обстоятель-

---

<sup>1</sup> Вопрос о том, что норма выступает в качестве содержания права, не является бесспорным. Ряд советских юристов рассматривают норму или ее основные качества — общий и обязательный характер — как внутреннюю форму права, а нормативный акт — как его внешнюю форму (например, Б.В. Шейндлин, Сущность советского права, стр. 88–89; И.Е. Фарбер, О сущности права, Саратов, 1959, стр. 47). Признавая правильность положений о различных ступенях формы в праве, мы тем не менее видим в норме не только внутреннюю форму, но и содержание права одновременно. Можно согласиться с Д.А. Керимовым, который пишет: «В правовой норме следует различать: какое в ней установлено правило поведения (содержание) и как это правило поведения структурно организовано (форма)» (Д.А. Керимов, Свобода, право и законность в социалистическом обществе, стр. 203–204).

<sup>2</sup> Например, приложение 1 и 2 к постановлению Совета Министров РСФСР от 7 августа 1963 г. № 974 «О порядке планирования товарооборота и других показателей развития торговли в РСФСР» (СП РСФСР 1963 г. № 15, ст. 101); приложение к постановлению Совета Министров РСФСР от 7 февраля 1963 г. № 157 (СП РСФСР 1963 г. №3, ст. 15).

ства, случаи и отношения, а на определенный *вид, на категории* общественных отношений<sup>1</sup>.

Возможность применения предписаний к виду общественных отношений с очевидностью вытекает из текста большинства нормативных предписаний, содержащих изложение правовых норм. Таковы, в частности, почти все статьи гражданских, уголовных, процессуальных кодексов, кодексов законов о труде и т.п., в которых формулируются права и обязанности собственника, сторон обязательства, наследников, рабочих, служащих и администрации, порядок разрешения гражданских, уголовных и трудовых дел, виды правонарушений и виды наказания за их совершение, применяемого всякий раз, когда совершено правонарушение данного вида (подпадающее под признаки состава преступления).

Подобные типичные предписания актов государственных органов нормативны не только по своему содержанию и по своей направленности на регулирование вида общественных отношений, но и по форме выражения в них правовых норм.

Для установления нормативности таких предписаний, занимающих главное место в нормативных актах, различие между нормой (содержанием) и формой ее выражения (текстом статьи закона) не столь существенно. Типичное предписание нормативного акта вполне можно назвать нормой в том смысле, что в этом предписании существо нормативности (воздействие на вид отношений) прямо и непосредственно вытекает из текста закона. Например, ст. 92 ГК РСФСР гласит: «Собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения имуществом в пределах, установленных законом». Совершенно ясно, что в данной статье изложены диспозиция и гипотеза (в слове «собственнику») правовой нормы. Санкции этой нормы и санкции некоторых других норм раздела II ГК содержатся в главе 14 ГК — «Защита права собственности». Именно последнее обстоятельство не позволяет, как мы увидим ниже, отождествлять даже типичные нормативные предписания с нормой права в целом. Полное совпадение нормы (всех ее элементов) с предписанием (статьей) нормативного акта — довольно редкое явление. Поэтому, называя ст. 92 ГК РСФСР нормой, мы здесь имеем в виду часть нормы, но такую, из которой ясно вытекает существо нормативности — возможность применения ст. 92 ГК к виду общественных отношений, ко всякому собственнику.

Однако общий характер предписаний государственных органов не всегда выступает так очевидно. В актах государственного руководства

---

<sup>1</sup> Об этом см. «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», стр. 54–70; Н.Г. Александров, *Сущность права*, Госюриздат, 1950, стр. 34; А.Ф. Шебанов, *Некоторые вопросы правовой нормы и нормативных актов в советском общенародном праве*, «Советское государство и право» 1964 г. № 7, стр. 99; А.С. Пиголкин, *Правовая норма — регулятор общественных отношений*, «Ученые записки ВИНУ», вып. 17, стр. 5.

сплошь и рядом встречаются предписания, из текста которых нельзя бесспорно установить, применимы ли они к виду общественных отношений или только к отдельному отношению. Примером могут служить различные акты (либо их статьи, пункты), предусматривающие образование единичных государственных органов, утверждение их структуры; изменение государственных границ, образование областей, районов и т.д. В этих актах говорится, в частности: «образовать... такой-то орган (или район)», «утвердить структуру (такого-то органа)», «утвердить описание границы» и т.п. Так, в п. 7 постановления Совета Министров СССР от 9 сентября 1966 г. № 753 сказано: «Утвердить структуру центрального аппарата Государственного комитета Совета Министров СССР по профессионально-техническому образованию согласно приложению». В приложении дан перечень отделов и других внутренних подразделений центрального аппарата Государственного комитета, а также перечень состоящих при нем организаций<sup>1</sup>.

Подобные нетипичные предписания не содержат прямого изложения в тексте правил: «поступай так-то», «обязан делать то-то» и др. Так, в приведенном примере изложена не типовая структура, применимая к виду органов, а структура единичного органа. Нормативность нетипичных предписаний не выражена в их словесной формулировке, а вытекает из того, что они связаны с действием правовых норм, сформулированных в других предписаниях, должны учитываться при применении этих правовых норм. Например, структура органа всегда учитывается при утверждении ему штатного расписания, сметы, при разрешении подведомственных ему вопросов. Следовательно, здесь налицо не индивидуальное условие одного акта применения, а постоянное условие действия норм, определяющих правовой статус данного органа<sup>2</sup>.

И.С. Самощенко считает, что многие предписания нормативных актов (о субъектном составе конкретных государственных образований, о государственно-правовом статусе конкретных территорий, об установлении границ между союзными республиками и т.п.) в отдельности не образуют нормы права, не направлены на регулирование вида общественных отношений. Норму права составляет, по его мнению, лишь совокупность таких предписаний, касающихся общего предмета — формы государственного устройства, административно-территориального деления, структуры или задач центральных органов государственного аппарата и пр. Отсюда он делает вывод о существовании особых, сложных норм, обусловленных характером регулируемых отношений<sup>3</sup>. Такое объяснение отвлекается от анализа характера рассматриваемых предписаний и тем самым не облегчает практическим

<sup>1</sup> СП СССР 1966 г. № 20, ст. 175.

<sup>2</sup> Подробнее об этом см. раздел третьей настоящей работы.

<sup>3</sup> «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», стр. 60–61.

работникам отбор этих предписаний, отнесение их к числу нормативных. Ведь каждое из них в отдельности, с точки зрения И.С. Самошенко, надо признать ненормативным. Мы же считаем, что ненормативна здесь только внешняя форма, но не содержание данного отдельного предписания, поскольку его правовое значение состоит в изменении действия определенного круга правовых норм, в известном влиянии на регулирование вида общественных отношений.

Ненормативным же следует считать такой акт, который не вносит изменений в действие правовых норм, а определяет их применение к одному отношению или к определенному кругу единичных отношений.

Таким образом, нормативное содержание и форма его выражения в нетипичных предписаниях столь различны, что по тексту предписания часто невозможно определить его нормативность. Это различие нельзя упускать из виду. В особенности оно важно для практики систематизации законодательства, для обеспечения полноты нормативного материала в собраниях или картотеках законодательства. Но и применение многих норм, особенно в области административного права, не может быть правильным, если отвлечься от установленной системы органов, их внутренней структуры, от границ республик, областей, районов и т.п. Поэтому многие акты, внешне сформулированные как указание на совершение единичного действия («образовать такой-то орган», «утвердить структуру органа» и т.п.), в сущности, по их взаимосвязи с другими нормами права, носят нормативный характер. О том, как определить нормативный характер нетипичных предписаний, будет сказано ниже.

**Нормативное предписание и структура правовой нормы.** Несовпадение признаков нормативности предписаний актов государственных органов и признаков правовой нормы выражается также в том, что атрибуты (или элементы) логической структуры правовой нормы, как правило, не содержатся целиком в одном предписании. Иначе говоря, норма права чаще всего не совпадает со статьей нормативного акта.

Норма права предполагает в качестве своих атрибутов гипотезу, диспозицию и санкцию. Диспозиция указывает исполнителям, *что следует* делать (или не делать), *как следует* поступать; гипотеза — *при каких условиях* следует руководствоваться данным правилом; санкция — каковы могут быть меры воздействия, применяемые государством при нарушении нормы.

Но в большинстве случаев даже типичные нормативные предписания не содержат изложения всех трех атрибутов правовой нормы<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Несовпадение статьи нормативного акта и нормы права отмечают все авторы, признающие трехчленную структуру правовой нормы (Н.Г. Александров, *Сущность права*, стр. 38; его же, *Законность и правоотношения в советском обществе*, Госюриздат, 1955, стр. 90–91; А.Ф. Шебанов, *Нормы советского социалистического права*, изд-во МГУ, 1956, стр. 34–38; Ю.Г. Ткаченко, *Нормы советского социалистического права и их применение*, Госюриздат, 1955, стр. 21–22; А.С. Пиголкин, *Нормы совет-*

Например, статьи Особенной части уголовных кодексов прямо ничего не говорят о правах и обязанностях, т.е. не содержат диспозиции в общепринятом значении — «указания на правило поведения». В статьях гражданских кодексов обычно изложена диспозиция, но нет санкции, а зачастую и гипотезы, которые являются общими для целой группы норм гражданского права.

Еще труднее установить санкции для каждой конкретной нормы в области процессуального, административного права.

Этим и вызвано стремление отдельных ученых доказать, что норма права не всегда является правилом поведения, что не все нормы содержат санкции или гипотезы. По существу сторонники таких взглядов отождествляют понятия правовой нормы и нормативного предписания.

Почти никто из них не отрицает, что каждая норма права в совокупности с другими обеспечена санкцией, снабжена гипотезой и диспозицией. Спор идет лишь о том, что иногда гипотезу или санкцию к данной диспозиции предлагается искать в других нормах, а данную статью, например приведенную выше ст. 92 ГК РСФСР, рассматривать как отдельную норму, не имеющую санкции. Получается, что не каждая норма имеет свою гипотезу (или санкцию). К этому в сущности сводятся аргументы О.С. Иоффе и М.Д. Шаргородского, В.С. Основина, Н.П. Томашевского<sup>1</sup>.

Под структурой нормы права понимается только логическая обусловленность названных трех элементов независимо от того, где и как они изложены. Не может быть норм права, лишенных правил, условий их применения и не обеспеченных государственной охраной. Только в этом и состоит смысл признания трех элементов у каждой правовой нормы.

С позиции логической (а не текстуальной) связи гипотезы, диспозиции и санкции нет надобности искать у каждой нормы свою санкцию или гипотезу. В силу логической взаимосвязи между нормами права гипотеза одной нормы может одновременно служить гипотезой (или даже диспозицией) другой либо других норм<sup>2</sup>.

Как мы покажем ниже, это особенно типично для общих принципов и определений, закрепленных законом. Логическая связь различ-

---

ского социалистического права и их структура, «Вопросы общей теории советского права», Госюриздат, 1960, стр. 178 и сл.; О.Э. Лейст, Санкции в советском праве, Госюриздат, 1962, стр. 11–25. См. также «Основы теории государства и права», Госюриздат, 1963, стр. 421 и сл.; «Общая теория государства и права», изд-во ЛГУ, 1961, стр. 333–334; «Теория государства и права», Госюриздат, 1955, стр. 347–348.

<sup>1</sup> О.С. Иоффе и М.Д. Шаргородский. Вопросы теории права, Госюриздат, 1961, стр. 158–160; В.С. Основин, Нормы советского государственного права, Госюриздат, 1963, стр. 34–44; Н.П. Томашевский, О структуре правовой нормы и классификации ее элементов, «Вопросы общей теории советского права», стр. 197, 203.

<sup>2</sup> П.Е. Недбайло правильно отмечает, что многие статьи действуют и применяются в сочетании с другими статьями закона и в этих случаях «сочетание статей и составляет норму права во всей ее логической структуре» («Вопросы структуры советских правовых норм в связи с постепенным перерастанием их в правила коммунистического общежития», «Право и коммунизм», стр. 121).

ных положений нормативных актов, образующих норму, т.е. все необходимые компоненты для действующего, эффективного правила поведения, есть та внутренняя форма права, которую, как было сказано выше, многие юристы (Д.А. Керимов, Б.В. Шейндлин, С.С. Алексеев и др.) справедливо отличают от внешней формы права, текста нормативного акта.

Существо всякой нормы состоит в указании правил поведения, но многие нормативные предписания не содержат такого прямого указания, т.е. не излагают диспозиции правовой нормы. В качестве примера можно привести перечни объектов, организаций, документов, на которые распространяются те или иные правила, акты о распространении прав министров на руководителей других органов, прав предприятий — на другие организации и т.п. В чем же состоит юридическое значение этих предписаний? В конечном счете в том, что в соответствии с ними будет строиться *поведение* граждан или организаций в надлежащих случаях. Дело заключается в том, что для установления обстоятельств, при которых применяются нормы права, объектов, на которые они распространяются, санкций, которые влечет за собой их несоблюдение, нет надобности повторять в каждом случае содержание правил поведения. И, наоборот, при изложении диспозиции (или санкции) правовых норм не нужно повторять некоторых условий, общих для применения ряда норм. Так, статьи уголовных кодексов союзных республик, предусматривающие обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность (ст.ст. 38 и 39 УК РСФСР), применимы в соответствующих обстоятельствах при назначении наказания за любое преступление. В них, следовательно, содержится изложение некоторых общих компонентов гипотезы норм, предусмотренных Особенной частью уголовных кодексов. Было бы немыслимо повторять перечень обстоятельств в каждой статье уголовного кодекса, текстуально связывать их с диспозицией каждой уголовно-правовой нормы. А между тем юридически такая связь существует, поскольку суд решает вопрос об уголовной ответственности за каждое преступление, руководствуясь не только соответствующей статьей Особенной части уголовного кодекса, но и «в точном соответствии с положениями Основ уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик и Общей части настоящего кодекса» (ст. 37 УК РСФСР и соответствующие статьи уголовных кодексов других союзных республик).

Другой пример. Постановлением Совета Министров СССР от 4 мая 1965 г. № 368 «Об оплате труда работников районных производственных управлений сельского хозяйства» решено сохранить «за работниками районных производственных управлений сельского хозяйства условия оплаты труда, премирования, льгот и преимуществ, установленных для работников производственных колхозно-совхозных управлений»<sup>1</sup>. Оче-

<sup>1</sup> СП СССР 1965 г. № 12, ст. 91.

видно, что здесь не раскрывается, в чем состоят права таких работников. Содержание норм, устанавливающих эти права (диспозиция), изложено в других актах, а условием применения данных норм (их гипотезой) и служит приведенное постановление. Если указанное постановление исключить из гипотезы норм о правах названных работников, никто из них не сможет воспользоваться этими правами, поскольку они были установлены для работников других, преобразованных ныне организаций.

Все это и приводит к тому, что широкий круг правовых предписаний носит нормативный характер, не совпадая с содержанием правил поведения, с ядром нормы права — ее диспозицией. Нормативные предписания могут охватывать лишь определенные условия или последствия поведения, предусмотренного иными предписаниями, иногда даже содержащимися в других актах. Устанавливая те или иные условия и предпосылки применения правовых норм к виду общественных отношений, а не к индивидуально-определенным отношениям, предписание носит тем не менее нормативный характер, указывает, какова сфера действия правовых норм в пространстве, во времени, применительно к кругу лиц, организаций или объектов.

## 2. Внешние признаки отличия нормативных предписаний от индивидуальных

**Значение внешних признаков нормативности предписаний и их общая характеристика.** Сущность явления, его внутренние качества далеко не всегда явственно выступают в его внешних формах. Нормативный акт представляет собой не что иное, как внешнюю форму выражения правовых норм, способ их установления, изменения или отмены. Поэтому для нормативности предписаний актов государственных органов принципиально важно найти именно их *внешние признаки*, позволяющие практически решить вопрос, имеет ли данное предписание значение для правового регулирования вида общественных отношений. При этом, на наш взгляд, нельзя внешние признаки нормативного акта (или правовой нормы) ставить в один ряд с его внутренним качеством — с применимостью к виду общественных отношений<sup>1</sup>. Последнее служит не средством отбора нормативных актов, а целью, конечным результатом этой работы, к которому можно прийти через анализ внешних признаков нормативности того или иного предписания.

Наиболее изучены правовой наукой внешние признаки, отличающие нормативные акты от индивидуальных. В разных вариантах они

---

<sup>1</sup> В одной плоскости рассматривают все признаки нормативности: А.Ф. Шебанов, Некоторые вопросы правовой нормы и нормативных актов в советском общенародном праве, «Советское государство и право» 1964 г. № 7, стр. 99; А.С. Пиголкин, Правовая норма — регулятор общественных отношений, «Ученые записки ВИЮН», вып. 17, стр. 5–8.

приводятся многими юристами. Оставляя в стороне несущественные для практики различия в формулировках, можно считать общепризнанными следующие внешние признаки нормативности правовых актов и их предписаний, отличающие их от индивидуальных.

**Неконкретность адресата.** Некоторые авторы формулируют данный признак как «отсутствие индивидуально-определенного адресата» либо как «действие предписания по отношению к неопределенному кругу лиц или организаций». По существу между указанными формулировками нет разницы.

**Возможность неоднократного применения<sup>1</sup> предписания.** Иногда этот признак формулируется как «неопределенность числа случаев, на которые рассчитано нормативное предписание», что равнозначно приведенной нами формулировке.

Со вторым признаком тесно связан третий, как бы дополняющий его. **Сохранение действия предписания независимо от его исполнения<sup>2</sup>.**

<sup>1</sup> Более правильно говорить о «неоднократности осуществления» нормативного предписания, так как применение — только один из способов осуществления норм права. Поскольку в юридической литературе укоренился термин «неоднократность применения», при рассмотрении признаков предписаний мы употребляем эти термины как равнозначные.

<sup>2</sup> Большинство авторов ограничиваются указанием первых двух признаков или одного из них. Например, Ц.А. Ямпольская рассматривает норму права как безличное властное веление государства («О правовой норме и правовом отношении», «Советское государство и право» 1951 г. № 9, стр. 35–36, 38); Е. Старосьцяк отмечает, что основной признак нормативного акта управления — отсутствие конкретного адресата («Правовые формы административной деятельности», Госюриздат, 1959, стр. 82, 84); Л.С. Явич видит характерный признак нормы права в ее распространении на все подобные случаи («Норма советского социалистического права и социалистическое правовое отношение», кандидатская диссертация, Л., 1951, стр. 33). Примерно так же определяют общий характер предписаний нормативных актов Ю.А. Соколов («О специфических признаках актов применения правовых норм», «Советское государство и право» 1954 г. № 8, стр. 80) и Н.Г. Салищева («Нормативные акты советского государственного управления», автореферат кандидатской диссертации, М., 1953, стр. 6). А.Я. Берченко считает, что характерные признаки нормы права в отличие от иных предписаний состоят в неоднократности применения и неограниченно широком круге лиц, охватываемых ею («Нормы советского социалистического права как средство закрепления, охраны и развития социалистических государственных отношений», кандидатская диссертация, М., 1950, стр. 181–183). А.Ф. Шебанов видит общий характер нормы права (нормативного акта) в возможности неоднократного исполнения или возможности применения всякий раз, когда лицо необходимые обстоятельства, и в том, что норма относится к персонально-неопределенным субъектам («Советское государство и право» 1960 г. № 7, стр. 146; 1964 г. № 7, стр. 99). На той же позиции стоят П.Е. Недбайло («Советские социалистические правовые нормы», изд-во Львовского университета, 1959, стр. 7); авторы работы «Законодательная техника» (стр. 29); О.С. Иоффе и М.Д. Шаргородский («Вопросы теории права», стр. 148). И.С. Самошенко различает два основных внешних признака нормы в отличие от индивидуального предписания: неконкретность адресата и периодичность действия нормы. Однако последний признак охватывает, по его мнению, как неопределенность числа случаев, на которые рассчитана норма (возможность ее многократного применения), так и то, что предписание не исчерпывается однократным исполнением («Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», стр. 68–80). Д.А. Керимов в негативной форме предлагает четыре признака ненормативного акта: воздействие на определенное, конкретное отношение, конкретность адресата, однократность реализации и прекращение действия после однократной реализации («Кодификация и законодательная техника», Госюриздат, 1962, стр. 65).

Практическое значение названных признаков для отграничения типичных нормативных предписаний от индивидуальных настолько очевидно, что мы часто перестаем замечать значение этих признаков. А между тем они всегда налицо, когда речь идет о статьях Основ законодательства или кодексов, положений о поставках, правил и инструкций и т.п., о подавляющем большинстве видов правовых предписаний.

Представляется, что указанные признаки действительно служат наиболее непосредственным внешним выражением общего характера правовых норм, их применимости к виду общественных отношений. Поэтому типичные нормативные предписания, в которых прямо выражены содержание правил поведения или указания на « типовые » ( применимые ко всем случаям данного вида ) обстоятельства и последствия неправомерного поведения, вполне могут быть выявлены на основе этих признаков. Все статьи гражданских, уголовных, семейных, процессуальных кодексов, конкретные нормы трудового права относятся к любому, а не к конкретному субъекту, рассчитаны на неопределенное число случаев, могут применяться всякий раз, когда налицо соответствующие условия, не исчерпываются исполнением.

Но в тех случаях, когда норма права или ее часть выражена в предписаниях, нетипичных по своей форме, названные признаки нормативности не всегда налицо. Рассмотрим каждый из этих признаков в отдельности.

**Признак неконкретности адресата.** Большинство нормативных предписаний сформулировано как предписания, обращенные к неопределенному кругу лиц (« должник обязан », « наниматель имеет право », « работник может требовать »), но существуют нормативные акты, которые нельзя характеризовать признаком неконкретности адресата. Таковы, например, акты об образовании отдельных государственных органов, об их структуре и компетенции, о преобразовании союзной республики в автономную и, наоборот, об образовании новых областей, об изменении границ союзных республик и др.

А.Ф. Шебанов считает, что подобные акты не конкретизируют другой стороны правоотношения и потому также характеризуются признаком неконкретности адресата. Они относятся ко всей системе общественных отношений, субъектом которых может выступать данный орган, республика, область и т.п.<sup>1</sup> По нашему мнению, о нормативном характере этих актов свидетельствуют иные признаки, в частности возможность их неоднократного применения, действие независимо от исполнения. Иначе говоря, нормативность в таких актах не выражена в неконкретности адресата и именно поэтому нетипична по своей форме.

Иногда различают неконкретность и неперсонифицированность (безличность) адресата<sup>2</sup>. Согласно такому подходу все акты о компе-

<sup>1</sup> «Советское государство и право» 1960 г. № 7, стр. 145, 151.

<sup>2</sup> Например, «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», стр. 71–72; А.С. Пиголкин, Правовая норма — регулятор общественных отношений, «Ученые записки ВИНУН», вып. 17.

тенции, структуре и штатах единичных организаций нормативны потому, что относятся не к конкретным физическим лицам, а к любым лицам, занимающим данную должность, и т.д.<sup>1</sup>

Однако неперсонифицированность не может служить критерием определения природы предписаний, обращенных к организациям. Подобные предписания безличны (не относятся к конкретному физическому лицу) уже по самому свойству организации и ее подразделений как субъектов права, не совпадающих с физическими лицами<sup>2</sup>. Безличны не только нормативные, но и правоприменительные акты, обращенные к организациям, например договоры между социалистическими организациями, решения госарбитража об ответственности последних и многие иные акты реализации правовых норм.

Интересно при этом отметить, что абсолютным критерием для определения *ненормативности* предписания служит его персональный характер. Акт, относящийся к конкретному физическому лицу, не может быть нормативным. Так, акты о назначении или избрании должностных лиц, об избрании депутатов в Советы и другие относятся только к конкретным лицам, получающим индивидуальные полномочия. Это — акты применения права. Отсюда следует, что персонифицированность предписания может быть использована как негативный признак в практических целях: акт, обращенный к конкретному физическому лицу, всегда ненормативен<sup>3</sup>.

**Признак возможности неоднократного применения.** Во всех случаях, когда права и обязанности могут возникать неоднократно, в любом случае, предусмотренном данным предписанием, мы имеем дело с нормативным предписанием. Достаточно констатировать этот главный признак, чтобы признать предписание нормативным. Поэтому возможность неоднократного применения правильно считается всеми советскими юристами основным внешним признаком нормативности.

Не вызывает сомнения, что названный признак относится ко всем типичным нормативным предписаниям, сформулированным в абстрактной форме: «наниматель вправе», «заказчик обязан», «работник имеет право» и т.п. Здесь сама абстрактность формулировки, обращенной к неконкретному адресату, говорит о нормативности предписания.

Признак неоднократности применения имеет прямое отношение не к диспозиции, а к *гипотезе правовых норм*. Сама по себе формула диспозиции «имеет право», «обязан», «обязать» и т.п. может содержаться не только в правовой норме, но и в индивидуальном администра-

<sup>1</sup> А.С. Пиголкин, Правовая норма — регулятор общественных отношений, «Ученые записки ВИЮН», вып. 17, стр. 6.

<sup>2</sup> И.С. Самощенко правильно отмечает, что в указанном смысле подобные акты всегда «безличны» («Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», стр. 72).

<sup>3</sup> Подробнее характеристика видов актов с конкретным адресатом рассматривается в гл. II раздела третьего. Здесь мы даем только характеристику признаков нормативности.

тивном акте, в договоре, даже в судебном решении, предоставляющем право конкретному субъекту или подтверждающем наличие этого права или возлагающем на него единичные обязанности. Нередко акты хозяйственного руководства содержат формулу «обязать», «возложить» или иные формулировки обязывающего характера, применимые лишь к конкретным мероприятиям, заданиям в адрес конкретных органов. Примером могут служить такие формулировки: «обязать крайисполкомы, облисполкомы обеспечить размещение посевов кормовых бобов на лучших участках, внесение достаточного количества удобрений»; «разработать проектно-сметную документацию».

В подобных предписаниях нет признака неоднократного применения, поскольку они относятся к одному (или нескольким) конкретным случаям и не распространяются на другие случаи того же рода. По своим условиям обязанность приобретает здесь индивидуальный характер: она относится к одному или к определенному числу случаев.

В оперативно-хозяйственных актах нередко устанавливается не одно задание, а *комплекс заданий* по всему циклу производства, строительства или иного вида работ. Но независимо от количества и взаимосвязи конкретных заданий они будут исчерпаны в ходе выполнения работ, после завершения которых не потребуются последующей отмены предписаний, замены их новыми.

Таким образом, *условия применения* данного вида предписаний говорят о том, что установленные ими права и обязанности организаций составляют содержание оперативных предписаний индивидуального характера, а не правовых норм.

Такова же и природа предписаний договоров между социалистическими организациями, трудового договора между предприятием (учреждением) и работником, издательского договора. Содержание (права и обязанности сторон) договора часто настолько идентично содержанию соответствующих норм, что при его заключении пользуются готовым текстом типового договора, в условия которого лишь вносятся отдельные уточнения о субъектах, сроках исполнения, размере вознаграждения и т.п. Поэтому содержание трудового договора или договора поручения (по так называемой генеральной доверенности) как бы идентично содержанию нормативного акта, но условия действия договора всегда отличны от условий действия нормативного акта по признаку конкретности обеих сторон договора и распространению его на одно конкретное отношение. Следовательно, здесь индивидуальные *условия* возникновения прав и обязанностей, а не их содержание.

В литературе иногда встречается неточная формула «неоднократности (периодичности) *действия*» (а не применения) правовых нормативных актов или правовых норм<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Например, «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», стр. 173.

Правовое (нормативное предписание действует с момента его принятия законодателем и вплоть до его отмены (иногда определяемой путем указания срока действия в самом нормативном акте). Действие нормативного предписания *всегда постоянно*: нормой необходимо руководствоваться во всех случаях, на которые она распространяется, она действует даже если не применялась ни разу. Применение или, точнее, осуществление правовых норм совершается неоднократно, в том числе и периодически, если речь идет о нормах, относящихся к порядку планирования, составления и исполнения бюджета, уплаты налогов или выплаты заработной платы и т.п. В правовой литературе можно встретить и такую характеристику рассматриваемого признака нормативного предписания: «норма не исчерпывается однократным исполнением»<sup>1</sup>. Эта формула, на наш взгляд, правильна, но только без слова «однократный». Многие ненормативные акты требуют неоднократного исполнения (например, хозяйственные договоры, договор жилищного найма, приговор суда и т.п.). Суть здесь заключается в том, что правоприменительные акты *прекращают свое действие* в результате расторжения договора или его полного исполнения, а нормативные предписания не могут быть прекращены по воле их исполнителей.

**Признак действия предписания независимо от его исполнения.** Нормативные предписания часто формулируют задачи или обязанности государственных органов. Признак неконкретности адресата при этом может отсутствовать, если обязанность адресована одному или нескольким конкретным органам. Не всегда ясно выражена и возможность неоднократного применения, если речь идет о конкретном поручении или задании.

Возьмем для сравнения два типичных случая. В одном из них из текста предписания (его грамматической формы) вытекает «неоднократность». Так, из формулы «Советам Министров союзных республик *предусматривать* в годовых планах материально-технического снабжения выделение фондов на строительные материалы для строительства предприятий государственной торговли»<sup>2</sup> следует, что такое выделение будет производиться каждый раз, ежегодно. В других случаях предписание внешне сформулировано как разовое поручение или как обязанность выполнить определенное (разовое) задание, но оно *не прекращает на этом своего действия* и поэтому должно считаться нормативным. Здесь нормативность предписания внешне выражена в том, что предписание продолжает действовать независимо от его исполнения. Так, в законодательных и правительственных актах весьма распространены поручения об издании нормативных актов в форме: «поручить... (таким-то органам) ...разработать и утвердить инс-

<sup>1</sup> Например, Д.А. Керимов, Кодификация и законодательная техника, стр. 65; «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», стр. 76–77.

<sup>2</sup> СП СССР 1965 г. № 6, ст. 33 (п. 10 постановления) (курсив наш. — А.М.).

трукцию (или положение) о... (том-то)». Эти предписания не прекращают своего действия в тех случаях, когда не только издание, но и последующий пересмотр инструкции (или положения) становится обязанностью органа, которому адресовано поручение<sup>1</sup>. Именно признак сохранения действия предписания, несмотря на его исполнение, является здесь тем критерием (той «лакмусовой бумажкой»), по которому устанавливается нормативность данного предписания.

То же можно сказать и о предписаниях «считать (такой-то акт) утратившим силу». Несмотря на то, что эти предписания выглядят как однократные, их действие (хотя оно носит негативный характер) постоянно: перечнями и отдельными пунктами о признании ранее изданных норм утратившими силу следует руководствоваться всякий раз, когда необходимо установить круг действующих предписаний по тому или иному вопросу.

Но и нормативность предписаний, излагающих содержание решения государственного органа (основных предписаний), может быть определена по признаку их действия независимо от исполнения. Для примера рассмотрим два предписания из одного и того же п. 8 постановления Совета Министров СССР от 13 марта 1965 г. № 157 «Об улучшении торговли и общественного питания в стране»<sup>2</sup>. В этом пункте сказано, в частности: «Обязать Госстрой СССР: ...б) пересмотреть типовые проекты жилых домов со встроенными в первые этажи предприятиями торговли, имея в виду обеспечить соответствие проектных решений прогрессивным формам торговли; в) ввести в проект генерального плана города в качестве его неотъемлемой части специальный раздел — план размещения сети предприятий торговли общественного питания, складов, плодоовощных баз и холодильников».

Оба приведенных предписания (подпункты «б» и «в») сформулированы как указания совершить однократные действия («пересмотреть» и «ввести»). Однако первое исчерпывается в результате пересмотра проектов, а второе учреждает специальный раздел в любом генеральном плане города. Следовательно, второе из приведенных предписаний не прекратит своего действия в результате исполнения (введения указанного раздела плана) и будет применяться неоднократно при разработке и утверждении генеральных планов городов вообще.

**Взаимодействие внешних признаков при определении нормативности предписания.** В советской юридической литературе высказывалось мнение, что только взятые в совокупности признаки правовой нормы могут служить основой для определения понятия нормативного акта

<sup>1</sup> Это справедливо подчеркивает А.С. Соминский («Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», стр. 172–173).

<sup>2</sup> СП СССР 1965 г. № 6, ст. 33.

и критериев его отличия от актов применения норм права<sup>1</sup>. Так, критерий неконкретности адресата может быть использован «в тесном сочетании с... абстрактной возможностью многократного применения, длительностью, непрерывностью действия»<sup>2</sup>.

По нашему мнению, вряд ли можно считать нормативным только такое предписание, которое характеризуется всеми названными выше признаками. Это правильно отмечал и И.С. Самощенко, говоря, что подчас неважно, «конкретен или неконкретен адресат предписания, важно, чтобы оно было рассчитано на неопределенное число случаев»<sup>3</sup>.

На практике при определении нормативности актов необходимо руководствоваться всеми указанными признаками. Но *в одних случаях критерием может служить один из них, в иных — другой*, а в наиболее типичных случаях — все признаки. Так, при определении нормативности актов об образовании или утверждении структуры единичного органа государства решающим критерием нормативности будет действие акта независимо от фактического исполнения, поскольку субъект здесь индивидуально определен, а возможность неоднократного применения вытекает из того, что подобные акты сохраняют свое действие и после исполнения, т.е. после образования органа, утверждения его структуры и т.п.

Напротив, отличие конкретного договора от типового состоит в *конкретности адресата*. Иные признаки здесь не имеют значения, поскольку и тот и другой договоры исполняются неоднократно, а действие договора с неопределенным сроком не прекращается путем его фактического выполнения, как и действие нормативного акта. Решающий признак в данном случае — неконкретность адресата.

Статьи Положения о правах и обязанностях единичного государственного органа характеризуются прежде всего возможностью их неоднократного применения, поскольку адресат здесь известен, а постоянство прав и обязанностей предполагается само собой.

Наконец, в типичных предписаниях гражданского, уголовного и других кодексов налицо и неконкретность адресата, и неоднократность применения, и действие независимо от фактического исполнения.

Таким образом, *сочетание внешних признаков нормативности предписаний государственных органов может быть самым разнообразным и не обязательно наличие всех признаков* для того, чтобы отнести предписание к числу нормативных. Такое соотношение внешних признаков нормативности предписаний обусловлено огромным многообразием

<sup>1</sup> А.Ф. Шебанов, Некоторые вопросы теории нормативных актов в связи с систематизацией советского законодательства, «Советское государство и право» 1960 г. № 7, стр. 146.

<sup>2</sup> А.С. Пиголкин, Правовая норма – регулятор общественных отношений, «Ученые записки ВИЮН», вып. 17, стр. 6.

<sup>3</sup> «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», стр. 79.

внешних форм нормативно-правового регулирования общественных отношений.

### 3. Признаки правотворческого назначения правовых актов общего характера

Признаки, отличающие нормативный акт от индивидуального, вытекают из общего характера правовой нормы. Они имеют важное теоретическое и практическое значение.

Однако среди правовых актов есть акты и предписания общего, но не правотворческого назначения<sup>1</sup>. Такие общие предписания нельзя отличить от нормативных по признакам, характерным для индивидуальных, т.е. по наличию конкретного адресата, по однократному применению и т.п. Все общие предписания имеют родовой, а не единичный объект, не персонифицированы, как правило, по своему адресату, могут применяться неоднократно. Поэтому критерии отличия нормативных предписаний от других предписаний общего значения должны быть взяты в иной плоскости — *в плоскости назначения правового акта, его связи с той формой государственного руководства, которая его «породила»*.

Если акт, содержащий общие предписания, разрешает задачи правотворчества, упорядочения общественных отношений, то он устанавливает правовые нормы, изменяет или отменяет их. Если же такая задача не ставится, то акт не может рассматриваться как нормативно-правовой.

В чем же состоят критерии правотворческого значения общих предписаний или, иначе говоря, какие общие предписания можно считать правотворческими?

Для правовой нормы характерно наличие общего, но достаточно *определенного объективного критерия* поведения. Если в предписаниях того или иного акта содержатся общие указания, не устанавливающие определенного, объективного критерия поведения людей, то едва ли можно считать разрешенной задачу упорядочения<sup>2</sup> данного вида от-

<sup>1</sup> Нельзя согласиться с теми юристами, которые всякое предписание актов государственных органов, имеющее общее значение, считают правовой нормой (Н. Петров, К вопросу о нормативности правовых актов, «Советское государство и право» 1963 г. № 9, стр. 126–128). Более правильную позицию, на наш взгляд, занимают те юристы, которые не отождествляют общее значение акта с его нормативностью (П.Г. Мишунин и Н.В. Миронов, О юридической природе актов, издаваемых высшими исполнительными и распорядительными органами государственной власти СССР, союзных и автономных республик, «Советское государство и право» 1957 г. № 8, стр. 26). Акты общего значения и акты, носящие нормативный характер, различаются и в действующем законодательстве о порядке публикации постановлений и распоряжений Правительства СССР и правительств союзных республик (СП СССР 1959 г. № 6, ст. 37; СП РСФСР 1959 г. № 4, ст. 35). Ниже мы рассматриваем основные разновидности актов общего значения, не носящих нормативного характера.

<sup>2</sup> Это правильно отмечал А.Ф. Шебанов («Советское государство и право» 1960 г. № 7, стр. 146).

ношений на неопределенное или длительное время, т.е. задачу правового регулирования. «По своей природе, — писал К. Маркс, — право может состоять лишь в применении равной меры»<sup>1</sup>. Если же этой меры нет в самом предписании и оно не связано с установлением, изменением или отменой «мер поведения», содержащихся в других предписаниях, то нельзя считать, что установлена правовая норма.

Между тем у нас и в теории, и на практике часто склонны принимать за правовые нормы зафиксированные в актах государственных органов *общие распоряжения о необходимости провести* организационные мероприятия. В правовых актах встречаются такие, например, формулы: «обеспечить применение новейшего оборудования», «обеспечить укомплектование квалифицированными кадрами», «систематически проводить семинары работников» и т.п. Эти *общие распорядительные* предписания нередко обращены к широкому кругу исполнителей и имеют в виду совершение не единичных действий. Но они не устанавливают определенной меры поведения, какого-либо нового круга (вида) прав и обязанностей и поэтому не могут рассматриваться как нормативные. Значение общих распоряжений состоит в *организации исполнения установленных правовых норм или конкретных заданий*. Распорядительные предписания, несомненно, служат одной из форм организационного руководства (распорядительной деятельности), но они не разрешают задачи упорядочения общественных отношений и не могут быть отнесены к устанавливающим нормы права. Именно потому, что подобные предписания не устанавливают определенных критериев поведения, их нельзя рассматривать как нормоустановительные, т.е. как нормативные. Рассматривая предписания типа «обеспечить», «добиться», «организовать» как разновидность правовых норм<sup>2</sup>, мы неизбежно вступили бы в противоречие с требованием добиваться максимальной ясности и четкости законодательных актов.

В качестве примера общего распорядительного акта верховного управления и контроля можно привести постановление Верховного Совета РСФСР «О дальнейшем улучшении торговли и общественного питания в РСФСР», принятое пятой сессией Верховного Совета РСФСР шестого созыва 9 июля 1965 г.<sup>3</sup> Основное содержание этого

<sup>1</sup> К. Маркс и Ф. Энгельс, Соч., т. 19, стр. 19.

<sup>2</sup> С. М. Берцинский относит к числу особых «норм планового организационного руководства» указания соответствующих актов на мероприятия по организации исполнения и по проверке исполнения, в том числе и такие общие предписания, как «обеспечить», «добиться», «организовать», рассчитанные на выполнение в течение длительного срока («Советское государство и право» 1965 г. № 1, стр. 113–116). Среди мер по организации исполнения он приводит и нормы, например, об изменении функций, прав и обязанностей министерств (там же, стр. 114). Но далеко не всякое предписание «организовать», «обеспечить» и т.д. можно считать нормой на том основании, что оно рассчитано не на разовое выполнение и «влечет за собой конкретные оперативные индивидуальные акты» (там же, стр. 115).

<sup>3</sup> «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1965 г. № 28, ст. 696.

постановления состоит из указаний, несомненно имеющих важное значение для улучшения торговли в данный период: «принять необходимые меры к безусловному выполнению плана», «улучшить работу предприятий общественного питания, повысить качество блюд и расширить их ассортимент», «привести в надлежащий порядок колхозные рынки, благоустроить их территории» и многие другие.

При наличии ранее установленных целесообразных норм деятельности предприятий торговли и общественного питания требуются как раз указания о путях и методах правильного исполнения данных норм, а не принятие новых правил поведения. На выполнение этой задачи и направлен названный выше акт Верховного Совета республики по верховному управлению.

Но если представить себе, что нет, например, твердо установленных правил деятельности колхозных рынков, то указание «навести надлежащий порядок» вряд ли поможет в этом деле, поскольку необходимо установить общие критерии такого порядка. Из сказанного вытекает, что общие распорядительные предписания об организации исполнения не могут заменить собой правовых норм. Показательна в этом отношении практика Юридической комиссии при Совете Министров Таджикской ССР, согласно которой в Хронологическое собрание не включаются акты, предусматривающие конкретные мероприятия по выполнению ранее принятых решений. Такие акты не должны включаться в собрания законодательства даже в тех случаях, когда они содержат указания для широкого неопределенного круга организации и требуют совершения не одного, а многих действий.

Часто нормативными считаются и общие предписания по *осуществлению надзора и контроля* за исполнением правовых норм или конкретных заданий, принятые в результате проверки исполнения законов, указов или постановлений и адресованные всем или определенному кругу государственных органов.

Для таких актов характерны формулировки «принять меры к устранению недостатков и усилению контроля за правильным применением закона (указа, постановления)», «обязать министерства и ведомства, исполкомы мастных Советов усилить надзор за правильным и единообразным применением данного указа или постановления», «установить систематический контроль и привлекать к строгой ответственности должностных лиц, нарушающих законодательство».

Подобные предписания *направлены на устранение нарушений установленных ранее норм* и недостатков в их применении. Выполнение этой *задачи контроля*, как неоднократно указывалось в решениях партии и правительства, состоит не в принятии новых решений, а в том, чтобы обеспечить выполнение существующих.

Организация текущего исполнения законов, надзор за их правильным применением — более оперативные функции, чем правотворчес-

тво. Они не могут и по своей природе не должны выполнять роли создания правовых норм, заменять собой правотворчество. Цель совершенствования правовых норм состоит в создании *твердого, устойчивого порядка разрешения тех или иных вопросов*. Если каждое оперативно-распорядительное и надзорное решение, обеспечивающее исполнение правовых норм или устранение нарушений, рассматривать как новую норму, это может привести к подрыву стабильности нормативного регулирования, к ослаблению значения норм, действующих неопределенный срок, но как бы замененных текущими указаниями об их исполнении.

Поэтому в процессе правотворчества и систематизации законодательства важно выделять *подлинно нормативные акты, устанавливающие критерии правопорядка*, не растворяя их в массе оперативно-распорядительных предписаний, актов надзора и устранения нарушений и т.п.

Нормативный акт, как правило, *вносит новый элемент в правовое регулирование* общественных отношений. Однако это не означает, что встречающееся в нормативных актах «повторение» действующих норм в тех случаях, когда оно не может быть устранено, не имеет нормативного значения. Сам по себе этот прием не служит образцом законодательной техники. В нормативных актах следует избегать повторения с целью «напоминания» о действующих нормах<sup>1</sup>.

Но часто в законах союзных республик приходится воспроизводить нормы союзного законодательства, а в постановлениях правительства — нормы закона в целях сохранения логического смысла взаимосвязанных между собой норм, достижения полноты регулирования и т.п. В таких случаях новый элемент правового регулирования может быть успешно применен исполнителем на основе такого «вторичного» акта.

Речь, следовательно, идет о новом элементе в правовом регулировании в сравнении не с действующими нормами, а с *прежним порядком регулирования*. Распорядительные и надзорные акты вообще не направлены на обновление правового регулирования. Повторение норм имеет целью такое обновление в законодательстве союзных республик или в подзаконных актах, если это необходимо для правильного применения норм.

---

<sup>1</sup> Это правильно отмечали И.К. Ильин и Н.В. Мионов в статье «О форме и стиле правовых актов» («Советское государство и право» 1960 г. № 12, стр. 73); см. также «Материалы Международной конференции по вопросам конституции» («Acta Juridica», т. VII, F 3, 4, Budapest, 1965, S 294–295. Настоятельные рекомендации не вносить в проекты правовых актов предложений, которые составляют повторения или перефразировку действующих узаконений, содержались и в нормативных актах (постановление СНК СССР от 9 октября 1929 г., «Власть Советов» 1929 г. № 13, стр. 5).

## **РАЗДЕЛ ВТОРОЙ**

### **ВИДЫ АКТОВ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ СССР И ИХ ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА**

#### **ГЛАВА I**

#### **АКТЫ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА СССР**

#### **1. Общая характеристика**

Верховный Совет СССР издает различные акты, необходимые для осуществления его функций как высшего органа государственной власти Союза ССР.

Конституция СССР 1936 года содержит прямое указание лишь на важнейшие акты Верховного Совета — законы СССР (ст.ст. 32, 39, 40). Статья 146 закрепляет также право Верховного Совета изменять Конституцию в особом порядке и, следовательно, издавать конституционные законы.

Практика работы Верховного Совета СССР, его палат и комиссий с самого начала выявила необходимость и в других актах. В частности, акты палат Верховного Совета об определении регламента заседаний, порядка дня сессии, о выборах председателей, заместителей председателей палат, об образовании и выборах состава комиссий, о признании полномочий депутатов не могли именоваться законами, поскольку принимались одной из палат. Такие акты первоначально не имели особого наименования, оформлялись как предложения или решения.

Вопросы верховного управления общегосударственного значения (избрание Президиума Верховного Совета СССР, образование правительства, формирование иных органов, подотчетных Верховному Совету СССР, утверждение указов о назначении министров) также разрешались Верховным Советом СССР не в форме принятия законов. Подобные акты первоначально тоже не имели четкого наименования, принимались как решения, ставились на голосование как предложения или как утверждение указа<sup>1</sup>.

Начиная с первой сессии второго созыва (март 1946 г.) акты палат Верховного Совета СССР получили наименование постановлений палат. На той же сессии было принято и первое постановление Верховного Совета СССР по заявлению Председателя Совета Министров СССР о сложении полномочий правительства с поручением представить ему предложения о составе правительства<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Например, «Первая сессия Верховного Совета СССР. Стенографический отчет, изд. Верховного Совета СССР, 1938, стр. 128–134, 146, 160–167, 200–205; «Внеочередная четвертая сессия Верховного Совета СССР. Стенографический отчет», изд. Верховного Совета СССР, 1939, стр. 237.

<sup>2</sup> «Заседания Верховного Совета СССР. Первая сессия второго созыва», М., 1946, стр. 437–449.

Начиная с первой сессии четвертого созыва (1954 г.) нормативные решения Верховного Совета СССР стали приниматься как законы, а ненормативные — как *постановления*.

Комиссии палат Верховного Совета СССР по различным вопросам своей деятельности принимают решения, которые не всегда имеют единообразное наименование.

Наконец, Верховный Совет СССР принимает по разным, главным образом внешнеполитическим, вопросам *обращения, заявления*, направляет *послания* парламентам других стран.

Подробнее специфика юридической природы основных видов актов Верховного Совета СССР будет рассмотрена нами ниже. Здесь мы отметим лишь их важнейшие общие свойства<sup>1</sup>.

Все акты Верховного Совета СССР, направленные на решение общегосударственных вопросов, принимаются им как высшим органом государственной власти, который непосредственно выражает суверенную волю и интересы советского народа в целом и народа каждого национально-государственного образования, входящего в состав СССР и союзных республик. Это относится не только к законам, но и к постановлениям Верховного Совета СССР.

Непосредственный характер выражения воли советского народа в актах Верховного Совета прямо вытекает из того, что в Советском социалистическом государстве вся власть принадлежит народу в лице Советов депутатов трудящихся, а органом, в руках которого сосредоточена верховная государственная власть Союза ССР, является Верховный Совет СССР. Все другие органы государства прямо или опосредствованно получают свои полномочия от Верховного Совета СССР<sup>2</sup>.

Отдельные советские юристы возражают против того, что только закон (а по нашему мнению, и другие акты Верховного Совета) характеризуется непосредственным выражением воли советского народа, ибо все другие высшие органы СССР также выражают волю народа<sup>3</sup>. Но такое выражение воли носит уже опосредствованный характер, поскольку эти органы подотчетны Верховному Совету и избираются

<sup>1</sup> В настоящей работе анализируются только акты, принимаемые самим Верховным Советом СССР, т.е. его обеими палатами. Акты отдельных палат Верховного Совета и их комиссий, которые почти все носят ненормативный характер, в работе не рассматриваются.

<sup>2</sup> Это отмечает Д.А. Керимов в своей книге «Законодательная деятельность Советского государства» (Госюриздат, 1955, стр. 100). О непосредственном выражении в законе воли советского народа писали многие авторы (например, Ц.А. Ямпольская, К вопросу о понятии закона в советском праве, «Советское государство и право» 1946 г. № 10, стр. 8; Г.И. Петров, Юридическая природа советского закона, «Ученые записки ЛЮИ», вып. IV, 1947, стр. 91, 102).

<sup>3</sup> П.Г. Мишунин и Н.В. Миронов, О юридической природе актов, издаваемых высшими исполнительными и распорядительными органами государственной власти СССР, союзных и автономных республик, «Советское государство и право» 1957 г. № 8, стр. 24; В.С. Основин, Нормы советского государственного права, стр. 72–73.

им. В решениях Верховного Совета СССР воля народа выражается через *непосредственно избранных им представителей*. Такой степени непосредственной связи с народом не может иметь никакой иной орган государства, кроме представительного<sup>1</sup>.

Суверенная воля народа СССР прямо выражена также в обращениях, заявлениях и посланиях Верховного Совета СССР, несмотря на то, что эти акты по своему содержанию не порождают юридических последствий.

Постановления Верховного Совета СССР, имеющие значение для организации внутренней деятельности самого Верховного Совета, акты его палат и их комиссий выражают независимость высшего представительного органа государственной власти от каких-либо других органов. Только сами депутаты через внутренние органы Верховного Совета разрешают все вопросы организации его деятельности<sup>2</sup>.

Второй характерной чертой актов Верховного Совета СССР является то, что они служат проявлением разнообразных правовых и морально-политических форм осуществления верховной государственной власти — правотворчества, верховного общегосударственного управления и контроля. В них разрешаются и вопросы внутреннего управления деятельностью Верховного Совета, а также неправовые формы осуществления политики государства.

Развитие и совершенствование всех этих форм необходимо для неуклонного проведения в жизнь принципа соединения законодательства и управления в деятельности Верховного Совета СССР.

## **2. Законы СССР — важнейший вид актов Верховного Совета СССР**

**Сфера действия законов СССР.** Законы СССР как общегосударственные акты разрешают вопросы, имеющие значение для всего Союза ССР. Этим они отличаются от актов республиканских. Обще-союзный характер законов СССР получает юридическое выражение в их непосредственном действии на всей территории СССР и в их одинаковой силе на территории всех союзных республик (ст. 19 Конституции СССР).

Во-первых, в этом проявляется принцип равноправия союзных республик. В составе Союза ССР нет привилегированных и урезанных

---

<sup>1</sup> С. Ф. Кекекьян отмечал, что акты местных Советов также непосредственно выражают волю народа, однако законами не являются («Теория государства и права», Госюриздат, 1955, стр. 364). Но акты местных Советов непосредственно выражают не волю всего народа, а волю населения области, края, района. Тем они и отличны от закона.

<sup>2</sup> Как известно, во многих буржуазных странах ряд вопросов внутренней процедуры работы парламента поставлен под контроль президента, правительства, председателя палаты, что, несомненно, является ущемлением прерогатив высшего представительного органа.

в правах территорий. Во-вторых, действие законов СССР на территории всех союзных республик выражает *единство* союзной государственной власти на всей территории СССР. Федеративные начала в Советском государстве пронизаны принципом демократического централизма национально-государственного устройства, основанного на добровольном объединении всех народов СССР<sup>1</sup>.

Одно из проявлений демократического централизма в советской федерации заключается в том, что по вопросам, отнесенным (по добровольному согласию всех республик) к ведению Союза ССР, его законы непосредственно обязательны на всей территории СССР и для своего действия на территории всех союзных республик не нуждаются в подтверждении с их стороны<sup>2</sup>.

Действие на всей территории СССР отличает законы от ряда других актов Верховного Совета, например от нормативных постановлений, регулирующих порядок внутренней деятельности Верховного Совета, от постановлений Верховного Совета о персональном составе подотчетных ему органов, которые в политическом отношении имеют общегосударственное значение, но юридически, по сфере действия, относятся к персонально определенным лицам.

**Верховенство закона СССР и его высшая юридическая сила.** Закон СССР является высшим выражением государственной власти в советском обществе. Никакие действия органов государства, граждан, общественных организаций не могут совершаться вопреки закону, в котором воля советского народа получает свое высшее выражение. В этом заключается социально-политическое значение верховенства закона СССР. Верховенство закона СССР по отношению к деятельности всех органов Советского государства вытекает из того, что Верховный Совет СССР получает свои полномочия на осуществление государственной власти непосредственно от народа, что в законах непосредственно выражена его воля. Но и в самой деятельности Верховного Совета СССР законы обладают верховенством по отношению к его индивидуальным решениям, которые основаны на утверждаемых им общих правилах, т.е. на законах СССР.

Социально-политическое значение верховенства законов СССР состоит также в том, что законом регулируются наиболее важные от-

---

<sup>1</sup> Именно об этих началах «организации единства нации» писали К. Маркс и В.И. Ленин (В.И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 33, стр. 51–54).

П.И. Стучка очень удачно характеризовал СССР как союз суверенных республик и в то же время как единое союзное государство, суверенное в решении вопросов его компетенции. Он писал, что в «пролетарском союзе может существовать единство по добровольному самоопределению трудящихся масс» («Учение о государстве пролетариата и крестьянства и его Конституции СССР и РСФСР», изд. 5-е, Госиздат, 1926, стр. 65–66).

<sup>2</sup> В ст. 19 Конституции СССР 1924 года прямо говорилось, что «все декреты, постановления и распоряжения, издаваемые ЦИК, обязательны к непосредственному исполнению на всей территории Союза ССР».

ношения или стороны общественной жизни, что сфера законодательного регулирования охватывает весь круг основных вопросов экономического, социально-культурного и государственного строительства, подлежащих рассмотрению на сессиях Верховного Совета СССР в порядке законодательной процедуры.

Юридическим выражением верховенства закона СССР служит его высшая юридическая сила по сравнению со всеми другими *правовыми актами* в Советском государстве<sup>1</sup>.

Высшая юридическая сила закона СССР означает, во-первых, что все иные правовые акты должны быть изданы в соответствии с законом, не могут ему противоречить. В случае противоречия закону любой правовой акт должен быть опротестован и приведен в соответствие с законом. Во-вторых, как акт высшей юридической силы закон СССР не подлежит контролю или утверждению со стороны какого-либо другого органа государства, не может быть отменен, изменен или приостановлен никаким другим государственным органом<sup>2</sup>, кроме самого Верховного Совета.

Право издания актов высшей юридической силы — необходимый признак верховенства органа народного представительства<sup>3</sup>, осуществляющего законодательную власть от имени народа. Только там, где все акты местных органов власти, исполнительных и распорядительных органов, суда и прокуратуры осуществляются на основе строгого соблюдения законов, создаются условия для подлинного народовластия, для превращения органов государства в действительных слуг общества.

Разумеется, высшая юридическая сила закона сама по себе не создает подлинного народовластия. Она служит лишь одним из тех элементов «государственного, чисто политического переустройства общества», которые, как писал В.И. Ленин, «получают... весь свой смысл и значение лишь в связи с осуществляемой или подготовляемой «экспроприацией экспроприаторов», т.е. переходом капиталистической частной собственности на средства производства в общественную собственность»<sup>4</sup>. История показывает, что в буржуазно-демократических государствах, где реальная власть находится в руках кучки капиталистов, фальсифицируется, ограничивается и обходится формально

<sup>1</sup> Правильно видят высшую юридическую силу закона в его соотношении с иными правовыми актами авторы «Курса советского государственного права» (А.И. Лепешкин, А.И. Ким, Н.Г. Мишин, П.И. Романов, Курс советского государственного права, т. II, Госюриздат, 1962, стр. 424–425).

<sup>2</sup> Об этом см., например, «Основы теории государства и права», Госюриздат, 1963, стр. 384.

<sup>3</sup> С. Розмарин справедливо отмечает, что лишь тогда, когда принятые парламентом законы наделены такой силой, парламент может быть признан верховным органом народного представительства (S. Rozmaryn, Ustawa w polskiej Rzeczypospolitej ludowej, Warszawa, 1964, S. 396).

<sup>4</sup> В.И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 33, стр. 44.

признаваемая в конституциях высшая сила закона, как и всякие другие демократические нормы государственной жизни. Только в социалистическом государстве эти нормы ставятся действительно на службу народу и воплощаются в жизнь.

Принцип высшей юридической силы закона СССР находит свое выражение в ряде положений Конституции СССР: в подзаконности всех актов органов государственного управления и местных Советов депутатов трудящихся; в праве Верховного Совета СССР контролировать деятельность всех подотчетных ему органов, отменять и приостанавливать их решения, в требовании точного и неуклонного исполнения законов, подчинении суда закону и т.п.

Для решения задач коммунистического строительства и прежде всего для неуклонного проведения в жизнь принципов и норм социалистического демократизма важно, чтобы названные положения неуклонно проводились в жизнь. Для этого требуется строгое соблюдение существующих государственно-правовых гарантий, направленных в первую очередь на то, чтобы исключить возможность подмены законодательных функций Верховного Совета СССР функциями органов подзаконного правотворчества, а также дальнейшее совершенствование таких гарантий.

Гарантии верховенства и высшей юридической силы законов СССР не оторваны от важнейших государственно-правовых институтов, устанавливающих конституционные основы взаимоотношений Верховного Совета СССР с другими органами Советского государства и основы деятельности самого Верховного Совета, а, наоборот, заключаются в данных институтах.

К числу этих гарантий относится прежде всего *полнота* осуществления законодательной власти СССР Верховным Советом СССР. Принцип принадлежности всей законодательной власти высшему органу народного представительства последовательно проводится конституциями ряда социалистических государств. Он составляет одно из важных преимуществ социалистической демократии перед буржуазной, в условиях которой парламенты не осуществляют всей полноты законодательной власти даже там, где она им формально предоставлена<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Юридические и фактические ограничения законодательной власти парламентов в современных империалистических государствах широко освещены в советской юридической литературе. См., например, «Государственное право буржуазных стран», Госюриздат, 1962, стр. 136; А.А. Мишин, Центральные органы власти в США – орудие диктатуры монополистического капитала, Госюриздат, 1954, стр. 101–107; С.Л. Зивс, Развитие формы права в современных империалистических государствах, изд-во АН СССР, 1960, стр. 50–100; Б.А. Стародубский, Роль правительства в осуществлении законодательной власти в странах капитализма, «Вопросы теории и истории государства и права и государственного права», т. IV, Свердловск, 1957, стр. 285; Д.А. Ковачев, Законодательный процесс в европейских социалистических государствах, изд-во «Юридическая литература», 1966, стр. 6–9.

Сосредоточение законодательной власти в руках высшего представительного органа получило свое закрепление в Конституции СССР и конституциях ряда других социалистических стран в виде исключительного права высшего представительного органа осуществлять законодательную власть<sup>1</sup>. Статья 32 Конституции СССР устанавливает, что законодательная власть СССР осуществляется исключительно Верховным Советом СССР. Как правильно отмечается в советской юридической литературе, преимущество этой формулы состоит в том, что законодательная власть целиком сосредоточивается в одном, высшем представительном органе в отличие от существовавшей по Конституции СССР 1924 года множественности органов, которым принадлежало право принимать акты, имеющие силу закона<sup>2</sup>. По буквальному смыслу ст. 32 Конституции СССР, ни один орган, кроме Верховного Совета, не имеет права принятия законодательных актов Союза ССР, отмены действующих законов или их изменения. Данное положение последовательно проводится в жизнь по отношению к органам государственного управления, суда и прокуратуры, не осуществляющим в СССР никаких законодательных функций. Значение этого положения трудно переоценить: оно создает прочную основу для обеспечения подзаконности всех актов названных выше органов.

Статья 32 Конституции получила на практике такое толкование и применение, согласно которому допускается принятие указов Президиума Верховного Совета СССР, вносящих изменения в действующие законы и устанавливающих отдельные нормы и акты законодательного характера. Эти указы подлежат обязательному последующему утверждению на очередной сессии Верховного Совета СССР. Именно поэтому существует точка зрения, что принятие их Президиумом не противоречит принципу исключительного осуществления законодательной власти Верховным Советом СССР<sup>3</sup>. С такими аргументами согласиться трудно, поскольку признание законодательного характера указов Президиума означает на деле, что законодательствует не один, высший представительный орган государственной власти, а в определенных пределах и его Президиум. Правильнее утверждать, что практика принятия таких указов не подрывает принципа принадлежности всей полноты законодательной власти Верховному Совету, поскольку указы утверждаются Верховным Советом, а Президиум осуществляет в силу своего положения высшего органа государственной

<sup>1</sup> Например, ст. 42 Конституции ССР, п. 1 ст. 39 Конституции ЧССР, ст. 16 Конституции НРБ.

<sup>2</sup> Я.Н. Уманский, Советское право, Гасюриздат, 1959, стр. 265; «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», стр. 95–96, а также другие работы советских юристов.

<sup>3</sup> Например, Д.А. Керимов, Законодательная деятельность Советского государства, стр. 99; Д.А. Ковачев, Законодательный процесс в европейских социалистических государствах, стр. 4.

власти и органа самого Верховного Совета часть функций Верховного Совета в период между его сессиями.

Понятие «полнота законодательной власти» Верховного Совета позволяет также разрешить вопрос о закреплении его исключительных полномочий в области законодательства, в то время как приведенная выше концепция оставляет открытым вопрос о распределении правотворческих полномочий между Верховным Советом и его Президиумом.

Программа КПСС закрепила, что важнейшие законопроекты следует выносить на всенародное голосование (референдум)<sup>1</sup>. Важность этого положения свидетельствует о необходимости его конституционного закрепления<sup>2</sup>. И это не ограничивает полноты законодательных полномочий Верховного Совета СССР. Как правильно отмечает В.Ф. Коток, в социалистическом государстве ни одна из форм непосредственной демократии не противостоит народному представительству. Здесь отсутствует почва для того, чтобы путем использования референдума ограничивать власть народного представительства, как это иногда имеет место в капиталистических странах<sup>3</sup>.

В социалистическом государстве исключается возможность закрепления процедуры объявления референдума и его проведения органами управления, не имеющими законодательной власти. Представляется, что право объявлять референдум может принадлежать только самому Верховному Совету<sup>4</sup>, поскольку референдум должен проводиться лишь по важнейшим законопроектам.

Гарантией соблюдения принципа верховенства закона служит и четкое определение сферы исключительных полномочий Верховного Совета СССР в области законодательства, в пределах которых принятие и изменение соответствующих решений каким-либо другим органом исключается<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> «Материалы XIII съезда КПСС», стр. 399.

<sup>2</sup> В конституциях ряда социалистических государств содержится указание на принятие законов в порядке референдума (например, ст.ст. 81, 83, 86, 87 Конституции ГДР; ст.ст. 71, 89 Конституции СФРЮ).

<sup>3</sup> В.Ф. Коток, Референдум в системе социалистической демократии, изд-во «Наука», 1964, стр. 6–11.

<sup>4</sup> Как известно, в конституциях буржуазных государств не закреплено право высшего представительного органа выносить решение о проведении референдума и определять его порядок. Это и приводит к тому, что органы исполнительной власти, используя референдум, могут поставить себя над высшим представительным органом. Так, в Испании инициатива проведения референдума принадлежит главе государства, который прямо поставлен над органом представительства, так как имеет право передать на референдум законопроекты, выработанные Кортесами (закон главы государства о народном референдуме от 22 октября 1945 г., «Конституции буржуазных государств Европы», ИЛ, 1957, стр. 520); в Дании порядок проведения референдума определяется правительством (§ 42 Конституции Дании, там же, стр. 398). Аналогичные положения существуют в законодательстве и практике других капиталистических стран.

<sup>5</sup> Исключительные полномочия высших представительных органов власти закреплены в конституциях ряда зарубежных социалистических стран (например, ст. 63 Конституции ГДР, ст. 164 Конституции СФРЮ).

Из положений Конституции СССР вытекает, что лишь Верховный Совет СССР может вносить изменения в Конституцию СССР, принимать в состав СССР новые республики и утверждать образование новых автономных республик и автономных областей в составе союзных республик, разрешать вопросы войны и мира<sup>1</sup>.

Только Верховный Совет СССР утверждает Государственный план и Государственный бюджет СССР, принимает Основы законодательства СССР и союзных республик.

Перечень этих полномочий в современных условиях может быть значительно расширен, что будет способствовать дальнейшему усилению работы Верховного Совета СССР по развитию советского законодательства.

Следует также согласиться с предложениями отнести к исключительному ведению Верховного Совета СССР определение порядка выборов в Верховный Совет СССР, порядка проведения общесоюзного референдума и некоторые другие вопросы, входящие в компетенцию СССР<sup>2</sup>.

На некоторых из этих вопросов, связанных с юридической природой законодательных актов, мы остановимся ниже.

Более широкое закрепление исключительных полномочий Верховного Совета повысит стабильность законов СССР по важнейшим вопросам, расширит непосредственное влияние Верховного Совета СССР на все важнейшие стороны деятельности Советского государства. Представляется также, что помимо прямого перечня исключительных полномочий Верховного Совета целесообразно закрепить и общее положение об обязательном рассмотрении Верховным Советом всех наиболее важных проблем государственной, хозяйственной и социально-культурной жизни<sup>3</sup>.

Важной гарантией верховенства и высшей юридической силы закона служит право Верховного Совета СССР осуществлять контроль за деятельностью подотчетных ему органов и отменять их акты в случае, если они противоречат закону, а также осуществлять контроль за соблюдением Конституции СССР и обеспечивать соответствие конституций союзных республик Конституции СССР. В период между сессиями Верховного Совета эти функции осуществляются его Президиумом, которому тоже подотчетны все другие высшие органы СССР. Обладая такими правами, Верховный Совет СССР и его Пре-

---

<sup>1</sup> О первом из названных полномочий говорится в ст. 146 Конституции СССР, второе и третье вытекают из сопоставления ст.ст. 14 и 49 Конституции СССР и практики разрешения соответствующих вопросов только на сессиях Верховного Совета СССР, за исключением случаев, прямо оговоренных в п. «н» ст. 49.

<sup>2</sup> Об этом см. подробнее И.Н. Кузнецов, Компетенция Президиума Верховного Совета СССР и правовые проблемы ее регламентации, «Ученые записки ВНИИСЗ», вып. 8, М., 1966, стр. 25.

<sup>3</sup> Такое правило было закреплено в ст. 18 Конституции СССР 1924 года.

зидиум могут непосредственно отменять акты высших органов управления СССР в случае их расхождения с законами Верховного Совета СССР и указами его Президиума, входить с представлениями в органы союзных республик об отмене актов этих органов в случае их противоречия общесоюзному закону<sup>1</sup>.

В соответствии с решениями XXIII съезда КПСС на первой сессии Верховного Совета СССР VII созыва увеличено число постоянных комиссий, призванных осуществлять текущий контроль за работой органов государственного управления СССР, планируется ввести в практику доклады Совета Министров СССР на сессиях Верховного Совета<sup>2</sup>. Эти важные мероприятия способствуют повышению действенности контроля Верховного Совета за соответствием законам СССР всех актов, которые принимаются подотчетными ему органами.

Перечисленные выше конституционные гарантии обеспечения верховенства закона тесно связаны с дальнейшим расширением работы Верховного Совета СССР по развитию советского законодательства. Можно закрепить превосходные конституционные институты и нормы, гарантирующие верховенство закона, но не добиться действительного обеспечения его ведущей роли во всех сферах жизни советского общества, если не обеспечивать принятия им жизненно важных законов. В те годы, когда под влиянием культа личности нарушались конституционные нормы деятельности Советов и тормозилось развитие законодательства, создалось положение, при котором органы управления и Верховный Суд СССР иногда принимали акты без необходимой законодательной основы. Ныне все эти акты отменены, а вопросы, которые требуют законодательного регулирования, разрешены в законодательном порядке. Тем самым восстановлена сила закона над подзаконными актами органов власти и управления, подчиненных Верховным Советам, но ранее нередко подменявших их<sup>3</sup>.

Коммунистическая партия Советского Союза уделяет серьезное внимание усилению работы Верховного Совета СССР и Верховных Советов союзных республик в деле развития советского законодательства. После XX съезда КПСС развернулась активная законодательная работа Верховного Совета СССР, проведена кодификация важнейших отраслей советского права — гражданского, уголовного, законодательства о судостроительстве, судопроизводстве, прокурорском надзоре. Готовятся проекты крупных законодательных актов в области труда,

<sup>1</sup> Подробнее о порядке осуществления контроля за соответствием законам СССР актов подотчетных Верховному Совету органов и актов органов союзных республик см. И. Н. Кузнецов, Законодательная и исполнительная деятельность высших органов власти, изд-во «Юридическая литература», 1965, стр. 104–105.

<sup>2</sup> «Материалы XXIII съезда КПСС», стр. 77; доклад Н. В. Подгорного «Об образовании постоянных комиссий Совета Союза и Совета Национальностей», «Известия» 3 августа 1966 г., стр. 3.

<sup>3</sup> Ф. И. Калинычев, Советское законодательство в период строительства коммунизма, изд-во «Мысль», 1966, стр. 41.

землепользования, законодательства о браке и семье, исправительно-трудового права.

За последние годы Верховный Совет СССР принял большое количество актов в области хозяйственного и социально-культурного строительства, в том числе и такие крупные, как Закон о государственных пенсиях, Закон об изменении системы органов управления промышленностью и ряд других. Тем не менее XXIII съезд КПСС признал необходимым дальнейшее развитие советского законодательства и усиление работы Верховного Совета СССР и Верховных Советов союзных республик в этой области<sup>1</sup>. Перед Советским государством стоят важные задачи по завершению начатой после XX съезда КПСС кодификации советского права, по созданию прочной законодательной основы всей хозяйственной деятельности на базе проведения хозяйственной реформы, по принятию Основ законодательства в области колхозного строительства, охраны природных богатств страны, а также по развитию законодательства, создающего условия для всестороннего совершенствования личности и охраны интересов граждан и государства во всех областях общественной жизни. Решение этих задач завершит создание прочной основы для полного законодательного регулирования всех сторон жизнедеятельности советского общества, для обеспечения строгой подзаконности всех текущих распоряжений исполнительных и распорядительных органов.

**Юридическая сила законов СССР по отношению к законам союзных республик.** Законы СССР обладают высшей юридической силой по сравнению не только с подзаконными актами, но и с законами союзных республик. Статья 20 Конституции СССР обеспечивает приоритет общесоюзного закона перед республиканским, устанавливая, что в случае расхождения закона союзной республики с общесоюзным действует общесоюзный закон.

Приоритет общесоюзного закона вытекает из принципа демократического централизма, лежащего в основе СССР как социалистического федеративного государства. Однако это правило действует только в пределах компетенции Союза ССР, поскольку вне пределов ст. 14 Конституции СССР каждая союзная республика осуществляет свою законодательную власть самостоятельно (ст. 15 Конституции СССР).

В советской правовой литературе в большинстве случаев при анализе юридической природы закона не затрагиваются вопросы взаимоотношения союзного и республиканского законодательства, что приводит нередко к неточному и неполному освещению юридической природы закона СССР. Так, нельзя согласиться с тем, что «Верховный Совет СССР может облечь в форму закона предписание по любому вопросу государственной жизни»<sup>2</sup> (разрядка моя. — А.М.).

<sup>1</sup> «Материалы XXIII съезда КПСС», стр. 77.

<sup>2</sup> «Основы теории государства и права», Госюриздат, 1963, стр. 384.

Здесь авторы просто отвлеклись от федеративного характера Советского государства, от самостоятельного осуществления республиками государственной власти вне пределов ст. 14 Конституции СССР.

Неточно также утверждение, что всякий закон обладает высшей юридической силой по отношению ко всем другим правовым актам, издаваемым иными государственными органами<sup>1</sup>. Оно неверно, если речь идет о законе союзной республики по отношению к закону СССР.

Рассматривая специфику закона СССР в системе актов Советского государства, Д.А. Ковачев подчеркивает, что его высшая юридическая сила распространяется на всю территорию Союза ССР<sup>2</sup>. Однако этот несомненный факт говорит о другом качестве законов СССР — о пределах их действия, а не о соотношении законов по их юридической силе. Верховный Совет СССР может принять также закон, действие которого охватывает не всю территорию СССР, а, например, районы Крайнего Севера. Но от этого закон СССР не теряет значения общесоюзного, обладающего высшей юридической силой, в том числе и приоритетом перед законом республики.

Таким образом, законы СССР обладают высшей юридической силой перед республиканскими только по вопросам, входящим в компетенцию Союза ССР. По вопросам, которые отнесены к исключительному ведению союзных республик, актом высшей юридической силы является республиканский закон. Разумеется, вопросы о распределении (разграничении) компетенции Союза ССР и союзных республик разрешаются общесоюзным законом, специально посвященным этому вопросу. Такие законы всегда должны носить основополагающий характер конституционных актов или Основ законодательства СССР.

Из сказанного вытекают два вывода для законодательной практики.

Во-первых, по всем вопросам, решение которых отнесено к исключительному ведению союзной республики, ст. 20 Конституции СССР применяться не может.

Это важно иметь в виду, так как в процессе расширения компетенции союзных республик в области законодательства создается такое положение, когда в течение некоторого времени продолжают действовать ранее изданные общесоюзные законы по тем вопросам, которые согласно новому законодательству переданы в компетенцию союзных республик. Эти законы признаются утратившими силу лишь после того, как принят республиканский закон по соответствующему вопро-

---

<sup>1</sup> В.С. Основин, *Нормы советского государственного права*, стр. 71, 72, 74. Неточен и П.Е. Недбайло, когда он пишет, что закон (союза, республики) есть акт, «обладающий высшей юридической силой в государстве» (см. его статью «Советский закон в системе государственно-правовых актов», «Ученые записки Львовского университета», т. XIV, 1949, серия юрид., вып. 1, стр. 13).

<sup>2</sup> Д.А. Ковачев, *К вопросу о юридической природе актов Верховного Совета СССР*, «Ученые записки ВНИИСЗ», вып. 2, стр. 67.

су. Например, только принятие в союзных республиках кодексов в соответствии с Основами законодательства Союза ССР и союзных республик влекло за собой, как правило, признание утратившими силу общесоюзных законодательных актов, действовавших до принятия Основ<sup>1</sup>. Такая практика отмены общесоюзных актов необходима для того, чтобы последовательно провести в жизнь расширение прав союзных республик в области законодательства, не создавая при этом временных пробелов в праве. До тех пор пока в данной союзной республике еще не вошли в силу новые кодексы, соответствующие общесоюзные законы продолжают действовать на ее территории. Но эти законы не препятствуют принятию органами республик новых норм, поскольку издание кодексов отнесено к исключительной компетенции союзных республик.

Во-вторых, для того чтобы приоритет союзного закона не входил в противоречие с суверенитетом союзных республик, необходимо четкое определение в Основах законодательства, принимаемых Верховным Советом СССР, компетенции Союза и союзных республик в данной отрасли законодательства.

Конституция СССР и конституции союзных республик определяют основную линию распределения компетенции между субъектами советской федерации<sup>2</sup>. Но в конституциях нельзя решить *всех* вопросов распределения компетенции в области законодательства между Союзом ССР и союзными республиками. Эти вопросы разрешаются союзными Основами законодательства.

При этом закрепление в Основах исчерпывающего перечня вопросов, подлежащих разрешению союзным законодательством, создает наиболее прочные гарантии самостоятельного осуществления республиками законодательной власти. Что же касается возможных упущений, то они могут быть устранены путем изменения Основ Верховным Советом СССР. Это в свою очередь обеспечит более тщательный подход к разрешению вопросов законодательной компетенции Союза и республик<sup>3</sup>.

Различия законов СССР по их юридической силе. Согласно Конституции СССР по юридической силе различаются законы конституционные и обыкновенные. Первые характеризуются тем, что для их

---

<sup>1</sup> Например, «Ведомости Верховного Совета СССР» 1961 г. № 48, ст. 486; 1964 г. № 52, ст. 596.

<sup>2</sup> В конституциях союзных республик, принятых в период строительства социализма, специально подчеркивалось, что постановления высших органов СССР имеют обязательную силу на территории республики «в пределах, указанных в Конституции СССР, и по предметам, отнесенным к ведению Союза» (например, ст. 22 Конституции Туркменской ССР 1927 года; ст. 5 Конституция Белорусской ССР 1927 года; ст. 21 Конституции Узбекской ССР 1931 года; ст. 19 Конституции РСФСР 1925 года и др.).

<sup>3</sup> О необходимости четкого распределения компетенции Союза ССР и союзных республик см. А.И. Лепешкин, Назревшие вопросы развития науки советского государственного права, «Советское государство и право» 1965 г. № 2, стр. 8.

принятия необходимо квалифицированное большинство голосов — не менее  $\frac{2}{3}$  голосов каждой из палат (ст. 146 Конституции). К ним относятся Конституция СССР и законы об ее изменении и дополнении. Обыкновенные законы принимаются простым большинством голосов депутатов каждой из палат Верховного Совета СССР (ст. 39 Конституции).

Большая юридическая сила Конституции перед обыкновенным законодательством очевидна: все законодательные акты, в том числе и Основы законодательства, должны соответствовать Конституции.

Других принципов отнесения законов к числу конституционных Конституция СССР не устанавливает. Неверно поэтому, опираясь на действующее законодательство, относить к конституционным те законы, которые хотя и не вносят изменений в текст Конституции СССР, но «имеют огромное политическое значение»<sup>1</sup>. Для принятия таких законов не требуется квалифицированного большинства голосов. Конституцией не установлено их превосходства перед другими законами СССР по юридической силе.

От конституционных законов следует отличать законы *обыкновенные*, т.е. не связанные с изменением Конституции<sup>2</sup>. Эти законы называют иногда «текущими» или «принимаемыми в порядке текущего законодательства»<sup>3</sup>. Дальнейшая классификация «текущих» законов ведется обычно уже не по признаку юридической силы. Например, законы подразделяются на органические, планово-бюджетные и обыкновенные законы<sup>4</sup>. Д.А. Ковачев предлагает выделить в специальную группу законы об утверждении тех указов, которые в дальнейшем сохраняют самостоятельное существование<sup>5</sup>.

В чем же состоит различие обыкновенных законов по их юридической силе?

Такое различие существует по действующему законодательству, согласно которому среди общесоюзных законов различаются Основы законодательства Союза ССР и законы, принимаемые «в соответствии с Основами»<sup>6</sup>. Именно законы, принимаемые в соответствии с Осно-

<sup>1</sup> «Курс советского государственного права», т. II, стр. 425.

<sup>2</sup> Такое деление было принято в русском дореволюционном государствоведении. Оно принято и в советской юридической литературе («Основы теории государства и права», Госюриздат, 1963, стр. 385).

<sup>3</sup> «Курс советского государственного права», т. II, стр. 425–426; «Общая теория государства и права», изд-во ЛГУ, 1961, стр. 352–353; Д.А. Ковачев, К вопросу о юридической природе актов Верховного Совета СССР, «Ученые записки ВНИИСЗ», вып. 2, стр. 68–69.

<sup>4</sup> «Курс советского государственного права», т. II, стр. 425–427.

<sup>5</sup> Д.А. Ковачев, указ. статья, «Ученые записки ВНИИСЗ», вып. 2, стр. 68–69.

<sup>6</sup> В Основах гражданского законодательства устанавливается, что гражданское законодательство Союза ССР и союзных республик регулирует определенные области имущественных и связанных с ними личных неимущественных отношений «в соответствии с настоящими Основами» (ст. 3). В Основах уголовного судопроизводства и Основах гражданского судопроизводства говорится, что порядок судопроизводства

вами, и следует называть «текущим законодательством», учитывая, что речь идет о законах по отдельным вопросам, не кодифицированным и не играющим той основополагающей роли, которая принадлежит Основам законодательства.

Основы — это важнейший кодификационный акт; его принятие означает веху в истории советского права. Уже потому к Основам даже терминологически неприменимо название «текущее законодательство». В Основах закрепляются важнейшие принципы и институты данной отрасли права, из которых должно исходить все последующее законодательство Союза ССР и республик, все подзаконные акты, развивающие данную область законодательства. Поэтому чрезвычайно важно обеспечить не «текучесть», а повышенную стабильность Основ и твердое проведение в жизнь закрепленных ими принципов и начал законодательства. Текущее законодательство, как правило, менее стабильно, чем Основы, так как разрешает более конкретные вопросы.

Гарантией особой юридической силы общесоюзных Основ законодательства мог бы послужить порядок не только принятия, но и последующего изменения таких актов только на сессиях Верховного Совета СССР<sup>1</sup>. Для текущих законов, которые принимаются по конкретным вопросам, не имеющим основополагающего значения для развития законодательства, вполне допустима практика «законодательных указов» с их последующим утверждением. Но для изменения Основ все эти основания отпадают. Напротив, именно по отношению к Основам следует проявить особую тщательность, неторопливость, обеспечить внимательное и всестороннее обсуждение каждого предложения в комиссиях Верховного Совета и на его сессии. Тем самым была бы гарантирована большая стабильность Основ и соответствие им текущего законодательства.

**Порядок принятия законов СССР и их юридическая природа.** Большинство советских юристов считают свойством юридической природы законов СССР также особый *порядок* их принятия<sup>2</sup>.

Выполнение установленного Конституцией СССР, другими законами и постановлениями порядка принятия законов СССР и их опубликования — необходимое условие придания рассматриваемым актам

---

определяется настоящими Основами и издаваемыми в соответствии с ними другими законами СССР и кодексами союзных республик (ст. 1 обоих названных актов). В других Основах формулы о соответствии им текущих законов СССР не содержится. Но ст. 2 Основ уголовного законодательства предполагает соответствие общесоюзных законов, устанавливающих ответственность за отдельные преступления, принципам и общим положениям Основ.

<sup>1</sup> Такое предложение делал И.Н. Кузнецов в гл. III работы «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», стр. 109–110, а также в его работе «Законодательная и исполнительная деятельность высших органов власти», стр. 120.

<sup>2</sup> Например, «Курс советского государственного права», т. II, стр. 424, 428, 430; Д.А. Ковачев, К вопросу о юридической природе актов Верховного Совета СССР, «Ученые записки ВНИИСЗ», вып. 2, стр. 62–63.

должной юридической силы. Но это выполнение есть юридические факты, составляющие в своей совокупности процедуру принятия закона. Однако сами по себе эти факты не являются элементами принятого закона. Поэтому порядок рассмотрения и принятия закона Верховным Советом СССР, его публикации и вступления в силу — все это *обуславливает* правовую природу законодательного акта, но не составляет ее содержания. При этом мы не видим никакой опасности превращения процедуры принятия закона и вступления его в силу в пустую формальность<sup>1</sup>. Для того чтобы избежать этого, необходимо строго соблюдать установленную Конституцией и законами процедуру, т.е. юридически обязательные условия правотворчества, которые должны рассматриваться и как условие юридической природы закона, в частности его высшей юридической силы.

Особый, установленный Конституцией СССР и законами СССР порядок принятия и вступления в силу актов Верховного Совета СССР вместе с тем следует рассматривать и как один из признаков понятия закона, поскольку *понятие закона не исчерпывается его юридической природой*, а включает в себя и его социально-политическую характеристику, гарантии выражения в нем воли народа и доведения его до сведения народа. Одна из таких гарантий — порядок принятия и вступления законов в силу.

**Закон как нормативный акт.** Особенностью законов СССР является их *нормативный характер*. В отличие от многих других актов советских государственных органов, которые могут быть как нормативными, так и ненормативными (указы Президиума, постановления Правительства СССР, правительств союзных республик, приказы министров и т.п.), закон СССР *выступает как акт Верховного Совета СССР, направленный на установление правовых норм либо на их изменение или отмену*.

Это положение в настоящее время разделяют большинство советских юристов. Оно находит свое подтверждение и в практике оформления законами только нормативных актов Верховного Совета СССР.

Лишь в очень редких случаях Верховный Совет СССР принимал законы с ненормативным содержанием, например Закон от 21 августа 1938 г. «О Всесоюзной сельскохозяйственной выставке», которым предписывалось улучшить работу выставки и перенести день ее открытия<sup>2</sup>; Закон от 15 января 1960 г. «О новом значительном сокращении Вооруженных Сил СССР»<sup>3</sup>. Но для научного решения вопроса важно вскрыть закономерность, тенденцию, которую не могут изменить отдельные и столь редкие в практике исключения.

<sup>1</sup> Это опасение высказывает Д.А. Ковачев в споре с Г.И. Петровым («Ученые записки ВНИИСЗ», вып. 2, стр. 63).

<sup>2</sup> «Вторая сессия Верховного Совета СССР. Стенографический отчет», изд. Верховного Совета СССР, 1938, стр. 804–805.

<sup>3</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1960 г. № 3, ст. 26.

Возражая против признания законов только нормативными актами, Г.И. Петров ошибочно ссылается прежде всего на акты персонального характера, которые сам Верховный Совет не именовал законами<sup>1</sup>. Но такое фактически ошибочное возражение не может служить доказательством. Нельзя согласиться и с утверждениями о том, что не нормативны законы о государственном плане и бюджете<sup>2</sup>, о преобразовании органов государства, об образовании союзных республик, ратификации международных договоров<sup>3</sup>. Нормативный характер такого рода актов будет рассмотрен нами в разделе третьем.

Почему закон должен быть лишь нормативным актом? Дело здесь не только в значении слова «закон», которое сложилось в русском языке<sup>4</sup>, хотя и это играет существенную роль для правильного наименования акта. Важнее то, что решения высшего органа государственной власти призваны прежде всего служить постоянной основой для установленного в стране *порядка отношений*. А такой основой могут быть лишь нормы, правила, которые применимы к разным случаям, ко всем субъектам данного вида, а не индивидуальные решения, относящиеся к одному лицу, случаю, единичному отношению и т.п.

Поэтому и целесообразно среди актов Верховного Совета СССР выделить те, которые содержат нормы, устанавливающие основы правопорядка, составляют первоначальную основу для норм, принимаемых другими государственными органами, а также для разрешения конкретных дел, вопросов, возникающих в процессе управления, и т.д. Наиболее подходящим наименованием для таких актов, сложившимся и исторически, и лексически, является «закон».

Нормы, установленные законом, характеризуются рядом особенностей.

Такие особенности, как общегосударственный характер, общесоюзная сфера действия и высшая юридическая сила, вытекают из свойств закона СССР, рассмотренных нами выше. Данные особенности характеризуют юридическую природу законодательных норм.

Каковы же особенности норм, устанавливаемых законами СССР, по их содержанию, по их значению в общественной жизни?

Поскольку законы СССР как акты высшего органа государственной власти всего Союза ССР принимаются по важнейшим вопросам политической, хозяйственной, культурной жизни советского обще-

<sup>1</sup> Г.И. Петров, Юридическая природа советского закона, «Ученые записки ЛЮИ», Юриздат, 1947, стр. 84–85.

<sup>2</sup> С.Ф. Кечежян, Советский закон, «Вестник МГУ» 1952 г. № 4, стр. 30; «Теория государства и права», изд-во АН СССР, 1962, стр. 409–410; С.С. Алексеев, Общая теория социалистического права, вып. III, стр. 70–74.

<sup>3</sup> Г.И. Петров, Источники советского административного права, «Правоведение» 1958 г. № 4, стр. 38.

<sup>4</sup> Закон — «предел, поставленный свободе воли или действий; неминуемое начало, основание, правило, постановление высшей власти» (Вл. Даль, Толковый словарь живого великорусского языка, т. 1, стр. 588).

ства, в советской правовой литературе сложилось мнение, что нормы, содержащиеся в законах СССР, регулируют основные и наиболее важные отношения в социалистическом обществе<sup>1</sup>. Это несомненно правильное в своей основе положение не следует, однако, распространять на *каждую* норму закона, поскольку, регулируя важную область общественных отношений, законодатель, если это целиком отнесено к его компетенции, вынужден затрагивать все стороны и грани данного рода отношений. Регулируя, например, налоговые отношения, закон устанавливает и правила взимания налогов и платежей в бюджет с социалистических предприятий, и правила взыскания налогов с неорганизованных кустарей и ремесленников, индивидуальных сельских хозяйств, налога с холостяков и бездетных граждан. Едва ли *все* эти нормы закона регулируют наиболее важные отношения в советском обществе, хотя в целом налоговые отношения, бесспорно, занимают одно из важнейших мест в экономической жизни и политике государства.

Для содержания законов СССР характерно также, что ими устанавливаются *первоначальные нормы*, т.е. нормы, которыми определяются исходные положения для данного правового института, не опирающиеся на какие-либо более общие предписания по тому или иному вопросу. Конечно, первоначальные нормы устанавливаются и другими органами Советского государства по вопросам, целиком отнесенным к их ведению. Но законы СССР характеризуются наиболее широким кругом первоначальных норм по важнейшим вопросам государственной жизни. В отличие от таких первоначальных норм законы союзных республик, подзаконные акты устанавливают главным образом нормы, изданные в целях развития и конкретизации общих положений законов СССР, с тем чтобы обеспечить их правильное и единообразное применение в различных условиях. Эти нормы мы называем конкретизирующими. В законах СССР содержатся и конкретизирующие нормы, однако, как правило, последние характерны для правительственных и ведомственных актов<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», стр. 89–94; М.Г. Кириченко, Советское законодательство и принципы его применения, М., 1953, стр. 13; А.М. Васильев, О классификации актов Верховного Совета СССР, «Советское государство и право» 1953 г. № 18, стр. 19; Д.А. Керимов, Законодательная деятельность Советского государства, стр. 101; Д.А. Ковачев, К вопросу о юридической природе актов Верховного Совета СССР, «Ученые записки ВНИИСЗ» вып. 2, стр. 65. Это положение, признанное почти всеми советскими юристами, оспаривает В.С. Основин, ссылаясь на «неопределенность» этого признака и на практику принятия указов Президиума и постановлений Правительства СССР по «не менее важным» вопросам («Нормы советского государственного права», стр. 73). Такая позиция не способствует повышению роли Верховного Совета в жизни советского общества. Она не вытекает и из действующей Конституции, устанавливающей, что решения правительства принимаются на основе и во исполнение законов. Это прежде всего относится к регулированию важнейших отношений в жизни СССР.

<sup>2</sup> Подробнее о первоначальных и конкретизирующих нормах см. «Общая теория советского права», изд.-во «Юридическая литература», 1966, стр. 144–156.

Различие первоначальных и конкретизирующих норм имеет важное значение для соблюдения законности в правотворческой деятельности. Если тот или иной орган уполномочен только на конкретизацию общих правовых норм, установленных законом (например, на издание *правил применения* законодательства о труде), то такие правила не могут выходить за рамки норм закона. Исключения и изъятия из общего законодательного правила, распространение его действия на новые отношения могут иметь место лишь по решению законодателя или по его прямому поручению.

Таким образом, следует прийти к выводу, что законы СССР по характеру содержащихся в них предписаний выступают как акты, устанавливающие правовые нормы<sup>1</sup>, которые регулируют основные стороны жизни советского общества, содержат общие принципы советского права, имеют общегосударственное значение и действуют на всей территории СССР как нормы высшей юридической силы. Такой характер предписаний законов СССР определяется тем, что они принимаются обеими палатами Верховного Совета СССР как высшего представительного органа государственной власти СССР и выражают волю всего советского народа и народов каждой союзной и автономной республики через непосредственно избранных ими представителей.

### 3. Другие акты Верховного Совета СССР

**Постановления Верховного Совета СССР.** Как правило, эти акты Верховного Совета не связаны непосредственно с его законодательной деятельностью и по своей правовой природе являются ненормативными правовыми актами. Они принимаются по вопросам верховного государственного управления и контроля.

Круг этих вопросов нельзя определить путем исчерпывающего перечня, поскольку Верховный Совет может принять к своему рассмотрению любой вопрос государственной жизни, отнесенный к компетенции СССР. Но в деятельности Верховного Совета СССР определился известный круг постоянно осуществляемых им функций верховного управления и контроля, вытекающих из взаимоотношений Верховного Совета СССР с подотчетными ему органами. По этим вопросам Верховный Совет систематически принимает следующие виды постановлений.

**А. Постановления о формировании персонального состава органов, подотчетных Верховному Совету СССР, — его Президиума, Совета**

<sup>1</sup> В законах СССР могут содержаться статьи, части, преамбулы, непосредственно не устанавливающие правовых норм (ненормативные предписания). Но от этого в другой своей части закон не теряет значения нормативного акта. Важно также подчеркнуть, что в законодательных актах ненормативные предписания носят лишь вспомогательный, производный характер. Главное же назначение закона — установление правовых норм.

Министров СССР, Верховного Суда СССР, а также о назначении Генерального прокурора.

К постановлениям данной группы относятся и решения по заявлению Председателя Совета Министров СССР о сложении правительством своих полномочий и о поручении представить предложения о новом составе правительства.

Б. Постановления, утверждающие отчет об исполнении государственного бюджета<sup>1</sup>, а также об одобрении внешней и внутренней политики Советского правительства, его отдельных решений и о направлении дальнейшей его деятельности.

Эти акты представляют собой оценку деятельности правительства высшим органом государственной власти. Юридическое значение такой оценки состоит прежде всего в том, что в ней выражено осуществление Верховным Советом СССР его конституционных полномочий верховного контроля за деятельностью правительства и других подотчетных Верховному Совету органов.

Верховный Совет принимает также решения о направлении политики Советского государства и дальнейшей практической деятельности правительства в области внешней и внутренней политики<sup>2</sup>, поручения о проведении конкретных мероприятий в связи с решением Верховного Совета<sup>3</sup>. Если такие решения не предполагают установления новых правовых норм, они оформляются в качестве постановлений Верховного Совета СССР, носящих характер актов верховного контроля и оперативного управления.

В. В связи с принятием Законов об уголовной ответственности за государственные и за воинские преступления Верховный Совет СССР принял два постановления о порядке введения в действие этих Законов<sup>4</sup>. Названные постановления содержат поручения законодательного характера Президиуму Верховного Совета СССР и Верховным Советам союзных республик. По своей юридической природе эти постановления относятся к числу актов нормативно-вспомогательного значения. Подобные поручения обычно включаются в текст законодательных и иных нормативных актов, что представляется более пра-

---

<sup>1</sup> До 1955 года утверждение отчета об исполнении государственного бюджета включалось в законы о государственном бюджете.

<sup>2</sup> Например, постановление Верховного Совета СССР «По вопросам внешней политики Советского правительства» от 21 декабря 1957 г., закреплявшее конкретные меры, проведения которых оно должно добиваться («Ведомости Верховного Совета СССР» 1957 г. № 28, ст. 674).

<sup>3</sup> 31 марта 1958 г. Верховный Совет СССР принял постановление «По вопросу об одностороннем прекращении Советским Союзом испытаний атомного и водородного оружия», в котором содержалось предписание прекратить производство в Советском Союзе испытаний всех видов такого оружия и поручение Совету Министров СССР принять необходимые меры к проведению в жизнь этого решения и призыв к правительствам других государств («Ведомости Верховного Совета СССР» 1958 г. № 7, ст. 148).

<sup>4</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1959 г. № 1, ст.ст. 9 и 11.

вильным, так как позволяет концентрировать в одном акте все предписания правотворческого значения<sup>1</sup>.

Г. Верховный Совет СССР принимает постановления по вопросам внутриорганизационного характера. Они не связаны с предоставлением прав и возложением обязанностей по *разрешению* вопросов общегосударственного значения и могут лишь порождать условия для подготовки разрешения таких вопросов самим Верховным Советом<sup>2</sup>.

Постановления Верховного Совета СССР обладают юридической силой, превышающей силу актов всех других органов Союза ССР. Принимаемые в адрес подотчетных Верховному Совету органов, они обязательны для этих органов, создают для них правовые последствия, порождают конкретные права и обязанности.

Тем не менее постановления как индивидуальные акты Верховного Совета СССР подзаконны.

Действующие правила о порядке вступления в силу законов и постановлений Верховного Совета СССР не проводят четкого различия между законами и постановлениями по признаку нормативности. Напротив, эти правила как бы предполагают возможность издания постановлений Верховного Совета СССР *общенормативного* характера, называя эти постановления среди других актов, вступающих в силу по истечении десяти дней со дня их опубликования<sup>3</sup>. Практика, однако, выработала вполне разумные различия законов и постановлений Верховного Совета СССР именно по их юридической природе.

Поскольку постановления Верховного Совета СССР по своей природе ненормативны, порядок их вступления в силу отличен от порядка вступления в силу законов. Постановления вступают в силу с момента их принятия, если в них не указан иной срок введения их в действие<sup>4</sup>.

**Обращения, заявления и послания Верховного Совета СССР.** Эти акты содержат не правовые предписания, а призывы, конструктивные предложения, обращенные к народам, парламентам и правительствам

---

<sup>1</sup> Такой порядок соблюдается при принятии всех Основ союзного законодательства, Закона о государственных пенсиях и других законов.

<sup>2</sup> Нельзя признать удачным отнесение формирования состава и принятия оценки деятельности правительства к числу «организационных вопросов» («Курс советского государственного права», т. II, стр. 428). Формирование и одобрение деятельности Правительства — не столько организационные, сколько политические вопросы. По своему содержанию многие из них не носят организационного характера (одобрение политики правительства).

<sup>3</sup> Статья 5 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 19 июня 1958 г. («Ведомости Верховного Совета СССР» 1958 г. № 14, ст. 275).

<sup>4</sup> Часть 2 ст. 5 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 19 июня 1958 г. Авторы «Курса советского государственного права» (т. II, стр. 428) допускают явную непоследовательность, отмечая ненормативный характер большинства постановлений Верховного Совета СССР и вместе с тем утверждая, что для них и для законов СССР, «установлен одинаковый порядок вступления в силу».

других стран, к народам Советского Союза, а также поздравления в связи с выдающимися событиями в жизни дружественных Советскому Союзу народов и государств. В особенности широко Верховный Совет СССР принимает обращения, заявления и послания по вопросам внешней политики, укрепления мира во всем мире, прекращения гонки вооружений, запрещения ядерного оружия и т.п.

Обращения (заявления) Верховного Совета СССР имеют большое морально-политическое значение. В них выражается отношение высшего органа государственной власти СССР как полномочного представителя советского народа к различным проблемам внутренней и внешней политики.

Примером таких актов морально-политического содержания могут служить Ответ Верховного Совета СССР на обращение Национального Собрания ДРВ к парламентам различных стран мира<sup>1</sup>; Заявления Верховного Совета СССР в связи с агрессией США во Вьетнаме<sup>2</sup> и в связи с усилением агрессии американского империализма во Вьетнаме<sup>3</sup>.

Роль этих актов не уменьшается признанием того факта, что они не имеют юридического значения. Известно, что в социалистическом обществе морально-политические призывы, обращения партии и правительства к народу являются мощным средством организации и мобилизации народных масс.

Во внешней политике обращения, содержащие отношение Верховного Совета СССР к тем или иным внешнеполитическим проблемам, его призывы и предложения не могут служить источниками международного права, поскольку они выражают волю одного государства, а не согласованную волю двух или нескольких государств.

## ГЛАВА II АКТЫ ПРЕЗИДИУМА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА СССР

### 1. Общая характеристика

Президиум Верховного Совета СССР, осуществляя свои функции высшего органа государственной власти Союза ССР, подотчетного Верховному Совету СССР, принимает различные по содержанию и юридической природе акты. Особенности этих актов определяются характером компетенции Президиума, его положением в системе органов Советского государства и взаимоотношениями с другими органами, а также различными сторонами и формами деятельности самого Президиума.

<sup>1</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1965 г. № 19.

<sup>2</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1965 г. № 49.

<sup>3</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1966 г. № 32, ст. 706.

В настоящей работе рассматриваются правовые акты Президиума Верховного Совета СССР, имеющие общегосударственное значение<sup>1</sup>.

Правовые акты Президиума Верховного Совета СССР обладают высшей юридической силой по сравнению с актами всех исполнительных и распорядительных органов, местных органов государственной власти, органов суда и прокуратуры. Как известно, Совет Министров СССР, Верховный Суд СССР и Генеральный прокурор СССР в период между сессиями Верховного Совета подотчетны его Президиуму. Поэтому и акты этих высших органов Советского государства должны соответствовать указам и постановлениям Президиума Верховного Совета СССР.

Акты Президиума Верховного Совета СССР, как и законы СССР, действуют на всей территории СССР и имеют одинаковую силу на территории всех союзных республик. Однако есть и особенности взаимоотношения законодательных и правительственных актов союзных республик с указами и постановлениями Президиума Верховного Совета СССР.

Как и для законов СССР, действие актов Президиума Верховного Совета СССР ограничено рамками ст. 14 Конституции СССР, вне пределов которой союзные республики осуществляют свою государственную власть самостоятельно. Поэтому акты Президиума Верховного Совета СССР могут быть изданы только по вопросам, отнесенным к компетенции Союза ССР.

В силу того, что указы Президиума Верховного Совета СССР вносят изменения в действующие законы СССР, законодательство союзных республик должно соответствовать и союзным указам. Однако прямое изменение в текст законов союзной республики обычно вносится путем принятия и утверждения соответствующих указов Президиумов Верховных Советов союзных республик. На практике изменения в республиканское законодательство вносятся часто до того, как Верховный Совет СССР утвердит соответствующий указ. В связи с этим многие советские юристы предлагают установить порядок внесения таких изменений только после утверждения союзного указа на сессии Верховного Совета СССР<sup>2</sup>. Это предложение неизбежно приводило бы к возникновению противоречий до того, как общесоюзный указ утвержден. Поэтому следует считать правильной существующую практику, которая требует обязательного внесения изменений в республиканское законодательство путем принятия в союзных республи-

<sup>1</sup> Поэтому мы оставляем в стороне природу постановлений, регулирующих внутреннюю организацию и деятельность аппарата Президиума, а также обращения, заявления и резолюции Президиума, адресованные к народам, правительствам или парламентам других стран, поскольку последние не относятся к числу правовых актов.

<sup>2</sup> Например, М.В. Цвик, О подзаконности указов Президиума Верховного Совета СССР, «Ученые записки Харьковского юридического института», вып. 7, Харьков, 1956, стр. 31; «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», стр. 127–128; Д.А. Керимов, Свобода, право и законность в социалистическом обществе, стр. 183.

ках указов, вытекающих из указа Президиума Верховного Совета СССР. Если такие изменения в законодательство республики не внесены, действует общесоюзный указ.

Акты Президиума Верховного Совета СССР, несомненно, являются обязательными для правительств союзных республик и влекут за собой изменение их актов. Однако правительства союзных республик непосредственно подотчетны Верховным Советам республик и их Президиумам; они издают постановления и распоряжения на основе и во исполнение действующих законов СССР и союзной республики, постановлений и распоряжений Совета Министров СССР (ст.ст. 80 и 81 Конституции СССР). Таким образом, непосредственной подчиненности или подотчетности правительств союзных республик Президиуму Верховного Совета СССР Конституция СССР не устанавливает. Поэтому при издании актов Президиума Верховного Совета СССР по вопросам, затрагивающим компетенцию Советов Министров союзных республик, не принимается прямых поручений правотворческого характера в адрес последних. Такие поручения адресуются Президиумам Верховных Советов союзных республик, которые в свою очередь поручают Советам Министров республик внести изменения в республиканские правительственные акты.

Президиум Верховного Совета СССР выполняет функции органа государственной власти в различных юридических формах. Так, он осуществляет правотворчество, толкование законов СССР, ряд функций верховного управления по применению правовых норм, верховный надзор и контроль за деятельностью подотчетных ему органов, за правильным применением Конституции и законов СССР.

Все перечисленные формы деятельности Президиума находят свое выражение в разнообразной юридической природе его актов и их отдельных предписаний. С этой точки зрения различаются следующие виды указов и постановлений Президиума:

- а) нормативные акты правотворческого значения;
- б) акты толкования закона;
- в) акты верховного надзора и управления общего значения;
- г) индивидуальные акты применения правовых норм.

Ниже рассматривается главным образом юридическая природа нормативных актов Президиума Верховного Совета СССР, служащих формой осуществления его правотворческих функций.

Юридическая природа нормативных актов Президиума неодинакова. Поэтому следует говорить не о единой «категории указа», а о различных видах указов и постановлений Президиума Верховного Совета СССР. В основе этих различий лежат различия в характере тех полномочий Президиума, в осуществление которых принят тот или иной акт.

В советской юридической литературе по-разному классифицируются полномочия Президиума Верховного Совета СССР, поскольку

различные авторы неодинаково понимают природу самого положения Президиума в системе высших органов СССР. Ряд авторов рассматривают Президиум только как орган или органическую часть Верховного Совета СССР<sup>1</sup>. Из этой концепции вытекает, что по существу Президиум обладает всеми полномочиями высших органов государственной власти СССР, которые установлены гл. III Конституции СССР и актами, изданными в развитие этой главы. Все функции Президиума, в том числе и его полномочия «коллективного президента», контроля за деятельностью органов, подотчетных Верховному Совету, авторы рассматриваемой точки зрения объясняют тем, что Президиум — орган Верховного Совета. Преимущество такого понимания природы Президиума они видят в том, что оно исключает противопоставление Президиума Верховному Совету<sup>2</sup>.

Противоположную позицию занимают И.Т. Беспалый и О.Е. Кутафин. Они отрицают, что Президиум является органом самого Верховного Совета, и рассматривают его как самостоятельный орган государственной власти, подотчетный Верховному Совету<sup>3</sup>. Эта позиция приводит к противоположным выводам о том, что все полномочия Президиума предоставлены ему как особому органу, неразрывно связанному с Верховным Советом. Отсюда следует логический вывод о том, что Президиум не может осуществлять полномочий Верховного Совета в период между его сессиями<sup>4</sup>.

Наконец, третья точка зрения состоит в признании двойственной природы Президиума Верховного Совета СССР как органа самого Верховного Совета и как особого высшего органа государственной власти, который имеет «собственные полномочия»<sup>5</sup>. Эта точка зрения позволяет наиболее полно объяснить источники полномочий Президиума.

<sup>1</sup> «Советское государственное право», Юриздат, 1948, стр. 357–358; Б.П. Кравцов, Верховный Совет СССР, Госюриздат, 1954, стр. 78; Л. Мандельштам, Истина и домислы, «Известия» 29 июля 1966 г. № 178, стр. 3.

<sup>2</sup> Наиболее ярко это выражено в указанной статье Л. Мандельштама.

<sup>3</sup> И.Т. Беспалый, Президиум Верховного Совета союзной республики, Госюриздат, 1959, стр. 8–12; О.Е. Кутафин, Взаимоотношения постоянных комиссий палат Верховного Совета СССР с Президиумом Верховного Совета СССР и Советом Министров СССР, «Советское государство и право» 1966 г. № 4, стр. 36.

<sup>4</sup> Л.В. Лазарев утверждает, что Президиум не является органом, замещающим Верховный Совет СССР в период между его сессиями, и видит в этом отличие Конституции СССР 1936 года от Конституции СССР 1924 года, которая именovala Президиум ЦИК СССР высшим законодательным, исполнительным и распорядительным органом власти в период между сессиями ЦИК (Л.В. Лазарев, О соотношении закона и указа, «Советское государство и право» 1965 г. № 5, стр. 63). Но это отличие состоит лишь в том, что Президиум не замещает Верховного Совета полностью. Однако осуществление ряда функций Верховного Совета прямо отнесено к ведению Президиума в период между сессиями Верховного Совета СССР (пп. «ж», «н» ст. 49 Конституции СССР).

<sup>5</sup> «Курс советского государственного права», т. II, стр. 430–431; И.Н. Кузнецов, Компетенция Президиума Верховного Совета СССР и правовые проблемы ее регламентации, «Ученые записки ВНИИСЗ», вып. 8, стр. 3–5; «Основы советского государственного строительства и права», изд-во «Мысль», 1965, стр. 228; В.С. Основин, Государственно-правовые отношения, изд-во «Юридическая литература», 1965, стр. 89.

диума, дать наиболее правильную классификацию актов, принимаемых им в осуществление разных полномочий. В частности, такая точка зрения дает возможность выделить круг полномочий и актов Президиума, не подлежащих последующему утверждению Верховным Советом, правильно охарактеризовать особенности полномочий Президиума как «коллективного президента», который не противопоставляется Верховному Совету в силу своей подотчетности последнему, обосновать необходимые улучшения действующих норм с учетом всех положительных сторон накопленного опыта работы Президиума за все время его существования.

Признание двойственной природы Президиума является правильным исходным моментом для анализа его полномочий и издаваемых им актов. Ниже мы остановимся лишь на характеристике тех полномочий Президиума, которые связаны с изданием им нормативных актов, т.е. правотворческих полномочий.

А.И. Лукьянов подразделяет полномочия Президиума Верховного Совета СССР на три основные группы: а) полномочия Президиума, связанные с проведением выборов в Верховный Совет и организацией его деятельности, в том числе и с публикацией принятых Верховным Советом актов; б) полномочия на разрешение Президиумом некоторых вопросов, входящих в компетенцию Верховного Совета, в период между его сессиями; в) полномочия Президиума как органа государственной власти, который наделен собственной компетенцией<sup>1</sup>. Такая классификация позволяет правильно выделить в особую группу полномочия, прямо осуществляемые Президиумом как «органом самого Верховного Совета», что представляется очень важным для определения природы различных полномочий Президиума в области правотворчества. Но логические основания классификации при этом нарушаются, поскольку полномочия первой группы также являются собственными полномочиями Президиума. Поэтому правильнее было бы рассматривать их в виде особой подгруппы таковых.

Нормативные акты Президиума Верховного Совета СССР различаются прежде всего по их юридической силе в зависимости от того, принимаются ли они по вопросам, отнесенным к ведению самого Президиума, или по вопросам, подлежащим рассмотрению на сессиях Верховного Совета СССР. В соответствии с этим обычно говорят об актах Президиума, которые издаются им в пределах своей компетенции, и об актах Президиума, которые издаются им по вопросам компетенции (или по предметам ведения) Верховного Совета<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Р.И. Кулик, А.И. Лукьянов, Б.П. Токмаков, Высший орган народной власти, изд-во «Юридическая литература», 1966, стр. 23–26.

<sup>2</sup> И.Н. Кузнецов, К вопросу о юридической природе Указа Президиума Верховного Совета СССР и его соотношении с законом, «Вопросы советского государственного права», изд-во АН СССР, 1959, стр. 230; «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», стр. 113–114, 117.

Это в целом правильное разграничение нуждается в одном уточнении, ибо разрешение Президиумом в период между сессиями части вопросов, подлежащих рассмотрению Верховным Советом, также входит в компетенцию Президиума<sup>1</sup>. Поэтому собственную компетенцию Президиума можно отличать от его полномочий на решение в период между сессиями вопросов, отнесенных к ведению Верховного Совета, только в том смысле, что окончательное решение в первом случае принадлежит Президиуму, а во втором — Верховному Совету.

## **2. Акты Президиума по вопросам его собственного ведения**

**Общие черты и классификация.** Акты Президиума по всем вопросам, отнесенным к его ведению, не связаны с изменением или дополнением действующих законов. Они издаются в пределах предоставленных Президиуму законом прав, в соответствии с действующими законами и в принципе не отличаются от подзаконных актов других высших органов Советского государства. Так же как и акты Совета Министров СССР, приказы и инструкции Генерального прокурора, акты Верховного Суда СССР по вопросам судебного управления и его разъяснения по вопросам применения закона, они не могут вносить изменений в действующие законы, принятые Верховным Советом СССР. В то же время Верховный Совет как вышестоящий по отношению к Президиуму орган имеет право отменить или изменить любой из указов в случае его противоречия закону или Конституции СССР. По своей юридической силе эти акты Президиума превосходят акты Совета Министров и иные подзаконные акты высших органов Советского государства, но это не лишает их свойства подзаконных.

Выше было сказано, что названные акты Президиума издаются при осуществлении им своих полномочий по организационному обеспечению формирования и деятельности Верховного Совета СССР и полномочий постоянно действующего высшего органа государственной власти СССР. Правотворческие полномочия Президиума на издание нормативных актов общегосударственного значения обусловлены именно второй из указанных групп полномочий. Ниже будет показано, что те полномочия Президиума, которые рассматриваются в юридической литературе в качестве его полномочий «органа Верховного Совета», по существу не могут служить основанием для издания нормативных актов общегосударственного значения.

Все акты, издаваемые Президиумом по вопросам его собственного ведения, не подлежат утверждению Верховным Советом СССР. Это

---

<sup>1</sup> Это, в частности, отмечают М.В. Цвик («О подзаконности указов Президиума Верховного Совета СССР», «Ученые записки Харьковского юридического института», вып. 7, стр. 23), И.А. Глотова («Указ Президиума Верховного Совета СССР в нормотворческой деятельности Советского государства», «Ученые записки ЛГУ», серия юрид., вып. 10, Вопросы государства и права, 1958, стр. 64).

является своеобразным «внешним признаком» того, что данный акт относится на практике к рассматриваемой категории. Очевидно, что в отношении этой группы актов не возникает вопроса о «делегации» Верховным Советом Президиуму соответствующих прав.

Акты рассматриваемой категории можно разделить на два вида:

а) акты по вопросам, прямо отнесенным к собственному ведению Президиума и не разрешаемым Верховным Советом;

б) акты, принимаемые Президиумом в целях конкретизации законов по поручению Верховного Совета или по инициативе самого Президиума.

**Акты по вопросам, прямо отнесенным к собственному ведению Президиума.** Конституция СССР и отдельные законы предусматривают ряд правотворческих полномочий Президиума, в осуществление которых принимаются нормативные указы и постановления:

а) об учреждении орденов и медалей СССР, а также об установлении почетных званий СССР;

б) об установлении воинских званий, дипломатических рангов и иных специальных званий;

в) о ратификации и денонсации международных договоров;

г) об объявлении военного положения;

д) об амнистии<sup>1</sup>;

е) об утверждении структуры центрального аппарата Прокуратуры СССР и Верховного Суда СССР<sup>2</sup>;

ж) об установлении порядка дисциплинарной ответственности прокуроров и следователей<sup>3</sup>;

з) об установлении формы списков избирателей и формы удостоверения на право голосования для осуществления выборов в Верховный Совет СССР<sup>4</sup>.

Примером актов, принятых Президиумом в осуществление названных полномочий, могут служить, в частности, Указы Президиума Верховного Совета СССР от 7 мая 1965 г. «Об учреждении юбилейной медали «Двадцать лет победы в Великой Отечественной войне 1941—1945 гг.» и от 8 мая 1965 г. «Об утверждении Положения о почетном звании «Город-герой»; постановление Президиума Верховного Совета СССР от 7 апреля 1956 г. «О структуре центрального аппарата Прокуратуры СССР»<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Перечисленные полномочия предусмотрены пп. «з», «к», «л», «п», «т» ст. 49 Конституции СССР.

<sup>2</sup> Статья 42 Положения о прокурорском надзоре в СССР; ст. 19 Положения о Верховном Суде СССР.

<sup>3</sup> Статья 55 Положения о прокурорском надзоре в СССР.

<sup>4</sup> Статьи 17 и 20 Положения о выборах в Верховный Совет СССР, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета СССР от 9 января 1950 г., с изменениями на 19 марта 1966 г., Политиздат, 1966.

<sup>5</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1965 г. № 19, ст.ст. 247 и 248; 1956 г. № 8, ст. 186.

Акты по указанным вопросам не выносились на утверждение сессий Верховного Совета СССР.

В качестве актов, отнесенных к ведению Президиума, рассматриваются на практике и акты об учреждении государственных премий и о порядке их присвоения. Эти вопросы тоже разрешались указами и постановлениями Президиума Верховного Совета СССР, которые не выносились на утверждение сессий<sup>1</sup>, поскольку установление премий по своему характеру аналогично установлению почетных званий СССР.

К числу собственных полномочий Президиума некоторые юристы относят также разработку и утверждение Положения о выборах в Верховный Совет СССР. При этом ссылаются на установленные ст. 54 Конституции СССР полномочия Президиума назначать новые выборы, рассматривая эти полномочия весьма широко, как «полномочия по организационному обеспечению выборов»<sup>2</sup> или «связанные с проведением выборов». Однако Конституция СССР не содержит прямого указания на то, что Положение о выборах может утверждаться только Президиумом, а не Верховным Советом. Поэтому высказанные выше мнения не находят подтверждения в действующем законодательстве.

И.Н. Кузнецов справедливо отмечает, что регулирование порядка выборов должно составлять исключительную прерогативу высшего представительного органа власти<sup>3</sup>. Представляется, что слова ст. 54 Конституции «назначает новые выборы» не могут означать «утверждает Положение о выборах». Так, по-разному сформулированы в ст. 49 Конституции полномочия Президиума: «учреждает ордена и медали СССР» и «награждает орденами и медалями СССР». Пункт «р» ст. 49 («назначает и отзывает полномочных представителей СССР в иностранных государствах») не понимается как право утверждения Положения о дипломатических представительствах в данных государствах. Поэтому и утверждение Положения о выборах не может рассматриваться *de lege lata* как собственная компетенция Президиума на том основании, что Президиум «назначает новые выборы».

<sup>1</sup> Например, Указ Президиума Верховного Совета СССР от 6 сентября 1956 г. «О переименовании международных Сталинских премий в международные Ленинские премии «За укрепление мира между народами», «Ведомости Верховного Совета СССР» 1956 г. № 18, ст. 393; постановление Президиума Верховного Совета СССР от 22 апреля 1966 г. «О Комитете по международным Ленинским премиям «За укрепление мира между народами», «Ведомости Верховного Совета СССР» 1966 г. № 18, ст. 251.

<sup>2</sup> И.Н. Кузнецов, Компетенция Президиума Верховного Совета СССР и правовые проблемы ее регламентации, «Ученые записки ВНИИСЗ», вып. 8, стр. 11; Р.И. Кулик, А.И. Лукьянов, Б.П. Токмаков, Высший орган народной власти, стр. 23. Неверно и то, что в данной работе это полномочие Президиума рассматривается наряду с его другими правами по обеспечению работы Верховного Совета.

<sup>3</sup> И.Н. Кузнецов, Компетенция Президиума Верховного Совета СССР и правовые проблемы ее регламентации, «Ученые записки ВНИИСЗ», вып. 8, стр. 11. При этом он правильно ссылается на утверждение первого Положения о выборах в Верховный Совет СССР постановлением ЦИК СССР от 9 июля 1937 г. (СЗ СССР 1937 г. № 43, ст. 182). В ряде зарубежных социалистических государств законы о выборах приняты высшими представительными органами.

Указы Президиума по вопросам, прямо отнесенным к его собственному ведению, в отличие от рассматриваемых ниже, устанавливают первоначальные нормы, поскольку по таким вопросам законы вообще не принимаются.

**Акты Президиума, конкретизирующие закон.** К нормативным актам по вопросам собственного ведения Президиума относятся также его указы и постановления, которые направлены на конкретизацию и детализацию законов.

Право конкретизации законов прямо не зафиксировано в числе полномочий Президиума, но оно вытекает из самого положения Президиума как высшего органа государственной власти, принимающего по поручению Верховного Совета или по своей инициативе меры к осуществлению законов СССР по всем вопросам компетенции СССР, кроме тех, которые отнесены к исключительному ведению Верховного Совета СССР или к компетенции Совета Министров СССР.

Президиум Верховного Совета СССР принимает нормативные акты, направленные на конкретизацию законов СССР, по следующим вопросам.

**А.** О порядке введения в действие законов Верховного Совета СССР. Таковы, например, указы о порядке введения в действие Основ уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик, Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик и Законов об уголовной ответственности за государственные и за воинские преступления, о порядке введения в действие Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик и Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик<sup>1</sup>.

**Б.** По вопросам гражданства Союза ССР принимались указы о порядке предоставления и утраты гражданства в различных особых случаях<sup>2</sup>, а также по вопросам порядка предоставления прав и преимуществ иностранцам и лицам без гражданства.

Конкретизация Президиумом Закона о гражданстве СССР в настоящее время основана только на том, что прием и выход из гражданства СССР разрешаются Президиумом<sup>3</sup>.

**В.** Об изображении государственного герба и флага. Основные нормы по этим вопросам изложены в ст.ст. 143 и 144 Конституции СССР. Однако Президиум Верховного Совета СССР утвердил особое

<sup>1</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1959 г. № 7, ст. 60; 1962 г. № 15, ст. 156.

<sup>2</sup> Например, в период Великой Отечественной войны и после ее окончания был принят ряд указов о восстановлении в гражданстве СССР подданных бывшей Российской империи, проживающих за границей. «Ведомости Верховного Совета СССР» 1945 г. № 78; 1946 г. № 2, 21, 39, 40; 1947 г. № 18; 1948 г. № 1, 28.

Этими и рядом других указов установлен упрощенный порядок приема и выхода из гражданства СССР для отдельных категорий граждан. Названные указы не утверждались на сессиях Верховного Совета СССР.

<sup>3</sup> Статьи 3 и 4 Закона о гражданстве Союза Советских Социалистических республик («Ведомости Верховного Совета СССР» 1938 г. № 11).

Положение о Государственном флаге СССР<sup>1</sup>, особыми указами определял порядок воспроизведений надписей на Государственном гербе СССР на языках союзных республик<sup>2</sup>.

Г. По вопросам руководства деятельностью суда и прокуратуры, порядка применения мер уголовного наказания, исполнения судебных решений. Эти вопросы не могут разрешаться органами государственного управления и подлежат ведению Президиума Верховного Совета СССР.

Так, Президиум принял ряд постановлений о мероприятиях в связи с введением в действие уголовных и уголовно-процессуальных кодексов союзных республик. Этими постановлениями, в развитие ст. 6 Основ уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик и ст. 2 Закона о введении в действие Основ уголовного законодательства, определялся порядок применения мер наказания, предусмотренных новыми уголовными кодексами, к лицам, которые были осуждены до введения в действие этих кодексов<sup>3</sup>. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12 сентября 1958 г. установлен порядок исполнения решений судов государств, с которыми СССР заключил договоры об оказании правовой помощи<sup>4</sup>. Этим Указом конкретизировались некоторые положения договоров о правовой помощи.

Конкретизация общих положений закона актами Президиума производится как по поручению Верховного Совета, так и по инициативе самого Президиума. Однако в обоих случаях установление таких конкретизирующих норм не выходит за рамки полномочий Президиума как постоянно действующего высшего органа государственной власти, призванного обеспечить осуществление закона в тех областях государственной деятельности, которые не относятся к государственному управлению и не подведомственны Совету Министров СССР. И.Н. Кузнецов справедливо отмечает, что детализация и конкретизация закона не означают его изменения и объективно необходимы там, где общие положения закона не могут быть осуществлены без конкретных правил о порядке их применения, о видах и формах ответственности и т.п.<sup>5</sup> Закон устанавливает во многих случаях принципиальные нормы, конкретизация же этих норм по самому существу дела должна осуществляться органами, подотчетными Верховному Совету, а не выноситься на рассмотрение его сессий.

<sup>1</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1955 г. № 15, ст. 304.

<sup>2</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1956 г. № 18, ст. 395.

<sup>3</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1960 г. № 3, ст.ст. 16 и 19; 1961 г. № 12, ст.ст. 124 и 126; № 4, ст.ст. 36 и 41; № 9, ст. 91; № 10, ст. 104.

<sup>4</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1958 г. № 23, ст. 345.

<sup>5</sup> И.Н. Кузнецов, К вопросу о юридической природе Указа Президиума Верховного Совета СССР и его соотношении с законом («Вопросы советского государственного права», стр. 250). Автор приводит пример конкретизации Закона о всеобщей воинской обязанности Указом Президиума без прямого поручения законодателя (там же, стр. 236–237).

По своей юридической силе акты Президиума, направленные на конкретизацию и детализацию законов СССР, относятся к числу подзаконных актов, поскольку они не выходят за рамки закона и издаются в целях организации его исполнения. Тот факт, что названные акты не выносятся на утверждение Верховного Совета СССР, говорит об отношении к ним на практике как к подзаконным актам, издание которых входит в компетенцию Президиума Верховного Совета.

### **3. Нормативные акты Президиума, подлежащие утверждению Верховным Советом СССР**

В практике советского правотворчества получило широкое распространение принятие Президиумом таких указов, которые вносят изменения и дополнения в действующие законы и подлежат последующему утверждению на сессии Верховного Совета СССР. Аналогичная практика существует и в ряде других социалистических стран.

Сохраняют ли свою силу положения о высшей юридической силе закона по отношению к этим актам?

Представляется неправильным рассматривать названную категорию указов в качестве подзаконных актов<sup>1</sup>. Эти указы принимаются со специальной целью изменить либо дополнить действующие законы, принятые или утвержденные ранее Верховным Советом СССР. Такие задачи не могут выполнять подзаконные акты. Иначе нарушится самый принцип деления актов на законы и подзаконные акты. Поэтому правы те юристы, которые считают указы, вносящие изменения в законодательство, актами законодательного значения<sup>2</sup>. На практике при внесении этих указов на утверждение сессии Верховного Совета подчеркивается, что они в соответствии с Конституцией подлежат утверждению Верховным Советом СССР, а иногда и прямо именуются «указами законодательного характера»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Как подзаконные, рассматриваются названные указы в сравнительно новой учебной литературе по теории государства и права и государственного права («Теория государства и права», изд-во АН СССР, 1962, стр. 418; «Основы теории государства и права», Госюриздат, 1963, стр. 389; Н. Уманский, Советское государственное право, Госюриздат, 1959, стр. 285; «Теория государства и права», Госюриздат, 1965; в отдельных статьях и работах, которые рассматриваются ниже (см., например, «Советское государство и право» 1966 г. № 12, стр. 27).

<sup>2</sup> И.Н. Кузнецов, К вопросу о юридической природе Указа Президиума Верховного Совета СССР и его соотношении с законом, «Вопросы советского государственного права», стр. 252; «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», стр. 118–119; «Ученые записки ВНИИСЗ», вып. 8, стр. 19–21; С.С. Алексеев, Общая теория социалистического права, вып. III, стр. 86.

М.Г. Кириченко считает, что в период между сессиями Верховного Совета СССР законодательная власть осуществляется его Президиумом, и видит в этом закономерность развития нашей законодательной системы («Ученые записки ВНИИСЗ», вып. 3, стр. 203).

<sup>3</sup> Например, доклады Секретаря Президиума Верховного Совета СССР об утверждении указов Президиума на первой сессии Верховного Совета седьмого созыва («Известия» 4 августа 1966 г. № 182, стр. 5); на пятой сессии четвертого созыва («Заседания Верховного Совета СССР четвертого созыва (пятая сессия). Стенографический отчет», изд. Верховного Совета СССР, 1956, стр. 241).

В ряде социалистических стран акты, аналогичные указам Президиума Верховного Совета СССР, официально именуются актами, «имеющими силу закона», «временными законодательными актами»<sup>1</sup>.

Все это говорит о том, что законодательная практика в СССР и законодательство большинства других социалистических стран наделяют Президиум (или иной постоянно действующий высший орган государственной власти) правом принимать акты законодательного характера, которые действуют временно, вплоть до их утверждения высшим представительным органом государственной власти<sup>2</sup>. Отсюда следует, что имевшие место попытки отдельных юристов рассматривать указы, вносящие изменения в законодательство, как подзаконные акты, как акты «подсобного значения» по отношению к закону<sup>3</sup>, как «путь создания закона»<sup>4</sup> не могут быть признаны правильными.

Нельзя обосновать подзаконность таких указов Президиума и тем, что они издаются «на основе Конституции СССР»<sup>5</sup>. Ведь на основе Конституции принимаются все обыкновенные законы, но от этого они не становятся подзаконными. Определенная подчиненность существует и между Основами законодательства СССР и отдельными законами, издаваемыми «в соответствии с Основами». Но это также не дает оснований считать все текущие законы подзаконными актами. Подзаконным является такой акт, который издается на основе или в пределах всех законов как актов, принимаемых Верховным Советом, не может изменять или отменять всякий, в том числе и «обыкновенный» закон.

Законодательный характер указов Президиума не отвергается также и тем, что они подлежат последующему утверждению Верховным Советом СССР. Наоборот, на практике это утверждение рассматривается как вытекающее из неподзаконных свойств указов. Все указы Президиума, принимаемые им по вопросам, которые отнесены к его прямому ведению, не дополняющие и не изменяющие закон, не выносятся на утверждение сессии. Иначе говоря, действительно подзаконный указ не надо утверждать на сессии.

<sup>1</sup> Пункт 4 ст. 25 Конституции ПНР; п. 2 ст. 64 Конституции СРР; ст. 106 Конституции ГДР; ст. 60 Конституции ЧССР.

<sup>2</sup> В практике Польской Народной Республики почти все законодательные акты принимаются непосредственно Сеймом. Однако право Государственного Совета издавать декреты, имеющие силу закона, сохраняется.

<sup>3</sup> Е. И. Носов, Юридическая природа указа в Советском государстве, «Ученые записки ЛЮИ», Юриздат, 1947, стр. 109.

<sup>4</sup> М. В. Цвик, О подзаконности указов Президиума Верховного Совета СССР, «Ученые записки Харьковского юридического института», вып. 7, Харьков, 1956, стр. 25. Следует решительно отвергнуть утверждение М. В. Цвика о существовании некой «презумпции последующего утверждения» указов сессией Верховного Совета (см. там же, стр. 28–29) как противоречащее положениям Конституции СССР о подотчетности Президиума Верховному Совету СССР.

<sup>5</sup> «Курс советского государственного права», т. II, стр. 442–443; И. Т. Беспалый, Президиум Верховного Совета союзной республики, стр. 118.

Совершенно верно, что законодательный указ может быть отменен законом как актом Верховного Совета. Но в этом надо видеть не подзаконность такого указа, а его временный характер, т.е. действие только в период между сессиями, когда Президиум выполняет ряд функций Верховного Совета, действует как бы от его имени.

Следует отметить, что даже сторонники признания за указами свойств законодательного акта считают, что указ по своей юридической силе уступает закону, т.е. акту Верховного Совета<sup>1</sup>. Но именно в этом непоследовательность, половинчатость такой позиции. Если признать, что законодательный указ по своей юридической силе подчинен закону, то нельзя удовлетворительно объяснить соотношение закона с последующим законодательным указом, вносящим изменения и дополнения в этот закон и действующим вместо закона еще до утверждения этого указа на сессии<sup>2</sup>. Призвать за актом низшей юридической силы возможность вносить изменения в законы — значит ставить под сомнение и теоретически принижать принцип высшей юридической силы закона. Вот почему признание законодательного характера названных указов всецело отвечает принципу непрерывности закона и недопустимости подзаконных актов, изменяющих действующие законы.

Таким образом, законодательный указ — это акт, принятый Президиумом Верховного Совета СССР в период между сессиями, имеющий силу закона в этот период и подлежащий утверждению на очередной сессии Верховного Совета.

Из признания за указами, вносящими изменения в законодательство, силы закона вытекает необходимость либо отказаться от практики «законодательных указов» и принимать все законы и все изменения к ним только на сессиях Верховного Совета либо законодательно закрепить право Президиума принимать такие указы *expressis verbis*, четко установив его границы.

---

<sup>1</sup> «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», стр. 119; «Ученые записки ВНИИСЗ», вып. 8, стр. 19–20.

<sup>2</sup> Именно это последнее обстоятельство говорит о недостаточности утверждений ряда юристов относительно того, что указ лишь приостанавливает действие закона, формально не отменяя его, и только после утверждения на сессии приобретает юридическую силу закона (И.Т. Беспалый, Президиум Верховного Совета союзной республики, стр. 119; А.Ф. Шебанов, Вопросы теории нормативных актов в советском праве, автореферат докторской диссертации, М., 1965, стр. 37). Силу закона указ приобретает сразу по истечении десяти дней со дня его принятия. Иначе нормы, установленные указом, не могли бы применяться вместо норм измененного закона. Но указ дает эту силу установленным им нормам не навсегда, а только до утверждения на сессии.

Правы те юристы, которые писали, что до утверждения указ «выполняет роль закона» (И.Н. Кузнецов, К вопросу о юридической природе Указа Президиума Верховного Совета СССР и его соотношении с законом, «Вопросы советского государственного права», стр. 203). Но это и означает, что указ имеет юридическую силу закона, разумеется, лишь обыкновенного.

Какой из этих путей отвечает в наибольшей степени в современных условиях требованиям повышения роли Верховного Совета СССР, усилению его работы по развитию советского законодательства?

Представляется правильным мнение тех юристов, которые считают, что Президиум Верховного Совета СССР или иной постоянно действующий орган государственной власти не может быть лишен права принимать акты, имеющие силу закона, в период между сессиями высшего представительного органа<sup>1</sup>. Это — неизбежное следствие сессионного порядка деятельности парламентов в социалистических странах и их характера «работающих» учреждений<sup>2</sup>. Опыт Польской Народной Республики, где законы принимаются почти исключительно Сеймом, заслуживает всяческого внимания и изучения. Однако он опирается, в частности, на презумпцию продолжения сессии Сейма в течение длительного времени, т.е. на превращение в постоянно действующий орган самого Сейма.

В Советском Союзе непрерывная работа высшего органа государственной власти СССР выражена в том, что она продолжается в период между сессиями его Президиумом, постоянными комиссиями палат, а также депутатами в избирательных округах<sup>3</sup>. Именно в силу этого Президиум выступает тем органом, который выполняет в период между сессиями ряд функций Верховного Совета СССР с последующим утверждением всех решений по осуществлению таких функций на сессиях.

В области законодательства эту роль Президиума, во-первых, целесообразно прямо закрепить в ст. 49 Конституции СССР и, во-вторых, ограничить определенными рамками исключительной компетенции Верховного Совета в области законотворчества<sup>4</sup>.

Представляется, что за рамками исключительной компетенции Верховного Совета СССР юридическое ограничение права Президиума на издание указов, имеющих силу закона, не должно иметь места.

<sup>1</sup> Например, «Законодательная техника», изд-во ЛГУ, 1965, стр. 67; М. Михайлов, Некоторые вопросы конституционной практики, «Советское государство и право» 1956 г. № 9, стр. 9–11; Д.А. Керимов, Свобода, право и законность в социалистическом обществе, стр. 182–183; А.Ф. Шебанов, Программа КПСС и вопросы совершенствования советских правовых норм, «Советское государство и право» 1962 г. № 10, стр. 45–46; Л.В. Лазарев, О соотношении закона и указа, «Советское государство и право» 1965 г. № 5, стр. 69.

<sup>2</sup> Подробнее об этом см. «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», стр. 121–123; И.Н. Кузнецов, Компетенция Президиума Верховного Совета СССР и правовые проблемы ее регламентации, «Ученые записки ВНИ-ИСЗ», вып. 8, стр. 21–25; его же, Законодательная и исполнительная деятельность высших органов власти, стр. 115–122; см. также «Советское государство и право» 1966 г. № 12, стр. 27–28.

<sup>3</sup> Доклад Н.В. Подгорного об образовании постоянных комиссий Совета Союза и Совета Национальностей («Заседания Верховного Совета седьмого созыва (первая сессия). Стенографический отчет», изд. Верховного Совета СССР, 1966, стр. 27–34).

<sup>4</sup> Об этом см. «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», стр. 123–125, а также указанные выше работы М. Михайлова, Д.А. Керимова, Л.В. Лазарева, И.Н. Кузнецова.

Такое ограничение, во-первых, едва ли возможно совместить с положением Президиума как высшего органа государственной власти в период между сессиями. Если, как это предлагает ряд авторов, допустить, что Президиум может издавать указы только в особых, исключительных случаях и вносить в законы лишь частичные изменения<sup>1</sup>, то Президиум фактически был бы лишен возможности выполнять в период между сессиями правотворческие функции Верховного Совета за рамками его исключительной компетенции. Принятие такого предложения свело бы роль Президиума по существу к роли «коллективного президента» и внутреннего органа Верховного Совета. Наоборот, представляется целесообразным ставить вопрос о расширении функций Президиума в области хозяйственного и культурного строительства. Об этом свидетельствует, в частности, опыт Президиума ЦИК СССР, опыт деятельности государственных советов в некоторых европейских социалистических странах (например, в ГДР). Во-вторых, закрепление в законе столь неясных критериев, как «в исключительных случаях», «частичные изменения», мало эффективно. Рамки и возможности применения таких положений могут трактоваться весьма широко и произвольно, что привело бы к разноречивой практике.

#### **4. Соотношение актов Президиума и подзаконных актов других высших органов СССР**

Превосходящая юридическая сила указов и постановлений Президиума Верховного Совета СССР по отношению к актам Совета Министров СССР и других органов государственного управления, суда и прокуратуры не вызывает сомнений в науке и практике. Она вытекает из подотчетности Совету Министров, Верховного Суда и Генерального прокурора СССР Верховному Совету СССР и его Президиуму<sup>2</sup>.

Более сложным является вопрос о соотношении актов Президиума и подотчетных ему органов по сфере их действия, которая может быть определена только по содержанию компетенции (по предметам ведения) указанных органов.

Особым критерием разграничения актов Президиума и постановлений Верховного Суда СССР служит тот факт, что Президиум не

---

<sup>1</sup> Например, Д.А. Керимов, Свобода, право и законность в социалистическом обществе, стр. 182; «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», стр. 123–124; Л.В. Лазарев, О соотношении закона и указа, «Советское государство и право» 1965 г. № 5, стр. 67, 69.

<sup>2</sup> Согласно п. «е» ст. 49 Конституции СССР Президиум отменяет постановления и распоряжения Совета Министров СССР и Советов Министров союзных республик в случае их несоответствия закону. Право Президиума Верховного Совета СССР отменять приказы и инструкции Генерального прокурора СССР предусмотрено ст. 8 Положения о прокурорском надзоре в СССР, а подотчетность Верховного Суда СССР Президиуму – ст. 2 Положения о Верховном Суде СССР.

является органом правосудия. Поэтому постановления Верховного Суда по конкретным делам не могут быть отменены Президиумом, который обладает только правом помилования, а не правом пересмотра судебных решений.

Что же касается руководящих разъяснений Пленума Верховного Суда СССР, то они как акты нормативного судебного толкования (разъяснения) законодательства СССР могут быть отменены Президиумом или заменены толкованием, данным им самим<sup>1</sup>. Приказы Генерального прокурора СССР в случае их противоречия закону также могут быть отменены Президиумом.

В отличие от разъяснений Пленума Верховного Суда СССР Президиум дает толкование законов СССР в любой области. Он не ограничен здесь рамками предметной компетенции. Однако по вопросам, касающимся только судебной практики, разъяснения, которые не выходят за рамки закона и не связаны с его конкретизацией, может давать Верховный Суд СССР. Поэтому толкование Президиумом законов в этих пределах не вызывается необходимостью.

Собственный предмет толкования для Президиума — это толкование законов СССР, необходимое для межведомственных нужд. Например, иногда толкование закона нужно для «стыковки» административной, профсоюзной и судебной практики рассмотрения трудовых споров<sup>2</sup>.

Необходимость толкования действующих законов Президиумом Верховного Совета СССР возникает и тогда, когда из текста этих законов даже при их сопоставлении между собой остается неясным тот или иной аспект содержания норм, установленных законодателем. В таких случаях лишь Президиум в порядке аутентического толкования закона вправе точно определить смысл, который вложен законодателем в содержание данной нормы. Иначе говоря, при отсутствии в действующем законодательстве оснований для суждения о точном смысле той или иной нормы Верховный Суд СССР не вправе сам давать разъяснения, обязательные для судебной практики, и должен обратиться в Президиум за дачей аутентического толкования<sup>3</sup>. Если

<sup>1</sup> Таким актом был, в частности, Указ Президиума Верховного Совета СССР от 7 июля 1941 г. «О применении судами постановлений ЦИК и СНК СССР от 7 апреля 1935 г. «О мерах борьбы с преступностью среди несовершеннолетних» («Ведомости Верховного Совета СССР» 1941 г. № 32).

<sup>2</sup> Например, постановление Президиума Верховного Совета СССР от 27 января 1959 г. «О порядке рассмотрения трудовых споров лиц, уволенных с работы по инициативе администрации с согласия фабричного, заводского местного комитета профессионального союза («Ведомости Верховного Совета СССР» 1959 г. № 5, ст. 53).

<sup>3</sup> Примером такого аутентического толкования по вопросу, правильное понимание которого вытекает не из текста данного закона, а из политического смысла законодательства, может служить постановление Президиума Верховного Совета СССР от 3 сентября 1965 г. «О применении Указа Президиума Верховного Совета СССР от 4 марта 1965 г. «О наказании лиц, виновных в преступлениях против мира и человечности и военных преступлениях, независимо от времени совершения преступлений»

этот порядок не соблюдается, Верховный Суд может стать в положение органа, «говорящего за законодателя».

Необходимость аутентического толкования законов СССР возникает и при наличии «конкуренции» сопоставляемых законов. Так, иногда требуется разрешить вопрос о том, применимы ли специальные правила, установленные для одного института, к нормам другого института, который связан с первым, но текстуально не содержит указаний на эти специальные правила<sup>1</sup>.

Указы Президиума Верховного Совета СССР, как правило, не должны разрешать вопросов, подведомственных Совету Министров СССР. Здесь также нельзя дать исчерпывающего предметного перечня вопросов, по которым издаются акты Президиума в отличие от актов Совета Министров СССР. Поскольку указы Президиума издаются и по вопросам, подлежащим рассмотрению на сессии Верховного Совета, в них разрешаются и принципиальные вопросы государственного управления. Однако, например, вопросы направления работы министерств и ведомств, осуществления государственного плана и бюджета разрешаются Советом Министров СССР. Исходя из этого, Президиум обычно не устанавливает прямых предписаний министерствам и ведомствам по вопросам хозяйственного и культурного строительства, обеспечения общественного порядка, а лишь определяет общее направление, адресуя свои решения Совету Министров СССР.

Вместе с тем к компетенции Совета Министров СССР не отнесено установление новых, не вытекающих из закона прав и обязанностей граждан. Совет Министров может лишь конкретизировать те нормы о правах и обязанностях граждан, которые установлены законом определить порядок применения этих норм. Поэтому нормы, устанавливающие новые права и обязанности граждан или ограничения прав, расширение обязанностей, принимаются, как правило, Президиумом Верховного Совета СССР. Поручения Совету Министров СССР по

---

(«Ведомости Верховного Совета СССР» 1965 г. № 37, ст. 532). В постановляющей части Указа от 4 марта 1965 г. говорилось об ответственности «нацистских преступников» независимо от времени, истекшего после совершения преступлений. В связи с запросами органов суда, прокуратуры и государственной безопасности Президиум разъяснил, что действие данного указа распространяется и на тех советских граждан, которые в период Великой Отечественной войны проводили активную карательную деятельность, принимали личное участие в убийствах и истязаниях советских людей. Эти лица в силу указанных действий, как следует из разъяснения Президиума, относятся к числу нацистских преступников. Поскольку подобного определения категории «нацистских преступников» в законодательстве ранее не было дано, требовалось ее аутентическое истолкование.

<sup>1</sup> Таков смысл постановления Президиума Верховного Совета СССР от 30 сентября 1965 г. «О порядке применения ст. 10 Положения о правах фабричного, заводского местного комитета профессионального союза». В этом постановлении дан перечень всех предусмотренных законом особых случаев трудовых отношений, по которым споры об увольнении не подлежат рассмотрению в суде. Все эти случаи по сопоставлению смысла ст. 10 Положения о правах ФЗМК и других законов не подпадали под действие первой части данной статьи («Ведомости Верховного Совета СССР» 1965 г. № 40, ст. 587).

этим вопросам имеют в виду главным образом конкретизацию закона. Поручения бланкетного характера встречаются в советском праве крайне редко, и, по нашему мнению, не должны иметь места вообще.

## 5. Формы актов Президиума

Президиум Верховного Совета СССР принимает акты в форме *указов и постановлений*.

Как известно, Конституция СССР предусматривает издание Президиумом Верховного Совета СССР указов. В соответствии с этим длительное время все акты Президиума, имеющие общегосударственное значение, издавались только в форме указов. Постановления принимались лишь для оформления решений по вопросам организации деятельности самого Президиума и его аппарата.

Однако в практике работы Президиума возникла потребность использовать форму постановлений и для оформления актов общегосударственного значения. Так, особую группу актов составляли и составляют совместные решения ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР по важнейшим вопросам государственной жизни<sup>1</sup>. Для подобных совместных решений, где сочетаются государственный юридический акт и партийная директива, наименование «указ» не подходит, поскольку оно официально присвоено только актам Президиума и по лингвистическому смыслу неприемлемо для партийного решения. Поэтому совместные акты высших органов КПСС и Советского государства чаще всего принимаются в форме постановлений. Совместные акты высших органов КПСС и Советского государства могут быть приняты и в другой форме, если она обусловлена спецификой содержания того или иного акта. Например, 9 мая 1965 г. принято Обращение ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Правительства Советского Союза к правительствам, парламентам и народам всех стран по случаю двадцатилетия со дня победы над фашистской Германией<sup>2</sup>.

Названные акты нельзя рассматривать как одну из форм актов самого Президиума. Постановление в этом случае выступает как форма совместного акта ЦК КПСС и высших органов Советского государства, принимаемого по важнейшим вопросам.

Но и к актам самого Президиума постепенно стала применяться форма постановлений. Так, начиная с 1951 года акты толкования законов, а также акты по вопросам приема в гражданство СССР оформляются постановлениями.

<sup>1</sup> Таким совместным постановлением Президиума Верховного Совета СССР, СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 30 июня 1941 г. был образован Государственный комитет обороны; постановлением от 7 марта 1953 г. был принят ряд важных решений об организации партийного и государственного руководства («КПСС в резолюциях и решениях...», изд. 7-е, Госполитиздат, 1953, ч. II, стр. 1146–1150).

<sup>2</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1965 г. № 20.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 19 июня 1958 г. «О порядке опубликования и вступления в силу законов СССР, постановлений Верховного Совета СССР, указов и постановлений Президиума Верховного Совета СССР» законодательно закреплена форма постановлений для актов Президиума, имеющих общегосударственное значение<sup>1</sup>. Этим Указом был установлен по существу общий порядок для опубликования и вступления в силу указов и постановлений Президиума Верховного Совета СССР. Так, в ст. 2 Указа говорится, что как указы, так и постановления Президиума публикуются в одинаковом порядке и в одни и те же сроки. Из ст.ст. 3 и 4 вытекает, что и указы, и постановления могут носить общенормативный характер, иметь общее значение или, наоборот, не носить нормативного характера. Независимо от формы установлен порядок опубликования, рассылки ведомствам и учреждениям, вступления в силу для всех актов Президиума<sup>2</sup>.

Общий акт, устанавливающий различия между постановлениями и указами Президиума, принят не был. Единственным актом по этому вопросу является постановление Президиума Верховного Совета СССР от 17 ноября 1964 г., которым закреплено, что о помиловании осужденных принимается указ, а об отклонении ходатайств о помиловании издается постановление<sup>3</sup>. Издание постановлений Президиума по всем другим вопросам основано на сложившейся практике. Каковы же основные черты этой практики?

С 1956 по 1966 год Президиум принял 43 постановления, имеющих общее значение<sup>4</sup>. Данными актами устанавливались самые разнообразные по содержанию нормы. Поэтому, оценивая сложившуюся практику, нельзя сказать, что уже определился круг отношений, регулирование которых оформлялось бы постановлениями Президиума, в отличие от круга отношений, регулируемых указами. Нельзя констатировать сложившихся различий между указами и постановлениями и по признаку нормативности, поскольку в настоящее время обе формы актов Президиума применяются при принятии как нормативных, так и ненормативных решений. Процедура принятия постановлений и указов совершенно одинакова и также не может служить основанием для различий между ними.

И тем не менее можно отметить известные тенденции развития практики принятия постановлений Президиума и критерии, которыми руководствуются при издании этого вида актов.

<sup>1</sup> Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19 июня 1958 г. был утвержден Законом от 25 декабря 1958 г. («Ведомости Верховного Совета СССР 1959 г. № 1, ст. 22) и, следовательно, рассматривался в практике как законодательный акт, получивший в результате утверждения силу закона.

<sup>2</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1958 г. № 14, ст. 275.

<sup>3</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1964 г. № 48, ст. 541.

<sup>4</sup> Данные приводятся по «Ведомостям Верховного Совета СССР». В названное число не входят акты по вопросам персонального характера.

Постановления Президиума не принимались по вопросам, подлежащим последующему рассмотрению на сессии Верховного Совета СССР. Сказанное подтверждается тем, что в практике работы Президиума не было случаев вынесения постановлений на утверждение сессии Верховного Совета СССР. Все вопросы, требующие такого утверждения, разрешались только указами. Это говорит о том, что постановления рассматриваются на практике как акты Президиума, которые не могут, подобно некоторым указам, вносить изменения в законодательство.

Отличие постановлений Президиума от его указов, подлежащих утверждению Верховным Советом СССР, отвечает двум главным группам полномочий Президиума, о которых речь шла выше. Совершенствование порядка оформления актов Президиума в зависимости от различия названных групп полномочий способствует четкому разграничению компетенции Верховного Совета СССР и его Президиума.

Как же развивается практика оформления постановлениями решений Президиума Верховного Совета СССР по его собственной компетенции?

В тех случаях, когда отнесение вопроса к собственной компетенции Президиума прямо разрешено Конституцией СССР и другими законами, соответствующие нормативные акты Президиума принимаются в форме постановлений.

Так, поскольку ст. 49 Конституции относит к ведению Президиума Верховного Совета СССР толкование действующих законов, акты, дающие такое толкование, вполне справедливо рассматриваются и в теории и на практике как решения Президиума по его собственной компетенции. На этом основании и сложилась практика издания таких актов в форме постановлений.

С 1956 по 1966 год Президиум принял десять постановлений по вопросам толкования законов СССР. Ранее по этим вопросам принимались указы, но ввиду того, что в настоящее время все акты толкования оформляются только постановлениями, существующая практика должна быть признана правильной и вполне последовательной<sup>1</sup>.

Акты толкования законов, по нашему мнению, не могут быть отнесены к актам правотворчества. Это — одна из форм осуществления Президиумом Верховного Совета СССР функций верховного контроля с целью обеспечить правильное применение закона<sup>2</sup>.

В порядке осуществления своих функций верховного контроля и управления Президиум принимал постановления по итогам рассмотрения отчетов и опыта деятельности различных государственных ор-

<sup>1</sup> Положительная оценка этой практики дается в «Курсе советского государственного права» (т. II, стр. 447), в книге «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства» (стр. 132).

<sup>2</sup> Подробнее об этом см. «Общая теория советского права», изд-во «Юридическая литература», 1966, стр. 143–144.

ганов, Центральной избирательной комиссии по выборам в Верховный Совет СССР<sup>1</sup>.

Таким образом, все акты по осуществлению Президиумом верховного управления и контроля, т.е. направленные не на установление правовых норм, а на обеспечение их исполнения, принимаются в форме постановлений.

По вопросам собственного ведения Президиумом принимались постановления, которые устанавливали нормы, не имеющие широко значения. Примером могут служить постановления Президиума Верховного Совета СССР от 11 июля 1961 г. «Об утверждении формы наградного листа для представления к награждению орденами и медалями СССР»<sup>2</sup> и «О награждении юбилейной медалью «Двадцать лет победы в Великой Отечественной войне 1941—1945 гг.» военнослужащих и лиц вольнонаемного состава частей и соединений Советской Армии, Тихоокеанского флота и Амурской речной военной флотилии» от 16 августа 1966 г.<sup>3</sup>

Наконец, постановлениями оформляется ряд индивидуальных решений Президиума по вопросам его собственного ведения, например решения о приеме в гражданство СССР, об организации работы постоянных комиссий Верховного Совета СССР<sup>4</sup>; отдельные решения о персональных назначениях, не требующие утверждения Верховного Совета СССР<sup>5</sup>.

Как известно, Конституция СССР не дает исчерпывающего перечня вопросов, отнесенных к ведению Президиума, и не всегда просто определить, какие решения Президиума укладываются в пределы его собственных полномочий. В связи с этим приобретает значение правильная оценка юридической природы актов Президиума и возможно более полное отражение в законодательстве круга его собственных полномочий по этому признаку.

В последние годы акты Президиума, направленные на конкретизацию законов, также оформляются постановлениями. Например, 26 июля 1966 г. Президиум принял постановление «О порядке приме-

<sup>1</sup> Например, Президиум Верховного Совета СССР заслушивал информации о ходе подготовки к выборам в Верховный Совет СССР, вопрос об опыте работы местных Советов Казахской ССР, отчет Верховного Суда СССР и принимал по этим вопросам свои постановления («Ведомости Верховного Совета СССР» 1966 г. № 22, ст. 384; 1967 г. № 20, ст. 262 и информации о заседании Президиума в разделе третьем «Ведомостей»).

<sup>2</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1961 г. № 29, ст. 310.

<sup>3</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1966 г. № 33 ст. 744. Этим актом награждение названной медалью распространено на новый круг лиц.

<sup>4</sup> Постановление Президиума Верховного Совета СССР от 20 декабря 1966 г. «О порядке дальнейшей работы над законопроектами, находящимися в комиссиях законодательных предположений Совета Союза и Совета Национальностей» («Ведомости Верховного Совета СССР» 1966 г. № 52, ст. 1069).

<sup>5</sup> Например, постановление Президиума Верховного Совета СССР «О назначении представителя СССР на церемонии вступления на пост Президента Республики Соединенные Штаты Бразилии» («Ведомости Верховного Совета СССР» 1967 г. № 6, ст. 65).

нения Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 года «Об усилении ответственности за хулиганство»<sup>1</sup>, в котором содержатся нормы, разъясняющие и развивающие Указ «Об усилении ответственности за хулиганство».

В форме постановлений Президиум установил порядок рассмотрения некоторых категорий дел и порядок их обжалования<sup>2</sup>; осуществление мероприятий в связи с введением в действие новых уголовных и уголовно-процессуальных законов. И здесь постановлениями определялись специальные нормы, изданные в развитие общих положений законов, и нормы, имеющие переходное значение<sup>3</sup>.

Постановления Президиума, направленные на конкретизацию законов, не могут содержать норм, дополняющих общие положения закона, делающих изъятия из закона и т.п. Такие нормы требуют утверждения на сессии Верховного Совета СССР и поэтому не могут быть облечены в форму постановлений. Следует отметить, что в настоящее время отменены те принятые в прошлом постановления, которые по существу вносили изменения в законодательство<sup>4</sup>.

Нельзя, однако, не отметить, что по вопросам собственной компетенции Президиум принимает и указы.

Чаще всего постановления принимаются как бы в развитие указов по вопросам частного значения, прямо не предусмотренным ст. 49 Конституции СССР. Таковы, например, постановления Президиума о структуре аппарата Прокуратуры СССР, о форме наградного листа и др. Но эта практика имеет и свою отрицательную сторону: она не позволяет объединить разные решения по одному и тому же вопросу в единый акт. Такая необходимость возникает не всегда, но когда объединение полезно и оправданно, разная форма актов препятствует этому. В частности, постановлениями Президиума Верховного Совета СССР от 6 февраля 1962 г. и 24 января 1963 г. были установлены специальные правила организации избирательных участков, образования и работы избирательных комиссий на крупных железнодорож-

---

<sup>1</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1966 г. № 30, ст. 596.

<sup>2</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1962 г. № 14, ст. 148; 1957 г. № 8, ст.ст. 220, 221.

<sup>3</sup> Например, постановлением Президиума Верховного Совета СССР от 11 мая 1961 г. был разрешен вопрос о порядке введения в действие уголовных и уголовно-процессуальных кодексов союзных республик в отношении лиц, осужденных военными трибуналами. Здесь требовались специальные нормы о распространении норм соответствующих актов республик, поскольку военные трибуналы являются судами СССР («Ведомости Верховного Совета СССР» 1961 г. № 20, ст. 216).

Другими постановлениями Президиума определялся порядок применения обратной силы норм УК союзных республик, которые предусматривали более мягкие меры наказания (см., например, «Ведомости Верховного Совета СССР» 1961 г. № 26, ст. 269; № 13, ст. 136; 1960 г. № 3, ст.ст. 16, 19; № 24, ст. 219 и др.).

<sup>4</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1965 г. № 36, ст. 515; 1966 г. № 25, ст.ст. 463, 464.

ных станциях, в портах и на судах дальнего плавания<sup>1</sup>. Эти правила представляют собой изъятия из Положения о выборах в Верховный Совет СССР, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета СССР от 9 января 1950 г. И если последующие изменения, принятые в форме указов, беспрепятственно вносились в текст Положения о выборах, то названные выше специальные правила остались в виде отдельных актов.

Наконец, принятие Президиумом постановлений по вопросам, прямо не предусмотренным ст. 49 Конституции СССР, приводит к разному оформлению по существу однородных актов. Например, все Положения о медалях СССР утверждены указами, а Положение о Комитете по международным Ленинским премиям «За укрепление мира между народами» — постановлением<sup>2</sup>, хотя при присуждении премий также вручается медаль, да и само присуждение премий имеет аналогичное и не менее важное значение, чем награждение медалями СССР.

Сказанное заставляет искать пути для совершенствования порядка оформления актов Президиума с учетом сложившейся практики и достижения полного единообразия в оформлении однородных его решений.

Прежде всего, как это отмечалось уже неоднократно в нашей литературе, представляется необходимым прямо отразить в законе все формы актов Президиума, закрепив, что Президиум принимает указы и постановления.

Порядок оформления актов Президиума целесообразно отразить в специальном акте, регулирующем порядок деятельности Президиума Верховного Совета СССР.

В советской юридической литературе выдвигались различные предложения о критериях совершенствования формы актов Президиума Верховного Совета СССР. Например, А.Ф. Шебанов предлагал придать особую форму актам Президиума, которые подлежат затем утверждению Верховным Советом<sup>3</sup>. Д.А. Керимов рекомендует именовать акты, издаваемые по предмету ведения самого Президиума, указами, акты, издаваемые по предмету ведения Верховного Совета СССР — постановлениями, а акты толкования законов — решениями<sup>4</sup>. А.А. Федосеев предлагает закрепить в законодательном порядке следующие формы нормативных актов Президиума: по предмету ведения

<sup>1</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1962 г. № 6, ст. 59; 1963 г. № 4, ст. 51; 1966 г. № 22, ст.ст. 385, 386. Мы не касаемся здесь постановлений Президиума, которыми разъяснялись нормы о порядке выборов. Как и всякие разъяснения, такие акты целесообразно принимать в форме постановлений.

<sup>2</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1966 г. № 18, ст. 251.

<sup>3</sup> «Советское государство и право» 1964 г. № 7, стр. 103.

<sup>4</sup> Д.А. Керимов, Свобода, право и законность в социалистическом обществе, стр. 184.

Верховного Совета — постановления, по предмету ведения Президиума — указы, для актов толкования законов — разъяснения. Для индивидуальных актов рекомендуется форма распоряжений<sup>1</sup>. Недостаток предложений Д.А. Керимова и А.А. Федосеева заключается в том, что они совершенно игнорируют сложившуюся практику и неосновательно предлагают ее коренную ломку<sup>2</sup>. Оправдано ли, например, предложение о наименовании актов законодательного характера постановлениями вопреки сложившейся практике? Такая «перестановка слагаемых» едва ли может привести к удовлетворительным результатам. Более правильным является предложение ввести новое наименование для названных актов, но и в этом, по нашему мнению, нет большой необходимости.

Нельзя согласиться и с чрезмерной дробностью наименований актов Президиума, предложенной А.А. Федосеевым. Надо учитывать, что речь идет о наименовании актов текущего правотворчества, в которых могут сочетаться предписания разного характера. Так, разъяснения очень часто сочетаются с конкретизирующими нормами. И те и другие имеют дополнительное, производное значение по отношению к закону. Поэтому общее наименование — «постановление» оправдано и позволяет объединить в одном акте взаимосвязанные предписания. При разных наименованиях пришлось бы издавать два акта, поместив в одном из них разъяснение, а в другом — конкретизацию законов.

Как отмечалось выше, тенденция развития практики оформления актов Президиума сводится к тому, что постановлениями охватывается все более широкий круг актов Президиума по вопросам его собственного ведения. Эту тенденцию целесообразно распространить *на все акты Президиума, не подлежащие утверждению Верховным Советом*. Акты Президиума, которые издаются им по предметам ведения Верховного Совета, целесообразно принимать в форме указов. Тем самым исключается возможность оформления постановлениями (т.е. без последующего утверждения Верховным Советом) решений законодательного характера и преодолеваются отмеченные выше трудности в оформлении актов Президиума по его собственной компетенции.

Выделение особой формы для актов Президиума индивидуального характера вполне возможно, но вряд ли необходимо. Наиболее существенными для практики являются различия актов Президиума по характеру его полномочий, о которых речь шла выше. Эти различия определяют собой и более высокую юридическую силу нормативных актов Президиума, носящих законодательный характер, по сравнению с другими его нормативными актами. Данный критерий и следует положить

<sup>1</sup> А.А. Федосеев, *Нормативные акты Советского государства и формы их выражения*, автореферат кандидатской диссертации, Л., 1964, стр. 11.

<sup>2</sup> Это правильно отмечалось в работе «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», стр. 132.

в основу различий форм для нормативных актов Президиума Верховного Совета СССР. Отличать же нормативный указ (или постановление) от индивидуального практически нетрудно и при одном и том же наименовании. Если же наименование акта будет одновременно зависеть и от его юридической силы, и от его нормативности, это может привести к нарушению единообразия практики оформления актов.

## ГЛАВА III АКТЫ СОВЕТА МИНИСТРОВ СССР

### 1. Общая характеристика

Особенности актов Совета Министров СССР определяются его положением в системе органов Советского государства. Они находят свое отражение в Конституции СССР и действующем законодательстве.

Акты Совета Министров СССР относятся к числу *подзаконных* актов Советского государства. Они издаются на основе и во исполнение действующих законов (ст. 66 Конституции СССР). Конституция СССР не делает никаких исключений из этого правила, и в практике деятельности Совета Министров СССР его акты носят подзаконный характер.

Вместе с тем акты Совета Министров как высшего исполнительного и распорядительного органа государственной власти СССР занимают важнейшее место среди подзаконных актов советских государственных органов и правовых актов органов общественных организаций и отличаются рядом юридических особенностей. Эти особенности обусловлены компетенцией Совета Министров СССР и его ролью в осуществлении государственной власти.

Особое значение рассматриваемых актов определяется прежде всего *содержанием* полномочий и деятельности Правительства СССР, непосредственно образуемого Верховным Советом СССР и подотчетного только Верховному Совету СССР и его Президиуму (ст.ст. 56 и 65 Конституции). Правительство СССР является высшим органом государственного управления Союза ССР. В его деятельности практически реализуется значительная часть суверенных прав Союза ССР как внутри страны, так и во взаимоотношениях с другими государствами. Компетенция Совета Министров СССР охватывает все области государственной жизни советского общества. Это обуславливает исключительно важную роль Совета Министров в практическом осуществлении политики Коммунистической партии, в руководстве хозяйственной, политической, социально-культурной жизнью Советского государства в интересах строительства коммунизма и укрепления мира.

Поэтому в актах Совета Министров СССР разрешаются на основе и во исполнение законов СССР все важнейшие вопросы государственного руководства жизнью советского общества, отнесенные к ведению Союза ССР.

Особенность актов Совета Министров СССР выражается также в их *общегосударственном* характере. Этим они отличаются от актов местных и ведомственных органов. Постановления и распоряжения Совета Министров разрешают вопросы, которые имеют значение не только для отдельной местности или отрасли хозяйства, культуры, управления, но и для всего государства. Направляя работу министерств и ведомств Союза ССР, Совет Министров может принимать решения, затрагивающие вопросы развития отдельных отраслей хозяйства и культуры. Однако действие его актов в целом охватывает все отрасли государственного управления и имеет обязательное значение для организаций, учреждений и предприятий любого ведомства.

Акты Совета Министров относятся к общесоюзным актам. Конституция СССР закрепляет, что постановления и распоряжения Совета Министров СССР обязательны к исполнению на всей территории СССР (ст. 67). В ст. 67 говорится о территориальном признаке обязательности актов Совета Министров, но поскольку Совет Министров СССР объединяет и направляет работу всех министерств, ведомств и других подведомственных ему учреждений Союза ССР (ст. 68, п. «а»), Конституция СССР прямо определяет и обязательность актов Совета Министров СССР для министерств и ведомств.

Формулировка ст. 67 Конституции не оставляет сомнений в том, что акты Совета Министров СССР имеют *одинаковую силу на территории всех союзных республик* и по вопросам, отнесенным к ведению СССР, действуют непосредственно на территории республик, не нуждаясь при этом в каком-либо одобрении со стороны республиканских органов.

Общегосударственный характер актов Совета Министров в определенном смысле сближает их с законами СССР и актами Президиума Верховного Совета СССР. Здесь имеется в виду не сближение по юридической силе, не возможность разрешать правительственными актами вопросы, которые отнесены к компетенции Верховного Совета СССР и его Президиума, а тот факт, что решениями Правительства СССР устанавливаются нормы, действующие на территории СССР, разрешающие вопросы междоветовственного характера, и т.п. Такой характер правительственных актов наряду с их высшей юридической силой по отношению ко всем подзаконным актам, несомненно, придает им особое юридическое значение.

Наконец, акты Совета Министров СССР подконтрольны только Верховному Совету СССР и его Президиуму и только ими могут быть отменены. При этом Президиум имеет право отменять постановления

Совета Министров СССР лишь в случае их несоответствия закону (п. «е» ст. 49 Конституции СССР), а не по причинам целесообразности. На Верховный Совет СССР в силу его полновластия это ограничение не распространяется.

Рассмотренные выше особенности актов Совета Министров СССР лежат в основе их юридической природы.

## 2. Юридическая сила актов Совета Министров СССР

**Подзаконность актов Правительства СССР.** По отношению к законам СССР, указам Президиума Верховного Совета СССР все акты правительства выступают как *подзаконные*.

Однако подзаконность актов Совета Министров СССР нельзя понимать таким образом, что Совет Министров может издавать акты только по вопросам, урегулированным законом<sup>1</sup>. Подобное понимание подзаконности актов Совета Министров СССР на практике привело бы к чрезмерному сужению компетенции Совета Министров, его прав на осуществление общего руководства исполнительной и распорядительной деятельностью всех органов управления в СССР. Осуществление функций правительства немыслимо без его широкой самостоятельности в области подзаконного правотворчества.

Конституция СССР определяет полномочия Совета Министров СССР очень широко: объединение и направление работы министерств и ведомств СССР, принятие мер по выполнению народнохозяйственного плана, осуществление общего руководства в области внешних сношений и т.п. Столь широкие полномочия предполагают издание актов, направленных не только на конкретизацию предписаний закона, но и на создание совершенно новых, первоначальных норм в соответствии с законом и в пределах компетенции Совета Министров. Поэтому весьма неточной является характеристика специфики исполнительной и распорядительной деятельности Совета Министров как «практической и повседневной работы по организации исполнения советских законов и указов»<sup>2</sup>.

В своей правотворческой деятельности Совет Министров СССР издает самые различные по содержанию и юридическому значению акты. Многие из них принимаются в целях непосредственной органи-

<sup>1</sup> Отстаивая тезис о неприменимости дискреционных полномочий органов управления в Советском государстве, С.Г. Березовская распространила приведенное положение на права всех органов управления (С.Г. Березовская, Прокурорский надзор за законностью правовых актов органов управления, Госюриздат, 1965, стр. 9–10).

Однако право принимать решения в рамках своей компетенции не равнозначно дискреционным полномочиям, если такое право и порядок его осуществления предусмотрены законом. Разумеется, законодательная основа исполнительной и распорядительной деятельности должна иметь место во всех важнейших областях этой деятельности. Но решение ряда вопросов управления может быть предусмотрено и актами самого правительства.

<sup>2</sup> «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», стр. 133.

зации исполнения действующих законов, но большое число этих актов содержит исходные, первоначальные нормы, установление которых целиком отнесено к компетенции Совета Министров. По поручению законодателя Совет Министров издает и постановления, содержащие *особые положения*, специальные нормы, не установленные законом. Для примера можно привести акты Совета Министров СССР по вопросам пенсионного обеспечения рабочих и служащих. Законом СССР от 14 июля 1956 г. «О государственных пенсиях» Совету Министров СССР поручалось «издать на основе настоящего Закона Положение о порядке назначения и выплаты государственных пенсий» (ст. 60) и, в частности, установить этим Положением размеры пенсий учащимся и другим гражданам, если они стали инвалидами в связи с выполнением государственных или общественных обязанностей. В соответствии с этим Положение о порядке назначения и выплаты государственных пенсий, утвержденное Советом Министров СССР 4 августа 1956 г.<sup>1</sup>, в основном содержит нормы, которые развивают и конкретизируют Закон о государственных пенсиях.

Вместе с тем Законом о государственных пенсиях Совету Министров СССР поручалось определить дальнейший порядок назначения и выплаты пенсий за выслугу лет (ч. 2 ст. 58), а также издать постановление о порядке обеспечения персональными пенсиями граждан, имеющих особые заслуги перед государством, и их семей (ч. 2 ст. 60). Изданные во исполнение этих норм закона постановления Совета Министров СССР о пенсиях за выслугу лет для ряда категорий работников<sup>2</sup>, Положение о персональных пенсиях<sup>3</sup> и некоторые другие акты устанавливают нормы пенсионного обеспечения, которые отличны от норм Закона о государственных пенсиях. Эти постановления не могут рассматриваться как конкретизация закона. Они изданы Советом Министров СССР в силу прямого поручения Верховного Совета СССР, закрепленного в Законе о государственных пенсиях<sup>4</sup>.

Значительное число постановлений Совета Министров СССР в области руководства народным хозяйством устанавливает нормы по вопросам, которые прямо не регулируются актами органов власти в силу того, что разрешение этих вопросов отнесено к компетенции Совета Министров, определенной Конституцией СССР. Имеются в

<sup>1</sup> СП СССР 1957 г. № 1, ст. 1.

<sup>2</sup> Например, постановления Совета Министров СССР «О пенсиях за выслугу лет работникам просвещения, здравоохранения и сельского хозяйства» от 17 декабря 1959 г. (СП СССР 1960 г. № 1, ст. 2), «О пенсиях за выслугу лет некоторым категориям артистов театров и других театрально-зрелищных предприятий» от 6 августа 1958 г. (СП СССР 1958 г. № 14, ст. 111).

<sup>3</sup> СП СССР 1957 г. № 2, ст. 8.

<sup>4</sup> Подобного рода прямые поручения содержатся и в ряде других законов и указов Президиума Верховного Совета СССР. Например, в некоторых указах о преобразовании органов государственного управления содержится прямое поручение Совету Министров СССР выработать Положения о соответствующих органах.

виду постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР по вопросам колхозного строительства (об уставе сельскохозяйственной артели, об изменении практики планирования в колхозах, о закупках сельскохозяйственной продукции), цен на продукцию предприятий, установления режима различных фондов предприятий, развития отраслей народного хозяйства и улучшения руководства ими<sup>1</sup>.

Таким образом, издание постановлений, содержащих первоначальные нормы, занимает большое место и в деятельности Совета Министров СССР, является характерным для правительственных актов.

Акты центральных отраслевых органов управления и местных органов государственной власти и управления обычно направлены на конкретизацию и детализацию законодательных актов, постановлений Правительства СССР, правительств союзных республик. Возможность установления ими первоначальных норм более ограничена.

**Соотношение актов Совета Министров СССР с другими подзаконными актами.** По отношению к актам всех органов государственного управления и актам местных органов государственной власти акты Совета Министров СССР обладают *превосходящей юридической силой*.

*К актам органов государственного управления всех ступеней* это относится независимо от того, имеет ли Совет Министров СССР право непосредственно своей властью отменять акты управления данного вида или нет.

Все акты государственного управления, начиная с актов министерств и ведомств СССР, должны соответствовать актам Совета Министров СССР. Это требование прямо закреплено в Конституции СССР и конституциях союзных и автономных республик. В случае обнаружения несоответствия такие акты опротестовываются органами прокуратуры и подлежат отмене соответствующими органами. Однако Совет Министров СССР непосредственно отменяет лишь приказы и инструкции министров СССР, а также акты других подведомственных ему учреждений (ст. 69 Конституции СССР). Что же касается актов республиканских и местных органов управления, то в случае их противоречия актам Совета Министров СССР прокурор опротестовывает такие акты в орган, издавший их, или в вышестоящий орган (ст. 13 Положения о прокурорском надзоре в СССР). Сам Совет Министров, как правило, не отменяет приказов министров союзных и автономных республик или решений исполкомов местных Советов, так как в этом нет необходимости.

---

<sup>1</sup> Совет Министров принимает нормативные постановления по народнохозяйственным вопросам также в развитие, уточнение действующих законов. Например, в соответствии с решениями Пленума ЦК КПСС от 25 февраля 1956 г. и во исполнение Закона СССР от 31 марта 1958 г. «О дальнейшем развитии колхозного строя и реорганизации машинно-тракторных станций» было принято постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 18 апреля 1958 г. (СП СССР 1958 г. № 7, ст. 62).

Следует отметить, что в актах Совета Министров СССР обычно не содержится и прямых поручений органам управления, которые ему прямо неподведомственны, хотя нормы постановлений Совета Министров распространяются на любые организации, предприятия и учреждения независимо от их подчиненности. Это обусловлено тем, что Совет Министров СССР непосредственно объединяет и направляет работу министерств и ведомств СССР и других подведомственных ему учреждений (ст. 68 Конституции СССР), а иными органами руководит только через Советы Министров союзных республик, министерства и ведомства СССР. По отношению к исполкомам местных Советов, министерствам и ведомствам союзных и автономных республик Совет Министров СССР ограничивается, как правило, лишь общим руководством, которое охватывает и установление правовых норм, регламентирующих их деятельность. Разумеется, такие нормы могут быть приняты Правительством СССР только по вопросам, отнесенным к его ведению.

В силу того, что постановления и распоряжения Совета Министров СССР обязательны на всей территории СССР, местные Советы не могут принимать решений, которые расходятся с актами Совета Министров СССР. Такие решения необходимо рассматривать как акты, изданные вне пределов прав, предоставленных законом местным Советам депутатов трудящихся. Следует поэтому считать правильной норму ст. 3 Положения о районном Совете депутатов трудящихся Украинской ССР, предусматривающую, что районный Совет депутатов трудящихся руководствуется в своей деятельности не только законами и указами, но постановлениями и распоряжениями Совета Министров СССР и актами других органов управления общей компетенции. Подчиненность актов местных Советов правительственным актам основана на том, что Советы депутатов трудящихся, являясь местными органами государственной власти, разрешают многие вопросы государственного управления на местах, поскольку руководят работой своих исполкомов.

**Акты Правительства СССР и акты органов союзных республик.** Существенными особенностями характеризуется соотношение между актами Совета Министров СССР и законодательными и правительственными актами союзных республик.

Конституция СССР устанавливает соответствие актам Совета Министров СССР актов Советов Министров союзных республик (ст. 81) и нижестоящих органов управления (ст. 85).

Соотношение между правительственными актами СССР и союзных республик характеризуется тем, что Совет Министров СССР вправе приостанавливать акты правительств союзных республик по отраслям управления и хозяйства, отнесенным к компетенции СССР (ст. 69 Конституции СССР), но не отменять их. За рамки компетенции СССР данное право Правительства СССР не распространяется.

Это не означает, однако, что в случае необходимости нет других юридических средств обеспечить соответствие республиканских правительственных актов общесоюзным по вопросам, отнесенным к компетенции республик. Таким средством прежде всего служит высший контроль Президиума Верховного Совета союзной республики, который вправе отменять постановления и распоряжения республиканского правительства, если они не соответствуют закону. Поскольку же Конституция СССР и конституции союзных республик требуют соответствия республиканских правительственных актов общесоюзным, нарушение такого соответствия противоречит закону и является основанием для отмены акта правительства республики Президиумом Верховного Совета данной республики. В том же порядке отмене подлежат и те республиканские акты, которые приостановлены Советом Министров СССР, если, разумеется, они не отменены правительством республики.

Как известно, Конституция СССР не содержит положения о недействительности правительственного акта союзной республики в случае его расхождения с актом Правительства СССР. Из этого отдельные юристы делают вывод, что такой акт правительства союзной республики продолжает действовать и подлежит выполнению вплоть до пересмотра или до приостановления его действия<sup>1</sup>. Это соответствует действующему законодательству.

Но нельзя не видеть, что до такого приостановления создается неправомерное положение: действует и исполняется в союзных республиках как раз тот акт, который не должен действовать как акт нижестоящего органа. Правильно, что для его отмены требуется специальный акт. Но это вовсе не исключает возможности установления *de lege ferenda* и применения правила о приоритете общесоюзного правительственного акта перед республиканским.

Представляется, что закрепление этого правила создаст возможность не только эффективно и без всякого промедления обеспечивать действие акта вышестоящего органа, но и сделает ненужным вмешательство Совета Министров СССР в устранение расхождений общесоюзных и республиканских актов. На основе правила о приоритете такие расхождения могут быть устранены республиканскими органами.

Требование о соответствии законов и указов Президиума Верховного Совета союзной республики актам Совета Министров СССР Конституцией не установлено. Однако практически расхождения между этими актами могут возникнуть<sup>2</sup>. Устранение подобных расхождений относится к компетенции законодателя Союза ССР или союзной республики. Но при этом в любом случае не может быть установлен

<sup>1</sup> «Советское государство и право» 1957 г. № 8, стр. 28; «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», стр. 141–142.

<sup>2</sup> («Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», стр. 142).

приоритет акта Правительства СССР перед законодательным актом республики.

### **3. Природа совместных постановлений ЦК КПСС и Совета Министров СССР**

Коммунистическая партия осуществляет многообразное руководство всеми формами правотворчества в СССР. Партия разрабатывает теорию строительства коммунизма. «Опираясь на революционную теорию, познание объективных закономерностей общества, Коммунистическая партия разрабатывает и осуществляет политику в области экономической, социальной и духовной жизни»<sup>1</sup> и на этой основе создает научно обоснованную базу развития советского права. По инициативе партии проводятся крупные законодательные меры, отвечающие интересам народа, строительства коммунизма в нашей стране. Она организует участие широких масс и общественных организаций трудящихся в советском правотворчестве, вырабатывает программные положения по вопросам хозяйственного, государственного и социально-культурного строительства, которые кладутся в основу важнейших правовых актов Советского государства.

Среди форм партийного руководства правотворчеством важное место занимает непосредственное участие партийных органов и их представителей, членов партии, в деятельности государственных органов по разработке и принятию нормативных актов. Особой формой непосредственного участия партийных органов в правотворчестве Советского государства является принятие совместных постановлений ЦК КПСС и Совета Министров СССР по важным вопросам государственного, хозяйственного и культурного строительства. В некоторых случаях такие постановления принимаются ЦК КПСС и Советом Министров СССР совместно с Президиумом Верховного Совета СССР, а также с участием ВЦСПС.

Значение этой формы партийного руководства правотворчеством в советском обществе чрезвычайно велико и весьма многогранно. Эта форма служит одним из проявлений того гибкого соединения советского с партийным, которое В.И. Ленин считал источником чрезвычайной силы в нашей политике<sup>2</sup>. Соединение партийного и государственного руководства позволяет достичь наилучшей мобилизации масс, всех государственных и общественных организаций на решение задач коммунистического строительства.

Наконец, оно способствует выработке исполнительных и распорядительных актов Советского государства в полном соответствии с

<sup>1</sup> «50 лет Великой Октябрьской социалистической революции». Тезисы ЦК КПСС, стр. 41.

<sup>2</sup> В.И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 45, стр. 398–399.

законами и политической линией партии, непосредственно выраженной в решении ее Центрального Комитета.

В отличие от обычных правовых актов государственных органов совместные постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР прямо выражают наряду с волей государства волю партии. Этим обусловлена особенность природы совместных постановлений ЦК КПСС и Совета Министров СССР.

По своему содержанию эти постановления направлены на разрешение вопросов государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, на регулирование тех отношений, которые принимают в социалистическом обществе правовую форму. Таково, например, основное содержание постановлений ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О широком развитии мелиорации земель для получения высоких и устойчивых урожаев зерновых и других сельскохозяйственных культур» от 16 июня 1966 г.<sup>1</sup>; «О мерах по улучшению подготовки специалистов и совершенствованию руководства высшим и средним специальным образованием в стране» от 3 сентября 1966 г.<sup>2</sup>; «О повышении роли Государственного комитета Совета Министров СССР по профессионально-техническому образованию в подготовке квалифицированных рабочих кадров для народного хозяйства» от 9 сентября 1966 г.<sup>3</sup>; «О повышении материальной заинтересованности колхозников в развитии общественного производства» от 16 мая 1966 г.<sup>4</sup> и ряда других постановлений ЦК КПСС и Совета Министров, принятых в 1966 году. Не отличаются по своей природе от приведенных выше постановлений и совместные постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР, принятые в прошлые годы: все они устанавливают главным образом правовые нормы и другие правовые предписания.

Наряду с правовыми нормами совместные постановления содержат и прямые поручения в адрес ЦК компартий союзных республик и других партийных органов, положения, дающие оценку работы партийных, государственных и хозяйственных органов<sup>5</sup>. Но эти директивы и опенки тоже касаются в основном вопросов государственного руководства хозяйством, культурным строительством.

Все это говорит о том, что совместные постановления ЦК КПСС и Правительства СССР следует рассматривать прежде всего как *одну из форм государственного руководства* обществом в период строитель-

<sup>1</sup> СП СССР 1966 г. № 11, ст. 114.

<sup>2</sup> СП СССР 1966 г. № 20, ст. 176.

<sup>3</sup> СП СССР 1966 г. № 20, ст. 175.

<sup>4</sup> СП СССР 1966 г. № 9, ст. 92.

<sup>5</sup> Например, постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 20 марта 1964 г. № 237 «О фактах грубых нарушений и извращений в практике планирования колхозного и совхозного производства» (СП СССР 1964 г. № 4, ст. 29). См. также СП СССР 1964 г. № 4, ст. 28; 1965 г. № 4, ст. 20.

ства коммунизма. Особенность этой формы состоит в соединении государственного руководства с партийным, в подкреплении правовых норм авторитетом и директивой ЦК КПСС.

Там, где не требуется применения правовых форм руководства обществом, где речь идет о направлении внутренней деятельности самой партии, общественных организаций, творческой самостоятельности масс, принимаются, как правило, постановления ЦК КПСС или совместные постановления партийных и государственных органов организационного и морально-воспитательного характера<sup>1</sup>.

Принятие совместных партийно-государственных решений требует очень внимательного подхода с тем, чтобы обеспечить правильное сочетание роли партийных и государственных органов в руководстве государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством. Партия осуществляет руководство, не подменяя государственные и общественные организации трудящихся, а опираясь на Советы, профсоюзы, кооперацию и другие массовые организации, мобилизуя их усилия на решение задач коммунистического строительства. В этом состоит первостепенное условие повышения организованности народа и мобилизации его творческих сил. На XXIII съезде КПСС вновь подчеркивалось, что партийным органам «надо до конца изжить из практики мелочную опеку и подмену советских органов, ибо это порождает безответственность и инертность работников»<sup>2</sup>.

В области правотворчества решения партийных органов не должны непосредственно, без соответствующего обсуждения и утверждения их государственными органами приобретать силу закона, устанавливать правовые нормы. Это противоречило бы самой сущности партийного руководства, в основе которого лежат глубокие моральные начала, убеждение и организация масс. В.И. Ленин говорил, что «на съезде партии законов не пишут»<sup>3</sup>.

Решения съездов партии, постановления Пленумов ЦК КПСС воплощаются в законах, постановлениях правительства, в других правовых актах, принимаемых органами социалистического государства. Совместные постановления ЦК КПСС и Советского правительства, как это правильно отмечалось в нашей правовой литературе, сочетают в себе юридическую силу актов правительства и значение партийной

---

<sup>1</sup> Примером может служить постановление Пленума ЦК КПСС от 17 декабря 1957 г. «О работе профессиональных союзов СССР» («Правда» 18 декабря 1957 г.); постановление ЦК КПСС «О мерах по улучшению работы Всесоюзного общества по распространению политических и научных знаний» («Партийная жизнь» 1959 г. № 18); постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О социалистических обязательствах коллективов двадцати московских и восемнадцати ленинградских производственных объединений и предприятий по дальнейшему повышению технического уровня, качества и надежности выпускаемой продукции» (СП СССР 1965 г. № 1).

<sup>2</sup> «Материалы XXIII съезда КПСС», стр. 77.

<sup>3</sup> В.И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 43, стр. 72.

директивы<sup>1</sup>. При этом нельзя упускать из виду, что юридический характер совместные постановления получают в силу утверждения их правительством как государственным органом, уполномоченным издавать правовые нормы. Утверждение постановления Центральным Комитетом КПСС придает ему силу партийной директивы. Нормы совместных постановлений носят, таким образом, двойственный характер. Но при этом не создается особых «партийно-правовых» норм<sup>2</sup>. Само наименование «партийно-правовые нормы» наводит на мысль о возможности существования особых юридических норм партийной жизни. Оно может быть понято так, что нормы совместных постановлений придают юридический характер внутрипартийным отношениям или партийному руководству государственным и хозяйственным строительством.

Это был бы неправильный вывод. Не приобретают характера внутрипартийных и те отношения, которые складываются между государственными организациями, но регулируются совместными актами.

Вместе с тем неточно утверждение о том, что совместные постановления партийных и государственных органов имеют особую юридическую силу, поскольку являются обязательными не только для советских органов, но и для органов КПСС, партийных и общественных организаций<sup>3</sup>. Юридически обязательны для органов КПСС все правовые нормативные акты, в том числе и постановления правительства, поскольку партия осуществляет руководство хозяйственной, государственной и иной деятельностью Советов и подотчетных им органов в рамках Советской Конституции и законов. Особенность совместных постановлений ЦК КПСС и Совета Министров СССР и иных совместных постановлений партийных и государственных органов состоит не в их особой юридической силе, а в том, что они прямо распространяются также и на внутрипартийные отношения, которые законом не регулируются, устанавливают не только правовые, но и партийные обязанности для членов КПСС. Это и дает возможность оперативно направлять совместными актами одновременно государственную и внутрипартийную деятельность, сферы которых тесно переплетаются в советском обществе.

Правильное понимание природы партийных решений, лежащих в основе правовых актов или содержащихся в совместном постановле-

<sup>1</sup> Например, «Общая теория государства и права», изд-во ЛГУ, 1961, стр. 363; «Основы теории государства и права», М., 1960, стр. 291; «Теория государства и права», М., 1949, стр. 380; П. Г. Мишунин и Н. В. Миронов, О юридической природе актов, издаваемых высшими исполнительными и распорядительными органами государственной власти СССР, союзных и автономных республик, «Советское государство и право» 1957 г. № 8, стр. 27.

<sup>2</sup> В. М. Корельский, Об особенностях и значении норм, содержащихся в совместных постановлениях ЦК КПСС и Совета Министров, «Правоведение» 1965 г. № 2, стр. 23–24.

<sup>3</sup> «Советское государство и право» 1957 г. № 8, стр. 28; «Правоведение» 1965 г. № 2, стр. 24.

нии партийного и государственного органа, заключается не в том, чтобы видеть в партийном решении юридическую силу. Партийные решения принимаются не для установления правовых норм, а для подкрепления важнейших из них авторитетом и организационным воздействием партии.

Коммунистическая партия ведет массы по пути строительства коммунизма, направляет работу Советов, профсоюзов, комсомола и других организаций трудящихся, опираясь на воспитание, убеждение, организацию масс, на свой высокий моральный авторитет среди народа. Правовые методы руководства свойственны не партии, а Советскому государству и тем общественным организациям, которым в отдельных случаях передаются прерогативы государственной власти. Что же касается партийных решений, то их авторитет базируется целиком на моральной силе и научной обоснованности, на ленинском принципе единства партии, высокой внутрипартийной дисциплине и организованности рядов КПСС.

#### 4. Формы актов Совета Министров СССР

Согласно Конституции СССР Совет Министров СССР издает *постановления и распоряжения*.

Эти две формы издания актов правительства и применяются на практике. Критерии их разграничения официально не установлены, но можно отметить отдельные стороны, характеризующие отличие постановлений Совета Министров от его распоряжений, нашедшие свое косвенное отражение в действующих нормах и в практике издания актов Правительства СССР.

Во-первых, постановления принимаются по вопросам, имеющим важное народнохозяйственное, государственное значение. Распоряжениями обычно оформляются решения по менее важным или узким вопросам.

Во-вторых, постановления всегда принимаются в коллегиальном порядке, а распоряжения, если они имеют узкое значение (касаются отдельных предприятий, вопросов частного или временного характера и т.п.), могут быть утверждены единолично Председателем Совета Министров или его заместителем. Это проявляется в том, что постановления издаются за подписью Председателя Совета Министров и управляющего делами, а распоряжения — за подписью одного Председателя или его заместителя. Следует, однако, подчеркнуть, что как законодательство, так и практика правотворчества рассматривают распоряжения как акты самого Совета Министров, а не его должностных лиц<sup>1</sup>. Поэтому даже тогда, когда распоряжения принимаются

<sup>1</sup> Это правильно отмечали П.Г. Мишунин и Н.В. Миронов («Советское государство и право» 1957 г. № 8, стр. 25), И.Н. Кузнецов («Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», стр. 138–139).

единолично, они выступают как акты, изданные от имени коллегиального органа по вопросам, разрешение которых отнесено к компетенции Совета Министров.

В-третьих, постановлениями оформляются решения общего значения, в том числе и решения нормативного характера. Комплексные акты, содержащие нормативные и ненормативные пункты, также оформляются как постановления. Распоряжения — главным образом ненормативные акты.

Это находит свое косвенное отражение в постановлении Совета Министров СССР от 20 марта 1959 г. «О порядке опубликования и вступления в силу постановлений и распоряжений Правительства СССР», согласно которому публикации подлежат постановления Правительства СССР, имеющие общее значение или носящие нормативный характер (п. 1), а распоряжения Совета Министров СССР опубликованию не подлежат (п. 3)<sup>1</sup>. По логике вещей акты, не подлежащие публикации, не должны содержать норм или иных предписаний широкого значения.

В правовой литературе можно отметить различный подход к выработке критериев оформления актов правительства. Ряд юристов считают желательным отличать форму нормативных актов от ненормативных. Первые предлагается именовать постановлениями, вторые — распоряжениями<sup>2</sup>. Другие полагают, что в основе разграничения постановлений и распоряжений должна лежать не нормативность, а степень важности разрешаемого вопроса и порядок принятия акта. В этом случае постановлениями предлагается считать решения по более важным вопросам, которые требуют принятия акта в коллегиальном порядке, а распоряжениями — решения по менее важным вопросам, принимаемые в оперативном порядке единолично<sup>3</sup>.

Приведенные противоположные точки зрения исходят из *однозначных* критериев разграничения актов правительства — нормативности или порядка принятия, который совпадает со степенью важности решения. Однако, как правильно отмечает А.Ф. Шебанов, есть реальные практические потребности различать форму принимаемых актов по разным критериям: в зависимости от нормативности, от обществен-

---

<sup>1</sup> СП СССР 1959 г. № 6, ст. 37.

<sup>2</sup> «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», стр. 137–138; «Советское государство и право» 1963 г. № 9, стр. 129–130. П.Г. Мишунин и Н.В. Миронов также по существу считают, что нормативные решения по общему правилу должны оформляться постановлениями, хотя последние могут содержать и ненормативные решения по важным вопросам («Советское государство и право» 1957 г. № 8, стр. 26).

<sup>3</sup> И.Н. Пахомов, К вопросу о юридической природе актов, издаваемых Правительством СССР, «Правоведение» 1958 г. № 2, стр. 38–42; Г.И. Петров, Источники советского административного права, «Правоведение» 1958 г. № 4, стр. 41–43.

ной значимости, от порядка принятия и др.<sup>1</sup> Поэтому положить в основу различия только один из названных критериев представляется невозможным при существующих двух формах актов правительства. Необходимо найти такие общие признаки, которые, отражая разнообразные потребности практики, позволяли бы четко отличать категории актов, оформляемых постановлениями и распоряжениями Совета Министров СССР.

Было бы неверно вообще исключить нормативность как критерий разграничения форм актов Правительства СССР. Отрицание этого критерия некоторыми авторами базируется прежде всего на том, что в отдельных случаях действительно принимаются нормативные распоряжения и ненормативные постановления. Но за редкими исключениями на практике явно выражена тенденция оформлять нормативные решения главным образом постановлениями<sup>2</sup>. Если эту тенденцию подкрепить дополнительным критерием, позволяющим судить о том, какие ненормативные решения могут оформляться постановлениями, а какие нормативные — распоряжениями, то критерий нормативности с учетом определенных исключений может приобрести необходимую четкость.

А.Ф. Шебанов и А.А. Федосеев предлагают увеличить количество форм (видов) правительственных актов, установив одну форму для нормативных актов (или для актов общего значения и важных по содержанию), принимаемых в коллегиальном порядке, другую — для ненормативных актов, принимаемых коллегиально (или для нормативных единоличных актов), третью — для ненормативных единоличных актов (для актов, применение которых имеет частное значение)<sup>3</sup>.

Такое решение привело бы к чрезмерной формализации порядка издания правительственных актов. А это едва ли может быть эффективным для процесса текущего правотворчества, где наиболее тесно переплетаются различные по юридической природе предписания. Кроме того, в предложениях А.А. Федосеева выпадает наиболее важный критерий — социальная значимость решения. С этим нельзя согласиться. Наоборот, основным критерием для разграничения форм правительственных актов, которые издаются в своем большинстве в

<sup>1</sup> А.Ф. Шебанов, Некоторые вопросы правовой нормы и нормативных актов в советском общенародном праве, «Советское государство и право» 1964 г. № 7, стр. 101–102.

<sup>2</sup> Это отмечали П.Г. Мишунин и Н.В. Миронов («О юридической природе актов, издаваемых высшими исполнительными и распорядительными органами государственной власти СССР, союзных и автономных республик», «Советское государство и право» 1957 г. № 8, стр. 26); И.К. Ильин, Н.В. Миронов («О форме и стиле правовых актов», «Советское государство и право» 1960 г. № 12, стр. 67).

<sup>3</sup> А.Ф. Шебанов, Некоторые вопросы правовой нормы и нормативных актов в советском общенародном праве, «Советское государство и право» 1964 г. № 7, стр. 103–104; А.А. Федосеев, Нормативные акты Советского государства и формы их выражения, стр. 12 (В скобках даны критерии, предложенные А.Ф. Шебановым).

порядке текущего правотворчества, по нашему мнению, следует считать степень важности, общественной значимости принимаемого решения.

Для того, чтобы этот критерий приобрел большую определенность, целесообразно установить, какие категории решений относятся к числу более важных, не забывая и о юридической природе таких решений. К ним, по нашему мнению, относятся.

А. Все нормативные решения широкого, или общего, значения. Их можно назвать общенормативными<sup>1</sup>. Эти решения всегда важны с точки зрения общегосударственных интересов, так как касаются большого круга лиц, принимаются на длительный срок и т.п.

Б. Решения ненормативные, но относящиеся к деятельности широкого круга организаций и граждан или разрешающие крупные принципиальные вопросы государственного руководства. Сюда, в частности, включаются правительственные директивы о развитии отраслей хозяйства, контрольные и распорядительные акты общего значения. Обе названные группы актов принадлежат к категории «важных решений» или «решений по крупным вопросам». Как основные акты Совета Министров СССР их целесообразно принимать в форме *постановлений*.

При таком подходе все нормативные решения широкого значения, а также общие директивы правительства будут приниматься в форме постановлений.

Как видно, предложенные критерии являются достаточно общими и оставляют некоторую возможность субъективной оценки степени важности принимаемого решения. Но подобная оценка всегда необходима на практике, предлагающей чрезвычайно разнообразные по содержанию и значению варианты решений. Никакие критерии не заменят собой этой оценки — они способны только облегчить ее в определенной мере. Поскольку же такая оценка будет даваться путем коллегиального обсуждения правительством, с ее наличием в отношении выбора формы актов следует согласиться.

Из числа *распоряжений* Совета Министров СССР целесообразно специально выделить категорию актов, принимаемых единолично Председателем Совета Министров СССР и его заместителями. Определенные решения, которые принимаются единолично, необходимы в деятельности всякого коллегиального органа. Круг вопросов, разрешаемых Председателем Совета Министров СССР и его заместителями, естественно, будет замыкаться в рамках оперативных мер по проведению в жизнь коллегиальных решений правительства<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Этот термин содержится в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 19 июня 1958 г. применительно к актам Президиума.

<sup>2</sup> В.И. Ленин неоднократно указывал, что для проведения в жизнь принятых решений, для каждой исполнительной функции должны быть точно определены ответственные руководители (В.И. Ленин, Полн. собр. соч., т. 36, стр. 156–158), в том чис-

Единоличные распоряжения Председателя и его заместителей, как это правильно отмечали Г.И. Петров и И.Н. Пахомов, по своей юридической силе подчинены актам, принимаемым Советом Министров коллегиально. Это полностью соответствует принципам коллективного руководства в деятельности Правительства СССР.

Что же касается коллегиальных распоряжений Совета Министров, то в отношении этих актов действует порядок, закрепленный Конституцией, которая не определяет каких-либо различий между постановлениями и распоряжениями Совета Министров СССР по их юридической силе<sup>1</sup>.

Основным критерием для принятия распоряжения правительства служит меньшая общественная значимость принимаемого решения.

К этой категории актов относятся.

А. Индивидуальные акты применения правовых норм, в первую очередь все акты разового характера об утверждении отдельных конкретных плановых заданий, о внесении изменений в текущие планы, о передаче предприятий и организаций, о разовом выделении денежных средств и материалов и т.п.

К индивидуальным актам относятся и акты персонального характера: о назначении должностных лиц, о присвоении званий, о назначении персональных окладов и пенсий и т.п. Подобные акты действуют не однократно, а длительное время, но по своему социальному значению они не могут идти в сравнение с актами общего характера, касающимися большого круга лиц<sup>2</sup>. По нашему мнению, подобные акты также целесообразно оформлять распоряжениями.

---

ле и члены коллегии, ответственные за проведение в жизнь ее отдельных решений (там же, стр. 316; т. 37, стр. 398; т. 39, стр. 308 и др.).

М.И. Калинин, в частности, говорил, что возможность единоличного администрирования в коллегиальном органе «оправдывается наличием одновременно двух факторов: незначительностью регулируемого явления и требуемой оперативностью» (М.И. Калинин, Статьи и речи (1919–1935 гг.), М., 1936, стр. 189).

Предложения об издании таких актов и закреплении круга вопросов, разрешаемых Председателем Совета Министров, были высказаны в книге «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства» (стр. 139).

Акты Председателя Совета Министров или его заместителей известны в практике зарубежных социалистических государств, например в Польской Народной Республике. В Социалистической Республике Румынии принята иная форма — акты постоянного Бюро Совета Министров, состоящего из Председателя, его первых заместителей и заместителей (ч. 2 ст. 73 Конституции СРР). В ГДР также издаются постановления или решения Президиума Совета Министров (Указ Государственного Совета ГДР о формах обнародования законодательных актов «Gesetzblatt», т. 1. 1960 г. № 57).

<sup>1</sup> Это правильно отмечали П.Г. Мишунин и Н.В. Миронов («Советское государство и право» 1957 г. № 8, стр. 125). См. также «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», стр. 137–138.

<sup>2</sup> Нельзя согласиться с утверждением П.Г. Мишунина и Н.В. Миронова о том, что по своей юридической природе решения правительства по персональным вопросам близки к решениям по крупным государственным и хозяйственным вопросам, «Советское государство и право» 1957 г. № 8, стр. 27.

Б. Нормативные и другие акты общего значения, которые распространяют свое действие на ограниченный срок, на узкий круг лиц, на отдельные организации или по своему содержанию являются производными, конкретизирующими постановления Совета Министров применительно к решению частных вопросов.

Так, представляется целесообразным временные нормы или акты о продлении срока действия решений правительства в отношении отдельных организаций оформлять распоряжениями, подчеркивая тем самым их производный характер от тех постановлений, в которых содержится основное решение вопроса. Такой же характер носят и акты о распространении норм на новые виды организаций или лиц, о сохранении условий оплаты труда, льгот и преимуществ за отдельными узкими категориями или персонально определенными группами работников.

Установление отдельных специальных норм для развития и детализации постановлений Совета Министров также может оформляться распоряжениями, если такие нормы производны от основных решений и не имеют широкого значения.

Но всякие частичные изменения действующих актов, отмена их отдельных статей и пунктов, как правило, производятся в том же порядке, что и принятие новых актов в целом или их полная отмена. Различия между актами связаны не с тем, частично или полностью изменяют эти акты действующее законодательство, а с содержанием, общественной значимостью и юридической природой устанавливаемых ими предписаний,

## **РАЗДЕЛ ТРЕТИЙ**

### **ОСОБЕННОСТИ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ НОРМАТИВНЫХ ПРЕДПИСАНИЙ АКТОВ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ СССР**

#### **ГЛАВА I ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СОЮЗА ССР**

##### **1. Постановка вопроса**

Среди нормативных предписаний значительное место занимают положения, регулирующие не отдельные виды общественных отношений, не отдельные типичные поступки и обстоятельства, а целые области общественной жизни или даже охватывающие в том или ином аспекте общественную жизнь в целом (в той мере, в какой она регулируется правом). Право представляет собой не совокупность разроз-

ненных норм, а определенную систему правил, проникнутых общими началами и принципами, находящихся во взаимосвязи и взаимозависимости. Единство правовой системы — необходимое условие проведения политики государства, закрепления существующих в обществе экономических отношений и взаимоотношений между классами. Одним из способов обеспечения единства правовых норм служит использование законодателем нормативных предписаний, которые имеют значение для различных видов правовых отношений, характеризующихся общими родовыми признаками. Эти предписания мы называем общими положениями законодательства в отличие от конкретных норм, регулирующих *отдельные виды* общественных отношений<sup>1</sup>.

Важнейшее место среди общих положений законодательства СССР занимают *принципы советского права*, лежащие в основе советской правовой системы. Это с очевидностью вытекает из той роли, которую призваны играть Конституция СССР, общесоюзные основы законодательства, другие основополагающие законы.

Конституция СССР закрепляет такие принципы советского общественного строя, как принадлежность власти трудящимся города и деревни, безраздельное господство общественной собственности на средства производства и наличие двух форм социалистической собственности, плановое развитие народного хозяйства, труд на пользу общества как обязанность и дело чести каждого способного к труду гражданина, полное равноправие граждан. Основы уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик 1958 года закрепляют принципы советского уголовного законодательства: виновность в совершении конкретного общественного деяния, предусмотренного уголовным законом, как единственное основание уголовной ответственности; применение наказания только судом; воспитательные цели наказания.

В правовой литературе социалистических стран единодушно признается юридическое значение принципов законодательства. Принципы социалистического права — это закрепленные в действующем праве и пронизывающие его руководящие идеи, которые отражают объективные закономерности и потребности общественного развития<sup>2</sup>. Конечно, принципы социалистического права, как и всякого права вообще, вытекают не из самого права, а из экономической жизни общества, его политического строя, отражающего соотношение классовых сил, из других социальных факторов общественного развития, среди которых экономика в конечном итоге играет определя-

<sup>1</sup> Неверно понимание конкретных норм как норм, применяемых однократно, ограниченных только данным случаем (Г.И. Петров, *Юридическая природа советского закона*, стр. 84; Д.А. Керимов, *Законодательная деятельность Советского государства*, стр. 103). Подобные предписания не обладают никакой степенью общности и не могут быть отнесены к числу нормативных.

<sup>2</sup> Об этом см. Б.В. Шейндлин, *Сущность советского права*, стр. 67.

ющую роль. Однако требование социалистической законности состоит в том, чтобы любое положение (в том числе и принципы права) получало юридически обязательное значение только в результате закрепления его в законе.

В современной буржуазной юриспруденции наметилось двоякое (двуединое) отношение к принципам права. Одна тенденция состоит в том, чтобы свести содержание законодательных актов к общим, программным положениям, оставив их конкретизацию на усмотрение органов исполнительной власти, или даже органов, непосредственно применяющих закон, — суда, администрации, полиции. Другая состоит в том, чтобы признать излишним закрепление принципов права в законах и черпать их в социальных факторах, в «общественной (читай буржуазной. — А.М.) морали», «духовных ценностях». Сторонники этого направления признают такие принципы непосредственным источником права, стоящим над позитивным законом<sup>1</sup>. Особенно активно буржуазное правоведение пытается навязать практике международного общения государств так называемые «общие принципы права», вытекающие отнюдь не из общепризнанных источников этого права — международных соглашений, а из внутригосударственного права империалистических стран<sup>2</sup>. Реакционная сущность таких теорий о принципах права состоит в том, чтобы обесценить те демократические завоевания вековой борьбы народов за свое социальное и национальное освобождение, которые получили, хотя бы урезанное и формальное, отражение в буржуазных конституциях, а также в международных соглашениях, в частности в Уставе ООН, в Статуте Международного Суда, развязать руки исполнительной и судебной власти для толкования и применения принципов и программных положений законов в соответствии с интересами монополистической буржуазии.

Прямо противоположно этим реакционным буржуазным учениям о принципах права понимание принципов права в социалистической юридической науке, отрицающей «надзаконные» принципы права<sup>3</sup>, неразрывно связывающей принципы с конкретными законами, определяющими их воплощение в жизнь, и не допускающей установления исключений из законодательных принципов в подзаконных актах.

Эти идеи, лежащие в основе понимания принципов советского права, и рассматриваются нами ниже.

<sup>1</sup> Подробнее об этих тенденциях современной буржуазной юриспруденции см. С.Л. Зивс, Развитие формы права в современных империалистических государствах, стр. 173–184; См. также Имре Сабо, Социалистическое право, стр. 70–73.

<sup>2</sup> Об этом см. В.М. Корецкий, «Общие принципы права» в международном праве, Киев, 1957; Г.И. Тункин, Вопросы теории международного права, Госюриздат, 1962, стр. 176–180; С.Л. Зивс, Развитие формы права в современных империалистических государствах, стр. 179–184.

<sup>3</sup> Это особенно ясно подчеркивает Имре Сабо («Социалистическое право», стр. 71–72), а также Н.Г. Александров в книге «Общая теория советского права» (стр. 69–70); Б.В. Шейндлин, Сущность советского права, стр. 66–67.

## 2. Юридическая природа принципов советского права

Закрепление в законе основных начал права имеет прежде всего политическое значение, ибо в них выражается главная линия политики социалистического государства в определенной области общественной жизни, на данном историческом этапе. Эта политическая линия находит свое выражение и в иных, неюридических формах — в Программе партии, призывах ЦК КПСС и правительства к населению, в печати, выступлениях и заявлениях руководителей государства и т.п. Законодательное закрепление необходимо для того, чтобы придать этой политической линии обязательное значение и тем самым *обеспечить единство в деятельности всех органов, организаций и отдельных работников, неуклонное проведение в жизнь линии партии во всей правовой системе*, во всех союзных республиках, во всей правоприменительной практике.

Закрепление принципов советского права и его отраслей в Конституции и других основополагающих законах СССР придает им *высшую юридическую силу*, обеспечивает единство принципов во всей правовой системе — в законах союзных республик, в подзаконных актах. Конечно, для действительного осуществления принципов законодательства во всех нормах советского права требуется кропотливая работа в центре и на местах, строгий контроль за неуклонным проведением в жизнь основных начал законодательства вопреки всем ведомственным и местным влияниям.

Конкретные нормы в отдельных областях общественной жизни могут иметь *специальное назначение*, т.е. устанавливать изъятия, не вытекающие из общих начал советского права. Определение принципов советского законодательства в законах СССР приводит к тому, что такие изъятия должны устанавливаться *законами СССР* и не могут быть определены подзаконными актами или законодательством союзных республик, если об этом нет специального указания в законах СССР.

Например, Основы уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик устанавливают обратную силу законов, устраняющих или смягчающих наказание (ст. 6). Исключения из этого правила содержатся в ст. 2 Закона «Об утверждении Основ уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик» для лиц, которые осуждены до издания Основ за особо опасные преступления<sup>1</sup>. При введении в действие уголовных кодексов союзных республик вопрос о неприменении смягчения мер наказания к лицам, совершившим особо опасные преступления и осужденным вступившими в силу приговорами до введения в действие кодексов данной республики, разрешался в соответствии с этим законом специальными постановлениями Президиума Верховного Совета СССР<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1959 г. № 1, ст. 6.

<sup>2</sup> Например, «Ведомости Верховного Совета СССР» 1961 г. № 48, ст.ст. 484, 485; № 43, ст.ст. 437, 438; № 34, ст. 358.

Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик устанавливают принцип вины как условие ответственности за неисполнение обязательств (ст. 37). Исключения из него предусмотрены ст. 90 Основ (ответственность за вред, причиненный источником повышенной опасности), а также некоторыми другими законами СССР.

Нельзя признать правильным, когда в отдельных случаях ведомственные инструкции устанавливают правила в изъятие из общих принципов законодательства, ссылаясь при этом на отсутствие необходимых условий, на то, что «закон устарел», «не отражает потребностей жизни»<sup>1</sup>. Такие изъятия — существенное нарушение социалистической законности, обход закона. Обычно они отменяются по протестам и представлениям органов прокуратуры.

Поскольку принципы права оказывают свое действие на общественные отношения неоднократно, не исчерпываются исполнением, применимы к персонально неопределенному кругу лиц, к широким группам общественных отношений, они обладают всеми признаками нормативности. Многие советские юристы рассматривают принципы (основные начала) права как разновидность наиболее общих по своему содержанию правовых норм, которые получают затем развитие в конкретных нормах текущего законодательства, подзаконных актов<sup>2</sup>. Другие авторы, признавая нормативный характер принципов, подчеркивают, что они непосредственно не регулируют общественных отношений, не формулируют правил поведения и поэтому отличаются от статей, устанавливающих правила поведения<sup>3</sup>.

Принципы законодательства как наиболее общие нормы, конечно, не формулируют всех сторон поведения исполнителей закона. Однако они определяют *общую линию поведения* при издании конкретизирующих норм и при применении закона независимо от того, есть ли конкретные нормы для данного вида отношений или нет. Отсюда следует, что принципы права обладают характерными чертами право-

---

<sup>1</sup> Об этом см. Г. Торопов, В обход полномочий, «Известия» 1 февраля 1965 г.; А. Пашкевич, Гарантии справедливости, «Известия» 13 апреля 1964 г.; «Еще раз об уважении к закону», «Известия» 27 февраля 1965 г.

<sup>2</sup> Например, В.С. Основин, Нормы советского государственного права, стр. 33–34; «Законодательная техника», стр. 29; выступление Э.Ф. Шейно на конференции по вопросам систематизации законодательства, «Советское государство и право» 1960 г. № 7, стр. 154; А.И. Ким, Советское избирательное право, изд-во «Юридическая литература», 1965, стр. 43–44; О.С. Иоффе и М.Д. Шаргородский рассматривают статьи, содержащие принципы советского права, не только как базу для создания иных юридических норм, но и подчеркивают, что они сами содержат в себе определенные требования, элементы, характерные для норм права («Вопросы теории права», стр. 155–157, 169–170).

<sup>3</sup> Например Н.Г. Александров, Законность и правоотношения в социалистическом обществе, Госюриздат, 1955, стр. 91; А.Ф. Шебанов, Нормы советского социалистического права, стр. 35–36; «Основы теории государства и права», Госюриздат, 1963, стр. 422.

вых норм, общих правил поведения. Например, принцип независимости судей и их подчинения только закону служит основой для построения конкретных норм, определяющих порядок судоустройства и судопроизводства (об основаниях приговора, о тайне совещательной комнаты), а также для конкретных взаимоотношений суда с другими органами государства, с общественными организациями.

Но принципы советского права как его руководящие начала представляют собой *особую категорию норм права*, отражающих такие стороны правового регулирования общественных отношений социалистического общества, которые являются общими для всего советского права или для его отдельных отраслей. Они должны пронизывать собой содержание каждой нормы данной отрасли или института советского права. Но в отличие от других общих положений законодательства формулирование принципов права ведет к созданию особых норм, получающих относительную самостоятельность в правовой системе<sup>1</sup>.

Особенности норм-принципов заключаются в том, что в них непосредственно не содержатся все элементы или атрибуты правовых норм — гипотеза, диспозиция и санкция. Применяемые обычно не непосредственно, а через ряд конкретизирующих норм, принципы приобретают все структурные качества правовых норм в сочетании с этими последними. Непосредственно же принципы права определяют характер и направление правового регулирования всего комплекса возникающих в данной области общественных отношений и именно в этом качестве выступают как правила поведения, как условие правотворчества и как основание пресечения и отмены всех противоречащих им решений и действий.

Так, ст. 3 Конституции СССР гласит: «*Вся власть в СССР принадлежит трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся*». Это — социально-политический принцип построения всей системы органов Советского государства и их деятельности. Исходя из него, построены все нормы Конституции, закрепляющие систему органов власти и управления в центре и на местах, определяющие полномочия Советов, их взаимоотношения с исполнительными и распорядительными органами, взаимоотношения депутатов с избирателями, и многие другие нормы Конституции и законов СССР, конституций и законов союзных и автономных республик.

Предписания такого широкого и основополагающего значения нельзя рассматривать как структурные элементы более конкретных правил поведения. Иначе пришлось бы принципы приспособлять к отдельным нормам права, а не строить конкретные нормы в соответствии с принципами.

---

<sup>1</sup> О понимании основных принципов права как особых норм см. также Имре Сабо, Социалистическое право, стр. 72.

Так, если ст. 3 Конституции СССР рассматривать только как гипотезу статей законодательных актов, закрепляющих полномочия Советов депутатов трудящихся различных ступеней, или как диспозицию, санкцией для которой служит право Совета отменять акты подотчетных ему органов, то самостоятельное, определяющее значение принципа полновластия Советов могло бы оказаться под угрозой расторжения его в конкретных нормах. Изменяя, например, статьи о полномочиях Советов, можно было бы ставить вопрос и об изменении их гипотезы — ст. 3 Конституции ввиду целесообразности передачи некоторых вопросов в ведение исполкомов. Но это было бы грубым нарушением полновластия Советов депутатов трудящихся, и понимание принципов права как самостоятельных норм общего значения полностью исключает подобные нарушения советской демократии.

Закрепление принципов советского права следует поэтому рассматривать как некую определяющую черту социального содержания всех норм советского права, регулирующих ту или иную область отношений, а не как структурную часть конкретных норм.

Обеспечение же принципов советского права санкциями, определение порядка и условий их осуществления, как правило, имеет место только в сочетании с другими нормами советского права, как бы опосредствовано этими нормами.

Закрепление принципов советского права позволяет в отдельных случаях *непосредственно регулировать* те отношения, которые не нашли отражения в конкретных правовых нормах. Так, в силу ст. 4 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик гражданские права и обязанности возникают не только из оснований, предусмотренных законодательством Союза ССР и союзных республик, но и из действий, которые, *хотя и не предусмотрены законом, но в силу общих начал и смысла гражданского законодательства порождают* гражданские права и обязанности. Статья 12 Основ гражданского судопроизводства обязывает суд в случае отсутствия закона, регулирующего спорное отношение, применять закон, регулирующий сходные отношения, а при отсутствии такового — *исходить из общих начал и смысла советского законодательства*. Иначе говоря, принципы советского гражданского законодательства являются непосредственным правовым основанием для разрешения дел в порядке применения аналогии права и при регулировании отношений, которые прямо не предусмотрены законом (правило отсутствия *numerus clausis*). Но для подобного непосредственного осуществления общих принципов права требуется специальное указание закона.

Таким образом, юридическое значение основных принципов, закрепленных в советском законодательстве, заключается в том, что они обеспечивают единообразие в осуществлении политической линии Советского государства, выработанной Коммунистической партией,

путем направления развития всего правотворчества, создания единых начал правовой системы и всей правоприменительной практики, а также путем непосредственного регулирования отношений, прямо не предусмотренных конкретными нормами права.

### **3. Природа предписаний, формулирующих задачи советского законодательства (директив)**

Одна из особенностей советского законодательства состоит в том, что в нем прямо выражены *социально-политические цели и задачи*, которые ставит перед собой Советское государство, создавая правовые нормы, крупные кодифицированные законодательные акты. Раскрытие политических целей законодательства в условиях социалистического строя, где интересы государства, общества и личности совпадают, способствует повышению авторитета закона, пониманию законодательства широкими народными массами.

Юридическое значение закрепления задач законодательства аналогично значению принципов права и состоит в том, что все конкретные нормы и практика их применения должны содействовать разрешению этих задач. Подобные предписания представляется целесообразным именовать *нормативными директивами*.

Например, закрепление в Основах гражданского и уголовного судопроизводства задачи воспитания граждан в духе неуклонного исполнения советских законов и уважения правил социалистического общежития придает воспитательной работе суда значение правовой обязанности. Совершенно определенное правовое значение имеет ч. 2 ст. 20 Основ уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик, где сказано, что наказание не имеет целью причинение физических страданий или унижение человеческого достоинства. Этот гуманный принцип советского уголовного права не допускает ни появления норм о видах и формах наказания, которые могли бы привести к причинению физических страданий и унижению достоинства личности, ни подобной практики осуществления наказания.

В ряде случаев в законах СССР определяются не задачи законодательства, а задачи деятельности Советского государства, его отдельных органов.

Так, Закон о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик устанавливает основные направления средств Государственного бюджета СССР на нужды общества, преимущественные источники образования средств Государственного бюджета и задачи осуществления контроля за финансовой и хозяйственной деятельностью предприятий и организаций в ходе составления и исполнения Государственного бюджета (ст. 1).

В ст. 2 Положения о прокурорском надзоре в СССР предусмотрены задачи высшего надзора за точным исполнением законов. В союзных Основах законодательства о судеустройстве, об уголовном и гражданском судопроизводстве также определяются задачи не законодательства, а суда и судопроизводства.

Но задачи государства, его органов и учреждений являются в то же время основными принципами этих отраслей советского законодательства. В этом выражено единство содержания задач законодательства и политики Советского государства.

Основные задачи развития различных областей хозяйства, науки и культуры закреплены и в ряде постановлений Совета Министров СССР и совместных постановлений ЦК КПСС и Совета Министров СССР. Например, в Уставе железных дорог Союза ССР, утвержденном постановлением Совета Министров СССР от 6 апреля 1964 г. № 270, определены главные задачи железных дорог<sup>1</sup>. В постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 31 июля 1957 г. «О развитии жилищного строительства в СССР» поставлены важнейшие задачи в области жилищного строительства<sup>2</sup>. В постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 24 июня 1966 г. «Об улучшении строительства предприятий легкой, пищевой, мясной и молочной промышленности»<sup>3</sup> дана конкретная директива считать одной из важнейших государственных задач партийных, советских и хозяйственных организаций коренное улучшение строительства названных предприятий.

Закрепление в законах и постановлениях правительства общих задач по решению важных вопросов коммунистического строительства имеет значение *нормативной директивы*. Подобные директивы на длительный (иногда на неопределенно длительный) срок обязывают органы государства, хозяйственные и другие организации осуществлять свою деятельность в соответствии с общими задачами государства, определять на их основе свои планы и конкретные мероприятия по их проведению в жизнь. Едва ли правильно было бы исключать такие общие директивы из числа правовых норм<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> СП СССР 1964 г. № 5, ст. 36.

<sup>2</sup> СП СССР 1957 г. № 9, ст. 102.

<sup>3</sup> СП СССР 1966 г. № 12, ст. 116.

<sup>4</sup> В практике систематизации советского законодательства в 20–30-е годы довольно широко дебатировался вопрос о характере «директивных постановлений». В частности, при проверке подготовленного в 1929 году проекта Свода законов СССР комиссия ЦИК СССР пришла к выводу, что неправильно исключать из проекта Свода постановления съездов Советов и ЦИК СССР «декларативного и директивного характера», которые хотя и не содержат конкретных норм, но дают целую программу законодательной деятельности, имеют крупное значение для всего народного хозяйства. В соответствии с такой оценкой директивных актов комиссия постановила выделить их в отдельную книгу проекта Свода. Член этой комиссии М. Ветошкин, по статье которого приводятся названные факты, писал, что «для нас постановления 5-го Всесо-

В решениях Совета Министров СССР определяются задачи более конкретного характера, чем в законах. Это отвечает характеру исполнительной и распорядительной деятельности. Однако определение Советом Министров СССР общих задач отдельных отраслей государственного управления также означает установление основных начал деятельности исполнительных и распорядительных органов, государственных организаций, а также подзаконного правотворчества ведомств, местных органов управления.

Таким образом, директивы высших органов Советского государства, получающие свое закрепление в правовых актах этих органов, имеют нормативный характер не потому, что они принципиально отличны от «общих норм права»<sup>1</sup>, а потому, что они обладают чертами общих норм особого рода, определяющих направление деятельности всех органов государства, хозяйственных организаций, их должностных лиц и работников.

Особое значение имеет *преамбула* законодательного акта, в которой в обобщенной форме закрепляются социальное назначение и мотивы принятия всех норм данного нормативного акта. Политически правильное применение таких норм предполагает строгое соответствие правоприменительных актов не только самим нормам, *но и тем мотивам и целям*, которые положены в основу их принятия и закреплены в преамбуле<sup>2</sup>.

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 4 марта 1965 г. «О наказании лиц, виновных в преступлениях против мира и человечности и военных преступлениях, независимо от времени совершения преступлений» содержит обширную преамбулу, из которой вытекает, что фашистские варвары не могут остаться безнаказанными и поэтому в

---

южного съезда Советов о пятилетнем плане развития народного хозяйства есть основной закон, который будет определять и направлять всю народнохозяйственную жизнь страны на ближайшие годы» (М. Ветошкин, Кодификация союзного законодательства, «Советское строительство» 1929 г. № 7, стр. 64).

Разделы, содержащие директивные постановления, были выделены в вышедших в 1929–1930 гг. Систематических собраниях законодательства РСФСР и УССР.

<sup>1</sup> Особый характер нормативности «постановки определенных задач» в законодательстве, их отличие от «типовой схемы общей нормы» отстаивал С. А. Голунский в статье «К вопросу о понятии правовой нормы в социалистическом праве» («Советское государство и право» 1961 г. № 4, стр. 22–27).

<sup>2</sup> Констатационно-разъясняющее значение преамбулы законодательных актов отмечали И. К. Ильин и Н. В. Миронов в статье «О форме и стиле правовых актов» («Советское государство и право» 1960 г. № 12, стр. 69). Болгарский ученый М. Геновски отмечает программный характер преамбулы конституции, составляющей, по его мнению, часть конституции.

Другой болгарский ученый Б. Спасов, разделяя данное положение, говорит, что в преамбулах есть такие части (содержащие исторический момент и политическую оценку), «которые имеют нормативное значение, поскольку они в ходе толкования и применения конституции в целом безусловно принимаются во внимание» (см. изложение докладов и выступлений на международной государственно-правовой конференции по вопросам развития социалистических конституций, «Acta jurídica, t. VIII, t. 3–4, Budapest, 1965, стр. 296, 303).

полном соответствии с принципами международного права и совестью народов Советского Союза применение к ним освобождения от наказания за истечением срока давности не может иметь места<sup>1</sup>.

Подробные указания на значение мероприятий по улучшению управления промышленностью, совершенствованию планирования и усилению экономического стимулирования промышленного производства содержат постановления ЦК КПСС и Правительства СССР, направленные на осуществление экономической реформы. В преамбулах этих постановлений содержится изложение не только мотивов, но и *основных направлений развития промышленного производства*, осуществление которых призваны обеспечить нормы, установленные в резолютивной части постановлений<sup>2</sup>.

В преамбуле Указа Президиума Верховного Совета СССР от 11 сентября 1957 г. «Об упорядочении дела присвоения имен государственных и общественных деятелей...» отмечались вредные последствия широкого распространения в период культа личности практики присвоения имен государственных и общественных деятелей при их жизни<sup>3</sup>. Для устранения этих последствий и наведения порядка в данном деле были установлены нормы, применение которых полностью подчинено целям преамбулы.

Цели, социальные мотивы закона, изложенные в его преамбуле, не составляют особых норм. Но они *пронизывают собой содержание установленных законом норм* и должны всегда учитываться при их применении. Они представляют собой как бы вынесенную за скобки черту правовых актов, содержащихся в законе.

Поскольку цели и мотивы издания закона учитываются при его применении к неопределенному кругу отношений, воздействуют на них неоднократно вместе с нормами, установленными законом, соответствующие положения преамбулы закона в сочетании с его нормами имеют нормативное значение<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1965 г. № 10, ст. 123.

<sup>2</sup> См. постановления ЦК КПСС и Совета Министров от 30 сентября 1965 г. № 728 «Об улучшении управления промышленностью» и от 4 октября 1965 г. № 729 «О совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства» (СП СССР 1965 г. № 19–20, ст.ст. 152 и 153).

<sup>3</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1957 г. № 19, ст. 494.

<sup>4</sup> Нормативное значение преамбулы законодательных актов необходимо учитывать в практике систематизации законодательства.

При систематизации буржуазного законодательства придерживаются правила не приводить преамбулы в сборниках официальных собраний законодательства (например, § 4 закона бундестага ФРГ от 10 июля 1958 г. «О собрании федерального права»).

Такой прием систематизации способствует нивелировке политического значения законодательных актов, позволяет применять их для совершенно противоположных целей.

В практике систематизации советского законодательства такой прием, естественно, не может иметь места. Представляется верным уже вошедшее в практику систематизации правило о том, что не включаются в собрания только те вводные части, которые не содержат мотивов издания данного акта («Хронологическое собрание за-

## ГЛАВА II НОРМАТИВНЫЕ ПРЕДПИСАНИЯ С КОНКРЕТНЫМ АДРЕСАТОМ

### 1. Круг рассматриваемых предписаний

Среди актов по вопросам государственного строительства важное место занимают акты, их отдельные части и предписания, специально посвященные закреплению существующего в СССР национально-государственного устройства, административно-территориального деления, системы государственных органов, их состава, внутренней структуры и полномочий. Основным актом, содержащим названные предписания, является Конституция СССР. Принятием общесоюзных актов по названным вопросам оформляются изменения, которые происходят в системе центральных органов Советского государства, в составе Союза ССР и союзных республик, в полномочиях субъектов советской федерации и автономии, в компетенции центральных государственных органов.

Перечисленные выше предписания часто характеризуются тем, что они непосредственно связаны с одним конкретным адресатом: с индивидуально-определенным (единичным) государственным органом, государственным или административно-территориальным образованием. Отсюда вытекают известные трудности в определении нормативности таких предписаний.

Вместе с тем предписания, имеющие конкретного адресата, различаются между собой особенностями выражения в них правила поведения: одни связаны с диспозицией правовых норм лишь косвенно, а другие прямо содержат изложение норм, регулирующих порядок деятельности данного органа или государственного образования.

В соответствии с названными особенностями мы и рассмотрим юридическую природу двух категорий предписаний с конкретным адресатом.

### 2. Акты конститутивного значения

**Акты, закрепляющие систему органов Советского государства, их образование, преобразование и упразднение.** Большинство советских юристов рассматривают эти акты как нормативные<sup>1</sup>. На практике они подвергаются официальной систематизации, учитываются и публикуются в официальных изданиях в числе нормативных актов.

Система органов Советского государства в своих основных чертах закреплена в Конституции СССР.

---

конов, указов Президиума Верховного Совета и постановлений Правительства РСФСР», т. 1, Госюриздат, 1959, стр. 5).

<sup>1</sup> «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», стр. 73–74, 170–171; А. Ф. Шебанов, Некоторые вопросы теории нормативных актов в связи с систематизацией советского законодательства, «Советское государство и право» 1960 г. № 7, стр. 151.

Нормативность статей Конституции СССР и других актов, устанавливающих систему государственных органов, не вызывает никаких сомнений. Вместе с тем в Конституции есть *статьи, которые закрепляют место индивидуально-определенных органов в общей системе органов Советского государства*: Верховного Совета СССР, Президиума Верховного Совета СССР, Совета Министров СССР, конкретных министерств, Верховного Суда СССР, Генерального прокурора СССР. Подобные статьи есть и во всех конституциях союзных и автономных республик, в Положениях об органах государства. Особенности таких статей состоят в том, что они имеют *конкретного адресата и не излагают содержания правила поведения, т.е. диспозицию правовой нормы*<sup>1</sup>. Закрепляя, например, что Верховный Совет СССР представляет собой высший орган государственной власти СССР, ст. 30 Конституции лишь определяет, *какой орган* является высшим органом государственной власти. Его права и обязанности изложены в других статьях.

Те же особенности присущи и *актам об образовании и преобразовании конкретных государственных органов, вносящим изменения в систему органов Советского государства*. Поэтому их юридическая природа аналогична природе статей Конституции СССР и других актов, закрепляющих систему органов государства. Однако сомнения в нормативности специальных актов об образовании государственных органов все же имеются. Такие акты не были включены, например, в Хронологическое собрание законодательства РСФСР 1959 года. Они не включаются в настоящее время и в Хронологическое собрание законодательства Таджикской ССР. Это вызывает настоятельную практическую потребность правильного объяснения правовой природы названной категории актов.

В практике систематизации законодательства СССР постепенно выработался особый подход к актам об образовании и преобразовании государственных органов как к актам *конститутивного значения, т.е. имеющим отношение к определению структуры органов государства*<sup>2</sup>. Такое объяснение говорит о социально-политическом назначении этих актов, но еще не разрешает вопроса об их нормативности. Не случайно одни авторы относят акты конститутивного значения к числу актов однократного действия<sup>3</sup>, т.е. к ненормативным, а другие считают, что «они сохраняют свою регулирующую роль и в дальнейшем» и не могут считаться однократными по своему действию<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Подобные предписания, в которых содержится, но не получает прямого выражения правило поведения, называются иногда дефинитивными нормами (О.С. Иоффе и М.Д. Шаргородский, Вопросы теории права, стр. 169).

<sup>2</sup> Об этом см. раздел А.С. Соминского в кн. «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства» (стр. 170–171). Автор под структурой имеет в виду не внутреннее строение каждого из органов, а строение государства, т.е. систему его органов.

<sup>3</sup> Например, А.Н. Иодковский, О кодификации законодательства СССР, «Советское государство и право» 1949 г. № 4, стр. 22–23.

<sup>4</sup> Раздел А.С. Соминского в кн. «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства» (стр. 171).

Значение актов об образовании и преобразовании центральных государственных органов не исчерпывается самим фактом реорганизации системы органов государства, т.е. однократным действием. В течение всей своей деятельности орган государства как бы опирается на акт о его образовании (или преобразовании). Поэтому такие акты действуют не однократно, а *постоянно*.

Однако ссылка на этот внешний признак еще не объясняет природы конститутивного акта, так как существуют акты персонального характера (например, о назначении должностных лиц, о назначении пенсии, о предоставлении жилого помещения и т.п.), которые служат постоянно действующим основанием для существования конкретного длящегося правоотношения, но не являются нормативными.

Конститутивное значение актов об образовании органов государства не может быть объяснено и установлением ими нового субъекта права или субъекта длящегося правоотношения<sup>1</sup>. Оно состоит в *установлении субъекта власти*, являющегося неизменным участником *определенного вида правовых отношений*<sup>2</sup> — и способного разрешать вопросы, касающиеся не только тех правоотношений, в которых он сам участвует, но и правоотношений между третьими лицами. (Таковы, например, решения суда, решения органов управления по жалобам граждан, решения о наложении административных взысканий и т.п.). В этом и заключается, по нашему мнению, *юридическая характеристика* актов конститутивного значения. В отличие от образования органов государства признание физического лица гражданином СССР или предоставление ему тех или иных прав не имеет конститутивного значения. То же относится и к предоставлению предприятию или учреждению прав юридического лица. Эти права дают возможность организации самой участвовать в имущественных правоотношениях, в защите своих прав, но не дают ей властных прав решать вопросы о правоотношениях других лиц.

Только образование *органов советской государственной власти* создает *постоянные* условия для данного *вида* общественных отношений, т.е. имеет значение одного из элементов гипотезы правовых норм.

Акты об образовании и передаче из одного ведомства в другое хозяйственных организаций, предприятий и учреждений не имеют конститутивного значения, поскольку самый факт образования или передачи предприятий или учреждений не вносит каких-либо изменений в систему управления государством, в порядок регулирования отношений управления<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Такое объяснение актам об образовании министерств и ведомств, об образовании областей и т.п. дает А.Ф. Шебанов («Советское государство и право» 1960 г. № 7, стр. 151).

<sup>2</sup> Как известно, государственно- и административно-правовые отношения, отношения процессуальные характеризуются именно наличием субъекта властных прав как обязательной стороны правоотношения.

<sup>3</sup> Не случайно в практике инкорпорации законодательства широко применяются пояснительные сноски об изменении государственных органов и почти не применя-

Особое место занимают акты *об упразднении* центральных государственных органов СССР.

По своей юридической природе эти акты аналогичны актам о признании конкретных правовых норм утратившими силу. Они являются нормативно-вспомогательными, определяющими отмену и изменение ранее принятых актов<sup>1</sup>. В соответствии с актом об упразднении того или иного органа из перечня, содержащегося в ст.ст. 70, 77 или 78 Конституции СССР, исключается указание на упраздненный орган. При этом не возникает необходимости специально отменить ранее принятый акт об образовании данного органа. Акт об упразднении органа юридически означает и отмену акта о его образовании.

Акты об упразднения государственных органов служат объектом официальной систематизации лишь в случаях, когда они содержат решения, которые определяют компетенцию существующих органов или другие решения нормативного характера<sup>2</sup>. Только в этих случаях они и подлежат отмене или изменению в связи с принятием новых решений по тем же вопросам. Этой линии придерживается практика систематизации союзного законодательства и законодательства союзных республик.

**Статьи Конституции СССР, закрепляющие систему субъектов национально-государственного устройства Союза ССР и союзных республик, а также акты об изменении этой системы и границ между союзными республиками<sup>3</sup>.** Эти предписания также имеют конститутивное значение.

Статья 13 Конституции СССР закрепляет перечень республик, входящих в состав СССР. В ст.ст. 22–27 Конституции СССР поименованы автономные республики, входящие в состав союзных республик. В названных статьях не излагается содержание правил поведения, но выражены постоянные условия правового регулирования, т.е. гипотезы правовых норм.

В составе субъектов советской федерации и автономии происходят время от времени изменения, в связи с чем принимаются акты о преобразовании той или иной автономной республики в союзную либо о

---

ются подобные сноски о преобразовании хозяйственных организаций, смене должностных лиц и т.п. Это показывает, что первое условие неотделимо от гипотезы многих правовых норм, а второе и третье – не оказывают влияния на действие правовых норм. Есть, однако, случаи, когда производится передача всех организаций данного вида из ведения одного органа в ведение другого (или других). Подобные акты имеют принципиальное значение и являются нормативными, так как влекут за собой изменение компетенции государственных органов.

<sup>1</sup> Социально-политическое значение таких актов этим не исчерпывается: ими также определяются изменения в системе государственных органов. Но социальное значение правовых актов и их юридическая природа не тождественны.

<sup>2</sup> Например, Указом Президиума Верховного Совета СССР от 31 мая 1956 г. было упразднено Министерство юстиции СССР, его функции возложены на министерства юстиции союзных республик, а разрешение вопросов деятельности специальных судов — на Верховный Суд СССР («Ведомости Верховного Совета СССР» 1956 г. № 12, ст. 250).

<sup>3</sup> К этой категории примыкают и акты об административно-территориальном делении. Однако последние в настоящее время относятся к республиканскому законодательству и не рассматриваются в настоящей работе (ст. 28 Конституции СССР и Закон СССР от 11 февраля 1957 г., «Ведомости Верховного Совета СССР. 1957 г. № 4, ст. 80; пп. «г» и «д» ст. 19 Конституции РСФСР и соответствующие статьи и пункты конституций других союзных республик).

преобразовании автономной области в автономную республику, о принятии данной республики в состав СССР и т.п. Такие акты неизбежно содержат не абстрактно-нормативную формулу, а указание о данном индивидуальном субъекте государственно-правовых отношений. Значение таких актов не исчерпывается самим фактом преобразования автономной области в автономную республику или принятия республики в состав СССР. Например, с приобретением республикой прав союзной высшие органы государственной власти этой республики разрешают вопросы о действии на ее территории норм уголовного, гражданского и процессуальных кодексов. При преобразовании автономной области в АССР создаются соответствующие статусу республики государственные органы и наделяются правами республиканских ранее существовавшие органы автономной области, вносятся изменения в систему планирования и хозяйственного руководства деятельностью предприятий на территории республики и т.п.

Указанные изменения означают установление *нового порядка* государственно-правовых и административно-правовых отношений на территории республики, а юридическим условием для этого служит акт о преобразовании автономной республики в союзную или автономной области в автономную республику, утверждаемый Законом СССР или Указом Президиума Верховного Совета СССР<sup>1</sup>.

В силу сказанного соответствующие акты не исчерпывают своего действия фактом образования или преобразования республики, *а приобретают конститутивное значение, действуют неопределенно длительное время* и распространяются на *неопределенный круг субъектов и отношений данного вида*.

Акты *об изменении границ* между союзными республиками, о передаче той или иной территории из состава одной республики в состав другой тоже оказывают влияние на всех субъектов, на регулирование общественных отношений и действие правовых норм на данной территории. Они устанавливают пределы деятельности республиканских органов и организаций, а также пределы действия актов этих органов в пространстве, определяют территориальные пределы юрисдикции органов союзной республики. Поэтому действие названных актов не исчерпывается произведенными в соответствии с ними изменениями, а продолжается неопределенно длительное время<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Например, Указ Президиума Верховного Совета СССР от 29 июля 1958 г. «О преобразовании Калмыцкой автономной области в Калмыцкую Автономную Советскую Социалистическую Республику» («Ведомости Верховного Совета СССР» 1958 г. № 17, ст. 292); Закон СССР «Об утверждении Указа Президиума Верховного Совета СССР «О преобразовании Тувинской автономной области в Тувинскую Автономную Советскую Социалистическую Республику и о внесении изменений в статью 22 Конституции (Основного закона) СССР» от 8 декабря 1961 г. («Ведомости Верховного Совета СССР» 1961 г. № 50, ст. 506); Закон СССР от 16 июля 1956 г. «О преобразовании Карело-Финской ССР в Карельскую АССР и о включении Карельской АССР в состав РСФСР» («Ведомости Верховного Совета СССР» 1956 г. № 15, ст. 331).

<sup>2</sup> Примером может служить Указ Президиума Верховного Совета СССР от 1 июля 1959 г. «О частичном изменении границы между Узбекской ССР и Таджикской ССР», утвердивший описание измененной границы между этими республиками («Ведомос-

### 3. Нормы с конкретным адресатом

**Акты, устанавливающие компетенцию индивидуально-определенных субъектов.** Примерами актов такого рода является Положение о Верховном Суде СССР, Положения о конкретных министерствах и ведомствах СССР, акты, которые определяют отдельные права и обязанности единичных органов государства, распространяют действие норм о правах и обязанностях руководителей министерств и ведомств на руководителей других органов.

Подобные акты определяют компетенцию *одного органа*, а не вида субъектов, как это имеет место в типичных нормативных актах. Установление нормативности данного вида актов представляет трудности лишь для теоретического обоснования понятия правовой нормы и нормативного акта, поскольку это — акты с конкретным адресатом. Но на практике нормативность Положений и иных актов о правах и обязанностях единичных органов не вызывает никаких сомнений, ибо здесь налицо признаки возможности неоднократного применения, действия независимо от исполнения акта. Всякое Положение об индивидуально-определенном органе или акт о передаче в его ведение тех или иных функций действует непрерывно (независимо от исполнения) и применяется неоднократно, т.е. каждый раз, когда разрешаются вопросы, подведомственные данному органу.

Акты о компетенции закрепляют правила деятельности данного органа и потому не могут рассматриваться как акты конститутивного значения. Акты о правовом статусе любых субъектов органов государства, субъектов национально-государственного или административно-территориального устройства, хозяйственных организаций, учреждений и предприятий *являются нормативными*, поскольку они определяют исходные права и обязанности органов, организаций или территориально-государственных образований.

**Акты о внутренней структуре и нормах состава единичных государственных органов.** Предписания о структуре и составе высших органов государственной власти содержатся в Конституции СССР, в ряде законодательных актов, посвященных судостроению СССР, союзных и автономных республик, в Положении о прокурорском надзоре в СССР и некоторых указах Президиума Верховного Совета СССР, которые определяют структуру государственных органов, в постановлениях Правительства СССР об утверждении структуры и штатов центральных органов государственного управления, состава коллегий органов управления.

Издаваемые по этим вопросам акты содержат нормы права, регламентирующие структуру и штаты, состав одного индивидуально-определенного органа, т.е. имеющие конкретный адресата. Действие

ти Верховного Совета СССР» 1959 г. № 27, ст. 147). Естественно, что такое описание границы является документом нормативного значения.

таких норм не исчерпывается фактом образования подразделений данного органа либо формированием их личного состава. Вопросы об избрании или назначении лиц в состав данного органа и его внутренних подразделений, об утверждении штатного расписания на текущий год, о порядке деятельности данного органа разрешаются в соответствии с утвержденными для него структурой, штатами или нормами, которые определяют его состав. Например, нормативное значение ст. 33 Конституции СССР, устанавливающей двухпалатную структуру Верховного Совета СССР, заключается в том, что она закрепляет постоянное условие для определения порядка представительства в Совет Союза и Совет Национальностей (ст.ст. 34 и 35 Конституции) в соответствии с принципами организации народного представительства, необходимыми для союзного государства; для определения порядка всей деятельности Верховного Совета СССР, основанной на равноправии обеих его палат (ст.ст. 37–39, 47 Конституции).

Закрепление в Конституции СССР состава Президиума Верховного Совета СССР (ст. 48), состава Правительства СССР (ст. 70) также является постоянным условием для формирования этих органов, для осуществления ими своих функций как коллегиальных органов Советского государства.

Нормативное значение имеют и все иные законодательные и правительственные акты (или их отдельные предписания) о численном или должностном составе и структуре конкретных органов государства. Примером может служить постановление Президиума Верховного Совета СССР от 7 апреля 1956 г. «О структуре центрального аппарата Прокуратуры СССР»<sup>1</sup>; постановления Совета Министров СССР об утверждении структуры и штатов центрального аппарата органов государственного управления<sup>2</sup>.

Рядом постановлений Совета Министров СССР определились количество членов и должностной состав государственных комитетов СССР и их коллегий, устанавливались дополнительные должности заместителей министров СССР<sup>3</sup>.

Правовое значение названных актов не исчерпывается фактом приведения в соответствие с ними персонального состава данного органа. Они регулируют порядок решения *всех вопросов* о назначениях и перемещениях членов и должностных лиц, входящих в состав органа или в штат учреждения.

<sup>1</sup> «Ведомости Верховного Совета СССР» 1956 г. № 8, ст. 186.

<sup>2</sup> Приложение к постановлению ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 9 сентября 1966 г. № 753, которым утверждена структура центрального аппарата Государственного комитета Совета Министров СССР по профессионально-техническому образованию (СП СССР 1966 г. № 20, ст. 175).

<sup>3</sup> Например, постановление Совета Министров СССР от 19 июля 1966 г. № 547 «О членах Государственного комитета Совета Министров СССР по науке и технике» (СП СССР 1966 г. № 14, ст. 133). См. также СП СССР 1962 г. № 6, ст. 55; 1963 г. № 4, ст. 160, № 15, ст. 161.

## ГЛАВА III ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА ОБЩЕСОЮЗНЫХ ПЛАНОВЫХ И БЮДЖЕТНЫХ АКТОВ

### 1. Постановка вопроса

В социалистическом государстве широкое распространение получают правовые акты, в которых выражается непосредственное руководство государственных органов хозяйственным и культурным строительством. В этом надо видеть прямое свидетельство осуществления социалистическим государством функции руководства развитием хозяйства и культуры, ставшей в условиях социализма основным направлением политической деятельности государства.

К названным актам относятся и законодательные, и административные акты, устанавливающие *порядок* планирования, общее направление и задачи государства по развитию той или иной отрасли хозяйства или культуры, компетенцию государственных органов на разрешение соответствующих вопросов; порядок хозяйственных связей и осуществления разнообразных хозяйственных и социально-культурных мероприятий; порядок передачи, закрепления и использования определенных хозяйственных объектов (порядок учета и распределения жилой площади, порядок утверждения титульных списков, приемки зданий и сооружений в эксплуатацию); акты об установлении цен, тарифов, такс, стандартов, технических условий и многие иные акты, в которых определяется порядок административной деятельности в области хозяйства и культуры.

Нормативность большинства этих актов не вызывает сомнений.

Есть, однако, отдельные категории актов организационного, хозяйственного и социально-культурного руководства, где нормативные предписания очень близки к индивидуальным, оперативно-хозяйственным.

К числу таких категорий относятся плановые и бюджетные акты; акты о проведении конкретных мероприятий по обеспечению выполнения поставленных задач, производственных планов и т.п.; акты, устанавливающие средства контроля и проверки исполнения. Нетрудно заметить, что большинство из названных категорий актов *неразрывно связано с самим процессом осуществления руководства* хозяйством и культурой. Они порождены творческой ролью социалистического государства в руководстве глубочайшими процессами общественной жизни, непосредственным, постоянным участием государственных органов в таких процессах. Это акты текущего организационного руководства.

В настоящей главе рассматривается природа плановых и бюджетных актов высших органов государственной власти и управления СССР.

## 2. Юридическая природа плановых заданий

Проблема определения природы плановых актов представляется чрезвычайно актуальной в свете задач совершенствования планового руководства народным хозяйством, поставленных сентябрьским (1965 г.) Пленумом ЦК КПСС.

Как отмечается в правовой и экономической литературе, все планы хозяйственной деятельности, начиная от перспективных планов развития народного хозяйства СССР и кончая техпромфинпланом конкретного предприятия, составляют единую систему взаимосвязанных актов, комплекс различных предписаний<sup>1</sup>. Но по своей юридической природе эти предписания различны. Например, природа предписаний *о порядке* планирования (составления, утверждения, изменения и выполнения планов), *о нормативах* расхода материалов, денежных средств, использования рабочей силы не вызывает сомнений. Это типичные нормативные предписания, рассмотренные выше. Предписания о сроках выполнения планов всегда сочетаются с плановыми заданиями.

Особой спецификой среди предписаний плановых актов обладают плановые задания и показатели государственного бюджета.

Характерной чертой плановых заданий является то, что в них не формулируется вариант должного или возможного поведения, его типовой образец, а определяется конкретный результат, которого надо достичь в течение определенного времени<sup>2</sup>. Для такого предписания действительно нельзя признать характерной схему: «при наличии та-ких-то условий поступай так-то».

Но представляется неверным на этом основании рассматривать плановые задания как особые, конкретные, а не абстрактные нормы и объяснять их нормативность «обращением планов к воле миллионов людей, характером плана как руководящего начала для всех хозяйственных организаций и должностных лиц»<sup>3</sup>. Воздействие на отношения множества организаций и лиц может быть различным по своей правовой природе. Например, акт о призыве на военную службу определенного возраста граждан, о проведении единовременной кампании

<sup>1</sup> «Правовые вопросы планирования промышленности в СССР», изд-во «Наука», 1964, стр. 23–28, 44–56; «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», стр. 61–62; Г.И. Хайдас, К вопросу о правовой природе государственных народнохозяйственных планов, «Советское государство и право» 1961 г. № 1, стр. 39; Н.И. Клейн, Законодательство о планировании производства товаров народного потребления, изд-во «Юридическая литература», 1967, стр. 11.

<sup>2</sup> Это правильно подчеркивают А.Ф. Шебанов («Некоторые вопросы теории нормативных актов в связи с систематизацией советского законодательства», «Советское государство и право» 1960 г. № 7, стр. 150); Н.Г. Александров («Право и законность в период развернутого строительства коммунизма», стр. 200–201); С.А. Голунский («Советское государство и право» 1961 г. № 4, стр. 23).

<sup>3</sup> Например, Г.И. Хайдас, К вопросу о правовой природе государственных народнохозяйственных планов, «Советское государство и право» 1961 г. № 1, стр. 42; «Правовые вопросы планирования промышленности в СССР», стр. 35.

(переписи населения, учета оборудования) обращен к тысячам людей, ко множеству организаций. Но нормативными от этого подобные акты не становятся. Они *не устанавливают порядка разрешения тех или иных вопросов руководства обществом*, а лишь разрешают эти вопросы в определенных границах (во времени, применительно к данной группе лиц, к данному комплексу мероприятий). Приведенные выше аргументы не дают ответа и на вопрос о нормативности плановых заданий.

Нормативная природа плановых заданий не раскрывается также путем рассмотрения их как комплекса предписаний, определяющих развитие народного хозяйства в целом, как «сложных форм советского права», которые объединяют в сущности индивидуальные задания<sup>1</sup>. Такая позиция может привести к тому, что любое индивидуальное предписание будет считаться нормативным, если оно содержится в акте, утверждающем или изменяющем план, включается в общую систему «сложных плановых норм». Это практически означает отказ от возможности определения нормативности отдельных предписаний актов хозяйственного и социально-культурного руководства.

Взаимосвязь содержания различных предписаний государственных планов не может подвергаться сомнению. В ней выражается самое существо планового ведения хозяйства, его экономическая природа. Однако эта взаимосвязь вовсе не обуславливает необходимости признавать единую юридическую природу и, в частности, нормативность всех предписаний плановых актов. Наоборот, функции таких актов весьма разнообразны и не могут быть выполнены только путем установления правовых норм. Неправильно поэтому видеть нормативность плана «в неразрывном синтезе содержащихся в плане конкретных норм — заданий с мероприятиями организационного порядка, имеющими как общий, так и в ряде случаев сугубо конкретный характер»<sup>2</sup>.

Основные задания (показатели) государственного плана развития народного хозяйства СССР<sup>3</sup> на текущий год, установленные по народному хозяйству в целом, а также по производству важнейших видов продукции<sup>4</sup>, по своей экономической природе являются *сводными показателями* развития производства, капитального строительства, перевозок на транспорте и т.п., как бы обобщенным отражением развития процессов, которые реально происходят в ходе выполнения планов на предприятиях и в организациях министерств и ведомств СССР, союзных республик.

<sup>1</sup> Г.И. Хайдас, К вопросу о правовой природе государственных народнохозяйственных планов, «Советское государство и право» 1961 г. № 1, стр. 39–40; «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства», стр. 61–62.

<sup>2</sup> «Правовые вопросы планирования промышленности в СССР», стр. 35.

<sup>3</sup> В соответствии с темой работы мы ограничиваемся рассмотрением только законодательных и правительственных актов СССР, устанавливающих государственные планы развития народного хозяйства СССР, и природы плановых заданий, утверждаемых этими актами.

<sup>4</sup> Закон о Государственном плане развития народного хозяйства СССР на 1967 год («Ведомости Верховного Совета СССР» 1967 г. № 51, ст. 1043) и другие плановые акты.

Из сводного характера основных заданий государственного плана неизбежно вытекает, что для отдельных союзных республик, министерств и ведомств СССР устанавливаются индивидуальные плановые задания, соответствующие профилю и производственным мощностям имеющихся у них предприятий, строительных, транспортных и других организаций<sup>1</sup>. Советы Министров союзных республик, министерства и ведомства СССР доводят эти индивидуальные задания до предприятий.

Сводный характер носят и основные задания перспективных государственных народнохозяйственных планов СССР, которые также конкретизированы в этих планах применительно к каждой союзной республике, к отраслям народного хозяйства. Например, в разд. IV Закона о пятилетнем плане от 19 марта 1946 г. закреплялись общие показатели (задания) по производству важнейших видов продукции и основные мероприятия пятилетних планов для каждой союзной республики. Естественно, что эти задания были различными для каждой республики не только по объему производства, но в ряде случаев и по видам продукции<sup>2</sup>. Таково же соотношение общих для СССР и индивидуальных для каждой республики плановых заданий и в плане закупок сельскохозяйственных продуктов на 1966–1970 гг.<sup>3</sup>

Однако основные задания, отражающие общие сводные показатели развития народного хозяйства СССР и его отдельных отраслей, союзных республик, министерств и ведомств СССР, *нельзя рассматривать как «обязательные в равной мере» для всех конкретных исполнителей* — предприятий и организаций, «для всех исполнителей одновременно»<sup>4</sup>, поскольку для каждого из них утверждено свое индивидуальное задание. Нормативно-юридическая обязательность основных плановых заданий, общих для Союза ССР, союзной республики, отрасли хозяйства и т.п., заключается в том, что *на их основе, в очерченных ими пределах* соответствующими *руководящими органами* определяются индивидуальные задания для подведомственных организаций.

Общие показатели (основные задания) государственного народнохозяйственного плана *в течение планового периода* играют важную регулирующую роль для *организации* выполнения плана в целом, устанавливают общие пределы и направление деятельности органов планового руководства по доведению плановых заданий до подчиненных им органов и предприятий, размеры возможных изменений плановых заданий на месяц и квартал и т.п. Они служат *обязательным критерием*,

<sup>1</sup> Здесь говорится о *закономерности планирования*, а не о нарушении ее «волевыми решениями», которые, разумеется, ведут к диспропорциям в хозяйстве, невозможности выполнения задания или, наоборот, к заниженным планам и т.п.

<sup>2</sup> «Заседания Верховного Совета СССР (первая сессия). Стенографический отчет», изд. Верховного Совета СССР, 1946, стр. 400–433.

<sup>3</sup> Постановление Совета Министров СССР от 1 апреля 1964 г. № 264 (СП СССР 1965 г. № 8–9, ст. 58).

<sup>4</sup> «Правовые вопросы планирования промышленности в СССР», стр. 21, 27–28, 32.

которому должны соответствовать плановые задания для нижестоящих звеньев хозяйственной системы *в их синтезе, единстве*.

В этом своем значении общего критерия для определения других, более конкретных плановых заданий, для их уточнения и изменения в ходе выполнения плана общие плановые задания и выступают в качестве *нормативных предписаний плана*. Но как результат, которого надо достичь к исходу планового периода (как приказ об исполнении), плановое задание не содержит ничего нормативного: здесь налицо и конкретный адресат, и предписание о совершении ряда неповторяемых, однократных действий, и прекращение действия задания исполнением. Если иметь в виду основное назначение плана — организацию производства и распределения продукции, то именно в этой, ненормативной стороне состоит главное в плановых актах. План обеспечивает получение нужных обществу, соответствующих его разнообразным потребностям результатов хозяйственной деятельности.

Следовательно, закрепленные в общих плановых заданиях показатели надо рассматривать не только как результат, которого надо достичь, но и как правило, служащее критерием организации выполнения плана<sup>1</sup>.

При таком подходе к пониманию нормативности плановых заданий отпадает необходимость *противопоставления* плановых норм традиционным правилам поведения. Нормативно плановое задание лишь постольку, поскольку ему свойственны черты типичного правила поведения.

В настоящей работе нет возможности подробно проанализировать специфику общих плановых заданий как особых видов правил поведения. Здесь рассматривается только вопрос о нормативности таких предписаний.

ЦК КПСС и Советское правительство принимают сейчас решительные меры к повышению научного уровня и укреплению стабильности планирования народного хозяйства с тем, чтобы положить конец проявлениям субъективизма в руководстве народным хозяйством, принятию произвольных «волевых» решений. В ходе проведения этих мер возрастает и значение нормативного начала в плановых актах. Достаточно напомнить такие новые для практики планирования явления, как закрепление в Законе о Государственном плане развития

<sup>1</sup> Отдельные авторы не учитывают эту двойственную природу общих плановых заданий, когда отрицают всякую нормативность плановых актов. См., например, рецензию С.С. Алексеева и О.А. Красавчикова на книгу «Теоретические вопросы систематизации советского законодательства» («Советское государство и право» 1965 г. № 2, стр. 155–156); С.С. Алексеев, *Общая теория социалистического права*, вып. III, стр. 71–72. В этой работе С.С. Алексеев, правда, делает существенную оговорку о том, что именно в планах, облакаемых в форму закона, «могут быть найдены своеобразные нормы, закрепленные в правовом порядке, такие общие пропорции и нормативы, которые действуют постоянно, периодически (вплоть до отмены)». Нормативного характера, по мнению С.С. Алексеева, лишены конкретные плановые задания. С этим последним утверждением можно согласиться. Г.И. Петров не считает конкретные плановые задания нормами права, не развертывая аргументации этого утверждения (см. его, *Сущность советского административного права*, изд-во ЛГУ, 1959, стр. 156–157).

народного хозяйства СССР на 1965 год основных показателей плана, как переход к твердым планам закупок продуктов сельского хозяйства на ряд лет, как осуществляемые по решению сентябрьского (1965 г.) Пленума ЦК КПСС разработка перспективных планов развития промышленности с распределением их заданий по годам, разработка технико-экономических нормативов для планирования, сокращение числа и укрупнение плановых показателей, утверждаемых предприятиям сверху, повышение устойчивости планов<sup>1</sup>. Эти положения получили свое закрепление и развитие в ряде нормативных актов, которые изданы во исполнение решений сентябрьского (1965 г.) Пленума ЦК КПСС<sup>2</sup>. Таким образом, по мере завершения экономической реформы в плановых актах наряду с конкретными заданиями будут твердо закрепляться объективные критерии деятельности планово-регулирующих органов, предприятий, строек, колхозов и совхозов. Как показано выше, в этом и состоит важнейший признак правовой нормы.

Известно, что совершенствование планирования сочетается с коренными мерами усиления экономического стимулирования работы предприятий. Это требует разработки целой системы норм, обеспечивающих реальное воздействие экономических рычагов на работу предприятий, на выполнение ими плановых заданий и выпуск нужной обществу продукции. В сочетании с нормами, которые закрепляют порядок планирования и руководства всей хозяйственной деятельностью предприятий, плановые задания способны оказывать наилучшее воздействие на развитие производства в соответствии с интересами общества, коллективов самих предприятий и каждого работника<sup>3</sup>.

### 3. Юридическая природа предписаний бюджета

Важнейшим видом финансово-плановых актов являются законы и постановления Совета Министров СССР о Государственном бюджете СССР на текущий год.

*Суть актов о государственном бюджете заключается в закреплении плана образования и распределения денежных средств, идущих на удовле-*

<sup>1</sup> А.Н. Косыгин, Об улучшении управления промышленностью, совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства (доклад на Пленуме ЦК КПСС 27 сентября 1965 года), Политиздат, 1965, стр. 19–27.

<sup>2</sup> Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 октября 1965 г. № 729 «О совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства»; Положение о социалистическом государственном производственном предприятии, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 4 октября 1965 г. № 731 (СП СССР 1965 г. № 19–20, ст.ст. 153 и 155) и изданные в развитие этих постановлений акты.

<sup>3</sup> Необходимость такого сочетания плановых норм – заданий с другими нормами, определяющими порядок хозяйственной деятельности, в юридической литературе правильно отмечал Н.Г. Александров («Право и законность в период развернутого строительства коммунизма», стр. 200; «Советское государство и право» 1967 г. № 6, стр. 68–73).

творение определенных нужд государства — СССР, союзной или автономной республики<sup>1</sup>. Поэтому юридическая природа актов о Государственном бюджете СССР аналогична природе актов о народнохозяйственном плане. Как и последние, они содержат главным образом предписания о порядке деятельности по исполнению бюджета (т.е. обычные нормы) и конкретные предписания о направлении финансовой деятельности по образованию и расходованию денежных средств, выраженные в установлении сумм доходов и расходов по различным статьям.

Нормативный характер законов о Государственном бюджете СССР вызывает сомнения у отдельных советских юристов<sup>2</sup>. Насколько неосновательны такие сомнения, видно уже из того, что при этом не учитывается наличие в этих законах обычных норм о порядке исполнения бюджета. Законами о Государственном бюджете СССР утверждаются, например, размеры отчислений от общесоюзных государственных налогов и доходов в государственные бюджеты союзных республик. Эти размеры, установленные в процентах для каждой республики от отдельных видов доходов<sup>3</sup>, представляют собой типичные нормы, в соответствии с которыми определяются конкретные размеры доходов в государственных бюджетах союзных республик по соответствующим разделам (в основном по разд. I — «налог с оборота»).

Правовая природа предписаний Государственного бюджета СССР, союзного бюджета и бюджетов союзных республик, которыми устанавливаются суммы доходов и расходов, аналогична природе плановых заданий. Это пределы (для доходов — низшие, а для расходов — высшие) образования и выделения средств государственного бюджета. Для доходов государственного бюджета определяются также источники их образования, а для расходов — целевое назначение.

В процессе организации исполнения государственного бюджета Советы Министров союзных республик, Министерство финансов СССР, министерства и ведомства СССР<sup>4</sup> руководствуются этими цифрами для составления финансовых планов всех нижестоящих звеньев государственной системы, для контроля за соответствием этих финан-

<sup>1</sup> Статья 1 Закона о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик от 30 октября 1959 г. («Ведомости Верховного Совета СССР» 1959 г. № 44, ст. 221).

К закреплению плана образования и распределения денежных средств сводится суть и других финансово-плановых актов, рассмотрение которых выходит за рамки данной работы. Об этом см. Е.А. Ровё инский, Основные вопросы теории советского финансового права, Госюриздат, 1960, стр. 21.

<sup>2</sup> Например, Г.И. Петров, Юридическая природа советского закона, «Ученые записки ЛЮИ», вып. IV, 1947, стр. 84; С.Ф. Кечежян, Советский закон, «Вестник МГУ» 1952 г. № 4, стр. 130.

<sup>3</sup> Примером могут служить пп. «а», «б» и абз. 1 п. «в» ст. 9 Закона СССР о Государственном бюджете СССР на 1966 год («Ведомости Верховного Совета СССР» 1965 г. № 49, ст. 710). Аналогичные нормы содержатся в ст. 9 Закона СССР о Государственном бюджете СССР на 1967 год («Ведомости Верховного Совета СССР» 1966 г. № 51, ст. 1044) и в законах о Государственном бюджете СССР на другие годы.

<sup>4</sup> Статья 22 Закона о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик возлагает организацию и обеспечение исполнения Государственного бюджета СССР на названные органы.

совых планов Государственному бюджету СССР, за их исполнением, направлением поступающих доходов и т.п.

Если в общей форме права и обязанности по составлению, утверждению и исполнению Государственного бюджета СССР определены в Законе о бюджетных правах и постановлениях Правительства СССР о порядке этой деятельности, то в конкретных законах и постановлениях о Государственном бюджете СССР на текущий год данные нормы получают *необходимую конкретизацию на бюджетный год* и служат не только приказом об исполнении и выделении конкретной суммы денежных средств, но и *временными конкретизирующими нормами* для решения всех вопросов организации выполнения государственного бюджета, приведения финансовых планов в единую систему, изменения конкретных размеров бюджетных ассигнований и т.п.

В этом состоит нормативное значение бюджета как финансового плана государства. Что же касается непосредственного исполнения государственного бюджета, то, как и в государственных планах, задания по внесению платежей в бюджет и суммы расходов устанавливаются для каждой организации в отдельности. Как «приказ об исполнении» они носят индивидуальный характер и прекращают свое действие с исполнением. Это подтверждается, в частности, тем, что *отчет об исполнении бюджета*, в том числе и Государственного бюджета СССР, никогда не рассматривался как нормативный акт.

В законах о Государственном бюджете СССР имеются и отдельные ненормативные предписания. Так, в Закон о Государственном бюджете СССР на 1956 год была включена ст. 11 об утверждении отчета об исполнении Государственного бюджета СССР за 1954 год. В законах о Государственном бюджете СССР встречаются также предписания о выделении в текущем году государственному бюджету союзной республики определенной суммы средств из союзного бюджета для обеспечения финансирования мероприятий, предусмотренных планом на тот же год<sup>1</sup>. Такое предписание есть осуществление функций союзного бюджета по перераспределению части финансовых ресурсов в целях развития экономики союзных республик<sup>2</sup>. Поскольку в данном случае выделение средств носит разовый характер, соответствующие статьи законов о государственном бюджете являются индивидуальными, а не нормативными.

Однако наличие отдельных ненормативных предписаний не означает, что законы о Государственном бюджете СССР, как и о Государственном плане СССР, могут рассматриваться как ненормативные, оперативно-хозяйственные акты.

<sup>1</sup> Абзац 2 п. «в» ст. 9 Закона о Государственном бюджете СССР на 1967 год предусматривает: «Выделить из средств союзного бюджета в 1967 году Государственному бюджету Узбекской ССР 254 522 тыс. руб., Государственному бюджету Казахской ССР — 892 889 тыс. руб. и Государственному бюджету Туркменской ССР — 83 144 тыс. руб. для обеспечения финансирования мероприятий, предусмотренных Государственным планом развития народного хозяйства СССР на 1967 год» («Ведомости Верховного Совета СССР» 1966 г. № 51, ст. 1044).

<sup>2</sup> Статья 28 Закона о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик.

# СУБЪЕКТЫ СОВЕТСКОГО ПРАВА

(Москва: Государственное издательство  
Юридической литературы, 1962)

## ВВЕДЕНИЕ

XXII съезд Коммунистической партии Советского Союза начертал величественные перспективы строительства коммунистического общества, развил марксистско-ленинское учение о закономерностях перехода от социализма к коммунизму. Одной из этих закономерностей является всестороннее развитие социалистической демократии и расширение общественных начал во всех областях политической и культурной жизни.

Восстановление ленинских норм партийной и государственной жизни, дальнейшее расширение социалистической демократии явились важнейшей стороной деятельности партии за период между ее XX и XXII съездами. Но и сейчас, как говорил товарищ Н.С. Хрущев, «мы, разумеется, не считаем, что задача совершенствования нашей политической системы уже исчерпана»<sup>1</sup>.

Программа Коммунистической партии Советского Союза закрепила линию партии на всемерное развертывание и совершенствование социалистической демократии как главное направление развития социалистической государственности в период строительства коммунизма<sup>2</sup>. В процессе развития демократии будет неуклонно совершенствоваться правовое положение граждан и различных организаций в советском обществе. Принятая XXII съездом Программа КПСС намечает широкие перспективы дальнейшего расширения прав и свобод личности, совершенствования демократических принципов формирования и деятельности органов государственной власти и управления,

---

<sup>1</sup> Н.С. Хрущев, О Программе Коммунистической партии Советского Союза. М., 1961, стр. 84.

<sup>2</sup> См. «Программа Коммунистической партии Советского Союза», «Правда» 2 ноября 1961 г.

расширения прав и роли общественных организаций, прав хозяйственных предприятий. В Программе партии вместе с тем говорится, что «самый широкий демократизм должен сочетаться с неуклонным соблюдением товарищеской дисциплины трудящихся и содействовать ее укреплению...»<sup>1</sup>. С ростом сознания общественного долга возрастет значение обязанностей граждан, должностных лиц, организаций перед обществом и государством, укрепится единство прав и обязанностей в правовом статусе всех субъектов советского права.

Переход отдельных государственных функций к общественным организациям, расширение хозяйственной деятельности колхозов рождают также новые формы общественных и кооперативных организаций, требующие всестороннего исследования.

Советская юридическая наука призвана глубоко изучать правовое положение личности в советском обществе, правовой статус государственных и общественных организаций в период развернутого строительства коммунизма. В настоящей работе сделана лишь попытка исследовать вопрос о субъектах советского права в том общем аспекте, который позволяет обобщить разработку учения о субъектах различных отраслей советского права и вместе с тем сосредоточить главное внимание на изучении общих черт правового положения граждан и организаций в социалистическом обществе, характеризующегося подлинным демократизмом.

Автор ставил перед собой задачу показать развитие демократических принципов правового статуса граждан и организаций в период строительства коммунизма и внести некоторые предложения к действующему законодательству, соответствующие задачам развития советского права в наши дни.

## ГЛАВА I ПОНЯТИЕ И ВИДЫ СУБЪЕКТОВ СОВЕТСКОГО СОЦИАЛИСТИЧЕСКОГО ПРАВА

### § 1. Понятие субъекта права и правосубъектности в советском обществе

Субъекты права — это люди и их организации, выступающие как носители предусмотренных законами государства прав и обязанностей. Наличие у лица или организации определенного круга прав и обязанностей и признанной законом возможности иметь другие права и обязанности, возникающие в процессе участия в общественной жизни (т.е. правоспособности), составляет характерное качество субъекта права, именуемое нами правосубъектностью.

---

<sup>1</sup> «Правда» 2 ноября 1961 г.

Правосубъектность придается людям и организациям законом в соответствии с потребностями развития общественных отношений. Поэтому она, как и всякая правовая категория, должна рассматриваться в связи с общественными отношениями, складывающимися на основе экономического и политического строя данного общества.

В обществе, разделенном на антагонистические классы, объективные законы развития общественных отношений находят свое выражение в противоположных классовых интересах. Право выражает в этих условиях волю экономически и политически господствующего класса, в соответствии с интересами которого устанавливается и правосубъектность граждан и организаций, их правовое положение в обществе.

В условиях полной и окончательной победы социализма дальнейшее укрепление и развитие социалистических общественных отношений отвечает интересам всего народа, спаянного социально-политическим и идейным единством. Советское право выражает волю всего народа и в соответствии с его интересами определяет правосубъектность граждан и организаций.

Буржуазные юристы в течение многих десятилетий безуспешно пытались раскрыть сущность правосубъектности. При решении этой проблемы они исходили из индивидуальной воли и индивидуальных интересов, из «естественной» или даже «божественной» природы человека, пытались рассматривать правосубъектность как абстрактную «проекцию правопорядка». Главный методологический порок буржуазных учений о субъектах права состоит в том, что анализ этого понятия проводится с идеалистических позиций, в отрыве от общественных условий жизни индивида, от материальных условий жизни общества.

Такой отрыв продиктован в конечном счете классовыми интересами буржуазии, отражает мнимую «беспартийность» ее науки, использующей надклассовые категории, чтобы скрывать подлинную антинародную сущность буржуазного права.

Идеалистический подход к понятию субъекта права характеризует самые различные направления буржуазной юриспруденции. Он в равной мере присущ всем классическим теориям правосубъектности XIX века — теории воли и теории интереса, и различным их комбинациям, рассматривающим субъект права изолированно, только как носителя индивидуальной воли и индивидуального интереса, вне связи с классовыми, производственными отношениями. Такой подход характерен для К. Савиньи и Г. Пухты, Р. Йеринга, Н.М. Коркунова, Ю. Гамбарова и других представителей этих теорий. Нам нет необходимости рассматривать различия буржуазных теорий, поскольку идеалистическая сущность — общая черта, свойственная каждой из них<sup>1</sup>. Однако наиболее

<sup>1</sup> О буржуазных теориях правосубъектности см. С. Н. Братусь, Юридические лица в советском гражданском праве, М., 1948, стр. 72–100; его же, Субъекты гражданского права, М., 1950, стр. 21–31 (далее всюду: С. Н. Братусь. Субъекты ...).

ярко отрыв категории субъекта права от материальных условий жизни проявляется в позитивистских, догматических учениях буржуазных юристов, в которых нашло свое классическое воплощение буржуазное юридическое мировоззрение. Например, Г. Еллинек писал: «Понятие субъекта права есть понятие чисто юридическое... Субъект в юридическом смысле не есть поэтому существо или субстанция, а данная извне, созданная волею правопорядка способность»<sup>1</sup>. Эту мысль о субъекте как о произвольном продукте правопорядка повторяли Г.Ф. Шершеневич, Е.Н. Трубецкой, А.И. Елистратов, А.А. Рождественский, Гельдер, Салейль и многие другие буржуазные ученые, находившиеся под влиянием позитивизма. Позднее юридический нормативизм в лице Г. Кельзена довел ее до крайности, рассматривая понятие субъекта права только как «вспомогательное искусственное средство мышления»<sup>2</sup>.

Позитивистские концепции субъекта права встречаются и в современной буржуазной юриспруденции. Они наиболее прочно занимают место в учебниках и элементарных курсах права. Например, Э. Дженкс считает «лицами» людей, которые выступают носителями прав и обязанностей, созданных и возложенных на них английским правом<sup>3</sup>. Л. Эннекцерус пишет, что субъектами права являются естественные и юридические лица, правоспособность которых основана на правопорядке<sup>4</sup>. С позиций позитивизма рассматривает субъектов права и Хеллмер в популярном учебнике «Право»<sup>5</sup>.

Признание субъекта прав продуктом объективного права лежит и в основе воззрений Жюллио де ла Морандьера<sup>6</sup>.

Позитивистские определения не идут дальше простой констатации связи положения лиц и организаций с правопорядком, не раскрывая ни существа права, ни сущности категории субъекта права.

В современной буржуазной юриспруденции чрезвычайно развито течение, отрицающее не только связь категории субъекта права с материальными условиями жизни общества, но и зависимость прав личности от государства. В особенности активно с этих позиций выступают сторонники школы возрожденного естественного права и другие поборники «западной демократии», которая, по их мнению, основана на «политической идее защиты прав человека от государственной власти»<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Г. Еллинек, *Общее учение о государстве*, СПб, 1908, стр. 123.

<sup>2</sup> Н. Kelsen, «*Reine Rechtslehre*», 1934, S. 23.

<sup>3</sup> См. Э. Дженкс, *Английское право*, М., 1947, стр. 120.

<sup>4</sup> Л. Эннекцерус, *Курс германского гражданского права*, т. 1, полутом 1, М., 1949.

<sup>5</sup> R. Hellmer, *Recht*, Frankfurt am Mein, 1959, S. 202.

<sup>6</sup> См. Жюллио де ла Морандьер, *Гражданское право Франции*, М., 1958, стр. 39–41.

<sup>7</sup> См. например, U. Sheiner, K. Better, G. Nipperday... «*Die Grundrechte*», Berlin, B. I–III, 1950–1958; T. Fridenau, *Rechtsstaat in zweierlei Sicht*, Berlin, 1956, S. 46, 148.

Защитники так называемого «свободного мира» здесь лишь повторяют избитый тезис о «всеобщей свободе», «чистой демократии» с целью оклеветать Советское государство, якобы подавляющее свободу личности. Насколько антинаучна и реакционна эта апологетика буржуазного строя, ясно уже из того, что на деле буржуазное государство не обеспечивает трудящимся самых основных прав, давно ставших достоянием всех советских граждан. Вместо права на труд, на отдых, на образование буржуазные идеологи пытаются подsunуть трудящимся «естественные права», к тому же часто «божественного происхождения», и абстрактную «свободу личности... от государства».

Действительную цену всем этим попыткам буржуазной науки и пропаганды поставить свободу личности вне зависимости от общества и государства с большой силой вскрыл товарищ Н.С. Хрущев на XXII съезде партии. «Империалисты, — говорил товарищ Н.С. Хрущев, — измеряют понятия на свой лад и видят свободу личности в анархическом противопоставлении личного общественному, личности коллективу»<sup>1</sup>.

На деле же свобода в современном капиталистическом обществе означает свободу богатых эксплуатировать и грабить бедных, миллионы «свободных» от работы, рост налогов, безудержную гонку вооружений, расовую дискриминацию, диктатуру денежного мешка, запрет демократических организаций<sup>2</sup>.

Советская юридическая наука подходит к изучению проблемы правосубъектности с подлинно научных позиций.

Советские юристы видят в признании людей и организаций субъектами права закрепление в законе их общественно-классового положения, их отношения к средствам производства, к распределению продуктов, к политической власти<sup>3</sup>.

Правовое положение личности в эксплуататорском обществе на ранних ступенях его развития ярко показывает зависимость правосубъектности от материальных условий жизни общества, от политического строя и ее значение для закрепления интересов господствующего класса.

Известно, что в рабовладельческом обществе субъектами права признавались лишь свободные, а полноправными гражданами во многих рабовладельческих государствах по существу являлись лишь представители привилегированной верхушки рабовладельцев<sup>4</sup>. Рабы же

<sup>1</sup> Н. С. Хрущев, Отчет Центрального комитета Коммунистической партии Советского Союза XXII съезду партии, М., 1961, стр. 103.

<sup>2</sup> См. там же.

<sup>3</sup> С. Н. Братусь правильно писал, что правосубъектность выражает положение лиц и организаций с точки зрения их действительной роли в общественной организации труда (см. Субъекты ... стр. 16).

<sup>4</sup> Например, политические права в древнем Риме, Афинах, Спарте открыто закреплялись за имущими и привилегированными слоями населения. Кастовый строй в Древней Индии, Древнем Египте открыто закреплял привилегии рабовладельческой верхушки.

вовсе не считались субъектами права. Этим закреплялось рабство как открытая бесчеловечная форма эксплуатации и политическое господство рабовладельческого класса.

В феодальном обществе открытое установление в законе правового положения различных сословий служило средством упрочения феодальных производственных отношений, основанных на частной собственности на землю и эксплуатации крепостных крестьян. К. Маркс писал, что «...привилегии, учреждение цехов и корпораций, весь режим средневековой регламентации были общественными отношениями, единственно соответствовавшими приобретенным производительным силам и ранее существовавшему состоянию общества, из которого эти учреждения вышли»<sup>1</sup>.

Буржуазное общество основано на свободе частной собственности и торговли, на эксплуатации наемного труда формально свободного рабочего. В период буржуазных революций господствующий класс, буржуазия, выступила с лозунгом свободы и равенства всех перед законом. Это принесло трудящимся освобождение от феодально-крепостнического гнета, что было величайшим прогрессом своего времени. Но в буржуазном обществе формальная свобода и равенство перед законом при признании неприкосновенности частной собственности означают на деле не освобождение трудящихся от эксплуатации, а косвенное закрепление фактических, экономических привилегий класса буржуазии и наемного рабства пролетариев. В современных условиях буржуазии все труднее пропагандировать лозунги равенства и свободы. Так называемый «свободный мир» империализма — это «общество, в котором нет подлинной свободы и демократии, общество, основанное на социальном и национальном гнете и неравенстве, на эксплуатации человека человеком, на попрании человеческого достоинства и чести»<sup>2</sup>.

Реакционная буржуазия всячески стремится ограничить политические и социальные права трудящихся, лишить их всяких твердых гарантий. Нарушение формального равенства перед законом, отсутствие материальных гарантий прав граждан выражают интересы буржуазии, ее стремление сохранить условия капиталистической эксплуатации. В этом состоит характерная черта правового положения личности в буржуазном обществе.

В буржуазном обществе, как это говорится в Программе Коммунистической партии Советского Союза, «вместо равенства образовалась новая глубочайшая пропасть социального и экономического неравенства»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> К. Маркс, Ф. Энгельс. Избранные произведения, т. II, М., 1955, стр. 424.

<sup>2</sup> Н. С. Хрущев, О Программе Коммунистической партии Советского Союза, М., 1961, стр. 88.

<sup>3</sup> «Правда» 2 ноября. 1961 г.

Нельзя не видеть того факта, что признание организаций субъектами прав в капиталистическом обществе отражает потребности развития частной собственности, товарного производства, необходимость участия объединений и учреждений в хозяйственной, политической и общественной жизни. Ярким примером служит здесь буржуазное законодательство об акционерных компаниях, появление и развитие которых было обусловлено процессом концентрации капитала. Предоставление прав различным организациям буржуазии сочетается в буржуазном обществе с длительным периодом запрещения профсоюзов, с ограничением их прав, с запрещением политических партий рабочего класса, что также характеризует использование правосубъектности для закрепления господства буржуазии.

Все это говорит о классовом, общественно-экономическом содержании правосубъектности в капиталистическом обществе, о ее зависимости от политических и экономических интересов буржуазии.

В социалистическом государстве правосубъектность граждан и организаций соответствует интересам трудящихся масс, служит интересам построения социализма и коммунизма.

Советское государство с самого начала ставило своей задачей уничтожение антагонизма классов, ликвидацию частной собственности и эксплуатации человека человеком, построение общества, основанного на общественной собственности на средства производства, плановом развитии народного хозяйства, на широчайшем развитии творческой инициативы народных масс.

В переходный от капитализма к социализму период советское законодательство допускало в определенных пределах правосубъектность частнокапиталистических элементов, наличие частнокапиталистических организаций и учреждений. При этом закон ограничивал права эксплуататорских элементов, обеспечивал постепенное сокращение и вытеснение частнокапиталистического сектора в народном хозяйстве, закреплял командные высоты экономики в руках социалистического государства, содействовал развитию коллективных форм сельского хозяйства.

После победы социализма в СССР и ликвидации эксплуататорских классов советское законодательство полностью запретило все формы частнохозяйственной деятельности и эксплуатации чужого труда. В соответствии с принципами социализма советское право закрепляет полное равноправие граждан во всех областях хозяйственной, политической, государственной и культурной жизни, их основные права и обязанности, обеспечивающие все более полное удовлетворение материальных и культурных потребностей трудящихся, а также предоставляет широкие возможности государственным и общественным организациям вести разнообразную деятельность в интересах трудящихся и строительства коммунизма.

Все это говорит о том, что правосубъектность граждан и организаций в советском обществе отвечает коренным интересам трудящихся, основным закономерностям социализма и потребностям строительства коммунистического общества. В этом и состоит социально-политическое значение правосубъектности по советскому социалистическому праву.

Конкретное рассмотрение социально-политического значения правового статуса возможно только применительно к отдельным видам субъектов советского социалистического права.

Прежде чем перейти к этому рассмотрению, необходимо выяснить понятие и значение правосубъектности как юридической категории, определить ее место среди других правовых категорий, предусмотренных советским социалистическим правом.

\* \* \*

В чем же состоит юридическое значение правосубъектности граждан и организаций в советском обществе?

Признание лица или организации субъектом советского права происходит в силу *распространения на данное лицо или организацию действия советских законов*.

Конституция СССР, различные законодательные акты, предусматривающие правовое положение граждан, государственных и общественных организаций, уже в силу своего действия, независимо от участия лица или организации в конкретных правоотношениях порождают для граждан и организаций качество правосубъектности.

Каждый субъект права в силу самого действия закона или, как часто говорят, — «непосредственно из закона», т.е. независимо от участия в тех или иных правоотношениях, обладает определенным комплексом прав и обязанностей. Все эти права и обязанности составляют *содержание правосубъектности или правовой статус данного лица или организации*.

Примером прав и обязанностей, образующих правовой статус, могут служить все основные права и обязанности граждан; такие гражданские права, как право вступать в обязательства, право селиться и передвигаться по территории государства; права и обязанности, входящие в компетенцию органов государства и общественных организаций.

В последние годы в советской юридической литературе многие советские юристы характеризовали подобные права и обязанности, как возникающие «вне правоотношений» и образующие правовой статус<sup>1</sup>. Не соглашаясь с отнесением к числу этих прав абсолютного

---

<sup>1</sup> См. М. С. Строгович, Основные вопросы советской социалистической законности. М., 1959, стр. 31; его же, Теоретические вопросы советской законности, «Советское государство и право» 1956 г. № 4, стр. 20; Д. А. Керимов. Обеспечение законно-

субъективного права собственности на данную вещь, права авторства на конкретное произведение, мы полностью присоединяемся к тому, что отмеченные выше права и обязанности лежат «вне правоотношения», составляют правовой статус или содержание правосубъектности гражданина или организации.

В закреплении законом этих прав и обязанностей, образующих правовой статус граждан и организаций, находят свое юридическое выражение особые общественные отношения индивида или организации с Советским государством, которые служат предпосылкой их участия в общественной жизни<sup>1</sup>. Поэтому правосубъектность имеет особое, основополагающее значение для правового регулирования поведения граждан и организаций: она служит предпосылкой конкретных взаимоотношений между ними, предопределяет содержание поведения лица или организации в различных жизненных ситуациях.

Распространение действия законов на данное лицо или организацию и признание их субъектами права еще не влечет за собой возникновения конкретных правоотношений между отдельными лицами и организациями<sup>2</sup>. Правоотношения являются следствием *реализации закона* при наличии определенных юридических фактов. Как известно, вступая в те или иные правоотношения, лица или организации становятся носителями конкретных субъективных прав и обязанностей. Эти субъективные права и обязанности мы рассматриваем как элементы правоотношения.

---

сти в СССР, М., 1955, стр. 26; С. Ф. Кечекьян, Правоотношения в социалистическом обществе, М., 1958, стр. 34, 62 и след. (далее всюду: С. Ф. Кечекьян, Правоотношения...); Д. М. Генкин, Право собственности как абсолютное субъективное право, «Советское государство и право» 1958 г. № 6, стр. 93, 95–96; Л. С. Явич, Советское право — регулятор общественных отношений в СССР, М., 1957, стр. 88–89; его же, О путях воздействия права на общественные отношения. «Советское государство и право», 1959 г. № 6, стр. 34; Ц. А. Ямпольская, О субъективных правах советских граждан и их гарантиях, «Вопросы советского государственного права», М., 1959, стр. 161.

<sup>1</sup> Понимание правосубъектности как особого общественного отношения между лицом и государством отстаивал в своих работах Н. Г. Александров (см. его, Трудовое правоотношение, М., 1948, стр. 21; его же, Некоторые вопросы учения о правоотношении, «Труды научной сессии ВЮОН, 1–6 июня 1946 г.», М., 1948, стр. 38; «Законность и правоотношения в социалистическом обществе», М., 1955, С. 134–135 (далее всюду: Н. Г. Александров, Законность...). К этой точке зрения склоняется О. С. Иоффе (см. его, Спорные вопросы учения о правоотношении, «Очерки по гражданскому праву», Л., 1957, стр. 54–60).

<sup>2</sup> Иное понимание условий возникновения правоотношения привело бы к стиранию всяких граней между введением закона в действие и его реализацией. Вместе с тем эта грань совершенно очевидна на практике. Попытки доказать существование «эвентуальных правоотношений», уголовных правоотношений между всеми гражданами и государством ведут к тому, что существование правовых отношений связывается не только с реализацией, но и самим действием закона. Они были правильно подвергнуты критике в советской юридической литературе (см. С. Ф. Кечекьян, Правоотношения, стр. 64–65, 129; О. С. Иоффе и М. Д. Шаргородский, Вопросы теории права, М., 1961, стр. 215–216).

Например, права кредитора и обязанности должника, права и обязанности рабочего или служащего в трудовых правоотношениях, права и обязанности участников гражданского и уголовного процесса несомненно принадлежат не любому, кто признан субъектом права, а конкретным лицам и организациям, участвующим в соответствующих правоотношениях. Наличие конкретных юридических фактов необходимо и для возникновения таких абсолютных прав, как право собственности на конкретную вещь, право авторства на произведение или изобретение. Абсолютные права принадлежат, так же как и относительные, не любому субъекту советского права, а только тому, кто приобрел данную вещь в собственность, кто создал соответствующее произведение<sup>1</sup>.

Каждый субъект права *может иметь определенный круг конкретных субъективных прав и обязанностей, участвуя в социалистических правоотношениях*. Однако с наличием или отсутствием конкретного субъективного права и обязанности нельзя связывать признание правосубъектности. В содержание правосубъектности, в правовой статус входят не сами конкретные субъективные права и обязанности, а юридическая возможность (или способность) иметь эти права и нести обязанности, возникающие у данного субъекта права тогда, когда он вступает в конкретные правовые отношения. *Способность иметь права и нести обязанности, или возможность участвовать в правовых отношениях, получила в юридической науке название правоспособности*<sup>2</sup>.

О. Красавчиков, по нашему мнению, неосновательно возражает против понимания правоспособности как возможности вступать в правоотношения. Для этого, по его мнению, нужна *дееспособность*<sup>3</sup>. Это неверно уже потому, что недееспособный, обладая субъективными правами, также становится *участником* правоотношения, хотя и осуществляет это участие не самостоятельно, *а через действия других лиц*.

Качество дееспособности неотделимо от правосубъектности государственных и общественных организаций, от политической, адми-

---

<sup>1</sup> Мы исходим из признания как относительных, так и абсолютных правоотношений, не соглашаясь с концепцией права собственности как абсолютного субъективного права, возникающего вне правоотношения (см. Д. М. Генкин. Право собственности как субъективное право, «Советское государство и право» 1958 г., № 6, стр. 98 и сл.). В дальнейшем для краткости мы применяем по отношению к элементам правоотношений термин «конкретные субъективные права и обязанности».

<sup>2</sup> См. С. А. Голунский и М. С. Строгович, Теория государства и права, М., 1940, стр. 276; «Теория государства и права», М., 1955, стр. 411; А. И. Денисов, Теория государства и права, М., 1948, стр. 459; С. Ф. Кечежян, Правоотношения, стр. 84–85; С. Н. Братусь, Субъекты..., стр. 5–6; Н. Г. Александров, Законность..., стр. 134–135.

<sup>3</sup> О. А. Красавчиков, Социальное содержание правоспособности советских граждан, «Правоведение» 1960 г., № 1, стр. 22.

нистративной, трудовой правосубъектности граждан. Субъект права в этих случаях обладает дееспособностью уже в силу признания за ним правосубъектности. Как особое самостоятельное качество, отличное от правоспособности и правообладания, дееспособность различается только по отношению к гражданам в области гражданского и гражданско-процессуального права, а также в связи с некоторыми имущественными правами в земельном, пенсионном праве. Исходя из этого, мы рассмотрим дееспособность в главе о гражданах.

По мнению некоторых авторов, правовой статус охватывает как правоспособность, так и права и обязанности, возникающие в соответствующих правоотношениях<sup>1</sup>. Нам представляется это неверным, так как и в социалистическом обществе в силу действия закона можно предоставить гражданам лишь *возможность иметь такие права*, как право личной собственности на имущество, права, связанные с трудовыми отношениями, право пользования жилыми помещениями и т.п., а не сами эти права. Поэтому в правовой статус можно включать правоспособность, права и обязанности, возникающие вне правоотношения, а возникновение субъективных прав и обязанностей в правоотношениях будет зависеть от *фактического* осуществления правоспособности, обеспеченного рядом гарантий.

В другую крайность впадает М.П. Карпушин, который предлагает рассматривать правоспособность как особый вид правоотношений, возникающих между лицом и государством<sup>2</sup>. М.П. Карпушин допускает наличие правоотношений, возникающих независимо от юридических фактов, смешивая действие и реализацию закона.

Правоспособность является, таким образом, одним из важнейших качеств субъекта права в советском обществе. Она составляет важную часть правового статуса граждан и организаций, входит в содержание их правосубъектности. Что же представляет собой правоспособность как составная часть правового статуса?

Большинство советских юристов рассматривают правоспособность как общую (абстрактную) предпосылку субъективных прав и обязанностей, как предпосылку правообладания.

Понимание правоспособности как общей предпосылки правообладания было обосновано в советской юридической науке С.Н. Братусем<sup>3</sup>. В юридической литературе стран народной демократии правоспособность также рассматривается как абстрактная возможность лица быть носителем прав и обязанностей, существующих в силу объективного права, как *предпосылка* конкретных субъективных прав и право-

<sup>1</sup> См. Ю. К. Толстой, К теории правоотношения, Л., 1959, С. 72; Н. Г. Александров, Правовые отношения в социалистическом обществе, М., 1959, стр. 25.

<sup>2</sup> См. М. П. Карпушин, Социалистическое трудовое правоотношение, М., 1958, стр. 77.

<sup>3</sup> См. С. Н. Братусь, Субъекты..., стр. 5–6.

вых обязанностей, как способность быть участником правового отношения<sup>1</sup>.

Иная точка зрения была высказана М.М. Агарковым, который, наряду с общей правоспособностью, признавал наличие конкретной правоспособности, зависящей от взаимоотношений лица с другими лицами, рассматривал правоспособность «динамически»<sup>2</sup>. Убедительная критика этой точки зрения была дана С.Н. Братусем<sup>3</sup>.

Мы считаем точку зрения М.М. Агаркова неправильной, смешивающей правоспособность с элементами правоотношения, которые, конечно, в своем развитии обуславливают возможность возникновения других правоотношений, но от этого не становятся правоспособностью.

В.А. Дозорцев, поддерживая М.М. Агаркова, видит значение конкретной правоспособности в том, что она якобы является важным этапом на пути превращения абстрактной правоспособности в субъективное право и состоит в материальных и организационных предпосылках, необходимых для возникновения конкретных субъективных прав. Таким условием «конкретной правоспособности» он считает право собственности, плановые задания для государственных предприятий, при наличии которых возникают другие гражданские субъективные права<sup>4</sup>. Однако здесь налицо лишь развитие правоотношений при наличии соответствующих юридических фактов, реализация одного субъективного права (или обязанности) и возникновение другого. Прямого отношения к категории правоспособности эти положения не имеют. А.В. Венедиктов правильно писал, что правоспособность непосредственно, а не через посредствующее звено в виде «динамической правоспособности», реализуется в субъективных правах<sup>5</sup>. Следует учесть, что в условиях развития сферы товарного обращения, форм коммунистического распределения и пользования общественным имуществом (продажа машин колхозам по их заявкам, назначение пенсий, прокат имущества и т.п.) право личной собственности и прямое плановое распределение имущества между предприятиями не могут рассматриваться как *необходимая* предпосылка гражданских

<sup>1</sup> См. Л. Василев, Гражданское право Народной Республики Болгарии, Общая часть, перевод с болгарского, М., 1958, стр. 176–178; T. R. Jonaşcu, Capacitatea, de exerciţiu a drepturilor civile şi ocrotirea sub aspect patrimonial a lipsei şi restringerii acestei capacităţi în lumina recentei legalităţi a RPR; Studii şi cercetări juridice, I, 1956, p. 6, Gh. Gilescu Dreptul subiectiv şi raportul juridic». Justitia nouă, 1960, № 5, pp. 808, 811, 816, 817, 818. И. Богушак и З. Ичинский, Социалистическое право и законность в народно-демократической Чехословакии, перевод с чешского. М., 1958, стр. 139.

<sup>2</sup> См. М. М. Агарков, Обязательство по советскому гражданскому праву, М., 1940, стр. 70–72.

<sup>3</sup> См. С. Н. Братусь, Субъекты..., стр. 7–9.

<sup>4</sup> См. В. А. Дозорцев, Права государственного промышленного предприятия на закрепленное за ним имущество, автореферат кандидатской диссертации. М., 1956, стр. 16.

<sup>5</sup> См. А. В. Венедиктов, О субъектах социалистических правоотношений, «Вестник ЛГУ» 1956 г. № 5, стр. 142.

правоотношений, реализации общей гражданской правоспособности в субъективных правах.

Остается также непонятным, что имеет в виду под «конкретной правоспособностью» Г.И. Петров, когда он по существу констатирует, что и конкретная, и абстрактная (общая) правоспособность состоит в способности вступать в *конкретные* правоотношения<sup>1</sup>. Если бы общая правоспособность не означала возможности иметь конкретные права и обязанности, она не могла бы рассматриваться как предпосылка правоотношения. Но к чему тогда еще одна предпосылка — «конкретная правоспособность»?

Таким образом, сторонники конкретной, или «динамической», правоспособности не доказали правильности и практической целесообразности этой категории для советского права. Советское законодательство не знает «конкретной» правоспособности, зависящей от участия лица или организации в правоотношениях. Понятие правоспособности как общей предпосылки субъективных прав и обязанностей, возникающих в правовых отношениях, следует признать правильным. Оно соответствует, как мы покажем ниже, положениям советского законодательства и практике его применения.

Исходя из этого понятия правоспособности, многие советские юристы правильно указывают на недопустимость смешения правоспособности и конкретных субъективных прав<sup>2</sup>. Однако эти правильные положения обращаются в свою противоположность, когда попытки определить содержание правоспособности через какие бы то ни было права и обязанности граждан и организаций рассматриваются как некий «первородный грех», недопустимое покушение на самые устои юридической науки.

Наиболее последовательно этот подход к понятию правоспособности выразила Е.А. Флейшиц, которая считает правоспособность общей, а потому и «бланкетной» возможностью, предоставленной субъектам лишь в области гражданского и трудового права<sup>3</sup>.

Не подлежит сомнению, что категория правоспособности обязана своим происхождением гражданскому праву. Она впервые была сформулирована в буржуазных гражданских кодексах XIX века<sup>4</sup>. В советс-

<sup>1</sup> См. Г. И. Петров, Сущность советского административного права, Л., 1959, стр. 62 (далее всюду: Г. И. Петров, Сущность...).

<sup>2</sup> См., например, С. Н. Братусь, Субъекты ..., стр. 7–10; Б. С. Антимонов и К. А. Граве, Советское наследственное право, М., 1955, стр. 62–63; О. С. Иоффе, Спорные вопросы учения о правоотношении, «Очерки по гражданскому праву», Л., 1957, стр. 57–59; А. В. Венедиктов, О субъектах социалистических правоотношений, «Советское государство и право» 1955 г. № 6, стр. 18–19.

<sup>3</sup> См. Е. А. Флейшиц, Соотношение правоспособности и субъективных прав, «Вопросы общей теории советского права», М., 1960, стр. 258.

<sup>4</sup> Французский Гражданский кодекс 1804 года пользуется термином «гражданская способность» (*capacité civile*), В английском гражданском праве получило права гражданства аналогичное понятие (*legal capacity*). Термин «правоспособность» по существу немецкого происхождения (*Rechtsfähigkeit*). Как законодательный термин он впервые употребляется Германским Гражданским уложением 1896 года.

ком праве термин «правоспособность» употребляется почти исключительно гражданско-правовым законодательством<sup>1</sup>. Поэтому применение понятия «правоспособность» как категории, общей для всех отраслей советского социалистического права, вызывает большие трудности, чем это кажется на первый взгляд.

В советском гражданском законодательстве правоспособность определяется как способность иметь гражданские права и обязанности<sup>2</sup>. Эта формула гражданских кодексов бесспорна. Действительно, по отношению к конкретным субъективным гражданским правам и обязанностям, возникающим в правоотношениях, правоспособность есть общая (абстрактная) предпосылка их возникновения. Но можно ли понимать гражданскую правоспособность как предпосылку *всех гражданских прав*, известных советскому законодательству, и тем самым выводить за рамки ее содержания все гражданские права? Только в этом случае гражданская правоспособность и могла бы считаться «бланкетной» возможностью, не содержащей в себе никаких прав и обязанностей. Представляется, что для такого вывода не дают оснований ни действующие гражданские кодексы союзных республик, ни вновь принятые Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик, которые войдут в силу с 1 мая 1962 года.

Гражданские кодексы союзных республик предусматривают такие общие права, которые принадлежат каждому гражданину или организации как носителям гражданской правоспособности. Например, ст. 5 ГК РСФСР и ГК других союзных республик указывает на такие права граждан, как право совершать сделки и вступать в обязательства, право приобретать и отчуждать имущество в установленных законом пределах, право передвигаться и селиться на территории государства, избирать невоспрещенные законом занятия и профессии. Статья 13 ГК РСФСР устанавливает, что организации, признанной юридическим лицом, принадлежат права приобретать имущество, вступать в обязательства, искать и отвечать на суде. Все эти права возникают у физических и юридических лиц не в результате осуществления правоспособности, а вместе или, как сказано в ст. 5 ГК, «в соответствии» с ней. Можно ли при этих условиях рассматривать гражданскую правоспособность как предпосылку общих гражданских прав, не являющихся элементами конкретных гражданских правоотношений? Ошибочность такого подхода представляется нам очевидной, так как закон (ГК союзных республик) предоставляет гражданам и организациям непосредственно такое право, как право вступать в сделки и обязательства, право приобретать имущество, а не «способностью иметь» эти права.

<sup>1</sup> В других кодексах, например, гражданско-процессуальном, брачно-семейном, термин «правоспособность» также употребляется как «гражданская правоспособность».

<sup>2</sup> См. ст. 4 ГК РСФСР и ГК других союзных республик. Эта формулировка сохранена и в ст. 8 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик.

Поэтому названные выше общие гражданские права составляют, по нашему мнению, основное содержание гражданской правоспособности физических и юридических лиц в советском обществе. Следует признать правильной точку зрения С.Н. Братуся, который рассматривает права, указанные в ст. 5 ГК, в качестве элементов или проявлений общей правоспособности граждан<sup>1</sup>.

Статья 9 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1961 года закрепляет содержание правоспособности граждан в несколько иной словесной формулировке. В ней перечисляются основные категории гражданских субъективных прав, которые «граждане могут в соответствии с законом иметь». Но что означает «возможность» иметь имущество в личной собственности, иметь право пользования жилым помещением, «возможность» избирать род занятий и место жительства? По нашему мнению, эти возможности, перечисленные в ст. 9 Основ, и есть общие гражданские права, которыми обладает каждый гражданин «в соответствии с законом», т.е. как правоспособное лицо, независимо от его участия в конкретных правоотношениях. Мы считаем такое определение содержания гражданской правоспособности необходимым в социалистическом праве и в современных условиях. Закрепление в Основах гражданского законодательства общих прав: иметь имущество в личной собственности, право пользования жилыми помещениями и иным имуществом, наследовать и завещать имущество, иметь права автора изобретений, рационализаторских предложений и произведений науки, литературы и искусства — очерчивает общие рамки и основы участия граждан в социалистических имущественных и неимущественных отношениях, регулируемых гражданским правом. Тем самым подчеркиваются такие стороны правового положения личности в СССР, как недопустимость приобретения гражданами в собственность средств производства, использования имущества в целях наживы. Устранение из этой статьи Основ гражданского законодательства права граждан организовывать промышленные и торговые предприятия отражает тот факт, что в нашем обществе давно уже устранен частнокапиталистический сектор хозяйства.

Закрепление содержания гражданской правоспособности служит также и законодательным средством, позволяющим устранять всякие незаконные ограничения правоспособности граждан<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См. С. Н. Братусь, *Субъекты ...*, стр. 44. Можно спорить о полноте и правильности перечня прав в ст.ст. 5 и 13 ГК, но это не снимает вопроса о природе тех прав, которые следует указать в соответствующих статьях. Болгарский ученый Л. Василев также говорит об отдельных элементах содержания правоспособности (см. указ. соч. стр. 184), Румынский ученый Т. Ионашку включает в содержание правоспособности право на труд, отличая его от субъективных прав, возникающих в конкретных трудовых правоотношениях, а также права, указанные в ст. 5 ГК РСФСР (см. Т. R. Ionascu, *Dreptul civil Partea II-a, Persoanele, Curs litografiat*, 1957, pp. 23–25).

<sup>2</sup> В практике общего надзора Прокуратуры СССР содержание ст. 5 ГК РСФСР и соответствующих статей ГК других союзных республик используется как основание

Наличие общих прав, непосредственно вытекающих из закона для каждого субъекта советского гражданского права и характеризующих социалистическое содержание их правоспособности, говорит о том, что гражданскую правоспособность по советскому праву нельзя рассматривать как «бланкетную» возможность<sup>1</sup>.

Закрепление этих общих прав не лишает правоспособность свойств *общей (абстрактной) предпосылки тех конкретных субъективных гражданских прав и обязанностей, которые возникают в правоотношениях*. Например, гражданская правоспособность, несомненно, является общей предпосылкой различных прав кредитора и обязанностей должника в конкретных обязательственных правоотношениях, субъективных прав собственника конкретной вещи. Но то же значение имеют и такие права, как «право вступить в обязательство», «право приобретать имущество в личную собственность».

Конкретные субъективные гражданские права и обязанности, — элементы правоотношений — действительно нельзя смешивать с правоспособностью, так как на основе правоспособности, принадлежащей каждому субъекту, в равной мере невозможно установить, кому принадлежит данная вещь или произведение, на ком лежит обязанность по конкретному обязательству, невозможно решение конкретных споров о праве гражданском. Так, для того чтобы решить спор о

для опротестования отдельных решений местных Советов, установивших незаконные ограничения прав граждан на сдачу в поднаем жилых помещений и на отчуждение строений лицам, проживающим в других областях и районах, прав этих лиц на прописку (см. например, «Социалистическая законность» 1960, № 4, стр. 85–86).

<sup>1</sup> Оригинальный взгляд высказан румынским юристом Г. Жилеску, который считает, что в содержание правоспособности входят все права и обязанности, которые *может иметь* данный субъект права согласно закону. Каждое право, по его мнению, является и элементом правоспособности и субъективным правом. В общей форме любое право выражено в норме права, а когда оно принадлежит какому-либо лицу, то оно «субъективируется», принимая форму субъективных прав (см. Gh. Giulescu, указ. статья. «Justitia nou», 1960, № 5, pp. 802. 812–813, 821).

Г. Жилеску высказывает ряд справедливых замечаний о характере уголовноправовых обязанностей, о праве на пенсию и др., хотя и не учитывает нового, более правильного, взгляда Е.А. Флейшиц на природу этих прав и обязанностей, имеющих определенное содержание (см. об этом ниже). Эти замечания учтены нами в настоящей работе.

Однако его общая концепция представляется ошибочной. Она так же, как и концепция «бланкетной» правоспособности, лишает эту последнюю самостоятельного содержания. Но еще более ошибочно то, что в концепции Г. Жилеску нет четкой грани между объективным правом и правоспособностью, так как последняя понимается им по существу как объективноправовая категория. «Правоспособность, — пишет Г. Жилеску, — есть таким образом выражение, обобщение всех несубъективированных прав и обязанностей, предусмотренных нормами права для определенной категории субъектов права» (Ibid., p. 808). Мы же видим значение правосубъектности вообще и правоспособности в частности в том, что она *есть результат распространения действия объективного права на данную категорию лиц или организаций* (и следовательно, на каждого из них). Правоспособность — субъективная категория, а не категория объективного права. В противном случае следовало бы и в теории и на практике говорить не о правоспособности лица, а о круге норм, устанавливающих субъективные права и обязанности лица.

праве собственности или о праве наследования, недостаточно установить наличие правоспособности гражданина. Необходимо установить наличие у него соответствующего конкретного субъективного права. Для решения споров по обязательствам необходимо установить, как распределялись права и обязанности сторон по договору, на ком лежит обязанность возмещения вреда и т.п.

Итак, в области гражданского права в содержание *правоспособности входят некоторые общие права*, непосредственно предоставленные законом каждому субъекту гражданского права и служащие общей предпосылкой его участия в гражданских правоотношениях, предпосылкой конкретных субъективных прав и обязанностей, возникающих в этих правоотношениях.

\* \* \*

Как мы уже отмечали, советское законодательство не употребляет термина «правоспособность» в области государственного, административного, трудового, колхозного, процессуального, уголовного, брачно-семейного права.

Отправляясь от этого обстоятельства, Е.А. Флейшиц пришла к выводу, что правоспособность является категорией только гражданского и частично трудового права. Только в этих областях общественных отношений, по ее мнению, есть необходимость устанавливать особую предпосылку возникновения субъективных прав и обязанностей, поскольку в области обмена товаров и распределения по труду права и обязанности не могут быть одинаковыми у всех граждан и организаций. В других отраслях советского права, по мнению Е.А. Флейшиц, закон непосредственно закрепляет за гражданами *права и обязанности определенного и равного для всех содержания* и потому нет необходимости в абстрактной правоспособности. Компетенция госорганов также, по ее мнению, закрепляется за ними не в виде абстрактной правоспособности, а в виде определенных прав и обязанностей<sup>1</sup>.

В этих выводах Е.А. Флейшиц есть немало правильного и ценного для понимания юридической природы правосубъектности. Правоспособность как широкая, всеобъемлющая категория, охватывающая все юридические возможности субъекта, непосредственно вытекающие из действия закона, действительно применима только к области гражданского права. Е.А. Флейшиц правильно объясняет это особенностями отношений по обмену и распределению продуктов. Подобное же (хотя и не тождественное) значение имеет правоспособность в области трудового права.

Но представляется неверным, что категория правоспособности вообще не имеет реального значения для других отраслей советского права. Позиция Е.А. Флейшиц вытекает из того, что правоспособность понимается ею только как «бланкетная» возможность. Там, где права

<sup>1</sup> См. Е. А. Флейшиц, Соотношение правоспособности и субъективных прав, «Вопросы общей теории советского права», М., 1960, стр. 271–274.

и обязанности вытекают непосредственно из закона, нет, по ее мнению, и правоспособности.

С этим нельзя согласиться уже потому, что и в области гражданского права есть права, непосредственно вытекающие из закона и совпадающие, как было показано выше, по своему значению с правоспособностью. В области трудового права Е.А. Флейшиц сама вынуждена признать значение правоспособности за правом на труд<sup>1</sup>.

Нет оснований отрицать значение правоспособности и за правом на обращение в суд за судебной защитой. Содержание этого права правильно предусмотрено в ст. 5 Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик. Оно охватывает собой право на предъявление иска и право на подачу заявлений по делам особого производства. Эти права в их общем значении потенциальной возможности обратиться в суд за защитой любого нарушенного или оспариваемого права или охраняемого законом интереса и составляют содержание гражданской процессуальной правоспособности, под которой понимается «способность иметь процессуальные права и нести процессуальные обязанности»<sup>2</sup>. Право на обращение с жалобами и заявлениями в другие государственные органы, право вступать в члены колхозно-кооперативных организаций и другие подобные им права с точки зрения их юридической природы также означают «возможность вступать в определенные правоотношения» и «быть носителем тех или иных прав и обязанностей в правоотношениях». Поэтому они должны рассматриваться как предпосылка субъективных прав и обязанностей в административных, процессуальных, колхозных правоотношениях, т.е. как содержание соответствующей отраслевой правоспособности.

В области государственного, административного, уголовно-процессуального права, где возникают отношения власти и подчинения, предпосылкой вступления в правоотношения служат не только права, но и *обязанность* исполнять основанные на законе распоряжения государственных органов и органов общественности. Поэтому и эта обязанность входит в содержание соответствующих видов правоспособности граждан и организаций.

Иногда правоспособность рассматривают не как предпосылку правоотношения и его составных элементов, а как предпосылку основных прав граждан и других прав, «еще не осуществленных в правоотношениях»<sup>3</sup>. С этим нельзя согласиться. Если гражданину

<sup>1</sup> См. Е. А. Флейшиц, Соотношение правоспособности и субъективных прав, «Вопросы общей теории советского права», М., 1960, стр. 280–281.

<sup>2</sup> См. Д. М. Чечот, Участники гражданского процесса, М., 1960, стр. 21; К. С. Юдельсон, Советский гражданский процесс, М., 1956, стр. 59–60.

<sup>3</sup> См. Ц. А. Ямпольская, О субъективных правах советских граждан и их гарантиях, «Вопросы советского государственного права», М., 1959, стр. 159–161; С. Ф. Кечекьян, Правоотношения..., стр. 34; М. А. Гурвич, Право на иск, М.–Л., 1949, стр. 54.

*предоставлены* право на труд, право на обращение в суд в силу действия закона, то для него совершенно излишней становится «способность» иметь эти права.

Таким образом, в различных отраслях советского права можно отметить права и обязанности, имеющие значение элементов правоспособности, т.е. являющиеся предпосылкой участия граждан и организаций в правоотношениях. Закрепление в законе подобных прав равносильно легальному признанию правоспособности.

Все это говорит о том, что правоспособность, как возможность участвовать в правоотношениях, в той или иной мере имеет место во всех отраслях советского права. Это обстоятельство правильно отмечается в советской юридической литературе<sup>1</sup>.

\* \* \*

Вместе с тем для всех отраслей советского права, кроме гражданско-го, категория правоспособности не имеет всеобъемлющего значения, не охватывает собой всего содержания правосубъектности. Е.А. Флейшиц совершенно справедливо возражает против отождествления правоспособности и правосубъектности за рамками гражданского права. В нем выражена еще непреодоленная тенденция перенести в общую теорию права гражданско-правовую категорию, которая, естественно, не отражает всех особенностей положения субъектов государственного, уголовного, процессуального и других отраслей советского права.

К сожалению, понимание правосубъектности как категории, равнозначной правоспособности, получило широкое распространение в советской общей теории государства и права. Например, С.Н. Братусь прямо отождествил категорию правосубъектности и правоспособности<sup>2</sup>. А.В. Венедиктов рассматривал категорию *правосубъектности* как общую предпосылку правообладания, применимую ко всем отраслям советского права. В тех отраслях советского права, где правоспособность возникает без дееспособности, А.В. Венедиктов считал право-

<sup>1</sup> См., например, Ц. А. Ямпольская, Субъекты советского административного права, автореферат докторской диссертации, М., 1958, стр. 153–155; Г. И. Петров, Сущность..., стр. 61–76; А. В. Венедиктов, Государственная социалистическая собственность, М.–Л., 1948, стр. 621 и сл.; Н. Г. Александров, Советское трудовое право, М., 1959, стр. 163; К. С. Юдельсон, Советский гражданский процесс, М., 1956, стр. 59–60; М. А. Гурвич, Право на иск, М., 1949, стр. 54. А. И. Денисов и М. Г. Кириченко, Советское государственное право, М., 1959, стр. 7–8; Я. Н. Уманский, Советское государственное право, М., 1959, стр. 13–14; «Земельное право», М., 1959, стр. 9–13, 72, 97–98, 121–133 и др.

<sup>2</sup> См. С. Н. Братусь, Субъекты..., стр. 6, 13. Вслед за ним отождествляли эти категории и другие авторы, например, Н. Г. Александров, Законность..., стр. 34 и след.; Ц. А. Ямпольская, О субъективных правах советских граждан и их гарантиях, «Вопросы советского государственного права», М., 1959, стр. 149, 152; С. Ф. Кечежян, Правоотношения..., стр. 85. В своих прежних работах автор этих строк также не различал понятий правоспособности и правосубъектности; см. А. В. Мицкевич, Субъекты советского социалистического права, автореферат кандидатской диссертации, М., 1952, стр. 5.

способность равнозначной правосубъектности. Там же, где право- и дееспособность возникают одновременно (в трудовом, колхозном праве), он предлагал под правосубъектностью понимать оба эти качества, т.е. правоспособность и дееспособность<sup>1</sup>.

Других качеств правосубъектности А.В. Венедиктов не отмечал в своих работах.

Во всей юридической учебной литературе вопрос о субъектах права связывают только с категориями право- и дееспособности. Лица или организации, которые обладают правоспособностью, т.е. могут иметь права и обязанности, предусмотренные советским законом, могут участвовать в социалистических правоотношениях и именуются в юридической литературе субъектами советского права.

Отождествление правоспособности (или право-дееспособности) с правосубъектностью приводит к тому, что все права и обязанности, которые предоставлены субъекту права непосредственно в силу действия закона (все основные права и обязанности граждан, компетенция государственных органов и т.п.), рассматриваются как элементы правоспособности<sup>2</sup>.

Между тем в области государственного, административного, процессуального, уголовного права есть немало абсолютных прав и обязанностей, возникающих у субъекта непосредственно из закона и в то же время отличающихся от правоспособности. Например, избирательные права, политические свободы, свобода совести, неприкосновенность личности, право на материальное обеспечение, право на образование и многие другие права по своему содержанию являются не «потенциальной возможностью правообладания», а реальным средством обеспечения определенного конкретного интереса лица, охраняемого советским законом. Е.А. Флейшиц правильно говорит о них как о «правах определенного содержания». Например, право избирать — это не возможность участвовать в правоотношениях с избирательной комиссией, исполкомом местного Совета<sup>3</sup>, а возможность

<sup>1</sup> См. А. В. Венедиктов, О субъектах социалистических правоотношений, «Советское государство и право», 1955 г., № 6, стр. 21–22.

<sup>2</sup> Такое понимание юридической природы указанных прав граждан предлагалось многими советскими юристами, в том числе и автором этих строк. См. С. Н. Братусь, Субъекты..., стр. 13–14; Н. Г. Александров, Законность..., стр. 144 и след.; Н. Г. Александров, Трудовое правоотношение, стр. 133; А. И. Денисов также рассматривает основные права и обязанности граждан в связи с содержанием правоспособности граждан (см. «Теория государства и права», М., 1948, стр. 461). Л.С. Явич относит к правоспособности и компетенцию госорганов (см. его статью «О путях воздействия права на общественные отношения», «Советское государство и право» 1959 г. № 6, стр. 35). См. также А. В. Венедиктов, указ. статья («Советское государство и право» 1958 г. № 6, стр. 21–22); А. В. Мицкевич, Некоторые вопросы учения о субъективных правах, «Правоведение» 1958 г. № 1, стр. 30, 34.

<sup>3</sup> Возможность вступать в правоотношения с избирательной комиссией, исполкомом местного Совета вытекает из общего права граждан обращаться в органы государства и общественности с целью реализации или защиты предоставленных им прав, либо с целью предоставления им новых прав. Это общее право и служит элементом государственной и административной правоспособности граждан.

осуществить избрание кандидата в процессе этих отношений. Политические свободы — это право свободно высказывать свои мысли, выступать на страницах печати. Эти права часто вообще не связаны с участием в правоотношениях. Другие названные выше права также служат реальным средством удовлетворения тех или иных интересов граждан. С правоотношениями связано лишь создание условий осуществления этих, уже наличных у гражданина прав.

Не менее определенными по своему содержанию являются и основные обязанности граждан, закрепленные в Конституции СССР, обязанности соблюдать различные административные правила поведения в общественных местах, запреты уголовно-правовых норм.

Наконец, компетенция государственных органов и органов общественных организаций по осуществлению функций властного руководства также содержит не общие, а определенные права и обязанности (право утверждать штаты, бюджетные ассигнования, определять плановые задания, размеры капитальных вложений, руководить работой подчиненных лиц и организаций, назначать пенсии, распределять жилые помещения, земельные участки и т.п.). Эти властные права и обязанности дают возможность направлять определенным образом поведение других лиц. В этих особенностях компетенции государственных и общественных органов состоит ее отличие от правоспособности организаций как юридических лиц, содержащей общие права и обязанности, обеспечивающие возможность участия самой организации в правоотношениях<sup>1</sup>.

Приведенные выше примеры определенных по своему содержанию прав и обязанностей граждан, органов государства и органов общественных организаций свидетельствуют о том, что категория правоспособности не охватывает собой всех юридических возможностей и обязанностей, вытекающих для субъекта советского права непосредственно из действия советских законов. Она содержит в себе лишь общие права и обязанности, служащие абстрактной предпосылкой возникновения конкретных субъективных прав и обязанностей в социалистических правоотношениях, участником которых может стать субъект советского права. Но наряду с правоспособностью советское законодательство предоставляет гражданам, государственным и общественным органам *права и обязанности, определенные по своему содержанию*. Эти права являются не предпосылкой участия в правоотношениях, а служат средством удовлетворения конкретных интересов гражданина или выполнения тем или иным органом конкретных задач, входящих в его компетенцию, а обязанности обеспечивают соблюдение интересов советского общества, выполнение гражданами своего

---

<sup>1</sup> Подробнее содержание и природа правосубъектности государственных и общественных организаций, выступающих в качестве органов властного руководства и в качестве юридических лиц, будут рассмотрены ниже.

трудового и общественного долга, определение задач деятельности органов государства и общественных организаций.

*Совокупность общих прав и обязанностей (правоспособности), а также определенных по содержанию прав и обязанностей, непосредственно вытекающих из действия советских законов, составляет, по нашему мнению, содержание правосубъектности или правовой статус гражданина, или организации в советском обществе.*

Такое понимание содержания правосубъектности позволяет дать полную характеристику правового положения лиц и организаций, установленного советским законом, охватить все те права и обязанности, которые имеет каждый гражданин как член советского общества, каждая организация, как звено в единой системе политической организации советского общества. Как было показано выше, категория правоспособности, достаточная для определения общих возможностей субъекта прав в области имущественных и трудовых отношений, не охватывает полностью этих возможностей граждан и организаций в области политических, административных, процессуальных отношений.

Отличие прав и обязанностей, составляющих правовой статус, от элементов правоотношений имеет также важное значение для обоснования равноправия граждан в советском обществе<sup>1</sup>.

Значение понятия правового статуса мы видим также в том, что оно позволяет выделить такие права и обязанности, которые не могут быть отчуждены иначе, как в установленном законом порядке, не могут изменяться соглашением отдельных лиц и органов, что прямо установлено законом в отношении гражданской правоспособности и права на обращение к суду (ст.ст. 2, 6, 10 ГК РСФСР). Это же вытекает и из смысла Конституции СССР, предоставляющей основные права всем гражданам в равной мере. Неотчуждаемость правового статуса вытекает из советского законодательства, устанавливающего возможность ограничения или лишения прав граждан занимать определенные должности и заниматься определенной деятельностью только по суду, в порядке уголовного наказания (ст. 26 Основ уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик), а избирательных прав — лишь в порядке признания гражданина умалишенным. Ц.А. Ямпольская правильно отмечала, что гражданин может не реализовать свои основные права, но не может от них отказаться<sup>2</sup>.

Наконец, компетенция государственных органов, права общественных организаций, установленные законом, также не могут изменяться действиями должностных лиц, распоряжением не уполномоченных на то органов. Четкое распределение компетенции органов имеет важное значение для укрепления социалистической законности

<sup>1</sup> Подробно об этом см. главу II.

<sup>2</sup> См. Ц. А. Ямпольская, О субъективных правах советских граждан и их гарантиях, «Вопросы советского государственного права», стр. 162.

в государственном управлении. Все это говорит о том, что признак неотчуждаемости характерен как для правоспособности, так и для определенных прав, вытекающих из закона, для компетенции органов государства и общественных организаций, т.е. для всех элементов правового статуса.

Важным качеством правосубъектности является *возможность возложения на лицо и организацию самостоятельной юридической ответственности* за неисполнение обязанностей, за нарушение норм советского права. Если данный субъект не может быть привлечен к юридической ответственности за нарушение данной обязанности, значит эта обязанность не охватывается его правосубъектностью. Например, нарушение моральной обязанности гражданином, если она не санкционирована законом, не может повлечь за собой юридической ответственности. Такие обязанности, как верность обещанию, уважение старших и прочие моральные обязанности, не составляют содержания правосубъектности<sup>1</sup>.

С другой стороны, если лицо не может быть привлечено к юридической ответственности за нарушение обязанностей, установленных законом, то это означает, что на него не распространяется действие этих законов, и лицо не является субъектом данных обязанностей, хотя они и являются юридическими обязанностями для других лиц.

Например, возможность гражданина отвечать за деликты, за административные нарушения и преступления (т.е. за свои неправомерные действия) наступает с определенного возраста, до которого граждане не являются субъектами административной и уголовной ответственности, не обладают гражданской дееспособностью.

Самостоятельная имущественная ответственность организации рассматривается в науке советского гражданского права как необходимый признак юридического лица. Если ответственность по обязательствам или за причинение вреда возлагается не на организацию, которая непосредственно осуществляет те или иные оперативно-хозяйственные действия, то это означает, что данная организация вы-

---

<sup>1</sup> Повышение роли общественного воздействия в советском обществе приводит к тому, что нарушения коммунистической морали все более и более становятся предметом рассмотрения товарищеских судов. Товарищеским судам предоставлено право рассматривать дела о недостойном поведении на работе и в общественных местах, о невыполнении обязанностей по воспитанию детей, о других антиобщественных поступках, не влекущих уголовной ответственности (см. ст. 5 Положения о товарищеских судах, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июля 1961 г., «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1961 г. № 26, ст. 371). Однако ответственность перед государственными органами за эти проступки не может иметь места, если нет прямого указания закона. Поэтому здесь нет юридической ответственности в отличие от ответственности за нарушение дисциплины труда, за мелкую спекуляцию, мелкое хищение и прочие административные проступки, за мелкие преступления, которые также могут рассматриваться товарищеским судом. За эти правонарушения предусмотрены не только меры общественного воздействия, но и юридическая ответственность перед государственными органами.

ступает не от своего имени, не как самостоятельный субъект, а от имени другого субъекта права<sup>1</sup>.

В буржуазном праве ограничение ответственности акционеров имуществом компании в компаниях с ограниченной ответственностью служит средством охраны интересов частных собственников<sup>2</sup>.

В социалистическом обществе признание юридической личности госпредприятий имеет прямо противоположную цель: оно направлено на обеспечение интересов общества, на повышение ответственности предприятий за выполнение своих плановых обязательств. Государство не отвечает по обязательствам государственных организаций — юридических лиц, а эти организации не отвечают по обязательствам государства (ст. 13 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик). Это позволяет отделить ответственность госпредприятий от ответственности государства («казны»), что способствует проведению в жизнь принципов хозрасчета, являющегося необходимым условием развития социалистического хозяйства и упрочения государственной собственности.

Расширение прав местных государственных органов, директоров промышленных предприятий также направлено не только на повышение роли этих органов, но и на повышение их ответственности за руководство порученными им участками государственного и хозяйственного строительства.

Таким образом, признание правосубъектности является одним из важных условий повышения ответственности граждан, организаций и должностных лиц за исполнение возложенных на них обязанностей, за исполнение норм советского права.

## **§ 2. Виды субъектов советского социалистического права**

Для советской правовой науки является очевидным, что субъектами права могут выступать только люди, обладающие сознанием и волей, и создаваемые ими организации, ведущие ту или иную деятельность в конечном счете также по воле и в интересах общественных групп людей, классов или всего народа.

При классификации субъектов советского права первоначальным всегда является деление субъектов на две основные группы:

1. Граждане (физические лица).
2. Разнообразные организации.

Это деление по существу прямо проводят А.В. Венедиктов, С.Ф. Ке-чекьян, Г.И. Петров, применяя при этом лишь различную терминологию

<sup>1</sup> Мы не касаемся здесь случаев, когда вышестоящая организация (например, трест) несет дополнительную ответственность по долгам подведомственных ей предприятий. В этом случае предприятие, не освобождается от ответственности и является юридическим лицом.

<sup>2</sup> См. об этом предисловие Е.А. Флейшиц к книге Дж. Чарльзворта «Основы законодательства о компаниях», М., 1958.

гию<sup>1</sup>. Из него исходит и Н.Г. Александров, различающий среди субъектов советского права Советское государство, граждан, юридические лица и органы Советского государства как субъектов властной компетенции<sup>2</sup>. Можно не соглашаться с приведенными категориями видов субъектов советского права. Но несомненно, что и здесь различаются граждане и различные виды организаций.

По существу из той же посылки исходил и Г.И. Фелькин, разделявший все виды субъектов советского права на *четыре группы*:

- а) советские граждане,
- б) Советское социалистическое государство,
- в) государственные организации трудящихся,
- г) общественные организации трудящихся<sup>3</sup>.

Очевидно, что первая из этих групп должна охватывать всех индивидов, а три следующие группы — все организации, признанные субъектами советского права. Недостатком классификации, приведенной Г.И. Фелькиным, является ее существенная неполнота, так как из нее совершенно выпадают иностранцы и лица без гражданства, пользующиеся в СССР широкими правами.

Мы можем отметить, по существу, лишь одну попытку в советской юридической литературе отойти от исходного деления субъектов советского права на граждан и организации. Это — попытка Я.Н. Уманского отнести к «гражданам» не только физических лиц, но и общественные организации трудящихся, советский народ в целом<sup>4</sup>. Автор исходит из того, что граждане выступают в государственно-правовых отношениях «через общественные организации» и «в качестве народа». Но для признания субъектом права важно установить не только тот несомненный факт, что общественные организации представляют интересы трудящихся (что, кстати, характерно и для Советского государства, и для государственных организаций), но и показать, кому — *отдельному гражданину, организации в целом или ее подразделениям — предоставлены соответствующие права и обязанности*. Известно, что права общественной организации не принадлежат отдельным гражданам — ее членам. Например, носителем права колхозной собствен-

<sup>1</sup> См. например, А.В. Венедиктов, О субъектах социалистических правоотношений, «Советское государство и право», 1955 г. № 6, стр. 17; Г.И. Петров, Сущность..., стр. 61–62 (автор пользуется термином «законные организации»). С.Ф. Кечекьян делит субъектов советского права на индивидуальные и комплексные (Правоотношения..., стр. 91–92).

<sup>2</sup> См. Н. Г. Александров, Законность..., стр. 139, 142 и след.; его же, Правовые отношения в социалистическом обществе, М., 1959, стр. 25, 27, 30, 32; «Основы теории государства и права», М., 1960, стр. 350 и след. К этой классификации склонялся и автор настоящей работы (см. А. В. Мицкевич, О видах субъектов советского права, «Советское государство и право» 1956 г. № 5, стр. 117, где классификация субъектов дополнялась органами общественных организаций).

<sup>3</sup> См. «Теория государства и права», М., 1955, стр. 410.

<sup>4</sup> См. Я. Н. Уманский, Советское государственное право, М., 1959, гл. 1, § 2.

ности на средства производства является колхоз в целом, а отдельным членам колхоза не принадлежит это право, хотя они и пользуются всеми экономическими преимуществами общественного хозяйства. С.Ф. Кечекьян правильно отмечает, что признание организации особым субъектом права требует такого организационного единства, которое отличало бы организацию от суммы входящих в ее состав физических лиц<sup>1</sup>. Понимание юридического лица как субъекта, отличного от физических лиц, входящих в состав организации, является общепринятым в цивилистической науке. Попытку же Я.Н. Уманского нельзя признать удачной потому, что предложенная им классификация не дает ответа на вопрос о том, кто является субъектом прав организации: организация в целом или ее члены; кто выступает субъектом политических прав (например, в процессе выборов): народ или граждане государства, каждый в отдельности?

Мы считаем необходимым исходить из деления всех субъектов права на *отдельных физических лиц и организации*, имея в виду, что это деление имеет важное практическое значение, в особенности для определения субъекта имущественной ответственности. Дальнейшая задача научной классификации субъектов советского права сводится к тому, чтобы определить, *какие лица и организации являются самостоятельными носителями прав и обязанностей*, т.е. могут пользоваться правами в своих интересах или для выполнения своих задач, несут юридические последствия осуществления прав и обязанностей.

\* \* \*

Круг субъектов советского социалистического права очень обширен.

В советском обществе субъектами права являются советские граждане, иностранцы и лица без гражданства, государственные органы, учреждения и предприятия, колхозно-кооперативные и общественные организации, их органы, массовые самодеятельные организации, возникающие при Советах депутатов трудящихся, различные органы общественности. В отдельных случаях особым субъектом прав и обязанностей выступают государства: Союз ССР в целом, союзные и автономные республики.

Вопрос о круге индивидуальных субъектов советского права — *физических лиц* — не представляет большой сложности. Ими являются: советские граждане, граждане иностранных государств, лица без гражданства. Отдельный человек (физическое лицо) как субъект права выступает в СССР только в качестве одной из трех указанных категорий. Непосредственно из закона в силу самого его действия человек

---

<sup>1</sup> См. С. Ф. Кечекьян, Правоотношения ..., стр. 93.

приобретает либо правовой статус советского гражданина, либо статус иностранца или лица без гражданства<sup>1</sup>.

Физическое лицо может выступать в правоотношениях не только как носитель собственных прав и обязанностей, но и как *представитель* другого лица или организации, как *должностное лицо* того или иного органа, как представитель власти. В силу этого лицо *может осуществлять* не только права и обязанности, входящие в правовой статус гражданина, но и права и обязанности, входящие в правовой статус предприятия, государственного органа, общественной организации. Например, директор предприятия, председатель правления колхоза могут совершать сделки по оперативно-хозяйственному использованию общественного имущества. Должностные лица советских государственных органов и общественных организаций могут совершать властные акты, порождающие права и обязанности для других лиц<sup>2</sup>.

Но право совершать эти действия не вытекает непосредственно из закона, не характеризует правового статуса гражданина в советском обществе. Подобные полномочия появляются у отдельных лиц *из определенных государственных или общественно-служебных отношений*: из отношений депутата с представительным органом, в который он избран; из отношений государственной службы. Участие в подобных правоотношениях и уполномочивает гражданина в установленном законом порядке на осуществление прав и обязанностей, входящих в содержание правового статуса юридического лица, органа государства или общественности. Поэтому «единоличные должностные лица» не могут рассматриваться как особая категория индивидуальных субъектов советского права — физических лиц. Свои должностные полномочия они получают от той или иной организации, из ее правового статуса<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> В СССР имеется некоторое число лиц с двойным гражданством. Двойное гражданство означает, что на данное лицо распространяется и законодательство СССР, и законодательство какого-либо иностранного государства. Вопрос о действии иностранных законов на территории СССР, или по отношению к советским гражданам — за его пределами, в работе не рассматривается.

<sup>2</sup> См. Ц. А. Ямпольская, О должностном лице в советском государственном аппарате, «Вопросы советского административного права», М., 1949, стр. 136–141; В. Ф. Кириченко, Ответственность за должностные преступления по советскому уголовному праву, М., 1956, стр. 148–158; А. Б. Сахаров, Ответственность за должностные злоупотребления по советскому уголовному праву, М., 1956, стр. 92–101. Указанные авторы по существу признают спецификой должностного лица совершение «актов власти», действий, обязательных для других лиц.

<sup>3</sup> Подробнее вопрос о полномочиях должностных лиц рассматривается в § 3 главы III настоящей работы. Болгарский ученый А. Ангелов правильно пишет: «Когда же мы говорим о должностных лицах, то имеем в виду лиц (*людей*), занимающих то или иное место в этом (административном. — А.М.) аппарате с учетом их правового статуса и правоотношений, в которых эти лица находятся с государством в силу своего служебного положения» (П. Стайнов и А. Ангелов, Административное право Народной Республики Болгарии, Общая часть, М., 1960, стр. 114). О точке зрения А. Ангелова на понятие госоргана — см. ниже.

Значительно большие трудности возникают при определении *круга организаций, выступающих субъектами советского права*.

В области гражданского права прочно сложилась классификация, различающая два вида субъектов: физические лица (граждане) и юридические лица. Эту классификацию субъектов гражданского права отдельные советские ученые предлагают принять как общую для всех отраслей советского права<sup>1</sup>. Такой подход нельзя признать правильным потому, что категория юридического лица охватывает лишь определенную область деятельности социалистических организаций — их оперативно-хозяйственную деятельность<sup>2</sup>. Она не может характеризовать правосубъектность общественных организаций и государственных органов в сфере осуществления государственной власти, функций управления, правосудия.

Не случайно и в области гражданского права наряду с физическими и юридическими лицами выделяется Советское государство как особый субъект права, обладающий властными полномочиями. Что же касается области советского государственного, административного, уголовно-процессуального права, то здесь совершенно очевидно, что «...круг организаций, имеющих правосубъектность, не совпадает с кругом организаций, являющихся юридическими лицами»<sup>3</sup>.

Как государственные, так и общественные организации могут выступать в двух основных качествах: 1) субъектами *компетенции по осуществлению властных функций руководства* (органы государственной власти, управления и правосудия, органы колхозно-кооперативных и общественных организаций, органы общественности); 2) субъектами *правоспособности юридического лица*, обеспечивающей их участие в имущественных отношениях товарного производства и обмена (государственные хозяйственные предприятия, колхозно-кооперативные и другие общественные организации, государственные бюджетные учреждения).

Различие этих двух видов правосубъектности обосновал А. В. Венедиктов для государственных организаций<sup>4</sup>.

Оно полностью применимо и к общественным организациям.

<sup>1</sup> См. С. А. Голунский и М. С. Строгович, Теория государства и права, 1940, стр. 275; А. И. Денисов, Теория государства и права, М., 1948, стр. 458; его же, Социалистическое право, Лекция ВПШ, М., 1955, стр. 42; М. П. Карева и М. А. Айзенберг, Правовые нормы и правоотношения, М., 1949, стр. 52. По существу ту же классификацию дает Ю. Г. Ткаченко («Социалистические правоотношения», М., 1955, стр. 22–25).

<sup>2</sup> См. об этом ниже, в гл. III.

<sup>3</sup> Г. И. Петров, Сущность ..., стр. 91–92.

<sup>4</sup> А. В. Венедиктов в своей книге «Государственная социалистическая собственность» и в других работах проводит различие административной и гражданской правоспособности госорганов. Термин «административная правоспособность» с нашей точки зрения неправилен, поскольку компетенция не может по своим свойствам рассматриваться как правоспособность.

Многие организации выступают одновременно и как органы, наделенные властной компетенцией, и как юридические лица. Например, юридическими лицами признаны местные Советы депутатов трудящихся и их исполкомы, комитеты профсоюзов, некоторые главные управления министерств, переведенные на хозрасчет, и другие органы государства и общественности. Своеобразной фигурой, соединяющей в себе черты органа государства и хозрасчетной организации, признанной юридическим лицом, являются Госбанк, а также промышленные и торговые тресты, управления железных дорог и т.п.

Некоторые организации общественности обладают властной компетенцией, но не являются юридическими лицами. Таковы, например, массовые самодеятельные организации, участвующие в осуществлении государственных функций (добровольные народные дружины, товарищеские суды, квартальные и уличные комитеты и т.п.).

Наконец, имеются и организации, признанные юридическими лицами, но не выступающие как органы властного руководства. Таковы, например, промышленные предприятия, колхозы, социально-культурные учреждения.

Самостоятельными субъектами прав и обязанностей по осуществлению государственной власти, административного руководства, судебной деятельности и иных функций властного руководства выступают в рамках своей компетенции *внутренние органы и отдельные должностные лица государственных и общественных организаций* (директор предприятия или учреждения, коллегии министерства, пленумы, президиумы и коллегии Верховных, областных и городских судов, советы вузов, технико-экономические советы совнархозов, начальники и заведующие отделами и управлениями учреждений, начальники и мастера цехов, производственных участков, бригадиры, общие собрания, правления, комитеты и другие исполнительные органы общественных организаций и т.п.). Как видим, в отличие от субъекта имущественной правоспособности — юридического лица, который всегда выступает как организация в целом, субъектом компетенции властного руководства может быть не только орган в целом, но и его подразделения.

Наиболее существенно деление всех социалистических организаций на *государственные и общественные*.

*Государственными организациями* — субъектами советского права являются органы Советского государства, государственные хозяйственные предприятия, государственные социально-культурные учреждения. Субъектами властной компетенции признаются также коллегиальные внутренние подразделения государственных органов (например, палаты Верховного Совета СССР, комиссии Верховный Советов союзных республик, коллегии Верховного Суда СССР, ученые советы вузов и т.п.) и отдельные должностные лица, выполняющие определенную часть функций органа единолично.

Особым субъектом права выступают Советское государство — Союз ССР, союзная или автономная республика.

Общественными организациями — субъектами советского права являются самые разнообразные *организационные формы творческой самодеятельности трудящихся*<sup>1</sup>. Советская общественность может решать ряд вопросов юридического характера *на периодических собраниях, съездах, совещаниях граждан*, созываемых независимо от объединения их участников в постоянные общественные организации (сельские сходы, собрания рабочих и служащих, собрания избирателей и населения, совещания передовиков народного хозяйства и т.п.). Субъектами советского права являются *общественные организации, образованные на началах членства, и объединения* таких организаций (профсоюзы, колхозно-кооперативные организации, союзы кооперации, добровольные общества и их союзы и т.п.). Особыми правами наделяются *руководящие органы общественных организаций и их союзов* (ВЦСПС, совпрофы, фабзавместкомы, комитеты добровольных обществ, правления колхозов и кооперации).

Наконец, следует отметить особые *органы общественности и массовые самодеятельные организации трудящихся*, создаваемые на началах добровольного участия трудящихся в осуществлении определенных общественных функций (товарищеские суды, производственные совещания, добровольные народные дружины, уличные, квартальные, домовые комитеты и другие массовые самодеятельные организации при Советах).

Собрания граждан, организации, основанные на членстве, массовые самодеятельные организации черпают свою силу непосредственно в инициативе народных масс, в их самодеятельности. Поэтому мы их объединяем единым термином *«общественные организации трудящихся»*.

Под руководством общественных организаций и их объединений создаются *общественные и кооперативные предприятия и учреждения*. В ходе развития социалистического сельского хозяйства возникают различные смешанные *государственно-кооперативные предприятия*. Как те, так и другие пользуются правами юридических лиц.

В определенных ограниченных пределах субъектами советского права являются церковные организации. В некоторых случаях в силу международных соглашений и коллизионных норм международного частного права субъектами гражданских правоотношений, складывающихся на основе действия советского права, могут оказаться иностранные частнокапиталистические и государственные фирмы. Как правило, их правоспособность определяется на основе советского закона<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ц.А. Ямпольская считает общественными организациями только объединения граждан, основанные на членстве, отличая от них органы общественной самодеятельности (см. «Советское государство и право» 1961 г. № 9, стр. 40–45).

<sup>2</sup> См. Л. А. Лунц, Международное частное право, М., 1959, стр. 50–51, 55.

\* \* \*

Отдельные советские авторы предлагают выделить в качестве особого субъекта права *советский народ*<sup>1</sup>.

В области международного права народ, нация несомненно являются субъектом права наций на самоопределение. Таким субъектом нация выступает и в государственно-правовых отношениях, складывающихся в процессе формирования советских республик. Признание права наций на самоопределение является важнейшим требованием социалистического демократизма. Область международных и федеративных отношений затрагивает глубокие политические отношения целых народов, лежащие в основе самого формирования государства и внутреннего права.

Во внутригосударственных отношениях в советском обществе народ выступает не в качестве непосредственного субъекта права, а как создатель, творец новых общественных отношений. Народ, классы, нация — это категории политики, а не права<sup>2</sup>. Они необходимы в юридической науке прежде всего для определения сущности, социально-политической природы отражающих их правовых категорий, но не могут быть поставлены на место последних. Что же касается области волевых отношений, регулируемых внутренним правом, то здесь воля народа должна получить свое выражение через определенные организации. В.И. Ленин, борясь против апеллий ликвидаторов к «широкому слою», неорганизованной «массе», якобы наиболее правильно выражающей волю класса, стоял за необходимость твердой организации пролетариата. *«Абсолютно невозможно, — писал он, — определить волю широкого слоя, если он не организован в одну организацию...»*<sup>3</sup>.

Известно, что В.И. Ленин придавал огромное значение в области практической, политической деятельности созданию партии и руководимых ею организаций трудящихся, сплочению их в единую систему пролетарской диктатуры. Поэтому субъектами различных правоотношений в советском обществе в интересах трудящегося народа и от его имени выступают различные организации и, прежде всего, Коммунистическая партия и Советское государство.

Например, участие советского народа на выборах юридически оформляется в правах каждого отдельного гражданина, в правах и обязанностях собраний граждан, избирательных комиссий и т.п. Но «избирательный корпус», по нашему мнению, не особый субъект пра-

<sup>1</sup> См. С. Ф. Кечекьян, Правоотношения, стр. 2, 126–127; Я. Н. Уманский, Советское государственное право, М., 1959, стр. 8–9; С. С. Кравчук, Государственноправовые отношения в советском социалистическом государстве, «Советское государство и право» 1956 г. № 10, стр. 102.

<sup>2</sup> По отношению к классам это правильно отмечает Н. Н. Полянский («Вопросы теории советского уголовного процесса», М., 1956, стр. 252).

<sup>3</sup> В. И. Ленин, Соч., т. 19, стр. 367.

ва, а лишь сумма избирателей, *каждый из которых* является самостоятельным носителем избирательных прав. С.Ф. Кечекьян правильно отмечает, что в ряде государственно-правовых отношений наряду с государством нет оснований считать субъектом права народ. Но затем он делает весьма неопределенный вывод, что народ является «носителем суверенитета, как обладатель права на самостоятельное развитие своей культуры»<sup>1</sup>.

Почему же это право народ осуществляет в качестве «особого субъекта права», а не через свое государство или общественные организации? На это С.Ф. Кечекьян не дает ответа.

В науке советского колхозного права особым субъектом советского права признается *колхозный двор*.

Для обоснования этого взгляда используются едва ли не все особенности колхозного двора: и особенности крестьянской семьи как трудового объединения лиц, и связь членов колхозного двора с колхозом, и особый состав имущества двора, охватывающего мелкие орудия производства, продуктивный скот и птицу, и т.п. Отмечается также совместная бездолевая общность имущества двора и особый порядок его оформления (регистрация в похозяйственных книгах)<sup>2</sup>.

Нельзя, конечно, отрицать большого значения всех этих признаков для характеристики имущественных и трудовых связей членов колхозного двора, его значения и места в сельскохозяйственной артели. Однако все особенности колхозного двора не свидетельствуют о необходимости предоставлять колхозному двору особую правосубъектность, отличную от правосубъектности членов двора, т.е. членов колхозной семьи.

Например, связь членов двора с колхозом, несомненно, устанавливается не по отношению ко двору в целом, а в порядке индивидуального вступления членов двора в колхоз. Наличие в составе семьи колхозников членов семьи, не связанных с колхозом, не является основанием для признания их членами колхоза.

<sup>1</sup> См. С. Ф. Кечекьян, *Правоотношения ...*, стр. 126–127.

<sup>2</sup> См. И. В. Павлов, *Колхозный двор и его правовое положение*, М., 1954, стр. 17 и след.; А. А. Рускол, *О правосубъектности и личном составе колхозного двора*, «Советское государство и право» 1955 г. № 2, стр. 44–45; А. А. Рускол, *Колхозные правоотношения в СССР*, М., 1960, стр. 114–124.

Д.М. Генкин предлагал даже признать колхозный двор особым юридическим лицом (см. его статью «Право собственности в социалистическом обществе», «Труды научной сессии ВИЮН, 1–6 июня 1946 г.», М., 1948, стр. 54–55. Однако эта точка зрения явно неправильна не только потому, что колхозный двор не обладает необходимыми предпосылками юридического лица, но и потому, что создание юридических лиц на базе личной собственности граждан находится в противоречии с социалистическими принципами личного хозяйства, как производного от хозяйства общественного. Для признания объединения лиц юридическим лицом требуется создание общественной или кооперативной организации. Такова и существующая практика предоставления прав юридического лица объединениям граждан. Точка зрения Д.М. Генкина не получила поддержки в науке советского колхозного права.

Неверно рассматривать колхозный двор и особым субъектом приусадебного землепользования, так как вопрос о размере приусадебного участка колхозного двора решается в настоящее время в зависимости от трудового участия членов семьи в общественном хозяйстве колхоза<sup>1</sup>. Поэтому неправильно говорить, что приусадебный участок предоставляется колхозному двору в целом как особому субъекту права. Он предоставляется состоящим в дворе членам колхозной семьи, добросовестно работающим в колхозе.

Ставка сельскохозяйственного налога с колхозного двора также определяется в зависимости от успешного труда членов двора в колхозе, от выработки ими минимума трудодней (см. ст.ст. 6, 7, 12 Закона о сельскохозяйственном налоге).

Таким образом, права колхозного двора на приусадебное колхозное землепользование неразрывно связаны с правами и обязанностями членов двора, с тем, как члены двора исполняют свои обязанности в колхозе. При этих условиях нельзя признать колхозный двор особым, отличным от его членов субъектом землепользования. Такими землепользователями являются члены колхозного двора, осуществляющие свои права и обязанности по землепользованию совместно, в составе единой семьи<sup>2</sup>.

Неверно рассматривать и право личной собственности колхозного двора как право особого субъекта, отличного от членов двора. Получается, что право собственности колхозного двора — это не право личной собственности членов двора на их совместное имущество, определяемое в соответствии с уставом колхоза. Правильно возражает против такой конструкции Г.Н. Полянская, и мы целиком разделяем ее мнение о том, что признание особого собственника личного имущества — колхозного двора — противоречит личному потребительскому характеру этого имущества и умаляет правоспособность колхозников<sup>3</sup>. Такое признание кладет неоправданную развитием колхозного производства грань между личным хозяйством колхозников и хозяйством рабочих и служащих, которое не признается особым субъектом права, в то самое время, когда эта грань должна все более стираться.

---

<sup>1</sup> См. постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 6 марта 1956 г. «Об Уставе сельскохозяйственной артели и дальнейшем развитии инициативы колхозников в организации колхозного производства и управлении делами артели» («Правда» 10 марта 1956 г.).

<sup>2</sup> Можно возразить, что приусадебным участком колхозного двора фактически пользуются и члены семьи, не состоящие в колхозе. Но эти члены семьи не имеют никаких прав на приусадебное колхозное землепользование. Они лишь пользуются чужими (не принадлежащими им лично) правами. Если в составе двора не остается ни одного колхозника, то, соответственно, меняется и режим землепользования.

<sup>3</sup> См. Г. Н. Полянская, Еще раз о праве личной собственности колхозного двора, «Ученые записки ВИЮН», вып. IX, М., 1959 г., стр. 46 и след.

В подтверждение признания колхозного двора особым субъектом права часто ссылаются на Конституцию СССР, Примерный устав сельхозартели и другие законодательные акты, которые говорят о том, что колхозный двор имеет в личном пользовании приусадебный участок земли и в личной собственности подсобное хозяйство, жилой дом и другое имущество в соответствии с Уставом сельхозартели (ст. 7 Конституции СССР, ст.ст. 2, 4, 5 Примерного устава сельхозартели).

Так, А.А. Рускол пишет, что советское законодательство рассматривает колхозный двор особым субъектом права, поскольку «субъектом права *личной* собственности на имущество двора является *двор в целом, а не отдельные его члены*; приусадебный участок земли представляется в пользование также *не отдельным членом двора, а колхозному двору как таковому*<sup>1</sup>. Г.А. Аксененок также обращает внимание на то, что субъектом права землепользования «...выступает *не каждый член* крестьянского или колхозного двора, а двор в целом...»<sup>2</sup>.

Однако эти аргументы недостаточны для признания колхозного двора особым субъектом права, отличным от составляющих его членов. Гражданскому законодательству известен институт совместной (бездолевой) собственности, при которой право собственности на дом, на автомашину или другой неделимый объект также принадлежит «не каждому сособственнику», а двум или нескольким лицам вместе, часто образующим единую семью. В жилищном праве известно и совместное пользование всеми членами семьи единым жилым помещением. И во всех этих случаях совместные собственники или пользователи не образуют особого субъекта права! Упомянутое выше советское законодательство также не дает определения колхозного двора как особого носителя прав, отличного от его членов. Что же касается Земельного кодекса РСФСР, то ст. 67 закрепляет как раз обратное: «право на землю, находящуюся в трудовом пользовании двора (хозяйства), а также на постройки и сельскохозяйственный инвентарь *принадлежит всем членам двора* в полном его составе, независимо от пола и возраста» (курсив наш. — А.М.). Поскольку же нет прав двора, не принадлежащих (совместно) его членам, постольку нет и особого субъекта — колхозного двора, отличного от членов двора — носителей права совместной собственности и совместного пользования землей. Практическая необходимость признания «объединения лиц» особым субъектом права, отличным от членов объединения, возникает только в случаях, когда имущество объединения надо употребить не на личные потребительские цели, а на нужды производства, отделенного от личного и мелкого частного хозяйства, когда фигура производителя отделяется от фигуры потребителя, т.е. в условиях общественного производства. Личное же подсобное хозяйство колхозного двора не

<sup>1</sup> А. А. Рускол, Колхозные правоотношения в СССР, стр. 118 (курсив наш. — А.М.).

<sup>2</sup> Г. А. Аксененок, Земельные правоотношения в СССР, М., 1958, стр. 124.

дает к такому разделению никаких оснований. Это разделение и не нужно, так как принадлежность права личной собственности и права землепользования «двору в целом, а не его *отдельным* членам» успешно закрепляется институтом совместной бездолевой собственности и совместного пользования членов двора, объединенных семейно-трудовыми началами и членством в колхозе, но не теряющими самостоятельной правосубъектности. На основе этих институтов вполне разрешимы все вопросы раздела имущества двора, в частности разграничение совместного и личного имущества, принадлежащего каждому члену двора в отдельности. Поэтому мы считаем правильным указание ст. 27. Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик на то, что «имущество колхозного двора принадлежит *его членам* на праве совместной собственности...» (курсив наш. — А.М.).

Субъект права личной собственности и личного пользования имуществом колхозного двора, субъект обязанностей, лежащих на нем, — это советские граждане — члены колхозного двора, ведущие совместно подсобное хозяйство в соответствии с уставом сельскохозяйственной артели и выступающие как совместные собственники имущества и совместные пользователи приусадебного участка земли.

Таким образом, основными, общими для всех отраслей советского права категориями субъектов являются граждане (физические лица<sup>1</sup>) и организации.

Среди организаций, признаваемых субъектами советского права, важно различать прежде всего государственные организации и общественные организации трудящихся как две основные формы объединения труда, средств производства и основные формы политической организации общества.

Субъектом прав, непосредственно принадлежащих всему советскому народу, выступает Советское социалистическое государство как общенародная организация.

## ГЛАВА II ГРАЖДАНЕ КАК СУБЪЕКТЫ СОВЕТСКОГО ПРАВА

### § 1. Содержание и юридическая природа правосубъектности советских граждан

Вопрос о правовом положении граждан — один из аспектов более общей проблемы взаимоотношения личности и общества, социального положения личности в данном обществе. Права и свободы являются не естественным придатком отвлеченного индивида, «свободной

---

<sup>1</sup> В дальнейшем мы пользуемся термином «граждане», так как в настоящей работе речь идет главным образом о физических лицах, являющихся советскими гражданами.

личности», о которой так любит трубить буржуазная пропаганда. Личность никогда и нигде не существует вне общества, а права и свободы личности — это результат борьбы или сотрудничества классов, продукт развития общественного и государственного строя, существующего в данной стране.

«Критерием подлинной свободы и счастья, — говорил на XXII съезде КПСС товарищ Н.С. Хрущев, — является такой общественный строй, который освобождает человека от гнета эксплуатации, предоставляет ему широкие демократические права, обеспечивает возможности жить в достойных условиях, дает ему уверенность в завтрашнем дне, раскрывает его индивидуальные способности и таланты, укрепляет сознание, что его труд идет на пользу всего общества. Именно социализм является таким общественным строем»<sup>1</sup>.

С первых дней своего существования Советская власть предоставила трудящимся права и свободы, отвечающие их коренным интересам: право трудящегося крестьянства на бесплатное наделение землей, право наций на самоопределение, право трудящихся на 8-часовой рабочий день, на оплачиваемый отпуск, на социальное страхование за счет государства, на участие в осуществлении государственной власти; политические свободы для трудящихся — свободу собраний, митингов, союзов, выражения мнений.

Тем самым Советская власть на деле показала трудящимся, чьи интересы она защищает, сплотила широкие народные массы вокруг пролетариата на дальнейшую борьбу против контрреволюционной буржуазии, за победу социализма.

Победа социализма позволила закрепить в Конституции СССР важнейшие социальные права трудящихся, прочно гарантированные трудящимся неуклонным развитием социалистического строя. В связи с ликвидацией эксплуататорских классов и причин, порождающих эксплуатацию человека человеком, отпали существовавшие ранее ограничения прав эксплуататорских элементов. Политические права и свободы предоставлены всем советским гражданам на началах подлинного равноправия.

Правосубъектность советских граждан характеризуется подлинным социалистическим демократизмом, вытекающим из самой сущности советского строя. Вся политика Коммунистической партии и Советского государства проникнута заботой о человеке, направлена на всемерное развитие социалистического производства в интересах повышения жизненного уровня трудящихся, на охрану труда и счастливой жизни советских людей, их прав и законных интересов.

В Конституции СССР получили свое выражение такие демократические принципы правового положения личности в советском обще-

---

<sup>1</sup> Н. С. Хрущев, Отчет Центрального Комитета Коммунистической партии Советского Союза XXII съезду партии, М., 1961, стр. 103.

стве, как наиболее полное предоставление всем гражданам политических и социальных прав, соответствующих коренным интересам трудящихся; обеспечение подлинной свободы и неприкосновенности личности; полное равноправие граждан во всех областях хозяйственной, государственной, общественно-политической и культурной жизни; гарантированность прав советских граждан; единство их прав и обязанностей перед советским обществом и государством.

В период развернутого строительства коммунизма эти принципы правового статуса граждан будут неуклонно расширяться. Получит всемерное развитие свобода личности и права советских граждан. Это обязывает рассмотреть правосубъектность советских граждан прежде всего с точки зрения ее социально-политического содержания, показать развитие прав и свобод советских граждан в период развернутого строительства коммунизма.

Правосубъектность граждан в советском обществе характеризуется *социалистическим содержанием* прав, предоставленных советскому гражданину, и возложенных на него обязанностей. Все права и обязанности советского гражданина отвечают интересам трудящихся масс, целям дальнейшего развития социалистического общества по пути к коммунизму. Социалистический строй предоставил трудящимся самые широкие права и свободы: право участвовать в осуществлении государственной власти, политические свободы, свободу и неприкосновенность личности, величайшие социальные права — право на труд, на отдых, на образование, материальное обеспечение и многие другие права.

Вместе с тем социалистическое государство возлагает на каждого гражданина обязанности трудиться на благо общества, соблюдать законы и правила социалистического общежития, защищать свою социалистическую Родину, честно относиться к общественному долгу и т.п. В советском обществе всеми правами и свободами пользуется тот, кто честно исполняет свои обязанности перед обществом. Использование прав в противоречии с интересами общества, в ущерб целям коммунистического строительства недопустимо и в ряде случаев карается законом. Например, недопустимо применение наемного труда в мелком частном хозяйстве, использование личной собственности, приусадебного участка земли в целях извлечения нетрудовых доходов. Социалистический характер прав и свободы личности базируется на том, что трудящимся прочно обеспечена свобода от эксплуатации, нищеты и национального гнета. В этом состоит существо социалистического общества и основа подлинной социальной справедливости. Поэтому в числе прав советских граждан нет места праву частной собственности на средства производства, свободе предпринимательства, «свободе» пропаганды войны и национальной розни.

Социально-политическое и идейное единство советского народа, вся система социалистической демократии обуславливают единство прав и обязанностей граждан, социалистических по своему содержанию, отвечающих подлинным интересам всего советского народа, каждого гражданина и целям строительства коммунистического общества.

В пределах единого социалистического содержания права и обязанности советских граждан можно подразделить *по их социальному назначению*<sup>1</sup> на три основные группы:

1. Политические права и обязанности.
2. Социально-экономические права и обязанности.
3. Личные права и обязанности.

*К области политических прав и обязанностей* относятся прежде всего права и обязанности граждан, *обеспечивающие их активное участие в государственной и общественно-политической жизни*. Это — избирательные права, право поступления на государственную службу, право участвовать в обсуждении проектов государственных актов и вносить предложения в государственные органы, право на объединение в общественные организации, свобода слова, печати, собраний, уличных шествий и демонстраций. К числу политических обязанностей относятся воинская обязанность, обязанность соблюдать законы и правила общежития, обязанность честно относиться к общественному долгу, активно бороться с антиобщественными поступками.

К области политических прав относятся также *права, обеспечивающие охрану интересов личности Советским государством и общественными организациями*. К числу этих прав мы относим право на обращение к государственным органам и органам общественности с целью защиты своих прав и интересов, право граждан на защиту в уголовном процессе.

Право граждан на защиту иногда относят к области личных свобод, а не к области политических прав<sup>2</sup>. Право обвиняемого на защиту является одним из прав, обеспечивающих неприкосновенность личности

<sup>1</sup> Классификация основных прав и обязанностей советских граждан по их социальному назначению проводится в ряде работ советских юристов. См., например, А. И. Денисов, Основные права и обязанности граждан, М., 1948, стр. 3; Н. Г. Александров, Трудовое правоотношение, М., 1948, стр. 199; А. И. Денисов и М. Г. Кириченко, Советское государственное право, М., 1957, стр. 249–250; Я. Н. Уманский, Великие права советских граждан, гарантированные Конституцией СССР, М., 1954, стр. 10; его же, Советское государственное право, М., 1959, стр. 376; А. И. Лепешкин, Курс Советского государственного права, том первый, М., 1961, стр. 489–490 (далее всюду: А. И. Лепешкин, Курс...). Попытка классификации социального содержания правоспособности граждан — см. также О. А. Красавчиков, указанная статья, «Правоведение», 1960 г. № 1.

<sup>2</sup> См. Я. Н. Уманский, Великие права советских граждан, гарантированные Конституцией СССР, М., 1954, стр. 70; его же, Советское государственное право, М., 1959, стр. 376; О. А. Красавчиков, указанная статья, «Правоведение» 1960 г. № 1, стр. 21.

и защиту законных прав и интересов гражданина в уголовном процессе, т.е. в процессе осуществления государственными органами функций расследования преступлений и правосудия. Оно характеризует собой один из принципов судебной политики Советского государства. Поэтому его нельзя отнести к числу прав, обеспечивающих личные способности и стремления гражданина. Мы относим это право к числу политических прав, обеспечивающих охрану интересов граждан.

Дальнейшее развитие социалистического демократизма повлечет за собой расширение политических прав советских граждан и повышение их роли в жизни советского общества. Например, все большее развитие и осуществление получит право граждан участвовать в управлении делами общества благодаря повышению роли Советов, профсоюзов и других общественных организаций и расширению демократических принципов их деятельности.

Наиболее широкой группой прав и обязанностей граждан являются *социально-экономические права и обязанности*, обеспечивающие участие граждан в хозяйственной и культурной жизни и удовлетворение их материальных и культурных потребностей.

Социально-экономические права граждан связаны с распределением общественного продукта, о котором говорит К. Маркс в «Критике Готской программы».

Различные категории этих прав мы связываем с соответствующей частью расходов на удовлетворение потребностей общества.

К социально-экономическим правам и обязанностям относятся, во-первых, трудовые права и обязанности граждан, которые обеспечивают приложение гражданами своего труда в области производства материальных и культурных благ, в области культуры, здравоохранения, управления, а также получение ими в порядке распределения по труду «...той части предметов потребления, которая делится между индивидуальными производителями коллектива»<sup>1</sup>.

Право на труд и трудовые обязанности граждан направляют труд советских людей на благо общества, обеспечивают активное участие граждан в общественно полезном труде.

В период развернутого строительства коммунизма воспитание граждан в духе добросовестного отношения к трудовым обязанностям, в духе необходимости труда на пользу общества приобретает первостепенное значение.

Наряду с возрастанием материальных и моральных стимулов к труду сохраняется еще необходимость и применения мер принуждения к лицам, уклоняющимся от общественно полезного труда и ведущим паразитический образ жизни.

Товарищ Н.С. Хрущев говорил: «Коммунистическое воспитание имеет важнейшей задачей — утвердить каждого в сознании того, что

<sup>1</sup> К. Маркс и Ф. Энгельс, Избранные произведения, т. II, М., 1955, стр. 13.

человек не может жить без труда, не создавая средства к жизни. Все хорошее, что делает советский человек, он делает для себя и всего общества. Добросовестно относиться к своей работе, все делать вовремя и хорошо — значит на деле заботиться о своих товарищах, которые также работают для всех, в том числе и для тебя. В этом выражается товарищеское сотрудничество и взаимопомощь людей нового общества»<sup>1</sup>.

Полностью сохраняется значение прав граждан на получение доходов по труду.

В Программе Коммунистической партии Советского Союза говорится: «Партия исходит из ленинского положения о том, что строительство коммунизма должно опираться на принцип материальной заинтересованности. Оплата по труду в течение предстоящего двадцатилетия останется основным источником удовлетворения материальных и культурных потребностей трудящихся»<sup>2</sup>.

После XX съезда КПСС последовательно осуществляются крупные мероприятия по упорядочению оплаты труда рабочих и служащих, в ходе которых право граждан на оплату труда приводится в соответствие с новыми условиями производства, ликвидируются несоответствия, возникшие в оплате труда отдельных категорий трудящихся, неоправданный разрыв между низкооплачиваемыми и высокооплачиваемыми группами работников.

По мере дальнейшего движения нашей страны к коммунизму постепенно будет сокращаться разница между высокими и сравнительно низкими доходами за счет подъема благосостояния народа, повышения квалификации все большей массы рабочих и служащих и соответственного сокращения разницы в оплате труда. «При подъеме благосостояния всего населения, — говорится в Программе КПСС, — низкие уровни доходов подтянутся к более высоким, постепенно сократится разница между доходами крестьян и рабочих, низкооплачиваемых и высокооплачиваемых трудящихся, между доходами населения различных районов страны»<sup>3</sup>.

Во-вторых, к социально-экономическим правам следует отнести *права граждан на получение от общества материальных и культурных благ из общественных фондов* независимо от количества и качества их труда. В «Критике Готской программы» К. Маркс указывал, что уже на низшей фазе коммунизма доля расходов, предназначенных для «совместного удовлетворения потребностей» за счет общества «... сразу же значительно возрастет по сравнению с тем, какова она в современном (т.е. буржуазном. — А.М.) обществе, и будет все более

<sup>1</sup> Н. С. Хрущев, О Программе Коммунистической партии Советского Союза, М., 1961, стр. 94.

<sup>2</sup> «Правда» 2 ноября 1961.

<sup>3</sup> «Правда» 2 ноября 1961.

возрастать по мере развития нового общества»<sup>1</sup>. Значение расходов Советского государства и колхозно-кооперативных организаций, направленных на бесплатное удовлетворение нужд трудящихся, особенно возросло в период развернутого строительства коммунизма. В настоящее время этими формами обслуживания охвачены десятки миллионов трудящихся, и в них следует видеть зримые черты будущего коммунистического распределения материальных благ<sup>2</sup>. В соответствии с этим возрастает и значение таких прав граждан, как *право на материальное обеспечение в старости и в случае потери трудоспособности*, право на получение государственных пособий и стипендий, право на образование, на бесплатную медицинскую помощь, на получение жилых помещений и других материальных благ из общественных фондов. Коммунистическая партия намечает значительный рост общественных фондов потребления, за счет которых будут все больше удовлетворяться личные потребности людей. Темпы роста этих фондов превысят темпы увеличения индивидуальной оплаты по труду.

По мере роста национального богатства в течение двадцатилетия получают новое развитие права граждан на пользование общественными фондами. Так, право на материальное обеспечение распространится на всех колхозников, повысятся размеры пенсий. Дальнейшее развитие получают право на бесплатное образование во всех учебных заведениях, право на бесплатную медицинскую помощь, которая будет включать бесплатное получение медикаментов и санаторное лечение больных. Право на содержание детей в детских учреждениях также станет осуществляться бесплатно. Гражданам будут предоставлены новые права на бесплатное пользование общественными фондами: коммунальным транспортом, квартирными и коммунальными услугами, некоторыми другими видами бытового обслуживания.

Пользование общественными фондами бесплатно, независимо от того, связано оно с переходом части общественного продукта в личную собственность или нет, является практическим осуществлением коммунистического принципа распределения общественного продукта по потребностям. Именно поэтому эта группа прав граждан преобразуется в социальные права личности, которые уже в форме общественных, неюридических возможностей будут развиваться при коммунизме, когда полностью исчерпают себя принцип распределения по труду и товарно-денежные отношения, порождающие в условиях социализма особые категории имущественных прав и обязанностей в гражданских, трудовых и колхозных правоотношениях социалистического общества.

<sup>1</sup> К. Маркс, Ф. Энгельс, Избранные произведения, т. II. М., 1955, стр. 13.

<sup>2</sup> См. Н. С. Хрущев, О контрольных цифрах развития народного хозяйства СССР на 1959–1965 годы, М., 1959, стр. 109, 113–114.

*Гражданские имущественные права и обязанности* составляют третью группу социально-экономических прав граждан в советском обществе. Эти права не связаны непосредственно с получением какой-либо особой доли общественного продукта (за исключением имущественных прав, связанных с вознаграждением за творческий труд, затраченный автором и изобретателем на создание произведения или изобретения)<sup>1</sup>. Они направлены на обеспечение тех материальных и культурных интересов граждан, которые «опосредствуются случайной определенностью индивидуума», удовлетворяются в процессе обмена и потребления уже полученных ими от общества материальных благ<sup>2</sup>. В социалистическом обществе этот обмен производится не бесплатно, а с учетом закона стоимости. Гражданские имущественные права являются средством обеспечения условий эквивалентного обмена товаров и их потребления.

К числу гражданских имущественных прав относятся право личной собственности<sup>3</sup>, право наследования имущества, а также большая группа обязательственных прав.

В период развернутого строительства коммунизма большое значение приобретают те гражданские права, которые не связаны с переходом в личную собственность общественного имущества — права пользования общественными фондами. Примером могут служить права граждан на получение напрокат автомашин, бытовых приборов, мебели, сезонных предметов домашнего обихода. Права граждан на прокат общественного имущества будут неуклонно расширяться по мере роста производства предметов народного потребления.

В Основах гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик закреплена как элемент содержания гражданской правоспособности возможность «иметь право пользования жилыми помещениями и иным имуществом» (ст. 9). Это положение отвечает тенденции развития сферы товарного обращения в период развернутого строительства коммунизма. Дальнейшее развитие гражданских прав

<sup>1</sup> См. Б. С. Антимонов и Е. А. Флейшиц, Авторское право, М., 1957, стр. 126, 127; те же авторы, Изобретательское право, М., 1960, стр. 197 и след.

<sup>2</sup> См. К. Маркс, К критике политической экономии, М., 1949, стр. 199–200.

<sup>3</sup> А. И. Лепешкин относит право личной собственности граждан к личным правам граждан (см. Курс..., стр. 490, 518–519). Он не аргументирует этого положения, указывая, что к числу социально-экономических прав надо отнести лишь те права, которые непосредственно связаны с материальным производством (см. там же, стр. 489). Нам представляется это неверным. Право личной собственности является производным от социалистической собственности, обусловлено в настоящее время товарно-денежной формой обращения. Оно имеет имущественное содержание и служит одним из условий материального удовлетворения личных интересов. Тем самым право личной собственности существенно отлично от неимущественных прав и сближается с социальными правами, имеющими экономическое содержание. Как и другие гражданские имущественные права, право личной собственности связано с участием граждан в товарном обращении и потреблении материальных благ и тем самым отличается от прав на участие в общественном производстве, распределении национального дохода отмеченных нами выше.

пойдет от пользования общественным имуществом за плату к бесплатному пользованию жилищами, санаториями, машинами, мебелью и прочим общественным имуществом, которое не нужно будет иметь в личной собственности и не нужно будет оплачивать, так как законы товарного обмена постепенно отомрут.

Особую категорию прав и обязанностей советских граждан составляют *личные права и обязанности*, индивидуализирующие личность гражданина и обеспечивающие трудящимся применение и развитие их творческих способностей, духовных интересов и личных склонностей<sup>1</sup>, а также опосредствующие личные взаимоотношения граждан между собой. Это — право неприкосновенности личности, жилища и тайны переписки, право на имя и на изменение имени, отчества и фамилии, права авторства на произведение или изобретение. К личным правам надо, по нашему мнению, отнести и право вступления в брак, право на усыновление и осуществление опеки, право выбора профессии и места жительства, свободу совести, свободу передвижения по территории государства. Для реализации таких прав достаточно личных действий и соглашений граждан.

Лишь в некоторых случаях необходима регистрация, с которой связана защита субъективных прав государством и охрана общественных интересов (регистрация брака, рождения, перемены имени).

Личные обязанности граждан — это обязанности, соответствующие личным правам: обязанность уважать неприкосновенность личности, жилища и тайну переписки, личные обязанности супругов и лиц, состоящих в родстве, обязанность регистрации актов гражданского состояния.

Классификация прав и обязанностей по их социальному назначению показывает, что правовой статус советских граждан обеспечивает им широкие возможности участвовать во всех областях государственной, хозяйственной, культурной и общественно-политической жизни социалистического общества, обеспечивает полную свободу личности и охрану личных интересов каждому члену общества.

По мере успехов развернутого коммунистического строительства система прав и обязанностей граждан будет неуклонно развиваться и совершенствоваться.

**«Переход к коммунизму, — говорится в Программе КПСС, — означает всемерное развитие свободы личности и прав советских граждан.** Социализм предоставил и гарантировал трудящимся самые широкие права и свободы. Коммунизм несет трудящимся новые великие права и возможности»<sup>2</sup>. Вместе с тем в Программе КПСС подчеркивается значение воспитания трудящихся в духе добровольного, добросовест-

<sup>1</sup> См. Е. А. Флейшиц, *Личные права граждан СССР и капиталистических стран*, М., 1941, стр. 95–96.

<sup>2</sup> «Правда» 2 ноября 1961.

ного исполнения своих обязанностей, ведущего к органическому соединению прав с обязанностями в осуществлении единых норм будущего коммунистического общества.

\* \* \*

С точки зрения юридической природы в правовом статусе советских граждан различаются:

- 1) общие права и обязанности (элементы правоспособности);
- 2) права и обязанности определенного содержания.

В правовой статус советских граждан входят, например, такие *гражданские права*, как право иметь имущество в личной собственности, возможность иметь право пользования жилым помещением, иметь авторские права на произведения науки, литературы и искусства, на открытия, изобретения, рационализаторские предложения. Эти права предусмотрены в ст. 9 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик как элементы гражданской правоспособности граждан. Представляется, что было бы полезно указать в этой статье Основ и общие обязанности граждан, например, обязанность использовать личное имущество исключительно для потребительских нужд, исполнять обязательства, охранять личные и имущественные интересы других лиц и нести ответственность за причиненный вред.

В области трудового права правовой статус граждан выражен в таких основных правах и обязанностях, как право на труд, право на отдых, обязанность блюсти дисциплину труда. Эти основные права и обязанности являются конституционной предпосылкой возникновения разнообразных трудовых субъективных прав и обязанностей граждан в трудовых правоотношениях, т.е. элементами трудовой правоспособности.

В правовой статус граждан входят и такие общие права, как право поступать в колхоз, право вступать в брак, право обращения к суду за защитой, к органам государства с жалобами и заявлениями. Все эти общие права и обязанности служат предпосылкой участия граждан в правовых отношениях, предусмотренных нормами различных отраслей советского права. Поэтому они по своей юридической природе являются *элементами правоспособности граждан*.

К числу прав определенного содержания мы относим политические свободы, избирательные права, право на образование, право на материальное обеспечение и свободу совести. Отраслевыми законодательными актами предусмотрены такие определенные права граждан, как право на получение земли в пользование<sup>1</sup>, право определенных кате-

<sup>1</sup> Г.А. Аксенонок предлагает рассматривать это право как земельную правоспособность граждан (см. Г.А. Аксенонок, Земельные правоотношения в СССР, стр. 119 и след.). Однако едва ли верно, что право на получение земли является «равным общим правом граждан», служащим предпосылкой земельных правоотношений. Содержание этого права точно определено для различных категорий лиц, указанным размером и целевым назначением участка земли. Права землепользователя сводятся поэтому к

горий лиц на трудоустройство, родительские права, право на усыновление и осуществление опеки и некоторые другие.

*Обязанности граждан* также в своем большинстве носят определенный характер. Таковы основные обязанности нести военную службу, беречь и укреплять социалистическую собственность, соблюдать законы, дисциплину труда, а также предусмотренные отраслевыми актами обязанности регистрации актов гражданского состояния, обязанность являться по вызову в суд и давать свидетельские показания, обязанности, вытекающие из различных административных правил (правил паспортного режима, уличного движения и т.п.) и из запретов уголовно-правовых норм.

В науке советского гражданского права различаются понятия правоспособности и *дееспособности граждан*. Это разграничение прямо вытекает из текста Гражданского законодательства. Гражданская правоспособность определяется как «... способность иметь гражданские права и обязанности...», а дееспособность — как «... способность лица своими действиями приобретать гражданские права и создавать для себя гражданские обязанности...»<sup>1</sup>. Таким образом, наличие правоспособности не связано с тем — признается за личными действиями человека юридическое значение или нет. Дееспособность возникает тогда, когда действиям лица ввиду его достаточной умственной зрелости придается юридическое значение.

*Дееспособность по существу и означает способность человека к совершению личных юридических действий*, направленных на осуществление им своих прав и обязанностей, на приобретение новых субъективных прав и обязанностей<sup>2</sup>, а также способность нести личную ответственность за свои неправомерные действия.

Дееспособность следует рассматривать не как составную часть правового статуса, а как особое качество правосубъектности, служащее условием осуществления прав и обязанностей.

Как правило, субъект права обладает дееспособностью. Однако в области гражданского права и процесса гражданин признается субъектом права и при отсутствии дееспособности. Разграничение правоспособности и дееспособности совершенно необходимо для *имущественных право-*

---

*осуществлению* права на получение земли в пользование, предоставленного данной категории граждан (колхозникам, единоличникам, рабочим и служащим совхозов или жителям городов и т.п.), а не к приобретению каких-либо новых прав и обязанностей на основе общей правоспособности. Предпосылкой земельных правоотношений служит административная правоспособность граждан, поскольку отвод земли происходит в административном порядке.

<sup>1</sup> Ст.ст. 4 и 7 ГК РСФСР и соответствующие статьи гражданских кодексов союзных республик, ст. 8 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик.

<sup>2</sup> Такое определение дееспособности дают румынские авторы С. Гимпу и С. Гроску (см. *Capacitatea si reprezentarea persoanelor fizice în dreptul Republicii Populare Române, Bucuresti, 1960, p. 12*). С.Ф. Кечежян также связывает дееспособность с возможностью совершения действий, вызывающих юридические последствия (см. *Правоотношения...*, стр. 85).

*отношений* граждан, регулируемых советским гражданским правом. Без такого разграничения невозможно было бы, например, наследование малолетними детьми, пользование ими жилищем, земельными участками на равных правах с родителями. Признание умалишенных и малолетних неправоеспособными привело бы к существенному ущемлению их имущественных интересов. Поэтому наличие гражданской правоспособности не зависит от возраста и психического состояния лица, а наличие гражданской дееспособности гражданина зависит от этих условий<sup>1</sup>.

Возможность разделения гражданской право- и дееспособности граждан обусловлена характером имущественных правоотношений в сфере обмена и личного потребления, которые *не требуют обязательного личного участия субъекта права*, допускают возможность совершения сделок другим лицом<sup>2</sup>. В связи с этим в гражданском праве широко развит *институт представительства* на основе закона или договора поручения<sup>3</sup>. Представительство в области гражданских правоотношений не противоречит интересам государства, а для граждан создает дополнительные возможности удовлетворения их имущественных интересов.

Различие право- и дееспособности граждан и институт представительства имеют место также в гражданском процессуальном праве<sup>4</sup>. Оно соответствует различию гражданской право- и дееспособности.

Однако перепоручение личных действий другим лицам явно немыслимо в брачно-семейных, трудовых, колхозных правоотношениях. Это хорошо обосновано советскими учеными для трудовых правоотношений<sup>5</sup>. Трудовая деятельность может *осуществляться только самим трудоспособным лицом*. Распоряжение чужой способностью к труду несовместимо с гражданской свободой, означает порабощение личности, которое немыслимо для советского общества. Поэтому в области трудового права гражданин не может обладать правоспособностью без дееспособности. Эти качества неразделимы. Аналогичное положение имеет место в области брачно-семейных и колхозных отношений.

В сфере государственного, административного, земельного, уголовного права, где значительное место в правовом статусе граждан занимают права и обязанности определенного содержания, дееспособ-

<sup>1</sup> См. С. Н. Братусь, *Субъекты...*, стр. 18.

<sup>2</sup> См. Н. Г. Александров, *Трудовое правоотношение*, стр. 148–149.

<sup>3</sup> Договор поручения является не замещением дееспособности, а лишь поручением совершить определенные действия (ст. 251 ГК). Мы ссылаемся на него лишь для того, чтобы показать возможность передачи полномочий на совершение гражданских юридических действий другим лицам.

<sup>4</sup> См. ст. 28 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик. Ст.ст. 2, 12, 15 ГПК РСФСР. Ст.ст. 43 и 91 КЗоБСО РСФСР.

<sup>5</sup> См. Н. Г. Александров, *Трудовое правоотношение*, стр. 173; А. Е. Пашерстник, *Право на труд*, 1951, стр. 28 и др.

способность означает для граждан возможность самостоятельно осуществлять эти права и обязанности юридическими действиями. В этих отраслях советского права также можно отметить отдельные права, которые принадлежат недееспособным лицам и осуществляются через представителей. Например, право на получение земли в пользование принадлежит детям наряду с родителями, но малолетние не могут сами требовать выдела своей доли, наделения их земельным участком<sup>1</sup>. Право на пенсию по случаю потери кормильца имеют малолетние и несовершеннолетние члены семьи умершего, состоявшие на его иждивении. Но назначение пенсии происходит здесь по заявлениям родителей либо органов опеки.

Для наличия права на образование, на медицинскую помощь также не обязательно требуется дееспособность. Г.И. Петров правильно указывает, что права ребенка на поступление в школу осуществляют его родители<sup>2</sup>. Следует лишь подчеркнуть, что под «осуществлением права» имеется в виду совершение *юридических действий* родителями (запись ребенка в школу, выполнение закона о всеобщем обучении), а не само обучение в школе, которое не порождает правоотношений для ребенка.

Однако большинство прав определенного содержания может осуществляться только личными юридическими действиями, при личном участии самого носителя права. Таким путем осуществляются, например, право избирать и быть избранным в государственные органы, право объединения в общественные организации, политические свободы, право занимать государственные или общественные должности. Эти права не возникают с момента рождения. Лишь тогда, когда гражданин достигает установленного законом возраста, подобные «личные» (т.е. осуществляемые лишь личными действиями) права предоставляются гражданину и могут осуществляться только им самим (хотя в отдельных случаях и допускается помощь других лиц).

Например, право избирать в государственные органы возникает при достижении 18 лет и осуществляется только лично. До 18 лет у гражданина нет не только способности осуществлять это право (т.е. дееспособности), но и способности иметь его, т.е. нет самого права<sup>3</sup>. То же самое следует сказать о таких правах, как право быть опекуном, попечителем, право занимать те или иные должности в государственном аппарате. До достижения указанного законом возраста подобных прав у гражданина не возникает, а с достижением

<sup>1</sup> См. ст.ст. 43, 67, 73, 75, 88 ГК РСФСР. Подробнее об этом см. Г. А. Аксененко, Земельные правоотношения в СССР, стр. 121–122.

<sup>2</sup> См. Г. И. Петров, Сущность..., стр. 75.

<sup>3</sup> Ц.А. Ямпольская неправильно различает право- и дееспособность применительно к избирательным правам, полагая, что способность обладать этими правами возникает независимо от возраста (см. ее статью в сборнике «Вопросы советского государственного права», М., 1959, стр. 155–156). Критику этого положения см. О. С. Иоффе и М. Д. Шаргородский, Вопросы теории права, стр. 209.

этого возраста — возникает и право, и «способность его осуществления». Поэтому в указанных случаях определенные права возникают только у дееспособного гражданина.

Дееспособность не следует рассматривать как «способность осуществлять обязанности», вытекающие из административных правил и уголовно-правовых запретов. Соблюдение этих обязанностей осуществляется либо простым бездействием, либо действиями, не влекущими за собой юридических последствий. Дееспособность означает *возможность нести личную ответственность за нарушение юридических обязанностей*. В области гражданского права возможность нести личную ответственность за причинение вреда (деликтоспособность) рассматривается как содержание дееспособности<sup>1</sup>. Такая ответственность возможна только для дееспособного субъекта.

Следует при этом иметь в виду, что в области гражданского права имеет место *имущественная ответственность недееспособного* по сделкам, заключенным его представителем, поскольку последние порождают обязанности для представляемого. Это — один из случаев ответственности не за свои, а за чужие действия.

В области уголовного, административного, трудового права ответственность всегда носит личный характер, и обязанности неимущественного содержания возникают здесь только для дееспособного лица. Поэтому возможность нести ответственность является здесь одной из черт единого качества правосубъектности.

## **§ 2. Возникновение и прекращение правосубъектности граждан по советскому праву**

Условия возникновения и прекращения правосубъектности граждан установлены Советским государством в полном соответствии с интересами трудящихся, на началах подлинного демократизма.

Важнейшей политической предпосылкой признания лица полноправным субъектом советского права является *принадлежность к советскому гражданству*. Институт советского гражданства — это совокупность норм советского государственного права, определяющих круг лиц, признаваемых гражданами СССР, порядок приема в советское гражданство, выхода из него и порядок лишения гражданства СССР<sup>2</sup>. Регламентируя порядок приобретения советского гражданства и выхода из него, институт гражданства не содержит норм, устанавливающих права и обязанности лиц, состоящих в гражданстве СССР, за

<sup>1</sup> См. С. Н. Братусь, Субъекты..., стр. 64; Е. А. Флейшиц, Обязательства из причинения вреда и из неосновательного обогащения, М., 1951, стр. 96.

<sup>2</sup> Эти вопросы регламентируются ст. 21 Конституции СССР и соответствующими статьями конституций союзных республик, Законом о гражданстве СССР 19 августа 1938 г. («Ведомости Верховного Совета СССР» 1938, № 11), специальными законами и указами.

исключением норм о порядке перемены гражданства<sup>1</sup>. Совокупность прав и обязанностей граждан СССР определяется не институтом гражданства, а Конституцией и законами СССР и союзных республик. Отсюда следует, что гражданство — не особый элемент, а предпосылка правосубъектности советских граждан.

Значение советского гражданства заключается в том, что оно является официальным выражением принадлежности лица к советскому народу, к населению Советского государства. Из этой принадлежности вытекает обязанность государства охранять интересы советских граждан как на территории СССР, так и за его пределами, а также *возможность применения к лицу всех законов*, определяющих правовое положение личности на территории СССР и за его пределами<sup>2</sup>.

Как же влияет признание лица гражданином СССР на объем и содержание его правосубъектности?

Приобретение советского гражданства предполагает, что с достижением совершеннолетия лицо приобретает *полный объем правосубъектности*, допускаемой советскими законами.

Единое союзное гражданство, установленное ст. 21 Конституции СССР для граждан всех союзных республик, является важнейшим условием обеспечения равноправия граждан независимо от национальности. Согласно конституциям союзных республик граждане других союзных республик пользуются одинаковыми правами с гражданами данной союзной республики. Прием иностранцев в советское гражданство также не зависит от их национальности и расы.

Правосубъектность, возникающая на основе советского гражданства, не может быть изменена без указанных в законе оснований. Таким образом, советское гражданство является условием *равного применения к лицу всех советских законов*.

Лица, проживающие на территории СССР и не имеющие советского гражданства, обладают статусом иностранцев<sup>3</sup> или лиц без гражданства.

В настоящей работе мы рассматриваем лишь вопрос о предпосылках действия советского законодательства в отношении иностранцев, т.е. о предпосылках их правового статуса по советскому праву<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> См. ст.ст. 4 и 6 Закона 19 августа 1938 г. и ст. 35 КЗоБСО РСФСР.

<sup>2</sup> См. «Советское государственное право», М., 1938, стр. 275; Д. Гайдуков, Гражданство СССР, 1940, стр. 10; «Краткий юридический словарь», 1945, стр. 77; А. И. Лепешкин, Курс..., стр. 457–458.

<sup>3</sup> Этот принцип нашел свое отражение в ряде соглашений СССР со странами народной демократии (см., например, ст. 8 Конвенции между СССР и Народной Республикой Болгарией «Об урегулировании вопроса о гражданстве лиц с двойным гражданством» и соответствующие статьи конвенций с другими социалистическими государствами). «Ведомости Верховного Совета СССР» 1958 г. № 7, стр. 141.

<sup>4</sup> Подробное рассмотрение содержания правового положения иностранцев выходит за рамки нашей работы, так как здесь нам пришлось бы обратиться к международному частному праву, иностранному законодательству. См. об этом М. М. Богуславский и А. А. Рубанов, Правовое положение иностранцев в СССР, М., 1959, Л. А. Лунц, Международное частное право, М., 1949, стр. 141–164.

Особенность правового статуса иностранцев заключается прежде всего в том, что они не утрачивают связи с государством, гражданами которого являются и, в то же время, находясь на территории СССР либо вступая в правоотношения, возникающие на его территории (например, в силу открытия наследства), подпадают под суверенитет Союза ССР. Вследствие этого двойственного положения на иностранцев распространяется как действие советских законов, так в определенных случаях и действие законов иностранного государства.

На лиц без гражданства, наличие которых в СССР в каждый данный момент объясняется различными причинами, распространяется советское законодательство, и на территории СССР они выступают только как субъекты советского права.

Источником правосубъектности иностранцев согласно п. «п» ст. 14 Конституции СССР является союзное законодательство о правах иностранцев, а также действующее республиканское законодательство<sup>1</sup>.

Правовое положение иностранцев и лиц без гражданства определяется советским законодательством на основе принципа полного равноправия граждан независимо от пола, национальности, расы, цвета кожи, вероисповедания. Иностранцы и лица без гражданства пользуются в принципе всеми социально-экономическими и личными правами, предоставленными законом гражданам СССР<sup>2</sup>. Они несут также уголовную ответственность наравне с гражданами СССР, за исключением дипломатических представителей и иных лиц, пользующихся правом экстерриториальности, а также иностранцев, совершивших преступления вне пределов СССР<sup>3</sup>.

Таким образом, социальные и личные права иностранцев и лиц без гражданства по общему правилу приравнены к статусу советских граждан. В указанных выше областях им предоставлен так называемый «национальный режим», т.е. действует принцип общепризнанных норм международного права.

---

<sup>1</sup> Международные соглашения, нормы международного права определяют лишь объем и порядок применения советских или иностранных законов к гражданам иностранных государств. Прямое регулирование прав иностранцев международными соглашениями имеет место только в силу прямого указания закона или соглашения (см. ст. 129 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик).

<sup>2</sup> В области гражданского и семейного права это прямо предусмотрено законом (см. ст. 8 Постановления ВЦИК от 11 ноября 1922 г. о введении в действие ГК РСФСР — СУ РСФСР 1922 г. № 7, ст. 904 и соответствующие статьи законов о введении в действие ГК других союзных республик; ст.ст. 35, 36 КЗоБСО РСФСР и соответствующие статьи КЗоБСО других союзных республик). Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик также закрепляют этот принцип (ст.ст. 122, 123). В области советского трудового, земельного, процессуального права это вытекает из самого смысла законодательства, из ст. 123 Конституции СССР, не допускающей ограничения прав граждан по национальному признаку.

<sup>3</sup> См. ст. 4 Основ уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик ст.ст. 4 и 5 УК РСФСР.

Но начала «национального режима» применимы не везде и не всегда. Например, объем политических прав и обязанностей иностранцев и лиц без гражданства уже, чем объем прав и обязанностей советских граждан. Советский закон не предоставляет иностранцам избирательных прав<sup>1</sup>, а также не возлагает на них обязанности нести военную службу. Это связано с тем, что политические права и обязанности каждый гражданин осуществляет в своей стране.

Вместе с тем ст. 129 Конституции СССР предоставляет иностранным гражданам, преследуемым за защиту интересов трудящихся, за научную деятельность или национально-освободительную борьбу, особое политическое право — право убежища. В отличие от капиталистических правительств, не только предоставляющих право убежища террористам и военным преступникам, но и активно поддерживающих их деятельность, враждебную Советскому Союзу, другим социалистическим странам и странам, освободившимся от колониальной зависимости, право убежища в Советском Союзе предоставляется только борцам за демократию, за дело трудящихся и без какого бы то ни было вмешательства в дела других государств. Право убежища в СССР предполагает гарантию безопасного проживания в стране (невыдачу эмигранта преследующему его правительству) и пользование всеми демократическими правами и свободами на началах национального режима.

В области административного права граждане иностранных государств, разумеется, несут обязанности соблюдать общественный порядок и могут быть привлечены к административной ответственности. Защита их прав и интересов, в частности регистрация актов гражданского состояния, обращение в органы советского государственного управления, осуществляется иностранцами через свои консульские представительства.

В области советского гражданского и трудового права допускается возможность установления специальными законами ограничений отдельных прав иностранцев и лиц без гражданства. К числу таких специальных ограничений относится, например, правило ст. 19 Воздушного кодекса СССР, согласно которому в состав экипажа гражданских воздушных судов могут входить только граждане СССР, аналогичное правило Кодекса торгового мореплавания 1929 года для замещения должностей капитанов и некоторых других должностей экипажа судов. Советское законодательство допускает также применение реторсии, т.е. ограничения правового статуса иностранцев тех государств, в которых установлены ограничения для прав советских граждан<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См. ст. 9 Положения о выборах в Верховный Совет СССР, ст. 9 Закона о судостроительстве РСФСР.

<sup>2</sup> Возможность установления указанных ограничений и правило реторсии предусмотрены ст. 8 Постановления ВЦИК о введении в действие ГК РСФСР. Эти правила предусмотрены и ст. 122 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных

Однако все эти ограничения прав иностранцев не означают какого-либо отступления от демократических начал определения правового положения иностранцев и лиц без гражданства в СССР. Они являются общепринятыми в международной практике, вытекают из самого существа государственного суверенитета и необходимости охраны интересов советского народа.

\* \* \*

Предпосылкой возникновения полной правосубъектности советских граждан является достижение определенного в законе возраста.

По советским законам гражданин становится субъектом права с момента рождения<sup>1</sup>. Но при этом возникает еще неполный объем правосубъектности. С момента рождения возникает право лица на признание за ним советского гражданства, право на имя, гражданская правоспособность. Малолетние граждане пользуются правом на образование, а также правом на материальное обеспечение в случае потери кормильца<sup>2</sup>, правом на медицинское обслуживание, правом на получение земли в пользование в составе семьи<sup>3</sup>. Таким образом, за малолетними детьми в СССР признается и обеспечивается возможность пользоваться некоторыми правами, необходимыми для охраны их интересов и потребностей, соответствующих нормальному здоровому развитию ребенка, для подготовки его к общественно полезной деятельности. Естественно, что малолетние не в состоянии самостоятельно защищать свои права и разумно пользоваться ими. Поэтому они по закону не обладают дееспособностью, а защита их прав и интересов возлагается на законных представителей, которые могут действовать исключительно в интересах детей.

С достижением 14 лет правосубъектность граждан несколько расширяется. Несовершеннолетний частично приобретает гражданскую дееспособность<sup>4</sup>. Изменение гражданства детей в возрасте от 14 до 18 лет может последовать только с их согласия<sup>5</sup>. С 16 лет признается

---

республик. Реторсия принимается, обычно, как временная и ответная мера. В порядке реторсии Советское государство добивалось отмены необоснованных таможенных ограничений и других актов дискриминации прав советских граждан в некоторых буржуазных государствах.

<sup>1</sup> Как известно, в области наследственного права, правоспособность возникает еще до рождения ребенка. Это важно для защиты интересов детей, зачатых при жизни наследодателя, но родившихся после открытия наследства (см. примечание к ст. 418 ГК РСФСР).

<sup>2</sup> См. Закон о государственных пенсиях, раздел IV.

<sup>3</sup> См. Г. А. Аксененок, Земельные правоотношения в СССР, стр. 119 и след.

<sup>4</sup> В некоторых случаях дееспособность возникает и ранее. Например, с 10-летнего возраста без согласия усыновляемого не допускается усыновление детей, присвоение им имени, отчества и фамилии усыновителей и запись усыновителей в качестве родителей (ст. 63 КЗоБСО РСФСР).

<sup>5</sup> См. ст. 6 Закона о гражданстве СССР.

возможность вступать в трудовые правоотношения<sup>1</sup>, право поступления в колхоз и другие кооперативные организации<sup>2</sup>. С достижением 16 лет возникают административные права и обязанности (право получения паспорта, обязанность прописки, состоять на воинском учете).

По советскому уголовному праву достижение 16-летнего (в исключительных случаях — 14-летнего) возраста является одним из условий привлечения лица к ответственности<sup>3</sup>. Привлечение к административной ответственности также имеет место лишь с достижением определенного возраста. К сожалению, нормы советского административного права не всегда четко определяют этот возраст. Ц.А. Ямпольская правильно указывала, в частности, что «правила поведения детей и подростков в общественных местах» устанавливают ответственность родителей только за действия детей, но не говорят о подростках от 14 до 16 лет. Она правильно предлагает установить общий возраст административной ответственности с 16 лет<sup>4</sup>. Ответственность подростков с 14 до 16 лет должна носить общественно-воспитательный характер.

Г.И. Петров ошибочно полагает, что частичная административная ответственность граждан возникает со школьного возраста, ссылаясь при этом на «наказания», установленные приказом Министра просвещения РСФСР от 12 декабря 1951 г. «Об укреплении дисциплины в школе»<sup>5</sup>. Меры взыскания по отношению к школьникам носят характер общественного воздействия, а не юридической ответственности.

Полный объем правосубъектности гражданина наступает с достижением 18 лет. С этого момента гражданин наделяется полной дееспособностью и получает, за некоторыми исключениями, все права в политической, хозяйственной и культурной жизни, несет все обязанности. Низкий возраст совершеннолетия позволяет предоставить широкие права молодежи.

Как правило, после достижения совершеннолетия правосубъектность советских граждан не изменяется. Отдельным исключением является возникновение права быть избранным в органы государства с 21 года или с 23 лет. С достижением престарелого возраста или в случаях инвалидности граждане освобождаются от несения некоторых обязанностей (обязанности трудиться, нести военную службу). Право на материальное обеспечение в полном объеме возникает лишь с до-

---

<sup>1</sup> См. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 13 декабря 1956 г. «Об усилении охраны труда подростков», «Ведомости Верховного Совета СССР» 1956, № 24, ст. 529.

<sup>2</sup> См. ст. 7 Примерного устава сельскохозяйственной артели; ст. 8 Примерного устава сельпо.

<sup>3</sup> См. ст. 10 Основ уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик.

<sup>4</sup> См. Ц. А. Ямпольская, указанная статья в сборнике «Вопросы советского государственного права», М., 1958, стр. 158–159.

<sup>5</sup> См. Г. И. Петров, Сущность..., стр. 75, 76.

стижением престарелого возраста (право на пенсию по старости). Но частично это право существует и раньше (право на пенсию по инвалидности, в случае потери кормильца, на пособие по временной нетрудоспособности).

Правосубъектность гражданина прекращается с его смертью. Прекращение правосубъектности гражданина презюмируется также в случае признания безвестно отсутствующего умершим. Вопросу о безвестном отсутствии и его юридическом значении посвящена обширная литература в области советского гражданского права<sup>1</sup>. Поэтому нам нет необходимости возвращаться снова к исследованию этого вопроса. Мы присоединяемся к той точке зрения, согласно которой признание безвестно отсутствующего умершим является актом, устанавливающим презумпцию смерти лица со всеми вытекающими отсюда последствиями. Одним из этих последствий является прекращение правосубъектности гражданина, которое так же презюмируется, как и факт смерти. Как и всякая другая презумпция, известная советскому праву, признание безвестно отсутствующего лица умершим может быть опровергнуто явкой лица, вследствие чего будут восстановлены как правосубъектность, так и сохранившие свое действие субъективные права гражданина.

### § 3. Принцип равноправия советских граждан

Права предоставляются всем советским гражданам, а обязанности возлагаются на них *на началах подлинного равноправия во всех областях хозяйственной, государственной, общественно-политической и культурной жизни.*

Равноправие граждан независимо от национальности, расы, пола, вероисповедания было осуществлено в первые месяцы Советской власти. Великая Октябрьская социалистическая революция могучей волной смела все остатки феодально-сословного неравенства в положении граждан, которые существовали в царской России и были сохранены Временным правительством после Февральской революции. Декретами Октября было упразднено деление населения на сословия и гражданские чины и установлено единое наименование «гражданин Российской республики»<sup>2</sup>, были полностью уравнены права военно-

<sup>1</sup> См. «Советское гражданское право», т. I, М., 1950, стр. 128–129; П. Я. Орловский, Признание безвестно отсутствующего лица умершим в условиях войны, «Социалистическая законность» 1942 г. № 5; Е. Прянишников, Безвестное отсутствие, «Советская юстиция» 1940 г. № 16–18, стр. 13; И. Б. Новицкий, Вопросы гражданского и трудового права в условиях войны, «Ученые записки ВИЮН», вып. III, 1945 г., стр. 122–123; А. К. Юрченко, Безвестное отсутствие по советскому гражданскому праву, автореферат кандидатской диссертации. Минск, 1954; Г. Н. Амфитеатов, Институт безвестного отсутствия в нашем праве, «Социалистическая законность» 1946 г. № 7–8, стр. 16 и другие работы.

<sup>2</sup> СУ РСФСР 1917 № 3, ст. 31.

служащих с правами всех граждан<sup>1</sup>. Впервые в мировой истории было провозглашено и закреплено равноправие женщины с мужчиной. Декларация прав народов России законодательно закрепила равенство и суверенность народов России и отмену всех национальных и национально-религиозных ограничений и привилегий.

Таким образом, в течение нескольких месяцев Советское государство провело в жизнь такое последовательное равноправие граждан, которого не достигли капиталистические страны в течение полутора-двух веков своего существования и которого в полной мере в капиталистическом обществе нет и до сих пор.

В переходный от капитализма к социализму период, когда существовали еще остатки эксплуататорских классов, Советское государство выступало как диктатура рабочего класса. В этот период пролетарская демократия не могла обеспечить равноправия трудящихся и эксплуататорских элементов, равных прав для всего населения. Она неизбежно сочеталась с подавлением свергнутых эксплуататорских классов, с ограничениями демократии для представителей этих классов, а следовательно, и с ограничениями их прав<sup>2</sup>.

Острая классовая борьба капитализма против Советского государства в годы гражданской войны и иностранной военной интервенции, в годы длительной экономической блокады вызвала необходимость суровых ограничений прав эксплуататорских элементов, специфичных для условий социалистической революции в России.

Конституция РСФСР 1918 года закрепила лишение эксплуататорских элементов активного и пассивного избирательного права (ст. 65). В Конституции было также закреплено полномочие высших органов Республики, «руководствуясь интересами рабочего класса в целом, лишать отдельных лиц и отдельные группы лиц прав, которые используются ими в ущерб интересам социалистической революции» (ст. 23).

Победа социализма и ликвидация эксплуататорских классов в СССР позволили закрепить в Конституции СССР 1936 года принцип *полного равноправия граждан* независимо от пола, национальности и расы, социального происхождения, имущественного положения и прошлой деятельности, образования и вероисповедания.

Принцип равноправия граждан в социалистическом обществе находит свое закрепление в *равенстве их правового статуса, т.е. основных, общих для всех групп населения прав и обязанностей. Но индивидуальные субъективные права и обязанности, приобретаемые гражданами при различных фактических обстоятельствах, в различных правоотношениях, не могут быть равными для всех.* Хорошо известно, что права и обязанности рабочих и служащих как работников государ-

<sup>1</sup> См. Декрет СНК 16 декабря 1917 г. «Об уравнивании всех военнослужащих в правах» (СУ РСФСР 1917 г. № 9, ст. 139).

<sup>2</sup> См. В. И. Ленин, Соч., т. 28, стр. 235.

ственных предприятий и учреждений отличаются от прав и обязанностей колхозников как членов колхоза. Различны даже права и обязанности рабочих и служащих разных профессий и специальностей, работающих в одном и том же учреждении или предприятии, но занимающих разные должности. Права военнослужащих также отличны от прав других трудящихся. Неодинаковы и семейные, родительские права и обязанности для разных людей, поскольку различно их семейное положение. Эти очевидные факты вытекают из того, что *социальное равенство в смысле уничтожения антагонизма классов не означает уничтожения всяких различий между людьми*. Фактические различия в способностях, в семейном положении людей на нижней фазе коммунизма ведут к различным формам реализации гражданами их правового статуса. К. Маркс убедительно показал, что при социализме применение равного права к неравным людям, дающим обществу различное количество труда, неизбежно ведет к неравному получению ими продуктов потребления, хотя не признается никаких классовых различий<sup>1</sup>.

Удовлетворяя разнообразные интересы, потребности и нужды, люди по-разному распоряжаются своими трудовыми доходами и сбережениями и приобретают при этом различные имущественные права. Духовные стремления и потребности людей определяют различия в выборе профессий и т.п. Поэтому, участвуя в общественной жизни, советские граждане приобретают различные конкретные субъективные права и обязанности. Такое разнообразие реализации правосубъектности граждан — закономерное явление в социалистическом обществе, и оно не означает никакого отступления от принципа равноправия.

Равноправие граждан в советском социалистическом обществе выражается *в равных возможностях приобретения конкретных субъективных прав и юридических обязанностей* (равенство правоспособности). Оно означает также, что советское право не допускает установления юридических преград для осуществления гражданами их основных прав, как не устанавливает и каких-либо привилегий, освобождающих отдельные слои населения от несения обязанностей, предусмотренных Конституцией СССР (равенство прав и обязанностей, непосредственно вытекающих из закона).

Н.Г. Александров предлагает различать *специальную трудовую право-дееспособность* советских граждан как дополнение к их общей трудовой правоспособности при наличии определенных условий<sup>2</sup>. К таким дополнениям правоспособности граждан Н.Г. Александров относит право занимать определенные должности при наличии диплома или ученого звания.

<sup>1</sup> См. К. Маркс, Ф. Энгельс. Избранные произведения, т. II, М., 1955, стр. 14–15.

<sup>2</sup> См. Н. Г. Александров, Трудовое правоотношение, стр. 195.

Эта конструкция специальной правоспособности представляется нам неверной. Правильно возражал против нее А.Е. Пашерстник, который относил соответствующие условия (наличие диплома, учебного звания) к проблеме фактического состава<sup>1</sup>. Квалификация и специальность зависят в советской стране от способностей самого работника и являются основанием для возникновения тех или иных субъективных прав и обязанностей в правоотношениях, т.е. элементами фактического состава. Квалификация выражает индивидуальные различия между людьми и не может считаться условием, расширяющим их правосубъектность. В противном случае пришлось бы признать, что с изменением квалификации и специальности изменяется и правосубъектность советских граждан, что отдельные категории граждан обладают какими-то привилегиями по закону независимо от их труда, от отношений с другими лицами и прочих условий общественной жизни. При логическом доведении этого тезиса до конца мы приходим к подрыву принципа равноправия советских граждан.

Иногда говорят также об ограниченной правоспособности крестьян-единоличников, некооперированных кустарей<sup>2</sup>. Однако и положение граждан, ведущих единоличное хозяйство, не означает какого-либо ограничения правосубъектности этих граждан. В современных условиях крестьяне и кустари-единоличники не составляют особой социальной группы, особого класса. Мелкое частное хозяйство в социалистическом обществе все время свертывается и в период перехода к коммунизму должно окончательно изжить себя. Уже в настоящее время число единоличников крайне невелико, и советский строй дает все возможности этим лицам применять свой труд в социалистическом хозяйстве. Различные налоговые ограничения для единоличных крестьянских хозяйств и кустарных промыслов относятся сейчас по существу не к каким-либо социальным группам, а к определенным видам хозяйственной деятельности. Лицо, избравшее такую деятельность своим занятием, вступает в особые правовые отношения по уплате налога. Однако этому лицу не возбраняется избрать иной вид деятельности — поступить в колхоз или на работу в государственное предприятие и, тем самым, пользоваться всеми преимуществами участника правоотношений, вытекающих из социалистических форм организации труда. Поэтому права и обязанности единоличников, некооперированных кустарей и ремесленников в современных условиях правильнее рассматривать как элементы особых налоговых правоотношений.

<sup>1</sup> См. А. Е. Пашерстник, Право на труд, стр. 30, а также его статью в сборнике «Вопросы советского административного права», 1949, стр. 128–129.

<sup>2</sup> См. А. Г. Потюков, Правоспособность и дееспособность по советскому гражданскому праву, автореферат кандидатской диссертации, Л., 1954, стр. 16.

Равенство прав и обязанностей советских граждан установлено в целях обеспечения всем гражданам *равных возможностей участвовать в общественной жизни в соответствии с их трудоспособностью и другими естественными качествами людей*. В этом и состоит действительный социальный смысл юридического равенства, т.е. равноправия граждан. Поэтому нельзя понимать принцип равноправия как полное равенство правового положения людей разного возраста, здоровых и инвалидов и т.п.

Утверждения некоторых буржуазных ученых о том, что «полное равноправие» есть механическое равенство прав всех людей независимо от возраста, пола, здоровья, означают лишь попытку оторвать проблему равноправия от ее социального содержания. Рассматривая равноправие только с формально-юридической точки зрения, буржуазные ученые пытаются прикрыть действительные пороки капиталистического общества<sup>1</sup>.

В социалистическом обществе различия в правосубъектности взрослых и несовершеннолетних граждан, специальные права и льготы для женщин в связи с материнством, охраной здоровья женщины, освобождение престарелых граждан и инвалидов от воинских и трудовых обязанностей и права на пенсионное обеспечение<sup>2</sup> — полностью отвечают и интересам этих категорий граждан, и интересам общества. Они не представляют собой никакого отступления от принципа полного равноправия граждан, так как отражают не особые социальные привилегии или ограничения, а заботу советского общества о необходимых условиях труда и быта женщин, престарелых граждан и инвалидов в целях охраны их здоровья и материального обеспечения. Устанавливая эти правила, социалистическое право обеспечивает всем

---

<sup>1</sup> Французский государствовед М. Прело пытается доказать, что полная всеобщность избирательного права достижима только тогда, «когда будет признано право избирать за всеми, независимо от возраста» (см. М. Прело, Конституционное право Франции, М., 1958, стр. 378). Представительница женской организации «Интернационал открытых дверей» Н. Одегард выступила на международном женском семинаре, состоявшемся в 1958 году в Москве, против советского законодательства об охране труда женщин, якобы закрывающего женщинам доступ к выбору определенных профессий и противоречащего их борьбе за равенство. (См. об этом В. Бильшай. Социализм и раскрепощение женщины, «Коммунист» 1958, № 3, стр. 45). Подобные лицемерные нападки на равноправие женщины в социалистическом обществе представляют собой чудовищное извращение огромных достижений социализма в раскрепощении женщины. Они отвлекают женское движение от действительной борьбы за социальное равенство женщины с мужчиной, а следовательно, лишают всякого смысла и борьбу за равноправие.

<sup>2</sup> А.Е. Пашерстник правильно отмечал, что для инвалидов ограничивается только обязанность трудиться, но не право на труд (см. А.Е. Пашерстник, Право на труд, стр. 29–30). В соответствии с наличной трудоспособностью инвалида ему предоставляется полная возможность осуществить свое право на труд. При этом советское право устанавливает особые нормы охраны труда инвалидов и лиц, частично утративших трудоспособность, создавая им возможность применения своего труда в специальных условиях.

гражданам справедливые, т.е. равные в социальном смысле, возможности участия во всех областях общественной жизни с учетом естественных различий между людьми, не устранимых ни в каком обществе<sup>1</sup>.

В социалистическом обществе решены основные проблемы равенства по отношению к средствам производства (все являются трудящимися), равенства наций и рас, равенства женщины с мужчиной. Переход к коммунизму будет означать достижение новой стадии развития общества, когда будет полностью решена проблема равенства всех людей по отношению к средствам производства, равенства индивидуального распределения продуктов по потребностям и высшего равенства труда всех членов общества, как первой жизненной потребности здорового организма. Но это коммунистическое равенство будет выражено не в юридическом равенстве прав и обязанностей (т.е. равноправии), а в полном гармоническом единстве интересов личности и общества, в полном удовлетворении здоровых, разумных потребностей всесторонне развитого человека. Путь к этому коммунистическому равенству лежит через всестороннее развитие социалистического общества, через развертывание социалистической демократии, означающей подлинное равенство прав и обязанностей граждан.

\* \* \*

Равноправие советских граждан предполагает строгую регламентацию в законе *условий, ограничения правосубъектности граждан*.

Правосубъектность советских граждан как возможность, предоставленная и гарантированная государством независимо от взаимоотношений с другими лицами, может быть ограничена только по решению специально уполномоченных на то органов государства и в случаях, указанных в законе.

Всякое ограничение правосубъектности граждан соглашением лиц, в результате вступления в правоотношения, распоряжениями не уполномоченных на то органов является недействительным. Советское законодательство устанавливает специальные правила о недействительности сделок, клонящихся к ограничению гражданской правоспособности, правоспособности супругов<sup>2</sup>; запрещает наложение дисциплинарных взысканий в виде лишения права занимать те или иные должности, работать в той или иной местности или в системе данного ведомства, без специальных решений высших правительственных

<sup>1</sup> В указанной выше статье В. Бильшай правильно писала, что «охрана женского труда в социалистическом обществе не только не противоречит подлинному равноправию полов, а, наоборот, обеспечивает его» (см. «Коммунист» 1958, № 3, стр. 45).

<sup>2</sup> См. ст. 8 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик, ст. 10 ГК РСФСР, ст.ст. 9 и 13 КЗоБСО РСФСР.

органов<sup>1</sup>. Статья 123 Конституции СССР воспрещает ограничения прав по национальному признаку.

Конституция СССР не содержит указания на возможность каких-либо ограничений основных прав граждан по суду или по решению других государственных органов. Единственным основанием ограничения основных прав и освобождения от основных обязанностей признается состояние здоровья. Например, статья 12 Конституции специально говорит, что труд является обязанностью и делом чести каждого способного к труду гражданина. Статья 135 Конституции устанавливает лишение избирательных прав для лиц, признанных в установленном законом порядке умалишенными. Освобождение от военной службы по состоянию здоровья также является правилом, установленным Законом о всеобщей воинской обязанности. Эти положения советского законодательства отражают естественные следствия физического или психического состояния лица, необходимость закрепления которых существует во всяком обществе. Поэтому они ни в коей мере не противоречат принципу полного равноправия основных прав и обязанностей советских граждан.

Мы считаем, что этому принципу не противоречило и ограничение избирательных прав по суду, поскольку такое ограничение применялось к отдельным лицам как мера уголовного наказания за конкретное преступление. Отмена лишения избирательных прав по суду отражает тот факт, что в нашей стране небывало возросло политическое единство народа, в связи с чем сохранение этой меры уголовного наказания было признано нецелесообразным<sup>2</sup>.

Советское законодательство и в настоящее время предусматривает такие меры уголовного наказания, как лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью (ст. 21 Основ уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик). Применение к отдельным лицам таких мер уголовного наказания является средством охраны интересов общества, пока еще необходимым в социалистическом обществе.

От ограничения правоспособности и других прав, вытекающих из закона, следует отличать ограничение дееспособности душевнобольных, которое может иметь место лишь в особом порядке признания лица недееспособным и установления опеки, гарантирующем соблюдение законных интересов граждан<sup>3</sup>. Само по себе признание недееспособным не ограничивает содержания гражданской правоспособности. Наоборот, с ним связаны особые средства защиты имуще-

<sup>1</sup> См. ст. 7 постановления III Пленума Комиссии советского контроля, утвержденного СНК СССР 22–26 мая 1936 г. (СЗ СССР 1936 г. № 31, ст. 276).

<sup>2</sup> См. Закон об отмене лишения избирательных прав по суду, «Ведомости Верховного Совета СССР» 1959 г. № 1, ст. 7.

<sup>3</sup> См. С. Н. Братусь, Субъекты..., стр. 71–73.

ственных прав недееспособных лиц. Однако признание лица недееспособным означает лишение его тех прав, которые могут осуществляться только личными действиями (например, избирательных прав, брачно-семейных, трудовых).

Особо стоит вопрос о признании лица невменяемым в момент совершения преступления. Иногда смешивают признание невменяемости с признанием недееспособности<sup>1</sup>. В литературе по советскому уголовному праву к числу субъективных обстоятельств, освобождающих лицо от уголовной ответственности, относятся невменяемость и недостижение определенного возраста<sup>2</sup>. Здесь невменяемость ставится как бы в один ряд с отсутствием возможности привлечения несовершеннолетних к уголовной ответственности. С такой постановкой вопроса можно согласиться только частично, а именно — только тогда, когда речь идет о признании невменяемым вследствие хронической душевной болезни. Лицо, заболевшее такой болезнью, не может быть привлечено к уголовной ответственности. В случае, если хроническая душевная болезнь наступила после вынесения приговора, лицо должно быть освобождено от отбытия наказания<sup>3</sup>. В тех же случаях, когда устанавливается кратковременное душевное расстройство (состояние аффекта, патологическое опьянение, провал памяти), речь идет об освобождении лица от ответственности *за данное преступление*, т.е. об отсутствии вины в данном деянии, но не о признании его неспособным нести уголовную ответственность вообще. Поэтому признание лица невменяемым по конкретному делу не всегда может рассматриваться как ограничение правосубъектности.

#### § 4. Гарантии осуществления прав советских граждан

Важнейшим социалистическим принципом правового положения советских граждан является прочная гарантированность прав и свобод личности, всестороннее *обеспечение их социально-экономическими, политическими и юридическими гарантиями*.

Характеризуя социалистическую демократию, В.И. Ленин указывал, что она переносит центр тяжести на обеспечение прав граждан, а не ограничивается их формальным закреплением, провозглашением в законе<sup>4</sup>. Это ленинское положение нашло свое отражение в Конституции РСФСР 1918 года, которая закрепила историческую задачу строительства социалистического общества и укрепления власти тру-

<sup>1</sup> См., например, А. Г. Потюков, указанная работа, стр. 16–18.

<sup>2</sup> См. А. Н. Трайнин, *Общее учение о составе преступления*, М., 1957, стр. 74, 76, 191 и др.; И. И. Слущкий, *Обстоятельства, исключающие уголовную ответственность*, Л., 1956, стр. 41–42.

<sup>3</sup> См. ст. 362 УПК РСФСР и соответствующие статьи УПК других союзных республик.

<sup>4</sup> См. В. И. Ленин, *Соч.*, т. 28, стр. 438–439; т. 29, стр. 89–90.

дящихся. Построение социализма и послужило главной гарантией освобождения трудящихся от ига капитала. Статьи Конституции, специально посвященные правам трудящихся, были сформулированы не как провозглашение «незыблемых прав», а как конкретные социально-политические мероприятия социалистического государства, направленные на обеспечение прав и свобод трудящихся.

В переходный период права трудящихся не могли быть полностью обеспечены материальными гарантиями в силу существовавшего тогда низкого уровня развития производительных сил, наличия безработицы, экономической слабости единоличного крестьянского хозяйства.

Главным шагом в развитии и укреплении гарантий прав трудящихся в СССР явилась победа социалистического строя. Она позволила закрепить в Конституции СССР прочные гарантии прав граждан: развитие социалистического производства, социалистических форм хозяйства и советской социалистической демократии.

Реальная возможность осуществления прав и обязанностей граждан обеспечивается в конечном счете *действием в советском обществе объективных закономерностей социалистического общественного и государственного строя*: безраздельным господством общественной социалистической собственности на средства производства, планомерным развитием социалистического народного хозяйства, отсутствием эксплуататорских классов и дружественными отношениями между рабочим классом, колхозным крестьянством и интеллигенцией, дружбой народов нашей страны, наличием власти в руках народа, руководством рабочего класса и Коммунистической партии, господством социалистической идеологии. Эти основные закономерности социалистического строя создают величайшие возможности для фактического осуществления прав граждан, соответствующих интересам трудящихся<sup>1</sup>.

Объективные закономерности социализма не действуют автоматически. Они находят свое практическое осуществление в политике Коммунистической партии, в многообразной организаторской и воспитательной деятельности партийных организаций, Советского государства, всех общественных организаций трудящихся, направленной на укрепление и развитие социалистического народного хозяйства и культуры, на укрепление социалистического правопорядка в стране, на улучшение мира во всем мире. Эта всесторонняя организаторская и воспитательная деятельность Коммунистической партии, Советско-

<sup>1</sup> Это не означает, что сама правоспособность может пониматься как «фактическая возможность для граждан пользоваться демократическими правами и свободами», как пишет Ц.А. Ямпольская (см. ее статью в сборнике «Вопросы советского государственного права», М., 1959, стр. 149, 152). Правосубъектность означает предоставление лицу законом лишь юридических возможностей (правоспособности и определенных прав) и возложение обязанностей. Фактическая возможность пользоваться правами создается не правосубъектностью, а ее гарантиями, вытекающими в конечном счете из экономических условий жизни общества, из его политического строя.

го государства и общественных организаций и служит средством обеспечения прав граждан в советском обществе. Поэтому под гарантиями прав советских граждан мы имеем в виду деятельность социалистического государства и общественных организаций в области хозяйственного и культурного строительства (экономические гарантии) в области государственного строительства (организационно-политические гарантии) и в области охраны прав и законных интересов граждан (юридические гарантии)<sup>1</sup>.

*Экономические гарантии* прав граждан опираются на неуклонное развитие социалистического народного хозяйства, целью которого является все более полное удовлетворение растущих материальных и культурных потребностей народа. Социализм обеспечил важнейшие экономические гарантии прав граждан — постоянный подъем производства материальных и культурных благ, отсутствие кризисов и безработицы, повышение доходов и благосостояния населения.

Развитие социалистической экономики после XX съезда КПСС позволило осуществить такие крупные мероприятия, как повышение размеров государственных пенсий, сокращение рабочего дня при сохранении заработка, упорядочение заработной платы в ряде отраслей промышленности и повышение ее минимума для рабочих и служащих. Проводятся мероприятия по постепенной отмене налогов с населения; большой размах получило жилищное строительство; развивается более быстрыми темпами производство товаров народного потребления.

Экономическими гарантиями прав советских граждан служат бесплатное предоставление образования и медицинской помощи; предоставление зданий и типографий общественным организациям трудящихся, через которые граждане осуществляют свободу слова и печати.

В процессе создания материально-технической базы коммунизма уже в течение ближайших десяти лет значительно поднимется благосостояние и культурно-технический уровень трудящихся, всем будет обеспечен материальный достаток, в основном будут удовлетворены потребности советских людей в благоустроенных жилищах, исчезнет тяжелый физический труд, СССР станет страной самого короткого рабочего дня. Во втором десятилетии, когда будет построена матери-

---

<sup>1</sup> Предлагаемая нами система гарантий прав граждан исходит из различия содержания деятельности общественных и государственных организаций. Она не является бесспорной. Например, А.И. Лепешкин предлагает различать экономические, политические, идеологические и юридические гарантии (см. Курс..., стр. 524 и след.).

Однако А.И. Лепешкин стирает грань между политическими и юридическими гарантиями, так как и те и другие выступают как государственноправовые средства реализации прав граждан (см. стр. 526 и 529). Экономические гарантии (экономический строй по А.И. Лепешкину) также находят свое выражение в хозяйственной политике Советского государства по развитию народного хозяйства и культуры и, следовательно, неотделимы от политических.

ально-техническая база коммунизма, для всего населения будет создано изобилие материальных и культурных благ<sup>1</sup>.

На этой основе в процессе строительства коммунизма значительно возрастут экономические гарантии таких прав граждан, как право на труд, право личной собственности и право пользования общественными благами, право на отдых, на материальное обеспечение и др. Например, право на труд будет обеспечено не только предоставлением работы, но и значительно более высокой индивидуальной оплатой труда. Жилищные права будут обеспечены еще большим развитием жилищного строительства, бесплатным предоставлением жилища, обеспечением каждой семье благоустроенной квартиры. Гарантии права на медицинское обслуживание дополнятся предоставлением бесплатно медикаментов, а затем — и санаториев для больных.

В советской юридической литературе отмечалось, что не все основные права граждан материально обеспечиваются государством. Так, С.Н. Братусь считает, что право личной собственности согласно ст. 10 Конституции СССР охраняется законом, но не обеспечивается прямыми материальными гарантиями, поскольку в советском обществе главным источником *приобретения* личной собственности является приложение труда в общественном хозяйстве, прочно гарантированное каждому гражданину<sup>2</sup>. Этим правильно характеризуется основной источник личной собственности граждан. Но нельзя не учитывать, что для удовлетворения потребностей населения необходимо не только увеличение трудовых доходов, но и постоянный рост массы товаров и услуг, оказываемых населению. Повышение производства товаров народного потребления, несомненно, способствует *реализации трудовых доходов населения* и с этой точки зрения должно рассматриваться как экономическая гарантия *осуществления* права личной собственности и других элементов гражданской правоспособности. В связи с тем, что в современный период эти гарантии возросли как никогда и налицо перспектива в ближайшие годы достичь полного удовлетворения потребностей населения, следовало бы закрепить эту гарантию осуществления права личной собственности (реализации трудовых доходов населения) в Конституции СССР<sup>3</sup>.

К числу *организационно-политических гарантий* прав советских граждан относятся прежде всего демократические начала работы го-

<sup>1</sup> См. «Программа Коммунистической партии Советского Союза», «Правда» 2 ноября 1961.

<sup>2</sup> См. С. Н. Братусь, Субъекты..., стр. 14–15, а также его статью «Принципы советского гражданского права», «Правоведение» 1960 г. № 1, стр. 51–52.

<sup>3</sup> В указанной выше статье С.Н. Братусь также признает перспективу все большего приближения к тому периоду «...когда общество сможет экономически гарантировать осуществление любого проявления правоспособности гражданина», но связывает это лишь с высшей фазой коммунизма (см. «Правоведение» 1960 г. № 1, стр. 52).

сударственного аппарата, привлечение общественности к осуществлению государственных функций.

Например, гарантией свободного осуществления избирательного права всеми гражданами служит установленная Конституцией СССР и Положениями о выборах подлинно демократическая избирательная система и, в частности, прямое и тайное голосование, демократическая форма составления списков избирателей с учетом как постоянно, так и временно проживающих граждан ко дню голосования, широкое представительство общественности в избирательных комиссиях. Право отзыва депутатов избирателями обеспечивается установленным в законе порядком отзыва депутатов Советов. Хорошо известно, что отсутствие твердо установленного порядка отзыва депутатов в прошлом было серьезным препятствием к практическому применению этого права.

Коммунистическая партия и Советское правительство уделяют большое внимание устранению канцелярско-бюрократических извращений в работе государственного аппарата, препятствующих осуществлению прав трудящихся. Через общественные организации граждане реализуют свои политические свободы, участвуют в выдвижении кандидатов в депутаты. Профсоюзные организации обеспечивают право граждан на материальное обеспечение, управляя делом государственного социального страхования, санаториями и домами отдыха.

В период развернутого строительства коммунизма партия считает важнейшей задачей дальнейшее совершенствование и неуклонное соблюдение принципов социалистической демократии. Последовательное осуществление выборности и отчетности депутатов Советов, право отзыва, периодическое обновление состава депутатов Советов и руководящих исполнительных органов — развитие всех этих черт советского демократизма послужит важной гарантией дальнейшего развития права граждан на участие в осуществлении государственной власти.

Наряду с экономическими и политическими средствами обеспечения прав граждан Советское государство прочно охраняет их права и интересы от незаконных посягательств.

В деятельности государственных органов и общественных организаций, направленной на охрану прав и законных интересов граждан от незаконных посягательств, заключаются *юридические гарантии прав советских граждан*<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Подобный подход к пониманию юридических гарантий можно встретить у многих советских юристов. Например, Д.А. Керимов писал, что «... строгое проведение в жизнь требований социалистической законности всеми органами Советского государства обеспечивает юридические гарантии в осуществлении прав, предоставленных советским гражданам действующим законодательством» (Д. А. Керимов, Обеспечение законности в СССР, М., 1956, стр. 28). В плане мероприятий по укреплению социалистической законности рассматривает правовые гарантии субъективных прав граждан С.Ф. Кечебян в своей книге «Правоотношения...», стр. 74–82; М.П. Карпушин также

Охрана прав и интересов граждан в советском обществе осуществляется прежде всего государственными органами. Судебное рассмотрение споров о праве гражданском и других дел, подведомственных суду, судебное рассмотрение уголовных дел и наказание виновных, деятельность органов государственного управления по рассмотрению жалоб и заявлений трудящихся, по охране общественного порядка, деятельность органов прокуратуры по надзору за законностью — все это государственные средства охраны прав и законных интересов граждан.

Охрана прав граждан в советском обществе широко осуществляется и *общественными организациями*. Например, функции охраны социалистической законности и общественного порядка сейчас широко осуществляются добровольными народными дружинами, товарищескими судами. Органы профсоюзов осуществляют охрану трудовых прав рабочих и служащих и разнообразные функции общественного контроля в области охраны труда и социально-культурного обслуживания населения.

Мы не можем рассматривать здесь деятельность всех органов государства и общественных организаций в отдельности. Однако представляется важным подчеркнуть, что лишь деятельность всей системы государственных и общественных организаций обеспечивает всестороннюю и разнообразную защиту прав и законных интересов граждан в советском обществе.

Буржуазные идеологи «правового государства», «свободного мира» видят единственную гарантию прав личности в предоставлении судебной защиты, якобы «охраняющей личность от государства». Если нет судебной защиты, по их мнению, нет и самого права<sup>1</sup>. Это — типичное проявление буржуазного юридического мировоззрения, ставящего суд где-то вне и над государственной властью.

Судебные гарантии имеют важное значение для обеспечения законности и охраны прав граждан. Однако нельзя их фетишизировать, превращать в единственный вид юридических гарантий. В нашей стране государство и все его органы, включая и суд, стоят на страже интересов трудящихся. На страже этих же интересов стоит и обще-

---

рассматривает юридические гарантии права на труд как «...правила об охране реализации права на труд...» (см. М. П. Карпушин, Социалистическое трудовое правоотношение, М., 1958, стр. 88). Как средства охраны основных прав граждан рассматривает юридические гарантии Я.Н. Уманский в учебнике «Советское государственное право», М., 1959, стр. 366–367.

<sup>1</sup> Подобным утверждениям буржуазных апологетов нет числа. Например, Чарльз Оливер Фарран, выражая эту навязчивую идею буржуазной юриспруденции, пишет: «... реальная защита состоит в охране свобод законной машиной в суде. Там, где этого нет, так называемые гарантии свобод являются не более чем благим пожеланием» (см. С. О. Farran, Atlantic democracy, Edinburgh, 1957, p. 183). И далее следует «опровержение» права на труд, права на отдых и других прав граждан только на том основании, что безработный не может обратиться в суд с требованием предоставления работы (см. там же, pp. 183–185).

ственность. Поэтому все звенья политической организации советского общества при правильной организации их работы, с учетом необходимого «разделения труда» между ними, способны выполнить возложенные на них задачи охраны прав и интересов граждан.

В советской юридической литературе к юридическим гарантиям законности относят также «...предоставление самим гражданам широких возможностей по защите своих прав»<sup>1</sup>, т.е. право на предъявление иска, право жалобы. Нет сомнения, что предоставление этих прав имеет большое значение для охраны многих прав и интересов граждан и организаций. Однако сами по себе, без связи с деятельностью государственных органов и общественных организаций по рассмотрению жалоб и споров о праве гражданском, эти права немислимы. Как известно, эффективность права жалобы зависит прежде всего от четкого порядка рассмотрения жалоб государственными и общественными органами. Поэтому право жалобы является составной частью установленного советским законом порядка правоохранительной деятельности государственных органов и общественных организаций как юридической гарантии охраны прав и интересов граждан.

Иногда предлагают также рассматривать как особый вид юридических гарантий *наличие законодательства*, предусматривающего условия приобретения прав, их исполнение и восстановление, отличая это законодательство (нормативные установления) от предусмотренной ими деятельности государственных органов<sup>2</sup>. Такое различие закона и деятельности по его применению излишне запутывает вопрос. Законы, нормы советского права, предусматривающие деятельность компетентных органов по охране прав граждан и организаций, имеют своей целью направление этой деятельности в соответствии с интересами общества и трудящихся.

Например, гражданское процессуальное законодательство не содержит в себе иных гарантий прав сторон в процессе, кроме тех, которые находят свое воплощение в действиях суда и сторон. Содержа-

<sup>1</sup> См. Ц. А. Ямпольская, указанная статья, «Вопросы советского государственного права», М., 1958, стр. 164–166. И.С. Самощенко считает даже, что специальные нормативно-правовые установления являются единственным видом юридических гарантий, а деятельность органов государства, государственное принуждение уже стоят за рамками этой категории, являются иными видами гарантий (см. его статью «Социалистическая демократия и советская законность», «Правоведение» 1958 г. № 4, стр. 32–33, его же, «Охрана режима законности советским государством», М., 1960, стр. 64 и след.).

<sup>2</sup> См. Ц. А. Ямпольская, указанная статья, «Вопросы советского государственного права», М., 1958, стр. 164–166. И.С. Самощенко считает даже, что специальные нормативно-правовые установления являются единственным видом юридических гарантий, а деятельность органов государства, государственное принуждение уже стоят за рамками этой категории, являются иными видами гарантий (см. его статью «Социалистическая демократия и советская законность», «Правоведение» 1958 г. № 4, стр. 32–33, его же, «Охрана режима законности советским государством», М., 1960, стр. 64 и след.).

ние института рассмотрения жалоб в советских учреждениях состоит в установлении порядка деятельности этих учреждений по рассмотрению жалоб трудящихся. Поэтому здесь речь идет не о двух различных видах гарантий прав граждан (законодательство и деятельность по его осуществлению), а о законодательных основах и организационном осуществлении одного и того же средства охраны прав граждан и организаций<sup>1</sup>.

Советское государство, руководствуясь решениями партии об укреплении социалистической законности, о незыблемой охране прав граждан, гарантированных им Конституцией СССР, неуклонно повышает значение различных средств охраны прав и законных интересов личности. В последние годы возросли *судебные гарантии* прав советских граждан. Достаточно напомнить такие мероприятия, как отмену административного выселения из домов государственного жилого фонда рабочих и служащих, прекративших с предприятием или учреждением трудовые отношения. Выселение рабочих и служащих производится в этих случаях теперь почти исключительно в судебном порядке, с предоставлением другой, годной для жилья, площади<sup>2</sup>. Новое Положение о порядке рассмотрения трудовых споров расширило круг дел, подведомственных суду.

Многие советские юристы предлагают усилить судебную охрану прав граждан в области административного права<sup>3</sup>. Нам представляется, что это целесообразно лишь в тех случаях, когда речь идет о защите конкретных субъективных прав, возникающих независимо от решения государственных органов (например, права на получение государственного пособия, льгот по налогам и т.п.). Однако судебный порядок защиты прав граждан, предоставляемых государственными

---

<sup>1</sup> Едва ли свидетельствует в пользу оспариваемой нами точки зрения и тот аргумент И.С. Самощенко, что нужно подчеркивать недостаточность законодательных средств охраны законности, что неправильная практика применения закона может свести их на нет (см. И.С. Самощенко, Охрана режима законности советским государством, М., 1960, стр. 65, сноска). Неправильная, незаконная деятельность, естественно, не может рассматриваться как гарантия законности и прав граждан. Но такой же характер могут носить и *отдельные нормы права*, умаляющие такие гарантии. О них правильно вспоминает сам автор (см. там же). Поэтому мы согласны с теми советскими юристами, которые рассматривают деятельность органов государства, общественных организаций в числе юридических гарантий законности и прав граждан (см., например, П. Е. Недбайло, О юридических гарантиях правильного осуществления советских правовых норм, «Советское государство и право» 1957 г. № 6, стр. 20–28; А. Е. Лунев, С. С. Студеникин, Ц. А. Ямпольская, Социалистическая законность в советском государственном управлении, М., 1948, стр. 105–106).

<sup>2</sup> См. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 10 сентября 1953 г. «Об отмене административного выселения из домов государственных предприятий, учреждений и организаций рабочих и служащих, прекративших трудовые отношения».

<sup>3</sup> См., например, С. Ф. Кечекьян, Правоотношения..., стр. 78–79; Н. Г. Александров, Некоторые вопросы трудового права в свете решений XX съезда КПСС, «Советское государство и право», 1956 г. № 3, стр. 44; М. Д. Шаргородский, Закон и суд, «Ученые записки ЛГУ», № 202. Серия юридических наук, вып. 8. 1956 г., стр. 20 и др.

органами, по нашему мнению, недопустим, поскольку он привел бы на деле к подмене органов государственного управления судом.

Например, в настоящее время предоставление жилого помещения, прием в учебные заведения, отвод земельных участков отнесены к компетенции соответствующих органов государственного управления. Возможно ли обжалование в суд отказа в предоставлении жилища, в приеме в учебное заведение и т.п.? Думается, что суд не может решить вопроса о том, предоставить ли лицу жилую площадь, принять ли гражданина в учебное заведение. Для этого надо по существу превратить суд из органа правосудия в орган государственного управления. Суд рассматривает индивидуальные дела на основе закона. Там, где индивидуальное субъективное право предоставлено гражданину законом, там решение суда является эффективным средством *защиты* такого права. Но решать вопрос *о предоставлении* субъективных прав может и должен компетентный орган управления. Роль суда может сводиться в этих случаях к проверке законности действий органов управления. Поэтому может быть расширена компетенция суда по рассмотрению дел о бюрократическом отношении к жалобам и заявлениям трудящихся, а также по защите тех прав, содержание которых точно определено законом или договором и которые подлежат безусловному удовлетворению. Эти субъективные права возникают еще до обращения гражданина к органам государства. Например, в настоящее время сохраняется административный порядок обжалования действий органов государственного управления по назначению пенсии<sup>1</sup>. Между тем право на пенсию возникает у гражданина независимо от решения государственного органа о ее назначении (в отличие от права на зачисление в высшее учебное заведение, права на жилую площадь). Поэтому жалобы по пенсионным делам — это типичный спор о наличии субъективного права, который может быть решен судом на основе закона, независимо от решений органов социального обеспечения.

По общему правилу, судебному разбирательству подлежат лишь те споры, возникающие при предоставлении жилища, в которых затрагиваются права пользователей конкретных помещений (например, в случае выдачи ордера на уже занятую жилую площадь, в случае отказа возвратить помещение, улучшенное в результате капитального ремонта). В настоящее время в судебной практике возникают и разрешаются дела о предоставлении жилых помещений лицам, участвовавшим в строительстве домов методом народной стройки, если договором было обусловлено предоставление конкретного помещения.

---

<sup>1</sup> См., ст. 156 Положения о порядке назначения и выплаты государственных пенсий (СП СССР 1957. № 1). Некоторые вопросы, например установление факта нахождения на иждивении, при отсутствии необходимых документов могут подтверждаться судом в порядке установления факта.

В данном случае речь также идет о защите судом конкретного права, вытекающего из договора.

Представляется целесообразным также установить судебный порядок признания по ходатайству органов общественного контроля недействительным ордера на предоставление жилой площади, выданного с нарушением порядка очередности. Как известно, дела о предоставлении жилых помещений не подведомственны суду. Поэтому граждане лишены возможности обжаловать в суд незаконное внеочередное предоставление жилой площади за исключением случаев, когда оно имело место в результате уголовного преступления. Например, Судебная коллегия Верховного Суда СССР по гражданским делам отменила решение одного из народных судов г. Баку о выселении гр-на Байрамова с занимаемой им площади, которая была получена им с нарушением порядка очередности, несмотря на то, что горисполком г. Баку вынес решение об аннулировании ордера. При этом коллегия сослалась на то, что нарушение бывшим председателем бакинского горисполкома правил распределения жилой площади «... могло быть основанием для привлечения его к ответственности. Однако само по себе это обстоятельство не является поводом к выселению ответчика»<sup>1</sup>. Решение Судебной коллегии направлено на охрану наличного субъективного права гр-на Байрамова. Но чем же защищены права граждан, стоящих на очереди за получением жилых помещений? Едва ли для этого достаточно объявления взысканий должностным лицам, ведающим распределением. В этих случаях следует предоставить органам общественного контроля за распределением жилой площади право обжаловать выдачу таких внеочередных ордеров исполкомами в суд, требовать выселения в судебном порядке.

Целесообразность такого порядка подтверждается практикой участия профсоюзов в распределении жилой площади в домах предприятий и учреждений. В случае нарушения этого права ФЗМК со стороны администрации суд по иску ФЗМК должен признать незаконной выдачу ордера и выселить съемщика из занимаемого помещения (административный порядок выселения по действующему законодательству здесь неприменим). Например, по иску завкома Ульяновского кожевенного комбината народный суд 4-го участка г. Ульяновска вынес решение об аннулировании ордера и выселении гр-на Завьялова, которому был выдан ордер директором комбината без согласия ФЗМК<sup>2</sup>.

Представляется, что такой порядок можно установить и для других случаев распределения жилых помещений с участием общественности. Например, установить право постоянных комиссий местных Советов давать предварительные заключения на выдачу ордера исполкомом и

<sup>1</sup> См. «Судебная практика Верховного Суда СССР» 1956 г. № 6, стр. 35–36.

<sup>2</sup> См. «Советская юстиция» 1961 г. № 14, стр. 23.

обжаловать в суде случаи, когда исполком нарушает установленный порядок.

Постановление ЦК КПСС от 2 августа 1958 г. «О серьезных недостатках в рассмотрении писем, жалоб и заявлений трудящихся» и принятые на его основе решения местных органов власти усиливают значение таких административных юридических гарантий, как соблюдение сроков и порядка рассмотрения жалоб и заявлений трудящихся. Представляется, однако, целесообразным расширение юридических гарантий, дающих возможность неуклонного проведения в жизнь решений партии и правительства по этим вопросам. Так, следовало бы установить строгую специальную ответственность должностных лиц за пересылку жалоб лицу или органу, на которые принесена жалоба. Наконец, целесообразна унификация в едином нормативном акте сроков рассмотрения жалоб и принятия мер по жалобам различными органами. Более точная регламентация права жалобы и обязанностей органов государства по рассмотрению жалоб, несомненно, способствовала бы устранению недостатков в рассмотрении жалоб трудящихся.

В период развернутого строительства коммунизма будет неуклонно укрепляться охрана прав советских граждан социалистическим общественным государством и общественными организациями.

«Тот факт, что диктатура пролетариата перестала быть необходимой, — говорил на XXII съезде партии товарищ Н.С. Хрущев, — ни в коей мере не означает какого-либо ослабления общественного порядка и законности. Партия придает большое значение дальнейшему укреплению законности и правопорядка, охране прав граждан. Права, свобода, честь, достоинство советского человека будут строго охраняться обществом и государством»<sup>1</sup>.

Линия Коммунистической партии на неуклонное соблюдение социалистической законности предполагает одной из своих основных задач всемерное укрепление юридических гарантий прав советских граждан.

### **ГЛАВА III**

## **ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

### **§ 1. Советское государство как субъект советского права**

Советское социалистическое государство признается особым субъектом советского социалистического права. Советское государство обычно рассматривают как субъект государственно-правовых отношений между Союзом ССР, союзными и автономными республиками, международно-правовых и ряда внешнеторговых отношений, госу-

---

<sup>1</sup> Н. С. Хрущев, О программе Коммунистической партии Советского Союза, М., 1961, стр. 84.

дарственно-правовых отношений с гражданами и общественными организациями, как субъект права государственной социалистической собственности и некоторых других имущественных отношений государства — «казны»<sup>1</sup>.

В чем же основания для признания Советского государства особым субъектом советского права?<sup>2</sup>

Советское государство, как и всякое другое государство, не может помимо своих органов выступать носителем прав и обязанностей и вступать в правоотношения. Отдельные государственные органы выступают самостоятельными субъектами прав и обязанностей в пределах своей компетенции. Каждый из них является носителем *части прав на осуществление государственной власти*. Это распределение компетенции является, как указывал К. Маркс, необходимым разделением труда между различными частями государственного механизма<sup>3</sup>.

Но Советское государство — не простая сумма отдельных органов. Оно выступает как единая общенародная организация, которая в лице своих высших органов государственной власти и управления непосредственно выражает волю и интересы всего народа. В полномочиях Советского государства как общенародной организации непосредственно закрепляется суверенитет советского народа, принадлежность народу основных средств и орудий производства. Эти полномочия не суммируют права и обязанности всей системы государственных органов, а, наоборот, лежат в их основе. Советские юристы правильно отмечали, что права государства и его органов относятся друг к другу как целое к отдельному, как целое к части<sup>4</sup>.

Все это дает основания считать, что в области отношений, непосредственно затрагивающих вопросы суверенитета и собственности

<sup>1</sup> См., например, «Теория государства и права, учебное пособие», М., 1955, стр. 410–412; «Теория государства и права», М., 1949, стр. 406; Н. Г. Александров, Законность..., стр. 140–141; С. Ф. Кечекьян, Правоотношения..., стр. 126–128; Ю. К. Толстой, К теории правоотношения, Л., 1959, стр. 84; С. Н. Братусь, Субъекты..., гл. XIV, § 1; «Советское гражданское право», М., 1950, т. I., гл. V; О. С. Иоффе, Советское гражданское право, ч. I, Л., 1958; С. И. Вильнянский, Лекции по советскому гражданскому праву, Харьков, 1958; «Советское государственное право», М., 1948, гл. XVII–XIX; Д. Л. Златопольский, Образование и развитие СССР как союзного государства, М., 1954, стр. 28, 36; Ю. Г. Судницин, Национальный суверенитет в СССР, М., 1958, стр. 43–60; Л. А. Моджорян, Субъекты международного права, М., 1958, стр. 7.

Чешские авторы И. Богушак и З. Иичинский также рассматривают чехословацкое государство как особый субъект в сфере гражданского, финансового и уголовного права (см. «Социалистическое право и законность в народно-демократической Чехословакии», М., 1958, стр. 142–143).

<sup>2</sup> Советское государство выступает и в качестве субъекта международного права в области внешних отношений. Поскольку эти отношения не регулируются советским правом, вопрос о Советском государстве как субъекте международного права выходит за рамки нашей работы.

<sup>3</sup> См. К. Маркс и Ф. Энгельс, Соч., т. VI, стр. 284.

<sup>4</sup> См. С. Н. Братусь, Субъекты..., стр. 96; С. Ф. Кечекьян, Правоотношения..., стр. 94–95.

на орудия и средства производства, Советское государство в целом как единая система органов выступает особым субъектом права.

В советской юридической литературе правильно отмечается, что Советское государство выступает в качестве особого субъекта права далеко не во всех отношениях, в которых выступают его органы, а лишь в области государственно-правовых отношений между членами советской федерации и автономными государственными образованиями, в международно-правовых и в некоторых имущественных правоотношениях<sup>1</sup>. Только в тех отношениях, где Советскому государству противостоит другое государство, как сторона, как самостоятельный носитель прав и обязанностей, или где государство аккумулирует в единых руках права на имущество, являющееся общенародным достоянием, можно говорить об особой правосубъектности государства.

Обратимся прежде всего к анализу *правосубъектности государства в политической области, где оно выступает носителем суверенных прав.*

В советском обществе суверенитет государства совпадает с суверенностью трудового народа, с осуществлением права каждой нации на самоопределение вплоть до образования самостоятельного государства. Государство в нашей стране — не только «официальный представитель» общества, но и действительный выразитель интересов народа. Как политическая организация, обладающая суверенной властью, Советское государство выступает не как аппарат подавления и подчинения, стоящий над населением, а как система органов, выражающих волю всего населения, все более и более сливающихся с ним и осуществляющих управление в интересах народа.

Как это определено Конституцией СССР и конституциями союзных и автономных республик, *Союз ССР, союзные и автономные республики ведают государственными делами в лице своих высших органов государственной власти и органов государственного управления*<sup>2</sup>. Эти высшие органы осуществляют суверенные права Советского государства в силу своего конституционного положения.

Вместе с тем выполнение отдельных действий, вытекающих из суверенных прав Советского государства, может быть возложено и на специальные органы. Например, органы внешних сношений (дипломатические и торговые представительства Союза ССР за границей) совершают необходимые действия от имени Советского государства в целом по специальному поручению Правительства.

Суверенные права Союза ССР, союзных республик непосредственно выражают волю и интересы всего народа Союза ССР или союзной

<sup>1</sup> См. С. Ф. Кечекьян, *Правоотношения...*, стр. 126–129.

<sup>2</sup> См. ст. 14 Конституции СССР, ст. 19 Конституции РСФСР и соответствующие статьи конституций других союзных республик; ст. 18 Конституции Татарской АССР и соответствующие статьи конституций других автономных республик.

республики, *общие принципы политики Советского государства*, выработанные Коммунистической партией. Это основные конституционные права, осуществляемые только высшими органами государственной власти и управления.

Суверенные права Союза ССР находят свое выражение в том, что Союз ССР принимает свою конституцию, создает свои общесоюзные органы государственной власти и управления, устанавливает единые основы общесоюзного законодательства и отдельные общесоюзные законы. Союз ССР в соответствии с задачами построения единого централизованного народного хозяйства обладает правами по установлению народнохозяйственных планов страны, утверждению единого государственного бюджета СССР и отчета о его исполнении, по управлению предприятиями союзного значения и другими правами, обеспечивающими единое руководство народным хозяйством СССР. Охраняя суверенитет союзных республик и обеспечивая единство внешней политики Советского государства, Союз ССР обладает правами на представительство в международных отношениях, на решение вопросов войны и мира, организации обороны СССР.

Суверенитет союзных республик находит свое выражение в принципах добровольного объединения и равноправия этих республик в составе Союза ССР. К числу прав, закрепляющих эти принципы, относятся: право каждой союзной республики принимать свою конституцию в соответствии с Конституцией СССР, самостоятельно формировать свои высшие органы государственной власти и управления, право осуществлять законодательную власть в пределах, установленных Конституцией СССР, право свободного выхода из СССР, право самостоятельного осуществления государственной власти каждой союзной республикой вне пределов ст. 14 Конституции СССР и под охраной Союза ССР, право на изменение территории союзной республики только с ее согласия, право союзной республики на самостоятельное разрешение вопросов об областном, краевом, административно-территориальном делении и другие права.

Автономные республики осуществляют государственную власть не на суверенных, а на автономных началах<sup>1</sup>, что вытекает из государственного устройства этих республик, входящих в состав союзных республик на началах политической автономии, являющейся одной из государственных форм самоопределения народов СССР.

Права автономий отличаются по своему содержанию от суверенных прав Союза ССР и союзных республик. Известно, например, что автономные республики не имеют права выхода из состава союзной республики. Они не законодательствуют в области уголовного, гражданского, процессуального, трудового права. Автономные республики

<sup>1</sup> См. ст. 13 Конституции Башкирской АССР и соответствующие статьи конституции других автономных республик.

принимают свою Конституцию с утверждением ее высшими органами власти союзной республики, имеют закрепленную за ними территорию, утверждают свой народнохозяйственный план и бюджет и самостоятельно как автономные государственные образования решают ряд других вопросов, отнесенных к их ведению. В этих пределах права автономных республик также выражают принципы политики Советского государства, осуществляемые высшими органами государственной власти и государственного управления автономной республики.

В числе высших органов Советского государства особое место занимают Верховный Суд СССР, Верховные Суды союзных и автономных республик. Верховный Суд СССР является высшим судебным органом, осуществляющим надзор за судебной деятельностью судебных органов СССР, союзных республик в пределах, установленных законом. Функции надзора за судебной деятельностью судебных органов союзных и автономных республик осуществляют, соответственно, Верховные Суды этих республик.

В полномочиях Верховного Суда СССР и верховных судов союзных республик по надзору за судебной деятельностью воплощено одно из суверенных прав Советского государства. Это положение соответствует тому, что Союз ССР или союзная республика выступают как субъекты права в лице своих высших органов. И если в числе высших органов в ст. 14 Конституции СССР не упомянут Верховный Суд СССР, а в перечне вопросов ведения СССР не содержится пункт «надзор за судебной деятельностью судебных органов СССР, а также судебных органов союзных республик в пределах, установленных законом», то это скорее упущение, которое не может служить теоретическим основанием для того, чтобы исключить Верховный Суд из числа органов, непосредственно осуществляющих суверенные права Советского государства.

Таким образом, к числу прав Советского государства как особого субъекта права следует отнести право высшего надзора за судебной деятельностью, осуществляемое Верховным Судом СССР и соответственно Верховными Судами союзных и автономных республик.

Некоторые юристы предлагают рассматривать Советское государство в качестве субъекта каждого уголовно-правового отношения, в качестве носителя права применять наказание. Например, О.С. Иоффе и М.Д. Шаргородский пишут, что субъектами уголовно-правового отношения «... являются, с одной стороны, гражданин, а с другой — государство. Государство выступает здесь как носитель права применять наказание и носитель обязанности ограничить применение наказания пределами, установленными в законе...»<sup>1</sup> По нашему мнению, право назначать наказание в установленных законом пределах принадлежит не Советскому государству в целом, а государственно-

<sup>1</sup> О. С. Иоффе и М. Д. Шаргородский, Вопросы теории права, стр. 215.

му органу — суду<sup>1</sup>. Едва ли можно считать правильным, что всякое решение суда первой инстанции, например народного суда, выражает волю государства в целом, волю народа союзной республики. Провозглашение приговора именем союзной республики означает лишь то, что суд как орган, подчиненный только закону, действует без указаний вышестоящих органов по конкретному делу. Советское государство — союзная республика — только тогда становится субъектом правоотношения, когда по делу выносятся окончательное решение Верховным Судом союзной республики. Приговор народного, городского, областного суда — это акт судебного органа, уполномоченного Советским государством на применение уголовного наказания от имени государства. При этом во всех указанных случаях речь должна идти об уголовно-процессуальных, а не об уголовно-правовых отношениях. Трудно обосновать теоретическую и практическую значимость категории особых уголовных правоотношений. Ни советский закон, ни судебная практика не знают подобной категории и, как нам кажется, не случайно. Ведь установление вины и назначение наказания происходит в рамках уголовно-процессуальных правоотношений, а исполнение наказания — в рамках исправительно-трудовых. Где же место для особого уголовно-правового отношения, возникающего, по мнению большинства сторонников этой категории, в результате совершения преступления? Остается только предположить, что такие правоотношения существуют тогда, когда преступление осталось нераскрытым и уголовное дело прекращено по истечении давности уголовного преследования. Но такое положение скорее можно рассматривать как прекращение, а не возникновение правоотношения.

В настоящей работе мы не можем вступать в подробную полемику по вопросу об уголовно-правовых отношениях. Само отрицание этой категории делает для нас излишним постановку проблемы государства как субъекта уголовно-правового отношения. В области уголовного права Советское государство является субъектом соответствующих законодательных прав, а граждане — носителями обязанности соблюдать уголовный закон независимо от того, участвуют они в правоотношениях или нет. Право применять уголовный закон, подвергать наказанию виновных — это право специального органа государства — суда, а не право государства в целом.

\* \* \*

Общепризнанным положением в советской юридической науке является признание Советского государства *субъектом права государственной социалистической собственности*.

<sup>1</sup> Это правильно отмечали Н. Н. Полянский (см. Вопросы теории советского уголовного процесса, М., 1956, стр. 248 и след.) и С. Ф. Кечекьян (см. Правоотношения..., стр. 129–130).

Право государственной социалистической собственности является юридическим выражением экономических отношений всенародной собственности, которые означают, что основные средства и орудия производства и другое государственное имущество являются всенародным достоянием, используются в общенародных интересах, по единому народнохозяйственному плану.

Всенародная собственность на землю, заводы, фабрики, банки, средства транспорта и иные средства производства оказывает решающее воздействие на развитие всех сторон производственных отношений в социалистическом обществе, придает всем имущественным отношениям социалистический характер. Она исключает возможность эксплуатации, ограничивает частнособственнические тенденции, создает возможность планомерного развития производства и использования материальных ресурсов в интересах всего общества, содействует развитию колхозно-кооперативной формы собственности в интересах строительства коммунизма, подчиняет законы товарного производства задачам планомерного развития хозяйства в целях удовлетворения потребностей общества.

В условиях социализма общенародная собственность носит форму государственной собственности, поскольку единой всенародной организацией трудящихся выступает социалистическое государство. Поэтому субъектом общенародного достояния в экономическом и политическом смысле выступает социалистическое государство. Государство является и субъектом общенародной собственности в юридическом смысле, т.е. субъектом права государственной социалистической собственности.

Это положение не вызывает никаких сомнений в советской философской, экономической и юридической науке, единодушно отвергающей ревизионистскую концепцию создания некоей «непосредственно-общественной» собственности на предприятия и другие основные средства производства путем передачи их из рук «аппарата служащих» якобы самому народу в лице «коллективов производителей». Такая передача основных средств производства отдельным коллективам производителей противоречила бы процессу концентрации и централизации производства, нанесла бы непоправимый ущерб делу единого планового руководства хозяйством со стороны государства на началах демократического централизма, без чего не может развиваться социалистическое народное хозяйство<sup>1</sup>.

Теоретическую трудность представляет для советской юридической науки не вопрос о признании Советского государства субъектом права государственной собственности, а вопрос о соотношении прав государ-

---

<sup>1</sup> См. критику югославской теории «непосредственно-общественной» собственности в статье Б. Пономарева, Ф. Константинова, Ю. Андропова, «На старых ревизионистских позициях», «Коммунист» 1960 г. № 8, стр. 26–28.

ства как собственника общенародного достояния с правами отдельных государственных органов, предприятий и учреждений на закрепленное за ними государственное имущество. Управляя этим имуществом в административном и финансово-правовом порядке, владея, пользуясь и распоряжаясь им в процессе производства и иной оперативно-хозяйственной деятельности (т.е. как юридические лица), различные государственные организации участвуют в процессе осуществления права государственной социалистической собственности, создают новые объекты этого права, но сами не обладают правом собственности.

Юридическое содержание права государственной социалистической собственности состоит в правомочиях владения, пользования и распоряжения всем государственным имуществом, всеми общенародными фондами и денежными средствами<sup>1</sup>. В содержание имущественных прав государственных органов и организаций также входит владение, пользование и распоряжение частью всенародного достояния, выделенной в их управление или оперативное использование. Поэтому, как правильно отмечает Д.М. Генкин, не этими правомочиями, а сущностью производственных отношений определяется классовое содержание права собственности. Отличие права собственности от прав органов, управляющих имуществом собственника, не раскрывается путем сопоставления содержания правомочий, входящих в состав указанных прав<sup>2</sup>. Для того чтобы показать отличие государства, как субъекта права собственности, от субъектов прав на управление и оперативно-хозяйственное использование государственного имущества (госорганизаций), надо попытаться раскрыть ту специфическую сторону общественно-производственных отношений, которая непосредственно выражена в праве государственной собственности.

По нашему мнению, правильно раскрывал эту специфику А.В. Венедиктов, который рассматривал экономические отношения государственной социалистической собственности как *основную форму общественного присвоения продуктов в социалистическом обществе*. Отсюда и право государственной социалистической собственности А.В. Венедиктов определял как право общественного присвоения средств и продуктов производства в интересах всего общества<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Содержание права собственности, в том числе и права государственной собственности, в основном правильно раскрывает Д.М. Генкин. См. его статью, Некоторые вопросы теории права собственности, «Ученые записки ВЮЮН», вып. 9. М., 1959, стр. 14–16, 20; его же, Право собственности в СССР, М., 1961, стр. 47–53.

Отдельные советские ученые, анализируя право государственной собственности на землю, пришли к выводу, что в содержание этого права входит также правомочие управления единым земельным фондом, отличное от правомочия распоряжения (см., например, А. М. Турубинер, Содержание права государственной собственности на землю в СССР, М., 1956, стр. 43; Г. А. Аксененко, Земельные правоотношения в СССР, стр. 349 и след.).

<sup>2</sup> См. Д. М. Генкин, Право собственности в СССР, М., 1961, стр. 49–53.

<sup>3</sup> См. А. В. Венедиктов, Государственная социалистическая собственность, М., 1948, стр. 311–312.

Сторонники этой точки зрения видят в экономических отношениях собственности, отождествляемых ими с присвоением, *только статику общественного производства*, т.е. исходный момент и конечный результат процесса производства материальных *благ*<sup>1</sup>.

Иную позицию занимает Д.М. Генкин, который считает, что экономическая категория присвоения применима к собственности, рассматриваемой лишь одновременно в двух аспектах: как условие производства (статика собственности) и как самый процесс производства, где и происходит процесс присвоения (динамика собственности). Статика собственности выражает, по его мнению, *обладание, а не присвоение*. Поскольку же право собственности оформляет непосредственно лишь статику производства, оно не может быть охарактеризовано моментом присвоения. Там же, где отношения собственности выступают в динамике (в процессе производства, обмена) и действительно характеризуются присвоением, они опосредствуются не правом собственности, а иными правами — обязательственными, трудовыми и проч.<sup>2</sup>

Д.М. Генкин приводит и другие аргументы, относящиеся к обоснованию содержания права собственности. Однако нас интересуют отмеченные выше высказывания. Здесь прежде всего бросается в глаза, что в споре с А.В. Венедиктовым Д.М. Генкин под присвоением имеет в виду *процесс присвоения*, т.е. процесс создания материальных благ, использования орудий труда и т.п. А.В. Венедиктов же понимал под присвоением *предпосылку и результат этого процесса*, т.е. принадлежность средств производства и результатов труда частным лицам, организациям или всему обществу. В этом смысле «присвоение» по А.В. Венедиктову совпадает с «обладанием» у Д.М. Генкина.

Нет спора, что собственность можно понимать в более широком смысле, охватывающем и статику, и динамику имущественных отношений в процессе производства. Но тогда понятие собственности

<sup>1</sup> См. С. Н. Братусь, Субъекты..., стр. 106; его же, Имущественные и организационные отношения и их правовое регулирование в СССР, «Вопросы общей теории советского права». М., 1960, стр. 79–81, 84. Конечно, присвоение понимается при этом только «как общественное производственное отношение. Разделение экономическое содержание собственности на «материальное присвоение» и «общественное отношение», допущенное М.В. Колгановым, справедливо критиковалось в нашей печати (см. «Коммунист» 1953 г. № 17, стр. 123–124; 1954 г., № 8, стр. 123–124).

<sup>2</sup> См.: Д. М. Генкин, Право собственности в СССР, стр. 14–15, 17–18, 53–54; его же, Некоторые вопросы теории права собственности, «Ученые записки ВИЮН», вып. 9, М., 1959, стр. 22–23; Ю. К. Толстой и О. С. Иоффе также видят в правах владения, пользования и распоряжения, принадлежащих Советскому государству в целом, выражение и статики, и динамики производства. Однако они не отрицают значения категории присвоения как сущности права собственности, не отождествляют содержания права собственности государства с правами госпредприятий и органов на закрепленное за ними имущество (См. Ю. К. Толстой, Содержание и гражданско-правовая защита права собственности в СССР, Л., 1955, гл. I § 3; О. С. Иоффе, Советское гражданское право, Курс лекций, ч. I, стр. 269–309).

отождествляется с производственными отношениями в целом<sup>1</sup>, опосредствуемыми не только правом собственности, но иными правами имущественного характера, и нет возможности определить предмет регулирования права собственности как особого правового института. Нашей целью является как раз определение этого предмета, а следовательно, и той стороны производственных отношений, которая выстраивается в субъективном праве собственности.

А.В. Венедиктов и С.Н. Братусь определяют эту сторону как «присвоение» в смысле статики (предпосылок и результатов) производства. Д.М. Генкин также считает, что право собственности опосредствует статику собственности (т.е. предпосылки и результаты производства), но дает им наименование «состояния», «обладания», поскольку присвоение понимается им только как процесс. Существенного новшества мы здесь не видим. Однако понимание присвоения как процесса социалистического производства не может быть положено в основу отличия прав государства как собственника от прав государственных организаций. Д.М. Генкин видит в имущественных правомочиях государственных организаций по существу только часть прав государства как собственника всенародного достояния, утверждая, что государственная организация не обладает такими правомочиями, которыми не обладает само государство, что нельзя от правомочий государства как собственника отделять имущественные правомочия государственных организаций. Главный аргумент Д.М. Генкина состоит в том, что *осуществление* права государственной собственности происходит только через соответствующие органы и организации<sup>2</sup>. Но содержание права государственной собственности следует отличать от его осуществления через права госорганов и государственных организаций. Осуществляя административное управление государственным имуществом, гражданско-правовое распоряжение или пользование им в процессе хозяйственной деятельности, отдельные государственные органы и организации не становятся собственниками, не «присваивают» основную массу общенародного имущества: продукции предприятий, основных фондов, средств, отчисляемых в бюджет, и т.п. Назначение основных имущественных результатов их деятельности предопределено государственным народнохозяйственным планом, бюджетом и иными решениями высших органов Советского государства.

В праве (юридической возможности) Советского государства через свои высшие органы власти и управления определять в общенародном

<sup>1</sup> Хорошо известно, что в таком широком смысле понятие собственности давалось во многих сочинениях К. Маркса. Однако К. Маркс давал и другое, более узкое, определение отношений собственности как присвоения, как отношения к условиям производства (см. об этом в указанных выше работах А.В. Венедиктова и С.Н. Братуся).

<sup>2</sup> См. Д. М. Генкин, Некоторые вопросы теории права собственности, «Ученые записки ВИОН», вып. 9, М., 1959, стр. 20–21; его же, Право собственности в СССР, М., 1961, стр. 51–52.

масштабе, на плановых началах имущественные предпосылки процесса социалистического производства, распределения и обмена и его имущественные результаты и *состоит содержание права государственной социалистической собственности*. Правомочия Советского государства как собственника всенародного достояния — это права высших органов государственной власти и управления на определение общего порядка распределения средств производства, денежных средств государственного бюджета; права государства на получение доходов от использования государственного имущества, поступающих в государственный бюджет; права на определение общего режима различных объектов государственной собственности (земли, основных средств, зданий и сооружений и т.п.). Например, права Союза ССР, союзных и автономных республик в лице их высших органов государственной власти *по утверждению государственного бюджета, а также народнохозяйственного плана* (в той его части, в какой он предусматривает движение государственного имущества) означают право Советского государства определять общий порядок присвоения и распределения части национального дохода.

Как субъект права собственности на землю, ее недра, леса и воды Советское государство определяет режим земельных фондов. В.И. Ленин прямо указывал, что собственность на землю «... означает право на ренту и определение государственной властью *общих* для всего государства правил владения и пользования землей»<sup>1</sup>.

Советское государство в целом как собственник выступает через уполномоченные на то органы в ряде гражданско-правовых отношений, в качестве гаранта некоторых сделок и обязательств, непосредственного владельца имущества казны, т.е. средств, не переданных в управление каких-либо государственных органов. Однако, как это правильно отмечается наукой советского гражданского права, случаи непосредственного выступления государства в гражданско-правовых отношениях чрезвычайно редки. Они сводятся к заключению внешне-торговых сделок торгпредствами от имени СССР, к выпуску государственных займов и денежно-вещевых лотерей и выплате выигрышных сумм по облигациям и билетам, к приобретению бесхозяйного, выморочного, конфискованного или завещанного государству имущества. В этих случаях соответствующее имущество (точнее — суммы от его продажи) поступает в доход государственного бюджета, а платежи по сделкам и государственным займам производятся за счет казны, т.е. госбюджета<sup>2</sup>.

Все эти случаи занимают небольшое место среди актов распределения государственного имущества и товарного оборота. Непосредственное участие государства в имущественных правоотношениях

<sup>1</sup> В. И. Ленин, Соч., т. 13, стр. 308, см. также В. И. Ленин, Соч., т. 24, стр. 50.

<sup>2</sup> См. «Советское гражданское право», М., 1950, стр. 121–122.

является исключением из основного правила участия в административно-правовых и гражданско-правовых отношениях отдельных государственных организаций<sup>1</sup>.

Нельзя не видеть, что в указанных редких случаях государство выступает не в качестве обычной фигуры гражданского права — юридического лица, а остается властным субъектом<sup>2</sup>. В этом состоит, по нашему мнению, важная особенность Советского государства как субъекта гражданских имущественных прав. Признание властного характера правосубъектности в области имущественных отношений имеет важное значение для обоснования юридической ответственности Советского государства по внешнеторговым сделкам перед иностранным судом только с согласия Союза ССР<sup>3</sup>, конверсии государственных займов по решению высших органов государственного управления, бесспорного перехода в бюджет выморочного, конфискованного и бесхозяйного имущества<sup>4</sup>.

Конечно, при наличии к тому законных оснований гражданам и юридическим лицам твердо гарантировано обращенное к Советскому государству право требовать возвращения неправильно конфискованного имущества, право завещать свое имущество и передавать его в дар государству. Само Советское государство в области отношений международного частного права может выступать наследником имущества иностранных граждан. В этих случаях Советское государство не пользуется своими властными правами, а выступает как носитель обычных гражданско-правовых обязанностей и правомочий. Такие «невластные» правомочия и обязанности, основанные на нормах советского и международного частного права, не противоречат суверенитету Советского государства как носителя власти. Такого рода правомочия и обязанности Советского государства немногочисленны, и для их признания нет необходимости предоставлять государству правоспособность юридического лица, возникающую у организаций

---

<sup>1</sup> Правильно замечает О. С. Иоффе, что государство непосредственно не участвует в стоимостных отношениях, а лишь *организует* включение государственного имущества в сферу гражданского оборота (см. его «Советское гражданское право, Курс лекций», ч. I, стр. 121).

<sup>2</sup> С. Н. Братусь рассматривает Советское государство в качестве субъекта гражданского права как распорядителя средств казны, отмечая при этом, что такое распоряжение является проявлением государственного суверенитета (см. «Юридические лица в советском гражданском праве», М., 1947, стр. 170–178; «Субъекты...», стр. 240). Советские юристы и юристы стран народной демократии правильно подчеркивают единство права государственной собственности и его суверенитета (см. А. В. Карасс, Право государственной социалистической собственности, М., 1951, стр. 184, 236–239, 255; В. Кнапп, Собственность в странах народной демократии, М., 1956, стр. 263–264).

<sup>3</sup> См. об этом В. И. Лисовский, Торговые представительства Союза ССР за границей, М., 1948, стр. 21; О. С. Иоффе, Советское гражданское право, Курс лекций, ч. I. Л., 1958, стр. 120.

<sup>4</sup> См. об этом С. Н. Братусь, Субъекты..., стр. 239–240.

на основании иных предпосылок, не характерных для правосубъектности государства<sup>1</sup>.

## **§ 2. Правосубъектность советских государственных организаций**

Социалистическое государство ведет разнообразную деятельность в области руководства народным хозяйством и культурой, всестороннего воспитания трудящихся, охраны социалистического порядка и социалистической собственности, в области обороны страны, укрепления мира и развития сотрудничества со странами социализма.

Функции социалистического государства осуществляются через систему органов государственной власти и управления, действующих под руководством Коммунистической партии, в тесном взаимодействии с широкими трудящимися массами, привлекаемыми к участию в управлении делами общества.

Одной из важнейших особенностей социалистического государства является выполнение им хозяйственно-организаторской и культурно-воспитательной функций. Функции руководства хозяйством и культурой осуществляются органами государства. В свою очередь эти органы направляют работу государственных, хозяйственных и социально-культурных организаций, осуществляющих процесс производства материальных благ, торговую деятельность, разнообразное обслуживание материальных и культурных нужд населения, хозяйственное обслуживание социалистических организаций.

В целях обеспечения обороны страны и охраны социалистического порядка социалистическое государство располагает также вооруженными силами, карательными и исправительно-трудовыми учреждениями.

*Органы государства, государственные хозяйственные и социально-культурные организации, вооруженные силы и карательные учреждения являются советскими государственными организациями.*

Среди государственных организаций следует различать:

1) *государственные органы*, непосредственно выполняющие функции государственного руководства обществом — государственную власть, управление, правосудие, надзор и контроль;

2) *государственные хозяйственные предприятия и социально-культурные учреждения*, непосредственно осуществляющие производство материальных благ и иную оперативно-хозяйственную деятельность (торговую, обслуживание транспортом, бытовое обслуживание населения и т.п.), а также социально-культурное обслуживание населения (медицинскую помощь, образование, культурное обслуживание и т.п.).

---

<sup>1</sup> См. С. Н. Братусь, *Субъекты...*, стр. 241.

Различие этих видов государственных организаций имеет важное значение для уяснения содержания их правового статуса. Однако следует подчеркнуть, что оно имеет не правовые, а социально-экономические и политические основы. Государственное руководство не только по своим правовым формам, но и по своему содержанию носит надстроечный характер. Это область общественно-политической практики, сфера управления в широком смысле слова. Оперативно-хозяйственная деятельность — это область производства, обмена и потребления материальных благ, область общественно-производственной практики, также получающая свое отражение в правовых формах.

Различать государственные органы и хозяйственные и социально-культурные организации важно и с точки зрения интересов практики, так как для общества чрезвычайно важно сохранять определенные пропорции в распределении труда между сферой управления, с одной стороны, и сферой производства, обмена и культурного обслуживания населения, с другой. Коммунистическая партия уделяет большое внимание сокращению государственного аппарата, издержек управления с тем, чтобы основная масса трудящихся прилагала свой труд к производству материальных благ, являющемуся основой всех успехов коммунистического строительства.

В советской юридической литературе правильно отмечалось, что характерным для государственного органа является признак прямого, непосредственного осуществления государственной власти, наделение государственно-властными полномочиями<sup>1</sup>.

Властные права и обязанности, служащие средством выполнения задач государственного руководства обществом, составляют *содержание компетенции государственного органа*.

Согласно Конституции СССР, в систему государственных органов входят высшие органы государственной власти, высшие органы государственного управления, суд, прокуратура, местные органы государственной власти и их исполнительные и распорядительные органы. К механизму социалистического государства относятся не только государственные органы, но и вооруженные силы, карательные и исправительно-трудовые учреждения. Эти государственные организации составляют тот особый государственный аппарат принуждения,

<sup>1</sup> См. Ц. А. Ямпольская, Органы советского государственного управления в современный период, М., 1954, стр. 13 (далее всюду: Ц. А. Ямпольская, Органы...); «Советское административное право» 1960, стр. 84 и след.; В. А. Власов, Советский государственный аппарат, М., 1959, стр. 51 и след.; «Советское государственное право», М., 1948, стр. 200–281; П. Г. Василенков, О понятии и сущности органа советского социалистического государства, «Вестник Московского Университета» 1952 г. № 4, стр. 158 и след., «Советское административное право», М., 1959, стр. 66–67, 93. Признак властного руководства признается характерной чертой государственного органа и в народно-демократической юридической литературе. См., например, П. Стайнов и А. Ангелов, Административное право Народной Республики Болгарии, Общая часть, М., 1960, стр. 108–109; Ежи Старосьяк, Правовые формы административной деятельности, М., 1959, стр. 18–21.

который является еще необходимым в условиях низшей фазы коммунизма, и аппарат военной защиты от угрозы нападения со стороны империалистических держав. Правовое положение этих организаций не имеет принципиальных отличий от правового положения органов государства, так как деятельность Советской Армии и Флота и всех принудительных учреждений направляется соответствующими органами государственной власти и управления и протекает в порядке осуществления властных актов на основе закона. Исходя из этого, мы не выделяем ниже эти государственные организации в особую категорию субъектов права, а рассматриваем их как разновидность государственных органов.

В советской юридической литературе существует и другая точка зрения, согласно которой к органам государства относятся не только органы, наделенные государственно-властными полномочиями, но и «...многочисленные государственные предприятия, хозяйственные организации и социально-культурные учреждения, сами не осуществляющие управленческие функции во вне, в отношении других организаций и лишь выполняющие под руководством органов государственного управления, которым они подчинены, задачи, входящие в компетенцию этих органов государственного управления»<sup>1</sup>. Однако эта точка зрения не может быть признана обоснованной. Ее автор, Н.А. Волков, не смог сопоставить положение «невластного органа» с приводимым им ленинским определением государства, с признанием государства частью надстройки, со специальным назначением органов Советского государства. По существу все доказательство его статьи направлены к обратному: он вполне убедительно показал, что хозяйственные предприятия и социально-культурные учреждения нельзя отнести к органам государственного управления, поскольку они не обладают государственно-властными полномочиями<sup>2</sup>. Но тем более очевидно, что предприятия и социально-культурные учреждения не могут считаться органами государственной власти, советского правосудия, надзора или контроля. Иных же органов не знает система Советского государства.

Правосубъектность органов Советского государства не исчерпывается властной компетенцией, правомочиями государственного руководства. Деятельность государственного органа нуждается в определенном материальном обеспечении в виде оплаты труда штатных работников, предоставления помещения, транспорта, мебели и иного оборудования, канцелярских принадлежностей. Некоторые государ-

<sup>1</sup> Н. А. Волков, Советское государственное управление и система его органов, «Ученые записки Белорусского государственного университета», вып. 34, серия юридическая, Минск, 1957, стр. 87, 100.

<sup>2</sup> См. Н. А. Волков, Советское государственное управление и система его органов, «Ученые записки Белорусского государственного университета», вып. 34, серия юридическая, Минск, 1957, стр. 113–120.

ственные органы имеют свои подсобные опытные хозяйства. Для нормального обеспечения своей деятельности государственный орган, как правило, наделяется определенными средствами в порядке бюджетного финансирования и имеет те или иные права и обязанности по расходованию денежных средств на хозяйственные операции, на оплату труда работников, а также права по использованию предоставленного ему имущества. Эти права и обязанности государственных органов носят оперативно-хозяйственный характер и ничем в принципе не отличаются от соответствующих прав и обязанностей социально-культурных государственных учреждений. Распоряжаясь денежными средствами в соответствии со сметой, используя свое имущество, государственные органы выступают как *государственные бюджетные учреждения, наделенные правоспособностью юридического лица*<sup>1</sup>.

Правоспособностью юридического лица наделяются и такие органы государственного управления, которые ведут одновременно и оперативно-хозяйственную деятельность на началах хозрасчета. Например, Государственный банк Союза ССР одновременно является и органом государственного управления, выполняющим ряд функций контроля за исполнением народнохозяйственного плана, учета производства и распределения продуктов, и хозрасчетной организацией, вступающей в договорные кредитно-расчетные отношения с социалистическими организациями<sup>2</sup>.

Деятельность органа государственного управления и хозрасчетная деятельность по «извлечению и реализации прибыли» сочетаются и в работе промышленного или торгового треста<sup>3</sup>, управления железной дороги, речного пароходства.

Таким образом, правосубъектность органов Советского государства характеризуется наличием властной компетенции. Вместе с тем в правовой статус органа государства входит и правоспособность госбюджетного или даже хозрасчетного юридического лица.

Иной характер носит *правосубъектность государственных хозяйственных предприятий и социально-культурных учреждений*. Основной задачей этих организаций является не властное руководство и управление, а обеспечение непосредственного процесса производства, обмена материальных благ, социально-культурной деятельности. Например, государственные промышленные предприятия производят про-

<sup>1</sup> Подробнее о круге госорганов, имеющих правоспособность юридического лица, см. ниже.

<sup>2</sup> См. об этом С.Н. Братусь, *Субъекты...*, стр. 302–303; Р. О. Халфина, *Правовое положение государственного банка СССР*, «Известия Академии наук СССР, отделение экономики и права» 1947 г. №. 1; Е. А. Флейшиц, *Кредитно-расчетные правоотношения*, М., 1956.

<sup>3</sup> См. «КПСС в резолюциях...», М., 1953, ч. I, стр. 691, 693–694.

В настоящее время главная функция треста — управленческая административная деятельность.

дукцию, торговые — реализуют ее среди населения. Транспортные предприятия осуществляют перевозку грузов и пассажиров. Такие социально-культурные учреждения, как школы, больницы, библиотеки, несомненно, созданы не для управления и руководства обществом, а для обслуживания нужд его членов, удовлетворения их духовных запросов.

Можно ли рассматривать всю эту разнообразную деятельность государственных хозяйственных и социально-культурных организаций как руководство, управление делами общества? Отрицательный ответ на этот вопрос представляется нам очевидным, и поэтому мы не считаем возможным отнести госпредприятия и социально-культурные учреждения к органам Советского социалистического государства.

Это положение, высказанное многими советскими административистами<sup>1</sup>, не разделяется рядом советских ученых. Например, А.В. Венедиктов, рассматривая хозяйственно-организаторскую и культурно-воспитательную деятельность Советского государства, пришел к выводу, что в ее содержание входит не только организация, руководство, но и *самое осуществление творческой хозяйственной или социально-культурной деятельности*<sup>2</sup>.

Из этого положения делают неправильный, по нашему мнению, вывод, что государственные хозяйственные предприятия — это органы государства<sup>3</sup>, а само Советское государство «через свои органы» не только управляет, организует, но и производит, торгует, обучает и лечит население, «непосредственно пользуется землей», — словом, выступает не только организацией государственной власти в социалистическом обществе, но и непосредственной хозяйственной и социально-культурной организацией<sup>4</sup>. Столь широкая трактовка содержания функций социалистического государства представляется нам неверной. Государство в социалистическом обществе является организацией политического руководства обществом, в том числе

<sup>1</sup> См., напр., И. Н. Ананов, Исполнительная и распорядительная деятельность органов советского государственного управления, «Вопросы советского административного и финансового права», М., 1952, стр. 50–51; его же, К вопросу о роли органов социалистического государства и управления промышленностью, «Вопросы советского административного права», М., 1949, стр. 199, 203; «Советское административное право», М., 1959, стр. 66–67, 93; Ц. А. Ямпольская, Органы..., стр. 27–31, 32–40. В. А. Власов, Советский государственный аппарат, М., 1959, стр. 58.

<sup>2</sup> См. А. В. Венедиктов, Государственная, социалистическая собственность, стр. 322 и след.

<sup>3</sup> См., напр., М. И. Бару, Создание и укрепление единого фонда государственной социалистической собственности в истории советского права, «Ученые записки Харьковского юридического института», т. XI, вып. 2, 1959 г., стр. 114; С. Ф. Кечекьян, Правоотношения..., стр. 110–111; А. В. Карасс, Право государственной социалистической собственности, М., 1954, стр. 261–262.

<sup>4</sup> См. А. М. Турубинер, Право государственной собственности на землю в Советском Союзе, М., 1958, стр. 213–216; С. Ф. Кечекьян, Правоотношения..., стр. 125; А. Е. Пашерстик, К вопросу о советской государственной службе, «Вопросы советского административного права», М., 1949, стр. 117.

руководства народным хозяйством и культурой. Однако оно не превращается в непосредственного производителя материальных благ. Преимущества социалистического хозяйства заключаются не в том, что производительные функции возлагаются на государственный аппарат. Они выражаются в *государственном руководстве народным хозяйством по единому плану*, в исполнительно-распорядительных функциях государственных органов по общему руководству, управлению, контролю за производством и распределением продуктов<sup>1</sup>. Они состоят также в том, что социалистическое производство свободно от эксплуатации, основано на творческой инициативе трудящихся — производителей материальных благ и служит их интересам. Эти преимущества достигнуты с помощью социалистического государства. Но отсюда нельзя сделать вывод, что оперативно-хозяйственная деятельность — производство, снабжение, торговля и т.п. — становится «государственной деятельностью». Если бы это было так, то мы должны были бы признать, что в условиях социализма сфера материального производства и обмена как бы растворяется в политической надстройке<sup>2</sup>, в сфере государственного управления. Между тем слияние сферы производства и сферы управления не вытекает из закономерностей социализма.

А.В. Венедиктов ссылается на то, что функции подавления свергнутых классов, военной защиты и охраны социалистической собственности не только организуются, но и осуществляются государственным механизмом<sup>3</sup>. Но указанные функции имеют ту особенность, что они по своему содержанию относятся к сфере управления, характеризуют собой государственное руководство обществом. В осуществлении этих функций социалистического государства также активно участвуют народные массы. В этом выражается участие масс в управлении государством.

Иной характер носит участие масс в производстве материальных благ и культурном развитии общества. Народ выступает творцом всех материальных и культурных благ, непосредственно производит их под руководством Коммунистической партии, государства, общественных организаций. Осуществление производства, социально-культурной деятельности выходит за рамки руководства, организации масс, составляющих специфику функций управления, в том числе и государственных функций.

<sup>1</sup> См. В. И. Ленин, Соч., т. 25, стр. 376, 439, 444–446; т. 27, стр. 224–227, 237–242, 282–285, 185–187.

<sup>2</sup> На это правильно указывали отдельные советские ученые. См. Н. Г. Александров, Советское трудовое право, М., 1952, стр. 182; А. Ф. Шебанов, О роли советского права в осуществлении перехода от социализма к коммунизму, «Советское государство и право» 1958 г. № 5, стр. 43.

<sup>3</sup> См. А. В. Венедиктов, Государственная социалистическая собственность, стр. 325–326.

Участие трудящихся масс в управлении производством говорит лишь о сочетании производительного труда и управления, а не о слиянии этих различных сфер общественной жизни. Не случайно теория научного коммунизма говорит об участии каждого трудящегося в управлении наряду с производительным трудом<sup>1</sup> как о принципе коммунистического общественного самоуправления. Эти две сферы общественной жизни в коммунистическом обществе будут органически переплетаться, дополнять друг друга, но различие между ними также сохранится.

Стремясь обосновать включение производственной и иной хозяйственно-оперативной деятельности в содержание функций Советского государства, часто ссылаются на единство собственности и власти, хозяйственного и политического руководства в советском обществе<sup>2</sup>. Однако единство политического и хозяйственного руководства нельзя понимать как слияние категорий хозяйства (производства и обмена) и политики. Единство хозяйственного и политического руководства означает сосредоточение руководства хозяйством в руках партии и государства, первенство политики перед экономикой. Функции же социалистического государства всегда остаются функциями власти, руководства, организации масс, регулирования общественных отношений, и их нельзя смешивать с осуществлением производства.

В период диктатуры пролетариата социалистическое государство выступало как организация, необходимая пролетариату «...для подавления сопротивления эксплуататоров и для *руководства* громадной массой населения, крестьянством, мелкой буржуазией, полупролетариями в деле «налаживания» социалистического хозяйства»<sup>3</sup>.

В условиях полной и окончательной победы социализма, когда диктатура пролетариата исчерпала свою историческую роль, социалистическое общенародное государство внутри страны «...призвано организовывать создание материально-технической базы коммунизма, преобразование социалистических отношений в коммунистические, осуществлять контроль за мерой труда и мерой потребления, обеспечивать подъем благосостояния народа, охранять права и свободы советских граждан, социалистический правопорядок и социалистическую собственность, воспитывать народные массы в духе сознательной дисциплины и коммунистического отношения к труду...»<sup>4</sup>. В области руководства хозяйством и культурой функции Советского государства характеризуются прежде всего *организацией*

<sup>1</sup> См. В. И. Ленин, Соч., т. 27, стр. 129–130, 243.

<sup>2</sup> См., например, Ю. К. Толстой, указанное соч., стр. 66; С. Ф. Кекекьян, Правоотношения..., М., 1958, стр. 106.

<sup>3</sup> В. И. Ленин, Соч., т. 25, стр. 376.

<sup>4</sup> «Программа Коммунистической партии Советского Союза» «Правда» 2 ноября 1961 г.

*и воспитанием*, как главными методами работы государственных органов.

Эти функции и выполняют в советском обществе органы, наделенные государственно-властными полномочиями, наряду с общественными организациями трудящихся и в тесном взаимодействии с ними<sup>1</sup>. Оперативно-хозяйственная и социально-культурная деятельность непосредственно связана с производством, обменом и потреблением материальных благ, с использованием товарно-денежного хозяйства и таких его категорий, как хозрасчет, режим экономии, определение сметы доходов и расходов учреждения. Государственно-властные права в нормальных условиях применимы лишь для планового руководства деятельностью предприятий и учреждений, для разрешения имущественных споров между ними. Но они недостаточны для того, чтобы обеспечить самый процесс производства и обмена материальных благ с максимальной экономичностью, с использованием закона стоимости. Основной правовой формой решения оперативно-хозяйственных задач государственных предприятий и социально-культурных учреждений служит предоставление им правоспособности юридического лица. Права юридического лица неразрывно связаны с хозрасчетной самостоятельностью государственных организаций. В определенных пределах права юридического лица являются необходимыми и для материального обеспечения работы социально-культурных учреждений, состоящих в основном на государственном бюджете.

В составе хозяйственных предприятий и социально-культурных учреждений есть *внутренние органы (администрация), осуществляющие управление, руководство их работой*.

Администрация государственных организаций осуществляет эти функции по полномочию не коллектива работников данной организации, а государства в лице его вышестоящих органов. Поэтому администрация является не органом коллектива предприятия или учреждения, а *нижним звеном государственного аппарата, входящим в состав данного предприятия или учреждения*<sup>2</sup>.

В работе госпредприятия и государственного социально-культурного учреждения надо различать производственную или иную оперативно-хозяйственную деятельность коллектива рабочих и служащих, которая опосредствуется правоспособностью юридического лица, и деятельность администрации, осуществляющей властное управление

---

<sup>1</sup> Полномочия общественных организаций по осуществлению функций руководства рассматриваются в гл. IV настоящей работы.

<sup>2</sup> Конечно, администрация не является особой организацией или обособленным звеном управления. Однако она наделяется властными правами и обязанностями руководства работой учреждения или предприятия, и это является главным для решения вопроса о ее правосубъектности как внутреннего органа государственной организации.

предприятием по полномочию государства<sup>1</sup>. Таким образом, в правовом статусе различных государственных организаций следует различать два рода прав и обязанностей:

1. Права и обязанности властного государственного руководства, которые *составляют содержание компетенции государственного органа*.
2. Права и обязанности оперативно-хозяйственной деятельности государственных организаций, которые охватываются *правоспособностью юридического лица*. Компетенция и правоспособность юридического лица — это два основных вида правосубъектности государственных организаций.

### § 3. Компетенция органов Советского государства

Компетенция государственного органа — это закрепленный за ним круг задач государственного руководства, выполнение которых составляет обязанность органа, а также круг властных прав, необходимых для осуществления возложенных на него задач<sup>2</sup>.

Наделение государственного органа той или иной компетенцией является следствием своеобразного разделения управленческого труда между различными частями государственного механизма. Оно происходит либо одновременно с формированием государственного органа, либо в результате перераспределения задач государственного руководства между различными органами. Поэтому все характерные признаки органа государства — круг его задач, полномочий и обязанностей, юридические формы деятельности, определенная структура (или обособленная организация)<sup>3</sup> — необходимо обусловлены тем,

<sup>1</sup> В. И. Ленин указывал, что не надо смешивать вопрос об учете и контроле с вопросом о научно-образованном персонале инженеров, агрономов и пр. (см. В. И. Ленин, Соч., т. 25, стр. 444). Правильно разграничивает функции администрации и коллектива рабочих и служащих В. А. Власов (см. указ. соч., стр. 59, 123–126). Приведенные им примеры расширения прав директоров, прав мастера, прав администрации социально-культурных учреждений относятся не к содержанию прав государственной организации в целом, а к содержанию *прав администрации* предприятий и учреждений как низшего звена государственного управления.

<sup>2</sup> О понятии компетенции государственного органа см. А. В. Венедиктов, Государственная социалистическая собственность, стр. 613; П. Т. Василенков, О понятии и сущности органа Советского социалистического государства, «Вестник МГУ» 1952 г. № 4, стр. 163; Г. И. Петров, Административно-правовые отношения, «Ученые записки ЛЮИ», вып. VI, 1954 г., стр. 47; Ц. А. Ямпольская, Органы..., стр. 24; Н. Г. Александров, Законность..., стр. 159–160.

<sup>3</sup> О признаках органа государства, см. «Советское административное право», М., 1950, стр. 83–84; Н. Г. Александров, Законность..., стр. 159–160; С. Ф. Кечекьян, Правоотношения..., стр. 120–122; Ц. А. Ямпольская, Органы..., стр. 24–25; А. В. Венедиктов, Государственная социалистическая собственность, стр. 637–638. А. В. Венедиктов выделяет также в качестве признака государственного органа как субъекта административного права имущественную обособленность. Однако такая обособленность необходима лишь тогда, когда речь идет об участии организации в оперативно-хозяйственных отношениях, т. е. для ее юридической личности. Обособленность имущества не имеет прямой связи с властной компетенцией органа государства. В частности, распределяя имущество между предприятиями, бюджетные средства между учреждениями, государственный орган распоряжается в равной мере имуществом,

какое место занимает данный орган в механизме государства, какая часть общих задач государства на него возлагается.

Четкое распределение компетенции государственных органов способствует проведению единой политики и упорядочению разрешения государственных дел, служит одним из средств проведения в жизнь принципов демократического централизма, расширения прав республиканских и местных органов государственной власти. Круг задач государственных органов определяется прежде всего по содержанию подведомственных вопросов. Вместе с тем он всегда очерчивается по территории, на которой действует данный орган, и по кругу лиц и организаций, на которых распространяется обязательность актов данного органа.

Одна из особенностей компетенции государственного органа в отличие от правоспособности юридического лица состоит в том, что права и обязанности, входящие в содержание компетенции данного органа, *распределяются между его внутренними подразделениями и отдельными должностными лицами*, т.е. в соответствии со структурой органа государства.

Например, в составе министерства различны функции и полномочия министра, его заместителей, коллегии министерства, начальников главных управлений и т.п. И только в своей совокупности права и обязанности всех должностных лиц и коллегий составляют компетенцию министерства.

В составе Верховного Суда СССР различными полномочиями наделены Пленум, коллегии, Председатель Верховного Суда, его заместители, председатели коллегий. Компетенция Верховного Суда есть лишь совокупность всех полномочий его коллегиальных подразделений и отдельных должностных лиц.

Эта особенность существенно отличает компетенцию органа государства от правоспособности юридического лица, закрепляемой за организацией «как таковой» независимо от ее внутренней структуры, от полномочий ее должностных лиц. Властные полномочия органа государства всегда закрепляются либо за *коллекцией*, решающей те или иные вопросы руководством большинством голосов членов коллегии, либо за *конкретными должностными лицами*, входящими в состав данного органа.

В соответствии с этим различают обычно единоличные и коллегиальные органы.

Компетенция коллегиального органа закрепляется за всем составом коллегии в целом. Однако для ее осуществления необходимо выраже-

---

как закрепленным за ним, так и принадлежащим казне либо другим организациям. Он указывает пределы и направление использования этого имущества в силу предоставленной ему распорядительной власти (компетенции), а не в силу закрепления за ним обособленного имущества.

ние воли большинства состава коллегии. Поэтому права коллегиального органа находятся в прямой зависимости от полномочий входящих в его состав лиц, каждый из которых имеет право голоса при принятии решения.

*Именно члены коллегии в своей совокупности являются носителями прав и обязанностей коллегиального органа.*

Примером органов, коллегиально осуществляющих свою компетенцию, могут служить Верховный Совет СССР, Верховные Советы союзных и автономных республик, местные Советы депутатов трудящихся, Совет Министров СССР, Советы Министров союзных и автономных республик, исполнительные комитеты Советов депутатов трудящихся, совнархозы. Акты этих органов принимаются большинством голосов депутатов, членов правительства, исполкома или совнархоза.

Отдельные должностные лица государственных органов и их подразделений также являются носителями должностных прав и обязанностей. Они несут и личную ответственность за свои неправильные действия. Примером самостоятельного выступления в правоотношениях отдельных должностных лиц советских государственных органов является деятельность министра, начальника главка, председателя суда, прокурора, директора или заведующего учреждения или предприятия.

Советское законодательство прямо закрепляет право издания актов единоличных органов и их внутренних подразделений за их руководителями или за специально уполномоченными должностными лицами — представителями власти. Так, Конституция СССР говорит о правах министров издавать приказы и инструкции (ст. 73). То же указание содержится и в Положениях о министерствах, о комитетах и главных управлениях при Совете Министров СССР<sup>1</sup>, в специальных актах о расширении прав министров<sup>2</sup>, директоров предприятий<sup>3</sup>, мастеров и начальников участков<sup>4</sup>.

Говоря о внутренних подразделениях государственных органов, мы также признаем их субъектами права либо в виде *коллегий*, образованных внутри данного органа (коллегии министерства, прокуратуры СССР, Верховного Суда СССР и т.п.), либо в виде *совокупности от-*

<sup>1</sup> См., например, ст. 6 Положения о Министерстве морского флота СССР (СП СССР 1958 г. № 9, ст. 78); ст. 5. Положения о Главном управлении газовой промышленности при Совете Министров СССР (СП СССР 1957 г. № 16, ст. 160).

<sup>2</sup> См. постановление Совета Министров СССР от 11 апреля 1953 г. «О расширении прав министров СССР». Этим постановлением были расширены и права начальников главных управлений (п. 52).

<sup>3</sup> См. постановление Совета Министров СССР от 9 августа 1955 г. «О расширении прав директоров предприятий» («Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР по вопросам промышленности и строительства», М., 1958, стр. 91). Права начальников главков, директоров предприятий были распространены на начальников парашоудств, на директоров научно-исследовательских учреждений.

<sup>4</sup> См. постановление Совета Министров СССР от 20 сентября 1955 г. «О повышении роли мастера» («Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР по вопросам промышленности и строительства», М., 1958, стр. 127).

дельных должностных лиц, наделенных самостоятельными функциями и властными полномочиями и действующих под общим руководством.

Таким образом, компетенция государственных органов закрепляется не за «коллективом рабочих и служащих» государственного учреждения<sup>1</sup> и не за государственным учреждением как «объединением лиц»<sup>2</sup>, а за входящими в их состав и уполномоченными советским народом представителями и должностными лицами.

Государственный орган — не особое объединение, полномочия которого отличны от полномочий должностных лиц, осуществляющих компетенцию данного органа. Это — организованная совокупность депутатов, иных представителей, избираемых советским народом или штатных должностных лиц, выступающих носителями государственно-властных полномочий. Компетенция органа государства неотделима от полномочий входящих в его состав лиц, выступающих единолично или коллегиально носителями властных функций и полномочий.

Болгарский ученый А. Ангелов возражает против отождествления органов управления с лицами, осуществляющими административные функции. «Когда мы говорим об органах государственного управления, — пишет он, — то мы имеем в виду единоличные или коллективные образования, *соответствующие подразделения или посты* в административном аппарате...»<sup>3</sup>.

С точки зрения понимания органа как субъекта права, т.е. как *носителя* прав и обязанностей, такое объяснение недостаточно, так как «посты и подразделения» — это лишь правовые установления, определяющие собой структуру данного органа. Вместе с тем всякий орган есть *определенная организация людей*, и только указание на личный состав этой организации может до конца раскрыть нам понятие органа государства или общественности.

Поскольку же закон наделяет полномочиями власти личный состав органов государства как отдельных должностных лиц или как членов коллегий, постольку эти лица и являются носителями прав и обязанностей государственного органа, составляющих его властную компетенцию.

\* \* \*

Как мы отмечали в главе I, властную компетенцию органов Советского государства нельзя раскрыть как возможность самого органа вступать в правоотношения, приобретать права и обязанности. Содержание компетенции государственных органов состоит в наличии опре-

---

<sup>1</sup> См. А. В. Венедиктов, Государственная социалистическая собственность, стр. 642 и след.; его же, О субъектах советского социалистического права, «Советское государство и право» 1955 г. № 6.

<sup>2</sup> См. Г. И. Петров, Сущность..., стр. 70–71.

<sup>3</sup> П. Стайнов и А. Ангелов, Административное право Народной Республики Болгарии (Общая часть), М., 1960, стр. 114.

деленных возможностей порождать, изменять и прекращать права и обязанности для других лиц и организаций. Компетенция государственных органов включает в себя властные возможности создавать правовые нормы, предоставлять права и устанавливать обязанности для других лиц, разрешать споры и применять меры принуждения, осуществлять надзор и контроль, т.е. *осуществлять все способы руководства обществом в общеобязательных формах.*

Классификация правомочий органов государства обычно дается по формам осуществления государственных функций.

Вопрос о формах осуществления государственных функций является спорным, и мы не собираемся предлагать здесь какого-либо его нового решения. Хотим лишь отметить, что разграничение форм деятельности по конституционному положению органов государства<sup>1</sup> имеет прямое значение для определения юридической силы правомочий различных органов. Ведь соответственно конституционному положению данного органа различается сфера действия и юридическая сила издаваемых им актов.

Например, хорошо известно, что законодательные полномочия согласно Советской конституции осуществляются только Верховными Советами, а за органами государственного управления закреплены правомочия на издание подзаконных исполнительных и распорядительных актов. Различие юридической силы этих полномочий всецело основано на конституционном положении высших органов государственной власти и органов государственного управления.

В зависимости от конституционного положения закрепляются за судами правомочия на осуществление правосудия, а за органами прокуратуры — прокурорского надзора, отличные от административных прав. Положение: «прокурорский надзор никакой административной власти не имеет» было сформулировано В.И. Лениным именно исходя из особого положения прокуратуры в системе органов Советского государства<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Разграничение форм осуществления функций Советского государства по системе государственных органов, закрепленной в Конституции СССР, признается многими советскими юристами. С этой точки зрения одни авторы различают законодательную, исполнительную и распорядительную деятельность и правосудие, другие — наряду с этим предлагают выделить также верховное государственное руководство и надзор, местное государственное руководство и надзор, прокурорский надзор (см. С. С. Студеникин, Советская административно-правовая норма и ее применение, автореферат докторской диссертации, М., 1949, стр. 7; «Советское административное право», М., 1950, стр. 3; «Социалистическая система государственного управления и вопрос о системе советского административного права», «Вопросы советского административного права», М.—Л., 1949, стр. 25; С. А. Голунский и М. С. Строгович, Теория государства и права, М., 1940, стр. 54; Г. И. Петров, Предмет советского административного права, «Советское государство и право» 1940 г, № 7, стр. 3—4; В. Ф. Коток, Советское государственное право, М., 1948, стр. 298; И. Н. Ананов, Исполнительная и распорядительная деятельность органов советского государственного управления, «Вопросы советского административного и финансового права», М., 1952, стр. 55.

<sup>2</sup> См. В. И. Ленин, Соч., т. 33, стр. 327.

В советской юридической науке дается и другая классификация правовых форм осуществления государственных функций — *в зависимости от юридических последствий актов государственных органов*. С этой точки зрения *различаются нормотворческая, оперативно-исполнительная и юрисдикционная формы деятельности органов государства*<sup>1</sup>, ведущих соответственно к изданию нормативных, индивидуальных административных и юрисдикционных актов органов государства. Однако классификация форм деятельности органов государства по юридическим последствиям не может дать ответа на вопрос о юридической силе актов, издаваемых государственными органами. Мы считаем, что обе указанные классификации юридических форм осуществления функций Советского государства не исключают одна другую.

Соответственно следует различать по *конституционному положению органов государства*:

- а) законодательные правомочия высших органов государственной власти и их полномочия по высшему управлению и контролю;
- б) исполнительные и распорядительные правомочия органов государственного управления;
- в) судебные правомочия органов правосудия;
- г) надзорные правомочия органов прокуратуры;
- д) правомочия местных Советов депутатов трудящихся по осуществлению государственной власти на местах.

По правовым *формам деятельности в зависимости от юридических последствий* следует различать:

- а) нормотворческие правомочия органов государства, т.е. их права на установление правовых норм;
- б) оперативно-исполнительные правомочия, т.е. права органов государства на предоставление прав и возложение обязанностей по отношению к гражданам, подведомственным организациям и подчиненным должностным лицам;
- в) юрисдикционные правомочия, т.е. права органов государства на разрешение споров, осуществление надзора и на привлечение к ответственности за правонарушения.

В содержание компетенции государственных органов входят не только властные права, но и *обязанности по выполнению возложенных на них задач государственного руководства*.

Орган государства не только имеет право, но и обязан решать возложенные на него задачи. В связи с этим в советской административно-правовой литературе полномочия государственных органов рас-

---

<sup>1</sup> См. А. М. Васильев, Классификация актов Верховного Совета СССР, «Советское государство и право» 1953 г. № 8, стр. 16–17, 21; «Основы теории государства и права», М., 1960, стр. 41; См. И. С. Самощенко, О правовых формах осуществления функции Советского государства, «Советское государство и право» 1956 г. № 3, стр. 83.

смаатриваются как единство права и обязанности, как «правообязанность»<sup>1</sup>.

Тесная связь прав и обязанностей государственных органов не вызывает сомнений. Она особенно ярко выступает при конституционном установлении компетенции государственных органов. Как это отмечалось в советской административноправовой литературе<sup>2</sup>, Конституция СССР, конституции союзных и автономных республик для определения компетенции различных органов государства пользуются наиболее широкими терминами: «руководство», «управление», «организация», «объединение», «объединение и направление», «принятие мер» и т.п. Например, ст. 76 Конституции СССР устанавливает, что союзно-республиканские министерства руководят порученной им отраслью государственного управления через одноименные министерства союзных республик и управляют непосредственно лишь определенным ограниченным числом предприятий по списку, утвержденному Президиумом Верховного Совета СССР. Согласно ст. 68 Конституции СССР Совет Министров СССР объединяет и направляет работу общесоюзных и республиканских министерств СССР, принимает меры по осуществлению народнохозяйственного плана и осуществляет руководство вооруженными силами. Подобно этому определяются полномочия соответствующих органов в Положениях о министерствах, в Положении о совете народного хозяйства.

Если закон содержит общую формулировку «руководит», «управляет» и т.п., то ею одинаково охватываются и права, и обязанности органа государства. В силу этого не всегда возможно записать отдельно права и обязанности в Положениях об органах государственного управления.

Однако это не дает оснований для полного отождествления содержания прав и обязанностей органов Советского государства. По нашему мнению, *содержание обязанностей органа государства непосредственно выражено в тех задачах, которые на него возложены, и том порядке деятельности, который установлен для него законом*. Выполнение задач в порядке, установленном законом, и будет выполнением обязанностей государственного органа, вытекающих из его компетенции<sup>3</sup>.

Например, все задачи совнархоза по обеспечению выполнения планов, обеспечению рационального использования внутренних ресурсов, организации материально-технического снабжения подведомственных предприятий и т.п. несомненно составляют *содержание его*

<sup>1</sup> См. Ц. А. Ямпольская, Субъекты советского административного права, автореферат докторской диссертации, М, 1958, стр. 5, 9.

<sup>2</sup> См. Ц. А. Ямпольская, Органы..., стр. 50 и след.

<sup>3</sup> Поэтому определение задач во многих Положениях об органах государства по существу совпадает с определением его обязанностей. Например, Положение о Совете народного хозяйства содержит единый раздел об основных задачах и функция совета народного хозяйства (СП СССР 1957 г. № 12, ст. 121).

*обязанностей, поскольку именно для осуществления этих задач* и образуется совет народного хозяйства. Все задачи руководства подведомственной отраслью управления составляют обязанности Министерства, Главного управления при Совете Министров и т.п.

Соблюдение установленного порядка работы также следует рассматривать как обязанность государственного органа. Коммунистическая партия и Советское правительство неоднократно указывали на необходимость строгого соблюдения установленного законом порядка работы государственных органов: сроков созыва сессий Советов и заседаний исполкомов, порядка отчетности органов управления перед органами государственной власти. Строгое соблюдение этих конституционных норм в последние годы привело к значительному повышению роли и активности Советов в решении важных государственных вопросов. Установление законом порядка отзыва депутатов и их отчетности перед населением способствует повышению ответственности депутатов за дело, порученное им народом.

Соблюдение каждым государственным органом установленного для него порядка работы является безусловным требованием социальной законности.

Однако определение задач руководства (управления) не дает ответа на вопрос о том, какие же конкретные меры может принимать данный орган для их решения. «Руководство» и «управление» охватывают самые различные методы работы<sup>1</sup>. Для того, чтобы данный орган управлял методами, соответствующими интересам общества, возникает необходимость определить в законе конкретные средства, которые он может использовать, и меры, которые он может принимать для выполнения своих задач. Определение *конкретных возможностей, использование которых зависит от воли данного органа, наиболее четко очерчивает содержание прав органа государства*. Если обратиться, например, к содержанию постановления Совета Министров СССР от 11 апреля 1953 г. «О расширении прав министров», то здесь под правами имеются в виду конкретные средства руководства, имеющие юридическое значение. В этом постановлении говорится о праве министров утверждать структуру и штаты подведомственных органов и организаций; изменять ставки заработной платы, переводить предприятия в более высокую группу по оплате труда, утверждать и изменять в случае необходимости проектные задания и сметно-финансовые расчеты и о многих других правах.

Постановление Совета Министров СССР от 9 августа 1955 г. «О расширении прав директоров предприятий» также раскрывает конкретные

---

<sup>1</sup> В. А. Власов различает термины «руководство» и «управление». Последнее понимается им как оперативное руководство а «руководство» — как общее руководство (см. его «Советский государственный аппарат», 1959, стр. 60). Но так или иначе оба термина не раскрывают всех прав государственных органов.

правовые средства, которые директор предприятия может использовать самостоятельно либо по согласованию с фабзавместкомом (изменять планы в пределах квартала, устанавливать цены на определенные виды продукции, утверждать и изменять проектные задания по определенным объектам и т.п.).

Подобные конкретные права указаны в Конституции и Положениях о соответствующих органах государства. Например, ст. 14 Конституции СССР указывает на права СССР принимать в состав СССР новые союзные республики, утверждать изменения границ между союзными республиками, устанавливать основы (основные начала) по различным отраслям законодательства. Весьма конкретно определены в ст. 49 Конституции СССР полномочия Президиума Верховного Совета СССР.

В Положениях о министерствах наряду с их задачами и применительно к ним формулируются конкретные права министров и начальников главков. Например, Положение о Министерстве морского флота содержит указание на такие права, как утверждение планов перевозок, установление порядка представления заявок на перевозки, издание правил постройки и оборудования судов и т.п.

Права государственных органов в отличие от их обязанностей требуют, таким образом, большей конкретизации в законодательных актах. И это говорит о том, что не все права совпадают по своему содержанию с обязанностями государственного органа.

#### **§ 4. Государственные организации как юридические лица**

Правоспособность юридического лица предоставляется социалистическим организациям для самостоятельного осуществления ими оперативно-хозяйственной деятельности. Она служит прежде всего юридическим средством осуществления социалистическими хозяйственными организациями производства материальных благ, сбыта и снабжения, торговых операций, выполнения строительных, монтажных и ремонтных работ, эксплуатации транспортных средств, зданий, сооружений и других объектов производственного и вспомогательно-го назначения.

Вся хозяйственная деятельность социалистических организаций строится в соответствии с единым народнохозяйственным планом, на базе общественной социалистической собственности. Но в социалистическом хозяйстве наряду с законом планомерного, пропорционального развития действует в известных пределах и закон стоимости. Социалистическое производство является товарным производством особого рода, в котором сохраняется необходимость под регулирующим воздействием государственного плана использовать товарно-денежные отношения, денежное

выражение стоимости продуктов труда, средств производства и потребления. Законы товарного производства используются во всех звеньях руководства социалистическим хозяйством. Например, при составлении плана и бюджета они учитываются путем установления плановых цен, нормативов запасов материалов, норм использования труда и материалов на единицу продукции, плана снижения себестоимости, норм отчислений в бюджет и т.п. В плановом порядке устанавливаются определенные критерии оценки хозяйственной деятельности предприятий по выполнению плана (выполнение плана «по валу», по ассортименту, по сортаменту и т.п.). Правильный учет законов товарно-денежного хозяйства в планировании, финансировании народного хозяйства при оценке деятельности предприятий имеет важнейшее значение, позволяет направлять определенным образом действие закона стоимости, использовать его планомерно, в интересах всего общества. Однако органы планирования и регулирования народного хозяйства не становятся при этом самостоятельными участниками товарно-денежного обращения, не вступают при плановом распределении имущества в возмездные отношения с другими организациями.

Непосредственными участниками товарно-денежных отношений являются предприятия, хозяйственные организации и госбюджетные учреждения, и наилучшее использование законов товарного производства каждым предприятием и учреждением — важнейший рычаг рационального ведения хозяйства, выполнения плановых заданий.

Правовой предпосылкой оперативно-хозяйственной самостоятельности предприятий и учреждений и служит правоспособность юридического лица.

В советской гражданско-правовой литературе правильно отмечалось, что в основе признания социалистических организаций юридическими лицами лежит действие закона стоимости, наличие товарно-денежных отношений. Как показывает история развития народного хозяйства в СССР, административное руководство и распределение имущества не могут явиться нормальной юридической формой оперативно-хозяйственной деятельности и применяются лишь в виде исключения в военное время или в особой области хозяйственного руководства. Когда же развивается товарное производство и обращение, то это неизбежно влечет за собой введение гражданско-правовых форм использования имущества и хозяйственных связей между организациями, добровольных форм привлечения рабочей силы, а вместе с ними и предоставление правоспособности юридического лица<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> С. Н. Аскназий, Об основаниях правовых отношений между государственными социалистическими организациями, «Ученые записки ЛЮИ», вып. IV, 1947 г., стр. 28–31; А. В. Венедиктов, Государственная социалистическая собственность, гл. гл. XIII и XIV; С. Н. Братусь, Субъекты..., гл. XV–XVII; Д. М. Генкин, Значение применения института юридического лица во внутреннем и внешнем товарообороте СССР, «Сборник научных работ Московского института народного хозяйства им. Г.В. Плеханова», вып. IX, 1955, стр. 5 и след.

В период перехода к коммунизму сфера товарно-денежных отношений не сужается, а всемерно расширяется. В последние годы партией и правительством были проведены важнейшие мероприятия, увеличивающие товарооборот между городом и деревней (переход от производственно-технического обслуживания колхозов через МТС к продаже сельскохозяйственных машин колхозам и обеспечению других потребностей колхозов и совхозов по принципу купли-продажи через объединение «Союзсельхозтехника»; замена натуральных поставок закупками сельскохозяйственных продуктов; переход к денежной оплате труда в колхозах). Перестройка управления промышленностью и строительством ведет к росту значения хозрасчета, к новым методам экономического стимулирования работы предприятий, внедрения новой техники и т.п. Июльский Пленум ЦК КПСС подчеркнул острую необходимость улучшения экономических показателей работы предприятий, более полного использования экономических, стоимостных категорий на всех участках хозяйственного строительства<sup>1</sup>.

В Программе Коммунистической партии Советского Союза говорится: «В коммунистическом строительстве необходимо полностью использовать товарно-денежные отношения в соответствии с новым содержанием, присущим им в период социализма. Большую роль при этом играет применение таких инструментов развития экономики, как хозяйственный расчет, деньги, цена, себестоимость, прибыль, торговля, кредит, финансы»<sup>2</sup>.

Необходимость использования товарного хозяйства обуславливает применение различных категорий и институтов финансового, административного и гражданского права. Например, в области планирования важное значение имеет разработка научно обоснованных нормативов затрат труда и материальных ресурсов на единицу продукции, норм запасов материалов, работы оборудования, норм отчислений в бюджет и т.п.

Отсутствие подобных норм часто приводит к волюнтаризму в планировании, к произвольному изменению плановых заданий, влечет за собой крупные потери в народном хозяйстве.

Разработка и установление этих нормативов для экономической деятельности предприятий в плановом административном порядке, применение средств бюджетно-финансового контроля и материального стимулирования должны получить свое дальнейшее применение и развитие в период развернутого строительства коммунизма<sup>3</sup>. Вместе

<sup>1</sup> См. постановление Пленума ЦК КПСС 15 июля 1960 г. «О ходе выполнения решений XXI съезда КПСС о развитии промышленности и транспорта и внедрении в производство новейших достижений науки и техники», разд. III, Госполитиздат, 1960, стр. 26–32.

<sup>2</sup> «Правда» 2 ноября 1961 г.

<sup>3</sup> См. об этом редакционную статью «Назревшие вопросы совершенствования хозяйственного руководства», «Коммунист» 1961 г. № 12, стр. 89–94.

с тем должна расширяться оперативная самостоятельность и инициатива предприятий на основе государственных плановых заданий<sup>1</sup>. Основным юридическим средством решения этой задачи служит дальнейшее использование категории юридического лица в народном хозяйстве, расширение прав предприятий, четкое определение статуса промышленного предприятия.

Правоспособность юридического лица позволяет рационально использовать общественное имущество в процессе оперативно-хозяйственной деятельности предприятий в соответствии с законом стоимости и особенностями данного производства. Имея права юридического лица, госпредприятие может само направлять закрепленное за ним имущество и денежные средства на неотложные нужды производства, пользоваться банковским кредитом, заключать договоры в пределах, предусмотренных законом, и в целях выполнения плановых заданий. Такая децентрализация оперативно-хозяйственных функций при централизации общего планового руководства давно уже вошла в практику руководства социалистическим хозяйством, его государственным сектором<sup>2</sup>.

Правоспособность юридического лица применима и к деятельности госбюджетных учреждений, для которых права на самостоятельное совершение хозяйственных операций и расходование бюджетных средств на заработную плату в пределах сметы обеспечивают рациональное использование государственных средств на управленческие и социально-культурные нужды.

\* \* \*

Государственная организация признается юридическим лицом в силу закона. Правоспособность юридического лица не может рассматриваться как естественная или экономическая категория. Это общая возможность, предоставленная данной организации государством и охраняемая им.

Признавая ту или иную организацию юридическим лицом, законодатель не может отвлекаться от экономических и организационных методов ведения социалистического планового хозяйства в условиях сохранения товарного производства: от плановых предпосылок, хозрасчета, режима экономии. Поэтому наделение государственной организации правами юридического лица опирается на определенные материальные и организационные предпосылки.

В науке советского гражданского права принято говорить о признаках юридического лица, под которыми имеются в виду обособлен-

---

<sup>1</sup> См. «Программа Коммунистической партии Советского Союза», «Правда» 2 ноября 1961 г.

<sup>2</sup> См. постановление ЦК ВКП(б) от 5 декабря 1929 г. «О реорганизации управления промышленностью». «Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Сборник, документов», т. 2, М., 1957, стр. 126–133.

ность имущества, организационное единство, самостоятельная имущественная ответственность и самостоятельное участие в гражданском обороте<sup>1</sup>. Эти признаки считают предпосылками правоспособности юридического лица. Например, С.Н. Братусь рассматривает имущественную обособленность, организационное единство и самостоятельную ответственность как признаки организации, при наличии которых последние признаются юридическими лицами<sup>2</sup>. Другой позиции придерживается Д.М. Генкин, который считает имущественную обособленность и самостоятельное участие в обороте качествами или элементами юридического лица<sup>3</sup>. Нам представляется, что перечисленные выше признаки юридического лица надо рассматривать дифференцированно. Одни из них служат материальными и организационными предпосылками, которыми должна обладать организация для предоставления ей прав юридического лица. Другие характеризуют само содержание правоспособности юридического лица. Правильно, по нашему мнению, писал А.В. Венедиктов, что самостоятельное участие в гражданском обороте образует само содержание гражданской правоспособности юридического лица, а имущественная обособленность и организационное единство являются предпосылками для *признания организации юридическим лицом*<sup>4</sup>.

Под этим углом зрения мы и рассмотрим предпосылки, дающие возможность признать государственные организации юридическими лицами, и основные черты содержания их правоспособности как юридических лиц.

К числу материальных и организационных предпосылок юридической личности государственных организаций относятся:

1. Определение общих задач и целей хозяйственно-оперативной деятельности государственной организации.

2. Наделение государственной организации обособленным имуществом, предназначенным для выполнения возложенных на нее оперативно-хозяйственных функций.

3. Определение организационной структуры, позволяющей осуществлять оперативное управление имуществом в соответствии с задачами, возложенными на данную организацию.

---

<sup>1</sup> См. «Советское гражданское право», т. I, М., 1950, стр. 146 и след.; С. Н. Братусь, Субъекты..., 1950, стр. 91–92; Д. М. Генкин, Юридические лица в советском гражданском праве, «Проблемы социалистического права» 1939 г. № 1, стр. 93; А. В. Венедиктов, Государственная социалистическая собственность, стр. 656–657; С. Н. Братусь, Юридические лица в советском гражданском праве, 1947, стр. 140–152; «Гражданское право», т. I, М., 1944, стр. 140.

<sup>2</sup> См. С. Н. Братусь, Субъекты..., стр. 132.

<sup>3</sup> См. указ. выше статью в «Сборнике Научных работ института народного хозяйства им. Плеханова», вып. IX, 1955 г., стр. 20–23.

<sup>4</sup> См. А. В. Венедиктов, Государственная социалистическая собственность, стр. 705.

Когда речь идет о задачах государственной организации, определяющих содержание правоспособности юридического лица, то имеется в виду только область оперативно-хозяйственной деятельности. В советской юридической литературе совершенно справедливо отмечалось, что возложение на отраслевые управления совнархоза планово-регулирующих функций (составление проектов планов и их утверждение, распределение фондов, оборотных средств и т.п.) не может служить основой для признания за ними прав юридического лица, так как эти функции не связаны с непосредственной оперативно-хозяйственной деятельностью, которая только и может осуществляться на началах хозрасчета<sup>1</sup>. Предоставление прав юридического лица государственной организации в соответствии с функциями административного руководства противоречило бы экономической сущности этих прав, которые, как мы видели выше, связаны с непосредственным участием организации в товарно-денежных отношениях.

Под оперативно-хозяйственной деятельностью мы имеем в виду только процесс производства, обмена и потребления материальных благ и выносим за рамки этого понятия деятельность администрации государственной организации по административному руководству предприятием. В соответствии с этим мы считаем необходимым уточнить предложенное А.В. Венедиктовым понятие непосредственного оперативного управления государственным имуществом.

Определяя понятие непосредственного оперативного управления, А.В. Венедиктов связывал воедино организацию управления производством и сам процесс расширенного социалистического воспроизводства, процесс социалистического труда на основе всенародной социалистической собственности. Однако главным, решающим признаком непосредственного оперативного управления и у А.В. Венедиктова служило *осуществление процесса производства*<sup>2</sup>.

Представляется, что именно осуществление производства, обмена и потребления материальных благ и следует считать оперативно-хозяйственной деятельностью социалистических предприятий и хозяйственных организаций, в процессе которой происходит *оперативно-хозяйственное использование выделенного предприятию имущества*.

С.Н. Братусь предложил четко отличать организационные отношения от имущественных. Под имущественными отношениями он имеет в виду отношения, связанные с общественно-производственными отношениями, «...волевые отношения, связанные с различными фор-

<sup>1</sup> См. А. В. Венедиктов, О. С. Иоффе, О гражданскоправовых вопросах, связанных с реорганизацией управления промышленностью, «Вестник ЛГУ» 1957 г. № 17, стр. 131–135; С. И. Вильнянский и А. А. Пушкин, К вопросу о кодификации гражданского законодательства, «Ученые записки Харьковского юридического института» 1959 г., вып. 13, стр. 10 и след.

<sup>2</sup> См. А. В. Венедиктов, Государственная социалистическая собственность, стр. 323–331, 589–593.

мами использования объектов собственности...». Эти отношения охватывают, по его мнению, «...процесс распределения средств производства и результатов труда, процесс обмена, экономический оборот...»<sup>1</sup>. Далее, С.Н. Братусь делает правильный вывод о том, что планово-регулирующие органы не имеют имущественных прав на те объекты государственной собственности, которыми они заведуют, так как эти органы не производят, не продают, не покупают<sup>2</sup>.

Но таким же органом управления, не вступающим в имущественные отношения госпредприятия, является и администрация госпредприятия.

Основные и оборотные фонды закреплены не за администрацией, а за предприятием или учреждением. Последнее несет и все имущественные последствия сделок и иных правовых актов оперативно-хозяйственного использования этого имущества. Имущественные отношения, т.е. отношения обмена и потребления материальных благ, непосредственно выражающие процесс производства, и характеризуют, по нашему мнению, оперативно-хозяйственную деятельность государственной организации, которая получает свое юридическое выражение в правоспособности юридического лица.

Четкое различие «организационной» правосубъектности администрации и имущественной правоспособности юридического лица в области трудовых отношений было обосновано Н.Г. Александровым<sup>3</sup>. В сфере этих отношений администрация выступает также лишь организатором трудовой деятельности рабочих и служащих, а предприятие или учреждение как юридическое лицо — субъектом имущественных прав и обязанностей на стороне работодателя (например, субъектом имущественных обязанностей по выплате заработной платы, по обеспечению охраны труда и т.п.). Имея в виду различную природу административного управления предприятием и оперативно-хозяйственной деятельности, осуществляемой в процессе производства, обмена и потребления материальных благ, мы считаем более правильным для характеристики правоспособности юридического лица применять термин «непосредственное оперативно-хозяйственное использование», а не выражение «непосредственное оперативное управление» имуществом.

Оперативно-хозяйственная деятельность составляет главную задачу хозяйственных организаций промышленных и торговых предприятий, предприятий культурно-бытового обслуживания, транспорта,

---

<sup>1</sup> С. Н. Братусь, Имущественные и организационные отношения и их правовое регулирование в СССР, «Вопросы общей теории советского права», М., 1960, стр. 69, 86.

<sup>2</sup> См. С. Н. Братусь, Имущественные и организационные отношения и их правовое регулирование в СССР, «Вопросы общей теории Советского права», М., 1960, стр. 105–106.

<sup>3</sup> См. Н. Г. Александров, Трудовое правоотношение, стр. 202–212.

строек, сбыто-снабженческих организаций. В работе социально-культурных и административных учреждений (государственные органы, школы, больницы, дома отдыха) оперативно-хозяйственные функции носят вспомогательный характер, имеют целью материальное обеспечение основной деятельности этих учреждений. В соответствии с тем, какие производственные, сбыто-снабженческие или иные хозяйственные операции входят в круг деятельности той или иной государственной организации, определяется и содержание ее правоспособности как юридического лица.

Для осуществления всякой оперативно-хозяйственной деятельности требуется *закрепление за данной организацией определенного комплекса имущества (включая денежные средства), предназначенного для хозяйственного использования*. Поэтому имущественная обособленность является необходимой предпосылкой, лежащей в основе признания всякой организации юридическим лицом.

Закрепление имущества за государственными организациями характеризуется двумя основными чертами:

1. Это имущество не теряет характера общенародной собственности и используется в конечном счете с целью обеспечения общегосударственных нужд (на выполнение плана, на общие издержки управления и т.п.).

2. Степень обособления имущества государственных организаций зависит от характера их деятельности, от назначения имущества.

Государственные предприятия и их объединения, созданные с целью осуществления производственной торговой и иной хозяйственной деятельности, составляющей их основную задачу, наделяются обособленным имуществом, пополняемым и используемым на началах хозрасчета. Хозяйственный расчет является основным методом организации работы промышленных, торговых, транспортных предприятий,строек. Смысл хозрасчета заключается в том, что средства, выделенные предприятию, восполняются, как правило, за счет его собственных накоплений. Основным источником этих накоплений являются реализация продукции и оказание платных услуг по государственным ценам и в соответствии с государственным планом. Такой порядок пополнения средств возможен лишь для организации, ведущей производственную или хозяйственную деятельность. Хозрасчет применим только к работе предприятий, создающих своей деятельностью те или иные накопления, и является инструментом обеспечения безубыточности и рентабельности предприятия<sup>1</sup>.

Обособление имущества хозрасчетного предприятия заключается в выделении ему уставного фонда, включающего в себя необходимые основные и оборотные производственные фонды и средства обращения. В процессе своей деятельности хозрасчетное предприятие имеет

<sup>1</sup> См. В. И. Ленин, Соч., т. 33, стр. 160.

наибольшую возможность маневрировать этими средствами с целью наилучшей организации выполнения плана.

Иначе строится имущественная обособленность госбюджетного учреждения, которое не осуществляет хозяйственной деятельности в форме реализации продукции, оказания платных услуг и не имеет собственных накоплений.

Использование имущества госбюджетными учреждениями связано, как правило, с расходной частью государственного бюджета: с издержками управления, с расходами на бесплатное обучение и медицинское обслуживание населения, на социальное обеспечение. Эти расходы необходимы в социалистическом обществе и их источником может явиться только совокупный общественный продукт, а не работа учреждения, не имеющего своих накоплений. Отсюда и вытекает необходимость сметно-бюджетного финансирования как особого способа организации имущественной базы государственных учреждений.

Сметно-бюджетное обособление имущества учреждения значительно отличается от обособления имущества хозрасчетного предприятия. Оно заключается в том, что государственное учреждение получает в свое распоряжение денежные средства, выделенные из бюджета, со строго целевым назначением, указанным в смете, и, как правило, на годичный срок. Учреждение может расходовать эти средства только в строгом соответствии со статьями сметы, а по истечении года неиспользованные средства возвращаются в бюджет.

В настоящее время управления совнархозов и хозяйственных министерств содержатся за счет прибыли подведомственных предприятий. Расходы на содержание аппарата этих управлений относятся на стоимость услуг и себестоимость продукции подведомственных им предприятий. Образование обособленных средств учреждения происходит, таким образом, не путем ассигнований из бюджета, а за счет отчислений от прибыли подведомственных предприятий. Такая «децентрализация» порядка образования имущественной базы органов хозяйственного управления создает у них заинтересованность в результатах работы подведомственных им предприятий. В этом и заключается «хозрасчет» указанных органов и его прогрессивное значение. Однако «хозрасчет» органа управления нельзя смешивать с хозрасчетом предприятия, так как сам орган не создает источников пополнения своих средств, а порядок их расходования остается прежним, т.е. определяется сметой, утвержденной вышестоящим органом, и обладает всеми признаками, установленными для сметного учреждения<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См. об этом А. В. Венедиктов, Организационные вопросы промышленности, «Советское государство и право» 1959 г. № 3, стр. 14; Н. А. Волков, Совнархоз как орган государственного управления и вопросы его структуры, «Правоведение» 1960 г. № 2, стр. 46–47.

*Степень обособления государственного имущества должна быть достаточна для самостоятельного участия организации в товарном обращении* и только в этом случае она становится предпосылкой признания государственной организации юридическим лицом. Тогда же, когда обособление имущества имеет своей целью непосредственное обеспечение материального процесса производства внутри предприятия (имущество цеха, производственного участка, бригады) или безвозмездное материальное обеспечение работы учреждения (предоставление зданий и оборудования государственным учреждениям), оно может приводить лишь к учетно-регистрационному применению товарно-денежных категорий в работе государственной организации, а не к самостоятельному участию ее в товарном обращении. Поэтому подобная степень обособления имущества не приводит к наделению государственной организации правами юридического лица. Как справедливо указывали многие советские цивилисты, предпосылкой юридической личности государственной организации является только *полный хозрасчет*, выражающийся в наделении собственными оборотными средствами, которыми предприятие может не только пользоваться, но и распоряжаться вовне (продавать, покупать и т.п.), в наличии законченного самостоятельного баланса и расчетного счета в банке<sup>1</sup>. Внутренний хозрасчет имеет значение для экономического учета результатов деятельности цеха, стимулирует повышение рентабельности на отдельных участках производства внутри предприятия<sup>2</sup>. Однако к самостоятельному участию в обращении, в производительном обмене он не приводит, а, значит, не является и предпосылкой юридического лица. Правильно отмечала Р.О. Халфина, что внутренний хозрасчет не связан с окупаемостью затрат, так как цехи, бригады, производственные участки не являются производителями готового продукта<sup>3</sup>. Тем самым они не могут быть и самостоятельными юридическими лицами.

Государственная организация выступает в качестве юридического лица «как таковая», т.е. в качестве единого, комплексного субъекта права. Правоспособность юридического лица, выражающаяся в правах и обязанностях на хозяйственное использование определенного имущества, закрепляется за организацией в целом. Поэтому для юриди-

---

<sup>1</sup> См. А. В. Венедиктов, Государственная социалистическая собственность, стр. 765–768, 799; С. Н. Братусь, Субъекты..., стр. 268–269; Д. М. Генкин, указ. статья в «Сборнике научных работ Московского института народного хозяйства им. Г.В. Плеханова», стр. 30.

<sup>2</sup> См. И. Б. Новицкий, Роль советского гражданского права в осуществлении хозрасчета и режима экономики, М., 1955, стр. 19, 151; «Экономика социалистического промышленного предприятия» М., 1956, стр. 319–327; «Внутризаводский хозрасчет, Материалы научно-производственной конференции», М., 1952, стр. 256–257.

<sup>3</sup> См. Р. О. Халфина, Государственное предприятие в новых условиях управления промышленностью, «Вопросы экономики» 1959 г. № 5, стр. 69.

ческого лица характерно организационное единство «комплексного» субъекта права.

Предпосылкой юридической личности государственной организации, как это отмечалось в советской литературе, служат не все элементы внутренней структуры предприятий и учреждений, а только те из них, которые связаны с самостоятельным выступлением организаций в гражданском обороте<sup>1</sup>, в хозяйственно-оперативной деятельности. Эти элементы и должны войти в понятие *организационного единства юридического лица*.

По своей структуре все государственные организации относятся к «учреждениям»<sup>2</sup>. Они образуются в распорядительном порядке по решению компетентных органов государства. «Учредителем» всякой государственной организации в советском обществе выступает в конечном счете советский народ через уполномоченные им органы государственной власти и управления. В соответствии с этим строится руководство оперативно-хозяйственной деятельностью и управление имуществом государственных организаций, которое сосредоточивается в руках их ответственных руководителей, назначаемых вышестоящими органами или непосредственно избираемых Советами.

Личный состав рабочих и служащих государственных организаций осуществляет материально-техническую сторону оперативно-хозяйственной деятельности государственного предприятия или учреждения и участвует в управлении их имуществом через общественные организации. Однако коллектив рабочих и служащих государственных организаций, как правило, не наделен правами на имущество предприятия или учреждения, не несет юридических обязанностей и ответственности за его использование.

С этой точки зрения мы и рассмотрим положение коллектива рабочих и служащих и администрации государственных предприятий и учреждений.

\* \* \*

Вопрос о «личном субстрате» государственного хозяйственного органа был подробно разработан в советской юридической литературе А. В. Венедиктовым, который положил его в основу самого определения понятия социалистического хозяйственного госоргана (государственного юридического лица) как организованного государством

---

<sup>1</sup> См. А. В. Венедиктов, Государственная социалистическая собственность, стр. 687–688; Б. Б. Черепяхин, Волеобразование и волеизъявление юридического лица, «Правоведение» 1958 г. № 2 стр. 47.

Например, введение бесцеховой структуры государственных предприятий не отражается на содержании их правоспособности как юридических лиц.

<sup>2</sup> Термин «учреждение» употребляется здесь в том смысле, в каком ст. 13 ГК РСФСР отличает учреждение от «объединений лиц». Подробно см. об этом С. Н. Бра-тусь, Субъекты..., стр. 129–131.

коллектива рабочих и служащих во главе с ответственным руководителем<sup>1</sup>.

Отдельные советские юристы считают излишним говорить о личном составе государственного юридического лица. С их точки зрения государственное юридическое лицо — это само государство на определенном участке хозяйственной деятельности, за государственным юридическим лицом стоят лишь интересы государства, «общенародного коллектива»<sup>2</sup>. Тем самым правильно раскрываются задачи государственной организации, действующей в интересах всего государства, в целях выполнения плана. Но вопрос о личном составе государственной организации снимается как несущественный. При этом вопросы о том, кому, в чье управление или для обеспечения чьей деятельности выделяется государственное имущество, остаются без ответа. Нельзя объяснить самостоятельного выступления в имущественных отношениях и самостоятельной имущественной ответственности государственных предприятий и учреждений, если они — лишь само государство, «его участок». Если это так, то пришлось бы признать тогда ответственность государственного бюджета за долги государственных предприятий и наоборот. Но это прямо противоречит началам хозрасчета и ст. 13 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик.

Отрицание всякого значения «личного субстрата» государственного юридического лица находится в прямом противоречии с задачами материального стимулирования работы коллектива предприятия, имеющими большое значение для улучшения работы предприятий, с задачами повышения роли коллективов рабочих и служащих в решении вопросов деятельности предприятий.

Наличие коллектива рабочих и служащих государственной организации мы рассматриваем прежде всего как *необходимую предпосылку наделения предприятия или учреждения самостоятельной правоспособностью в области оперативно-хозяйственной деятельности и как условие осуществления этой правоспособности.*

Едва ли можно отрицать, что для осуществления самого процесса производства, торговой, сбыто-снабженческой деятельности, для эксплуатации средств сообщения, энергоустановок и прочих средств производства необходима в современных условиях *кооперация труда определенной коллектива людей*, объединение их в хозяйственную

<sup>1</sup> См. А. В. Венедиктов, Государственная социалистическая собственность, стр. 559, 663, 667.

<sup>2</sup> См. С. И. Аскназий, указ. статья, «Ученые записки ЛЮИ», вып. IV, 1957 г., стр. 33, 40; Я. Ф. Миколенко, Государственные юридические лица в советском гражданском праве, «Советское государство и право» 1951 г. № 7, стр. 45–46; Б. Б. Черепяхин, указанная выше статья в журнале «Правоведение» 1958 г. № 2.

К этой точке зрения частично присоединился ранее и автор настоящей работы. См. Субъекты советского социалистического права, автореферат кандидатской диссертации, М., 1952, стр. 10.

организацию. Это правильно подчеркивают сторонники «теории коллектива»<sup>1</sup>. Правильно и то, что в процессе производственной и иной хозяйственной деятельности возникают общественные отношения производства и обмена между людьми и коллективами, которые опосредствуются правом.

Поэтому определение социалистического *государственного хозяйственного органа* (предприятия) как организованного государством коллектива, на который государство возложило выполнение определенных государственных (точнее оперативно-хозяйственных) задач и которому оно предоставило для осуществления этих задач соответствующую часть единого фонда государственной собственности<sup>2</sup>, следует считать правильным, поскольку речь идет о содержании оперативно-хозяйственной деятельности, об ее экономической стороне, выраженной в кооперации труда, в соединении труда рабочих и служащих со средствами производства предприятий.

Имущество государственной организации предоставлено ей для осуществления плана путем соединения средств производства с трудом работников, для обеспечения трудовой деятельности всего коллектива работников госпредприятия и учреждения<sup>3</sup>. Отсюда и следует, что социалистическая кооперация труда, получающая свое выражение в организационном единстве коллектива рабочих и служащих государственной организации по структурному типу «учреждения», является обязательной предпосылкой признания государственной организации юридическим лицом и условием осуществления прав юридического лица.

Оспаривая значение теории коллектива, иногда возражают, что права юридического лица могут быть предоставлены в момент создания организации, когда ее коллектив еще не сформирован и лишь назначены отдельные руководящие лица администрации<sup>4</sup>. Однако это возражение не учитывает того факта, что свою нормальную производственную деятельность предприятие в этот момент не выполняет, а осуществление правоспособности юридического лица в ее полном объеме немыслимо без коллектива работников.

Однако сторонники «теории коллектива» неизбежно становятся в трудное положение, когда они пытаются доказать *наличие прав* на

<sup>1</sup> См. А. В. Венедиктов, указ соч., стр. 589–592 и др.; его же, статья в «Вестнике ЛГУ» № 3, 1955 г. ст. 87; С. Н. Братусь, Субъекты..., стр. 96 и след.; О. С. Иоффе, Ответственность по советскому гражданскому праву, Л., 1955, стр. 46–51.

<sup>2</sup> См. А. В. Венедиктов, Государственная социалистическая собственность, стр. 591.

<sup>3</sup> Н. Г. Александров правильно отмечал, что имущество госпредприятия выступает в качестве предмета или средств труда рабочих и служащих, но не в качестве объекта управления (см. Законность стр. 154). А. В. Венедиктов и другие советские ученые правильно указывали, что рабочие и служащие осуществляют государственные плановые задания, доведенные до них через администрацию.

<sup>4</sup> См. Д. М. Генкин, указ. статья, «Сборник научных работ Московского института народного хозяйства им. Г. В. Плеханова», 1955. вып. IX, стр. 12.

оперативно-хозяйственное управление имуществом госорганизации у коллектива рабочих и служащих. Например, А.В. Венедиктов прямо утверждал, что права непосредственного оперативного управления имуществом принадлежат коллективу рабочих и служащих, осуществляются им<sup>1</sup>. С.Н. Братусь, развивая концепцию А.В. Венедиктова, обосновывает принадлежность не только прав владения и пользования, но и права распоряжения коллективу рабочих и служащих предприятия<sup>2</sup>.

Правильно возражали против этого многие советские ученые, указывая, что воля коллектива не выражается в сделках предприятия и не определяет единоличных распоряжений директора, уполномоченного, государством, и т.п.<sup>3</sup>

Исключение составляет расходование фонда предприятия для улучшения культурно-бытовых условий работников и совершенствования производства, который образуется с целью материального стимулирования работы коллектива по успешному выполнению и перевыполнению плана. По отношению к фонду предприятия, который расходуется на установленные законом цели директором совместно с ФЗМК<sup>4</sup>, коллектив предприятия действительно выступает *носителем прав управления имуществом*. Воля коллектива (через ФЗМК) определяет судьбу фонда предприятия, оперативное-хозяйственное использование этой части имущества. Однако, как известно, фонд предприятия обособлен от других средств и его режим не влияет на режим основных и оборотных средств предприятия, являющихся основной базой его оперативно-хозяйственной деятельности, для оформления которой и служит правоспособность юридического лица. По отношению к этим средствам личный состав предприятия или учреждения не выступает непосредственным носителем прав государственного юридического лица и выразителем его воли. Он служит лишь важнейшей социальной предпосылкой закрепления имущества и прав юридического лица за данной организацией и необходимым условием оперативно-хозяйственного

<sup>1</sup> См. А. В. Венедиктов, Государственная социалистическая собственность, стр. 581.

<sup>2</sup> См. С. Н. Братусь, Субъекты..., стр. 108–109.

<sup>3</sup> См. об этом Р. О. Халфина, рецензия на книгу С.Н. Братуся «Субъекты гражданского права», «Советское государство и право» 1951 г. № 3, стр. 72–73; С. И. Аскназий, рецензия на книгу С.Н. Братуся, «Юридические лица в советском гражданском праве», «Советское государство и право» 1948 г. № 5, стр. 62; отчет об обсуждении работы А.В. Венедиктова «Государственная социалистическая собственность», «Советское государство и право» 1948 г. № 11; И. Н. Ананов, К вопросу о роли органов социалистического государства в управлении промышленностью, «Вопросы советского административного права», 1949, стр. 207–208; Ю. К. Толстой, О государственных юридических лицах в СССР», «Вестник ЛГУ» 1955 г. № 3, стр. 124; Н. Г. Александров, Законность..., стр. 154.

<sup>4</sup> См. ст. 12 Положения о фонде предприятия для улучшения культурно-бытовых условий работников и совершенствования производства, утвержденного постановлением Совета Министров СССР от 4 февраля 1961 г. (СП СССР 1961 г. № 2, ст. 11).

использования этого имущества и осуществления правоспособности юридического лица. Поэтому, соглашаясь с определением государственной организации как коллектива в сфере имущественных отношений, возникающих в процессе кооперации труда, соединения труда и средств производства, мы *не можем согласиться с определением коллектива рабочих и служащих государственной организации как субъекта права, как юридического лица*. В сфере волевых, юридических отношений носителем прав государственного юридического лица выступает не коллектив рабочих и служащих, а госорганизация как «учреждение», т.е. не основанная на членстве или ином юридическом объединении лиц форма кооперации труда различных людей.

В обоснование «теории коллектива» ссылаются также на то, что коллектив рабочих и служащих принимает участие в управлении государственным предприятием. Например, В.М. Догадов пытается доказать, что рабочие и служащие государственных предприятий «участвуют в управлении производством и его организации именно как члены производственного коллектива, образующего субстрат предприятия — государственной организации»<sup>1</sup>. В подтверждение он приводит производственные совещания, технические советы предприятия, общественные смотры, бригадный хозрасчет, указывая на юридическую обязанность директора опираться на актив предприятия. По мнению В.М. Догадова, все большее вовлечение трудящихся в управление производством получает свое выражение именно в закреплении соответствующих прав за государственно организованным коллективом работников предприятия.

Однако именно этот вывод и представляется нам крайне односторонним и потому неверным. Участие коллектива рабочих и служащих в управлении производством происходит *главным образом через профсоюзы и другие общественные организации*. От лица общественности предприятия выступают профсоюзные организации и их фабзавместкомы, производственные совещания, технические советы и комиссии на предприятиях, партийная организация и ее комиссии по контролю за деятельностью администрации предприятий и многие другие<sup>2</sup>. Все эти общественные организации и органы общественности действуют как самостоятельные субъекты прав и обязанностей, закрепленных в положениях о них и в уставах, а также в специальных постановлениях Правительства. Они обязаны действовать совместно с администрацией или контролировать ее, но не должны подменять администрацию государственного предприятия или учреждения. Тем самым подчеркивается их особая организационная самостоятельность, отличная от

<sup>1</sup> В. М. Догадов, Государственные организации как субъекты социалистического трудового правоотношения, «Правоведение» 1957 г. № 1, стр. 82–83.

<sup>2</sup> Программа Коммунистической партии Советского Союза связывает повышение роли коллективов рабочих и служащих в управлении производством на госпредприятиях главным образом с деятельностью профсоюзов. См. «Правда» 2 ноября 1961 г.

организационной самостоятельности госпредприятия или госучреждения.

Таким образом, воля коллектива рабочих и служащих находит свое непосредственное юридическое выражение в правах и обязанностях профсоюзной, партийной организаций, производственных совещаний и других органов общественности предприятия или учреждения. И именно через эти общественные организации и органы данный коллектив непосредственно участвует в управлении производством в государственном секторе народного хозяйства<sup>1</sup>.

В повышении роли общественных организаций коллектива рабочих и служащих следует видеть главный путь расширения прав коллектива на управление делами предприятия и постепенного преобразования существующей государственной системы руководства хозяйством в коммунистическую форму управления производством, где все производственные ячейки будут выступать как самоуправляющиеся ассоциации, гармонически увязанные в общем планомерно организованном хозяйстве<sup>2</sup>.

Юридические лица участвуют в гражданском обороте через свои органы (ст. 16 ГК РСФСР). Государственные предприятия и учреждения обычно вступают в сделки и обязательства, в трудовые правоотношения через своих руководителей, пользующихся правом распоряжения счетом в банке и правом найма и увольнения. Руководящие лица администрации (директор, его заместитель, главный бухгалтер) выступают по отношению к имущественной правоспособности государственной организации *как органы юридического лица*.

В советской юридической литературе, вопреки этим ясным положениям закона, существует точка зрения, согласно которой личным субстратом государственного юридического лица является директор или администрация госпредприятия или госучреждения. Например, Ю.К. Толстой сводит личный субстрат государственного юридического лица к директору госорганизации, который, по его мнению, получает в свое распоряжение средства производства и другое имущество и выступает как носитель гражданской правоспособности госоргана. По мнению Ю.К. Толстого, понятием юридического лица не следует охватывать предприятие в целом, а следует только подчеркивать самостоятельность ответственного руководителя, его единоначалие, так как каждый рабочий и служащий владеет и пользуется имуществом в отдельности<sup>3</sup>. Эти рассуждения основаны исключительно на анализе

<sup>1</sup> Опосредствованно, как часть общенародного коллектива, рабочие и служащие любой государственной организации участвуют в управлении социалистическим производством через Советы.

<sup>2</sup> См. «Программа Коммунистической партии Советского Союза», «Правда» 2 ноября 1961 г.

<sup>3</sup> См. Ю. К. Толстой, О государственных юридических лицах в СССР, «Вестник ЛГУ» 1955 г. № 3, стр. 122–125.

юридической стороны процесса производства — трудовых, административных и гражданских правоотношений. Экономическая сторона, предполагающая кооперацию труда, а не индивидуальный труд, оставлена Ю.К. Толстым без внимания. Между тем советское законодательство закрепляет имущество за государственной организацией в целом, а руководителей этих организаций рассматривает как лиц, управляющих этим имуществом с целью выполнения производственных планов коллективом организации. Это вытекает из ст.ст. 13 и 16 ГК РСФСР, из режима основных и оборотных средств предприятий и из режима бюджетных ассигнований госучреждениям. Управляя обособленным имуществом в соответствии с предписаниями государства и с целью обеспечения выполнения плановых заданий коллективом данной организации, ее руководитель выступает и как орган государственного юридического лица, и как непосредственный носитель прав административного управления имуществом внутри предприятия. Он определяет своей волей, но в интересах государства содержание сделок юридического лица, его договорных связей с другими организациями. Однако производительное использование, фактическая передача или перевозка имущества и прочие материально-технические операции осуществляются в соответствии с волей руководителя всем коллективом предприятия. И именно этот процесс А.В. Венедиктов называл «непосредственным оперативным управлением»<sup>1</sup>, положив его в основу гражданской правоспособности госоргана.

С.Ф. Кечекьян и Н.Г. Александров также признают государственным юридическим лицом (или хозяйственным госорганом) *администрацию, совокупность должностных лиц, осуществляющих непосредственное оперативное управление обособленным имуществом или хозяйственную деятельность на основе этого имущества*<sup>2</sup>. Если бы речь шла об администрации как субъекте прав административного управления, то точка зрения С.Ф. Кечекьяна и Н.Г. Александрова была бы верной, так как эти права служат средством осуществления руководства, выполняемого должностными лицами. Но права юридического лица предназначены для обеспечения хозяйственно-оперативной деятельности, выполняемой всем коллективом организации. Поэтому «использователем» правосубъектности юридического лица в целях выполнения плана может быть признана только организация в целом, т.е. весь коллектив рабочих и служащих предприятия, а не его администрация.

Являясь органом юридического лица, администрация предприятия или учреждения не может быть признана самостоятельным субъектом

<sup>1</sup> Мы предпочитаем термин «оперативно-хозяйственное использование» имущества.

<sup>2</sup> См. С. Ф. Кечекьян, *Правоотношения...*, стр. 105; Н. Г. Александров, *Законодательство...*, стр. 154; его же, *Правовые отношения в социалистическом обществе*, М., 1959, стр. 30–31.

имущественных прав. Действия органа юридического лица порождают имущественные права и обязанности не для должностного лица, возглавляющего работу организации, а для организации в целом, по отношению к закрепленному за ней имуществу. Только таким путем и может быть обеспечено участие в правоотношениях организации «как таковой», а не в качестве совокупности различных должностных лиц и их коллегий, являющихся самостоятельными субъектами права.

Органами юридического лица — государственной организации — являются ее *руководящие должностные лица* (а не вся ее администрация), которые представляют организацию в гражданском обороте, вступают в сделки от имени организации в целом согласно ст. 16 ГК РСФСР. В этих случаях действия руководителя госорганизации порождают юридические последствия для организации в целом, обращаются на ее имущество. Руководитель государственной организации, заключая сделки от ее имени, выражает при этом не волю отдельного коллектива, а волю государства. В этом состоит особенность государственной организации, управление делами которой строится не только через ее внутренние органы, но и через Советы депутатов трудящихся и подотчетные им органы государственного управления, руководящие деятельностью подведомственных им предприятий или учреждений.

\* \* \*

Если имущественная обособленность и организационное единство имеют значение материальных и организационных предпосылок правоспособности организаций как юридических лиц, то *самостоятельное участие в «гражданском обороте»* (т.е. в гражданских правоотношениях) и *самостоятельная имущественная ответственность раскрывают нам основные черты содержания правоспособности государственного юридического лица.*

Содержание правоспособности юридического лица выражается, во-первых, в правах и обязанностях, которые обеспечивают самостоятельное участие данной организации в оперативно-хозяйственных отношениях, складывающихся в сфере товарного обмена. К числу этих прав и обязанностей относится право приобретать имущественные и личные неимущественные права, а также право отчуждать имущество и распоряжаться денежными средствами для осуществления хозяйственных операций. Во-вторых, правоспособность юридического лица охватывает права, обеспечивающие организации самостоятельное использование принадлежащего ей имущества и денежных средств для производственных или хозяйственно-вспомогательных целей в своей внутренней деятельности. К числу этих прав и обязанностей относится, например, право землепользования, право распоряжения фондом заработной платы для оплаты труда работников, право пользования

основными средствами как орудиями труда (право пользования зданиями, сооружениями, оборудованием и инвентарем для производственных нужд).

В содержание правоспособности юридического лица входят, по нашему мнению, не только права, но и обязанности. В советской гражданско-правовой литературе при характеристике правоспособности юридического лица не выделяются его обязанности, вытекающие из закона или положения<sup>1</sup>. Характерной чертой, признаком юридического лица признается советскими цивилистами самостоятельная имущественная ответственность по договорам, а также за причинение вреда<sup>2</sup>. Практическое значение этого признака видят обычно в том, что юридическое лицо отвечает по долгам «своим», т.е. закрепленным за ним имуществом.

Признание самостоятельной имущественной ответственности свидетельствует о том, что на организацию как юридическое лицо возложена общая обязанность соблюдать договорные обязательства, предотвращать причинение вреда, а нарушение этой обязанности влечет за собой ответственность данной организации как самостоятельного субъекта права. В области гражданского права эти общие обязанности юридических лиц не сформулированы в законе, так как в этом нет практической необходимости при судебном или арбитражном разбирательстве.

В области трудового, финансового и административного права прямо предусмотрены имущественные обязанности организаций по проведению мероприятий в области охраны труда за *счет средств данного предприятия*<sup>3</sup> по уплате налогов и отчислений от прибыли в государственный бюджет<sup>4</sup>.

Таким образом, правоспособность юридического лица в советском обществе, во-первых, не может быть сведена к возможности участия в товарном обращении, в сфере обмена. Она охватывает и юридические возможности организации использовать свое имущество в самом

<sup>1</sup> См., например, С. Н. Братусь, *Субъекты...*, § 32; А. В. Карасс «Право государственной социалистической собственности», гл. V.

<sup>2</sup> С.Н. Братусь справедливо отмечает, что имущественная ответственность является дополнительным признаком, следствием имущественной обособленности юридического лица (см. С. Н. Братусь, *Субъекты...*, стр. 138–139). На иной позиции стоял А.В. Венедиктов, который не считал имущественную ответственность *обязательным* признаком юридического лица (см. *Государственная социалистическая собственность*, стр. 698–702).

<sup>3</sup> См., например, ст.ст. 139, 141, 142 КЗоТ РСФСР; постановление СНК РСФСР от 5 октября 1928 г. «О порядке установления плановых ассигнований по охране труда в промышленности» (СУ РСФСР 1928 г. № 129, ст. 832).

<sup>4</sup> Например, в отношениях по налогу с оборота плательщиками налога выступают тресты и объединения в целом или предприятия. См., ст.ст. 1, 2, 6 Положения о налоге с оборота предприятия обществленного сектора, утвержденного ЦИК и СНК СССР 2 сентября 1930 г. (СЗ СССР 1930 г. № 47, ст. 477). Согласно Положению о взыскании налоговых и неналоговых платежей (СЗ СССР 1932 г. № 69, ст. 140-б) взыскание по налогам может быть обращено на имущество предприятия.

процессе товарного производства — на нужды производительного потребления, на обеспечение социально-культурной деятельности и т.п. Поэтому когда говорят о возможности самостоятельного участия в гражданском обороте как о признаке юридического лица, то надо под этим иметь в виду самостоятельные права и обязанности организации на участие в отношениях товарного производства, обмена и потребления, а не только в отношениях товарно-денежного обращения<sup>1</sup>.

Во-вторых, правоспособность юридического лица не может быть сведена к *гражданской* правоспособности организации, хотя именно гражданские права и обязанности составляют главное в содержании правоспособности юридического лица. Например, юридическое лицо выступает стороной по имущественным обязательствам в трудовом договоре<sup>2</sup> как землепользователь, как участник финансово-правовых отношений с государством при уплате налога с оборота и отчислений от прибылей в бюджет, как участник гражданско-процессуальных отношений в качестве истца, ответчика, третьего лица. Поэтому более точно можно было бы охарактеризовать юридическую личность как *оперативно-хозяйственную правоспособность социалистических организаций*<sup>3</sup>.

Содержание правоспособности государственного юридического лица, ее рамки и направление определяются теми *задачами оперативно-хозяйственной деятельности*, которые поставлены перед данной организацией государством. В соответствии с этим правоспособность государственных юридических лиц признается «специальной»<sup>4</sup>. Закрепление в законе хозяйственно-оперативных задач каждой организации является предпосылкой планового руко-

<sup>1</sup> Для такого ограничительного вывода, отождествляющего «гражданский оборот» со сферой обмена товаров, дает некоторые основания текст ст. 13 ГК РСФСР, где говорится только о правах *приобретать* имущество и *вступать в обязательства*, а о правах использовать имущество для произведенных нужд не упоминается.

<sup>2</sup> См. Н. Г. Александров, Трудовое правоотношение, стр. 200, 203.

<sup>3</sup> Советские цивилисты признают юридические лица субъектами имущественных прав в области трудового, земельного и других отраслей права (см. например, доклад Д. М. Генкина о сущности государственного юридического лица, «Обзор дискуссии о государственных юридических лицах», «Советское государство и право» 1954 г. № 8, стр. 112; А. В. Венедиктов, Государственная социалистическая собственность, стр. 590). Однако юридическая личность в сфере трудового, колхозного и земельного права изучена явно недостаточно.

<sup>4</sup> См. С. Н. Братусь, «Субъекты...», стр. 194; «Советское гражданское право», М., 1950, стр. 155–156 и другие работы по советскому гражданскому праву.

С. И. Вильнянский допускает неточность, когда возражает против признания правоспособности госбюджетных учреждений «специальной», указывая, что она не определяется задачами учреждения, а лишь обеспечивает его деятельность («Лекции по советскому гражданскому праву», ч. I, Харьков, 1958, стр. 114 (далее всюду: С. И. Вильнянский, Лекции...)). Правоспособность юридического лица определяется не всеми задачами, а лишь задачами оперативно-хозяйственными, которые для учреждения являются вспомогательными. Но тем не менее круг хозяйственных операций учреждения ограничен именно этими задачами.

водства народным хозяйством. Оно имеет, в частности, важное значение для налаживания специализации и кооперирования производства, для концентрации производства однотипной продукции на минимальном количестве предприятий, для организации централизованного изготовления унифицированных деталей, узлов и агрегатов, инструмента. В соответствии с углублением специализации производства должна идти и дифференциация специальной правоспособности государственных предприятий как юридических лиц, с тем, чтобы предприятия не загружались нерентабельным производством разнообразной продукции, не отвечающей основному профилю работы предприятия<sup>1</sup>.

Сделки, выходящие за пределы задач или не соответствующие целям госорганизации, признаются судебной практикой внеуставными и считаются разновидностью *противозаконных* сделок, подпадающих под действие ст. 30 ГК РСФСР, с применением в надлежащих случаях последствий по ст. 147 ГК РСФСР<sup>2</sup>.

Незаконными являются также сделки госбюджетных учреждений, заключенные с нарушением сметы и, следовательно, не соответствующие специальной правоспособности учреждения.

Для характеристики содержания правоспособности юридических лиц важен вопрос о том, *каким имуществом* и в каких пределах может владеть, пользоваться и распоряжаться юридическое лицо. С этой точки зрения различается содержание правоспособности государственных хозрасчетных предприятий и госбюджетных учреждений. Выше, говоря о предпосылках юридического лица, мы отмечали различия в целевом назначении имущества государственных предприятий и учреждений. Соответственно различается и содержание правоспособности госпредприятий и госбюджетных учреждений.

Рассмотрение прав государственных хозрасчетных предприятий на различные виды предоставленного им государственного имущества выходит за пределы нашей работы. Она составляет задачу специальных исследований в области гражданского права<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См. В. А. Дозорцев, Правовое положение промышленного предприятия, «Советское государство и право» 1955 г. № 8, стр. 46–47.

<sup>2</sup> См. постановление Пленума Верховного Суда СССР от 16 июля 1939 г. «О применении ст. 147 ГК РСФСР и соответствующих статей ГК других союзных республик к сделкам между учреждениями и предприятиями и предприятиями социалистического хозяйства», «Сборник действующих постановлений Пленума Верховного Суда СССР 1924–1957», М., 1958, стр. 125.

<sup>3</sup> К числу таких исследований относятся указанные выше работы А.В. Венедиктова, С.Н. Братуся, А.В. Карасса, Д.М. Генкина, а также: В. А. Дозорцев, Права государственного промышленного предприятия на закрепленное за ним имущество, автореферат кандидатской диссертации, М., 1955; А. А. Пушкин, Юридическая личность промышленного предприятия, треста, комбината, «Советское государство и право» 1956 г. № 10; Л. Я. Носко, Правовое положение железной дороги в советском гражданском праве, автореферат кандидатской диссертации, Харьков, 1955, и другие работы.

Здесь мы лишь укажем, что в отличие от госбюджетных учреждений хозрасчетные предприятия в соответствии с планом не только пользуются, но и распоряжаются как денежными средствами, так и своим имуществом: продукцией предприятия, товарами, предназначенными для реализации населению. Такая широкая оперативная самостоятельность необходима для ведения промышленной, торговой и иной хозяйственной деятельности.

Правоспособность государственных бюджетных учреждений как юридических лиц более ограничена. Она заключается в праве пользоваться закрепленным за ними имуществом и распоряжаться лишь денежными бюджетными средствами на заработную плату, на приобретение инвентаря, на оплату хозяйственных услуг и т.п. Законодательство РСФСР признает за госбюджетными учреждениями право в пределах сметы заключать сделки и договоры, искать и отвечать на суде, указывая при этом круг хозяйственных операций, в которых могут участвовать бюджетные учреждения<sup>1</sup>.

Права распоряжения денежными средствами, предназначенными для непосредственного использования на нужды госбюджетных учреждений, нельзя не признать правами юридических лиц<sup>2</sup>. Поэтому мы полностью разделяем мнение А.В. Венедиктова и С.Н. Братуся, которые считают, что юридическими лицами являются имеющие самостоятельную смету госбюджетные учреждения, если их руководители пользуются правами самостоятельных распорядителей кредитов<sup>3</sup>. В советской литературе высказана и другая точка зрения, отрицающая юридическую личность госбюджетных учреждений<sup>4</sup>. Противники признания госбюджетных учреждений самостоятельными юридическими лицами ссылаются обычно на то, что Верховный Суд РСФСР в специальном разъяснении указывал, что правами юридического лица пользуются только такие организации, которым эти права предоставлены законом<sup>5</sup>. Одна-

<sup>1</sup> См. ст.ст. 1 и 2 постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 27 сентября 1926 г. «О хозяйственных операциях учреждений, состоящих на государственном бюджете» (СУ РСФСР 1926 г. № 64, ст. 499).

<sup>2</sup> Права руководителей государственных органов, как распорядителей кредитов 1-й и 2-й степени, связанные с распределением бюджетных средств между ведомственными организациями, имеют административноправовую природу и не входят в содержание правоспособности юридического лица.

<sup>3</sup> См. С. Н. Братусь, Юридические лица в советском гражданском праве, гл. IX; его же, Субъекты... — гл. XIV, § 39; А. В. Венедиктов, Государственная социалистическая собственность, § 114; его же, Правовая природа государственных предприятий, 1928, стр. 76–77; его же, Государственные юридические лица в СССР, «Советское государство и право» 1940 г. № 10, стр. 84–85. Отдельные государственные бюджетные учреждения признаны юридическими лицами специальными государственными актами. К числу этих учреждений относятся местные Советы депутатов трудящихся, их исполкомы, Академия наук СССР, высшие учебные заведения и некоторые другие учреждения.

<sup>4</sup> См. Я. Ф. Миколенко, статьи в журнале «Советское государство и право» 1950 г. № 11 и 1951 г. № 7; «Советское административное право», 1950, стр. 109.

<sup>5</sup> См. «Сборник разъяснений Верховного Суда РСФСР», М., 1935, стр. 29.

ко таким законом и следует считать указанное выше постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 27 сентября 1926 г., поскольку при наличии сметы расходов на хозяйственные операции, предусмотренные этим постановлением, госбюджетные учреждения выступают в гражданских и трудовых правоотношениях, т.е. являются юридическими лицами.

Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик признали юридическими лицами государственные учреждения и иные организации, состоящие на государственном бюджете, руководители которых пользуются правами распорядителей кредитов (ст. 11). Это положение следует считать правильным. Оно лишь закрепляет фактически имеющее место участие госбюджетных организаций в имущественных отношениях и восполняет пробел в законодательстве Союза ССР.

Неверно отрицать юридическую личность госбюджетных учреждений и на том основании, что они связаны с бюджетом<sup>1</sup>. Такая связь не исключает обособленности средств для целей непосредственного хозяйственного использования, что и необходимо для признания организации юридическим лицом.

Отличие правоспособности госбюджетных учреждений от хозяйственных организаций и предприятий надо видеть, во-первых, в том, что согласно советскому закону госбюджетные учреждения не могут непосредственно осуществлять торгово-промышленной деятельности<sup>2</sup>. Во-вторых, это отличие заключается в том, что принимать участие в хозяйственном обороте госбюджетные учреждения могут только своими *денежными средствами*. Они не могут распоряжаться принадлежащим им имуществом, которое перераспределяется, как правило, в безвозмездном порядке<sup>3</sup>. В случаях продажи имущества учреждения суммы, вырученные от реализации, перечисляются в соответствующий бюджет<sup>4</sup>.

Наконец, особенностью правоспособности госбюджетных учреждений как юридических лиц является ограниченность их имущественных обязанностей по отношению к государству и имущественной ответственности перед третьими лицами. Обязанность госбюджетного учреждения не может состоять в уплате налогов и иных отчислений в бюджет. Она состоит лишь в обязанности бережно и рационально

<sup>1</sup> См. С. И. Вильнянский, Лекции..., стр. 114.

<sup>2</sup> Согласно примечанию к ст. 1 постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 27 сентября 1926 г.

<sup>3</sup> См. ст.ст. 19–32 Положения о бухгалтерских отчетах и балансах учреждений и организаций, состоящих на государственном бюджете, утвержденного Приказом Министра финансов СССР от 24 сентября 1955 г. № 740 («Учет в бюджетных учреждениях», М., 1956, стр. 17–19).

<sup>4</sup> См. Инструкцию Госэкономкомиссии СССР и Министерства финансов СССР от 2 августа 1955 г. № 39–27/567 по применению постановления Совета Министров СССР от 14 мая 1955 г. № 938 «Об изменении порядка перераспределения и реализации излишних неиспользуемых материалов, оборудования, транспортных средств и других материальных ценностей»; письмо Министерства финансов СССР от 2 августа 1955 г. № 567 («Учет в бюджетных учреждениях», стр. 18, 33–34).

расходовать предоставленные учреждению денежные средства и имущество. Юридически это выражается в обязанности периодических отчетов, производства ремонта, инвентаризации имущества и передачи его на хранение ответственным лицам. Гражданско-правовая ответственность госбюджетного учреждения перед третьими лицами ограничена рамками соответствующих сметных ассигнований. На имущество госбюджетных учреждений не может быть обращено взыскание. В конце года возможно пополнение этих ассигнований с учетом наличия задолженности, т.е. дополнительная ответственность государственного бюджета<sup>1</sup>.

\* \* \*

Права государственных органов и хозяйственных организаций рассматриваются большинством советских юристов не как права собственника, а как *права на управление государственным имуществом*. Одни из органов осуществляют планово-регулирующие функции и наделяются для этого административными и иными властными правами. Другие осуществляют непосредственное оперативное управление закрепленным за ними государственным имуществом и наделяются для этого не только административными, но и гражданскими правами — правами юридического лица.

В настоящей работе мы не можем рассматривать вопрос о природе прав административного управления имуществом, поскольку эти права составляют лишь часть компетенции государственных органов. Выше мы рассматривали вопрос о компетенции лишь в целом, как о содержании правосубъектности государственных органов. Здесь нам важно подчеркнуть существенное отличие прав государственного юридического лица от прав административного управления имуществом. Например, в содержание имущественных прав государственного предприятия не входит ни нормативное определение порядка пользования государственным имуществом, ни плановое распределение и перераспределение оборотных средств, передача основных фондов, кредитование других организаций, ни право получения доходов, идущих на общегосударственные нужды. Эти права принципиально отличны от прав юридического лица.

В советской юридической литературе часто можно встретить утверждения, что «правомочия государственных предприятий неотделимы от правомочий государства», что государственная организация не может обладать правомочиями, не принадлежащими самому государству в целом<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См. ст. 286 ГК РСФСР, ст. 13 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик.

<sup>2</sup> См. М. И. Бару, Создание и укрепление единого фонда государственной социалистической собственности в истории советского права, «Ученые записки Харьковского юридического института», 1958 г., т. XI, вып. II, стр. 111. С. И. Вильнянский, Лекции... стр. 216; А. В. Карасс, Право государственной социалистической собственности,

Однако с этих позиций трудно обосновать самостоятельную правосубъектность госпредприятий и учреждений как юридических лиц<sup>1</sup>. Выше мы отмечали, что государственные предприятия и социально-культурные учреждения не составляют части государственного аппарата. Хозяйственно-вспомогательные операции государственных органов также не характеризуют их положения как государственно-властных учреждений. Поэтому хозяйственно-оперативная деятельность всех государственных организаций не составляет, по нашему мнению, части государственной деятельности, а права юридических лиц, которые ее опосредствуют, не составляют части прав государства на плановое распределение общественного достояния<sup>2</sup>. М.И. Бару пишет, что когда предприятие использует государственное имущество и распоряжается им, то оно осуществляет пользование и распоряжение самого государства<sup>3</sup>. Но такое утверждение, по нашему мнению, не согласуется с началами хозрасчета, предполагающими самостоятельность предприятий в пределах плана и безубыточность их работы. Государство осуществляет свои права, устанавливая единый государственный план и доводя его до предприятий в виде плановых заданий, плана материально-технического снабжения, норм отчислений в бюджет, цен на продукцию и т.п. Заключение договора и конкретизация его условий, рациональное использование имущества, государственного кредита и т.п. — это права предприятия как юридического лица, данные ему государством в целях обеспечения выполнения плана, а не права «самого государства».

Д.М. Генкин видит в правоспособности государственного юридического лица «правовую форму участия государства как хозяйствующего субъекта в обороте»<sup>4</sup>. Но при этом исчезает разница между участием в обороте государства как казны, как владельца бюджетные

---

стр. 261; А. М. Турубинер, Право государственной собственности на землю в Советском Союзе, М., 1953, стр. 214; Д.М. Генкин. Некоторые вопросы теории права собственности, «Ученые записки ВИЮН», вып. 9, М., 1959 г., стр. 20.

<sup>1</sup> С. И. Вильнянский пишет, например, что Советское государство «передает своим органам только осуществление своих правомочий» (см. С. И. Вильнянский, там же; курсив наш — А.М.). Но это и означает отрицание особой правосубъектности государственных организаций. А.В. Карасс также пришел к выводу, что перед лицом государства госпредприятие не субъект, а объект права государственной собственности, что права госпредприятия — это права государства (см. А. В. Карасс, Право государственной социалистической собственности, стр. 185–186).

<sup>2</sup> Это, в частности, находит свое выражение в том, что государство не отвечает по обязательствам государственных организаций, являющихся юридическими лицами, а эти организации не отвечают, в свою очередь, по обязательствам государства (ст. 13 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик).

<sup>3</sup> См. М. И. Бару, указанная статья в «Ученых записках Харьковского юридического института», 1958 г., том XI, вып. II, стр. 111.

<sup>4</sup> См. Д. М. Генкин, указ. статья «Ученые записки ВИЮН», вып. 9, М., 1959 г., стр. 21; его же, Роль советского гражданского права в использовании экономических законов социализма, «О роли права в использовании объективных экономических законов», М., 1954, стр. 53.

средств и участием государственных организаций как юридических лиц (ст. 13 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик). Госпредприятие ставится, таким образом, в положение «представителя казны», и его самостоятельную правосубъектность обосновать невозможно.

Некоторые советские юристы идут еще дальше и рассматривают права госпредприятий как составную часть права государственной социалистической собственности. Например, С.Ф. Кечекьян пишет: «Государство в лице своих многочисленных органов (учреждений и предприятий) является субъектом права собственности». Примерно те же мысли высказывал и Я.Ф. Миколенко<sup>1</sup>.

Сторонники этого взгляда утверждают, что, единство планового управления государственной особенностью не исключает расчленения единого фонда государственной собственности между различными органами государства<sup>2</sup>. Однако это неверно. Как было показано выше, такого расчленения нет между органами государственной власти и управления: они планомерно управляют не «своим», а государственным имуществом, в чем бы владении оно ни находилось. Поэтому, управляя в административном смысле, госорган не становится самостоятельным участником товарного оборота. Распределение единого государственного фонда между госорганизациями приемлемо там, где государственная организация выступает самостоятельным участником товарного производства и обмена, что и вызывает необходимость закрепления за предприятиями обособленного имущества с предоставлением им прав гражданско-правового (оперативно-хозяйственного) использования этого имущества. Но здесь-то и прекращается возможность закрепления прав планового руководства за данной организацией. Как известно, предприятие не имеет прав планового распределения имущества, а лишь совершает гражданско-правовые акты, подчиненные плановым заданиям<sup>3</sup>.

Я.Ф. Миколенко и С.Ф. Кечекьян ссылаются далее на то, что при переходе имущества к госпредприятию от колхоза возникает и право собственности у государства на это имущество. И наоборот, право собственности переходит к другим лицам по договору купли-продажи, совершаемому государственным магазином<sup>4</sup>. Но отождествлять природу прав госпредприятия и права государственной собственности для

<sup>1</sup> С. Ф. Кечекьян, Правоотношения..., стр. 110; Я. Ф. Миколенко, Государственные юридические лица в советском гражданском праве, «Советское государство и право» 1951 г. № 1 стр. 45–48, 51.

<sup>2</sup> См. С. Ф. Кечекьян, Правоотношения..., стр. 111.

<sup>3</sup> Договоры предприятия могут совершаться в отдельных случаях и без прямых плановых предписаний. Но от этого они не становятся актами административного распоряжения имуществом.

<sup>4</sup> См. указ. статья Я. Ф. Миколенко, «Советское государство и право» 1951 г. № 7, стр. 49; С. Ф. Кечекьян, Правоотношения..., стр. 116.

объяснения этого явления не требуется. Дело состоит в том, что во всех случаях приобретения имущества госпредприятием одновременно возникает и право собственности у государства и право оперативного использования у предприятия. Никакого дополнительного акта передачи собственности к государству от госпредприятия не требуется. Точно так же, если в содержание гражданско-правового акта входит отчуждение имущества несобственником-предприятием, собственник-государство утрачивает свое право.

С.Ф. Кечекьян считает также абсурдным тот вывод, что договор купли-продажи (т.е. поставки) между предприятиями не сопровождается сменой собственника<sup>1</sup>. Но в отсутствии смены собственника и состоит характерная черта товарно-хозяйственных связей в рамках государственного сектора социалистического хозяйства, основанного на общенародной собственности<sup>2</sup>. Эти хозяйственные связи имеют товарную форму обмена эквивалентами, но совершаются не между собственниками, а в целях воспроизводства единой общенародной собственности. Следует учесть, что государственное имущество в некоторых случаях даже не имеет форму товара, не может переходить в возмездном порядке от одного предприятия к другому (здания, сооружения)<sup>3</sup>. Эти экономические особенности государственного имущества и получают свое выражение в том, что в процессе хозяйственных связей между госпредприятиями меняется не субъект права собственности, а субъект оперативного использования имущества, несущий ответственность за правильное использование этого имущества в соответствии с планом, с общегосударственными интересами. Если допустить переход собственности от одного государственного предприятия к другому, то отсюда неизбежно следует отрицание единого фонда государственной собственности, сведение его к совокупности имущества, принадлежащего различным собственникам — государственным предприятиям. Такую совокупность по существу и видит С.Ф. Кечекьян в имущественных фондах, принадлежащих различным госпредприятиям — собственникам. И никакие ссылки на «диалектическое единство» права собственности государства и прав его органов (предприятий) не могут спасти его концепцию от того, что она фактически разрывает единый фонд государственной собственности на части, приводит к отрицанию единства этого фонда.

<sup>1</sup> См. С. Ф. Кечекьян, Правоотношения..., стр. 114–116.

<sup>2</sup> Товарный (эквивалентный) характер хозяйственных связей между государственными предприятиями, между ними и колхозно-кооперативными организациями, между колхозами убедительно обоснован советской экономической наукой (см. об этом редакционную статью в журнале «Коммунист» 1961 г. № 8, стр. 92–93, 95–96).

<sup>3</sup> См. об этом К. Островитянов, Товарное производство и закон стоимости при социализме, «Коммунист» 1957 г. № 3, стр. 85–100; «По поводу статьи И. Малышева и В. Соболя», «Коммунист» 1961 г. № 8, стр. 92, 96.

Таким образом, позиция Я.Ф. Миколенко и С.Ф. Кечекьяна практически приводит нас к теории «расщепленной собственности», неприемлемость которой отмечалась подавляющим большинством советских юристов и экономистов<sup>1</sup>. Поэтому теория, признающая единую природу прав государства и государственных юридических лиц как собственников закрепленного за ними имущества, неприемлема для объяснения единства фонда государственной социалистической собственности.

Вопреки изложенным выше взглядам, ведущим к прямому отождествлению природы прав государства и государственных юридических лиц или к нечеткому разграничению этих прав, мы прямо и безоговорочно признаем права государственного юридического лица не принадлежащими самому государству в целом.

*В правах государственной организации как юридического лица, по нашему мнению, надо видеть лишь права самостоятельного использования государственного имущества в соответствии с планом и под руководством государства — собственника народного достояния.* Такое понимание прав государственных юридических лиц прямо вытекает из ст. 21 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик, где говорится:

«Государство является единым собственником всего государственного имущества.

Государственное имущество, закрепленное за государственными организациями, состоит в оперативном управлении<sup>2</sup> этих организаций, осуществляющих в пределах, установленных законом, в соответствии с целями их деятельности, плановыми заданиями и назначением имущества, права владения, пользования и распоряжения имуществом».

Четкое разграничение прав государства как собственника всенародного достояния и прав государственных организаций как юридических лиц дает возможность:

во-первых, последовательно обосновать единство власти и собственности в Советском государстве, которое можно видеть только в правах органов государства по плановому управлению государственным имуществом и нельзя обнаружить в правах государственных юридических лиц, выступающих равноправными сторонами оперативно-хозяйственных отношений;

<sup>1</sup> См., например, А. В. Венедиктов, Государственная социалистическая собственность, стр. 323; М. В. Колганов, Собственность в социалистическом обществе, М., 1954, стр. 312–328; О. С. Иоффе, Советское гражданское право, Курс лекций, т. I, Л., 1958, стр. 302–314; С. И. Вильнянский, Лекции, стр. 216.

<sup>2</sup> Термин «оперативное управление», как мы отмечали выше, представляется нам менее точным, чем термин «оперативное использование». В данном случае он может быть понят не только как содержание прав юридического лица, но и других, административных прав, представленных государственной организацией (например, прав на управление земельным массивом, закрепленным в пользование за совхозом).

во-вторых, исключить всякое дробление единого права государственной собственности между хозяйственными организациями. Права государственных юридических лиц являются правами на выделенное из единого государственного фонда имущество, закрепленное за данной организацией. Но это закрепление происходит не с целью передачи функций планового руководства, принадлежащих собственнику-государству, а с целью непосредственного хозяйственного использования имущества, с учетом законов товарного производства и обмена. Государственная организация как юридическое лицо является самостоятельным, отличным от государства, субъектом товарного хозяйства в социалистическом обществе. Именно в этом состоит экономический смысл обособления юридической личности государственной организации.

## **ГЛАВА IV**

### **ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ КАК СУБЪЕКТЫ СОВЕТСКОГО ПРАВА**

#### **§ 1. Основные черты правового статуса общественных организаций в СССР**

Конституция СССР обеспечивает советским гражданам широкие возможности объединения в разнообразные общественные организации, которые создаются в соответствии с интересами трудящихся, в целях развития их организационной самодеятельности и политической активности.

Основными общественными организациями трудящихся в СССР являются: Всесоюзный ленинский коммунистический союз молодежи, профессиональные союзы, колхозно-кооперативные организации, добровольные общества, творческие союзы, массовые самодеятельные организации и органы общественности.

Каждая из общественных организаций занимает свое место в системе политической организации советского общества и играет определенную роль в деле мобилизации народных масс на выполнение задач коммунистического строительства.

Высшей формой общественно-политической организации, руководящей и направляющей силой советского народа является Коммунистическая партия Советского Союза, которая объединяет работу всех организаций трудящихся как общественных, так и государственных, подчиняет ее единой цели строительства коммунизма.

Основные принципы организации и деятельности общественных организаций заключаются в руководстве работой всех общественных организаций со стороны Коммунистической партии; в систематической помощи Советского государства общественным организациям;

в признании ими марксистско-ленинского учения как идейной основы своей работы; в плановом руководстве деятельностью организаций, в демократических началах их построения и деятельности. Материальной основой деятельности общественных организаций является общественная социалистическая собственность.

Все эти принципы находят свое выражение в уставах и положениях общественных организаций трудящихся. Они лежат и в основе их правосубъектности. Тем не менее положение общественных организаций характеризуется рядом особенностей, которые отличают их от государственных организаций.

1. Государственные организации образуют единую, централизованную систему, охватывающую все государственные органы, предприятия и учреждения. Эта система государственных организаций выражает интересы и волю всего народа. Система органов государства во главе с Советами депутатов трудящихся и составляет всенародную организацию — Советское социалистическое государство. Общественные организации трудящихся не составляют единой организационной системы. Союзы и системы общественных организаций могут охватывать широкие массы населения (например, советские профсоюзы насчитывают около 60 млн. членов). Но ни одна общественная организация, ни один союз не охватывают всего народа<sup>1</sup>. В силу этого общественные организации в отличие от государства действуют не от лица всего советского народа в целом, а от имени той части населения, которую они объединяют.

2. Важной особенностью общественных организаций является добровольный и самостоятельный характер участия граждан в их работе. Общественные организации образуются снизу, самими массами, на добровольных началах. Вступление в общественные организации ни для кого не является обязательным. Как известно, государственные органы не могут быть образованы на началах добровольного объединения граждан.

3. Управление деятельностью общественных организаций строится на началах демократического централизма, на широкой инициативе самих трудящихся, объединившихся в данную организацию. Все органы общественных организаций избираются и отчитываются перед членами данной организации. Деятельность общественных организаций осуществляется силами общественности, на самостоятельных началах, без какого-либо особого аппарата принуждения — т.е. *на началах самоуправления*.

Таким образом, общественные организации отличаются от государственных специфическими формами объединения трудящихся в

<sup>1</sup> Это отличие Советского государства от общественных организаций правильно отмечали А.И. Лукьянов и Б.М. Лазарев (см. Советское государство и общественные организации, М., 1960, стр. 26), Н.Г. Александров (см. Советское социалистическое государство — главное орудие построения коммунизма, М., 1955, стр. 11).

различные коллективы и союзы на добровольных, самодеятельных началах и специфическими методами работы, основанными на организационной инициативе трудящихся, на началах самоуправления.

В нашу задачу не входит рассмотрение всей деятельности общественных организаций, поскольку значительная, а для многих из них — преобладающая часть их функций не имеет юридического значения и осуществляется на общественно-политических и моральных основах<sup>1</sup>. Было бы неправильным всю политическую, организационную, воспитательную, хозяйственную деятельность общественных организаций трудящихся пытаться втиснуть в юридические рамки. Основой деятельности этих организаций является добровольное участие граждан в их работе, самодеятельное управление делами организаций, добровольное подчинение членов организации решениям ее органов, правилам, записанным в уставе или положении. Функции руководства внутренними делами общественных организаций осуществляются самими членами главным образом на началах общественного самоуправления, на моральной основе.

Тем не менее общественные организации в социалистическом обществе участвуют в общественных отношениях производства и обмена, организуют трудовую деятельность своих членов или рабочих и служащих общественных предприятий и управленческого аппарата, а также участвуют в решении государственных вопросов. Производственные, трудовые, политические отношения в социалистическом обществе регулируются правом, являются правовыми отношениями.

Участвуя в социалистических правоотношениях, общественные организации выступают субъектами советского права.

Таким образом, правосубъектность общественных организаций охватывает лишь те формы их деятельности, которые получают юридическое выражение, регулируются законом и связаны с участием общественных организаций в правовых отношениях.

В Советском государстве применяются разнообразные, гибкие формы правового регулирования деятельности общественных организаций, сочетающиеся с широким развитием организационной самодеятельности и инициативы общественности.

Конституционные основы образования и деятельности всех общественных организаций, гарантирующие свободу объединений трудящихся, закреплены в ст. 126 Конституции СССР. Конституция СССР специально гарантирует также экономическую основу деятельности колхозов и других кооперативных организаций — колхозно-кооперативную форму социалистической собственности и закрепление земли за колхозами в бесплатное и бессрочное пользование.

<sup>1</sup> Это правильно отмечалось в советской юридической литературе. См. И. Н. Ананов. Труды по советскому административному праву, «Советская книга» 1952 г. № 3, стр. 89; А. И. Лукьянов, Б. М. Лазарев, Советское государство и общественные организации, стр. 80–81, 140.

Советское законодательство предоставляет широкие права профессиональным союзам в области управления социалистическим производством, охраны трудовых прав рабочих и служащих, социально-культурного обслуживания трудящихся.

Наряду с этим Советское государство устанавливает и обязанности общественных организаций, определяя в законодательном порядке основные задачи и порядок деятельности кооперативных организаций, добровольных обществ, массовых самодеятельных организаций и органов общественности, осуществляющих государственные функции.

Права и обязанности различных органов общественных организаций конкретизируются в большинстве случаев в их уставах и положениях, принимаемых самими общественными организациями на основе законов и в соответствии с постановлениями партии и правительства. Среди прав и обязанностей общественных организаций следует различать юридические права и обязанности, основанные на законе и обеспеченные государственным принуждением (мы ниже будем именовать их *правомочиями и правовыми обязанностями*), и права и обязанности общественных организаций, не установленные законом и не обеспеченные государственным принуждением. Эти права и обязанности, предусмотренные исключительно нормами уставов и положений общественных организаций, мы будем именовать ниже *полномочиями и обязанностями*, имея в виду, что они не носят юридического характера и являются общественно-моральными.

Поскольку темой нашей работы является правосубъектность организаций, т.е. их правовой, юридический статус, мы рассмотрим главным образом юридические права и обязанности общественных организаций.

Среди юридических прав и обязанностей общественных организаций следует различать:

а) правомочия и юридические обязанности по осуществлению функций руководства (распорядительные правомочия и правовые обязанности);

б) правомочия на совершение оперативно-хозяйственных действий.

Распорядительные правомочия и обязанности составляют содержание компетенции органов общественных организаций или органов общественности. Эти органы обладают в установленных законом пределах возможность порождать обязанности других лиц и организаций, давать им обязательные предписания и устанавливать обязательные правила поведения, осуществлять надзор и контроль, применять определенные меры общественного воздействия. Такой властный характер, основанный на обязательном подчинении, характеризует всякую функцию руководства обществом или трудовым коллективом<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См. К. Маркс, Ф. Энгельс. Избранные произведения, т. II. М., 1955, стр. 589–591; В. И. Ленин, Соч., т. 27, стр. 238–239.

Распорядительные правомочия и обязанности в свою очередь подразделяются на две группы:

1. Правомочия и обязанности по осуществлению государственных функций, которые выходят за пределы внутренней деятельности общественных организаций, распространяются не только на их членов, но и на других граждан и на другие организации.

2. Правомочия и обязанности по осуществлению внутренних функций руководства хозяйственной деятельностью данной организации, трудом ее членов и т.п.

Оперативно-хозяйственные правомочия и обязанности составляют содержание правоспособности общественных организаций как юридических лиц.

Имея в виду существенные различия названных трех групп правомочий и обязанностей, составляющих содержание правового статуса общественных организаций трудящихся в СССР, мы рассмотрим каждую из этих групп в отдельности.

## **§ 2. Правомочия общественных организаций по управлению своими внутренними делами**

Основные правила, определяющие порядок управления делами общественных организаций, взаимоотношения ее органов и членов, установлены уставами общественных организаций и положениями о них. По некоторым вопросам высшие органы внутреннего управления кооперативных и общественных организаций принимают также правила и инструкции.

С точки зрения правового характера внутренних полномочий органов общественных организаций необходимо различать правосубъектность *колхозно-кооперативных организаций*, которые ставят своей основной задачей хозяйственную деятельность, с одной стороны, и *общественных организаций трудящихся, не ставящих своей основной задачей хозяйственную деятельность*, — с другой. Это политические, профессиональные, культурные и иные организации трудящихся, которые для краткости мы условно назовем общественными организациями в узком смысле слова, имея в виду все общественные организации, кроме колхозно-кооперативных.

Советское законодательство *не устанавливает содержания прав и обязанностей органов общественных организаций по управлению их внутренней деятельностью*. Оно устанавливает лишь порядок взаимоотношений органов общественных организаций с органами государства (например, права профсоюзных органов по отношению к администрации, порядок возникновения и прекращения деятельности добровольных обществ под общим руководством соответствующих органов государства и права последних на осуществление контроля за деятельностью добровольных обществ).

Юридической основой деятельности многих общественных организаций является ст. 126 Конституции СССР и соответствующие статьи конституций союзных и автономных республик, которые определяют право трудящихся на объединение в общественные организации. Никаких обязанностей и задач деятельности таких организаций, как ВЛКСМ, профсоюзы, творческие союзы, советское законодательство не устанавливает. Задачи и обязанности определяются только уставами профсоюзов, ВЛКСМ, творческих союзов. Работа этих организаций находится под непосредственным руководством Коммунистической партии и не подлежит государственному контролю. Комсомол является организацией, примыкающей к партии, работающей под ее непосредственным руководством. Никакое государственное регулирование внутренней деятельности ВЛКСМ не может иметь места. Точно так же и профсоюзы являются организацией, стоящей между партией и государственной властью<sup>1</sup>, осуществляющей свою деятельность под непосредственным руководством партии. Поэтому советское законодательство закрепляет только права профсоюзов по отношению к государственным органам, но не задачи внутрипрофсоюзной работы<sup>2</sup>. Последние определяются исключительно решениями профсоюзных органов под руководством Коммунистической партии.

Работа творческих союзов также осуществляется под непосредственным руководством КПСС и не контролируется какими-либо государственными органами.

В послевоенные годы значительно расширился круг общественных организаций, действующих под непосредственным руководством Коммунистической партии. Возникли такие организации, как Союз писателей РСФСР, Союз журналистов СССР, Союз советских обществ дружбы и культурной связи с зарубежными странами, Советский комитет защиты мира, Комитет молодежных организаций, Комитет советских женщин и некоторые другие общественные организации, самостоятельно утверждающие свои уставы и не подлежащие никакому специальному государственному контролю. Дальнейшее расширение самостоятельности общественных организаций, работающих под непосредственным руководством Коммунистической партии, отвечает задачам развития советской демократии в период развернутого строительства коммунизма.

Отсутствие государственного нормирования деятельности общественных организаций означает, что права и обязанности их органов по руководству внутрисоюзными делами не имеют юридического значения и выходят за рамки правосубъектности общественных организаций.

<sup>1</sup> См. В. И. Ленин, Соч., т. 32, стр. 2.

<sup>2</sup> В отношении государственных функций на профсоюзы могут быть законом возложены и обязанности.

Права и обязанности по руководству внутренними делами *добровольных обществ* также, по нашему мнению, не носят юридического характера. И это решение вопроса не колеблется тем, что *общие* задачи и порядок их *возникновения* регулируются законодательными актами<sup>1</sup>, что для добровольных обществ установлен порядок утверждения их уставов органами государства.

Законодательное регулирование порядка организации добровольных обществ имеет целью установить контроль государства за законностью и целесообразностью их образования и деятельности. В определенных пределах государственный контроль необходим и в настоящее время, поскольку добровольные общества имеют своей целью содействие выполнению ряда государственных задач. Но этот контроль не меняет самодеятельного, неюридического характера управления внутренними делами добровольных обществ.

Положение о добровольных обществах и их союзах устанавливает, что добровольные общества не могут ставить своей целью защиту правовых и экономических интересов своих членов. Они являются организациями общественной самодеятельности, имеющими своей задачей обеспечить активное участие трудящихся в социалистическом строительстве, а также содействие обороне страны<sup>2</sup>. В соответствии с этими задачами добровольные общества *самостоятельно определяют* объем имущественных прав своих местных отделений, предусматривают в своих уставах порядок образования и предметы ведения органов управления, сроки созыва и предметы ведения съездов и конференций, порядок взаимоотношения руководящих органов и отделений<sup>3</sup>.

Все эти вопросы внутрисоюзного руководства решаются органами добровольных обществ на началах самоуправления и не затрагивают охраняемых законом интересов их членов<sup>4</sup>.

Например, добровольные общества создают возможность для своих членов участвовать в культурных мероприятиях, бесплатно пользоваться культурными учреждениями общества, пользоваться помощью общества для повышения своих знаний и специального обучения; получать печатные издания и публиковать свои труды в изданиях общества<sup>5</sup>. Но акты органов добровольных обществ по решению этих вопросов не влекут за собой возникновения правоотношений. Они

<sup>1</sup> Примером таких актов являются Положение о добровольных, обществах и их союзах, утвержденное ВЦИК и СНК РСФСР 10 июня 1932 г. (СУ РСФСР 1932 г. № 74, ст. 331), постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О руководстве физической культурой и спортом в стране» (СП СССР 1959 г. № 1, ст. 1).

<sup>2</sup> См. ст.ст. 1, 8 Положения.

<sup>3</sup> См. ст.ст. 10 и 13 Положения.

<sup>4</sup> Мы не касаемся сейчас установленных специальными актами прав добровольных обществ и их союзов на осуществление государственных функций.

<sup>5</sup> См., например, ст. 6 Устава Всесоюзного общества по распространению политических и научных знаний; ст. 8 Устава НТО; ст. 9 Устава Всероссийского общества содействия охране природы; ст. 13 Устава ДОСААФ.

основаны исключительно на их уставах и других внутренних правилах обществ, не регламентируются законом и не могут быть обжалованы в органы государства. Поэтому полномочия добровольных обществ по решению указанных вопросов не являются правовыми, хотя они имеют большое значение для обеспечения интересов их членов.

Не говорит о юридическом характере прав и обязанностей органов добровольных обществ и утверждение их уставов государственными органами. Утверждение устава не придает юридического характера тем его нормам, установление которых отнесено Положением о добровольных обществах к внутренней деятельности общества, если эти нормы не затрагивают охраняемых законом интересов членов общества, других лиц и организаций<sup>1</sup>.

Для признания юридического характера внутренних правомочий и обязанностей общественных организаций необходимо издание или санкционирование государством типового устава, положения или иного *нормативного* акта. Такой нормативный акт придает юридическое значение нормам общественных организаций независимо от того, утверждаются конкретные уставы государственными органами или нет. Хорошо известно, например, что Устав профсоюзов СССР содержит немало норм юридического характера, вытекающих из законодательных актов Советского государства. Однако никакому утверждению или регистрации Устав профсоюзов не подлежит. Не утверждаются сейчас и многие уставы обществ и союзов, содержащие правила о юридической личности этих организаций, уставы потребительской кооперации<sup>2</sup>.

Круг юридических правомочий и обязанностей органов общественных организаций по руководству их внутренней деятельностью очень невелик. Он охватывает главным образом вопросы труда работников штатного аппарата профсоюзов, добровольных обществ, вопросы руководства подведомственными им предприятиями и организациями, вопросы имущественных отношений, бухгалтерского учета и т.п. Все эти вопросы регулируются действующим законодательством. Например, на рабочих и служащих аппарата общественных организаций, их предприятий и учреждений распространяется трудовое законодательство. На общественные хозрасчетные предприятия распространяются общие правила о бухгалтерских отчетах и балансах, утвержденные Советом Министров СССР.

Все же основные вопросы руководства внутренней работой общественных организаций, права и обязанности их членов регулируются неюридическими нормами.

<sup>1</sup> В.В. Кравченко правильно писал, что утверждение устава добровольного общества не придает его нормам юридического характера, не снабжает их юридическими санкциями (см. его статью «О характере норм, создаваемых добровольными обществами», «Советское государство и право» 1960 г. № 8, стр. 29). Противоположной точки зрения придерживается Г.И. Петров (см. Сущность..., стр. 84–86).

<sup>2</sup> См. об этом ниже.

\* \* \*

Иначе решается вопрос о внутренних полномочиях органов колхозов и других кооперативных организаций.

Управление внутренними делами колхозно-кооперативных организаций регулируется их уставами, правилами внутреннего трудового распорядка и другими правилами, принимаемыми органами колхозно-кооперативного управления. Все важные вопросы жизни колхозов и артелей других видов кооперации решаются самими трудящимися, объединившимися в эти организации. Наряду с этим советское законодательство, направляя развитие кооперации в соответствии с задачами коммунистического строительства, содержит *общие нормы регулирования внутренней жизни колхозно-кооперативных организаций, которые устанавливают или санкционируют правомочия и обязанности органов колхозно-кооперативных организаций по отношению к их членам, нижестоящим звеньям и органам.*

Наиболее характерным для государственного руководства колхозами в СССР является применение метода рекомендаций партии и правительства. Государственные и партийные постановления, принятые в рекомендательной форме, с одной стороны, дают общее направление уставным нормам артели, ограждают колхозы от чрезмерной административной опеки со стороны местных органов управления, а с другой — позволяют членам артели самостоятельно выработать конкретное содержание важнейших норм внутренней жизни колхозов с учетом интересов общества, артели и личных интересов ее членов. Метод рекомендаций, как правильно отмечает А.А. Рускол, «...является совершенно новым методом государственного регулирования общественных отношений. Он возможен только в условиях социалистического государства, которое выступает не как сила, чуждая трудящимся, а как организатор и руководитель строительства коммунистического общества»<sup>1</sup>.

Нормативные акты Советского государства могут и прямо устанавливать или санкционировать принципы, общие начала организации и деятельности колхозов и кооперативных организаций. К числу таких актов относится Примерный устав сельскохозяйственной артели, принятый первым Всесоюзным съездом колхозников-ударников и утвержденный постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) 17 февраля 1935 г.; постановление Совета Министров СССР от 20 марта 1958 г. «О жилищно-строительной и дачно-строительной кооперации»<sup>2</sup> и принятые на его основе постановления Советов Министров союзных республик об утверждении примерных уставов жилищно-строительной и дачно-строительной кооперации<sup>3</sup>; Примерные положения о межколхозных

<sup>1</sup> А. А. Рускол, Колхозные правоотношения в СССР, стр. 42.

<sup>2</sup> СП СССР 1958 г. № 5, ст. 47.

<sup>3</sup> См., например, постановление Совета Министров РСФСР «О жилищно-строительных и дачно-строительных кооперативах» (СП РСФСР 1958 г. № 13, ст. 154).

предприятиях, утверждаемые Советами Министров автономных республик и некоторыми облисполкомами<sup>1</sup>, примерные положения о бухгалтере сельскохозяйственной артели, утвержденные постановлением Совета Министров РСФСР от 18 января 1960 г.<sup>2</sup>

Более подробное правовое регулирование внутренней деятельности кооперации объясняется тем, что кооперативные организации объединяют труд и средства производства, денежные средства своих членов с целью ведения хозяйственной деятельности. Внутренняя жизнь колхозно-кооперативных организаций затрагивает, таким образом, трудовые и экономические интересы членов кооперативных артелей, самих артелей и общества в целом<sup>3</sup>.

На основе нормативных актов, утвержденных или санкционированных Советским государством, колхозы и другие кооперативные организации самостоятельно принимают уставы артелей. Эти уставы, как и положения по отдельным вопросам внутриколхозной жизни, подлежат регистрации в государственных органах<sup>4</sup>. Уставы и положения, принятые в соответствии с законом, приобретают после их регистрации юридическое значение.

Уставы потребительской кооперации в настоящее время не подлежат регистрации в государственных органах и не утверждаются ими. Утверждение уставов отнесено к ведению Центросоюза и других союзов потребительской кооперации. Юридический характер этих уставов вытекает из того, что имущественные отношения в потребительской кооперации регулируются нормами советского гражданского, финансового права. В деятельности союзов потребительской кооперации большое место занимают вопросы представительства имущественных интересов членов союза, вопросы трудовых отношений, организации предприятий и руководства их работой, хозяйственного обслуживания членов союза. Все эти вопросы решаются органами

<sup>1</sup> О порядке утверждения этих Положений см. постановление Совета Министров РСФСР от 9 мая 1960 г. № 682 (СП РСФСР 1960 г. № 19, ст. 85).

<sup>2</sup> СП РСФСР 1960 г. № 3, ст. 8. Мы не останавливаемся на актах Советского государства, регулирующих отношения колхозов и кооперации с государственными органами и другими организациями и гражданами. Эти отношения носят юридический характер. Однако они выходят за рамки внутренней деятельности кооперации.

<sup>3</sup> Юридический характер внутриколхозных трудовых отношений, в частности, подтверждается тем, что колхозники могут обращаться в суд с исками о взыскании в их пользу продуктов и денег по выработанным ими и принятым правлением колхоза к оплате, но не оплаченным трудодням и о взыскании денежных сумм за выполненные работы, принятые правлением колхоза (см. п. 12 постановления Пленума Верховного Суда СССР от 26 марта 1960 г. «О судебной практике по гражданским колхозным делам», «Бюллетень Верховного Суда СССР» 1960 г. № 3).

<sup>4</sup> См. Положение о районном Совете депутатов трудящихся УССР, ст. 9, п. 2; постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 6 марта 1956 г. «Об уставе сельскохозяйственной артели и дальнейшем развитии инициативы колхозников в организации колхозного производства и управлении делами артели»; Примерный Устав жилищно-строительного кооператива, ст. 3; Примерный устав Дачно-строительного кооператива, ст. 3 (СП РСФСР 1958 г. № 13, ст. 154).

потребительской кооперации на основе действующего законодательства. Основные принципы организации и деятельности потребительской кооперации заложены постановлением ЦИК и СНК от 20 мая 1924 г. «О потребительской кооперации»<sup>1</sup>.

В силу указанных особенностей регулирования внутренней деятельности колхозно-кооперативных организаций правомочия и обязанности органов колхозно-кооперативного управления имеют, как правило, юридическое значение.

В числе правомочий органов колхозно-кооперативного управления следует отметить прежде всего *нормотворческие правомочия* по вопросам управления внутренними делами колхозно-кооперативных организаций и их систем, т.е. права на установление правил поведения юридического характера, обязательных для членов данного колхоза или артели<sup>2</sup>. Так, согласно постановлению ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 6 марта 1956 г. «Об уставе сельскохозяйственной артели и дальнейшем развитии инициативы колхозников в организации колхозного производства и управлении делами артели» и постановлению ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 9 марта 1955 г. «Об изменении практики планирования сельского хозяйства» колхозы получили право по своему усмотрению определять размер посевных площадей по культурам, продуктивности животноводства и количество скота по видам, исходя из плановых заданий по объему заготовок и обеспечения потребностей колхозов и колхозников; право решать такие важные вопросы колхозной жизни, как установление размеров приусадебных участков; определение количества скота, находящегося в личной собственности колхозного двора, установление обязательного минимума трудодней, норм выработки и расценок работ в трудоднях, вводить ежемесячное авансирование колхозников и образовывать для этого необходимые фонды. Решения общего собрания

<sup>1</sup> «Вестник ЦИК, СНК, СТО Союза ССР» 1924 г., № 5, ст. 72.

<sup>2</sup> Нормативно-правовая природа уставов колхозов признана всеми советскими юристами (см. об этом А. М. Турубинер, Источники колхозного права, «Вопросы колхозного и земельного права», М., 1951, стр. 70 и след.; З. С. Беляева, К вопросу о правовой природе решений органов управления колхоза, «Ученые записки ВИЮН» вып. 2, М., 1955, стр. 87–94. До принятия постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 6 марта 1956 г. в советской юридической литературе по колхозному праву И. В. Павловым было высказано мнение, что решения органов управления колхоза не могут носить характера источников права, (см. И. В. Павлов, Правовые формы управления делами в колхозах, М., 1955, стр. 112–113). В настоящее время И. В. Павлов изменил свою точку зрения и признал уставы колхозов нормативными юридическими актами (см. И. В. Павлов, Существенные изменения в правовом регулировании хозяйственной деятельности колхозов, «Советское государство и право» 1956 г. № 4, стр. 45). Юридический характер уставов отдельных колхозов признан постановлением Пленума Верховного Суда СССР от 26 марта 1960 г.: «О судебной практике по гражданским колхозным делам», в котором прямо указано, что суды должны руководствоваться при рассмотрении дела действующим законодательством и уставом данного колхоза. Следовательно, нормы уставов отдельных колхозов, соответствующие закону, получили судебную защиту.

колхозников об изменении устава артели по указанным вопросам, зарегистрированные в райисполкоме, устанавливают определенные правила внутриколхозной жизни, обязательные для всех членов данного колхоза.

Нормативными правомочиями обладают центральные органы кооперативных систем и правления союзов кооперации, осуществляющие функции управления по отношению к нижестоящим звеньям кооперативных систем. Например, типовые уставы потребительских обществ и союзов потребительской кооперации утверждены постановлениями руководящих органов Центросоюза<sup>1</sup>. Центральные органы потребительской кооперации издают постановления и инструкции по вопросам деятельности соответствующих кооперативных систем<sup>2</sup>. Эти нормативные акты имеют обязательное значение для артели или союза кооперации при принятии ими конкретных уставов и решении вопросов управления делами артели.

Органы колхозно-кооперативного управления обладают также *оперативно-исполнительными и контрольными правомочиями и обязанностями* по организации выполнения производственного плана, по руководству работой бригад, производственных участков, назначению лиц административного персонала, по использованию общественно-го имущества и контролю за правильным его расходованием<sup>3</sup>.

Оперативно-исполнительные правомочия органов кооперативного управления направлены на возникновение, изменение и прекращение конкретных субъективных прав и обязанностей членов артелей или подчиненных им органов, а также на проверку и оценку результатов их работы. Акты, совершаемые на основе этого вида правомочий, правильно расценивались И.В. Павловым и другими советскими учеными как юридические факты, как акты применения норм права<sup>4</sup>.

Органы управления колхозов имеют *право налагать взыскания* на своих членов за нарушения устава и дисциплины труда. Эти права носят, по нашему мнению, юридический характер, так как наряду с мерами общественного воздействия (выговор, замечание, порицание на общем собрании, предупреждение) органы колхозного управления имеют право налагать и меры дисциплинарного воздействия, затрагивающие материальные интересы и, следовательно, ущемляющие права членов артелей, допускающих нарушения устава (штраф в размере 5 трудодней, перемещение на нижеоплачиваемую работу, вре-

<sup>1</sup> См. «Сборник уставов потребительской кооперации», М., 1959.

<sup>2</sup> См., например, ст. 4 Устава Центросоюза.

<sup>3</sup> Подробный анализ правомочий, входящих в компетенцию органов колхозного управления, дан в работе И.В. Павлова, Правовые формы управления делами в колхозах, М., 1955.

<sup>4</sup> См. И. В. Павлов, Правовые формы управления делами в колхозах, стр. 112; А. М. Турубинер, Источники колхозного права, «Вопросы колхозного и земельного права», М., 1951.

менное отстранение от работы, лишение приусадебного участка или участия в прибылях, исключение)<sup>1</sup>.

Применение таких мер дисциплинарного воздействия достаточно прочно обеспечивает дисциплину труда и внутренний распорядок артелей. Поэтому установление мер государственного принуждения за нарушение уставных обязанностей членов колхозов не вызывается необходимостью и не отвечает принципу добровольного участия граждан в деятельности колхозов<sup>2</sup>.

Юридический характер мер дисциплинарного воздействия, применяемых к членам колхозов, находит свое выражение и в контроле государственных органов за применением наиболее важных из них. Как известно, жалобы на решения общего собрания колхоза об исключении из колхоза, об уменьшении приусадебного участка рассматриваются райисполкомами и могут быть пересмотрены по их предложению общими собраниями колхозов<sup>3</sup>.

Остальные меры взыскания, как правило, не подлежат государственному контролю. Представляется, однако, что следует установить аналогичный порядок обжалования и для таких мер взыскания, как штраф в размере 5 трудодней, перевод на нижеоплачиваемую работу, поскольку эти взыскания существенно затрагивают трудовые и материальные интересы колхозников<sup>4</sup>.

Развитие межколхозных производственных связей вызывает к жизни *новые организационные формы руководства межколхозными предприятиями и деятельностью нескольких колхозов*. Необходимость создания межколхозных объединений и органов отмечалась на декабрьском (1959 года) Пленуме ЦК КПСС<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Такое подразделение мер взыскания в колхозах было предложено И. В. Павловым, указ. соч., стр. 154.

<sup>2</sup> По действующему закону единственным случаем материального воздействия со стороны государственного органа на членов колхоза является повышение налога за невыполнение обязательного минимума трудодней (см. Закон о сельскохозяйственном налоге, ст. 6). Пленум Верховного Суда СССР в своем постановлении № 3 от 26 марта 1960 г. «О судебной практике по гражданским колхозным делам» специально подчеркнул, что применение к колхознику взысканий по уставу не исключает привлечения его к материальной ответственности по ст. 403 ГК РСФСР и соответствующим статьям гражданских кодексов других союзных республик за нерадивое отношение к колхозному имуществу или небрежность в работе, «...если они повлекли за собой гибель, порчу или утрату колхозного имущества и если по этому вопросу состоялось решение компетентного органа управления колхоза».

Но эту ответственность нельзя возлагать на колхозника «за невыход на работу», за недобросовестную работу и другие нарушения дисциплины труда, поскольку в этих случаях должны приниматься меры воздействия дисциплинарного характера, предусмотренные уставом артели и применяемые органами внутриколхозного управления.

<sup>3</sup> См. ст. 8 Примерного устава сельхозартели и постановление ЦК КПСС и Советов Министров СССР от 6 марта 1956 г.

<sup>4</sup> О расширении судебной защиты трудовых прав колхозников см. статью Ц. Боян, Защита трудовых прав колхозников, «Социалистическая законность» 1959 г. № 7, стр. 41–42.

<sup>5</sup> См. «Правда» 23 декабря 1959 г.

В настоящее время во многих областях и краях создаются объединенные районные и межрайонные советы межколхозных предприятий и культурно-бытовых учреждений по различным отраслям работы. Кое-где создаются даже областные и краевые советы строительных и других организаций. Выявляется потребность создания, кроме отраслевых советов, единого органа руководства всеми межколхозными организациями района<sup>1</sup>.

Опыт создания этих органов заслуживает глубокого изучения. Отсутствие единых законодательных актов, регулирующих деятельность межколхозных советов, затрудняет возможность анализа прав этих органов. Однако несомненно, что их создание приведет к расширению возможностей хозяйственного руководства межколхозными производственными связями, поднимет уровень обобществления средств производства и труда в колхозах.

Участие колхозов в межколхозных советах должно проводиться на началах добровольности, с сохранением полной самостоятельности колхозов. «По мере сближения колхозно-кооперативной собственности со всенародной, — говорится в Программе КПСС, — постепенно будет складываться единый демократический орган управления всеми предприятиями, организациями и учреждениями районного значения»<sup>2</sup>. Этот орган управления объединит руководство колхозами, межколхозными организациями, совхозами и другими государственными организациями района. Однако создание такого органа — дело будущего. Следует начать с объединения руководства межколхозными организациями района, области что будет иметь важное значение для дальнейшего обобществления колхозной собственности за рамками отдельных колхозов.

### **§ 3. Правомочия общественных организаций на осуществление государственных функций**

Советское государство всегда выполняло и выполняет свои функции, опираясь на всестороннюю помощь и поддержку разнообразных общественных организаций. Повышение роли общественных организаций трудящихся в политической, хозяйственной и культурной жизни страны всегда рассматривалось Коммунистической партией как одно из важных средств вовлечения трудящихся в дело строительства социализма и коммунизма. Широкое привлечение трудящихся к

---

<sup>1</sup> Об опыте руководства межколхозными организациями см., например, М. Гуляев, О развитии межколхозных производственных связей, «Политическое самообразование» 1960 г. № 5, стр. 135; И. М. Кислицин, Организационно-правовые формы деятельности районных Советов по руководству колхозами, «Вестник МГУ», сер. X, Право, 1960 г. № 3, стр. 45–46; М. Струкалин, Крепнут межколхозные связи, «Партийная жизнь» 1961 г. № 19, стр. 34–37.

<sup>2</sup> «Правда» 2 ноября 1961 г.

управлению государством свидетельствует о подлинном демократизме социалистического государства, о его тесной связи с народом.

В условиях развернутого строительства коммунизма, на основе успехов развития народного хозяйства и культуры, улучшения жизни советских людей стало возможным сделать новый шаг в развитии социалистической демократии с тем, чтобы добиться участия всех граждан в управлении делами общества. В выполнении этой исторической задачи большое значение имеет повышение роли общественных организаций в осуществлении государственных функций.

Участие общественности в осуществлении государственных функций приобретает самые разнообразные формы. Оно обеспечивается прежде всего повышением роли Советов как массовых организаций трудящихся, т.е. как организаций, опирающихся в своей работе главным образом на депутатов и широкий общественный актив, привлекаемый к работе Советов через постоянные комиссии, общественные советы при отделах и учреждениях и самостоятельные организации. Большое развитие получают сейчас различные формы непосредственного участия представителей общественных организаций в работе государственного аппарата, осуществления народного контроля за деятельностью органов государственного управления и правосудия. Общественные организации, в особенности профсоюзы, широко участвуют в решении вопросов управления хозяйственным и культурным строительством совместно с государственными органами. Наконец, ряд функций управления переходит в самостоятельное ведение общественных организаций и самостоятельных органов общественности: профсоюзов, добровольных обществ, товарищеских судов, добровольных народных дружин и т.п.

Расширение функций общественных организаций в решении государственных вопросов предполагает предоставление им разнообразных прав и возложение на них обязанностей, обеспечивающих активное участие общественных организаций в управлении делами общества, *т.е. властных полномочий и обязанностей по отношению к населению, к органам государства и другим организациям в определенной сфере общественной жизни.* Переход отдельных государственных функций к общественным организациям связан с возложением на них обязанностей по руководству хозяйственным и культурным строительством, по охране общественного порядка, по осуществлению общественного контроля за работой предприятий общественного питания, торговли, бытового обслуживания населения и т.п.

Такие права могут быть предоставлены общественным организациям только Советским государством, обладающим суверенной властью на территории страны. Они возникают обычно по решению органов Советского государства или по решениям, принятым совместно государственными органами и общественными организациями. Например,

постановлением ЦИК, СНК СССР и ВЦСПС от 23 июня 1933 г. «Об объединении Наркомтруда Союза со Всесоюзным Центральным Советом профессиональных союзов»<sup>1</sup> на ВЦСПС возложено выполнение обязанностей НКТ. Постановлением СНК СССР и ВЦСПС от 10 сентября 1933 г. «О порядке слияния НКТ СССР с ВЦСПС»<sup>2</sup> и другими актами в ведение ВЦСПС переданы управление делом социального страхования и инспекция по охране труда. ВЦСПС предоставлено право издавать разъяснения по применению действующего законодательства о труде, установлению норм техники безопасности. Эти нормативные акты и определяют правомочия профсоюзных органов по осуществлению ими ряда государственных функций. Функции и правомочия добровольных народных дружин, права ФЗМК по отношению к администрации предприятия, комиссий по трудовым спорам, товарищеских судов и других органов общественности всегда определялись специальными нормативными актами государственных органов.

Деятельность общественных организаций по руководству обществом должна осуществляться в рамках Советской конституции и законов Советского государства, на началах неуклонного соблюдения правовых норм. Юридическая регламентация необходима и для защиты интересов самих общественных организаций, и для обеспечения их активного участия в государственной жизни<sup>3</sup>.

Правомочия и обязанности общественных организаций на осуществление функций руководства обществом всегда носят, таким образом, юридический характер.

Эти властные права существенно отличаются от государственно-властных прав органов государства. Их можно было бы охарактеризовать как *общественно-властные, т.е. связанные с управлением на общественных началах*. Во-первых, общественные организации строят свою работу по осуществлению государственных функций, опираясь на широкий актив, а не на особый, платный аппарат управления. Основой этой деятельности общественных организаций является *бесплатное* выполнение государственных обязанностей *каждым* трудящимся, по отбытии срока производительной работы, которое В.И. Ленин считал конечной целью развития советской организации<sup>4</sup>.

Центральные и местные исполнительные органы общественных организаций сейчас еще используют в своей работе штатный аппарат

<sup>1</sup> СЗ СССР 1933 г. № 4, ст. 238.

<sup>2</sup> СЗ СССР 1933 г. № 57, ст. 333.

<sup>3</sup> Необходимость юридической регламентации деятельности общественных организаций по осуществлению государственных функций правильно отмечает А. И. Денисов в статье О соотношении общества и государства, «Советское государство и право» 1960 г. № 4, стр. 30; см. его же, О правовом регулировании деятельности общественности по обеспечению социалистической законности в СССР, «Советская общественность на страже социалистического законности», М., 1960, стр. 142–145.

<sup>4</sup> См. В. И. Ленин, Соч., т. 27, стр. 243.

управления. Однако все эти органы являются выборными, представляющими волю и интересы членов профсоюзов, добровольных обществ и других массовых организаций трудящихся. И самое главное состоит в том, что они проводят свои решения на местах через массовый общественный актив, участвующий в работе органов первичных организаций. Поэтому в своей подавляющей массе субъектами властных полномочий общественных организаций являются сами трудящиеся, объединенные в первичные органы, массовые самодеятельные организации, действующие на бесплатных, общественных началах. Это властные права самой общественности, а не полномочия особого административного аппарата управления.

Во-вторых, эти полномочия осуществляются без особого аппарата принуждения, всегда стоящего за полномочиями государственных органов. Конечно, и в работе советских государственных органов принуждение стоит на втором плане. Однако наряду с воспитанием и убеждением государственные органы действуют и через особый аппарат принуждения в лице армии, вооруженных отрядов милиции, исправительно-трудовых учреждений, органов принудительного исполнения судебных решений. Общественные организации не создают такого особого аппарата принуждения, что накладывает свой отпечаток на полномочия органов общественных организаций по применению мер общественного воздействия к лицам, нарушающим социалистический порядок и права трудящихся<sup>1</sup>.

Широкое привлечение общественного актива, позволяющее все более и более переходить к управлению делами общества без особого платного аппарата, применение убеждения и воспитания как главных методов работы, осуществление общественного воздействия без особого аппарата принуждения — эти черты работы общественных организаций по выполнению государственных функций характеризуют их полномочия как общественно-властные права по управлению делами общества, которые в будущем разовьются в новые методы работы органов коммунистического общественного самоуправления.

\* \* \*

Повышение роли общественных организаций в решении государственных вопросов происходит в разнообразных формах, позволяющих в одной области быстро и решительно заменять государственное управление общественным, в другой — сочетать обе эти формы или привлекать общественность к работе государственного аппарата.

Разнообразные формы участия общественных организаций в осуществлении государственных функций обуславливают и разнообразные формы наделения их полномочиями и обязанностями по управлению делами общества.

---

<sup>1</sup> О содержании этих полномочий см. ниже.

В прошлом общественные организации выполняли главным образом функции содействия государственному аппарату, не пользуясь при этом административными правами.

Наиболее характерным примером прав и обязанностей общественного содействия государственным органам являются права массовых самодеятельных организаций при Советах депутатов трудящихся. Главное в деятельности массовых организаций — содействие работе местных органов управления, мобилизация населения на выполнение задач хозяйственного и культурного строительства на местах. Например, квартальные и уличные комитеты организуют население на проведение работ по благоустройству населенных пунктов, принимают участие в проведении культурно-массовых мероприятий среди населения под руководством исполкомов местных Советов, оказывают содействие депутатам, исполкомам местных Советов и местным органам управления в выполнении этих задач. В соответствии с этим квартальные, уличные комитеты имеют право вносить по различным вопросам предложения в исполком местного Совета и его отделы, принимать участие в разработке планов благоустройства, в обследованиях и проверках, проводимых на территории комитетов, по вопросам, входящим в их компетенцию и т.п.<sup>1</sup>

Аналогичный характер имеют права и обязанности домовых комитетов, родительских комитетов при школах и других массовых самодеятельных организаций. На началах содействия строилось и участие общественности в работе бригад содействия милиции и других организаций.

Участие общественности в работе госаппарата на началах содействия с правом выделять своих представителей в государственные органы, вносить свои предложения, обсуждать планы хозяйственного и культурного строительства — все эти формы развиваются и сейчас и имеют большое значение. В частности, декабрьский Пленум ЦК КПСС 1957 года обязал плановые органы учитывать мнение профсоюзных комитетов при разработке планов и рассмотрении текущих вопросов труда и быта. Пленум указал, что советы народного хозяйства, областные и краевые исполкомы должны рассматривать проекты планов с обязательным участием представителей профсоюзных органов<sup>2</sup>.

Квартальные и уличные комитеты, домовые комитеты и другие массовые самодеятельные организации при Советах получают свое дальнейшее развитие, активно содействуя работе Советов, их исполкомов, постоянных комиссий. Появились и новые формы работы

---

<sup>1</sup> См., например, Положение о квартальных и уличных комитетах в городах Дагестанской АССР.

<sup>2</sup> См. постановление Пленума ЦК КПСС 17 декабря 1957 г. «О работе профессиональных союзов СССР», «Правда» 19 декабря 1957 г.

этих организаций, например, городские советы председателей квартальных комитетов, объединяющих работу всех этих организаций города<sup>1</sup>.

Одной из важных форм осуществления государственных функций является *контроль общественных организаций за работой органов государства*, государственных предприятий и учреждений.

Например, фабрично-заводские, местные комитеты профсоюзов контролируют выполнение администрацией предприятия, учреждения или организации законодательства о труде, правил и норм по технике безопасности и производственной санитарии, проверяют выполнение планов жилищного и культурно-бытового строительства, следят за эксплуатацией жилищного фонда и коммунально-бытовых предприятий (ст. 12 Положения о правах ФЗМК). Профсоюзы в контакте с местными органами власти осуществляют общественный контроль за работой предприятий торговли и общественного питания, в частности, контроль над торгами и трестами столовых и другими торгующими организациями<sup>2</sup>.

Функции общественного контроля осуществляют постоянные комиссии и массовые общественные организации при Советах депутатов трудящихся. Например, квартальные комитеты осуществляют общественный контроль за соблюдением жителями квартала правил эксплуатации жилищ, содержанием в чистоте дворов и мест общего пользования. Общественные домовые комитеты контролируют соблюдение жильцами правил пользования жилищем, сохранность имущества домохозяйства.

Коммунистическая партия уделяет большое внимание дальнейшему развитию различных форм народного контроля за деятельностью государственного аппарата, контроля профсоюзов за охраной труда на производстве, за удовлетворением разнообразных нужд трудящихся, а также развитию общественного контроля снизу за внедрением новой техники, улучшением работы предприятий<sup>3</sup>.

Однако в настоящее время формы содействия и контроля становятся уже недостаточными. Переход государственных функций к общественным организациям требует *наделения их самостоятельными административными и юрисдикционными правами властного характера*.

---

<sup>1</sup> Опыт создания такого совета имел место в г. Небитдаге (см. об этом статью Н. Байрамова «Чудесная сила», «Известия» 3 апреля 1961 г.).

<sup>2</sup> См. Положение о комиссии общественного контроля и общественных контролерах ФЗМК за работой предприятия торговли и общественного питания, утвержденное Президиумом ВЦСПС 8 марта 1957 г., ст. 5, разд. IV («Справочник профсоюзного работника», М., 1958, стр. 645).

<sup>3</sup> См. об этом «Программа Коммунистической партии Советского Союза», «Правда» 2 ноября 1961 г. «Резолюция XXI съезда Коммунистической партии Советского Союза по докладу Н. С. Хрущева «О контрольных цифрах развития народного хозяйства СССР на 1959–1965 годы», М., 1959, стр. 43. Материалы июньского Пленума ЦК КПСС, М., 1959, стр. 39.

Во многих городах и районах имеют место факты перехода некоторых административных прав и функций отделов исполкомов местных Советов непосредственно в руки общественных отделов, состоящих из общественных инструкторов и инспекторов или постоянных комиссий<sup>1</sup>. Эти формы работы общественности не получили еще достаточного юридического оформления. Но они особенно ценны, так как позволяют переходить к постепенной передаче функций штатного аппарата в руки общественности. Представляется также необходимым урегулировать права и функции общественных советов при отделах исполкомов и учреждениях, расширить демократические начала их формирования.

Одной из форм повышения роли профсоюзов служит предоставление им прав на решение совместно с государственным органом ряда важных вопросов управления социалистическим производством, культурно-бытовым обслуживанием трудящихся. Например, Государственный комитет Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы принимает наиболее важные решения совместно с Президиумом ВЦСПС<sup>2</sup>. Разработка перспективных и текущих планов по изобретательству и рационализации ведется органами хозяйственного управления совместно с профсоюзными органами<sup>3</sup>. Большие права на решение ряда вопросов по согласованию с администрацией предоставлены фабзавместкомом новым Положением о правах фабричного, заводского, местного комитета профсоюза<sup>4</sup>. Согласно Положению администрации по согласованию с фабзавместкомом решает вопросы об установлении тарифных разрядов и перечня работ для оплаты по тарифным ставкам, о введении новых норм выработки, положений о сдельно-премиальной оплате и устанавливает размеры премий (ст. 6 Положения), распределяет жилую площадь (ст. 12 Положения). Увольнение рабочих и служащих по инициативе администрации может последовать только при наличии предварительного согласия ФЗМК.

По мере успехов коммунистического строительства, роста сознательности и политической активности народных масс создаются широкие возможности передать в руки общественных организаций целые отрасли государственного управления. Еще в годы строительства социализма была осуществлена передача всех функций бывшего НКТ в

<sup>1</sup> См. об этом «Советская власть — демократия в действии», «Известия» 24 августа 1961 г.; Ю. А. Тихомиров, Усиление общественных начал в деятельности органов государственного управления, «Советское государство и право» 1960 г. № 8, стр. 126–30; С. Орлов, На главном направлении, «Известия» 18 августа 1961 г.; А. П. Кириленко, Взгляд в коммунистическое завтра, «Известия» 5 августа 1961 г.

<sup>2</sup> См. постановление декабрьского (1957 года) Пленума ЦК КПСС «О работе профессиональных союзов СССР», «Правда» 19 декабря 1957 г.

<sup>3</sup> См. Положение об открытиях, изобретениях и рационализаторских предложениях, утвержденное Советом Министров СССР 24 апреля 1959 г. (СП СССР 1959 г. № 9, ст. 59).

<sup>4</sup> См. «Ведомости Верховного Совета СССР» 1958 г. № 15, ст. 282.

руки профсоюзов, в результате чего профсоюзные органы осуществляют ныне все функции управления государственным социальным страхованием, все функции в области охраны труда. В соответствии с решениями XXI съезда КПСС в ведение профсоюзов переданы санатории и дома отдыха и другие курортные учреждения. В руки Союза спортивных обществ и организаций СССР, республиканских союзов и их местных отделений перешли все функции руководства делом физической культуры и спорта.

В этих случаях целая система органов общественных организаций от центральных до местных наделяется всеми административными правомочиями и осуществляет все обязанности, ранее находившиеся в руках государственных органов, начиная от решения вопросов планирования и утверждения бюджета в соответствующей области и кончая конкретными исполнительными правомочиями (назначение пособий, распределение путевок в санатории и дома отдыха и т.п.).

Важное значение имеет расширение прав и функций общественных организаций по охране общественного порядка, разрешению споров и применению мер воздействия к лицам, нарушающим законность и общественный порядок. Например, добровольные народные дружины осуществляют в настоящее время определенную часть функций управления в области охраны общественного порядка, действуя в контакте с органами милиции, суда и прокуратуры. При этом дружины работают самостоятельно, под руководством общественных штабов и наделены самостоятельными правами и обязанностями. Это большой шаг вперед по сравнению с организационной структурой и функциями бригад содействия милиции, свидетельствующий о росте инициативы и расширении прав советской общественности.

Другим примером самостоятельного осуществления общественностью функций охраны порядка является деятельность товарищеских судов. Практика работы товарищеских судов после XXI съезда КПСС показывает жизненную важность высказанных на съезде положений о необходимости расширить круг деятельности товарищеских судов и уделить им больше внимания<sup>1</sup>.

Новое Положение о товарищеских судах, утвержденное Президиумом Верховного Совета РСФСР 3 июля 1961 г., отражая положительные стороны этой практики, предоставляет товарищеским судам право рассматривать широкий круг дел о нарушениях трудовой дисциплины, о нарушениях общественного порядка, о неправильном поведении отдельных лиц в быту и семье, а также некоторые гражданские споры<sup>2</sup>. Товарищеским судам предоставлено также право разре-

<sup>1</sup> См. Н. С. Хрущев, «О контрольных цифрах развития народного хозяйства СССР на 1959–1965 годы», М., 1959, стр. 121–122.

<sup>2</sup> См. «Ведомости Верховного Совета РСФСР» 1961 г. № 26, ст. 371. Положения о товарищеских судах приняты и в других союзных республиках.

шать дела о малозначительных преступлениях, передаваемых на их рассмотрение органами прокуратуры, следствия или судом (ст. 9 УПК РСФСР и ст. 51 УК РСФСР).

Самостоятельные права в области охраны трудовых прав рабочих и служащих предоставлены фабрично-заводским, местным комитетам профсоюза, которые рассматривают жалобы на решения комиссий по трудовым спорам и принимают по ним решения по существу, наблюдают за выполнением администрацией законодательства о труде, правил и норм по технике безопасности и производственной санитарии (ст.ст. 8, 10, 11 Положения о правах ФЗМК).

В деятельности общественных организаций по охране социалистической законности и правопорядка, прав и интересов советских граждан главное место занимают такие меры общественного воздействия, как общественное предупреждение, общественное порицание, общественный выговор, осуществление которых не требует особого аппарата принудительного исполнения. Здесь место этого аппарата занимает сила морального воздействия коллектива, которое во многих случаях является более действенной мерой борьбы с правонарушениями, чем меры административного и уголовно-правового характера.

Однако органы общественности наделены и правами применения мер юридического характера, исполнение которых опирается еще в необходимых случаях на поддержку государственного аппарата. Например, Положение о товарищеских судах предоставляет им право самостоятельного наложения штрафов до 10 руб., возложения на виновного обязанности своим трудом загладить причиненный вред и возместить ущерб своими средствами на сумму до 50 руб.<sup>1</sup>. Фабзавместкомы получили право выдачи удостоверений, имеющих силу исполнительного листа, в случае неисполнения администрацией решений по трудовым спорам<sup>2</sup>, а также право принимать обязательные постановления о возмещении предприятием или учреждением в беспорядном порядке расходов по временной нетрудоспособности в случае увечья или профессионального заболевания, происшедших по вине администрации<sup>3</sup>. Технические инспектора профсоюзов имеют право наложения штрафов на лиц администрации, допустивших нарушения трудового законодательства и норм охраны труда<sup>4</sup>.

Необходимость применения подобных правовых мер принуждения органами общественных организаций вызывается еще рядом причин. Однако и эти права не превращают органы общественности в особый

<sup>1</sup> См. ст. 15 Положения о товарищеских судах.

<sup>2</sup> Ст.ст. 36, 37 Положения о порядке рассмотрения трудовых споров («Ведомости Верховного Совета СССР» 1957 г. № 4, ст. 59).

<sup>3</sup> См. ст. 11 Положения о правах ФЗМК.

<sup>4</sup> См. постановление СНК СССР от 30 июня 1944 г. «О наложении штрафов за нарушение правил по охране труда и технике безопасности» (СП СССР 1944 г. № 9, ст. 134).

аппарат принуждения, поскольку исполнение мер принуждения по-прежнему происходит через государственный аппарат. Например, штрафы, наложенные товарищеским судом, в случае отказа лица от добровольной уплаты, взыскиваются через народный суд и судебного исполнителя<sup>1</sup>. Беспорное взыскание органами профсоюзов осуществляется через бухгалтерию государственных организаций и кредитные учреждения<sup>2</sup>.

Как мы уже отмечали выше, принудительные методы не занимают главного места в работе общественных организаций. Общественные организации прежде всего добиваются предупреждения антиобщественных поступков, применяя меры общественного воздействия там, где совершенно отклонение от норм общественного поведения, воспитывают у людей привычку неуклонно соблюдать эти нормы без всякого принуждения.

#### **§ 4. Общественные организации трудящихся как юридические лица**

Общественные организации являются активными участниками разнообразных имущественных отношений в социалистическом обществе. Все общественные организации обладают определенным имуществом, самостоятельно определяют его назначение, используют его на различные оперативно-хозяйственные цели. Имущественные отношения складываются и в процессе общественного труда членов кооперативных организаций, а также при применении общественными организациями труда рабочих и служащих в пределах, допущенных их уставами и действующим законодательством.

Действующее законодательство (ст. 11 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик) признает юридическими лицами колхозы, межколхозные и другие общественные организации и их объединения, которые могут самостоятельно участвовать в имущественных правоотношениях. На этой основе возможно признание любой общественной организации трудящихся юридическим лицом.

Вопрос о юридической личности отдельных общественных организаций решается обычно их уставами и положениями независимо от того, утверждаются ли эти уставы и положения государственными органами или нет. И в том и в другом случае организация самостоятельно решает вопрос о порядке ее выступления в имущественных отношениях. Для этого важно не наличие санкции государства, а твердо закрепленное решение об этом самой общественной организации,

<sup>1</sup> См. ст. 19 Положения о товарищеских судах.

<sup>2</sup> См. ст. 285 ГПК РСФСР; Инструкция Госбанка СССР от 15 августа 1952 г., № 13; приложение № 4 к постановлению президиума ВЦСПС от 17 января 1958 г. («Сборник законодательных актов о труде», М., 1958, стр. 309–310).

в соответствии с которым другие организации и лица могут вступать с ней в нормальные хозяйственные связи. Например, уставы профсоюзов, Союза советских обществ дружбы и культурной связи с зарубежными странами, Ассоциации содействия Организации Объединенных Наций не утверждаются. Но эти организации пользуются всеми правами юридических лиц в соответствии со своими целями и задачами. Юридическое значение имущественных прав этих общественных организаций основано на общих нормах гражданского законодательства, признающего общественные организации юридическими лицами. Надо иметь в виду, что Основы гражданского законодательства не требуют обязательного утверждения уставов общественных организаций государственными органами. Обязательное разрешение государства требовалось только для частных учреждений с правами юридических лиц (ст. 15 ГК РСФСР), которых давно уже нет в советском обществе. Следовательно, наличие утвержденного самой организацией устава является вполне достаточной юридической основой для возникновения прав общественных организаций как юридических лиц, если закон специально не требует утверждения или регистрации устава государственными органами.

Действующим законодательством союзных республик не разрешен с достаточной четкостью вопрос о юридической личности партийных, комсомольских организаций, комитетов советской общественности, а также массовых самодеятельных организаций и органов общественности. Эти организации официально не признаны юридическими лицами ни законом, ни их уставами, а ст. 13 ГК РСФСР не содержит признаков, на основе которых можно было бы решить вопрос об их имущественной правоспособности.

В советском законодательстве и юридической литературе завоевала достаточное признание та точка зрения, что государственные бюджетные учреждения выступают в гражданском обороте как юридические лица. Мы считаем возможным распространить этот взгляд и на учреждения общественных организаций. Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик правильно указывают, что юридическими лицами являются предприятия и учреждения общественных организаций, имеющие обособленное имущество и самостоятельный баланс (ст. 11). К таким учреждениям относятся, в частности, центральные и местные органы партии и комсомола, комитеты советской общественности.

Управление денежными средствами партии и комсомола осуществляется в централизованном порядке по единому бюджету. Первичные партийные и комсомольские организации не имеют самостоятельных средств, так как они в этом не нуждаются. Собираемые ими членские взносы поступают в общий партийный или комсомольский бюджет через сберегательные кассы на текущий счет горкома

партии или комсомола. Все партийные и комсомольские комитеты, как центральные, так и местные, имеют свою смету и действуют как бюджетные учреждения КПСС и ВЛКСМ. Эти органы партии и комсомола должны быть признаны юридическими лицами. Как особые общественные учреждения действуют и различные комитеты советской общественности: Комитет молодежных организаций, Комитет советских женщин, Комитет защиты мира и др. Они имеют свои особые сметы и текущие счета в Госбанке, самостоятельно распоряжаются средствами, предназначенными на цели, для которых создан соответствующий комитет. Комитеты советской общественности официально не признаны юридическими лицами (за исключением Комитета молодежных организаций), но совершают все сделки и обязательства, свидетельствующие об их самостоятельности как субъектов имущественно-хозяйственных прав, свойственных бюджетным учреждениям. Поэтому мы считаем возможным рассматривать эти комитеты в качестве юридических лиц, являющихся общественными учреждениями.

Вопрос о юридической личности названных выше Комитетов советской общественности должен быть разрешен в уставах этих организаций, где должны быть указаны источники образования средств, порядок и цели их расходования, порядок утверждения бюджета и т.п. К сожалению, в настоящее время не все Комитеты имеют утвержденные уставы, что лишает нас возможности анализа организационных основ управления их имуществом. Между тем здесь имеют место определенные особенности, поскольку Комитеты общественности не имеют персонального членства и тем самым существенно отличаются от добровольных обществ и их Союзов. Принятие уставов или положений о Комитетах советской общественности будет способствовать дальнейшему развитию их деятельности с привлечением широких масс трудящихся к управлению делами этих организаций.

Массовые самодеятельные организации и органы общественности не являются юридическими лицами, так как они не располагают какими-либо особыми средствами и не ведут никакой оперативно-хозяйственной деятельности. В этом и нет никакой необходимости, так как такие органы общественности, как товарищеские суды, добровольные народные дружины, квартальные и уличные комитеты, созданы для осуществления функций управления делами общества, не связанных с оперативным использованием имущества. Они ведут свою работу целиком на бесплатных, коммунистических началах. Материально-техническое обеспечение дружин, товарищеских судов и других самодеятельных органов возлагается на те государственные организации, которые обязаны содействовать их деятельности<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См. ст. 22 Положения о товарищеских судах; раздел 1 Положения о добровольных народных дружинах РСФСР по охране общественного порядка.

Различные общественные организации по-разному решают вопрос о юридической личности своих структурных звеньев.

В кооперации юридическими лицами являются артели (товарищества, общества) и союзы кооперации как объединения артелей<sup>1</sup>. Правления кооперативных артелей и их союзов являются соответственно органами юридических лиц.

В отличие от кооперации Устав профсоюзов СССР признает юридическими лицами различные органы профсоюзов: профсоюзные комитеты предприятий и учреждений, городские, районные, областные, республиканские и другие комитеты профсоюзов, ВЦСПС и республиканские, краевые, областные советы профсоюзов<sup>2</sup>.

Это обстоятельство не раз вызывало сомнения и споры в юридической литературе<sup>3</sup>. Некоторые советские юристы рассматривают его как неточность Устава. Однако следует отметить, что структура организаций, признаваемых юридическими лицами, может быть самая разнообразная. Ими могут выступать и организации, являющиеся собственниками имущества, и органы, управляющие им по полномочию собственника. Для кооперативных организаций предпочтительнее признание юридическим лицом собственника имущества, так как это подчеркивает хозяйственно-оперативную самостоятельность артели, соответствует тому, что члены кооперации — полные хозяева кооперативного имущества. Однако и в области колхозного строительства возможно признание юридическими лицами тех или иных органов (например, совета межколхозной электростанции).

Для профсоюзов, имеющих централизованную систему органов и не ведущих производственной деятельности, признание юридическими лицами профсоюзных органов, находящихся на сметном финансировании, вполне допустимо. С.Н. Братусь правильно оценивает профсоюзные органы в качестве юридических лиц как определенную форму бюджетных учреждений<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> См., например, ст. 4 Положения о рыболовецкой колхозной системе (СЗ СССР 1936 г. № 28, ст. 236б); ст. 14 постановления ЦИК и СНК СССР 20 мая 1924 г. «О потребительской кооперации».

<sup>2</sup> См. ст. 55 Устава профсоюзов СССР. Следует отметить, что это положение не согласуется с еще действующей в настоящее время ст. 154 КЗоТ РСФСР, признающей юридическими лицами профессиональные союзы и их межсоюзные объединения. Проект Основ законодательства о труде Союза ССР и союзных республик правильно намечает изменить это положение, признав юридическими лицами органы профсоюзов (ст. 66, ч. 2 проекта).

<sup>3</sup> См. С. Н. Братусь, Юридические лица в советском гражданском праве, М., 1947, стр. 129–130; его же, Субъекты..., стр. 131–132; А. В. Пятаков, Участие профсоюзов в хозяйственно-организаторской и культурно-воспитательной деятельности Советского государства, автореферат кандидатской диссертации, М., 1955, стр. 4; Я. Л. Киселев, О правовом положении профсоюзных организаций в СССР, «Советское государство и право» 1956 г. № 3, стр. 70–71.

<sup>4</sup> См. С. Н. Братусь, Субъекты ..., стр. 131–132.

Закрепление прав юридического лица за отдельными органами позволяет также лучше разрешить вопрос о разграничении имущественной ответственности между различными звеньями профсоюзов. Дело в том, что членство в профсоюзах объединяет рабочих и служащих не в отдельные профсоюзные организации, а в союзы работников отдельных отраслей производства, имеющие централизованные средства. Центральный комитет профсоюза является органом, представляющим всю массу членов союза объединяемых им организаций. Это делает допустимой имущественную ответственность вышестоящих комитетов профсоюза за первичные организации и наоборот.

КЗоТ РСФСР 1922 года признал юридическим лицом профсоюз в целом (ст. 154 КЗоТ), но тем самым не решался вопрос об имущественной ответственности отдельных организаций. В связи с этим потребовалось издание специальной нормы, устанавливающей раздельную имущественную ответственность профсоюзных организаций<sup>1</sup>. С дальнейшим ростом профсоюзных фондов и расширением прав профсоюзных организаций на местах Устав профсоюзов 1949 года признал самостоятельными юридическими лицами отдельные комитеты и советы профсоюзов вплоть до ФЗМК, что позволяет четко решить вопрос о субъекте ответственности по сделкам и договорам. Это положение, по нашему мнению, правильно сохранено и в действующем Уставе профсоюзов.

Добровольные общества и их союзы идут в основном по линии признания прав юридического лица за обществами, их союзами и местными отделениями. Положение о добровольных обществах, их союзах предусматривает права юридического лица для общества в целом (ст. 15). Однако оно допускает установление имущественных прав местных отделений добровольных обществ. Отдельные уставы всесоюзных, республиканских и местных обществ признают юридическим лицом только союз или общество в целом, а не их местные отделения<sup>2</sup>.

Уставы других добровольных обществ признают юридическими лицами местные отделения. Это четко выражено, например, в Уставе Всесоюзного общества по распространению политических и научных знаний, который признает всесоюзное и республиканские общества, а также отделения общества в АССР, краевые, областные и окружные отделения общества юридическими лицами. Городские и районные

<sup>1</sup> См. ст. 2 постановления ЦИК и СНК СССР от 23 января 1929 г. «Об имущественной ответственности профсоюзов» (СЗ СССР 1929 г. № 7, ст. 63).

<sup>2</sup> См. ст. 11 Устава Ассоциации содействия ООН; раздел IV, ст. 1 Устава Союза советских обществ дружбы и культурной связи с зарубежными странами; ст.ст. 3–6 Устава Московского городского добровольного пожарного общества (ст. 4 этого Устава специально оговаривает, что общество отвечает всем своим имуществом, и лишь члены его не отвечают за долги общества); § 5 Устава добровольного общества содействия озеленению г. Москвы.

отделения юридическими лицами не являются и осуществляют свою финансово-хозяйственную деятельность на основе доверенности областных отделений общества<sup>1</sup>.

Уставы ДОСААФ и Общества Красного Креста РСФСР признают юридическими лицами общество в целом, а Центральный Комитет или его Президиум — органом юридического лица<sup>2</sup>. О юридической личности местных отделений и первичных организаций в уставах этих обществ не говорится. Однако органам местных отделений предоставляется право ведать всем имуществом местной организации, самостоятельно выступать в договорах, выдавать доверенности и подписывать денежные документы без особой на то доверенности<sup>3</sup>. Комитеты первичных организаций ДОСААФ пользуются правом самостоятельного распоряжения денежными средствами и имеют свои текущие счета в учреждениях Госбанка или в сберегательных кассах.

Предоставление таких прав органам местных организаций равнозначно признанию этих организаций юридическими лицами с теми или иными ограничениями их правоспособности.

Отдельные добровольные общества признают юридическими лицами органы общества и его местных отделений<sup>4</sup>.

Мы считаем, что разнообразные формы признания юридической личности структурных звеньев добровольных обществ вполне допустимы. При сравнительно ограниченных масштабах имущественной базы и сферы деятельности общества (например, для обществ, созданных в масштабе города, области и т.п.) едва ли целесообразно и разграничение имущественной ответственности общества и его отделений. Однако для всесоюзных и республиканских обществ, имеющих значительную материальную базу и финансовую деятельность в своих отделениях, признание этих последних юридическими лицами, несущими самостоятельную ответственность по долгам, представляется целесообразным.

\* \* \*

Содержание правоспособности общественных организаций трудящихся как юридических лиц характеризуется прежде всего общими моментами, свойственными любой организации, признанной юридическим лицом: возможностью заключать сделки и договоры, приобретать имущество и пользоваться им, предъявлять иски в суде, нести самостоятельную ответственность по долгам и т.п.

<sup>1</sup> См. ст. 62 Устава Всесоюзного общества по распространению политических и научных знаний. Аналогичная формулировка юридической личности общества и его местных отделений (вплоть до городских и районных) содержится в ст. 4 Устава Всесоюзного общества содействия охране природы и озеленению, населенных пунктов, утвержденного постановлением Совета Министров РСФСР от 14 января 1956 г., № 105.

<sup>2</sup> См. ст.ст. 7 и 22 Устава ДОСААФ и ст.ст. 4 и 16 Устава РОКК.

<sup>3</sup> См. ст.ст. 37 и 48 Устава ДОСААФ и ст.ст. 25 и 27 Устава РОКК.

<sup>4</sup> Можно указать, в частности, на признание юридической личности центральных и местных правлений научно-технических обществ (см. ст. 29 Устава научно-технических обществ СССР).

Обособленное имущество общественных организаций может принадлежать им как на правах собственника, так и на правах оперативного использования.

Основная форма собственности общественных организаций — это колхозно-кооперативная форма социалистической собственности — собственность колхозов и кооперативных объединений (ст. 7 Конституции СССР). Колхозная собственность в настоящее время служит основой социалистического производства в сельском хозяйстве. Собственность других видов кооперации имеет важное значение для удовлетворения некоторых потребительских нужд населения.

Субъектом права колхозной собственности является колхоз, а субъектом кооперативной собственности выступают сельские потребительские общества, жилищно-строительные, дачно-строительные и иные кооперативы. Собственность колхозов и кооперативных организаций относится к групповой общественной собственности отдельных «объединений лиц», созданных на кооперативных началах.

Потребительская кооперация имеет свою систему, и часть своих средств потребительские общества отчисляют на общие нужды системы. Однако артель остается полноправным собственником своих средств и доходов. В связи с этим встает вопрос, являются ли союзы потребительских обществ *собственниками* тех средств, которыми они управляют? Нам представляется, что признание кооперативных союзов самостоятельными собственниками этих средств вполне основано на законе. Известно, что Конституция СССР говорит о собственности кооперативных объединений. Уставы союзов потребительской кооперации предусматривают определенные внутрисистемные отчисления и членские взносы на общие нужды союза, а не на обслуживание деятельности его правления<sup>1</sup>. С переходом части средств артелей к союзам потребительской кооперации не изменяется кооперативная природа этих средств, поскольку они имеют те же источники образования и расходуются на нужды развития кооперации.

Союзы потребительской кооперации выступают самостоятельными юридическими лицами и в то же время объединениями других юридических лиц — первичных организаций. Отсюда следует, что средства союзов — это вторая ступень кооперативного обобществления имущества, собственником которого является союз, представляющий общие интересы всех членов объединенных им потребительских обществ<sup>2</sup>.

Таким образом, колхозы, другие кооперативные организации и их объединения выступают как юридические лица в качестве субъектов права социалистической собственности на принадлежащее им имущество.

<sup>1</sup> См., например, ст. 39 Примерного устава республиканского союза потребительских обществ.

<sup>2</sup> С. Н. Братусь правильно подчеркивает, что именно члены первичных кооперативных обществ остаются экономическим субъектом присвоения общих средств союза (см. об этом С. Н. Братусь, *Субъекты...*, стр. 117–118).

В настоящее время в колхозном производстве широкое развитие получили различные межколхозные хозяйственные предприятия и организации, имущество которых является совместной собственностью двух или нескольких колхозов. Создание таких организаций, межколхозных электростанций, строительных организаций, предприятий по производству местных строительных материалов имеет большое значение для удовлетворения производственных и бытовых нужд колхозов. Оно свидетельствует о происходящем процессе сближения колхозной собственности с общенародной по линии налаживания межколхозных производственных связей<sup>1</sup>.

Межколхозные предприятия выступают самостоятельными юридическими лицами. Однако признавать их собственниками колхозного или общественного имущества, по нашему мнению, нет никаких оснований. В советской юридической литературе правильно отмечалось, что создание межколхозных предприятий и хозяйственных организаций не означает обобществления имущества колхозов, как это имеет место при создании кооперативных организаций и их союзов. Межколхозным предприятиям и организациям не полностью передается и право распоряжения имуществом. Поэтому по отношению к своему имуществу межколхозные предприятия осуществляют права непосредственного оперативного использования в рамках задач, поставленных перед ними собственниками имущества — колхозами<sup>2</sup>.

И. М. Кислицин считает, что, не усматривая в межколхозных предприятиях новую, переходную форму социалистической собственности органов межколхозных предприятий, нельзя усмотреть в процессе образования этих предприятий одного из путей слияния колхозной и общенародной собственности<sup>3</sup>. Однако с этим нельзя согласиться. Уровень обобществления колхозной собственности — прямое следствие развития производительных сил в колхозах. Возникновение межколхозных предприятий — одно из выражений роста межколхозных производственных связей, которые, как на это указывал Н. С. Хрущев, «потребуют все более систематического объединения усилий многих колхозов»<sup>4</sup> и постепенно выведут процесс обобществления хозяйства за рамки отдельных колхозов<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> См. Н. С. Хрущев, О контрольных цифрах развития народного хозяйства СССР на 1959–1965 годы, М., 1959, стр. 118.

<sup>2</sup> На это правильно указывает М. И. Козырь, Объекты права колхозной собственности, М., 1956, стр. 204; И. В. Павлов и Б. Н. Баховкина, Право колхозной собственности в СССР, М., 1957, стр. 145; З. С. Беляева, Правовое положение межколхозных организаций, М., 1958, стр. 37, 45).

<sup>3</sup> См. его статью «Организационно-правовые формы деятельности районных Советов по руководству колхозами», «Вестник МГУ, Право», 1960 г. № 3, стр. 45.

<sup>4</sup> См. Н. С. Хрущев, О контрольных цифрах развития народного хозяйства СССР на 1959–1965 годы, М., 1959, стр. 118.

<sup>5</sup> См. «Программа Коммунистической партии Советского Союза», «Правда» 2 ноября 1961 г.

Путь этого обобществления лежит не в признании собственником каждого межколхозного предприятия в отдельности, а в создании республиканских, областных межколхозных советов и иных объединений как органов централизованного управления межколхозными предприятиями. Эти объединения будут выступать собственниками, носителями планово-регулирующих функций по отношению к имуществу многих межколхозных предприятий и по обслуживанию нужд своих членов — отдельных колхозов. Такая форма колхозных объединений с планово-регулирующими функциями, о развитии которых говорилось выше, и свидетельствует об идущем сейчас процессе создания межколхозной социалистической собственности как новой формы собственности кооперативных объединений<sup>1</sup>.

Межколхозные предприятия и хозяйственные организации, по нашему мнению, следует рассматривать как особую разновидность хозрасчетных предприятий, создаваемых на базе общей собственности колхозов, на основе договора между колхозами, а в некоторых случаях — с участием и других организаций (государственных, кооперативных)<sup>2</sup>.

З.С. Беляева предложила рассматривать межколхозные организации как новый вид товарищества, неизвестный ГК союзных республик<sup>3</sup>. Для такого вывода есть некоторые основания, поскольку в основе организации межколхозных предприятий лежит договор. Однако едва ли следует воскрешать положения о товариществах, которые целиком относились к частным лицам, для регулирования деятельности предприятий, создаваемых кооперативными и общественными организациями. Необходимость в этом полностью отпадет, когда образуются единые районные советы межколхозных предприятий, в ведение которых и переходят отдельные предприятия и хозяйственные организации.

В основу деятельности межколхозных предприятий могут быть положены основные положения о государственных хозрасчетных предприятиях с учетом некоторых особенностей: общая собствен-

---

<sup>1</sup> А. Б. Годес ошибочно принимает межколхозные предприятия за кооперативные объединения, предусмотренные ст. 5 Конституции СССР (См. его статью «Правовые формы межколхозных производственных связей», «Советское государство и право» 1960 г. № 5). Объединения кооперативных артелей предполагают создание планово-регулирующих органов руководства общими делами объединения, как это имеет место в системе потребительской кооперации, а также при создании советов и иных центров управления межколхозными предприятиями. Там же, где этого нет, где созданы *лишь производственные предприятия, руководимые несколькими колхозами*, нет еще и кооперативного объединения с единым планово-регулирующим центром. Здесь имеет место участие колхозов в производственном предприятии на паевых началах, на уровне групповой колхозной собственности.

<sup>2</sup> См., например, Положение о порядке строительства и эксплуатации межколхозных электростанций и электроустановок, утвержденное Советом Министров СССР 3 февраля 1951 г.; «Директивы ЦК КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам», т. 3, М., 1958, стр. 557 и след.

<sup>3</sup> См. З. С. Беляева, указ. соч., стр. 49.

ность, коллегиальный орган руководства, права колхозов как участников договора и т.п.

В Положении о порядке строительства и эксплуатации межколхозных электростанций и электроустановок юридическим лицом признается не сама электростанция, а ее совет (ст. 15). Эта формулировка была воспринята отдельными советскими учеными как ошибочная, неточная<sup>1</sup>. Она действительно непривычно звучит по отношению к хозрасчетному предприятию, но является все же правильной для периода строительства электростанций<sup>2</sup>, когда самой электростанции еще нет, а средства на ее строительство уже обособлены, что облегчает всю работу по строительству. Совет межколхозной электростанции, имея собственные средства, осуществляет заключение подрядного договора, по которому ответственность несут колхозы всем своим имуществом (ст. 8 Положения). Совет выступает особым юридическим лицом, потому что никакого другого единого баланса средств, кроме средств, отпущенных Совету на строительство, в этот период нет. Все работы по строительству осуществляются либо по договорам на подрядное строительство, либо хозяйственным способом, силами колхозов. В этот период в оперативно-хозяйственной деятельности выступает не хозяйственное предприятие — электростанция со своим особым коллективом рабочих и служащих, а совет электростанции как сторона подрядного договора, либо как орган, руководящий строительством силами колхозов. К.И. Седунов считает, что и в период строительства межколхозная электростанция, а не ее совет, выступает юридическим лицом, так как «строительство» может быть самостоятельным юридическим лицом<sup>3</sup>. Однако под «строительством», «стройкой» имеют в виду *подрядную строительную организацию*, а совет межколхозной электростанции может выступать не подрядчиком, а заказчиком в договоре подряда на капитальное строительство. Поэтому аргумент К.И. Седунова не может относиться к правовому положению совета межколхозной электростанции. В процессе эксплуатации электростанции все имущество заносится на ее баланс как хозрасчетного предприятия, которое и становится юридическим лицом.

Другие общественные организации также являются субъектами права общественной социалистической собственности на принадлежащее им имущество<sup>4</sup>. Однако это имущество существенно отличает-

<sup>1</sup> См. З. С. Беляева, Правовое положение межколхозных организаций, М., 1958, стр. 43; И. Л. Брауде, Вопросы законодательной техники, «Советское государство и право» 1958 г. № 8, стр. 52.

<sup>2</sup> См. об этом С. К. Веткин, Правовое положение межколхозных электростанций, «Ученые записки Харьковского юридического института», вып. V, 1954 г., стр. 129.

<sup>3</sup> См. К. И. Седунов, Гражданско-правовые формы колхозной электрификации, М., 1960, стр. 58.

<sup>4</sup> См. ст. 24 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик.

ся от кооперативно-колхозного по источникам образования, назначению, порядку и степени обобществления. Источниками образования имущества профсоюзов, добровольных обществ, творческих союзов являются: вступительные и членские взносы, доходы от предприятий, лекционной пропаганды и издательской деятельности, денежные взносы организаций и лиц, заинтересованных в развитии деятельности той или иной организации. Иногда к этим источникам присоединяется и специальная дотация из государственного бюджета или от других организаций<sup>1</sup>.

В отличие от кооперативных организаций другие общественные организации не объединяют труд своих членов и не ставят своей основной задачей производственную, хозяйственную деятельность. Такая деятельность не может быть и основным источником их дохода. Деятельность предприятий общественных организаций осуществляется не силами их членов и не может сравниться по своему социальному значению с производственной деятельностью членов кооперации.

Цели общественных (не кооперативных) организаций определяют и направление их средств, которые идут в основном на обеспечение политико-воспитательной и культурно-просветительной работы данной организации, на содержание ее учреждений, на обслуживание нужд организаций. Профессиональные и творческие союзы (их фонды) используют средства также и на материальное и культурное обслуживание своих членов. Общества Красного Креста и Красного Полумесяца организуют помощь населению, пострадавшему от стихийных бедствий<sup>2</sup>.

В отличие от имущества колхозов, являющегося групповой формой общественной собственности, имущество общественных организаций централизовано как единый фонд профессиональных союзов, добровольных обществ и их союзов и других организаций. Однако централизованный порядок образования имущественных фондов не исключает имущественной самостоятельности первичных организаций и низших звеньев союзов. Как правило, первичные общественные организации или низшие звенья системы, имеющие права юридического лица, образуют свои денежные фонды за счет членских взносов и других источников (подсобные хозяйственные предприятия, взносы и отчисления других организаций и т.п.). Определенная часть этих средств за вычетом отчислений на общие нужды системы остается в самостоятельном распоряжении первичных организаций или местных

<sup>1</sup> См., например, ст. 40 Устава Общества Красного креста РСФСР; ст. 3 раздела IV Устава Союза советских обществ дружбы и культурной связи с зарубежными странами.

<sup>2</sup> См. ст. 1 и 3 Устава Общества Красного креста РСФСР. Такая помощь оказывается и другими общественными организациями, профсоюзами, кооперацией. Но она не составляет их уставной задачи.

отделений без какой-либо регламентации сверху<sup>1</sup>. Разумеется, эти организации отчитываются в своей финансовой деятельности перед вышестоящими органами.

Можно встретить и известные ограничения имущественных прав первичных организаций и низовых органов уставами отдельных организаций. Но все эти ограничения связаны с неполнотой прав юридического лица. Например, до 1959 года первичные профсоюзные органы (ФЗМК) расходовали свои средства по смете, целиком утверждавшейся вышестоящими профсоюзными органами. Направление профсоюзных средств определялось ЦК профсоюзов и ВЦСПС при утверждении бюджета. Такая степень централизации чрезмерно ограничивала возможность удовлетворения культурно-бытовых запросов членов профсоюзов. В связи с этим новый Устав профсоюзов, утвержденный XII съездом профсоюзов СССР, расширил права ФЗМК как юридических лиц, установив, что средства расходуются ими по сметам, утвержденным общим собранием (конференцией) членов профсоюзов. Вышестоящие органы по отношению к смете расходов ФЗМК устанавливают лишь административно-организационные расходы и численность платного аппарата (см. ст. 50 Устава).

Указанный порядок образования средств *первичных организаций и низовых органов* общественных организаций говорит, на наш взгляд, о том, что эти звенья общественных организаций по своей имущественной обособленности должны рассматриваться не как юридические лица, финансируемые из единого бюджета, а *как организации, самостоятельно образующие свои фонды из той части доходов*, которая остается в их распоряжении в соответствии с уставом. Эти фонды находятся, по нашему мнению, *в собственности* первичных или низовых организаций.

Иначе происходит образование средств центральных и местных органов профсоюзов, обществ и отделений других общественных организаций. Профсоюзные органы (за исключением ФЗМК) содержатся на отчисления от членских взносов по сметам, утверждаемым вышестоящим профсоюзным органом. Все централизованные средства профсоюзов расходуются по единому бюджету, утвержденному ВЦСПС<sup>2</sup>. Центральные и местные отделения добровольных обществ также содержатся за счет определенных отчислений, расход которых производится по сметам, утверждаемым вышестоящими органами и входящим в единый бюджет (или годовую смету) общества<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См. ст. 57 Устава Всесоюзного общества по распространению политических и научных знаний; ст. 50, 53 Устава профсоюзов СССР; ст. 61 и 62 Устава ДОСААФ; § 36 пп. «в», «г» и § 37 Устава добровольного общества содействия озеленению г. Москвы.

<sup>2</sup> См. ст. 25 «к» и ст. 51 Устава профсоюзов СССР.

<sup>3</sup> См. ст.ст. 22 пп. «з» и «л», 36 п. «б» и ст. 64 Устава ДОСААФ; ст. 42 Устава РОКК РСФСР; ст. 59 Устава Всесоюзного общества по распространению политических и научных знаний.

Поэтому местные отделения добровольных обществ и органы профсоюзов (кроме ФЗМК) выступают, как правило, носителями прав на определенные ассигнования из бюджета профсоюзов и добровольных обществ, т.е. *как бюджетные учреждения, имеющие права оперативного использования* выделенного им по смете имущества (денежных средств). Собственником этого имущества остаются профессиональные союзы, добровольные общества и их союзы как объединения граждан.

На правах оперативного хозяйственного использования имущества общественных организаций строят свою деятельность различные хозяйственные предприятия и учреждения общественных организаций. Собственником имущества этих предприятий и учреждений выступает общественная организация, общество или союз. Примером могут служить профсоюзные клубы, издательства общественных организаций, выступающие как предприятия или учреждения, находящиеся в управлении соответствующих общественных организаций. Так, профсоюзные клубы представляют собой культурно-просветительные учреждения профсоюзных комитетов и советов профсоюзов, средства которых образуются за счет ассигнований профсоюзных организаций, поступлений от платных мероприятий и других поступлений на смету или самостоятельный бюджет клуба. Клуб является юридическим лицом и действует как бюджетное учреждение профсоюза<sup>1</sup>.

Особое место занимают фонды творческих союзов, образуемые с разрешения правительства для удовлетворения материально-бытовых и культурных потребностей членов творческих организаций. Например, Литературный фонд Союза советских писателей СССР — это организация, созданная на базе членства с целью культурно-бытового обслуживания членов Союза писателей. Как организация, имеющая целью материальное обеспечение членов Союза советских писателей, Литературный фонд отличается от добровольных обществ и сближается по своему правовому положению с профсоюзами<sup>2</sup>. Аналогично и правовое положение фондов других творческих организаций.

Имущественная правоспособность общественных организаций при всем разнообразии содержания предоставленных им прав юридического лица служит важным средством обеспечения их хозяйственной деятельности, совершения материально-технических операций.

Развитие колхозно-кооперативной собственности, повышение роли общественных организаций в период строительства коммунизма, передача в их ведение руководства культурно-просветительными учреждениями — все это связано с развитием оперативно-хозяйственной самостоятельности кооперативных и других общественных организаций, с расширением их правоспособности как юридических лиц.

<sup>1</sup> См. Положение о профсоюзном клубе, утвержденное Президиумом ВЦСПС 7 декабря 1956 г., ст.ст. 1, 3, 4, 9, 10 («Справочник профработника», М., 1958, стр. 522–525).

<sup>2</sup> См. С. Н. Братусь, Субъекты, стр. 127.

# СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ.....	5
<b>АКТЫ ВЫСШИХ ОРГАНОВ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА</b>	
<b>Юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР .....</b>	<b>12</b>
<b>РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ</b>	
ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТА.....	12
<b>ГЛАВА I</b>	
<b>ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА ПРАВОВЫХ АКТОВ И ЕЕ ЭЛЕМЕНТЫ.....</b>	<b>12</b>
<b>ГЛАВА II</b>	
<b>НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ СОВЕТСКИХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ .....</b>	<b>20</b>
1. Нормативно-правовые и иные акты советских государственных органов .....	20
2. Понятие нормативно-правового акта .....	26
<b>ГЛАВА III</b>	
<b>ПРИЗНАКИ НОРМАТИВНОСТИ ПРАВОВЫХ ПРЕДПИСАНИЙ .....</b>	<b>33</b>
1. Норма права и нормативное предписание .....	33
2. Внешние признаки отличия нормативных предписаний от индивидуальных.....	42
3. Признаки правотворческого назначения правовых актов общего характера .....	50
<b>РАЗДЕЛ ВТОРОЙ</b>	
<b>ВИДЫ АКТОВ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ СССР И ИХ ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА .....</b>	<b>54</b>
<b>ГЛАВА I</b>	
<b>АКТЫ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА СССР.....</b>	<b>54</b>
1. Общая характеристика.....	54
2. Законы СССР – важнейший вид актов Верховного Совета СССР .....	56
3. Другие акты Верховного Совета СССР .....	72
<b>ГЛАВА II</b>	
<b>АКТЫ ПРЕЗИДИУМА ВЕРХОВНОГО СОВЕТА СССР .....</b>	<b>75</b>
1. Общая характеристика.....	75
2. Акты Президиума по вопросам его собственного ведения .....	80
3. Нормативные акты Президиума, подлежащие утверждению Верховным Советом СССР.....	85
4. Соотношение актов Президиума и подзаконных актов других высших органов СССР .....	89
5. Формы актов Президиума .....	92
<b>ГЛАВА III</b>	
<b>АКТЫ СОВЕТА МИНИСТРОВ СССР.....</b>	<b>99</b>
1. Общая характеристика.....	99
2. Юридическая сила актов Совета Министров СССР .....	101
3. Природа совместных постановлений ЦК КПСС и Совета Министров СССР .....	106
4. Формы актов Совета Министров СССР .....	110
<b>РАЗДЕЛ ТРЕТИЙ</b>	
<b>ОСОБЕННОСТИ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ НОРМАТИВНЫХ ПРЕДПИСАНИЙ АКТОВ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ СССР.....</b>	<b>115</b>
<b>ГЛАВА I</b>	
<b>ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СОЮЗА ССР .....</b>	<b>115</b>
1. Постановка вопроса.....	115

2. Юридическая природа принципов советского права .....	118
3. Природа предписаний, формулирующих задачи советского законодательства (директив) .....	122
<b>ГЛАВА II</b>	
<b>НОРМАТИВНЫЕ ПРЕДПИСАНИЯ С КОНКРЕТНЫМ АДРЕСАТОМ</b> .....	126
1. Круг рассматриваемых предписаний .....	126
2. Акты конститутивного значения .....	126
3. Нормы с конкретным адресатом .....	131
<b>ГЛАВА III</b>	
<b>ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА ОБЩЕСОЮЗНЫХ ПЛАНОВЫХ И БЮДЖЕТНЫХ АКТОВ</b> .....	133
1. Постановка вопроса .....	133
2. Юридическая природа плановых заданий .....	134
3. Юридическая природа предписаний бюджета .....	138
<b>СУБЪЕКТЫ СОВЕТСКОГО ПРАВА</b> .....	141
<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	141
<b>ГЛАВА I</b>	
<b>ПОНЯТИЕ И ВИДЫ СУБЪЕКТОВ СОВЕТСКОГО СОЦИАЛИСТИЧЕСКОГО ПРАВА</b> .....	142
§ 1. Понятие субъекта права и правосубъектности в советском обществе .....	142
§ 2. Виды субъектов советского социалистического права .....	164
<b>ГЛАВА II</b>	
<b>ГРАЖДАНЕ КАК СУБЪЕКТЫ СОВЕТСКОГО ПРАВА</b> .....	175
§ 1. Содержание и юридическая природа правосубъектности советских граждан .....	175
§ 2. Возникновение и прекращение правосубъектности граждан по советскому праву .....	188
§ 3. Принцип равноправия советских граждан .....	194
§ 4. Гарантии осуществления прав советских граждан .....	201
<b>ГЛАВА III</b>	
<b>ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ</b> .....	211
§ 1. Советское государство как субъект советского права .....	211
§ 2. Правосубъектность советских государственных организаций .....	223
§ 3. Компетенция органов Советского государства .....	231
§ 4. Государственные организации как юридические лица .....	239
<b>ГЛАВА IV</b>	
<b>ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ КАК СУБЪЕКТЫ СОВЕТСКОГО ПРАВА</b> .....	267
§ 1. Основные черты правового статуса общественных организаций в СССР .....	267
§ 2. Правомочия общественных организаций по управлению своими внутренними делами .....	271
§ 3. Правомочия общественных организаций на осуществление государственных функций .....	280
§ 4. Общественные организации трудящихся как юридические лица .....	289
<b>INDEX</b>	
<b>PREFACE</b> .....	5
<b>ACTS OF THE SUPREME BODIES OF THE SOVIET STATE: THE LEGAL NATURE OF THE NORMATIVE ACTS OF STATE POWER AND ADMINISTRATION SUPREME BODIES OF THE USSR</b> .....	12
<b>SUBJECTS OF SOVIET LAW</b> .....	141

**Алексей Валентинович Мицкевич**

## **ИЗБРАННОЕ**

**Акты высших органов советского государства:  
юридическая природа нормативных актов высших  
органов государственной власти  
и управления СССР**

**Субъекты советского права**

Оригинал-макет подготовлен  
Юридической фирмой «КОНТРАКТ»

Подписано в печать 25.08.2010.  
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура NewtonС.  
Печать офсетная. Усл. печ. л. 19,0. Уч.-изд. л. 20,66.  
Тираж 500 экз.  
Заказ № 3507.

Юридическая фирма «КОНТРАКТ»  
113035, Москва, ул. Садовническая, д. 74, стр. 1  
Тел./факс: (495) 953-04-44, 953-16-77  
E-mail: hinchukv@mail.ru

Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации

