

34(07) X
С 232

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ СССР

Карагандинская высшая школа

Для служебного пользования

1981
СМЛТ

Экз. №

48

СБОРНИК

МЕТОДИЧЕСКИХ МАТЕРИАЛОВ ПО ПРОБЛЕМАМ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРЕПОДАВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-
ПРАВОВЫХ ДИСЦИПЛИН В ВУЗАХ МВД СССР

Караганда 1981

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ СССР

Карагандинская высшая школа

Для служебного пользования

Экз. № 0048__

С Б О Р Н И К

методических материалов по проблемам
совершенствования преподавания государственно-
правовых дисциплин в вузах МВД СССР

Одобен редакционно-издательским советом

Сборник посвящен актуальным проблемам совершенствования методики преподавания государственно-правовых дисциплин в вузах МВД СССР.

Он состоит из двух разделов. В первый включены материалы докладов и выступлений участников Всесоюзного совещания-семинара преподавателей вузов МВД СССР, проходившего в Карагандинской высшей школе МВД СССР в 1976 г., во второй—научные статьи преподавателей кафедры государственно-правовых дисциплин Карагандинской высшей школы МВД СССР, посвященные проблемам преподавания государственно-правовых дисциплин в свете новой Конституции СССР, Конституций союзных и автономных республик.

В сборнике даются научно обоснованные методические рекомендации, способствующие глубокому усвоению слушателями государственно-правовых дисциплин, обобщается положительный опыт их преподавания в вузах системы МВД СССР.

Сборник рассчитан на преподавателей и слушателей учебных заведений МВД СССР.

Редакционная коллегия:

Генерал-майор вн. службы кандидат юридических наук доцент Б. С. Бейсенов (ответственный редактор); подполковник вн. службы кандидат юридических наук доцент С. Н. Сабикенов; полковник вн. службы доктор юридических наук профессор К. Д. Мухамедшин (зам. ответственного редактора); подполковник вн. службы кандидат юридических наук доцент Л. Г. Литовченко.

С Научно-исследовательский и редакционно-издательский отдел Карагандинской высшей школы МВД СССР, 1981 г.

**НОВАЯ КОНСТИТУЦИЯ СССР И ЗАДАЧИ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРЕПОДАВАНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫХ ДИСЦИПЛИН
В ВУЗАХ МВД СССР**

XXV съезд КПСС одной из важных задач считает дальнейшее совершенствование политической системы социализма, деятельности органов внутренних дел по охране общественного порядка и борьбе с преступностью, охране прав и интересов советских граждан, укрепление социалистической законности и правопорядка.

Практическим претворением в жизнь решений XXV съезда КПСС являются решения майского, октябрьского (1977 г.) пленумов ЦК КПСС, а также материалы VII внеочередной сессии Верховного Совета СССР IX созыва. Доклады тов. Л. И. Брежнева о проекте Конституции СССР на пленумах ЦК КПСС, а также на внеочередной сессии Верховного Совета СССР являются выдающимися теоретическими и политическими документами современности, большим вкладом в марксистско-ленинскую науку.

Разработка, всенародное обсуждение и принятие Конституции СССР, Конституций союзных и автономных республик знаменуют новый этап в развитии Советского социалистического государства.

Важное значение в дальнейшем совершенствовании высшей школы, подготовки специалистов имеет постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О дальнейшем развитии высшей школы и повышении качества подготовки специалистов», а также постановления ЦК КПСС «О дальнейшем улучшении идеологической, политико-воспитательной работы» и «Об улучшении работы по охране правопорядка и усилении борьбы с правонарушениями» (1979 г.).

В целях реализации решений партии и правительства в

последние годы в вузах МВД СССР проведена большая работа по укреплению материальной базы, дальнейшему совершенствованию учебного процесса, повышению его качества и эффективности, завершен переход на работу по новым учебным планам и программам, введены новые учебные дисциплины, осуществлена специализация подготовки слушателей, повышена роль преподавания фундаментальных теоретических дисциплин и др.

Все эти мероприятия, безусловно, способствовали значительному повышению качества подготовки кадров высшей квалификации для органов внутренних дел.

В системе подготовки кадров юристов-правоведов высшей квалификации в высших учебных заведениях МВД СССР важное место отводится государственно-правовым дисциплинам. Особенностью дисциплин государственно-правового цикла, изучаемых в высших школах МВД СССР, является то, что они преподаются в основном на первом курсе. Это вызывает определенные трудности. А если учесть, что в некоторые наши вузы принимаются вчерашние десятиклассники, не служившие в рядах Советской Армии, то вполне понятно, что на профессорско-преподавательский состав кафедр государственно-правовых дисциплин возлагается большая ответственность.

Именно на первом курсе мы обязаны выработать у слушателей навыки самостоятельной работы над книгой, научить их готовить доклады и публичные выступления, участвовать в творческих дискуссиях,—с начала обучения формировать необходимые качества будущих специалистов для органов внутренних дел. На первом курсе мы должны не только вооружить слушателей знаниями основ марксизма-ленинизма, но и научить их в совершенстве пользоваться этим могучим идейно-теоретическим оружием, помочь слушателям овладевать методами борьбы с идейными противниками, разоблачения враждебной империалистической пропаганды, ревизионизма и оппортунизма всех мастей. Необходимо воспитывать у слушателей высокую политическую и нравственную культуру, принципиальное отношение к встречающимся отклонениям от норм коммунистической морали, проявлениям потребительских мещанских настроений и других пережитков прошлого.

На преподавателей кафедр государственно-правовых дисциплин возлагается также большой объем методической работы с первокурсниками. Им необходимо провести целый цикл занятий (лекции и семинары) по методике конспектирования лекций и первоисточников, методике подготовки к семинарским занятиям, написания курсовой работы по теории государства и права и др. Проведение указанных занятий, безусловно, способствует приобретению первокурсниками необходимых навыков в самостоятельной работе. В нашей школе в учебном расписании для первого курса ежегодно планируется (в начале учебного года) по шесть-восемь часов таких методических занятий в каждой учебной группе.

Помощь кафедр государственно-правовых дисциплин первокурсникам состоит и в том, что кафедры составляют список первоисточников, обязательных для конспектирования, а также график их конспектирования в соответствии с учебным расписанием. Конечно, оказание помощи слушателям в овладении самостоятельной работой в вузах связано с постоянным контролем кафедр государственно-правовых дисциплин за качеством подготовки слушателей (регулярная проверка конспектов лекций и первоисточников, заслушивание отчетов преподавателей о работе со слушателями первого курса и т. д.).

Таким образом, все это связано с дополнительной нагрузкой на педагогов данной кафедры. Они должны больше, чем другие преподаватели, овладевать навыками методической работы. Поэтому нам, руководителям вузов, необходимо, оказывая большую помощь преподавателям этих кафедр, быть требовательными к ним в отношении организации и постановки методической работы, улучшения качества преподавания, его идейно-теоретического и методического уровня.

Было бы желательно, на наш взгляд, методическую работу, проводимую кафедрами, учитывать и включать в педагогическую нагрузку, так как в настоящее время нормативами педагогической нагрузки она не учитывается.

В системе юридической подготовки слушателей важное место отводится марксистско-ленинской теории государства и права. Будучи специальной наукой по отношению к исто-

рическому материализму, теория государства и права, в свою очередь, является общетеоретической наукой по отношению к отраслевым юридическим дисциплинам. Как учебная дисциплина она призвана выработать умение мыслить по-марксистски в вопросах государства и права.

Без понимания таких общественных явлений, как государство и право, их формы и права в общественной жизни, нельзя правильно ориентироваться в политике, решать вопросы государственной и юридической практики.

Изучение теории государства и права помогает лучшему усвоению специальных дисциплин в высших школах МВД. Более того, нельзя быть высококвалифицированным юристом, хорошо знающим отрасли советского права, законодательство и его применение, если не опираться в своих знаниях на достижения теории государства и права. Она имеет большое значение и для непосредственной практической деятельности работников органов внутренних дел — повышает объем их теоретических знаний, знакомит с условиями правильного применения норм права, с характером правоотношений, участниками которых являются эти органы или их отдельные работники.

В настоящее время эта дисциплина выносятся на государственные экзамены. Анализ сдачи слушателями государственных экзаменов по теории государства и права свидетельствует о значительном повышении уровня не только общетеоретических знаний наших выпускников, но и общеправовой и специальной подготовки.

В связи с принятием Конституции СССР, Конституций союзных и автономных республик большая роль в их изучении слушателями возлагается на кафедры государственно-правовых дисциплин. Принятие нового конституционного законодательства потребовало от преподавателей этих кафедр коренной перестройки тематических планов, особенно по такой учебной дисциплине, как государственное право СССР и зарубежных социалистических стран. Преподаватели кафедр должны уделить большое внимание изучению слушателями Конституции СССР, Конституций союзных и автономных республик, а также законодательства, принятого и разрабатываемого в соответствии с новым конституционным законодательством. Поэтому вряд ли является оправданным в учебном плане объединение двух учебных дисциплин — государственного права СССР и государственного права зару-

бежных социалистических стран в одну дисциплину. Как показала практика, особенно сейчас, когда принято новое конституционное законодательство Союза ССР и союзных республик, подобное объединение наносит серьезный ущерб усвоению слушателями такой отрасли советского права, как государственное право.

То же относится и к объединению таких учебных дисциплин, как всеобщая история государства и права, история государства и права СССР в историю государства и права. Оно вызвало у руководителей кафедр определенные трудности в преподавании данных дисциплин и в усвоении их слушателями. Тем более, что по этим курсам отсутствуют специальные учебники. Видимо, это необходимо учесть в разрабатываемых новых учебных планах.

Говоря о действующих учебных планах, следует отметить, что они способствовали повышению качества и эффективности учебного процесса, успеваемости слушателей. Вместе с тем, в учебных планах недостаточно обоснованно выделены спецкурсы и отдельные предметы в самостоятельную дисциплину.

Поэтому совершенствование наших учебных планов должно осуществляться по линии усиления общенаучной подготовки слушателей и специализации обучения на базе широких и прочных фундаментальных знаний¹.

Министр высшего и среднего специального образования СССР В. П. Елютин на Всесоюзном совещании работников высших учебных заведений говорил: «Именно глубокие знания в области общенаучных, фундаментальных дисциплин дают возможность специалисту творчески решать практические задачи, легко ориентироваться в смежных специальностях, успешно овладевать научной и технической информацией»².

В более глубоком изучении дисциплин государственно-правового цикла важной задачей является разработка и издание специальных учебников для вузов МВД СССР в свете нового конституционного законодательства, в которых отражалась бы специфика наших учебных заведений.

1 См. постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О дальнейшем развитии высшей школы и повышении качества подготовки специалистов».—Коммунист, 1979, № 10.

2 Елютин В. П. Задачи высших учебных заведений по реализации постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по дальнейшему совершенствованию высшего образования в стране.—Вестник высшей школы, 1973, № 3, с. 10.

Следует отметить, что в последнее время в вузах МВД СССР значительно активизировалась работа по подготовке и изданию учебных пособий по отдельным темам государственно-правовых дисциплин. Думается, что этого недостаточно. Было бы желательно издание, например, специального учебника по теории государства и права, в котором излагались бы вопросы применения правовых норм органами МВД, правовых отношений, участниками которых они являются, требования социалистической законности, предъявляемые к ним, роль органов МВД в осуществлении функций государства, охране прав и интересов граждан, связанных с деятельностью органов внутренних дел. Это тем более необходимо в свете нового конституционного законодательства.

Одним из важных условий преподавания государственно-правовых дисциплин является тесная связь их с практической работой органов внутренних дел. Изучение их передового опыта, роли в охране конституционных прав и интересов советских граждан должно быть тесно связано с общетеоретическими положениями, вытекающими из нового конституционного законодательства СССР и союзных республик.

Таким образом, мы осветили лишь некоторые аспекты дальнейшего совершенствования методики преподавания государственно-правовых дисциплин в вузах МВД СССР. Учитывая актуальность совершенствования методики преподавания государственно-правовых дисциплин, управление учебных заведений МВД СССР провело на базе Карагандинской высшей школы Всесоюзный семинар-совещание по обмену опытом преподавания их в вузах МВД СССР.

Издание материалов Всесоюзного семинара-совещания было перенесено в связи с тем, что после его проведения состоялся майский (1977 г.) Пленум ЦК КПСС, который в основном одобрил проект новой Конституции СССР и рекомендовал Президиуму Верховного Совета СССР вынести его на всенародное обсуждение. Разработка, обсуждение и принятие новой Конституции СССР, Конституций союзных и автономных республик потребовали пересмотра многих вопросов преподавания государственно-правовых дисциплин.

Поэтому редакционная коллегия сочла необходимым включить в настоящий сборник научные статьи преподавателей кафедры государственно-правовых дисциплин нашей школы по отдельным вопросам советского государственного права в свете нового конституционного законодательства.

Р а з д е л п е р в ы й
Материалы Всесоюзного совещания-семинара
государственно-правовых дисциплин

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ ЗАКОННОСТИ В ИЗУЧЕНИИ КУРСА «ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА» В СВЕТЕ РЕШЕНИЙ XXV СЪЕЗДА КПСС И НОВОЙ КОНСТИТУЦИИ СССР

В выполнении задач коммунистического строительства, определенных решениями XXV съезда КПСС, новой Конституцией Союза ССР и Конституциями союзных республик, важная роль отводится социалистической законности.

В курсе «Теория государства и права» в высших учебных заведениях МВД СССР в соответствии с тематическим планом 10 часов отводится теме «Социалистическая законность и общественный порядок», из них 4 часа лекций и 6 часов семинарских занятий.

Кроме того, проблемы социалистической законности отражаются в таких темах, как:

- возникновение, сущность и закономерность развития социалистического государства;
- социалистический государственный аппарат;
- сущность, основные принципы и роль социалистического права;
- социалистическое правосознание и коммунистическая нравственность;
- нормы социалистического права;
- применение и толкование норм социалистического права;
- социалистические правовые отношения;
- правонарушения и юридическая ответственность в советском обществе.

Таким образом, проблема социалистической законности является сквозной темой курса «Теория государства и права», так как соблюдение и исполнение правовых норм составляет суть социалистической законности в практической деятельности органов внутренних дел.

Поэтому знать учение о социалистической законности для слушателей высшей школы МВД, будущих сотрудников органов внутренних дел, очень важно, ибо усвоение теоретических основ социалистической законности будет способствовать успешному решению задач, поставленных XXV съездом КПСС перед органами МВД.

В настоящей статье рассматриваются некоторые вопросы социалистической законности, вытекающие из решения XXV съезда КПСС, новой Конституции СССР, которые следует учитывать в курсе «Теория государства и права» в высших учебных заведениях МВД.

В условиях зрелого социалистического общества наиболее полно реализуются и получают дальнейшее развитие разработанные В. И. Лениным требования социалистической законности, которые воплощаются сегодня в решениях съездов КПСС, пленумов ЦК, постановлениях ЦК КПСС и Совета Министров СССР, выступлениях руководителей партии и государства.

Раскрывая особенности социалистической законности в развитии социалистическом обществе, следует иметь в виду, что социалистическая законность определяется в современных условиях задачами непосредственного строительства коммунизма, на решение которых она направлена.

Социалистическая законность направлена на осуществление главных задач социалистического общенародного государства: создание материально-технической базы коммунизма, совершенствование социалистических общественных отношений и их преобразование в коммунистические, воспитание человека коммунистического общества, повышение материального и культурного уровня жизни трудящихся, обеспечение безопасности страны, содействие укреплению мира и развитию международного сотрудничества.

Она характеризуется более широким демократизмом в методах и способах ее осуществления и укрепления, решающее значение в ее обеспечении занимает метод убеждения.

Социалистическая законность является элементом всенародной социалистической демократии, выражает интересы всего народа и служит преобразованию социалистической

государственности в общественное коммунистическое самоуправление.

В будущем особенно большое внимание будет уделяться политическому, этическому и организационным аспектам развития социалистической законности, соотношению законности с целесообразностью, законности со справедливостью как в исполнении законодательства, так и в процессе правотворчества. Для законности в зрелом социалистическом обществе характерен более высокий уровень юридической культуры в законодательстве, ее исполнения (полнота, внутренняя согласованность, эффективность, всеобщее исполнение и др.).

Вместе с тем было бы неправильно считать, что в зрелом социалистическом обществе уже завершается процесс развития социалистической законности. В действительности активная роль законности в строительстве коммунизма возможна лишь на основе ее постоянного совершенствования. Совершенно очевидно, что и в дальнейшем будут неизбежно расширяться демократические основы законности, общественные начала в ее обеспечении, повышаться эффективность в связи с улучшением средств ее обеспечения и соблюдения — словом, будет происходить непрерывный процесс обновления законодательства, его приспособления к условиям и потребностям коммунистического строительства.

Повышение значения социалистической законности в зрелом социалистическом обществе обусловлено прежде всего огромными масштабами развития народного хозяйства нашей страны, небывалым ростом производительных сил. В партийных решениях не раз отмечалось, что дальнейшее развитие советской экономики предполагает совершенствование системы планирования и экономического стимулирования.

Решение задач совершенствования системы планирования и экономического стимулирования связано с успешным выполнением государственных заданий, укреплением дисциплины, ответственности за порученное дело, укреплением социалистической законности.

Государственная дисциплина представляет особую форму выражения социалистической законности в различных сферах работы государственных органов, учреждений, пред-

приятый. Государственная дисциплина—это строгое и неуклонное выполнение государственных планов в области хозяйственной деятельности, строительства, культуры, соблюдение трудовой, производственной дисциплины, выполнение обязательств и др.

Нарушение государственной дисциплины есть всегда нарушение социалистической законности; укрепление государственной дисциплины, организация труда невозможны без укрепления социалистической законности; нарушение последней ослабляет государственную дисциплину. В. И. Ленин одной из центральных задач внутренней политики партии считал укрепление социалистической дисциплины. «Дисциплина трудовая, повышение производительности труда... увеличение количества продуктов, беспощадная борьба с разгильдяйством и бюрократизмом»¹—в этом, подчеркивал В. И. Ленин, залог победы.

В условиях зрелого социализма эти ленинские указания полностью сохраняют свою актуальность. Более того, в современном общественном производстве, оснащенном передовой техникой, роль дисциплины особенно возросла. «...Без дисциплины и прочного общественного порядка демократия неосуществима», — указывал тов. Л. И. Брежнев в Отчетном докладе ЦК КПСС XXV съезду партии².

Нанеобходимость всемерного укрепления дисциплины специально обращал внимание тов. Л. И. Брежнев в речи 24 сентября 1973 г. в Ташкенте. Он говорил: «Нам надо постоянно держать в поле зрения все вопросы, связанные с повышением дисциплины труда, не допускать и тени формального отношения к этой важной проблеме. В современном общественном производстве, оснащенном передовой техникой, роль трудовой дисциплины особенно возросла»³. Это же положение развивал тов. Л. И. Брежнев и в речи перед избирателями Бауманского избирательного округа Москвы 14 июня 1975 года⁴.

В зрелом социалистическом обществе повышение значения социалистической законности находится в тесной связи с дальнейшим укреплением Советского государства и совер-

¹ Ленин В. И. Подн. собр. соч., т. 43, с. 402.

² Материалы XXV съезда КПСС.—М.: Политиздат, 1976, с. 85.

³ Правда, 1973, 25 сент.

⁴ См.: Правда, 1975, 14 июня.

шенствованием всей политической организации общества. О развитии политической системы советского общества, совершенствовании социалистической государственности, развитии социалистической демократии, об укреплении правовой основы государственной и общественной жизни Советского государства говорилось в Отчетном докладе ЦК КПСС XXV съезду партии⁵, в постановлении ЦК КПСС «Об улучшении работы по охране правопорядка и усилении борьбы с правонарушениями» (1979 г.).

Важнейшим условием укрепления законности является совершенствование советского законодательства. В. И. Ленин связывал это требование с созданием основ законодательства⁶.

В Отчетном докладе ЦК КПСС XXV съезду партии подчеркивалось большое значение совершенствования советского законодательства. Тов. Л. И. Брежнев указывал, что «вопрос, которым мы постоянно занимались,—это **вопрос совершенствования нашего законодательства...** Разработка партийными и правительственными органами и принятие Верховным Советом СССР, Верховными Советами республик законов по некоторым главным проблемам нашей жизни имеют крупное социально-политическое значение»⁷.

Практическим воплощением в жизнь требований социалистической законности, выдвинутых XXV съездом КПСС, являются решения майского (1977 г.) Пленума ЦК КПСС. Заслушав и обсудив доклад Генерального секретаря ЦК КПСС, Председателя Конституционной Комиссии тов. Л. И. Брежнева, в котором дано глубоко научное обоснование необходимости принятия новой Конституции, всесторонне показаны огромные изменения, происшедшие в советском обществе и в мире с 1936 г. по настоящее время, Пленум ЦК КПСС одобрил проект Конституции СССР, а 27 мая 1977 г. Президиум Верховного Совета СССР принял Указ, в котором в основном одобрен и вынесен на всенародное обсуждение проект Конституции — Основного Закона—Союза Советских Социалистических Республик.

В новой Конституции Союза ССР нашли четкое выражение вопросы укрепления социалистической законности и пра-

⁷ Материалы XXV съезда КПСС, с. 81—82.

вопорядка. Конституция СССР является фундаментом дальнейшего совершенствования советского законодательства, улучшения деятельности всех органов, прежде всего правоохранительных (суд, прокуратура, МВД, органы юстиции), обеспечивающих строгое соблюдение требований советских законов.

Повышение требований социалистической законности обусловлено решением важной задачи — формирования у широких масс трудящихся коммунистического мировоззрения, воспитания у советских людей, нового, коммунистического отношения к труду.

Коммунистическая мораль и мировоззрение утверждаются в постоянной бескомпромиссной борьбе с пережитками прошлого.

«Чем выше поднимается наше общество в своем развитии, тем более нетерпимыми становятся еще встречающиеся отклонения от социалистических норм нравственности. Стяжательство, частнособственнические тенденции, хулиганство, бюрократизм и равнодушие к человеку противоречат самой сути нашего строя», — указывалось в Отчетном докладе ЦК КПСС XXV съезду партии⁸.

Задача искоренения всяких нарушений правопорядка, ликвидации преступности, устранения всех причин, ее порождающих, почетна, но вместе с тем и сложна: здесь требуются совместные усилия органов государства, партийных и общественных организаций, всех трудящихся нашей страны.

Преступность и другие правонарушения не свойственны социалистическому строю, следовательно, они не характерны для социалистического государства. Поэтому главным в борьбе с преступностью и правонарушениями является предупредительно-профилактическая, культурно-воспитательная деятельность со стороны органов государства, общественных организаций и трудовых коллективов. В решении указанных задач важное место занимают правовые средства, сила закона. Тов. Л. И. Брежнев при вручении ордена Дружбы народов Узбекской ССР в Ташкенте 24 сентября 1973г. указывал: «В тех же случаях,

⁸ Материалы XXV съезда КПСС, с.78.

См. также постановление ЦК КПСС от 26 апреля 1979 г. «О дальнейшем улучшении идеологической, политико-воспитательной работы».—М.: Политиздат, 1980.

когда убеждение не действует, против злостных бездельников, бракоделов, пьяниц, нарушителей трудовой дисциплины надо применять, решительные меры. Это оправдано, это диктуется интересами нашего общества, всего нашего народа»⁹.

Важное место в укреплении социалистической законности, борьбе с преступностью и правонарушениями принадлежит правоохранительным органам. Поэтому в последние годы был принят целый ряд актов, направленных на организационное укрепление правоохранительных органов, улучшение их деятельности. Среди них: постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 19 ноября 1968 г. «О мерах по дальнейшему укреплению советской милиции» и 1 сентября 1970 г. «О мерах по дальнейшему улучшению работы судебных и прокурорских органов»; Положения о министерствах юстиции и внутренних дел Союза ССР и союзных республик; указ Президиума Верховного Совета Союза ССР «Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью»; новое Положение о советской милиции; постановление ЦК КПСС «Об улучшении работы по охране правопорядка и усилении борьбы с правонарушениями» (1979 г.). В них особо подчеркивается требование соблюдения социалистической законности.

Одним из условий ее дальнейшего укрепления является кодификация советского права. Начатая в 1959 г. и осуществляемая в настоящее время, она привела законодательство в стройную систему, устранила пробелы в нем, способствовала укреплению законности и правопорядка, охране прав и интересов трудящихся. В кодификации советского права важную роль сыграли высшие органы государственной власти союзных республик—Верховные Советы и их Президиумы.

Таковы некоторые вопросы повышения роли социалистической законности в зрелом социалистическом обществе, которые необходимо учитывать при изучении курса «Теория государства и права».

⁹ Правда, 1973, 25 сент.

**И. П. Цвелодуб,
Д. Д. Аверин**

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕТОДОЛОГИЧЕСКОГО
СОДЕРЖАНИЯ ДИСЦИПЛИН ГОСУДАРСТВЕННО-
ПРАВОВОГО ЦИКЛА В СВЕТЕ РЕШЕНИЙ
XXV СЪЕЗДА КПСС**

XXV съезд Коммунистической партии Советского Союза — выдающееся событие в истории нашей страны, партии, мирового коммунистического движения, всей международной жизни. Съезд убедительно продемонстрировал гигантский размах и глубину революционно-созидательных свершений советского народа, являющихся воплощением идей В. И. Ленина.

Великая заслуга Коммунистической партии состоит и в том, что она непрерывно развивает марксистско-ленинское мировоззрение — гносеологическую основу всей системы научных знаний о материальном мире, общественном бытии, всех форм общественного сознания. Партия, обобщая практику революционной борьбы, социалистического и коммунистического строительства, внесла новый вклад в сокровищницу научного коммунизма.

Документы и материалы съезда обогащают теорию и практику коммунистического строительства. В них содержатся новые марксистско-ленинские положения и выводы, намечены актуальные проблемы, сформулированы положения, имеющие неопределимое значение для совершенствования методологического содержания всех юридических дисциплин, прежде всего теории государства и права, международного права, дисциплин государственно-правового цикла, советского строительства, хозяйственного, трудового и административно-го права.

Дисциплины государственно-правового цикла базируются на диалектическом и историческом материализме, марксистско-ленинской политической экономии, научном коммунизме—фундаментальных общественных науках, роль которых постоянно возрастает. Они требуют связи с практикой, "подлинного уважения к науке"¹, обуславливают метод, задачи и средства каждой из наук.

Теория государства и права—общественная фундаментальная наука, база социалистической юриспруденции, всей совокупности юридических наук.

История государства и права, государственное право СССР и зарубежных социалистических стран, государственное право и правовые системы буржуазных и развивающихся стран, международное право—отраслевые комплексные юридические науки, развитию которых придается большое значение.

Задачи, стоящие перед каждой из этих наук, могут быть решены только при условии самой тесной связи с жизнью.

"Схоластическое теоретизирование может лишь тормозить наше движение вперед. Только связь с практикой может поднять эффективность науки, а это сегодня—одна из центральных проблем".

Осмысление теоретического содержания материалов XXV съезда КПСС показывает, что выводы и положения советской юридической науки будут иметь действительно научный характер, если они основываются не на субъективных представлениях о настоящем и будущем, а на диалектико-материалистическом анализе сформировавшегося развитого социалистического общества как социального организма, его перспектив и проблем.

Как подчеркнул XXV съезд, ныне потребность в дальнейшей творческой разработке теории не только не уменьшается, а, наоборот, становится еще больше. Съезд указал, что наиболее плодотворных научных результатов можно ожидать от исследований как фундаментального, так и прикладного характера на стыках различных наук, в том чис-

¹ Брежнев Л. И. Отчет Центрального Комитета КПСС и очередные задачи партии в области внутренней и внешней политики. М.: -Политиздат, 1976, с. 58.

² Там же, с. 88.

ле естественных и общественных. Важно, чтобы последовательно соблюдались принципы партийности в науке, чтобы давался решительный отпор правооппортунистическим и левацким взглядам зарубежных идейных противников³.

Антикоммунистические действия ныне активно координируются в международном масштабе.

«Правый» и «левый» ревизионизм не бездействует, и борьба против его попыток исказить или подобрать марксистско-ленинские основы коммунистического движения остается общей для всех нас задач. В этой борьбе, определил съезд нашей партии, мы должны исходить из общих закономерностей развития революции и строительства социализма и коммунизма, отраженных в теории марксизма-ленинизма и подтвержденных практикой. «...Опора на них в сочетании с творческим подходом и учетом конкретных условий в каждой данной стране были и остаются неотъемлемой особенностью марксистов-ленинцев»⁴. Своевременным предостережением для всех, кто пытается допускать отход от этих закономерностей, является указание тов. Л. И. Брежнева: «...Если уступка оппортунизму и даст какое-то временное преимущество, в конечном счете это обернется ущербом для партии»⁵.

Революционное движение последних лет наглядно показало прогрессирующее развитие противоречий в странах капиталистической системы. Буржуазные философы, социологи-футурологи, юристы, пытаясь перенести кризисные явления капитализма на социалистическое общество, идут на все. Они доходят до эклектизма, например, когда, пытаясь скрыть классовую сущность эксплуататорских государств, классифицируют государства так: 1) многоукладные и социалистические; 2) диктаторские и демократические; 3) правовые и полицейские; 4) типичные и индустриальные. Но они говорят и о якобы «общем кризисе индустриализма» стирающем, по их мнению грани между капитализмом и коммунизмом советского типа... «кризисе, одновременно подрывающем... нашу систему ценностей, нашу семью, наши институты,

³ См.: Брежнев Л. И. Отчет Центрального Комитета КПСС., с. ИИ.

⁵ Там же.

наш способ общения друг с другом, наши восприятия пространства и времени, нашу теорию познания и нашу экономику»⁶.

Этот кризис, утверждают современные предсказатели перспектив развития человечества (Г. Кан, Д. Белл, З. Бжезинский, Д. Макхейл, С. Мендловиц, Г. Страдлер, О. Тоффлер, Р. Фолк и др.), ведет к крушению «индустриальных цивилизаций», созданию «транснациональной экономики на планете», к образованию «совершенно нового и кардинально отличного социального порядка,—сверхиндустриальной цивилизации, которая будет технологической, но перестанет быть цивилизацией индустриальной»⁷.

Г. Страдлер, О. Тоффлер (США) и другие авторы характеризуют современное общество как «гистерезисное», т. е. общество, в котором все элементы системы не соответствуют друг другу по фазе, создавая все увеличивающийся беспорядок и неопределенность. Они определяют его как «монокультуру индустриализма, развивающуюся в мультикультуру сверхиндустриализма». Не игнорируя социальной дифференциации, они делят общество на постоянно уменьшающуюся страту лиц рабочих профессий и увеличивающуюся страту интеллигентов. Противоречия капиталистического общества они объясняют как следствие в высшей степени ошибочных политических, социальных, экономических, экологических, военных и других решений.

Футурологи утверждают, что национальное государство в переходный период от «монокультуры индустриализма к мультикультуре сверхиндустриализма не может больше справляться с возникшими основными проблемами... Государство представляет собой продукт промышленной революции (заметим: не «продукт и проявление непримиримости противоречий»—Д. Аверин, Н. Цвелодуб) и как таковое выполнило свою функцию... Государство не исчезнет, но уже не будет пользоваться большим влиянием... Абсолютным влиянием пользуются многонациональные корпорации, которые заставят создать стабильный государственный механизм транснационального контроля и управления»⁸.

⁶ См.: например, Тоффлер О. Экономизм,—М: Прогресс, 1976, с. 11.

⁷ Там же.

⁸ Там же, с. 74—75.

Антинаучная, антинародная сущность этих концепций состоит в стремлении их авторов усовершенствовать и расширить сферу государственно-монополистического капитализма, укрепить тиранию эксплуататорского государства.

В документах съезда содержатся положения, прямо относящиеся к: 1) предмету каждой дисциплины государственно-правового цикла; 2) партийности, задачам науки и главному условию их осуществления; 3) борьбе против буржуазной, оппортунистической право- и леворевизионистской идеологии.

Исключительное значение для совершенствования методологического содержания теории государства и права имеют также содержащиеся в документах съезда положения о классовой сущности государства (государства развитого социалистического общества, современного капиталистического государства, национально-демократического государства); пролетарском интернационализме, социальной однородности (единства); политической системе советского общества; роли и функциях государства развитого социалистического общества; роли права как юридической базы социального и государственного управления; представительных органах власти как главной формы народовластия и воплощения суверенитета народа; развития социалистической демократии, ее системе и принципах социалистического демократизма; направлениях развития правовой основы государственной и общественной жизни; правовой культуре; ответственности за совершение правонарушений и норм социалистического общежития; совершенствовании правового положения личности, исполнении гражданами своих обязанностей перед обществом и государством; социалистической законности; укреплении социалистического правопорядка; общественной дисциплине и общественном порядке как надежной базе для наиболее полного воплощения принципов социалистического демократизма, подлинной свободы личности; руководящей роли Коммунистической партии в государстве и обществе.

Многие из положений по этим вопросам имеют первостепенное значение и для совершенствования методологического содержания государственного права СССР и зарубежных социалистических стран, советского строительства.

Кроме того, средствами названных наук должны глубоко раскрываться и положения о Советской Конституции как Основном Законе государства и общества, юридической базе всего законодательства, социального и государственного управления; о роли государственного права в осуществлении экономической политики партии; об общественных организациях как субъектах государственно-правовых отношений; общественном устройстве как воплощении суверенитета народа; основах экономического устройства СССР; о социальной структуре советского общества; политических основах Советского государства и общества; многообразии форм национальной государственности в социалистических странах как творческом претворении ленинского учения по национальному вопросу; Советах как высшей форме демократизма; развития демократического централизма и совершенствовании методов и стиля работы государственных органов, организационной структуры и методов управления; государственно-правовых основах организации и управления деятельностью органов внутренних дел; направлениях развития государственного права и советского строительства; социалистическом интернационализме как одном из главных принципов социалистического государственного строя; об укреплении единства социалистических стран как закономерности развития социалистического содружества; о руководстве Коммунистической партии государственными и общественными организациями. «Руководящая, мобилизующая роль партии,—говорится в Отчетном докладе ЦК КПСС, —это не отвлеченное понятие. Это сама жизнь, вся наша повседневная практика»⁹.

Для совершенствования методологического содержания государственного права и правовых систем буржуазных и развивающихся стран, международного права принципиальное значение имеют содержащиеся в материалах съезда положения по таким вопросам, как природа современного империализма; решающая роль стран социалистического содружества в мировом общественном развитии, неуклонное укрепление их единства и наращивание активного совместного вклада в укрепление мира; роль Организации Варшавского Договора и Совета Экономической Взаимопомощи; повышение роли освободившихся от колониальной зави-

⁹ Брежнев Л. И. Отчет Центрального Комитета КПСС... с. 81-82:

симости стран в мировом развитии; национально-демократические государства социалистической ориентации; борьба за прочный мир, за ослабление, а в перспективе и устранение опасности возникновения новой мировой войны; международно-правовые средства обеспечения мира и предотвращения войны; практическая реализация Программы мира в Европе, в отношениях с США, Канадой, Японией; программа дальнейшей борьбы за мир и международное сотрудничество. за свободу и независимость народов.

Глубокое усвоение этих положений возможно лишь при диалектическом подходе к их изучению и материалистическом их истолковании.

Марксистско-ленинская философия — гносеологическая основа совершенствования методологического содержания всех юридических дисциплин. Юристам — представителям дисциплин государственно-правового цикла—много предстоит поработать над исследованием и совершенствованием методики преподавания, например, таких тем, как:

1) политическая система развитого социалистического общества (государство, демократия, правовая основа государственной и общественной жизни);

2) новая Конституция СССР — соотношение юридических свойств и принципов Конституции, программные начала в Конституции;

3) социалистическая законность, юридическая ответственность и демократия (законность и юридическая ответственность—основа демократии, осуществимость законности в условиях социалистической демократии);

4) общественная дисциплина, общественный порядок и социалистическая демократия. Для правильного решения вопросов о соотношении законности, ответственности и демократии, общественной дисциплины и общественного порядка исключительное значение имеют следующие положения: «...Без дисциплины и прочного общественного порядка демократия неосуществима. ...

...Демократично для нас то, что служит интересам народа, интересам коммунистического строительства. ...

...Как подлинная демократия невозможна без социализма, так и социализм невозможен без постоянного развития

демократии»¹⁰. Есть над чем поразмыслить в практической плоскости: общественная дисциплина как вид социалистической дисциплины (трудовая дисциплина, государственная дисциплина, плановая, договорная, воинская дисциплина, дисциплина применительно к воинской; дисциплина в семье, дисциплина общественных организаций). Общественная дисциплина — атрибутивный элемент общественного порядка;

5) социалистическая законность и социальное управление—основа государственного и социального управления;

6) государственно-правовые основы организации и деятельности органов государства в области укрепления социалистической законности;

7) механизм национально-демократических государств (президентский, парламентско-партийный, государственно-партийный) и президентско-государственно-партийный механизмы государств социалистической ориентации;

8) программа дальнейшей борьбы за мир и международное сотрудничество, за свободу и независимость народов.

Характеризуя функцию борьбы за мир, политику мирного сосуществования, проводимую социалистическим государством, съезд указал на классовый характер этой политики, который обусловлен тем, что в ее основе лежат интересы рабочего класса, трудящихся; социалистическое государство стоит на позициях пролетарского интернационализма, требующего братской солидарности с другими народами в борьбе за свое социальное и национальное освобождение.

Поддержка национально-освободительного движения, помощь развивающимся странам осуществляются социалистическим государством во имя пролетарского интернационализма как важнейшего принципа марксизма-ленинизма. В последнее время этот принцип подвергается нападкам под тем предлогом, что он якобы устарел, более того, кое-кто предлагает от него отказаться. Однако принцип пролетарского интернационализма имеет непреходящее, постоянное зна-

чение. Товарищ Л. И. Брежнев на съезде заявил: «Мы, советские коммунисты, считаем защиту пролетарского интернационализма святой обязанностью каждого марксиста-ленинца»¹¹.

Принципиальным положением является указание съезда о соотношении разрядки международной напряженности и классовой борьбы. Разрядка, мирное сосуществование касаются межгосударственных отношений. Разрядка не отменяет и не может отменить или изменить законы классовой борьбы. Одним из неперемennых условий разрядки является соблюдение принципов невмешательства в дела других государств, уважения их независимости и суверенитета.

В документах XXV съезда КПСС содержится обширный материал по проблеме дальнейшего развития мирового революционного процесса и тех благоприятных условий, которые способствуют осуществлению социалистической революции мирными средствами: развитие стран социализма, рост их мощи, усиление благотворного влияния проводимой ими международной политики; рост силы, авторитета, организованности рабочего класса, коммунистических и рабочих партий; крушение колониальной системы империализма и возникновение национально-демократических государств; расширение социальной базы революционного движения (дальнейшее обострение противоречий капитализма, изменение в расстановке классовых сил, сдвиг влево в профсоюзах, объединение в ряде стран усилий рабочих и других демократических партий).

Последние годы явились годами все более уверенного поступательного движения братских стран к развитому социалистическому обществу, к коммунизму. Для них типичны процессы политической консолидации, быстрые темпы развития общественного производства, повышения материального и культурного уровня трудящихся, расцвет каждой социалистической нации, укрепление государственного суверенитета. Вместе с тем все более ощутимо дает о себе знать отмеченная еще В. И. Лениным закономерность: «...К созданию единого, по общему плану регулируемого пролетариатом всех наций, всемирного хозяйства как целого, каковая тенденция вполне явственно обнаружена уже при капитализме

¹¹ Брежнев Л.И. Отчет Центрального Комитета КПСС... с. 38,

и безусловно подлежит дальнейшему развитию и полному завершению при социализме»¹².

Наряду с процессами дальнейшего обобществления плановой экономики, в каждой из братских стран образуется и его международный механизм. Особая роль здесь принадлежит совместно разработанной братскими странами—членами Совета Экономической Взаимопомощи — долговременной программы социалистической экономической интеграции.

«Эта программа..., — подчеркнул тов. Л. И. Брежнев, — поднимает сотрудничество соцстран на гораздо более высокую ступень, чем просто развитие торговли. Она означает, например, совместное освоение природных ресурсов для общей пользы, совместное строительство крупных промышленных комплексов, рассчитанных на удовлетворение нужд всех его участников, спланированную на многие годы вперед кооперацию между предприятиями и целыми отраслями промышленности наших стран. Работа по выполнению Комплексной программы привела к тому, что уже сейчас значительно углубилось наше хозяйственное взаимодействие, увеличилась взаимодополняемость экономик наших стран — к немалой выгоде для каждой из них»¹³.

Именно на этой материальной базе основывается вполне определенно проявившаяся закономерность к единству, главные признаки которой указал XXV съезд. Она выражается в том, что все теснее становятся взаимосвязи социалистических государств, возникает все больше элементов общности в их политике, экономике, социальной жизни, происходит выравнивание уровней развития—их постепенное сближение.

Съезд партии констатировал необходимость углубленного исследования вопросов, относящихся к тенденциям развития нашего общества, в частности:

— проблем развитого социализма, закономерностей его перерастания в коммунизм, механизма их действия и использования;

— теории совершенствования общественных отношений, формирования нового человека, развития социалистического образа жизни;

¹² Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 41, с. 164.

¹³ Брежнев Л. И. Отчет Центрального Комитета КПСС... с. 10.

— форм и методов воспитательной, идеологической работы.

Непременным условием успешного, строительства коммунистического общества является формирование нового человека.

В свое время К. Маркс, выдвинув знаменитое положение - «теория становится материальной силой, как только она овладевает массами»,—тут же пояснил: «Теория способна овладеть массами, когда она доказывает *ad hominem**...»¹⁴. Такой обращенностью к конкретному человеку, к личности отличаются установки XXV съезда КПСС по вопросам идейно-воспитательной работы.

Задачей нравственного воспитания является выработка активной жизненной позиции личности, сознательного отношения к общественному долгу.

Важным положением, выдвинутым в Отчетном докладе, является идея комплексного подхода к постановке всего дела воспитания, т. е. обеспечение тесного единства идейно-политического, трудового и нравственного воспитания с учетом особенностей различных групп трудящихся. Все дело политического воспитания необходимо вести таким образом, чтобы как можно большее число советских людей выступало носителями коммунистической идейности—сплава знаний, убеждений и практического действия в интересах народа, в интересах построения коммунизма.

В борьбе с отрицательными явлениями, подчеркнул съезд, **необходимо сочетание мер убеждения и силы закона.**

Подчеркнув необходимость развития науки и техники, тов. Л. И. Брежнев указал на необходимость создания условий, "которые в полной мере способствовали бы скорейшему прохождению новых идей по всей цепи...", как на глубоко партийную задачу, относящуюся к числу самых актуальных задач.

Теория и практика научного коммунизма пополнены такими выводами и положениями, без которых отныне невозможно осуществлять учебно-воспитательный процесс, невозможно представить идейно-политический, научный арсенал преподавателей и слушателей.

(* *argumentum ad hominem* — доказательство применительно к данному лицу).

¹⁴ См.: 1

Используя все формы учебно-воспитательной и научно-исследовательской работы, мы должны ввести в обучение, в практику органов внутренних дел новые идеи и положения, выдвинутые XXV съездом КПСС, своевременно исполнить для вузов системы МВД СССР методические указания по изучению документов и материалов съезда в курсах преподаваемых дисциплин, предусмотренные планами, учебно-методическими пособиями и учебниками, сосредоточиться на исследовании фундаментальных и отраслевых проблем, намеченных в документах съезда.

Т. Н. Радько

О ЕДИНСТВЕ УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИХ ТРЕБОВАНИЙ В ПРЕПОДАВАНИИ ЮРИДИЧЕСКИХ ДИСЦИПЛИН В СВЕТЕ НОВОЙ КОНСТИТУЦИИ СССР

Принятие новой Конституции СССР ставит перед преподавателями высшей школы ответственные задачи по дальнейшему углублению содержательной и совершенствованию методической стороны обучения. Чтобы успешно их решить, необходимо произвести всестороннюю оценку этого epochального события применительно к процессу преподавания, выяснить условия решения этих задач, наметить пути достижения встающих в этой связи целей.

Рациональная система обучения всегда связана с формированием единых (общих) требований, которые должны выполняться всем коллективом обучающихся и обучаемых. В данном случае речь идет о том, чтобы у нас было единство в принципиальных вопросах, особенно в тех, которые относятся к содержательной стороне обучения и непосредственно влияют на профессиональную подготовку слушателей.

Осуществление единства требований в преподавании юридических дисциплин в связи с принятием новой Конституции СССР—это многоаспектный вопрос, связанный со многими факторами. На наиболее важных из них необходимо остановиться подробно.

Что такое необходимость единства требований? Единство требований в преподавании прежде всего объективно вытекает из процесса взаимного проникновения юридических наук, их усиливающейся взаимосвязи. Эта мысль не нуждается в особой расшифровке. Юридические науки служат наглядным образцом неразрывной связи между собой, невозможности существования одной отрасли права без другой. В их основе лежит конституционное право, которое именуется в системе ³⁰ отраслей основополагающим, его принципы прони-

зывают содержание всех отраслей советского законодательства. Поэтому каждый преподаватель отраслевых дисциплин, раскрывая содержание конкретных тем, должен помнить об этих принципах, руководствоваться ими и требовать от слушателей «соизмерения» отраслевого материала с конституционными установлениями и положениями. Кроме того, фундаментальный характер государственного (конституционного) права серьезно влияет на процесс творческого преподавания конституционных положений, на вопросы единообразного понимания смысла статей Конституции, их разъяснения, устранения дублирования и т. д.

Цементирующим началом единых требований в процессе преподавания должно быть единое, ясное понимание конечной цели, к которой стремится весь коллектив преподавателей. Такая цель определена у нас в самой общей форме—подготовка высококвалифицированных работников исправительно-трудового профиля. В этой связи очень важно определить профессиограмму, выработать модель специалиста. Более конкретное знание того, каким теоретическим багажом должен располагать наш выпускник, во многом предопределяет единство требований в процессе преподавания всех юридических дисциплин.

Непрерывное и важное условие успеха в осуществлении единства требований—их логическая последовательность на всех стадиях учебного процесса, на всех курсах, начиная с первого и кончая последним, выпускным.

Причем разумеется не формально-механическая последовательность, а неразрывная, углубляющая, конкретизирующая и расширяющая базисные, основные категории, понятия, положения и т. п. В процессе изучения юридических дисциплин слушатели сталкиваются с понятиями, характерными только для одной науки (учебной дисциплины), их можно назвать конкретными (единичными). Но чаще всего они встречаются с понятиями, свойственными нескольким учебным дисциплинам, основное содержание которых остается постоянным,—правоотношение, юридическая ответственность, социалистическая законность, государственная власть и т. д.

Такого рода понятия можно назвать суперкатегориями (основополагающими, базисными). Они выполняют коммуникативную роль, связывают учебные дисциплины, юриди-

ческие науки между собой. И для учебного процесса очень важно сохранение этого ядра, этой основы на всех стадиях обучения, на всех курсах, во всех учебных дисциплинах.

Если мы хотим решить вопрос о единых требованиях, реализовать принцип их единства в ходе занятий и тем самым усилить содержательную сторону учебного процесса, то далеко не безразлично, как эти категории проходят через все учебные дисциплины, как каждый из преподавателей доводит их до слушателя (в принципе различные понятия, определения, формулировки могут интегрироваться в голове слушателя относительно самостоятельно, без специальных усилий педагога). Но нередки случаи, когда даваемые слушателю знания объективно не могут «состыковаться» в его сознании в силу субъективизма преподавания, когда сам процесс обучения (его содержательная часть) не способствует интеграции знаний там, где она необходима.

Можно привести такой пример. В курсе теории государства и права мы очень тщательно изучаем тему «Социалистическая законность и правопорядок». Знание или незнание того, что такое социалистическая законность, очень часто служит решающим фактором при оценке ответа слушателя на занятиях, зачетах и экзаменах. Суть этого определения в том, что законы должны соблюдать государственные органы, должностные лица, общественные организации и граждане.

Определение, научное понятие социалистической законности юридически зафиксировано в новой Конституции. В ст. 4 записано: «Советское государство, все его органы действуют на основе социалистической законности, обеспечивают охрану правопорядка, интересов общества, прав и свобод граждан».

Государственные и общественные организации, должностные лица обязаны соблюдать Конституцию СССР и советские законы».

А теперь посмотрим, как изложен вопрос о социалистической законности в учебнике «Советское исправительно-трудовое право» (Л., 1974), которым пользуются слушатели школы. Во-первых, этот вопрос, важный для деятельности каждого работника МВД, изложен на одной странице очень схематично и поверхностно. Во-вторых, он изложен неполно. В нем ни слова не говорится о том, что требования социа-

листической законности в равной степени распространяются и на общественные организации, коллективы трудящихся, причастные к процессу исправления и перевоспитания осужденных.. Разве общественные организации не являются субъектами исправительно-трудового права? К сожалению, вопрос о субъектах исправительно-трудового права изложен в данном учебнике нечетко, что и повлекло соответствующую трактовку вопроса о социалистической законности.

Подобное отступление от принципа единства требований в процессе обучения может привести к существенным недостаткам формирования высококвалифицированного специалиста. Мы должны готовить не просто исполнителя требований социалистической законности, а борца за законность. Иначе из стен школы может выйти дипломированный специалист, убежденный в том, что требования социалистической законности распространяются только на должностных лиц и осужденных, а общественные организации, коллективы трудящихся могут необоснованно ставить вопросы о передаче им на поруки, отказываться от поручительства, ничего не делать для перевоспитания лица, взятого на поруки, и т. д. и это не будет нарушением социалистической законности. А ведь КПСС не случайно так широко ставит вопрос о субъектах соблюдения социалистической законности. Это принципиальная установка для всего нашего общества, поэтому определение социалистической законности и зафиксировано в Конституции.

Хотелось бы обратить внимание преподавателей юридических и специальных дисциплин на то, что конституционное требование важности соблюдения социалистической законности закреплено в разделе I «Основы общественного строя и политики СССР» в главе «Политическая система». Данное положение нужно подчеркивать на всех занятиях как одно из принципиальнейших в деятельности Советского социалистического государства. По своему содержанию ст. 4 могла быть помещена и в разделе «Правосудие, Арбитражи, Прокурорский надзор». Но она включена в первый раздел, т. е. ей отводится роль направляющей, основополагающей даже в структуре Конституции.

Важное значение для реализации принципа единства требований имеет последовательность в преподавании. Каждая последующая лекция, семинарское занятие, консультация должны углублять содержание применительно к своему

предмету, делать представление слушателя о Конституции более конкретным, т. е. расширять, уточнять его.

Например, если слушатель утвердился в своем знании конституционной нормы как состоящей из двух элементов, а на других занятиях ему будут говорить без уточнения, что норма права состоит из трех элементов, что общее правило не относится к конституционным нормам-принципам, то такое занятие (лекция, семинар) может из продолжающего, развивающего, углубляющего превратиться в противоположное, может запутать слабо ориентирующихся в тонкостях юридической науки, при формулировании статей Конституции и кодексов. Активные споры, дискуссии нужны и должны быть на страницах печати, в научных кружках, на семинарских занятиях, но слушатель обязан унести с собой на практическую работу твердые знания, а не точки зрения. Ибо в первый же день работы придется решать конкретные вопросы, требующие ясных ответов. Значит, преподаватель должен быть способен разобраться в любом сложном вопросе и внести ясность в знания слушателя, конкретизировать их.

Отраслевые учебные дисциплины как раз и участвуют в реализации принципа дополнительности, дополнительного изучения основных положений Конституции. Суть этого принципа в процессе обучения состоит в рассмотрении того или иного изучаемого положения путем введения новых факторов, не входивших в прежнее первоначальное, предыдущее рассмотрение¹. В этом смысле административное право дополняет государственное, исправительно-трудовое, уголовное, уголовно-процессуальное и т. д. Названные предметы (учебные дисциплины) сообщают уже иную, дополнительную информацию об изученном ранее политическом или правовом институте, положении и поэтому способствуют более глубокому их усвоению.

Почему так важно обращать усиленное внимание на понятия, особенно на суперкатегории? Во-первых, очень многие статьи Конституции — это чеканные формулировки, определения. Во-вторых, любая форма, любой вид обучения очень часто сводятся к умению оперировать понятиями, уточнять, конкретизировать их, находить закономерную связь между ними. Системность подготовки специалиста состоит

¹ См.: Архангельский С. И. Лекции по теории обучения в высшей школе.—М., 1974, с. 117.

в известной степени из усвоения им большого числа понятий, которые в совокупности образуют систему профессиональных знаний.

Посредством понятий мы излагаем учебные дисциплины, на семинарских занятиях очень часто проверяем знания слушателей по усвоению ими того или иного понятия; знание определений, понятий играет большую роль в экзаменационных оценках. Не случайно поэтому научные понятия приняты за элементарные составляющие содержания обучения и определения знаний специалиста².

Государственное право СССР и зарубежных социалистических стран, будучи одной из фундаментальных учебных дисциплин, все же даст относительно общую, начальную информацию об основных положениях Конституции, а чем шире понятие, тем оно многозначнее, тем многоаспектнее. Общие положения в значительной степени конкретизируются отраслевыми дисциплинами, где можно привести примеры из практики той сферы, которая изучается.

Вот почему очень важно установление тесных связей между всеми кафедрами школы, ибо они объективно взаимосвязаны процессом обучения, который представляет собой не отдельные изолированные действия, а систему действий кафедр. Каждая из них участвует в этом процессе, и нужно, чтобы ее участие было синхронным, естественно дополняющим знания слушателей о Конституции СССР, полученные ими на первоначальном этапе ее изучения.

Принятие новой Конституции неизмеримо поднимает роль преподавателя в учебном процессе, в формировании правильного представления слушателей о Конституции и реализации ее положений в отраслевом законодательстве. Ныне используемые учебники по уголовному и административному праву, уголовному процессу, исправительно-трудовому праву и т. д. в той или иной степени часто отсылают к статьям Конституции 1936 года.

С принятием новой Конституции учебники, учебные пособия и учебные программы в значительной мере устарели. Значит, вся работа по корректировке учебного материала применительно к новой Конституции ложится на преподавателя. В этой связи возрастает ответственность преподавателя за обновление фондовых лекций, планов семинарских за-

² См. Архангельский С. И. Лекции по теории... с, 117.

нятий, за чтение лекций и проведение семинарских занятий. Каждому из них нужно будет увеличить объем рабочего времени на творческое осмысливание новой Конституции. Начинать следует с самого элементарного — адаптироваться к тем новеллам, которые введены в Конституцию: не Советы депутатов трудящихся, а Советы народных депутатов; автономный округ, а не национальный округ и т. д.

Кроме того, особенно важно просмотреть всю рекомендуемую литературу с тем, чтобы вовремя подсказать слушателю, что он должен учесть в связи с изменениями, вызванными принятием Конституции. Ведь литература в большинстве своем устарела, особенно по государственному и административному праву.

Для подтверждения своей мысли приведем несколько примеров.

1. Политическая система социалистического общества, соотношение ее элементов и т. д. понимаются неоднозначно в советском государственном праве, истории КПСС, научном коммунизме, теории государства и права. Ответ на эти спорные вопросы теперь можно найти в Конституции.

2. Система центральных и местных органов государственной власти, и управления классифицируются в теории государства и права, советском государственном праве и административном праве неоднозначно. В Конституции она уточнена.

3. Требуется однозначности изложения в теории государства и права, советском государственном праве, политэкономии и т. д. понимание социалистической собственности, ее форм.

4. Уточненная и существенно расширенная система прав и обязанностей советских граждан требует единства их изложения в советском государственном и административном праве, советском уголовном, уголовно-процессуальном, трудовом праве и т. д.

5. Согласно Конституции создан Президиум Совета Министров, о котором не упоминается ни в одном учебнике.

6. Наконец, после принятия Конституции будет издано большое число новых правовых актов, которые также нужно будет осмыслить и ввести в учебный процесс.

В связи с введением в учебный процесс положений новой Конституции нельзя не сказать о том, что она одно-

временно и облегчит преподавание. Конституция снимает многие противоречия, устраняет спорные положения, существовавшие в литературе, так как дает ответы на важные теоретические вопросы.

Например, раньше было только научное определение развитого социалистического общества. Теперь его существенные черты указаны в преамбуле к Конституции, причем очень подробно. В Конституции указаны гарантии основных прав и свобод, что также облегчает преподавание, зафиксированы основные звенья политической системы советского общества, четко показана авангардная роль КПСС и т. д.

Это значит, что нужно активно использовать новую Конституцию при ответе на ряд ранее неясных, спорных вопросов, чтобы она служила нам серьезным подспорьем в научном и педагогическом деле.

Последний аспект рассматриваемого вопроса. Необходимость формирования единых требований конкретно в нашей школе предопределяется нуждами профилизации обучения. Соблюдение профиля в преподавании требует и корректировки имевшегося ранее педагогического опыта и учебного материала, ранее используемого как вполне приемлемого для подготовки юриста вообще. Вопрос о единстве требований неразрывно связан с вопросом о единстве педагогического коллектива. Здесь мы наблюдаем подтверждение диалектической закономерности перехода количества в качество. Очень трудно выработать единство требования, если не стабилизируется коллектив, если он не останаавливается на определенных, основополагающих принципах, создающих базу в работе. А. С. Макаренко говорил: «Лучше иметь 5 слабых воспитателей, но объединенных в коллектив, воодушевленных единой мыслью, одним принципом, одним стилем и работающих едино, чем 10 хороших, которые работают в одиночку, кто как хочет»³.

Хотелось бы, чтобы об этом помнили все причастные к формированию коллективов кафедр, отделов, предметных комиссий и т. д. Ведь чем дольше преподаешь свой предмет, чем больше работаешь над ним, тем лучше им овладеваешь, тем легче учиываешь те требования, которые постепенно вырабатываются, складываются.

³ Макаренко А. С. Соч.—М., 1958, т. 5, с. 179—180.

**НОВАЯ КОНСТИТУЦИЯ СССР И СИСТЕМА КУРСА
СОВЕТСКОГО КОНСТИТУЦИОННОГО
(ГОСУДАРСТВЕННОГО) ПРАВА**

Конституция СССР 1977 года обогатила советскую юридическую науку теоретическими положениями, имеющими принципиальное значение для практики коммунистического строительства. К этим положениям относятся: четкая характеристика развитого социалистического общества и его определение как закономерного этапа на пути к коммунизму; указание на высшую цель Советского государства и главные задачи социалистического общенародного государства; трактовка социалистического общенародного государства как государства, выражающего волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей страны; определение политической системы социалистического общества, основы экономической системы СССР, социальной основы СССР и др.

Новая Конституция СССР, ее содержание и структура дают основание для решения затянувшегося спора государствоведов о государственном и конституционном праве. Общественные отношения, регулируемые и закрепляемые Конституцией СССР, составляют основу общественного строя и национально-государственного устройства СССР, взаимоотношений государства и личности, организации и деятельности государственного аппарата. Для этих отношений характерны особенности, которые выделяют их из всех общественных отношений, закрепляемых правовыми нормами, что дает основание для выделения указанных отношений в особую группу, являющуюся предметом отдельной отрасли социалистического права.

Во-первых, это отношения, определяющие сущность, природу общества и государства.

Во вторых, они устанавливают и характеризуют структуру общества и государства, их форму.

В-третьих, эти отношения объединяют государство и общество, а также государство, общество и личность.

В целом данные отношения, являющиеся основными, определяющими для общества, государства и положения личности, определяют все иные общественные отношения, подвергающиеся правому регулированию, а также оказывают воздействие на неправовые отношения.

Значимость и единство указанной группы общественных отношений выражается в высшей юридической силе закона, который их закрепляет и который является не только Основным Законом государства, но и основным источником правовой системы. Конституция является основным, но не единственным правовым актом, закрепляющим важнейшие общественные отношения. Последние регулируются системой правовых актов, образующих в своей совокупности конституционное законодательство.

Решение вопросов о сущности Конституции общенародного государства и конституционного законодательства может стать еще одним доказательством действующего в СССР конституционного права. Известное ленинское положение о понятии и сущности Конституции является исходным для решения указанных выше вопросов. «Сущность конституции в том,—указывал В. И. Ленин,—что основные законы государства вообще и законы, касающиеся избирательного права в представительные учреждения, их компетенции и пр., выражают действительное соотношение сил в классовой борьбе»¹.

Конституция РСФСР 1918 г., Конституция СССР 1924 г., Конституция СССР 1936 г. и принятые на основе этих конституций Конституции союзных республик являлись итогом классовой борьбы и выражали действительное соотношение сил в этой борьбе.

Конституция СССР 1977 года, новые Конституции союзных и автономных республик—это конституции развитого социалистического общества. Они не являются итогом классовой борьбы и не выражают соотношения сил в классовой борьбе, поскольку появились в обществе, в котором нет антагонистических классов, но есть социально-политическое и

идейное единство, есть новая историческая общность людей

Это, однако, не означает, что Конституция общенародного государства не имеет своей особой специфической сущности, отличающей ее от иных нормативных актов. Появление новых советских Конституций—закономерное явление, оно связано с построением зрелого социалистического общества. Это общество и соответствующее ему общенародное государство нуждаются в конституции. Конституция общенародного государства выступает как итог, но не классовой борьбы, а борьбы народа за коммунизм. Развитие социалистического общества, подъем его на новую качественную ступень определяют принятие новых советских конституций. Именно в этом, т. е. в закреплении качественных этапных результатов в развитии общества и государства, состоит специфическая сущность Конституции в период строительства коммунистического общества.

Конституционное законодательство — понятие, не совпадающее с Конституцией, но ею определяемое. Кроме Конституции, Основного Закона государства, действуют законы, непосредственно предусмотренные Конституцией или вытекающие из ее содержания и развивающие, конкретизирующие ее положения. Эти законы, как называл В. И. Ленин, касаются избирательного права в представительные учреждения и др. К ним следует отнести Законы о выборах в Верховные и местные Советы, Регламенты работы Верховных Советов, Законы о Советах Министров, Закон о порядке проведения референдума, Законы о местных Советах народных депутатов, Закон о гражданстве СССР, Закон о статусе депутатов и др. Конституция и акты, ею предусмотренные и принятые непосредственно на ее основе, составляют, по нашему мнению, конституционное законодательство в широком смысле. В узком смысле—это Конституция и акты, вносящие в нее изменения и дополнения.

Конституционное законодательство характерно тем, что оно в принципе состоит из актов, которые закрепляют суверенитет народа, регламентируют осуществление государственной власти, порядок формирования, компетенцию и деятельность органов государственной власти и управления.

Единство Конституции и ею предусмотренных или непосредственно основанных на ней актов, наличие конститу-

ционного законодательства, определяемого единством общественных отношений; интересы, связанные с необходимостью иметь совершенное конституционное законодательство, а следовательно, и более глубокое, основательное и гибкое регулирование важнейших общественных отношений говорят о том, что у нас складывается конституционное право, которое поглощает государственное право, выходя за рамки нашего традиционного представления о государственном праве. Это, например, относится к закреплению таких важнейших общественных отношений, которые составляют политическую систему советского общества, его экономическую систему, социальную основу СССР, основу внешнеполитической деятельности государства.

Таким образом, мы имеем большую группу общественных отношений, которые составляют основу общественного строя СССР, полновластия (суверенитета) народа, положения личности в обществе и государстве, определяют национально-государственное устройство, организацию и деятельность органов государственной власти, принципы организации и деятельности иных органов государства. Они находятся в единстве, поскольку не могут существовать раздельно, в то же время, как уже говорилось, являются важнейшими общественными отношениями, определяющими все иные отношения.

Мы имеем систему правовых норм и правовых актов, которые регулируют эти отношения. Нормы конституционного законодательства по своей структуре и методу регулирования соответствуют нормам Конституции.

У нас нет еще полностью сложившейся науки конституционного права, что осложняет введение в учебный процесс отдельной учебной дисциплины «Советское конституционное право». Введение курса советского конституционного права даст толчок для развития соответствующей науки.

В основу системы курса советского конституционного права, безусловно, должна быть положена научно обоснованная система Конституции СССР. Одновременно система курса должна учитывать и систему науки советского конституционного права, а также иметь разделы, определяемые учебно-методическими целями.

Учебный курс «Советское конституционное право» мог бы, на наш взгляд, иметь следующую систему.

Раздел I. Советское конституционное право как учебная дисциплина.

Раздел II. Наука советского конституционного права.

Раздел III. Советская Конституция.

Раздел IV. Советское конституционное право—ведущая отрасль советского социалистического права.

Раздел V. Политическая система СССР.

Раздел VI. Экономическая система и социальная основа СССР.

Раздел VII. Государство и личность.

Раздел VIII. Национально-государственное устройство СССР.

Раздел IX. Советы народных депутатов и порядок их избрания.

Раздел X. Высшие органы государственной власти и управления СССР.

Раздел XI. Высшие органы государственной власти и управления союзных и автономных республик.

Раздел XII. Местные органы государственной власти и управления.

Раздел XIII. Правосудие, арбитраж, прокурорский надзор.

Практика преподавания государственно-правовых дисциплин в вузах показывает, что самой сложной для учащихся и менее всего ими усвоенной является тема, в которой содержатся вопросы о понятии, предмете, системе отрасли права. Это объясняется тем, что с указанных вопросов обычно начинается чтение курса, в то время как их глубокое усвоение требует знания всей учебной дисциплины.

Слушателей необходимо подготовить к восприятию указанных вопросов, а также всего курса в целом. Поэтому целесообразно сначала прочитать им лекции о том, что представляет собой данная учебная дисциплина, ее система, как она связана с другими учебными дисциплинами, каково ее значение для юриста и т. д.

Последующее прохождение второго раздела «Наука советского конституционного права» и третьего «Советская Конституция» имеет как методическое, так и методологическое значение, так как изучение советского конституционного права как отрасли советского социалистического права основывается на данных соответствующей науки.

Наиболее сложным по построению, на наш взгляд, будет раздел «Политическая система СССР», включающий большой комплекс вопросов исключительной важности.

1. Понятие, социальные функции и основное направление развития политической системы.
2. Суверенитет народа.
3. Государственная власть.
4. Общепародное государство (сущность, принципы)
5. Политическая основа СССР.
6. Непосредственная демократия.
7. Общественные организации и общественная демократия.
8. КПСС—ядро политической системы.

Анализ всех статей первой главы Конституции СССР позволит раскрыть значение конституционного права в закреплении политической системы советского общества. Что касается экономической системы и социальной основы СССР, то они составляют основы суверенитета народа, его полномочия. Их конституционное закрепление имеет принципиальное значение.

Поскольку конституционное право регулирует важнейшие общественные отношения, составляющие основы организации и деятельности органов правосудия, арбитража и прокурорского надзора (это отдельные виды деятельности общепародного государства), включение в систему советского конституционного права соответствующих конституционных норм вполне закономерно. Последнее находит отражение в изложенной выше системе учебного курса.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРЕПОДАВАНИЯ ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

В Отчетном докладе ЦК КПСС XXV съезду Коммунистической партии Советского Союза Генеральный секретарь ЦК КПСС тов. Л. И. Брежнев отметил, что «мы уделяли и будем впредь уделять постоянное внимание совершенствованию деятельности милиции, прокуратуры, судов, органов юстиции, которые стоят на страже советской законности, интересов советского общества, прав советских граждан. Партия, государство высоко ценят нелегкий и почетный труд работников этих учреждений, заботятся о том, чтобы их состав пополнялся подготовленными, достойными кадрами»¹.

В Отчетном докладе ЦК КПСС поставлены большие задачи перед работниками народного образования. Они полностью относятся и к учебным заведениям системы Министерства внутренних дел Союза ССР.

В плане решения общегосударственных задач приобретают огромное значение вопросы повышения эффективности высшего образования, применительно же к вузам МВД СССР — приближение преподавания к профилю вуза, в частности, например, связь изучаемого курса «История государства и права» с историей организации и деятельности органов внутренних дел.

Данные вопросы должны быть изучены на основе марксизма-ленинизма, ибо именно это учение дает нам понимание исторической перспективы и помогает определить направление социально-экономического и политического развития на долгие годы вперед.

Поэтому представляется актуальным углубленное изучение истории организации и деятельности органов внутренних дел в курсе «История государства и права».

В действующих учебных программах и пособиях по ис-

¹ Брежнев Л. И., Отчет Центрального Комитета КПСС и очередные задачи партии в области внутренней и внешней политики.— М.: Политиздат, 1976, с. 99.

тории государства и права Минвуза СССР уделяется недостаточное внимание вопросам истории создания и развития органов внутренних дел, и, в частности, советской милиции. До сего времени учебники по истории государства и права остаются непрофильными применительно к задачам вузов МВД СССР². В связи с этим приходится рекомендовать специальную литературу, дополняющую учебники по истории государства и права. Не секрет, что по многим вопросам нет такой литературы по истории государства и права для вузов МВД СССР. Поэтому создание подобного учебника могли бы взять на себя ученые Академии МВД СССР при содействии специалистов других вузов нашей системы.

Цель данного сообщения—поделиться опытом по изучению истории советской милиции, в частности, на основе материалов союзных республик.

Впервые идея создания народной милиции получила свое практическое осуществление в ходе первой русской революции. В августе 1905 г. в статье «В хвосте у монархической буржуазии или во главе революционного пролетариата и крестьянства» В. И. Ленин горячо поддержал инициативу смоленского пролетариата, организовавшего для защиты населения городскую милицию.

Созданные на местах вооруженные отряды народной милиции В. И. Ленин рассматривал «как революционную армию, как орган не только обороны, но и наступления»³

Изучая тему «Великая Октябрьская социалистическая революция и создание Советского государства и права», при освещении вопроса «Революционный слом буржуазно-помещичьего аппарата, государственной власти и создание нового советского государственного аппарата» рассказываем о сломе полицейского аппарата угнетения и так называемой «народной милиции» Временного буржуазного правительства.

При этом на основе трудов В. И. Ленина «Письма из далека», «Позабыли главное», «Как именно начать проводить всенародную милицию—дело практики...» и других разьясняем сущность и задачи пролетарской, рабоче-крестьян-

² В настоящее время специальная программа по истории государства и права для вузов МВД СССР утверждена УУЗ МВД СССР.

³ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. II, с. 206. (В связи с трудностями технического порядка в цитатах В. И. Ленина курсивный шрифт заменен полужирным, —Ред.)

янской милиции, подробно останавливаемся на значении постановления Коллегии НКВД РСФСР от 28 октября (10 ноября) 1917 г. «О рабочей милиции».

Используем работы М. И. Еропкина «Развитие органов милиции в Советском государстве» (М., 1967); В. Н. Прокопенко, В. М. Романова «Советская милиция» (1917—1920 гг.) (М., 1965); Т. А. Джалилова «На страже народных интересов» (Ташкент, 1963); «Верные Отчизне» (Ташкент, 1968); Р. Арипова и Н. Мильштейна «Из истории органов Госбезопасности Узбекистана» (Ташкент, 1967), а также нормативные акты.

Кроме того, детально знакомим слушателей с материалами I съезда председателей губисполкомов, состоявшегося 30 июля 1918 г. в Москве, на котором были определены основные задачи административного аппарата Советской власти, обращаем внимание на сущность выступления В. И. Ленина на этом съезде, приводим текст инструкции «Об организации рабоче-крестьянской милиции», утвержденной НКВД и НКЮ РСФСР от 12 октября 1918 г.

Говоря об основных правах и обязанностях органов милиции, подчеркиваем двойное подчинение органов милиции, зачитываем пункты из постановления НКВД РСФСР от 28 октября 1917 г.

По теме 16 "Советское государство и право" в период иностранной военной интервенции и гражданской войны (1918—1920 гг.)» при разъяснении вопроса «Перестройка государственного аппарата в связи с политикой военного коммунизма» уделяем большое внимание вопросам деятельности ВЧК и советской милиции, рекомендуем изучить указанную работу М. И. Еропкина и Д. Л. Голинкова «Крушение антисоветского подполья в СССР» (М., 1975), останавливаемся на содержании текста обязательства милиционера советской милиции.

В соответствии с декретом СНК «О советской рабоче-крестьянской милиции» от 3 апреля 1919 г. разъясняем мероприятия партии и Советского правительства по улучшению состава милиции, укреплению ее рядов, а также улучшению материального обеспечения и приравнению к частям Красной Армии.

Рекомендуя работы Т. Д., Джалилова «На страже народных интересов», «Верные Отчизне», даем общую характеристику организации и деятельности советской милиции в

Туркестанской Автономной Советской Социалистической Республике и указываем на особенности советской рабоче-дехканской милиции в ТАССР, Бухарской и Хорезмской народно-советских республиках.

По теме 17 «Советское государство и право в период восстановления хозяйства» (1921—1925 гг.) при изучении вопроса «Перестройка государственного аппарата в связи с переходом к нэп» обращаем особое внимание на реорганизацию органов милиции, создание Главного управления милиции НКВД РСФСР и ее органов в губерниях, уездах.

Кратко изучаем материалы первого Всероссийского съезда работников милиции, состоявшегося в марте 1922 г. в Москве, второй и третьей сессии ВЦИКХ созыва (1923 г.), порешению которых ряд функций был передан из НКВД в местные Советы, а в составе НКВД было организовано Центральное административное управление, осуществляющее руководство милицией, уголовным розыском, загсом.

Делаем акцент на создании в составе милицейского аппарата в соответствии с постановлением СНК РСФСР от 6 февраля 1924 г. ведомственной милиции для охраны государственных предприятий и учреждений, обеспечения общественного порядка и производства дознания на территории, занимаемой ими. Такая ведомственная милиция организовывалась на договорных началах с обслуживаемыми организациями и содержалась за счет их средств.

Изменения, происшедшие в республиках Средней Азии в период подготовки и проведения национально-государственного размежевания, подробно описаны в работе Т. А. Джалилова «Из истории рабоче-дехканской милиции Узбекистана».

По теме 18 «Советское государство и право в период осуществления ленинского плана построения социализма в СССР (1926 г.—июнь 1941 г.)» при рассмотрении вопроса «Развитие государственного аппарата» говорим о совершенствовании структуры милицейского аппарата, нормативного регулирования различных сторон организации и деятельности милиции. Это имеет большое значение, ибо целый ряд важнейших вопросов организации и деятельности органов милиции в правовом отношении должным образом не был упорядочен.

В этот период были утверждены такие положения, как «Положение о центральном административном управлении

НКВД РСФСР»; «Положение об административном отделе губернских и областных исполкомов»; «Положение об организации работы городской милиции»; «Положение о ведомственной милиции». В лекциях мы даем краткое разъяснение сущности и основных моментов этих актов, причин реорганизации центрального административного управления НКВД и образования самостоятельных отделов административного надзора, милиции и уголовного розыска. Останавливаемся на характеристике дальнейшего расширения функций органов милиции в связи с созданием Главного управления милиции при ОГПУ СССР в соответствии с постановлением ЦИК и СНК СССР от 27 декабря 1932 г., а также образованием в 1934 г. общесоюзного Наркомата внутренних дел.

Вместе с тем разъясняем и отрицательные моменты, имевшие место в этот период, в частности, нарушение ленинского принципа коллективного руководства, которое привело к ослаблению партийного контроля за деятельностью органов НКВД и допущению внесудебного рассмотрения дел о государственных преступлениях Особым совещанием.

По теме 21 «Советское государство и право в период Великой Отечественной войны (1941—1945 годы)», изучая вопрос изменения в государственном устройстве, обращаем особое внимание на перестройку деятельности милиции на военный лад: участие работников милиции в боевых операциях, охране народного достояния и личного имущества граждан; привлечение граждан к трудовой повинности для выполнения оборонных работ; обеспечение безопасности движения транспорта; борьба с уголовной преступностью, характер которой в условиях войны претерпел изменения; создание при Главном управлении милиции Центрального справочного детского адресного стола; розыски лиц, потерявших связь с родителями и родственниками, и другие работы.

При изучении заключительных тем 22—24 «Советское государство и право в послевоенные годы, в период строительства коммунистического общества в СССР» подчеркиваем те изменения, которые произошли с 1945 г. по настоящее время в организационной структуре, деятельности и повышении компетенции органов милиции, а также участии трудящихся масс в осуществлении правопорядка в стране.

ливаемся на принятых за последние годы постановлениях Коммунистической партии и Советского правительства, направленных на повышение роли советской милиции (при изучении темы «Изменения в государственном устройстве» отмечаем причины переименования НКВД в МВД). Для деятельности органов внутренних дел большое значение имело постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 2 марта 1959 г. «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране», в котором были определены правовые основы и организационные формы этого участия, особенно ДНД, получившие дальнейшее развитие в новом Постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 20 мая 1974 г. и в примерном положении о ДНД.

Отмечая значение указа Президиума Верховного Совета СССР от 1 ноября 1950 г. «Об учреждении медали «За отличную службу по охране общественного порядка», подчеркиваем заботу Коммунистической партии и Советского правительства о повышении авторитета органов милиции, а также то, что работа ее оценена по заслугам.

Серьезные задачи перед органами советской милиции поставил XX съезд партии, обязавший работников милиции заботливо относиться к гражданам, укреплять связь с народом и прежде всего—через его массовые представительные органы.

Именно в этих целях в октябре 1956 г. были реорганизованы управления министерств внутренних дел в управления внутренних дел исполнительных комитетов областных, краевых, городских Советов и отделов исполкомов районных и городских Советов депутатов трудящихся.

Значение этого постановления разъясняем с точки зрения ленинского принципа двойного подчинения органов внутренних дел.

В соответствии с решениями XX съезда КПСС партия и Советское государство развернули работу по демократизации советского государственного аппарата и восстановлению ленинских принципов социалистической законности.

МВД СССР в 1960 году было упразднено, его функции переданы одноименным министерствам союзных республик, которые в 1962 г. переименованы в министерства охраны общественного порядка.

Развивая далее вопрос, разъясняем, что, как показала

практика, ликвидация МВД СССР не была вызвана острой необходимостью. Поэтому для обеспечения единого оперативного руководства деятельностью органов охраны общественного порядка в борьбе с преступностью 13 июля 1966 г. было создано союзно-республиканское Министерство охраны общественного порядка СССР.

В 1962 г. было утверждено новое положение о советской милиции, установлено ежегодное празднование Дня советской милиции. Принят указ Президиума Верховного Совета СССР «Об усилении ответственности за посягательства на жизнь, здоровье и достоинство работников милиции». В этих правовых актах определялись задачи и правовой статус аппарата органов милиции в Советском государстве.

Разъясняем решения ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета и Совета Министров СССР от 13 июля 1966 г. о мерах по усилению борьбы с нарушениями общественного порядка.

Особое внимание обращаем на сущность постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 19 ноября 1968 г. «О мерах по дальнейшему укреплению советской милиции», о переименовании МООП СССР, союзных и автономных республик в МВД СССР, союзных и автономных республик.

Рекомендуем слушателям изучить выступления в печати министра внутренних дел Союза ССР Н. А. Щелокова, обсуждаем их на семинарских занятиях.

На основе решений XXIV и XXV съездов КПСС разъясняем вопросы дальнейшего совершенствования советского законодательства, укрепления законности и правопорядка, воспитания граждан в духе соблюдения законов и правил социалистического общежития, а также улучшения деятельности милиции, прокуратуры и суда.

Следует отметить, что эффективность преподавания истории государства и права с учетом профиля вузов МВД СССР снижается из-за отсутствия специального учебника.

Мы пользуемся четырьмя учебниками для гражданских вузов, в которых нет материала по многим темам. Например, если по карательным органам буржуазных государств данные можно найти, то по истории органов милиции братских социалистических государств литературы нет.

Все эти и многие другие пробелы мог бы устранить новый учебник по программе истории государства и права для вузов МВД СССР

**МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СТРУКТУРЫ
И СОДЕРЖАНИЯ КУРСА «ГОСУДАРСТВЕННОЕ
ПРАВО И ПРАВОВЫЕ СИСТЕМЫ БУРЖУАЗНЫХ
СТРАН И СТРАН, ОСВОБОДИВШИХСЯ
ОТ КОЛОНИАЛЬНОЙ ЗАВИСИМОСТИ»**

Сегодня вся советская высшая школа живет решениями XXV съезда, и вузы системы МВД СССР также стремятся внести свой посильный вклад в совершенствование обучения в высших учебных заведениях.

Перед вузами МВД СССР стоит сложная задача обеспечения специализированной подготовки работников для органов внутренних дел. Сложность обусловливается, с одной стороны, необходимостью оснащения обучаемых полновесными юридическими знаниями, а с другой—профилизацией подготовки применительно к потребностям сферы их будущей деятельности (причем в сжатый четырехлетний период обучения).

Малый срок обучения, вызванный острой потребностью МВД в специалистах, порождает целый комплекс нерешенных проблем. В числе основных такие, как структура учебного плана, соотношение объемов общеправовых и специальных дисциплин, объем и последовательность их изучения, внутренняя структура самих учебных дисциплин, создание специальных учебных пособий и т. д.

Мы ограничимся лишь кратким освещением опыта преподавания курса, который в учебных планах вузов МВД СССР значится под названием «Государственное право и правовые системы буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости», и остановимся на некоторых методологических аспектах проблемы совершенствования структуры и содержания курса.

Представляется очевидным, что уже само наименование курса требует уточнения, ибо от этого зависит предметная определенность изучаемой дисциплины.

Прежде всего следует, видимо, определиться с комплексом стран, подлежащих изучению по данному курсу. Включение стран, избравших социалистический путь развития, в курс, где преподаются социально-политические системы капиталистических стран, представляется малоравнодушным. Более целесообразно было бы изучать их в рамках курса государственного права СССР и зарубежных социалистических стран.

В рассматриваемом же нами курсе следует, на наш взгляд, оставить лишь страны, сохранившие свою приверженность капиталистической системе, и именовать их не «странами, освободившимися от колониальной зависимости», а «развивающимися странами». Страны же, именуемые в курсе как «буржуазные», методологически точнее было бы именовать «капиталистическими», исходя из сложившихся в них социально-экономических систем. Буржуазным же может быть государство (в понимании государственного механизма), право, но не общество или страна.

Включение в наименование курса слов «и правовые системы» искажает его предметную определенность и обязывает к необходимости равнозначного изучения существующих в мире групп (семей) правовых систем. Заманчивая сама по себе идея их сравнительно-правового изучения может и должна осуществляться теорией государства и права, совокупным предметом которой и должны, видимо, стать группы (семьи) правовых систем современности. Поэтому вполне достаточно, не утяжеляя наименования курса и назвав его, скажем, «Государственное право капиталистических и развивающихся стран», ограничиться выяснением места государственного права в национальной системе права, исходя из принадлежности к конкретной семье (группе) правовых систем.

Обращаясь к содержательной части курса, следует, видимо, больше внимания уделить изучению структуры, политической организации капиталистического общества. Сейчас мы во многом «соревнуемся» с политэкономами, стараясь выявить сущность капиталистического способа производства, детально охарактеризовать уровни экономического развития

соответствующих групп стран, проанализировать различные буржуазные теории «народного капитализма», «благодеящего государства», «конвергенции» и т. п.

Бесспорно, это нужно и важно, но в более экономном объеме, ибо главная задача государствоведа должна состоять в том, чтобы представить обучающим четкую картину расстановки социально-классовых сил в данной конкретной стране или группе однородных по уровню социально-экономического развития стран, определить степень их организованности, политического динамизма и возможности участия трудящихся в борьбе за право управления государством.

Однако для выявления всех тонкостей политической организации общества капиталистических стран (того или иного уровня развития) необходим обстоятельный анализ классовой структуры общества. Здесь мы встречаемся с нерешенной пока проблемой отбора критериев, классификации социальных групп, слоев, классов. Так, применительно к буржуазии мы классифицируем, например, такие ее виды, как «компрадорская», «сельская», «национальная» и т. д.

Разноликость критериев классификации здесь налицо, и полновесной оценки ни класса в целом, ни его прослоек при таком подходе дать нельзя. Видимо, в качестве основных исходных критериев социально-классового анализа должны стать прежде всего такие, как степень экономической состоятельности рассматриваемой группы, класса (крупный, средний, мелкий), сфера профессиональной занятости (промышленный, сельский, финансовый и т. д.) и политическая ориентация (национальный, проимпериалистический).

Но и выяснение социально-классовой структуры—не самоцель. Оно необходимо для определения степени политической мобильности, динамизма, перспективности тех или иных социальных сил, их политической организованности, завершаемой в конечном итоге оформлением в соответствующую организацию, политическую партию. Однако и здесь пока отсутствуют четкие критерии классификации, отчего и возникают сложности анализа хотя бы тех же политических партий.

Достаточно указать на такие популярные в научной и учебной литературе наименования типов (видов) партий, как «социал-демократическая», «рабочая», «лейбористская» и т. д. Даже в этом кратком перечне уже видно отсутствие

единообразия критериального подхода к типологии партий. В первом случае критерием является программная установка, во втором—социальная, в третьем—религиозная ориентация рекрутирования членов партий.

Более углубленного подхода требует к себе проблема единообразия понятийного аппарата. Взять, к примеру, определение понятия, а следовательно, основу критерия классификации политических режимов. Сейчас что ни учебник (включая и учебники по теории государства и права), то новое понятие, но все они так или иначе близки к мысли, что под политическим режимом следует понимать совокупность приемов, методов государственного руководства обществом, применяемых господствующим классом (классами).

Конечно, трудящимся важно знать, к каким способам подавления их прибегает, скажем, буржуазия, но более важным, более существенным для них является широта конституционно провозглашаемого и особенно реально допускаемого участия в управлении государством. Видимо, здесь и заложена основа формирования самого понятия политического режима и критериев классификации его видов, которых в условиях капиталистического общества может быть два: ограниченно-демократический и антидемократический.

В условиях профилированных вузов системы МВД СССР особенно важно тщательное ознакомление обучаемых с карательными органами буржуазного государства. Их изучение следует, видимо, непременно увязывать со всеми другими структурными компонентами политической организации капиталистического общества, с одной стороны, и государства как целого—с другой. В последнем случае необходимо особо акцентировать внимание слушателей на идее о том, что карательные органы буржуазного государства, являясь его частью, имеют неуклонную тенденцию к усилению своего влияния. В этой связи и объем часов на изучение карательного механизма требует значительного увеличения, тем более, что содержательная база под такую тему курса подведена выходом в свет коллективной монографии «Карательные органы современного империалистического государства», некоторых посвященных этой проблеме работ профессоров Б. С. Крылова, Я. М. Бельсона и др.

В зависимости от профиля вуза можно и, видимо, нужно варьировать объем часов, отводимых на изучение отдель-

ных звеньев буржуазного карательного механизма. Так, например, в Рязанской высшей школе будет оправданным более обстоятельное изучение буржуазных пенитенциарных учреждений, их структуры, организации, места и роли в репрессивно-насильственном механизме буржуазного государства. Сейчас, кстати сказать, буржуазные пенитенциарные учреждения по непонятным причинам включены в курс советского исправительно-трудового и административного права.

Весьма важное значение имеет проблема критериев отбора подлежащих изучению капиталистических стран. В условиях высокого динамизма конституционно-правовой трансформации, присущего современному капиталистическому миру, эта проблема довольно сложна, требует особо тщательного изучения и соответствующей реализации в учебных пособиях. Однако в любом случае неотложные задачи подготовки учебных материалов в плане выбора круга изучаемых стран заставляют прежде всего руководствоваться такими основными критериями, как уровень социально-экономического развития, приверженность соответствующей правовой системе, форме правления.

Тот же динамизм конституционного правового развития ставит нерешенную пока проблему систематического издания переводов текстов конституций буржуазных государств, а также периодического переиздания крайне необходимой серии брошюр издательства «Юридическая литература» по государственному строю капиталистических стран. Что же касается учебников, то их составной частью должны непременно стать тексты буржуазных конституций или хотя бы соответствующие извлечения из них, ежегодно дополняемые. С такими предложениями следует, видимо, войти в издательство «Юридическая литература» через УУЗ МВД СССР.

Нельзя, наконец, не отметить, что место рассматриваемому здесь учебному курсу в структуре учебного плана определено неверно. Изучение институтов буржуазного государственного права должно начинаться, видимо, после глубокого и обстоятельного познания институтов советского государственного права и государственного права зарубежных социалистических стран, т. е. на втором курсе, не ранее. А острая идейно-политическая направленность курса требует еще и основательной научной подготовленности обучаемых.

О ПРЕПОДАВАНИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА В ВЫСШЕМ УЧЕБНОМ ЗАВЕДЕНИИ МВД СССР

В высших учебных заведениях системы МВД СССР преподавание международного права традиционно основывается на общей программе курса «Международное право», разрабатываемой для юридических институтов и юридических факультетов государственных университетов нашей страны. Эта программа для преподавателей международного права школ МВД—главный научно-методический документ. Однако сложность его использования заключается в том, что она рассчитана по крайней мере на 70-часовой курс лекций, в то время как новый учебный план в вузах МВД СССР предусматривает лишь 20 часов лекций и 10 часов семинарских занятий. При планировании занятий возникает вопрос, какие части курса международного права наиболее важны, каким темам следует отдать предпочтение и включить в тематический план, какие осветить схематично, а какие можно опустить. Иначе говоря, возникает проблема соотношения разделов учебной программы. Может ли преподаватель школы МВД игнорировать какие-либо разделы курса, и если нет, то каким образом в пределах 30-часовой учебной программы он должен осветить сложную дисциплину? Кроме того, нельзя забывать об общеобразовательной функции науки международного права, так как эта дисциплина несет высокий заряд юридической культуры будущим специалистам органов, внутренних дел. Вместе с тем данную учебную дисциплину необходимо преподавать с учетом специфики школы МВД. Борьба с преступностью—вот то основное направление деятельности органов внутренних дел, под углом зрения которого следует рассматривать преподавание всех юридических дисциплин, ибо задача школ МВД СССР—готовить сотрудников для совершенно особой сферы деятельности. В этой связи видеть в международном

праве только общеюридическую дисциплину было бы неправильно.

Международное право, его конкретные нормы стали вторгаться в повседневную жизнь многих органов государства, а не только Министерства иностранных дел, как это было еще сравнительно недавно. Статья 29 Конституции СССР торжественно провозглашает, что отношения СССР с другими государствами строятся на основе соблюдения ряда принципов, в числе которых закреплён принцип добросовестного выполнения обязательств, вытекающих из общепризнанных принципов и норм международного права, из заключённых СССР международных договоров. В статье 19 Закона СССР о порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров СССР констатируется, что «международные договоры СССР подлежат неукоснительному соблюдению Союзом Советских Социалистических Республик в соответствии с нормами международного права»¹.

Статья 21 указанного закона гласит: «Министерства, государственные комитеты, ведомства СССР, Советы Министров союзных республик и другие государственные органы, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые международными договорами СССР, обеспечивают выполнение обязательств, принятых по договорам Советской стороной, наблюдают за осуществлением принадлежащих Советской стороне прав, вытекающих из таких договоров, и за выполнением другими участниками договоров их обязательств».

Органы внутренних дел могут быть причастны к исполнению ряда договоров, в первую очередь договоров об оказании правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам, заключённым СССР с другими социалистическими странами, к соблюдению Консульских конвенций, а также к соблюдению некоторых ведомственных соглашений. Органам МВД нужны кадры, знакомые с этими договорами, владеющие методикой их выполнения. Здесь следует сказать, что Советский Союз заключил более двадцати договоров, в которых установлены иные правила, чем те, которые содержатся во внутреннем праве СССР, в связи с чем должны применяться правила международного договора. К этому числу относятся и договоры о правовой помощи.

¹ См.: Ведомости Верховного Совета СССР, 1978, № 28, ст. 439.

На знание таких договоров надо специально обращать внимание слушателей.

Международное право как учебная дисциплина из общеправовой, в значительной степени теоретической становится специальной дисциплиной, так как этот курс должен давать практические навыки будущим офицерам органов внутренних дел.

Опыт преподавания международного права в Карагандинской высшей школе МВД СССР в течение 1975—1978 гг. позволяет подвести некоторые итоги.

В теме «Население и международное право» программа курса «Международное право» предусматривает изучение ряда вопросов, относящихся к международному сотрудничеству в борьбе с преступностью, а именно: правовые основания и процедура выдачи уголовных преступников; многосторонние конвенции по проблемам борьбы с преступностью; роль Организации Объединенных Наций в деле борьбы с преступностью. Кроме того, предусматривается изучение вопросов, относящихся к правовой взаимопомощи стран социалистического содружества по уголовным и гражданским делам.

Указанным темам кафедры уделяет значительное внимание. В тематическом плане курса большое место занимают также вопросы гражданства, правового положения иностранцев, проблемы защиты прав человека, права убежища. Из темы «Международное морское право» выделяются разделы, касающиеся положения иностранных судов и их экипажей во внутренних морских портах, правовое положение континентального шельфа, территориальных вод и прилежащих зон. В теме «Дипломатическое и консульское право» особое внимание уделяется личным дипломатическим и консульским привилегиям и иммунитетам, а также привилегиям и иммунитетам сотрудников международных организаций.

С одобрения кафедры в тематический план учебного курса «Международное право» включена четырехчасовая лекция «Международное сотрудничество в борьбе с преступностью», в которой определенное место отведено формам и направлениям сотрудничества стран социалистического содружества в борьбе с правонарушениями. В лекции приводятся примеры такого сотрудничества, взятые из практики органов МВД социалистических стран, Слушатели на кон-

кретных примерах убеждаются, что эта сфера сотрудничества представляет собой практическую, повседневную деятельность правоохранительных органов стран социализма, в том числе органов МВД СССР.

Для закрепления положений данной темы проводится семинар, на котором проверяются знания договоров о правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам, заключенным СССР с другими социалистическими странами. Слушатели сдают коллоквиум в рамках рубежного контроля. Опыт показал, что слушатели, успешно сдавшие коллоквиум, успешно сдают и зачет по международному праву.

Дело в том, что разбор норм договоров о правовой помощи, регулирующих практику отношений социалистических государств в области борьбы с преступностью, позволяет слушателям убедиться в том, что в ряде случаев без знания основ международного права обойтись совершенно невозможно. Наоборот, отсутствие специальных познаний в этой области может привести к нарушению социалистической законности в деятельности органов внутренних дел. Понимание этого заставляет слушателей более заинтересованно и углубленно изучать и другие темы.

Подобные занятия проводятся и со слушателями заочного отделения. Офицеры-заочники занимаются решением конкретных задач с использованием положений договоров о правовой помощи. Задачи составляются на основе конкретных примеров из практики органов МВД социалистических стран, в первую очередь из практики МВД СССР. Затем на групповых занятиях в рамках консультаций проводится разбор решений этих задач, даются дополнительные вводные, что создает для слушателей обстановку штабного учения. Слушатели с интересом принимают участие в обсуждении всех вопросов, возникающих при решении задач, ставят при этом проблемные вопросы.

Приближение преподавания международного права к конкретным требованиям практической деятельности органов внутренних дел требует совершенствования методики обучения этой дисциплине, тематических планов, чтения лекций, проведения семинарских занятий. Вместе с тем представляется назревшим вопрос о подготовке и введении в систему

учебных заведений МВД специальной типовой программы курса «Международное право» для вузов МВД СССР, в которой учитывалась бы специфика профиля высших школ МВД. При этом необходимо, чтобы общие темы международного права могли получать максимально возможное освещение, не заслонялись бы темами специальными. Иными словами, необходима программа, которая, учитывая интересы подготовки специалистов органов внутренних дел, в то же время предусматривала бы необходимость воспитания у слушателей общеюридической культуры. Ведь курс международного права, читаемый в вузах, помогает углублять понимание существа советской внешней политики, авторитета Советского Союза в международной жизни, представляет широкие возможности для воспитания слушателей в духе социалистического интернационализма, уважения к суверенным правам народов, ненависти к расовому и национальному угнетению.

Представляется назревшим также чтение в вузах МВД СССР ряда важных тем из международного частного права. Поскольку в рамках существующего учебного курса практически невозможно выделить необходимое для этих целей время, было бы желательно, чтобы некоторые вопросы (например, порядок найма и увольнения иностранцев в СССР и граждан СССР в других странах) были освещены в курсе трудового права, а некоторые вопросы гражданско-правового значения (например, обложение налогами, обращение взыскания на имущество, заключение сделок, получение наследства иностранцами в СССР и гражданами СССР за границей) освещались в курсе гражданского и гражданско-процессуального права.

В настоящее время в высших школах МВД СССР ведется определенная научная и методическая работа, которая может служить достаточной базой для совершенствования преподавания международного права. В Киевской высшей школе МВД СССР им. Ф. Э. Дзержинского плодотворно работает доцент А. С. Гавердовский, в Академии МВД СССР—К. С. Родионов, проблемам специфики преподавания международного права уделяют внимание в Волгоградской высшей следственной школе и в некоторых других. Издаются научные труды, учебные пособия по проблемам, представляющим серьезный интерес для обучения слушателей осно-

вам международного права с учетом специфики вуза. Все это свидетельствует о том, что возникает определенная тенденция отхода от традиционного преподавания международного права, поиск нового.

Эта тенденция нуждается в теоретическом осмысливании, в методическом обосновании.

На наш взгляд, было бы желательно провести семинар-совещание преподавателей, ведущих курс международного права, с целью выработать критерии преподавания этой дисциплины, сопоставить то общее и особенное, что вытекает из специфики преподавания этого курса в вузах МВД СССР, а также попробовать составить костяк, схему будущей специальной программы курса международного права для высших учебных заведений МВД СССР.

Совершенствование содержания преподавания международного права должно положительно сказаться на качестве знания наших выпускников.

**ОПЫТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВЗАИМОСВЯЗИ
И УСТРАНЕНИЯ ДУБЛИРОВАНИЯ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ
СЕМИНАРСКИХ ЗАНЯТИЙ ПО ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВА
И ПРАВА И ГОСУДАРСТВЕННОМУ ПРАВУ СССР
И ЗАРУБЕЖНЫХ СОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ СТРАН**

Решения XXV съезда КПСС, майского и октябрьского (1977) пленумов ЦК КПСС, положения новой Конституции СССР, Конституций союзных и автономных республик, а также постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 18 июля 1972 года «О мерах по дальнейшему совершенствованию высшего образования в стране» ставят перед высшими учебными заведениями задачи улучшения качества обучения, совершенствования учебного процесса, повышения уровня воспитательной работы среди студентов.

Важная роль в их решении принадлежит семинарским занятиям. Этой форме обучения в Карагандинской высшей школе МВД СССР по дисциплинам «Теория государства и права» и «Государственное право СССР и зарубежных социалистических стран» отводится от 36 до 40% учебного времени, данного на преподавание указанных дисциплин.

Практика обучения в вузах выработала различные формы семинарского занятия: вопросно-ответная; реферативная; семинар-коллоквиум; семинар с выполнением письменной работы; семинары в классах программированного обучения и др.

Наиболее традиционной в нашей школе, особенно на первом курсе, является вопросно-ответная форма семинарского занятия или развернутая беседа.

Их достоинство заключается в том, что все слушатели готовятся по вопросам плана семинарского занятия, выносимого на обсуждение. Преимущество состоит также еще и в

том, что в процессе опроса слушателей можно глубоко и всесторонне раскрыть содержание рассматриваемых вопросов.

В сочетании с этой формой преподаватели кафедры государственно-правовых дисциплин широко применяют заслушивание сообщений по наиболее сложным вопросам продолжительностью от 7 до 10 минут с последующим их обсуждением, что позволяет подключить к семинарскому занятию слабоуспевающих и пассивных слушателей.

Для более глубокого уяснения понятийного аппарата преподаваемых дисциплин в конце семинарского занятия практикуется проведение коротких контрольно-письменных или закодированных опросов. Суть последних сводится к тому, что слушателям предлагается написанный на листе ватмана вопрос с готовыми ответами, причем только один ответ верный. Такой опрос позволяет в продолжение 3—5 минут опросить всех слушателей и тут же определить степень усвоения отдельных понятий.

Кроме того, организуются коллоквиумы, например, по знанию категорий теории государства и права.

По наиболее сложным темам преподаваемых кафедрой дисциплин два—три раза в семестр проводится рубежный опрос слушателей. Применяются и другие формы семинарских занятий, перечисленные выше.

Как правило, из-за большой часовой нагрузки одну и ту же дисциплину преподают два—три преподавателя, причем один читает лекционный курс, а семинарские занятия ведет другой.

Иногда одному преподавателю поручаются семинарские занятия по ряду дисциплин. На кафедре государственно-правовых дисциплин нашей школы такая практика имеет место. В частности, отдельные преподаватели ведут семинары по дисциплинам «Теория государства и права» и «Государственное право СССР и зарубежных социалистических стран».

Эта практика имеет определенные позитивные моменты, поскольку позволяет решить проблему взаимозаменяемости преподавателей, а также обеспечения взаимосвязи и устранения дублирования в процессе преподавания наук теории государства и права и государственного права СССР и зарубежных социалистических стран.

Преемственность и взаимосвязь обеспечиваются прежде всего на стадии составления тематических планов посредством их координации.

Преподаватели нашей кафедры, составляющие эти планы, координируют конкретные темы в целях обеспечения преемственности наук. Причем семинарские занятия по смежным темам закладываются с таким расчетом, чтобы их изучение максимально совпадало по времени.

В результате проблемы теории государства и права, имеющие общеметодологическое значение для науки государственного права СССР и зарубежных социалистических стран, изучаются более углубленно при проведении семинарских занятий по государственному праву СССР и зарубежных социалистических стран. Так, если при изучении темы «Социалистический государственный аппарат», заложенной в тематическом плане по теории государства и права, рассматриваются общие вопросы сущности и назначения социалистического государственного аппарата и его органов, то при проведении семинарских занятий по смежным темам по государственному праву СССР и зарубежных социалистических стран изучаются более углубленно конкретные виды органов государственной власти. На это отводится 12 часов, тогда как в теории государства и права на семинарские занятия по этой теме дано лишь два часа. Характерно, что семинар по указанной теме в теории государства и права проводится в конце первого семестра, а семинары по государственному праву СССР и зарубежных социалистических стран начинаются в начале второго семестра. При этом обеспечивается не только взаимосвязь наук, но и углубление знаний, поскольку отсутствует большой разрыв во времени.

Взаимосвязь наук обеспечивается также при разработке рабочих программ, в которых указываются пути и средства ее обеспечения.

Другим средством обеспечения взаимосвязи наук является конспектирование произведений классиков марксизма-ленинизма. Кафедрой разработан перечень первоисточников, обязательных для конспектирования, и график конспектирования конкретных работ по времени.

График составлен с таким расчетом, чтобы учесть своевременность конспектирования того или иного произведения

при подготовке к семинарским занятиям как по теории государства и права, так и по государственному праву СССР и зарубежных социалистических стран.

Преемственность, кроме того, обеспечивается продуманными планами семинарских занятий по указанным дисциплинам.

При составлении планов семинарских занятий по теории государства и права и государственному праву СССР и зарубежных социалистических стран налажен тесный контакт преподавателей, составляющих их.

Каждый вопрос, закладываемый в план, особенно по смежным дисциплинам, обеспечивает преемственность и взаимосвязь наук.

Планы семинарских занятий обязательно обсуждаются на заседании кафедры. Причем в обсуждении непременно участвуют все преподаватели, чтобы по каждому вопросу плана выработать единое мнение, единую методику рассмотрения в процессе проведения занятий.

Вместе с тем необходимо отметить, что взаимосвязи наук теория государства и права и государственное право СССР и зарубежных социалистических стран в определенной мере препятствует несовершенство ныне действующего учебного плана.

Как мы уже отмечали, теория государства и права является общеметодологической наукой для многих отраслевых наук, в том числе и для науки государственного права СССР и зарубежных социалистических стран, поэтому теория государства и права должна изучаться раньше, чем последние. Согласно же учебному плану эти курсы изучаются параллельно. В результате отдельные смежные темы по государственному праву СССР и зарубежных социалистических стран изучаются ранее, чем по теории государства и права.

Так, например, семинар на тему «Экономическая, классовая и политическая основы в СССР и зарубежных социалистических странах» проводится в ноябре, а семинарские занятия по смежной теме по теории государства и права «Сущность социалистического государства» — в декабре. Это, разумеется, несколько не способствует обеспечению взаимосвязи названных наук,

Несовершенство плана заключается еще и в том, что исторический материализм изучается на втором курсе, тогда как многие его категории являются основополагающими для теории государства и права и государственного права СССР и зарубежных социалистических стран.

Все это вызывает настоятельную потребность в совершенствовании учебного плана.

При проведении семинарских занятий по взаимосвязанным дисциплинам, в частности, по теории государства и права и по государственному праву СССР и зарубежных социалистических стран, злободневным является также вопрос об устранении дублирования, особенно по стыковым темам.

Возможность дублирования реально возникает при проведении занятий по темам: «Сущность социалистического государства, его задачи и функции», (теория государства и права) и «Основа экономической системы, классовая, политическая и социальная основы в СССР и зарубежных социалистических странах» (государственное право СССР и зарубежных социалистических стран), «Социалистический государственный аппарат» (теория государства и права) и «Система, основные принципы и порядок образования представительных органов государственной власти в социалистических странах» (государственное право СССР и зарубежных социалистических стран) и т. д.

Так, названным темам наиболее близки вопросы: «Органы социалистического государства, их классификация, ленинские принципы их организации и деятельности»—по теории государства и права и «Система органов государственной власти в социалистических государствах, основные принципы их организации и деятельности»—по государственному праву СССР и зарубежных социалистических стран.

Мы не ставим задачи исчерпывающе определить круг тем, по которым возникает опасность дублирования. Более важным является вопрос о методологических основах отграничения рассматриваемых вопросов при обсуждении их в ходе семинарских занятий. В основу их отграничения необходимо положить категорию марксистско-ленинской философии—соответствие общего и особенного.

Наука «Теория государства и права» вырабатывает общие научные понятия по важнейшим категориям государст-

ва и права, имеющие общеметодологическое значение для всехотраслевых наук. Государственное право СССР как отрасль социалистического права изучает нормы, регулирующие общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением государственной власти, закрепляющие национально-государственное устройство, а также основы правового положения личности.

При изучении вопроса «Понятие социалистического государственного аппарата» мы рассматриваем общее понятие механизма (аппарата) социалистических государств, систему его органов, выделяя при этом органы государственной власти, государственного управления, суд, прокуратуру, а также армию, органы МВД, КГБ.

Наука государственного права СССР более детально классифицирует органы государства в зависимости от вида их деятельности, форм ее осуществления, объема властных полномочий, способа образования.

Одной из мер, способствующих устранению дублирования в процессе преподавания названных наук, является согласование планов семинарских занятий, их взаимопосещение с последующим обсуждением преподавателями, ведущими эти дисциплины.

Возможность дублирования возникает и на других кафедрах.

Например, в план семинарских занятий по государственному праву СССР и зарубежных социалистических стран была включена тема «Организация и деятельность исполнительно-распорядительных органов государственной власти в социалистических странах».

Подобная тема имеется и в плане семинарских занятий по советскому административному праву, причем отдельные вопросы совпадают чуть ли не буквально.

В целях ликвидации дублирования по названной теме решением нашей кафедры эта тема была исключена из планов семинарских занятий по государственному праву СССР и зарубежных социалистических стран на 1978/79 учебный год. Высвободившиеся два часа были отведены на более глубокое изучение положений Конституции СССР и Конституций союзных республик,

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПОВЫШЕНИЯ ИДЕЙНО-
ТЕОРЕТИЧЕСКОГО УРОВНЯ ПРЕПОДАВАНИЯ
ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

XXV съезд КПСС, определяя конкретные пути решения социально-экономических задач, намеченных на десятую пятилетку, главный упор сделал на эффективность производства и качество работы. Повышение качества—это не только техническая и экономическая задача. Она охватывает все стороны хозяйственной деятельности и общественной жизни.

Критерием деятельности высшей школы также является качество подготовки специалистов для тех или иных отраслей народного хозяйства. Если говорить в этой связи об истории государства и права, то она как общественная наука об изучении одной из сторон прошлого человеческого общества совместно с другими общественными науками призвана формировать у будущих специалистов марксистско-ленинское мировоззрение, «раскрывать закономерный процесс движения человечества к коммунизму, изменение соотношения сил в пользу социализма, обострение общего кризиса капитализма, крушение колониальной системы империализма и его последствия, подъем национально-освободительного движения народов»

За основу своей работы кафедра взяла эти указания Программы КПСС и XXV съезда партии. Все преподаватели кафедры государственно-правовых дисциплин стремятся обеспечить высокий идейно-теоретический уровень преподавания, руководствуясь также постановлениями партии и правительства по вопросам высшего образования в стране, новой Конституцией СССР, приказами по организации учебного процесса в вузах МВД СССР. В повсе-

¹ Программа Коммунистической партии Советского Союза. — М., 1962, с. 128.

дневном учебно-методической работе используются современные научные данные, разнообразные методические приемы, направленные на развитие познавательных интересов, формирование профессиональной зрелости и идейной убежденности будущих специалистов органов внутренних дел СССР.

Путей к достижению высокого качества знаний немало. Это прежде всего укрепление дисциплины и повышение требовательности, привитие слушателям навыков настойчивости в учебе, развитие чувства глубокой личной ответственности за качество знаний, понимание того, что учение—неустанный и повседневный труд. Однако главное, чем мы должны руководствоваться в борьбе за высокое качество знаний,—это воспитание творческого интереса к знаниям. Мы знаем, что движущая сила нашего поведения и наших практических действий—интерес. Как же вызвать интерес к знаниям, как привить нашим слушателям постоянное стремление к их пополнению?

Тягу к знаниям могут вызвать только такие наши лекции и семинары, которые строятся на глубоком анализе явлений и процессов общественной жизни, освещают новейшие достижения науки и ставят вопросы, имеющие большое теоретическое и практическое значение.

Интерес к истории государства и права обусловлен прежде всего теснейшей связью ее с отраслевыми юридическими науками. Кроме чисто идеологического, воспитательного и познавательного, история государства и права имеет методологическое и практическое значение. Изучение истории права призвано выработать у юриста взгляд на право, как на живой организм, постоянно развивающийся и находящийся в теснейшем взаимодействии с развитием государства и с общими условиями жизни общества.

Знакомство с политическими системами прошлого облегчает изучение действующего права, помогает понимать события современности, а иногда предвидеть элементы будущего. В. И. Ленин обращал внимание на то, что история не идегвспять, история идет вперед неуклонно². Приобретая чув-

² См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 35, с. 383.

ство исторической перспективы, юрист гораздо глубже понимает действие правовых норм, историческая перспектива помогает ему преодолевать узкий практицизм.

Поэтому курс истории государства и права является как бы своеобразным введением в отраслевые юридические дисциплины, и серьезное его изучение, в том числе и изучение важнейших памятников права, совершенно необходимо не только для повышения качества историко-правовой подготовки слушателей и их общей юридической культуры, но и для серьезного и глубокого уяснения отраслей советского права, а также права зарубежных социалистических стран.

Для достижения этой цели, привития интереса слушателей к изучению истории государства и права преподаватели стремятся давать всестороннее обоснование излагаемого материала и развивать самостоятельность мышления и творческий подход к делу, внедряют прогрессивные методы обучения—обсуждение докладов и рефератов слушателей, дискуссии, письменные работы, конференции. Таким путем мы пытаемся дать возможность слушателям оттачивать и углублять свои теоретические знания, проявлять и развивать свою политико-юридическую зрелость и общественную активность.

Кафедра стремится к тому, чтобы все слушатели первого курса готовили доклады, рефераты и сообщения по отдельным узловым проблемам историко-правовой науки, монографическим работам виднейших советских историков государства и права, отдельным теоретическим статьям, опубликованным в нашей печати. Ежегодно во всех группах проводится по 2—3 контрольные работы по актуальным вопросам государства, права, законодательства. Большая подготовительная работа предшествует семинарским занятиям, которые проводятся в форме конференций. Продолжением разговора, начатого на семинарах, являются диспуты об избранной профессии, организуемые преподавателями.

Говоря о конференциях, докладах, рефератах, диспутах как важнейших средствах, обеспечивающих глубокое усвоение материала, следует подчеркнуть, что все эти формы проведения занятий дают положительные результаты лишь в том случае, если все слушатели хорошо подготовились к за-

нятию, проработали рекомендованную литературу и могут участвовать в споре со знанием дела.

Поэтому кафедра стремится обеспечить глубокое изучение каждым слушателем трудов основоположников марксизма-ленинизма, документов КПСС и международного коммунистического движения, докладов и выступлений руководителей Коммунистической партии и Советского правительства, нового конституционного законодательства, памятников права, нормативных актов, ведомственных приказов и указаний. Преподаватели добиваются безусловного конспектирования рекомендованной литературы, регулярно проверяют наличие и качество конспектов (с выставлением оценки), строят семинарские занятия таким образом, чтобы слушатели чаще обращались к работам К. Маркса, Ф. Энгельса, В. И. Ленина, партийным документам, докладам и выступлениям Генерального секретаря ЦК КПСС, Председателя Президиума Верховного Совета СССР тов. Л. И. Брежнева, законодательству, учились пользоваться конспектами.

Широкое использование активных средств и методов обучения помогает вырабатывать навыки самостоятельной работы. «Процесс обучения в вузе сегодня,—говорил на Всесоюзном слете студентов тов. Л. И. Брежнев,—все больше опирается на самостоятельную, близкую к исследовательской, деятельность студента»³.

Одной из форм самостоятельной подготовки слушателей является участие их в работе научного слушательского общества. Научные исследования слушателей первого курса наряду с другими задачами служат средством самостоятельного углубленного изучения учебных дисциплин первого года обучения, в том числе истории государства и права.

Опыт показывает, что слушатели, занимающиеся научной работой, как правило, более активны на семинарских занятиях, у них почти не бывает неудовлетворительных ответов, они лучше других знают преподаваемую дисциплину, на семестровых экзаменах показывают высокие знания.

Научно-исследовательская работа слушателей постоянно находится в поле зрения кафедры, периодически подводятся итоги и принимаются меры по ее совершенствованию.

ванию. Однако есть здесь и нерешенные проблемы, постановочные вопросы. В первую очередь низкий уровень научной работы. Далее. Требуются известные усилия преподавателей, направленные на то, чтобы оставить на курсе некоторую часть слушателей для продолжения научных исследований по истории государства и права.

Кроме того, в интересах дальнейшего совершенствования научной работы необходимо найти новые формы индивидуального подхода к наиболее подготовленным слушателям. Первым шагом в решении этого вопроса могут служить индивидуальные планы-графики поэтапной подготовки научного доклада. В последующем, опираясь на достигнутое, следует пойти на разработку межкафедральных сквозных (на весь четырехлетний период обучения) тем научных исследований по актуальным проблемам юридической науки.

Совершенствование преподавания истории государства и права находится в прямой связи с учетом профиля подготовки специалистов. Действующая программа учебного курса во многих темах содержит вопросы истории возникновения и развития полиции и тюремных учреждений эксплуататорских государств, советской милиции и исправительно-трудовых учреждений. Необходимость изучения этих органов законодательства, регулировавшего их организацию и деятельность, обусловлена самим предметом курса.

История государства и права на богатом фактическом материале показывает антинародную, эксплуататорскую сущность буржуазной полиции и буржуазных тюремных учреждений, со всей убедительностью доказывает преимущества советской милиции, гуманистическую сущность социалистической исправительно-трудовой политики, направленной на исправление и перевоспитание осужденных, социальную адаптацию лиц, отбывших наказание и ставших полезными обществу.

Историко-правовая наука вооружает слушателей марксистско-ленинским подходом к оценке политических и правовых учреждений прошлого и настоящего, позволяет понять закономерность и особенности развития Советского государства и права, воспитывает их в духе социалистического патриотизма и пролетарского интернационализма, непримиримости к буржуазной идеологии, ко всяким нарушениям со-

циалистической законности, строгого соблюдения ленинских принципов работы советского государственного аппарата.

Одним из приемов, с помощью которых кафедра стремится обеспечить яркое и доходчивое изложение учебного материала, является использование технических средств обучения. В лекционных залах с этой целью используются стационарные киноустановки, аппараты «ЛЭТИ» и «Протон», телеэпипроектор, телекодоскоп. В методическом кабинете кафедры также установлены стационарно, подведены к единому пульту управления и активно используются киноаппараты «Школьник», «Протон», «ЛЭТИ», аппарат для чтения «Микрофот», магнитофон. Силами преподавателей кафедры и с помощью слушателей изготовлены десятки диафильмов, плакатов, схем, телекарточек и т. д. В целях облегчения подбора необходимого материала для использования на том или ином занятии на кафедре имеется соответствующая картотека, а также разработан «Указатель об использовании современных технических средств в курсе истории государства и права».

Доказывать положительное значение использования технических средств нет необходимости. Демонстрация на лекции, семинаре в течение 3—4 минут отрывков из известных художественных и документальных кинофильмов (например, «Шестое июля», «Поднятая целина», «Обыкновенный фашизм» и др.), включение видеоманитофонной записи о работе XXV съезда КПСС, принятии Конституции СССР 1977 года и т. п. оказывают огромное эмоциональное влияние на слушателей, помогают сделать занятие более интересным и содержательным.

Такое построение занятий значительно повышает к ним интерес слушателей, способствует более глубокому усвоению первоисточников, документов партии и правительства, законодательства, специальной и мемуарной литературы, в частности, книг Генерального секретаря ЦК КПСС, Председателя Президиума Верховного Совета СССР тов. Л. И. Брежнева «Малая земля», «Возрождение», «Целина», Г. К. Жукова «Воспоминания и размышления» и т. д.

Эффективность будет выше, если получаемые в процессе учебных занятий, на лекциях знания слушатели будут дополнять, обогащать опытом политической, воспитательной работы, участием в жизни своей группы, партийной и комсо-

мольской организации, в жизни коллектива школы. Именно привлекая слушателей к посильному участию в общественных делах, мы можем обеспечить превращение их знаний в убеждения, проверить на деле, являются ли эти знания формальными или они стали определять все поведение человека.

Особенно важную роль в этом отношении играет введенная в нашей школе система общественно-политической практики, включающая работу слушателей в опорных пунктах правопорядка, инспекциях по делам несовершеннолетних, с трудновоспитуемыми подростками, в общеобразовательных средних школах и ГПТУ, исправительно-трудовых учреждениях. Преподаватели кафедры активно привлекаются к руководству отдельными формами общественно-политической практики слушателей: выступают с лекциями, докладами, беседами, организуют конференции, встречи с ветеранами органов внутренних дел, героями труда и войны и т. п.

В ходе общения со слушателями особенно важно знать их настроение, отношение к важнейшим государственно-правовым и политическим событиям внутри страны и за рубежом, не уходить от острых вопросов, которые они нам задают, вовремя давать ответы на них. Более того, мы должны сами ставить проблемы перед слушателями и вместе с ними разрешать их. Чем больше вопросов мы оставляем без ответа или отвечаем на них неубедительно, тем больше оставляем лазеек для различных кривотолков и искажений.

Но для этого мы должны сами много знать. Для усиления нашего идейного воздействия на слушателей, повышения идейно-теоретического уровня занятий необходима систематическая научная работа каждого преподавателя. Мы живем в такое время, когда идет стремительное развитие наук во всех областях. Для того, чтобы быть во всеоружии последних научных знаний и донести затем эти знания до слушателей, т. е. обеспечить преподавание на уровне современных достижений науки, необходима повседневная настойчивая работа.

Поэтому те требования, которые тов. Л. И. Брежнев в докладе на XXV съезде КПСС предъявил к нашим руководителям, мы можем полностью отнести и к преподавателям: они тоже должны органически соединять в себе партийность

с глубокой компетентностью, инициативой и творческим подходом к делу⁴.

В этой связи кафедра уделяет большое внимание научной и профессиональной квалификации преподавателей, что дополнительно также обеспечивает повышение идейно-теоретического уровня преподавания истории государства и права. Эта задача успешно решается. Все преподаватели имеют ученые степени и звания, прошли стажировку на ФПК и в практических органах внутренних дел, работают над перспективными научными исследованиями.

Повышение исследовательской активности и совершенствование профессионального мастерства преподавателей оказало благотворное влияние на учебный процесс. В последние годы все более высокими становятся показатели наших слушателей по итогам экзаменов. Растет число отличных и хороших оценок, уменьшается число двоек. В прошлом учебном году успеваемость повысилась на три процента.

Все это говорит о том, что усилия наших преподавателей, их кропотливый повседневный труд дают свои положительные результаты. Хотя мы, конечно, понимаем, что предстоит еще очень много сделать для повышения идейно-теоретического уровня занятий, совершенствования форм и методов преподавательской работы в свете тех задач, которые вытекают из решений XXV съезда партии, постановления ЦК КПСС «О мерах по совершенствованию подготовки партийных и советских кадров в республиканских и межобластных высших партийных школах».

⁴ См. Материалы XXV съезда КПСС.—М. Политиздат, 1976, с. 70

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ СВЯЗИ ТЕОРИИ С ПЕРЕДОВОЙ
ПРАКТИКОЙ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
В СОДЕРЖАНИИ ПРЕПОДАВАНИЯ СОВЕТСКОГО
ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА**

Проявляя постоянную заботу о дальнейшем совершенствовании высшего образования в стране, о подготовке высококвалифицированных и идейно закаленных кадров, ЦК КПСС уделяет огромное внимание повышению уровня марксистско-ленинских знаний, профессионального и методического мастерства профессорско-преподавательского состава кафедр общественных наук, а также юридических дисциплин, обеспечению единства обучения и воспитания, формированию коммунистического мировоззрения выпускников.

Овладение научным мировоззрением, учил В. И. Ленин, это не просто усвоение готовых знаний, оно осуществляется в неразрывной связи с практической деятельностью человека, строящего новое общество. «Перед вами, — говорил В. И. Ленин, обращаясь к советской молодежи, — задача строительства, и вы ее можете решить, только овладев всем современным знанием, умея превратить коммунизм из готовых заученных формул, советов, рецептов, предписаний, программ в то живое, что объединяет вашу непосредственную работу, превратить коммунизм в руководство для вашей практической работы»¹.

В документах КПСС особое внимание обращается на необходимость постоянного повышения идейно-теоретического уровня преподавания общественных наук, усиления связи теории с практикой, эффективности и действенности каждого занятия. Одним из важнейших факторов выполнения этих требований является существенное улучшение методики преподавания, внедрение новых форм, методов, передового опыта практики органов внутренних дел в преподавание.

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 41, с. 308.

В Отчетном докладе ЦК КПСС XXV съезду Коммунистической партии Советского Союза Генеральный секретарь ЦК, КПСС тов. Л. И. Брежнев отмечал, что «только на основе ускоренного развития науки и техники могут быть решены конечные задачи революции социальной — построено коммунистическое общество.

...Правильно говорится: нет ничего более практичного, чем хорошая теория»².

В плане решения общегосударственных задач приобретают огромное значение вопросы повышения эффективности высшего образования и, в частности, связь научной теории с передовой практикой органов внутренних дел.

На современном этапе коммунистического строительства необходимо давать слушателям не только знания, теоретические положения той или иной юридической дисциплины, но и постоянно подкреплять их примерами практики. В основе этой работы преподавателя лежат методологические положения марксизма-ленинизма о соотношении теории и практики. В. И. Ленин, останавливаясь на вопросах социалистических преобразований, писал, «что сейчас все дело в практике, что наступил именно тот исторический момент, когда теория превращается в практику, оживляется практикой...

когда в особенности верны слова Маркса: «всякий шаг практического движения важнее дюжины программ»³.

Усвоение теоретических положений науки слушателем состоит в отражении и закреплении в его памяти конкретных понятий, определений, положений, законов и т. д., которые необходимы для практической деятельности. Процесс получения и закрепления теоретических знаний определяется общей теоретической подготовкой слушателя, накопленным им личным опытом.

Тем самым весь процесс получения знаний носит единый и взаимосвязанный характер. Между тем эффективность обучения возрастает только тогда, когда преподаватель помимо теоретического материала приводит отдельные положения из практики органов внутренних дел. Здесь не

² Брежнев Л. И. Отчет Центрального Комитета КПСС и очередные задачи партии в области внутренней и внешней политики.—М.: Политиздат, 1976, с. 57.

³ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 35, с. 202,

допускается эмпиризм или практицизм, который порой сводит на нет теорию.

Готовя следователей высшей квалификации для органов внутренних дел, высшие учебные заведения МВД СССР стремятся проводить в учебный процесс ярко выраженную специализацию и профилизацию обучения. Это объясняется тем, что на следственной работе необходимо иметь специально подготовленных людей. В вузах МВД СССР преподавание ведется по многим юридическим дисциплинам, которые обычно подразделяются на профилирующие и непрофилирующие.

Некоторые авторы, желая оправдать необходимость узкой профилизации будущих следователей, считают, что практические навыки профессии следователя могут дать только такие предметы, как уголовное право, уголовный процесс и криминалистика, а также примыкающие к ним дисциплины: судебная медицина, психиатрия и психология, криминология и уголовная статистика, оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел и административная деятельность милиции, основы бухгалтерского учета и судебно-бухгалтерской экспертизы.

Все остальные юридические дисциплины (гражданское право и процесс, теория государства и права, международное право и др.) должны преподаваться с учетом специализации школы в области подготовки следователей. Значит, для соответствующих кафедр, объединяющих преподавание указанных дисциплин, встает проблема специализации⁴.

В Ташкентской высшей школе МВД СССР специализация проводится по подготовке работников уголовного розыска, профилактики и криминалистики. Поэтому кафедра государственно-правовых дисциплин строит преподавание объединяемых ею предметов, в которые входит советское гражданское право и процесс, а также трудовое право, на основе глубокого изучения вопросов, относящихся к гражданско-правовым, трудовым, брачно-семейным отношениям, которые попадают в поле зрения следователя, подчеркивает значение в его работе защиты гражданских, трудовых и

⁴ Гаврилов А. К. Некоторые проблемы специализации и профилизации обучения в Высшей следственной школе МВД СССР. — В кн.: Некоторые вопросы методики преподавания. — Волгоград; Высшая следственная школа МВД СССР, с. 10

других личных и имущественных прав и законных интересов советских граждан, а также прав государственных и общественных учреждений, предприятий и организаций.

Преподаватели кафедры на всех этапах обучения—с первого и до последнего курса — стремятся обеспечить связь теории с практической деятельностью органов внутренних дел. Начиная обучение первокурсников, преподаватели стараются раскрыть не только содержание изучаемого предмета, но и показать, какую практическую ценность представляет предмет в их будущей работе или в повышении общей юридической культуры.

В соответствии с Положением о советской милиции, введенном в действие с 1 июля 1973 года, одной из главных задач милиции является охрана социалистической собственности. Она решает ее не только путем принятия мер по предотвращению и пресечению преступлений и проступков на основании норм УПК и законодательства об административной ответственности, но и мерами гражданско-правового характера. «Милиция в соответствии с поставленными перед ней задачами,—указано в п. 9 Положения,—охраняет на основе договоров отдельные предприятия, сооружения и другие важные объекты по перечню, утверждаемому в установленном порядке, принимает меры к повышению надежности охраны таких объектов и сокращению расходов на нее».

Договоры, на основании которых подразделения милиции осуществляют охрану социалистической собственности, являются гражданско-правовыми. (Подтверждением положения о заключаемых договорах об охране объектов может служить, например, Типовой договор об охране объектов подразделениями вневедомственной охраны при органах милиции от 31 мая 1967 г. № ТД-7, а также договор, заключенный Ташкентским тракторным заводом с отделом вневедомственной охраны Куйбышевского района г.Ташкента на 1976 год).

Использование и соблюдение норм советского гражданского права органами внутренних дел связано с тем, что надлежащие органы, учреждения наделены правами юридических лиц (например, спецкомендатуры, тюрьмы, ИТУ), а потому и выступают в качестве участников гражданского оборота. Участие органов внутренних дел в гражданском

обороте имеет место в одних случаях в целях создания материальных ценностей в своей специальной деятельности, а также представляет собой основную форму связи с другими социалистическими организациями или предприятиями (например, РОВД, УВД, высшие школы МВД СССР и др).

Учитывая специфические условия отбывания наказания осужденными в местах лишения свободы, ИТУ привлекают осужденных для работы на объектах других министерств и ведомств. При изложении темы «Договор об использовании труда осужденных в деятельности хозяйственных организаций» преподаватели используют не только материалы Типового договора, но заключенные и исполненные уже договора, приводят примеры по вопросам возникновения разногласий и их урегулирования и т.д.

Теоретическое обучение гражданскому праву и процессу, отражая конкретные задачи органов внутренних дел, обеспечивает связь с практикой только тогда, когда преподавательский состав поддерживает тесный контакт с органами внутренних дел, оперативно обобщает их положительный опыт и внедряет его в учебный процесс.

Механизм этой связи должен найти свое отражение в учебных программах, тематических планах, учебных рабочих программах, графиках логической связи и взаимозависимости изучаемых дисциплин. Эта работа не завершается отдельным комплексом, а носит непрерывный, творческий характер, благодаря которому все ее стороны и звенья постоянно находятся в сложном взаимодействии, а сам процесс в конечном счете направлен на выработку у слушателя практических навыков.

**ПРИМЕНЕНИЕ ПРИБОРА «БПИ-2»
В ПРЕПОДАВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННО-
ПРАВОВЫХ ДИСЦИПЛИН¹**

Практическая деятельность специалиста органов внутренних дел требует тщательной профессиональной подготовки с учетом современного развития техники, тактики и способов борьбы с правонарушениями. Обеспечение такой подготовки связано с изысканием и внедрением новых средств и методов обучения. Среди них важное место занимают современные способы обеспечения наглядности и эффективного контроля в учебном процессе.

Применение наглядности, особенно с использованием технических средств обучения—ТСО, повышает эффективность усвоения учебного материала, способствует интенсификации учебного процесса, что в условиях стремительного роста потока научной информации чрезвычайно важно.

Не случайно в «Основных направлениях развития народного хозяйства СССР на 1976—1980 годы», принятых XXV съездом КПСС, указывается, что необходимо «активнее внедрять в учебный процесс технические средства и новые методы обучения... Улучшить оснащение лабораторий, учебных и учебно-методических кабинетов, мастерских современным оборудованием, приборами, инструментами, учебными пособиями»².

В этом свете одной из главных задач кафедр, всех преподавателей, учебного отдела школы является дальнейшее совершенствование содержания и методики применения технических средств обучения и контроля.

Методика применения ТСО—это составная часть педагогики, определяющая совокупность приемов, способов,

ника учебного отдела Минской высшей школы МВД СССР майор
вн. сл. Л. А. Лукашук.

² Материалы XXV съезда КПСС,—М.: Политиздат, 1977, с. 221

а также их последовательность при использовании ТСО в учебном процессе.

Методика применения ТСО устанавливает пределы, внутри которых творческий поиск преподавателя приводит к эффективному применению технических средств при изложении учебного материала.

Прежде чем приступить к непосредственному применению определенного вида технических средств, необходимо изучить его назначение, возможности, достоинства и недостатки.

Затем осуществляется выбор технических устройств в зависимости от целей занятий, условий и возможности их применения. Выбирая то или иное устройство, надо учитывать, что одну и ту же информацию можно передать с помощью различных устройств, но остановиться необходимо на том, которое может быть применено с наибольшим эффектом в каждом конкретном случае.

В настоящее время в нашей школе имеются следующие технические устройства обучения и контроля:

- звукоусилительная аппаратура;
- аппаратура для записи и воспроизводства звука (магнитофоны, электропроигрыватели);
- проекционная аппаратура («Протон», «Горизонт», «ЛЭТИ», кодоскопы, эпидиаскопы), киноустановки «Школьник», «Украина»;
- контролирующие устройства («БПИ-2», «БПИ-4», «АК-16»);
- оборудование класса программированного обучения «СКМ-4».

Выбрав то или иное техническое устройство, следует приступить к разработке и изготовлению самих средств обучения — иллюстративных материалов (носителей учебной информации), которые необходимо заложить в ТСО, или к отбору материалов, уже имеющихся на кафедре. При этом надо учитывать, что педагогическая ценность диапозитивов, диафильмов, кинофильмов, программ и технических средств контроля определяется как значимостью дидактического материала и его компоновкой, так и техническим качеством изготовления.

После этого преподаватель должен определить момент и длительность демонстрации материала в процессе проводи-

мых занятий, его количество (дозировку), целесообразность повтора отдельных его частей. Для этого следует, мысленно проанализировав ход будущих занятий, предположить возможность возникновения определенных педагогических ситуаций при применении ТСО и предусмотреть возможность действия при этих ситуациях.

Основное назначение технических средств контроля и самоконтроля — стимулирование регулярной, самостоятельной работы слушателей. Во-первых, такой способ контроля обязывает их систематически повторять изучаемый материал; во-вторых, регулярно проводимый программированный опрос позволяет слушателям контролировать свои знания и наверстывать упущенное.

Простейшим, но достаточно эффективным программированным контрольным приспособлением является прибор «БПИ-2» (в усовершенствованном варианте—«БПИ-4»).

Прибор состоит из корпуса, в пазах которого передвигается прозрачная пластина и кассета с программой. Программа—это лист бумаги стандартного формата, на левой половине которого расположены контрольные вопросы, на правой—правильные ответы на них. Программа помещена в кассету. В собранном виде кассета и пластина вдвинуты в корпус, прозрачная пластина при этом заперта.

Слушатели получают прибор при открытой верхней кассете. Нижнюю кассету необходимо открыть наполовину так, чтобы были видны формулировки вопросов.

Получив прибор, слушатели на чистом листе бумаги пишут номер варианта, свою фамилию, номер группы и число. Затем они должны написать ответы на поставленные вопросы.

Подготовив их, слушатель закладывает листок в верхнюю кассету и крышкой закрывает ее. После этого нижняя кассета свободно выдвигается до конца, и слушатель тут же может сверить свои ответы с ответами правильными.

В педагогической практике могут быть применены различные методы использования прибора «БПИ-2» (4). Вот некоторые из них: контроль обезличенный, контроль персональный, самоконтроль.

Обезличенный контроль следует применять, когда необходимо получить информацию о качестве усвоения учебного материала группой, без учета успехов отдельных слушате-

лей. При этом виде контроля листы с контролируемыми ответами слушателями не подписываются, так как подсчитывается общее количество ошибок, допущенных всеми слушателями группы.

вопрос допущено 0 ошибок, на II—27, на III—2, на IV—0 и т. д., то преподаватель сразу видит, что материал II вопроса (в данном примере) 90 процентов слушателей группы не усвоили и т. п. При этом надо предусмотреть, что при нескольких вариантах программы под одинаковым порядковым номером должны стоять вопросы, отражающие один и тот же учебный материал.

При персональном контроле на листе с контрольными ответами должна обозначаться фамилия слушателя и другие необходимые данные. Это позволит дать оценку его знаниям и провести индивидуальную работу по допущенным ошибкам.

Самоконтроль предусматривает самостоятельную работу слушателей по контролю своих знаний и исправлению допущенных ошибок. Ключи от приборов могут выдаваться слушателям или оставаться у преподавателя.

Несомненным достоинством прибора «БПИ» является обеспечение немедленного подтверждения правильности или ошибочности ответа. Это позволяет слушателям безотлагательно определить и исправить свои ошибки и препятствует запоминанию ошибочных ответов.

Кроме того, использование прибора экономит время преподавателя, повышает частоту контроля и самоконтроля. Использованию прибора предшествует определенная работа по подготовке дидактического материала.

Прежде всего необходимо разработать несколько вариантов вопросов и ответов по той или иной теме курса. Практически их количество может быть от одного до числа слушателей в группе, но оптимальное количество вариантов от трех до шести.

Число вопросов в каждом варианте зависит от объема ответов на эти вопросы и от времени, отводимого на проверку. Дело в том, что на листе бумаги, вставляемом в прибор, в левой половине размещается вопрос, в правой ответ. Поэтому, если ответы на вопросы объемные, то, естественно, и вопросов должно быть меньше. Если учесть также, что проверка знаний слушателей с помощью прибора «БПИ-2» (4) может проводиться в течение одного-двух ча-

сов, то и число вопросов может колебаться в относительно широких пределах. От качества вопросов, от методики их составления во многом зависит успех применения прибора.

Вопросы формулируются так, чтобы они были ясными и понятными слушателям.

Структура вопроса должна быть односложной, не допускающей различных толкований. Текст вопросов очищается от так называемых слов-определителей, которые раскрывают правильный ответ. Так, слова **все, всегда, никакой, никогда, невозможно** и другие практически указывают на неверность каких-либо высказываний, содержащих эти слова. Слова же обычно, иногда, часто, кое-где и другие — на спорность высказываний.

Прибор «БПИ-2» (4) более известен в Белоруссии³, и, возможно, поэтому в приказе № 113 МВД СССР о нем специально не говорится.

Задание для «БПИ-2» может быть составлено по любой дисциплине, по всякой теме.

Количество разрабатываемых вопросов ограничено (два-три вопроса), так как все ответы могут занять только одну рукописную страницу.

Следует составлять такие вопросы, ответы на которые могут быть краткими. «Перечислите элементы политической системы социалистического общества по новой Конституции СССР» (теория государства и права), или «В каком году была принята Конституция США?», «Когда произошла буржуазная революция в Англии?», «Назовите важнейшие этапы буржуазной революции во Франции» (история государства и права).

В качестве примера можно привести два варианта задания для «БПИ-2», составленного на кафедре государственно-правовых дисциплин нашей школы ст. преподавателем кандидатом юридических наук Н. А. Слободчиковым.

Тема: «Функции социалистического государства»

Вариант первый

Вопрос. Что является критерием отграничения функций социалистического государства друг от друга?

Ответ: Критерием отграничения функций социалистического государства друг от друга является объект государственного воздействия.

³ БПИ— Белорусский ордена Трудового Красного Знамени политехнический институт, в котором создан этот прибор.

Вопрос. Как подразделяются функции социалистического государства в зависимости от сферы действия (примеры)?

Ответ: В зависимости от сферы действия функции социалистического государства подразделяются на внутренние (например, культурно-воспитательная) и внешние (например, оборона страны).

Вопрос: Назовите внешние функции социалистического государства.

Ответ: К внешним функциям социалистического государства относятся: 1. Оборона страны. 2. Взаимопомощь и братское сотрудничество государств мировой системы социализма. 3. Борьба за мир и мирное сосуществование с капиталистическими государствами. 4. Поддержка национально-освободительного движения и сотрудничество с развивающимися странами.

Вариант второй

Вопрос: Что понимается под функцией социалистического государства?

Ответ. Под функцией социалистического государства понимаются выражающие его классовую сущность и социальное назначение основные направления деятельности по решению задач строительства социализма и коммунизма.

Вопрос. Как подразделяются функции социалистического государства в зависимости от времени их действия (примеры)?

Ответ. В зависимости от времени действия функции социалистического государства подразделяются на временные (например, функция подавления сопротивления эксплуататорских классов) и постоянные (например, хозяйственно-организаторская функция).

Вопрос. Назовите внутренние функции социалистического государства.

Ответ. К внутренним функциям социалистического государства относятся: 1. Хозяйственно-организаторская. 2. Культурно-воспитательная. 3. Регулирования меры труда и меры потребления. 4. Охраны социалистического правопорядка. 5. Подавления сопротивления свергнутых эксплуататорских классов. 6. Охраны социалистической собственности,

Раздел второй

**Конституция СССР и вопросы социалистического
государства и права в современный период**

НОВАЯ КОНСТИТУЦИЯ СССР И ДАЛЬНЕЙШЕЕ ОБОГАЩЕНИЕ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ РАЗВИТИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ СОЦИАЛИЗМА

Принятие новой Советской Конституции увенчало громадную работу Коммунистической партии Советского Союза в области теории и практики совершенствования политической системы развитого социалистического общества.

«Важным направлением всей нашей работы по коммунистическому строительству, — отмечается в Отчетном докладе ЦК XXV съезду КПСС, — является всестороннее развитие политической системы советского общества. Речь идет о совершенствовании социалистической государственности, о дальнейшем развитии социалистической демократии, об укреплении правовой основы государственной и общественной жизни, об активизации деятельности общественных организаций»¹.

Правильное функционирование политической системы общества и прежде всего многогранная, опирающаяся на данные науки и богатый исторический опыт деятельность Коммунистической партии служат решению задач руководства обществом, идущим к коммунизму.

Преамбула новой Конституции СССР закрепляет, что развитое социалистическое общество — это «общество подлинной демократии, политическая система которого обеспечивает эффективное управление всеми общественными делами, все более активное участие трудящихся в государственной жизни, сочетание реальных прав и свобод граждан с их обязанностями и ответственностью перед обществом»². Эта конституционная установка способствует разработке теории политической системы развитого социализма, поиску все бо-

¹ Материалы XXV съезда КПСС — М.: Политиздат, 1976, с. 81.

² Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик, — М., 1977, с. 4—5.

лее эффективных форм и методов осуществления политической власти в социалистическом обществе.

Предлагаемая статья ограничивает свою задачу характеристикой наиболее общих черт политической системы развитого социализма, ее политических институтов, ставших объектом регулирования со стороны Основного Закона нашего государства.

Политическая система социалистического общества — «сложный, разветвленный и вместе с тем диалектически взаимосвязанный и целостный комплекс государственных и общественных организаций и учреждений, а также определяющих их деятельность и связывающих их воедино норм, традиций, посредством которых осуществляется государственная власть, управление всеми делами общества, решение экономических, политических и культурно-воспитательных задач коммунистического строительства. Политическая система охватывает отношения между классами и социальными слоями, нациями и народностями, обществом, коллективом и личностью»³. Непосредственными субъектами политической системы являются государство, КПСС и общественные организации. Особую роль в политической системе Советского государства играют трудовые коллективы, роль которых определена в ст. 8 Конституции СССР.

В условиях развитого социализма все полнее проявляются возможности и преимущества советской политической системы по сравнению с буржуазным политическим строем. Для политической системы социализма на всех этапах развития характерной является ее подлинно народная сущность.

Политический строй, политическая власть при социализме—это «открытая для всех, делающая все на виду у массы .., прямой и непосредственный орган народной массы и ее воли»⁴. В условиях развитого социализма качественно изменяется социальная база политической системы, поскольку ее фундаментом является все более укрепляющаяся социальная однородность советского народа как исторически сложившейся новой общности людей. Достигает высокой функциональной

³ Топорнин Б. Н. Политическая система социализма—М. 1972, с. 9, также Чехарин Е. М. Советская политическая система в условиях развитого социализма.—М., 1975; Политические системы современности.—М., 1978, и др.

⁴ Ленин В. И: Полн. собр. соч., т. 12, с. 319.

определенности и структурная организация политической системы развитого социализма как комплекс органически взаимосвязанных государственных и общественных организаций, осуществляющих под руководством КПСС управление политическим, экономическим и социальным развитием общества.

«Сростом объема и усложнением задач социалистического и коммунистического строительства, все более активным и действенным участием самых широких трудящихся масс в процессах выработки и реализации политики возрастает значение оптимального распределения труда по управлению делами общества между звеньями механизма демократии в каждом из этих звеньев»⁵.

Новая Конституция СССР четко определяет полномочия каждого из звеньев единого политического организма. Так, «Советы народных депутатов, — гласит ст. 93 Конституции, — непосредственно и через создаваемые ими органы руководят всеми отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, принимают решения, обеспечивают их исполнение, осуществляют контроль за проведением решений в жизнь».

Статья 7 фиксирует компетенцию общественных организаций. Задачи КПСС как направляющей и руководящей силы советского общества изложены в ст. 6 и т.д. Такая четкая регламентация функциональной деятельности положительно сказывается на более всестороннем и глубоком познании и использовании объективных закономерностей в каждой из составных частей политической системы и всей системы в целом и способствует созданию более высокого уровня целостности, единства, органической взаимосвязи и взаимозависимости элементов единого политического организма.

Создание такой целостной политической организации советского общества стало возможным благодаря полному господству социалистической собственности, социально-политическому единству советского народа как новой исторической общности людей, руководству Коммунистической партии.

Целенаправленное, скоординированное развитие всех составных частей политической системы социализма обеспечивает Коммунистическая партия. Новая Конституция в ст. 6 определила роль КПСС как руководящей и направляющей силы советского общества и государства, ее место в политической системе СССР, установила четкие конституционные рам-

⁵ Политические системы современности, — М., 1978, с. 109.

ки деятельности партийных организаций. В ней закреплён важнейший принцип: «Все партийные организации действуют в рамках Конституции СССР». Эта норма направлена на ещё большее повышение роли Конституции СССР как Основного Закона, четкое распределение задач и функций партии и других институтов нашей политической системы.

Такой подход имеет не только принципиальное, но и огромное практическое значение и позволяет повысить эффективность всего дела руководства социалистическим обществом, ещё более последовательно осуществлять научные принципы управления. Вооружённая марксистско-ленинским учением Коммунистическая партия определяет генеральную перспективу развития общества, линию внутренней и внешней политики СССР, руководит великой созидательной деятельностью советского народа, придает планомерный научно обоснованный характер его борьбе за победу коммунизма.

«Смысл партийного руководства, — отмечает тов. Л. И. Брежнев, — состоит в том, чтобы обеспечить нерушимое идейно-политическое единство всего общества, обеспечить целенаправленное, скоординированное развитие всех составных частей общественного организма. Кроме Коммунистической партии, у нас нет и не может быть другой политической организации, которая учитывала бы интересы и особенности существующих у нас классов и социальных групп, всех национальностей и народностей, всех поколений, сочетала эти интересы в своей политике. Партия заботится о том, чтобы мелкие и мельчайшие ручейки текущих повседневных дел гармонично сливались в единый могучий поток»⁶.

Роль руководящей и направляющей силы в борьбе трудящихся за свержение господства эксплуататорских классов, а затем в строительстве социализма и коммунизма Коммунистическая партия завоевала своей упорной и кропотливой работой в массах. Все достижения советского народа прямо и неразрывно связаны с деятельностью партии. «Она достойно выполняет роль политического вождя рабочего класса, всех трудящихся, всего народа. Вновь проявились сила научного предвидения, и реализм политики партии, ее способность направлять энергию масс на решение задач коммунистического строительства.

Наша партия высоко несет революционное знамя марк-

⁶ Брежнев Л. И. Вопросы развития политической системы советского общества.—М. 1977, с. 84.

сизма-ленинизма и пролетарского интернационализма, с честью осуществляет свою историческую миссию, неустанно борется за торжество коммунистических идеалов»⁷.

Дальнейшее возрастание роли и значения Коммунистической партии в политической системе социалистического общества—процесс, развивающийся в силу объективных потребностей социалистического и коммунистического строительства. Главными предпосылками этого процесса являются рост объема и усложнение задач общественных преобразований, что требует высокого уровня политического и организационного руководства, подъема творческой активности масс, все увеличивающегося вовлечения широких масс трудящихся в управление делами общества, дальнейшее расширение и углубление социалистической демократии, возрастающее значение марксистско-ленинского учения, воспитательной работы в обществе, развитие идеологической борьбы.

Возрастание руководящей роли партии предопределяется развитием самой партии, усилением ее марксистско-ленинской закалки, ее боеспособности, повышением уровня ее теоретической и практической деятельности, совершенствованием форм и методов партийного руководства. Политическая, организационная и идеологическая деятельность партии, направленная на строительство коммунизма, является высшим критерием ее классовости. «В условиях развитого социализма,—отмечает XXV съезд КПСС,—когда Коммунистическая партия стала партией всего народа, она отнюдь не утрачивает своего классового характера. По своей природе КПСС была и остается партией рабочего класса»⁸.

Вывод съезда КПСС о сохранении классовой природы Коммунистической партии и на этапе развитого социализма имеет чрезвычайно важное значение как для правильного понимания органической взаимосвязи классового и общенародного в деятельности партии, так и для критики буржуазных и ревизионистских идеологов о сущности Коммунистической партии в социалистическом государстве. Защитники буржуазии не понимают или не хотят понять, что роль, которую играет партия коммунистов в условиях социализма, не сравнима с ролью буржуазных партий в капи-

⁷ Материалы XXV съезда КПСС.—М.: Политиздат, 1977, с. 62.

⁸ Там же, с. 63.

талистических странах. КПСС—партия рабочего класса — авангард советского народа, в ней собрано самое передовое, революционное, все лучшее, что есть в среде рабочих, крестьян и интеллигенции. Одновременно это плоть от плоти всего народа. «Пытаться противопоставить партию и народ друг другу,—отмечал тов. Л. И. Брежнев,—рассуждать о «диктатуре партии»—это все равно что пытаться противопоставить, скажем, сердце всему остальному человеческому организму»⁹.

Выработка задач и перспектив общественного развития страны, политической линии на мировой арене становится все более важной частью процесса руководства в условиях гигантского роста масштабов экономики, углубления социальных задач, усложнения проблем международной жизни. Только партия как авангард народа может с успехом выполнять такую важнейшую функцию. Она является штабом теоретической и политической жизни страны. Коммунисты — не группа функционеров, представленных в руководящих органах партии, как это имеет место в буржуазных партиях. Коммунисты — более чем 16-миллионный актив и передовой отряд народа. Все они повседневно и постоянно участвуют в выполнении самых разнообразных задач управления обществом и государством на всех уровнях. В этом принципиальная особенность нашей политической системы, в этом ее неизмеримое преимущество по сравнению с буржуазной системой, в которой управление — привилегия начальствующих лиц, представляющих интересы господствующего класса.

Наша партия исходит из того, что укрепление социалистической государственности, органически сочетаемое с совершенствованием социалистической демократии, составляет самую суть единого процесса развития политической системы, всей политической надстройки социализма. Основным ее звеном является Советское государство, которое партия использует как политический инструмент для последовательного осуществления великой программы формирования новой системы общественных отношений. Возникнув как государство диктатуры пролетариата, оно вследствие происшедших в советском обществе глубоких социально-экономических преобразований стало общенародным. «В

⁹ Брежнев Л.И. О Конституции СССР—М., 1977, с. 47—48.

результате сближения различных форм социалистической собственности, постепенного стирания существенных различий между городом и деревней, умственным и физическим трудом, перехода на идейно-политические позиции рабочего класса всех трудящихся реальные интересы и цели, социальные идеалы и психология всех слоев населения сблизились у нас, как никогда ранее. На этой основе произошли существенные изменения и в политической системе общества. Суть их — в перерастании государства диктатуры пролетариата в общенародное социалистическое государство»¹⁰.

Этот исторической важности факт нашел отражение в новой Конституции в ст. 1: «Союз Советских Социалистических Республик,—определяет она, — есть социалистическое общенародное государство, выражающее волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей страны». Общенародное государство закономерно выросло из государства диктатуры пролетариата. Оба они тесно взаимосвязаны, хотя представляют собой два этапа в развитии одного и того же социалистического государства. В соответствии с объективными условиями Советское государство, ставшее общенародным, не утрачивает своей классовой сущности, оно служит мощным орудием осуществления до конца всемирно-исторической миссии рабочего класса—построения бесклассового коммунистического общества. Именно это как высшая цель его деятельности закреплено в Конституции. Советское государство остается классовым, поскольку существуют классы. Оно является классовым и потому, что вместе с братскими странами ведет на международной арене классовую борьбу в политической, экономической и идеологической областях. Общенародное государство выступает как политическая надстройка над экономикой развитого социализма и представляет собой новую ступень в развитии социалистического государства. Прежде всего оно реализует политическую власть всего народа, является воплощением всенародной демократии, открывающей самые широкие возможности управления страной и пользования всеми правами и свободами для всех трудящихся, всего народа без каких-либо изъятий. «...Наше общество развитого социализма,—

подчеркивает тов. Л. И. Брежнев, — стало и обществом развитой социалистической демократии. **На этапе зрелого социализма, в условиях общенародного государства все более широкое и активное участие трудящихся масс в управлении жизнью страны прочно утвердилось как центральное направление политического развития советского общества»¹¹.**

Являясь важным этапом в развитии советской государственности и социалистического демократизма, общенародное государство служит необходимой вехой на пути к коммунистическому самоуправлению, к отмиранию государства. «Развитие социалистической государственности постепенно приведет к преобразованию ее в общественное **коммунистическое самоуправление»¹².**

Построение развитого социализма в СССР, достижение социально-политического и идейного единства советского народа, развитие демократии, постоянно возрастающее вовлечение широких масс в государственную работу неразрывно сливаются с процессом перерастания социалистической государственности в коммунистическое самоуправление. Уже сейчас происходит процесс складывания в недрах политической системы социализма форм и методов коммунистического общественного самоуправления, которое непосредственно вырастает из политической системы развитого социализма и в настоящее время во многом характеризуется чертами, специфическими для коммунистического общественного самоуправления, когда участие в управлении становится для каждого жизненной потребностью.

Свое творческое развитие вопросы социалистической государственности получают и в четком определении главных задач, которые призвано решать общенародное государство, в осуществлении построения бесклассового коммунистического общества. Это создание материально-технической базы коммунизма, совершенствование социалистических общественных отношений и преобразование их в коммунистическое воспитание человека коммунистического общества, повышение материального и культурного уровня жизни трудящихся, обеспечение безопасности страны, содействие укреплению мира и развитию международного сотрудничества.

¹¹ Брежнев Л. И. Исторический рубеж на пути к коммунизму, с. 13.

¹² Программа Коммунистической партии Советского Союза. — М., 1976, с. 109.

Утвердившаяся в нашей стране плановая социалистическая система хозяйства является реальным воплощением идеи управления экономикой самим народом. Экономика развитого социализма представляет собой единый народнохозяйственный комплекс. «Руководство экономикой, — закрепляет ст. 16 Конституции СССР, — осуществляется на основе государственных планов экономического и социального развития с учетом отраслевого и территориального принципов при сочетании централизованного управления с хозяйственной самостоятельностью и инициативой предприятий, объединений и других организаций. При этом активно используются хозяйственный расчет, прибыль, себестоимость, другие экономические рычаги и стимулы».

Такое четкое определение в Основном Законе страны характера руководства экономическим и социальным развитием, закрепление комплексного подхода к решению крупных народнохозяйственных проблем в качестве важнейшего требования имеет принципиальное значение для последовательного проведения в жизнь экономической стратегии партии. Образцом подлинно творческого комплексного подхода к руководству экономикой, решению народнохозяйственных задач стал июльский (1978 г.) Пленум ЦК КПСС, документы которого служат программой динамичного развития сельского хозяйства. Рассчитанные на длительную перспективу решения Пленума являются по сути дела прямой реализацией многих положений нашей Конституции.

Новая Конституция, широко характеризуя задачи и функции государства по руководству народным хозяйством, показывает всему миру подлинное назначение социалистического государства как эффективного орудия преумножения общественного богатства, повышения благосостояния людей. Основу нашего государства Конституция выражает в следующих словах: «Высшая цель общественного производства при социализме — наиболее полное удовлетворение растущих материальных и духовных потребностей людей» (ст. 15).

Советское государство последовательно осуществляет планы дальнейшего повышения благосостояния народа. Так, в первом полугодии 1978 г, по сравнению с соответствующим периодом прошлого года среднемесячная плата рабочих и служащих в СССР увеличилась на 3,4%. С учетом общественных фондов потребления ее размер составляет 216 руб. в

месяц. Оплата труда колхозникам возросла на 5%. Растут выплаты и льготы за счет общественных фондов потребления. В истекшем полугодии они увеличились по сравнению с соответствующим периодом прошлого года на 6,6%, а общий их объем превысил 50 млрд. руб. Приняты и осуществляются решения о введении бесплатного пользования школьными учебниками, о дальнейшем улучшении пенсионного обеспечения колхозников, развитии строительства индивидуальных жилых домов для тружеников села за счет кредитов госбанка и др.¹³

Конституция СССР, предусматривая специальную главу «Социальное развитие и культура», определяет масштабы и содержание деятельности государства в сфере социально-культурного развития общества, в создании условий, обеспечивающих всестороннее, гармоничное развитие личности. Только при активной и целенаправленной организаторской и регулирующей деятельности социалистического государства может быть выполнена задача воспитания человека коммунистического общества. Эта деятельность направлена на стирание классовых различий, существенных различий между городом и деревней, умственным и физическим трудом, всестороннее развитие и сближение всех наций и народностей СССР.

Всенародное государство ставит своей задачей расширение реальных возможностей для применения гражданами своих творческих сил, способностей и дарований, для всестороннего развития личности, оно заботится об улучшении условий и охраны труда, его научной организации, о сокращении, а в дальнейшем и полном вытеснении тяжелого ручного труда на основе комплексной механизации и автоматизации производства.

Определяя роль общенародного государства в области социально-культурного развития нашего общества, новая Конституция еще раз подтвердила, что все преобразования, все перемены, которые совершаются в нашей стране, направлены прежде всего на обеспечение каждому человеку подлинно человеческих условий жизни. Она вновь убедительно показала, что понятия свободы, прав человека, демократии и соци-

¹³ См.: Кузнецов В. Новая Конституция СССР действует, живет, работает—Правда, 1978, 6 окт.

альной справедливости наполняются действительным содержанием только в условиях социализма¹⁴.

Мощь Советского государства и всех его органов определяется прежде всего сознательностью и организованностью граждан, социальной активностью трудящихся и их объединений. В наши дни полностью сохраняет актуальность последовательно осуществляемое партией ленинское указание о том, что «социалистическое государство сильно сознательностью масс». «Демократия, — отмечает тов. Л. И. Брежнев, — для насне просто благо, а жизненно необходимое условие всей нашей деятельности»¹⁵. Всемирное укрепление социалистического общенародного государства, улучшение работы всех звеньев аппарата, повышение роли и ответственности представительных органов, обеспечение неукоснительного соблюдения социалистической законности во всех сферах общественной жизни, привлечение к участию в решении этих задач, к управлению всеми сферами государственной, хозяйственной и общественной жизни все большего числа граждан — вот главные линии дальнейшего прогресса советской государственности.

Ведя большую работу по укреплению советского общенародного государства, КПСС повседневно проявляет заботу о повышении роли и совершенствовании деятельности Советов. «В области государственного строительства, — отмечалось на XXV съезде КПСС, — особое внимание партия уделяет работе Советов»¹⁶. Успешное решение Советским социалистическим государством стоящих перед ним сложных задач по государственному руководству строительством нового общества прежде всего обусловлено тем, что его фундамент, политическую основу составляют Советы народных депутатов, через которые народ осуществляет государственную власть (ст. 2 Конституции СССР).

Все более полно воплощается в жизнь ленинское положение о том, что Советы являются единственной основой всей государственной власти, всего государственного аппарата. Введение в Конституцию новой главы о Советах народных де-

М. 1977, с. 9.

¹⁵ Брежнев Л. И. Вопросы развития политической системы советского общества, с. 61.

¹⁶ Материалы XXV съезда КПСС, с. 81.

путатов и порядке их избрания — одно из проявлений той большой заботы, которую в последние годы проявляет наша партия о всемерном возрастании роли Советов, повышении их авторитета, совершенствовании их организации и деятельности. Сам по себе факт урегулирования статуса депутатов Основным Законом служит важным средством повышения авторитета и активности выборных представителей народа. Главное в том, что сейчас в одном едином акте одновременно урегулированы все основные моменты, определяющие положение депутатов Советов всех звеньев. Этим обосновывается не только общность принципиальных начал деятельности депутатов различных Советов, но и единство принципов взаимоотношений выборных представителей народа со всеми государственными органами, общественными организациями и должностными лицами. Конституционное закрепление необходимых гарантий депутатской работы обеспечивает все возможности для полного использования депутатами предоставленных им прав — важного средства безусловного выполнения ими возложенных на них обязанностей.

Конституция служит выражением незыблемости главной идеи социалистической демократии, состоящей в безусловном верховенстве и абсолютной непререкаемости воли народа. Она со всей очевидностью показывает, что вся советская государственная организация, в том числе и представительные органы государственной власти, всецело стоят на службе интересов народа, что советские депутаты — не какая-либо привилегированная группа, а составная часть народа, призванная им к выполнению ответственного общественного долга.

Существенно важное теоретическое и практическое значение имеет сформулированный в речи на заседании Президиума Верховного Совета СССР 17 июня 1977г. вывод о том, что «любой наш Совет есть частица верховной власти, что он не только наделен полномочиями решать все вопросы, отнесенные к его компетенции, но и выступает как проводник общегосударственных решений»¹⁷. Единая государственная власть осуществляется через ее высшие и местные органы. Статья 89 Конституции провозглашает: «Советы народных депутатов — Верховный Совет СССР, Верховные Советы союзных республик, Верховные Советы автономных республик, краевые, областные Советы народных депутатов, Советы народных де-

¹⁷ Брежнев Л. И. Вопросы развития политической системы советского общества, с. 437.

путатов автономных областей и автономных округов, районные, городские, районные в городах, поселковые и сельские Советы народных депутатов — составляют единую систему органов государственной власти». Они развиваются как единая система органов, осуществляющих всю полноту государственной власти как в центре, так и на местах. Это способствует укреплению единства в разработке и осуществлении государственной политики, учету взаимодействия общегосударственных, республиканских и местных факторов, сочетанию отраслевого и территориального аспектов в управлении.

Но единство Советов не только не исключает, а, напротив, предполагает рациональное распределение труда по управлению между отдельными звеньями этой системы, уточнение их компетенции, учет специфики форм и методов работы. Закрепление в Основном Законе единства системы Советов находит свое концентрированное выражение в деятельности высшего органа власти страны — Верховного Совета СССР, депутаты которого представляют все население страны, все нации и народности Советского Союза. Исключительной его прерогативой является законодательная деятельность.

Новая Конституция определяет важнейшие направления дальнейшего совершенствования правотворчества Верховного Совета СССР. И дело не только в увеличении количества законов, но и в том, что на рассмотрение и решение этого органа выносятся действительно коренные вопросы коммунистического строительства. Значительным шагом по пути практического претворения в жизнь Конституции, директив партии в области законодательства являются принятые на девятой и десятой сессиях Верховного Совета СССР законы о Совете Министров СССР, о выборах в Верховный Совет СССР, о порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров СССР, о гражданстве СССР, имеющих большое общественно-политическое значение.

В настоящее время разработаны и приняты законы о народном контроле, государственном арбитраже и др. Важная работа проводится Верховными Советами союзных республик в связи с подготовкой законодательных актов о краевых, областных и окружных Советах, о правах трудовых коллективов, об использовании и охране жилищного фонда. Постановлением ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР одобрена схема Свода Законов,

принцип его формирования, утвержден план подготовки и издания.

Коммунистическая партия нашей страны последовательно проводит единую линию, суть которой состоит в том, что улучшение деятельности Советов должно осуществляться на основе их дальнейшей демократизации, путем вовлечения в их работу широких народных масс.

Повышение роли Советов народных депутатов в руководстве коммунистическим строительством тесно связано с совершенствованием организации и деятельности аппарата государственного управления, развитием его демократических основ. В настоящее время, когда функционирует развитое социалистическое общество, проблемы всемерного совершенствования государственного управления, руководства всеми сторонами хозяйственного и культурно-политического строительства приобрели особо важное значение. Не случайно решению этих проблем, глубокой разработке и неуклонному внедрению в практику научных осиев управления последние годы КПСС уделяет исключительное внимание.

Новая Конституция закрепляет общие и конкретные принципы организации и деятельности государственного аппарата - принцип партийного руководства, участие масс в управлении государством, принцип демократического централизма, интернационализма, планирования, принцип социалистической законности. Благодаря этому обеспечивается высокое качество работы аппарата, неуклонная демократизация его структуры, форм и методов деятельности. Конституция СССР, сохраняя в основном прежнюю классификацию органов, обогащает се большим функциональным сближением органов, возведением в ранг конституционных—арбитража, народного контроля, преобразованием Советов депутатов трудящихся в Советы народных депутатов.

Могучим импульсом для дальнейшей демократизации всей деятельности органов власти и государственного управления является конституционное закрепление права граждан СССР участвовать в управлении государственными и общественными делами, в обсуждении и принятии законов и решений общегосударственного и местного значения (ст.48 Конституции).

Достаточно, к примеру, сказать, что в обсуждении проекта новой Конституции приняли участие свыше 140 млн. чело-

век — более 4/5 взрослого населения страны. Учитывая сделанные в ходе всенародной дискуссии, а также в ходе сессии, предложения, а их было почти 400 тысяч, Верховный Совет СССР внес поправки в 110 (из 173) статей и добавил одну новую статью — о наказах избирателей.

Весьма важное значение для развития народной инициативы приобретает конституционное закрепление новой формы участия народа в решении наиболее важных вопросов государственной жизни — референдума (ст.5 Конституции). Такие непосредственные формы осуществления народовластия дополняют и подкрепляют советскую представительную демократию и органически сочетаются с ней. В этом В. И. Ленин видел одно из главных преимуществ советского строя, который «дает возможность соединять выгоды парламентаризма с выгодами непосредственной и прямой демократии, т. е. соединять в лице выборных представителей народа и законодательную функцию и исполнение законов. По сравнению с буржуазным парламентаризмом это такой шаг вперед в развитии демократии, который имеет всемирно-историческое значение»¹⁵.

Новая Конституция усиливает этот важнейший ленинский принцип, указывая, что каждый гражданин СССР имеет право вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе. Должностные лица обязаны в установленные сроки рассматривать предложения и заявления граждан, давать на них ответы и принимать необходимые меры. Преследование за критику запрещается. Лица, преследующие за критику, привлекаются к ответственности (ст. 49 Конституции). Таким образом, новая Конституция не только закрепляет право граждан на критику недостатков в работе государственного аппарата, но и создает лучшие условия для его дальнейшего развития и совершенствования.

Успешное развитие аппарата государственного управления предполагает его дальнейшую демократизацию. Жизнь показывает, что только с учетом потребностей и перспектив развития социалистической демократии можно добиться повышения уровня работы, совершенствования стиля и рационализации управленческого аппарата, внедрения в его организацию и деятельность новейших достижений науки управления.

¹⁵ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 34, с. 304—305.

Особого внимания в современных условиях заслуживает проблема подбора, расстановки и воспитания кадров управления, осуществляющих огромную организаторскую работу, проводящих в жизнь научно обоснованную политику КПСС.

В решении этих вопросов примечателен постоянный акцент на обеспечение усиления ведущей роли рабочего класса. «... У нас сейчас огромные возможности пополнять кадры руководящих работников партии, Советов и хозяйственных органов за счет лучших людей из числа рабочих, колхозников и интеллигенции, за счет лучших представителей нашей молодежи, хорошо проявивших себя на практических делах,—отмечал тов. Л. И. Брежнев.—Особо хотелось бы подчеркнуть важность выдвижения на руководящую работу наиболее активных и зрелых представителей рабочего класса. Это теперь тем более оправдано, что современный советский рабочий не только в политическом отношении представляет наиболее передовой класс нашего общества, но и по своему культурному уровню по существу приближается к работникам инженерно-технического труда»¹⁹.

Одновременно с постоянным совершенствованием работы государственного аппарата осуществляются новые чрезвычайно важные меры по усилению демократических начал его деятельности, значительно возрастает роль общественных организаций в управлении делами общества и государства, усиливается народный контроль. Коренная особенность советской политической системы состоит в органическом сочетании государственных и общественных начал, деятельности политических органов с активностью и творчеством самого народа. Наглядным примером может служить роль трудовых коллективов в управлении делами не только заводов, фабрик, учреждений и т. п., но и всего общества. Конституция СССР поднимает их на новый, более высокий уровень.

В ее первой главе в ст. 8 говорится: «Трудовые коллективы участвуют в обсуждении и решении государственных и общественных дел, в планировании производства и социального развития, в подготовке и расстановке кадров, в обсуждении и решении вопросов управления предприятиями и учреждениями, улучшения условий труда и быта, использования средств, предназначенных для развития производства, а также на со-

¹⁹ Брежнев Л. И. Вопросы развития политической системы советского общества, с. 86—87.

циально-культурные мероприятия и материальное поощрение.

Трудовые коллективы развивают социалистическое соревнование, способствуют распространению передовых методов работы, укреплению трудовой дисциплины, воспитывают своих членов в духе коммунистической нравственности, заботятся о повышении их политической сознательности, культуры и профессиональной квалификации».

Возрастание роли общественных организаций, трудовых коллективов в развитом социалистическом обществе представляет собой закономерный процесс. Их деятельность гармонично сочетается с государственной властью как главной формой социалистического народовластия. Общественные организации в разнообразных формах взаимодействуют с государственными органами, вовлекают широкие слои трудящихся в управление делами государства, тем самым превращаясь в активных участников государственной власти. Они — один из важных каналов участия граждан в управлении делами общества.

среди населения и управляя своими внутренними делами, общественные организации представляют форму общественного самоуправления. В Конституции отражена важная роль, которую играют массовые общественные организации в советском обществе, его политической системе. Так, в ст. 7 Конституции отмечается, что они «в соответствии со своими уставными задачами участвуют в управлении государственными и общественными делами, в решении политических, хозяйственных и социально-культурных вопросов». Статья 113 Конституции закрепляет право законодательной инициативы за общественными организациями в лице их общесоюзных органов. Эти и другие статьи Конституции определяют конституционные основы деятельности общественных организаций, повышают их роль и ответственность в советском обществе.

Принципиальная особенность нашего государства состоит в том, что его органы окружены многомиллионным активом людей, не входящих в государственный аппарат, но повседневно участвующих в управлении. Из кого складывается этот актив? Это 35 млн. человек, работающих вместе с депутатами в Советах, это 9,5 млн. человек, представленных в народном контроле, это 3,5 млн. человек — членов постоянных производственных совещаний на фабриках и заводах, это 3 млн.

200 тыс. членов правлении колхозов. Подсчитано, что в нашей стране каждый четвертый гражданин старше 18 лет в той или иной роли активно участвует в повседневном управлении делами государства.

Основная и решающая задача политической системы нашего общества — привлечение подавляющей части, а затем и всех трудящихся к повседневному и решающему участию к управлению общественными делами, т. е. постоянное совершенствование и развитие социалистической демократии. Наша Конституция не только закрепляет существующий уровень демократизма, но и определяет программу его дальнейшего развития. «Основным направлением развития политической системы советского общества, — определяет ст. 9 Конституции, — является дальнейшее развертывание социалистическом демократии: все более широкое участие граждан в управлении делами государства и общества, совершенствование государственного аппарата, повышение активности общественных организаций, усиление народного контроля, укрепление правовой основы государственной и общественной жизни, расширение гласности, постоянный учет общественного мнения».

Развитие социалистической демократии вытекает из самой природы социализма как первой фазы коммунизма. Конституция СССР торжественно утверждает высшую цель Советского государства — построение бесклассового коммунистического общества, в котором получит развитие общественное коммунистическое самоуправление.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИК В ОБЛАСТИ УКРЕПЛЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА

Конституция СССР к числу важнейших принципов политической системы советского общества относит социалистическую законность. В Основном Законе подчеркивается (ст. 4), что Советское государство и все его органы должны действовать на основе социалистической законности: государственные учреждения, предприятия, организации, должностные лица обязаны соблюдать Конституцию СССР и советские законы.

Данное конституционное положение является основой деятельности высших органов государственной власти союзных республик (Верховные Советы и их Президиумы) в укреплении социалистической законности и правопорядка, хотя в Конституциях союзных республик содержатся и другие статьи, закрепляющие их полномочия в этой области (ст. 73, 97, 108, 109 и другие Конституции КазССР и соответствующие статьи Конституций других союзных республик).

В настоящей статье рассматриваются лишь некоторые конституционные вопросы, связанные с повышением роли высших органов государственной власти союзных республик в укреплении законности, осуществлении исправительно-трудовой политики, а также их эффективности в этой области.

Социалистическая законность и законодательство тесно связаны между собой. Основой дальнейшего укрепления социалистической законности является совершенствование советского законодательства.

Согласно п. 4 ст. 73 Конституция СССР, ведению Союза Советских Социалистических Республик в лице его высших органов государственной власти и управления подлежит бес-

печение единства законодательного регулирования на всей территории СССР, а также установление основ законодательства Союза ССР и союзных республик. Президиум Верховного Совета СССР в период между сессиями Верховного Совета с последующим представлением на его утверждение на очередной сессии вносит, в случае необходимости, изменения в действующие законодательные акты СССР.

В свою очередь, согласно Конституциям союзных республик в компетенцию высших органов власти союзных республик входит издание законодательных актов своих республик, внесение в них изменений, в том числе и в области укрепления социалистической законности и правопорядка¹.

Конституции союзных республик возлагают важные функции по укреплению законности на Президиум Верховного Совета. Так, в соответствии с Конституцией Казахской ССР Президиум осуществляет контроль за соблюдением Конституции Казахской ССР, отменяет постановления и распоряжения Совета Министров Казахской ССР, а также решения областных и Алма-Атинского городского Советов народных депутатов в случае несоответствия их Закону, дает толкование законов Казахской ССР.

Как постоянно действующий орган Верховного Совета Президиум Верховного Совета союзной республики вносит в случае необходимости изменения в действующие законодательные акты республики. Эта деятельность Президиума в последующем должна быть утверждена Верховным Советом, так как законодательная деятельность является исключительной прерогативой Верховного Совета.

Конституции союзных республик закрепили значительное повышение роли высших органов государственной власти во всех сферах государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства.

¹ На основе Конституций союзных республик утвердили планы работы по приведению законодательства союзных республик, в соответствии с их Конституциями. Так, например, Президиум Верховного Совета КазССР 29 мая 1978 г. принял постановление «Об организации работы по приведению законодательства Казахской ССР в соответствие с Конституцией Казахской ССР», которым утвержден план этой работы. Постановлением Президиума Верховного Совета Казахской ССР от 15.VI. 1978 г. в постановление от 29.V.1978 г. внесены изменения. См.: Ведомости Верховного Совета Казахской ССР, 1978, № 23, 26,

Высшие органы государственной власти союзных республик являются главной организующей силой в соблюдении режима законности в деятельности учреждений, предприятий, организаций, должностных лиц и граждан на территории республики. Именно в этом плане следует понимать ведущую роль высших органов государственной власти в укреплении социалистической законности и правопорядка.

Повышение роли высших органов союзной республики и укреплении законности и правопорядка обусловлено тем, что все органы и общественные организации свои функции должны осуществлять на основе точного и безусловного соблюдения и исполнения законов союзной республики, постановлений Верховного Совета, указов и постановлений Президиума Верховного Совета. От этого зависит состояние законности, уровень государственной и трудовой дисциплины, полнота реализации прав граждан.

Повышение роли высших органов государственной власти союзных республик в укреплении законности и правопорядка связано с усилением их контрольной функции.

«Развитие контрольных функций Советов является одним из главных резервов совершенствования нашей представительной системы, углубления демократизма социалистического общества»², — отмечал тов. Л. И. Брежнев. Выступая на заседании Президиума Верховного Совета СССР 17 июня 1977 года, тов. Л. И. Брежнев говорил: «Чем дальше мы развиваем советское законодательство, тем больше нужно заботиться о его строгом и неукоснительном выполнении. Поэтому должна... еще активнее развиваться работа Верховного Совета, его Президиума, постоянных комиссий по контролю за тем, как наши законы исполняются, как идет реализация утвержденных Верховным Советом народнохозяйственных планов и государственного бюджета»³. Это полностью относится и к осуществлению контрольной функции высших органов государственной власти союзных республик.

Правовой гарантией осуществления контрольной функции Верховных Советов союзных республик является закрепление в новом конституционном законодательстве союз-

² Выступление тов. Л. И. Брежнева на заседании Президиума Верховного Совета СССР 24 февраля 1978 года. — Известия, 1978, 25 февр.

³ Коммунист, 1977, № 9, с. 9.

ных республик положения о том, что Верховные Советы осуществляют контроль за деятельностью всех подотчетных им государственных органов⁴. Поэтому правильно отмечается в литературе, что Верховные Советы выступают как постоянно действующие не только законодательные, но и верховные распорядительные, координирующие и **контролирующие** (подчеркнуто нами,—К. М.) органы⁵.

Анализ практики Верховных Советов союзных республик показывает, что в условиях зрелого социализма они стали более полно осуществлять свои многообразные функции в руководстве общественной жизнью республик, более последовательно проводить в жизнь принцип подотчетности исполнительных органов представительным. Верховные Советы стали регулярно, в порядке осуществления контрольной функции, заслушивать Советы Министров, министерства и ведомства по вопросам руководства государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством, а это значительно укрепляет законность и правопорядок в республике. Причем эту деятельность они осуществляют непрерывно. Верховные Советы — в сессионном порядке, а в период между сессиями — Президиумы Верховных Советов, постоянные комиссии и депутаты Верховных Советов.

Особое значение в обеспечении непрерывной работы Верховного Совета по укреплению социалистической законности и правопорядка, охране общественного порядка и борьбе с преступностью имеет деятельность Президиума Верховного Совета, направленная на формирование органов, осуществляющих деятельность по борьбе с преступностью и охране общественного порядка; нормативное регулирование борьбы с преступностью и охраны общественного порядка; осуществление верховного контроля за деятельностью правоохранительных органов по выполнению решений КПСС и Советского правительства по вопросам борьбы с преступностью (так называемый общий отчет); заслушивание отчетов МВД, Министерства юстиции, Верховного суда республики по конкретным вопросам (категории, виды) борьбы с преступностью; рассмотрение вопросов, связанных с предупредительно-профилактической деятельностью по борьбе с преступностью и охраной общественного порядка и др.

⁴ См., например, Конституция Казахской ССР, ст. 113.

⁵ См.: Лукьянов А. И. Развитие законодательства о советских представительных органах власти, — М.: Юридическая литература, 1978; с. 288.

Значительная работа проводится Президиумами по укреплению социалистической законности, связанной с деятельностью министерств, ведомств, местных Советов народных депутатов. Президиумы осуществляют нормативное регулирование деятельности указанных органов, заслушивают их отчеты по вопросам укрепления законности и правопорядка, охраны прав и интересов трудящихся.

В развитом социалистическом обществе значительно повышено конституционное регулирование исправительно-трудовой политики.

Конституция Союза ССР и Конституции союзных республик являются основой осуществления исправительно-трудовой политики.

Конституционное законодательство Союза ССР и союзных республик разграничивает компетенцию Союза ССР и союзных республик в этой области.

Конституция Союза ССР в целях обеспечения единства законодательного регулирования на всей территории СССР устанавливает, что основы исправительно-трудового законодательства Союза ССР и союзных республик принимаются Верховным Советом Союза ССР. Президиум Верховного Совета СССР издает общесоюзные акты об амнистии и осуществляет помилование, а в период между сессиями Верховного Совета вносит в случае необходимости изменения в исправительно-трудовое законодательство.

Конституции республик к компетенции высших органов государственной власти относят издание законодательных актов союзной республики, регулирующих исправительно-трудовую политику, внесение в них изменений, а также издание республиканских актов об амнистии и осуществление помилования граждан, осужденных судами союзной республики.

В соответствии с Конституциями союзных республик высшие органы государственной власти являются главной организующей силой в союзной республике в осуществлении исправительно-трудовой политики.

Одной из важнейших конституционных форм осуществления Верховными Советами и их Президиумами исправительно-трудовой политики является разработка и утверждение нормативных актов, регулирующих деятельность исправительно-трудовых учреждений.

Большая работа была проведена высшими органами государственной власти по разработке исправительно- трудовых кодексов (ИТК).

Законодательной базой для союзных республик по разработке и принятию кодексов явились Основы исправительно- трудового законодательства Союза ССР и союзных республик, принятые Верховным Советом СССР 11 июля 1969 г. которыми установлены общие положения исполнения уголовного наказания⁶.

В соответствии с Основами в союзных республиках вернулась работа по разработке ИТК (в большинстве республик не было издано своих ИТК). В РСФСР ранее были приняты исправительно- трудовые кодексы в 1924 и 1933 годах.

Президиумы Верховных Советов совместно с постоянными комиссиями законодательных предположений Верховных Советов разработали проекты ИТК и внесли их на рассмотрение Верховных Советов.

В разработке кодексов активное участие приняли ученые, практические работники органов юстиции, учреждений МВД, проекты кодексов широко обсуждались государственными органами, общественными организациями, коллективами трудящихся, местными Советами. Так, при обсуждении проекта

ИТК РСФСР трудящимися было высказано 700 предложений.

150 из которых при доработке проекта кодекса было учтено Президиумом Верховного Совета РСФСР. Таким образом подготовка республиканских кодексов отражает демократизм советского законодательства. Следует особо подчеркнуть, что разработка и принятие новых кодексов свидетельствуют о возросшей квалификации кадров научных и практических работников в республиках, знающих национальные и местные особенности, способных справиться со сложной задачей кодификации.

Верховные Советы в период 1970- 1972 гг. рассмотрели и утвердили исправительно- трудовые кодексы республик.

Принятие исправительно- трудовых кодексов способствовало повышению эффективности карательного и воспитательного воздействия наказания, усилению роли труда, политико- воспитательной работы и обучения в условиях ИТУ, широкому участию общественности в исправлении и перевоспитании

⁶ См.: I

⁷ См.: С

осужденных, обеспечению социалистической законности в деятельности учреждений ИТУ, а также других органов, исполняющих приговоры судов.

На XXV съезде КПСС подчеркивалось, что одним из важных условий дальнейшего укрепления социалистической законности является совершенствование законодательства. Съезд уделил данному вопросу большое внимание.

Это полностью относится к исправительно-трудовому законодательству союзных республик, являющемуся составной частью общесоюзного законодательства.

Важное место в дальнейшем совершенствовании законодательства, в том числе и исправительно-трудового, укреплении социалистической законности и правопорядка сыграли принятые Президиумом Верховного Совета СССР указы от

8 февраля 1977 г. о внесении дополнений и изменений в уголовное законодательство Союза ССР, Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик и Основы исправительно-трудового законодательства Союза ССР и союзных республик, а также постановления Президиума Верховного Совета СССР от 8 февраля 1977 г. «О порядке применения Указов Президиума Верховного Совета СССР» и «О внесении изменений и дополнений в уголовное законодательство Союза ССР», «О внесении дополнений и изменений в Основы исправительно-трудового законодательства Союза ССР и союзных республик»⁸.

Этими актами обеспечено более дифференцированное назначение уголовных наказаний, расширена практика применения наказаний, не связанных с изоляцией от общества, а также мер административного и общественного воздействия за менее опасные преступления, не ослабляя в то же время строгих мер наказания, применяемых к опасным преступникам.

Союзные республики в соответствии с указанными актами внесли изменения в республиканское законодательство.

Так, Президиум Верховного Совета РСФСР Указом от 11 марта 1977 г. внес соответствующие изменения и дополнения в УК, УПК и ИТК РСФСР⁹.

Таким образом, одной из важных форм дальнейшего совершенствования исправительно-трудового законодательства является внесение дополнений и изменений Президиу-

⁸ См.: Ведомости Верховного Совета СССР, 1977, № 7.

⁹ См.:

ма в ИТК. Эти изменения вносятся, как правило, в связи с изменением или дополнением общесоюзного законодательства.

В целях повышения роли общественности в исправлении и перевоспитании лиц, осужденных к исправительным работам без лишения свободы, а также привлечения к исправительным работам в административном порядке Президиумы Верховных Советов утвердили Положения об общественных инспекторах органов, ведающих исполнением исправительных работ. В РСФСР такое Положение утверждено 23 августа 1978 года¹⁰. Основной задачей общественных инспекторов является оказание помощи органам, ведающим исполнением исправительных работ, в осуществлении этого вида наказания, обеспечения контроля за поведением лиц, привлеченных к исправительным работам, в проведении воспитательной работы с ними.

Президиумы Верховных Советов союзных республик, являясь самостоятельными высшими органами государственной власти, а также постоянно действующими органами Верховных Советов союзных республик, осуществляющими их функции в период между сессиями, проводят большую работу в исправительно-трудовой политики. Так, в соответствии с Конституциями союзных республик Президиумы Верховных Советов осуществляют контрольную функцию и руководство деятельностью местными Советами народных депутатов. Это выражается прежде всего в нормативном регулировании работы наблюдательных комиссий.

В период 1961—1966 гг. были приняты Положения о наблюдательных комиссиях три исполкомах районных и городских Советов, а в Украинской, Узбекской, Грузинской, Армянской и Эстонской ССР в ранее действовавшие Положения внесены изменения и дополнения. В РСФСР Президиум Верховного Совета утвердил новое Положение о наблюдательных комиссиях 30 сентября 1965 года¹¹.

Существенные изменения в структуру наблюдательных комиссий были внесены Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 1 октября 1970 г., в соответствии с которым наблюдательные комиссии образованы и при исполкомах городских (с районным делением), окружных, областных, крае-

¹⁰ См.: Ведомости Верховного Совета СССР, 1978, № 238.

¹¹ См.: Там же, 1965, № 40,

вых Советов и в Советах Министров автономных республик¹². Раскрывая эти конституционные функции Президиумов, следует сказать, что они за последние годы утвердили также Положения о республиканских наблюдательных комиссиях при Советах Министров союзных республик.

Принятие этих нормативных актов способствовало улучшению координации работы по осуществлению общественного контроля за деятельностью ИТУ, за воспитанием и перевоспитанием осужденных, широкому участию в этом деле общественности. В связи с Положением об административном надзоре органов милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, утвержденным Указом Президиума Верховного Совета СССР 26 июля 1966 г., соответствующими указами Президиумов Верховных Советов союзных республик, внесены дополнения в Положения о наблюдательных комиссиях. Они обязаны давать заключения о необходимости административного надзора в отношении судимых за тяжкие преступления лиц, освобожденных из мест лишения свободы, и возбуждать ходатайство о досрочном прекращении административного надзора за лицами, которые твердо встали на путь честной трудовой жизни, положительно характеризуются на работе и в быту.

В настоящее время в связи с утверждением Президиумами Верховных Советов союзных республик (в РСФСР утверждено 1 марта 1974 г.) Положения о лечебно-трудовых профилакториях, компетенция наблюдательных комиссий расширена и деятельность лечебно-трудового профилактория осуществляется под контролем наблюдательных комиссий¹³.

Одной из важнейших конституционных функций Президиумов Верховных Советов союзных республик является заслушивание в порядке верховного контроля отчетов руководителей местных Советов народных депутатов о работе наблюдательных комиссий.

Анализ работы Президиумов Верховных Советов союзных республик показывает, что они проводят значительную работу по осуществлению контрольной функции за деятельностью наблюдательных комиссий. Заслушивая отчеты руководителей местных Советов, Президиумы обобщают луч-

¹² См.: Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1970, № 41, ст. 832.

¹³ См.: Там же, 1974, № 10, ст. 287.

ший опыт работы, вскрывают имеющиеся недостатки и указывают пути их устранения.

Президиума Верховного Совета Казахской ССР. Так, на одном из заседаний Президиум Верховного Совета заслушал доклад заместителя Председателя Северо-Казахстанского облисполкома о руководстве исполкомов местных Советов народных депутатов Северо-Казахстанской области работой наблюдательных комиссий¹⁴. В принятом постановлении Президиум отметил, что созданные при исполкомах областного, районных и городских Советов народных депутатов наблюдательные комиссии проводят некоторую работу по осуществлению общественного контроля за деятельностью ИТУ и спецкомендатур, отдельные комиссии стали координировать свою работу с административными органами, а также с организациями, шефствующими над ИТУ, проверять условия содержания осужденных, соблюдение социалистической законности и правопорядка.

Наряду с этим было указано, что в деятельности наблюдательных комиссий имеются серьезные недостатки и упущения, отмечалось, что комиссии все еще слабо выполняют возложенные на них обязанности и не используют полной мере предоставленные им права, отдельные комиссии не предъявляют высоких требований к руководителям

ИТУ и не принимают мер к наведению надлежащего порядка в соблюдении осужденными режима содержания, не уделяют должного внимания вопросам, связанным с осуществлением общественного контроля за трудовым использованием осужденных, организацией их труда. Президиум отметил недостаточную работу по исправлению и перевоспитанию осужденных, особое внимание обратил на слабую индивидуальную работу, а также недостаточно организованное шефство предприятий и организации над ИТУ.

В принятом постановлении Президиум Верховного Совета наметил большую программу конкретных мероприятий по устранению выявленных недостатков в Северо-Казахстанской области, а также указал пути дальнейшего совершенствования деятельности наблюдательных комиссий исполкомов местных Советов республики.

ской ССР за 1976 г., дела ОС.

Некоторые исполкомы местных Советов совместно с партийными органами разработали конкретные мероприятия по реализации постановления Президиума Верховного Совета, приняли соответствующие решения. Так, например, постановлением бюро Карагандинского областного комитета КП Казахстана и исполкома областного Совета народных депутатов от 12 января 1977 г. «О задачах укрепления шефства предприятиями, учреждениями, организациями над ИТУ, лечебно-трудовыми профилакториями и следственным изолятором области»¹⁷ крупные предприятия области закреплены в качестве шефов за ИТУ, ЛТП и следственным изолятором. Заслуживает внимания опыт работы УИТУ УВД Карагандинского облисполкома и областного комитета ЛКСМ Казахстана по работе с осужденной молодежью. Совместным постановлением бюро Карагандинского областного комитета ЛКСМ Казахстана и УВД Карагандинского облисполкома от 3 марта 1977 г. создан совет по работе с осужденной молодежью во главе со вторым секретарем обкома комсомола, в состав совета вошли руководители отделов УИТУ¹⁶. Только в прошлом году совет на своих заседаниях (а их проведено шесть) заслушал доклады заместителей начальников ПТУ по политико-воспитательной работе и начальников отрядов по работе с осужденной молодежью. Кроме того, были рассмотрены вопросы индивидуального и коллективного шефства предприятий над осужденной молодежью, ее досугом. Члены совета выезжали в ИТУ, спецкомендатуры, совместно с предприятиями оказывали помощь этим учреждениям в составлении комплексных планов по работе с осужденной молодежью.

В республике в настоящее время насчитывается более 50 наблюдательных комиссий, в том числе при исполкомах областных Советов народных депутатов. В Казахской ССР сложилась практика — на заседаниях районных и городских исполкомов не менее двух раз в год заслушивать отчеты наблюдательных комиссий. Отчеты заслушиваются по всем вопросам работы комиссий (так называемый общий отчет) или по отдельным направлениям деятельности (политико-воспи-

¹⁵ См.: Текущий архив УВД Карагандинского облисполкома за 1977 г., дела УИТУ.

¹⁶ См.: Там же.

тательная, шефская работа, соблюдение режима содержания осужденных и т. д.). Областные наблюдательные комиссии стали регулярно заслушивать отчеты районных и городских комиссий. Таким образом, реализация постановления Президиума Верховного Совета способствовала эффективному осуществлению исправительно-трудовой политики.

Не менее важной формой деятельности Президиумов является обобщение и распространение передового опыта работы наблюдательных комиссий. Президиумы Верховных Советов союзных республик систематически проводят республиканские, областные, краевые совещания председателей наблюдательных комиссий, на которых рассматриваются важнейшие вопросы их организации и деятельности.

Так, в сентябре 1976 года был проведен семинар-совещание по обмену опытом работы наблюдательных комиссий Карагандинской области. На семинаре наряду с другими вопросами были заслушаны и обсуждены доклады заместителя председателя Карагандинского облисполкома о роли и месте наблюдательных комиссий в улучшении деятельности ИТУ по перевоспитанию осужденных, председателя Карагандинского областного суда о практике условно-досрочного и условного освобождения от наказания осужденных по ИТУ области.

Как видно, значительная организаторская работа Президиумов Верховных Советов по работе наблюдательных комиссий способствует дальнейшему укреплению, развитию и совершенствованию их деятельности, укреплению социалистической законности в деятельности ИТУ, успешному решению одной из важнейших задач, стоящих перед ними,—воспитанию и перевоспитанию лиц, совершивших преступление.

Рассмотрение вопросов состояния организационной и политико-воспитательной работы в исправительно-трудовых учреждениях является важной формой конституционного руководства Президиумами исправительно-трудовой политикой.

Практика показывает, что Президиумы Верховных Советов пятого—девятого созывов значительно активизировали работу по рассмотрению вопросов, связанных с организационной деятельностью ИТУ и состоянием политико-воспитательной работы среди осужденных. В данном случае Президиумы выступают как органы, осуществляющие конституционную

функцию контроля за применением законодательства по воспитанию и перевоспитанию лиц, осужденных судами республики. Рассмотрение указанных вопросов Президиумами Верховных Советов значительно улучшило деятельность ИТУ и состояние в них политико-воспитательной работы. Они регулярно заслушивают отчеты МВД союзных республик и руководителей ИТУ, представления прокуроров союзных республик и принимают по ним соответствующие постановления.

Весьма важными нормативными актами, определяющими основные направления улучшения деятельности ИТУ, явились постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 31 апреля 1961 г. «О мерах по улучшению деятельности ИТУ МВД союзных республик» и постановление Совета Министров СССР от 29 мая 1970 г. «О мероприятиях, связанных с улучшением деятельности ИТУ». В постановлениях были вскрыты серьезные недостатки в деле исправления и перевоспитания осужденных.

В целях реализации постановлений ЦК КПСС и Совета Министров СССР Президиумы Верховных Советов рассмотрели состояние воспитательной работы в ИТУ республик и разработали конкретные мероприятия по их улучшению.

Реализуя решения XXV съезда КПСС, Президиумы Верховных Советов союзных республик проводят значительную работу по рассмотрению вопросов, связанных с применением в ИТУ законодательства об условном освобождении и условном осуждении. Институт условного осуждения и условного освобождения от наказания имеет важное значение в деле воспитания и перевоспитания осужденных, правильное применение данного законодательства играет важную роль в деле осуществления исправительно-трудовой политики.

Причем практика показывает, что условное осуждение к лишению свободы с обязательным привлечением к труду и условное освобождение с обязательным привлечением к труду являются действенным средством воспитательного воздействия на лиц, вставших на путь исправления. Президиумы Верховных Советов РСФСР, Узбекской, Киргизской и Туркменской ССР и другие неоднократно обсуждали на своих заседаниях отчеты руководителей МВД о применении этого правового института.

Президиумы отметили, что законодательство по данному вопросу в основном правильно применяется судами и ИТУ. Вместе с тем в его применении допускаются и серьезные не-

достатки, к их числу следует отнести следующие: администрация исправительно-трудовых учреждений иногда представляет к освобождению осужденных, не вставших на путь исправления; народные суды при рассмотрении материалов об условном освобождении не всегда критически оценивают личность осужденного и общественную опасность совершенного им преступления; на ряде строек не все условно освобожденные и условно осужденные обеспечиваются работой, им не создаются необходимые жилищно-бытовые условия; иногда на низком уровне находится воспитательная работа среди условно осужденных и освобожденных. Все это приводит к тому, что условно освобожденные и осужденные вновь совершают преступления.

Президиумы Верховных Советов рассматривают вопросы, связанные с поведением граждан, освобожденных из мест лишения свободы, а также помилованных лиц, с приобщением их к общественно полезному труду.

Одной из важных задач руководителей учреждений, предприятий, организаций, местных Советов является трудоустройство лиц, освободившихся из мест лишения свободы, а также помилованных и в результате амнистии освобожденных. Органы МВД должны оказывать всяческое содействие в приобщении указанных лиц к общественно полезному труду, причем практика показывает, что там, где местные органы серьезно относятся к этому делу, освобожденные из мест лишения свободы приобщаются к труду, что является одним из условий недопущения рецидивной преступности.

Президиумы Верховных Советов постоянно рассматривают вопросы, связанные с трудоустройством, участием в общественной жизни лиц, освобожденных из мест лишения свободы, о помиловании. Эта форма работы Президиумов заслуживает серьезного внимания, ибо в ходе изучения вопроса Президиумы выясняют эффективность избранной меры наказания, результативность всех исправительно-трудовых мер, осуществленных в период отбывания наказания, т. е. в данном случае проверяется эффективность исправительно-трудовой политики. Если лицо после отбывания наказания активно включилось в общественно-политическую и трудовую жизнь, это свидетельствует об эффективности исправительно-трудового воздействия. И наоборот, если лицо после отбывания наказания не участвует в общественно-политической жизни,

уклоняется от общественно полезного труда, то, значит, имеются серьезные недостатки в осуществлении исправительно-трудовой политики со стороны ИТУ. Здесь же выявляются и недостатки в действующем законодательстве.

Большую работу по реализации постановлений Президиума Верховного Совета по трудовому устройству лиц, освобожденных из ИТУ, проводят МВД Казахской ССР, местные Советы народных депутатов. Значительную помощь в этом деле оказывают партийные органы. Во многих областях процент трудоустройства весьма высок. Так, процент трудоустроенных освобожденных в 1977 году составил в Восточно-Казахстанской области 93,1, в Мангышлакской — 94,2, Кустанайской—95. В МВД Казахской ССР создана и работает специальная комиссия (с 17 ноября 1976 года) по трудовому и бытовому устройству лиц, освобожденных из ИТУ¹⁷. Решениями исполкомов местных Советов определены предприятия, которые обязаны их трудоустроить.

Например, решением исполкома Карагандинского городского Совета народных депутатов от 12 февраля 1976 года «О трудоустройстве лиц, освобожденных из мест лишения свободы» были определены 62 предприятия города, которые обязаны трудоустроить лиц, освобожденных из мест лишения свободы. Так, все освобожденные из ИТК-41 (Карагандинская область) в 1977 и 1978 годах были трудоустроены в Караганде и области, этому способствовала организаторская работа наблюдательных комиссий, которые регулярно поддерживают связь с данными предприятиями по вопросу возможности трудоустройства осужденных по месту их освобождения¹⁸. Этим занимаются и опорные пункты правопорядка, которых в республике насчитывается 1534, и советы профилактики на предприятиях (их сегодня более восьми тысяч).

В последние годы Президиумы Верховных Советов в порядке осуществления контрольной функции рассмотрели вопросы по исполнению указов Президиума Верховного Совета Союза ССР от 6 мая 1975 года «Об амнистии в связи с 30-летием Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941—1945 гг.», от 16 мая 1975 года «Об амнистии в связи с Международным годом женщины», от 17 мая 1975 го-

¹⁷ См.: Текущий архив МВД Казахской ССР за 1977 год.

депутатов за 1978 год.

да «Об освобождении из мест лишения свободы некоторых категорий осужденных и о смягчении наказания другим осужденным», «Об амнистии в связи с 60-летием Великой Октябрьской социалистической революции» от 4 ноября 1977 года¹⁹.

Во исполнение этих указов Президиумы провели большую организационную работу. Так, в Казахской ССР по реализации указов было создано 49 комиссий в составе представителей исполкомов местных Советов, судов, органов прокуратуры, внутренних дел, юстиции, общественных организаций. Работа по амнистии была завершена в установленный трехмесячный срок²⁰.

Принятие Конституции СССР и Конституций союзных республик тесно связано с повышением эффективности деятельности высших органов государственной власти союзных республик в области укрепления социалистической законности и правопорядка.

К сожалению, вопрос об эффективности роли высших органов государственной власти союзных республик в укреплении законности и правопорядка в юридической литературе не ставился и не рассматривался. Между тем проблема эффективности деятельности высших органов государственной власти в данной области имеет большое значение в дальнейшем укреплении законности и правопорядка в развитом социалистическом обществе.

Исследуя проблему эффективности деятельности высших органов государственной власти союзных республик в укреплении социалистической законности и охраны общественного порядка, необходимо иметь в виду следующие три компонента, которые влияют на состояние эффективности их работы в этой области:

Во-первых, показатели (так называемые внутриорганизационные) работы Верховного Совета и его Президиума по рассмотрению вопросов, связанных с укреплением законности и правопорядка. К их числу следует отнести:

¹⁹ См.; например: постановление Президиума Верховного Совета КазССР от 29 сентября 1975 года «О завершении работы по исполнению указов Президиума Верховного Совета СССР об амнистии». — Ведомости Верховного Совета КазССР, 1975, № 40.

²⁰ См.: Текущий архив Президиума Верховного Совета КазССР за 1977 г., индекс 4—10.

— всестороннюю тщательную подготовку материалов на сессии Верховных Советов, постоянных комиссий Президиума Верховного Совета;

— тщательную подготовку вопросов и предварительное их рассмотрение (до внесения их на рассмотрение Верховного Совета и его Президиума) на заседаниях постоянных комиссий Верховного Совета;

— всестороннее активное обсуждение рассматриваемых вопросов на сессиях Верховного Совета, заседаниях Президиума;

— организаторскую работу Верховного Совета, постоянных комиссий, Президиума Верховного Совета, депутатов по исполнению принятых законов союзной республики, постановлений Верховного Совета и его Президиума, указов Президиума Верховного Совета. Важное место занимает также организаторская работа по реализации законов Союза ССР, постановлений Верховного Совета СССР и его Президиума, указов Президиума Верховного Совета СССР в связи с федеративным устройством нашего государства;

— организацию действенного, регулярного и систематического верховного контроля за реализацией актов Верховного Совета союзной, республики и его Президиума;

— государственно-правовую ответственность, установленную высшими органами государственной власти в соответствующих государственно-правовых актах в случае неисполнения их²¹.

Во-вторых, показатели, связанные с оценкой деятельности правоохранительных органов в республике, стоящих непосредственно на страже законности и охраны общественного порядка. Здесь имеется в виду непосредственная реализация этими органами актов Верховного Совета и его Президиума по вопросам укрепления законности, охраны общественного порядка, борьбы с преступностью. Оценка деятельности этих органов осуществляется не по количеству принятых решений, актов проведенных заседаний и т. д., а

²¹ Подробно о государственно-правовой ответственности см.: Авагосударство и право, 1975, № 10, с. 16—24.

по конечным результатам—успешной профилактике, предупреждению правонарушений, преступлений²².

В-третьих, показатели, связанные с состоянием соблюдения законности в работе министерств, ведомств, учреждений, предприятий, организаций. При оценке показателей данной группы следует учитывать также состояние правовой пропаганды и правового воспитания в указанных ведомствах, широкое участие общественности в охране общественного порядка и борьбе с преступностью, прежде всего, роли товарищеских судов, трудовых коллективов в укреплении законности, предупреждении правонарушений, а также в воспитании и перевоспитании правонарушителей, состояние своевременного рассмотрения писем, заявлений и жалоб трудящихся и их результаты²³.

Таковы некоторые вопросы, связанные с конституционными основами деятельности высших органов государственной власти союзных республик в области укрепления законности и правопорядка.

²² См. подробно об оценке эффективности работы правоохранительных органов: Булатов Г. Г., Щеглов Т. К. Некоторые вопросы оценки эффективности деятельности органов, осуществляющих борьбу с преступностью.—Вестник МГУ. Право, 1973, № 4, с. 62—91; Михайлов А. И. Проблема эффективности предварительного следствия.—Эффективность применения уголовного закона.—М., 1973, с. 181—183; Петрухин И. Л. Системный подход к изучению эффективности правосудия.—Советское государство и право, 1976, № 7, с. 75—82; Никитинский В. И., Глазырсов В. В., Казаринова С. Е. О методике измерения эффективности правовых норм.—Советское государство и право, 1975, № 9; Лазарев В. В. Эффективность правоприменительных актов—Казань, 1975; Басов М. Ф., Павловский Р. С. Повышение эффективности в деятельности местных Советов.—Советское государство и право, 1977, № 4.

²³ См. подробно по данному вопросу: постановления ЦК КПСС от 26 апреля 1979 года «О дальнейшем улучшении идеологической, политико-воспитательной работы» и 2 августа 1979 года «Об улучшении работы по охране правопорядка и усилении борьбы с правонарушениями».

**КОНСТИТУЦИЯ СССР—ОСНОВА ПРАВОВОГО
ВОСПИТАНИЯ В УСЛОВИЯХ
РАЗВИТОГО СОЦИАЛИЗМА**

Основой правовоспитательного процесса в современных условиях является Конституция развитого социализма. Важные задачи правового воспитания вытекают из постановлений ЦК КПСС «О дальнейшем улучшении идеологической, политико-воспитательной работы» и «Об улучшении работы по охране правопорядка и усилении борьбы с правонарушениями».

Правовая основа складывается из законодательных актов Советского государства, ее укрепление должно идти в линии совершенствования законодательства¹. Нормативная сторона, являясь существенной и необходимой частью правовой основы, полностью ее не исчерпывает. Она охватывает включение законодательных установлений в общественную практику, их материализацию в деятельности его членов, что обуславливает активизацию правовоспитательного процесса. Таким образом, законодательство, с одной стороны, законность, правопорядок, складывающиеся в результате воздействия правовых норм на соответствующие общественные отношения, с другой стороны, раскрывают механизм правовой основы советского общества на этапе развитого социализма.

Важное значение имеют и правовые нормативы, целенаправленно определяющие необходимые и возможные варианты деятельности, и реальные результаты следования им в виде суммарного итога правового регулирования общественных отношений и организации широкого правовоспитательного процесса. Правовая основа, таким образом, имеет не только нормативное содержание, она включает в себя практическую деятельность граждан, во многом обуславливаемую уровнем их правового воспитания. Вот уже более трех лет Конституция СССР живет и действует. Она как вы-

¹ В а с и л ь с в А. М. Укрепление правовой основы государственной и общественной жизни зрелого социализма и развитие теории государства и права.—В кн.: Задачи дальнейшего развития науки в свете новой Конституции СССР, Конституций союзных и автономных республик. Тез. докл. Всесоюзной конференции. М., 1978, с. 18.

дающийся документ современной эпохи сыграла и играет огромную роль в коммунистическом воспитании вообще, в правовоспитательном процессе в частности.

В заключительном слове на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР тов. Л. И. Брежнев отметил: «С принятием этого Закона, то есть с сегодняшнего дня, Конституция начинает действовать, жить, работать. Что это значит? Это значит, что каждая статья, каждое ее положение должны в полной мере войти в живую практику повсеместной и повседневной деятельности всех государственных органов, всех должностных лиц, всех советских граждан. Мы создали Конституцию не для декорации. Она должна выполняться и будет выполняться во всех ее частях»².

Следует отметить, что в общественной и государственной жизни Конституция СССР обладает свойством непосредственного действия. Непосредственное действие Конституции СССР — понятие, неразрывно связанное с ее основными функциями, с реализацией социалистического права. В юридической литературе обоснованно поставлен вопрос о функциях Конституции с выделением двух основных направлений ее воздействия на общественную жизнь: политического и юридического³. В первом выражаются конституционные основы политики, во втором — конституционные основы права. В них активно взаимодействуют политические, юридические, социальные, психологические факторы в форме сложных социально-экономических и политических преобразований.

В юридической литературе поставлен вопрос о выделении идеологической функции общенародного социалистического права, в которой и проявляется его воспитательная роль. Идеологическая функция с высоким воспитательным значением свойственна и Конституции СССР, поскольку она составляет основу общенародного социалистического права. Двухлетняя практика непосредственного действия Конституции СССР показывает, что необходимы дальнейшие условия для расширения и повышения уровня правовоспитательной деятельности во всех сферах общественной жизни.

² Правда, 1977, 7 окт.

циальная ценность и основные функции. — Советское государство и право, 1978, № 12, с. 8—10.

В этом плане основное внимание должно сосредоточиваться прежде всего на положениях новой Конституции в сравнении с Конституцией 1936 года и на всех установлениях, которые получили дальнейшее развитие.

ного Закона уже достаточно широко проанализировано в юридической и иной литературе⁴.

Конституция СССР содержит нормативы, регламентирующие наиболее важные общественные отношения⁵. Реализация этих, как и всех других правовых предписаний, осуществляется по двум основным формам: путем соблюдения и путем применения соответствующих правил. Универсальность и всеобщность первой формы применительно к Конституции проявляются в том, что все граждане и должностные лица, общественные организации обязаны соблюдать и исполнять Основной Закон.

Вторая форма его реализации выражается в возможности применения этих норм судебными и другими компетентными органами при рассмотрении конкретных дел и разработке и принятии нормативных и правоприменительных актов в соответствии с Конституцией. Принятые и разрабатываемые законы имеют важное значение и для правовоспитательного процесса в стране. Достаточно отметить, что только за период между XXIV и XXV съездами партии ЦК КПСС принял более 30 важных постановлений по основным вопросам идеологической работы, в которых содержится и ряд принципиальных положений, направленных на повышение эффективности правовоспитательного процесса в стране⁶.

⁴ См., например

юстиция. 1978, № 5, с. 6—7. Шахназаров Г. Х. О некоторых тенденциях развития системы социализма. — Советское государство и право, 1978, № 1, с. 3—13; Тихомиров Ю. А. Проблемы теории социалистической Конституции. — Советское государство

свете новой Конституции СССР, Конституций союзных и автономных республик: Тезисы докладов Всесоюзной конференции—М. 1978.

⁵ Подробнее об этом см.: Конституция СССР и пределы правового регулирования. Проблемы социалистической законности на соврешенных докладах и научных сообщений республиканской научной конференции. Харьков, 1978, с. 9—11.

⁶ См.: Советская юстиция, 1979, № 5, с. 1.

Задача повышения уровня правосознания и на этой основе формирование активной жизненной позиции личности в правовой сфере сформулирована в них как первостепенная обязанность всех государственных и общественных организаций.

Важное значение для правовоспитательного процесса имеет уровень и охват пределов правового регулирования. Решающую роль в этом направлении играют новая Конституция и законодательства, принятые в порядке претворения ее в жизнь.

Говоря о значении новой Советской Конституции, тов. Л. И. Брежнев подчеркнул, что она станет «...еще одним историческим вкладом нашей ленинской партии, всего советского народа в великое дело строительства коммунизма и вместе с тем—в интернациональное дело борьбы трудящихся всего мира за свободу, за прогресс человечества, за прочный мир на земле»⁷.

В последние годы империалистические круги развязали ожесточенную антисоветскую и антикоммунистическую кампанию под флагом «защиты прав человека». Безнравственно «судить социализм от имени строя, который в полном смысле слова воздвигнут на крови и грязи, с историей которого связаны самые темные страницы колониального разбоя, войн, насилия, социального и национального гнета»⁸.

Проект Конституции СССР был опубликован в разгар пропагандистской шумихи за рубежом. Именно она дала мощный импульс для широкого сопоставления свойств капитализма и социализма в идеологической борьбе. Это сравнение показывает безусловные преимущества социализма перед капитализмом по всем основным параметрам социально-политического устройства, государственности, демократии, образа жизни, методов подхода к развитию общества и воспитательного воздействия на трудящихся. Конституция расширила и углубила принципы народовластия, законодательно создала все условия для гармоничного и целостного развития человеческой личности, провозгласив свободное развитие каждого условием развития всех.

Одним этим, не говоря уже о выдающихся экономических и других достижениях, опровергается клевета на соци-

⁷ Брежнев Л. И. О Конституции СССР.—М. 1977, с. 25.

⁸ Шахназаров Г. Х. Историческое значение Советской Конституции,—В кн.: Основной Закон нашей жизни, с. 411.

ализм, будто в его условиях нет места индивидуальности и личность подавляется коллективом или растворяется в нем. Коллектив и личность в обществе без эксплуатации не противостоят, а взаимно дополняют друг друга, на широкой коллективистской основе создаются возможности для всестороннего расцвета личности. «Извращенному и опошленному буржуазной и ревизионистской пропагандой толкованию понятий демократии и прав человека,—подчеркнул тов. Л. И. Брежнев,—мы противопоставляем самый полный и реальный комплекс прав и обязанностей гражданина социалистического общества. На весы истории мы кладем действительно эпохальные завоевания трудящихся, достигнутые благодаря власти рабочего класса под руководством Коммунистической партии»⁹.

Советский Союз вносит значительный вклад в разработку концепции международного сотрудничества государств в обеспечении прав и свобод человека, их международной защиты. Принимает меры по дальнейшему развитию этой концепции особенно в плане соотношения принципа уважения прав человека и основных свобод с иными общепризнанными в международном праве принципами, а также разработки путей и средств повышения эффективности международных договоров и соглашений о правах человека и др.

Противоположность двух систем проявляется и по другим направлениям, вытекающим из новой Конституции СССР. Наши друзья восприняли ее как хартию развитого социализма, открывающую широкие перспективы строительства коммунизма, воспитания нового человека.

Из Конституции СССР вытекает, что правовое воспитание является составной частью коммунистического воспитания.

Тесная взаимосвязь их структур обуславливается общей экономической, социально-культурной и правовой основой воспитательного процесса, единством целей и задач, принципов и методов по воспитанию человека коммунистического общества. Развитой социализм открывает широкие возможности для социального прогресса. Для реализации этих возможностей, превращения их в реальность «...нужны целеустремленная, творческая работа на всех участках хозяйствеп-

⁹ Брежнев Л. И. О Конституции СССР, с. 23—24.

ного и культурного строительства, совершенствование деятельности государственных и общественных организаций, форм и методов партийного руководства, коммунистического воспитания трудящихся»¹⁰. Правовое воспитание, входя в систему коммунистического воспитания как часть в целом, обладает всеми основными системными свойствами идеологической деятельности партии и способствует достижению ее общих целей, решает задачу формирования развитой личности, отвечающей требованиям морального кодекса строителя коммунизма.

В неразрывной связи правового воспитания с другими составными частями коммунистического воспитания складывается системная целостность. Здесь важно отметить, что системная целостность имеет свою структуру, органически переплетающуюся со структурой других частей общевоспитательного процесса. К ней относятся: органы и организации, осуществляющее правовое воспитание (субъекты воспитания); средства правового воспитания; правовоспитательные мероприятия, образующие содержание правового воспитания; объекты правового воспитания¹¹.

Представляется, что указанные структурные подразделения не исчерпывают структуры правового воспитания.

Уровень практики правового воспитания во многом зависит от четкого определения его роли и места в коммунистическом воспитании. Не случайно, например, Координационно-методический совет по правовой пропаганде и правовому воспитанию Казахской ССР Постановлением от 20 декабря 1975 г.¹² рекомендовал Институту философии и права Академии наук Казахской ССР и юридическому факультету Казахского государственного университета включить в планы научных исследований проблему правового воспитания, сосредоточив усилия ученых, в частности, на анализе роли и места правового воспитания в общей системе коммунистического воспитания. По мнению отдельных авторов, строгое

¹⁰ Суслов М. А. Речь на торжественном собрании аспирантов, слушателей и преподавателей Академии общественных наук при ЦК КПСС—Коммунист, 1978, № 14, с. 22.

¹¹ См.: Галимов М.

¹² ние и роль закона в его осуществлении,—Казань, 1976, с. 3—21.
См.: Постановления и рекомендации республиканского Координационно-методического совета по вопросам правовой пропаганды и правового воспитания.—Алма-Ата, 1975, с. 162.

разграничение видов коммунистического воспитания возможно лишь в теории, а не на практике¹³. С этим нельзя согласиться, ибо правовое воспитание как раз на практике и проявляет себя реально, имеет свою специфику, которая обуславливается:

— особенностями правосознания как формы массового, группового, индивидуального сознания, формируемыми в процессе правового воспитания;

— особенностями правовых представлений, идей, чувств, слагаемых в правовоспитательном процессе из общественно-го в индивидуальное сознание;

— особенностями юридических принципов, норм, требований, усиливаемых в процессе правового воспитания и реализуемых в правовом поведении;

— своеобразием юридической практики, оказывающей серьезное влияние на формирование и развитие правового сознания индивидов, групп и их поведение в сфере действия права;

— особенностями ряда форм и средств воспитания (выездные сессии народного суда, отряды «юных друзей милиции» и др.).

Как известно, коммунистическое воспитание — процесс сложный и многосторонний. В конечном счете оно ведет к выработке нового миропонимания, сознания, утверждению коммунистических идеалов как действенной основы жизнедеятельности советских людей. На XXV съезде КПСС тов. Л. И. Брежнев обосновал необходимость комплексного подхода к постановке всего дела воспитания, выражающегося в единстве идейно-политического, трудового, нравственного, правового воспитания. Как показывает практика¹⁴, такой подход требует органического соединения в коммунистическом воспитании, с одной стороны, всех его составных частей, а с другой стороны—единства многообразных методов, средств воздействия в сфере каждого подразделения с относительной самостоятельностью: политического, нравственного, эстетического, правового и других.

В процессе коммунистического воспитания действуют объективные и субъективные факторы, которые обуславли-

¹³ См.: Г

¹⁴ См.

ют широкий или узкий аспект его воздействия¹⁵. К первым следует отнести экономические, политические, идеологические и другие социальные факторы, действие которых не зависит от воли и сознания людей, ко вторым—целенаправленную деятельность партийных, советских органов и общественных организаций. Но все они действуют не параллельно, а взаимно переплетаясь, причем первые остаются как определяющая и постоянно действующая основа.

Комплексный подход в коммунистическом, в том числе правовом, воспитании является решающим условием формирования социалистического образа жизни, высокой жизненной позиции, которые проявляются, в частности, в правильном соотношении личных и общественных интересов, формировании разумных потребностей.

Категория «социалистический образ жизни» прочно вошла в понятийный фонд марксистско-ленинской идеологии, получила широкое распространение, несет значительную социально-политическую нагрузку, она нашла конституционное закрепление в преамбуле новой Конституции СССР. «В реально утвердившемся социалистическом образе жизни народы мира видят тот идеал, о котором мечтали лучшие умы человечества, за который боролись и борются миллионы и миллионы людей труда»,—отмечал тов. Л. И. Брежнев в приветственном письме участникам Всесоюзной научно-практической конференции «Социалистический образ жизни и вопросы идеологической работы»¹⁶.

В буржуазном обществе «образ жизни» отождествляется с бытом, оценивается по «материальным», потребительским показателям. Марксизм-ленинизм трактует его как широкую социалистическую категорию, охватывающую все формы жизнедеятельности людей общества. Но она полностью подпадает под общие закономерности социального бытия—в конечном счете определяется объективными факторами, в ней преломляются экономические, социальные, политические и идеологические отношения. Особую роль в составе этих факторов играют труд, трудовое воспитание, распределение по труду, формирование общественных фондов потребления и разумных потребностей, развитие науки, техники, правиль-

¹⁵ См.: Васина Э. Л. Социализм и право. С. 96—103; Правосознание и правовое воспитание трудящихся в развитии социалистического общества.—М., 1978, с. 83—85.

¹⁶ Брежнев Л. И. Ленинским курсом—М., 1978, т. 6, с. 370.

ное использование народных традиций. Для настоящего исследования важен тот аспект образа жизни, который имеет правовое оформление и является результатом правовоспитательного процесса. Социалистический образ жизни сложился в нормативную модель—основные виды жизнедеятельности (трудовая, политическая, основные черты быта и т. д.) в значительной степени охвачены действующим правом, закреплены в его принципах, нормах, началах законности. Она существенно усиливается новым Основным Законом, поскольку включает в себя основополагающие принципы общественно-политического строя и тем самым закрепляет ведущую структуру социалистического образа жизни во всех основных сферах жизни человека.

С построением развитого социализма под влиянием общего воспитания и правовоспитательного процесса социалистический образ жизни становится господствующим во всех сферах жизнедеятельности с высоким уровнем динамизма, обогащающимся новыми чертами и гранями по мере успехов коммунистического строительства. В этот период для него особенно характерно диалектическое единство прав и обязанностей, свободы и ответственности, демократии и дисциплины. Между тем буржуазная «юридическая советология» отводит социалистическому праву лишь роль средства государственного управления, освобождая образ жизни от существенных правовых начал и обнаруживая эти начала в буржуазном образе жизни («справедливость в рамках закона», «эффективность права», «защита против несправедливости» и т. п.)¹⁷. Ясно — это фальсифицированное изображение соотношения социалистического права и социалистического образа жизни, откровенно рассчитанное на дискредитацию сущности того и другого.

Социалистический образ жизни, как и коммунистическое, в том числе правовое воспитание, лежащие в его основе, явление глубоко интернациональное. Но это не исключает определенных различий, проявляющихся в национальных особенностях быта, культуры, психического склада людей различных наций и народностей, что обуславливает специфику в организации правовоспитательного процесса.

¹⁷ См. подробно: Тумаков В. А. Социалистический образ жизни, право и идеологическая борьба. — Советское государство и право, 1978, № 3, с. 25—28,

Правовое воспитание, ведущее в оформлении черт интернационализма в социалистическом образе жизни, должно проходить не только на основе анализа соответствующих правовых норм, но и на базе обобщения богатой практики интернационализма, на конкретных примерах жизни коллективов в сочетании с принципиальной критикой буржуазных правовых концепции и буржуазного законодательства, в которых реально проявляется расовое и национальное неравенство.

На современном этапе, когда задачи усиления интернационального воспитания стоят в центре всей идеологической и воспитательной работы, все более актуальным становится правовое воспитание с позиции его умелого использования для усиления интернационального воздействия. Это требует дальнейшего развития форм правовоспитательного процесса, непосредственно влияющих на явления интернационализма в советском обществе, содержание норм советского права, и как они увязываются с задачами интернационального воспитания трудящихся.

Необходимо значительно увеличить удельный вес лекций и бесед, читаемых специально на темы интернационализма. Главной задачей лектора должно быть изучение и пропаганда Советской Конституции, ее интернациональных принципов.

Социалистический образ жизни проявляется в активной жизненной позиции, отражающей переход социалистического общества на новый уровень идейно-нравственного развития, к новым, более высоким моральным критериям. Она складывается под воздействием всех составных частей коммунистического воспитания, а значит, правового воздействия. Активная жизненная позиция формируется не автоматически, а в результате целеустремленной, многогранной, в том числе правовоспитательной деятельности партии и государства. Она прокладывает себе дорогу в упорной борьбе против предрассудков, всех социально-нравственных аномалий, несовместимых с идеологией и моралью социализма.

«Чем выше поднимается наше общество в своем развитии,—отметил тов. Л. И. Брежнев на XXV съезде КПСС.—тем более нетерпимыми становятся еще встречающиеся отклонения от социалистических норм нравственности. Стяжательство, частнособственнические тенденции, хулиганство,

бюрократизм и равнодушие к человеку противоречат самой сути нашего строя»¹⁸.

В нашей социально-философской и юридической литературе в течение длительного времени обсуждался вопрос о причинах отрицательных явлений. К середине 50-х годов была преодолена позиция объяснять все негативные явления общим отставанием сознания от бытия. Недопустимо и ограничиваться констатацией материальных обстоятельств, что уже явно просматривается в соответствующей литературе, поскольку это неизбежно ведет к недооценке активной роли субъективных факторов, в том числе правового воспитания. В связи с этим обоснованно выдвигается на одно из первых мест в юридической науке задачи исследования проблем социальной активности личности при реализации ею прав, свобод, обязанностей и законных интересов, их защиты, что в свою очередь требует глубокого изучения роли политического, морального, правового и иных форм общественного и индивидуального сознания, правовой культуры общества и его членов, воспитания активной жизненной позиции, укрепления дисциплины, повышения гражданской ответственности личности.

Правовое воспитание как часть коммунистического воспитания не может ограничиваться лишь информацией о содержании правовых норм, а должно вести к формированию глубокого убеждения каждого трудящегося в справедливости советского законодательства, в его полном соответствии интересам народа, строительству коммунизма. В связи с этим важное значение получает уяснение механизма убеждения, разрабатываемого на стыках идеологии, правового воздействия, психологии и педагогики. Специфика правового убеждения состоит в том, чтобы превратить сообщаемую информацию в систему внутренних установок личности, выражающихся в уважении к закону, законности, в их неуклонном соблюдении, исполнении, защите.

Если исходить из общевоспитательного процесса¹⁹, то механизм правового убеждения можно свести к следующему:

— содержание, методы, формы убеждений должны строиться на основных законоположениях и отвечать уровню возрастного и профессионального развития личности;

¹⁸ Материалы XXV съезда КПСС.—М.: Политиздат, 1976, с. 78.

¹⁹ Ковалев А. Г. Психология личности,—М., 1976, с. 19—20.

— правовое убеждение применительно к условиям правовоспитательного процесса, осуществляемого в местах лишения свободы, должно проводиться с учетом индивидуальных особенностей воспитуемого и характера его поведения (колони, режима содержания и т. д.);

— независимо от совершаемых поступков убеждение должно быть последовательным, логическим, максимально доказательным;

— оно должно содержать как обобщенные положения (принципы, правила), так и конкретные факты, примеры (судебная практика и др.);

— анализ факторов поведения известных воспитуемых с расчетом на максимальную истинность фактов и общих выводов;

— важность проведения социологических исследований, экспериментов как материальной основы убеждения;

— необходимость высокого уровня подготовки воспитателя, его безукоризненная личная убежденность в справедливости требований законодательства.

Изложенные компоненты механизма правового убеждения могут быть эффективны лишь в сочетании с общеполитическим просвещением, достижениями общей педагогики, психологии и других научных дисциплин.

Поведение граждан формируется и в производственной, и в общественно-политической, и в культурной, и в бытовой, и во многих других сферах жизни общества, где действует право. Поэтому правосознание гражданина должно содержать более или менее полные представления о нормах государственного, гражданского, трудового, семейного, колхозного, уголовного, процессуального и ряда других отраслей права²⁰.

Но наиболее плодотворным связующим звеном между коммунистическим воспитанием в целом и его правовой частью является пропаганда общей теории государства и права, трудового законодательства. На XXV съезде КПСС Л. И. Брежнев подчеркнул: «Правильно говорится: нет ничего более практичного, чем хорошая теория»²¹. Это положение в равной степени может быть отнесено к процессу коммунистического воспитания, к вопросам выработки у членов об-

²⁰ Кудрявцев В. Н. Право и поведение.-Мі, 1978, с. 184,

²¹ Материалы XXV съезда КПСС, с. 48,

щества марксистско-ленинского научного мировоззрения.

Особенно важное значение имеет чтение лекций и проведение других видов занятий для наиболее подготовленной части населения по кардинальным вопросам теории государства и права на основе конкретных произведений классиков марксизма-ленинизма, трудов тов. Л. И. Брежнева и решений КПСС, в которых рассматриваются или ставятся коренные вопросы развития государства и права. При такой постановке правового воспитания будут теснее увязываться конкретные вопросы развития права на данном этапе со всем комплексом социально-экономических, политических и идеологических проблем, выдвигавшихся в то время, когда писались труды классиков марксизма-ленинизма или создавались партийные документы.

Таким образом, в условиях развитого социализма еще более возрастает роль правовоспитательного процесса, повышается его эффективность, социальная результативность обеспечения перевода предписаний норм права в реальное поведение граждан.

**КОНСТИТУЦИЯ СССР И НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ
МЕХАНИЗМА МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ БОРЬБЫ С УГОЛОВНОЙ
ПРЕСТУПНОСТЬЮ**

Конституция развитого социализма закрепляет основные направления внешней политики Советского общенародного государства. В главе IV содержатся положения, соответствующие принципиальным обязательствам, которые СССР принимает на себя как участник международного общения. Конституция СССР является важнейшим вкладом в дело укрепления мира и развития международного сотрудничества. Международное значение новой Конституции СССР, как подчеркнул Генеральный секретарь ЦК КПСС тов. Л. И. Брежнев, определяется ее «несомненным воздействием на ход современного противоборства двух мировых систем»

Конституция СССР, являясь Основным Законом общенародного государства, устанавливает не только основы внутреннего правового регулирования многообразных общественных отношений, возникающих в процессе строительства коммунизма, но в то же время формирует правовую основу межгосударственных отношений СССР. С этим неразрывно связан вопрос о международном сотрудничестве. «Идея мирного сосуществования,—как отметил проф. Г. Х. Шахназаров,—отнюдь не сводится к ограниченной цели сохранения мира, какое бы первостепенное значение сама по себе эта цель не имела. Эта идея предполагает одновременно развитие самого широкого комплекса связей: экономических, политических, культурных». ² И социальных, добавим мы, поскольку разряд-

² Шахназаров Г. Х. Мирное сосуществование и социальный процесс.—В кн.: Мирное сосуществование и социально-политическое развитие.—М., 1977, с. 26.

ка напряженности способствует развитию всестороннего сотрудничества государств. Сказанное относится и к такой узкой сфере сотрудничества государств, как борьба с преступностью.

Противоборство двух основных мировых систем современности проявляется практически во всех областях, и это обстоятельство оказывает серьезное воздействие на процессы сотрудничества государств с различным социально-политическим строем.

В этой связи заслуживают внимания вопросы международно-правового регулирования межгосударственных отношений, где особенно выпукло выступают классовые противоречия в подходе к взаимоотношениям государств, к международному правопорядку, законности. Международно-правовой механизм, регулирующий межгосударственное сотрудничество, испытывает на себе влияние классовой воли тех сил, которые стоят за государствами. Наше государство выражает волю и интересы рабочего класса и перешедших па его идейно-политические позиции всех трудящихся.

Эта воля выражена в Конституции СССР. Как указывал Генеральный секретарь ЦК КПСС тов. Л. И. Брежнев, «наша Конституция возводит в ранг государственного закона СССР то, что составляет самую суть внешней политики социалистического государства,—его заботу о мире, о создании международных условий, отвечающих интересам борьбы за национальную свободу и социальный прогресс, за социализм и коммунизм»⁴.

Можно утверждать, что международно-правовой механизм, регулирующий отношения Советского Союза с другими государствами, складывается на основе реализации прежде всего норм Конституции СССР, закрепленных в ст. 28, 29 и 30. Конституционные нормы лежат в основе правового регулирования взаимоотношений СССР во всех областях сотрудничества. В частности, представляет интерес и правовое регулирование международных отношений в области предупреждения преступности и борьбы с нею, структура механизма этого регулирования.

Отношения, взаимосвязи государств и сотрудничество государств—понятия не равнозначные. Сотрудничество—это такая форма отношений, когда возникает, по крайней мере,

³ См.: Брежнев Л. И. О Конституции СССР, с. 65.

⁴ Там же, с. 79.

совпадение их интересов в целом ряде областей. При этом сотрудничество оформляется либо в виде договорных связей, когда в сфере соответствия интересов заключаются двусторонние и многосторонние соглашения, либо в виде участия в международной организации.

Механизм правового регулирования межгосударственных отношений сложен. В советской общей теории права под механизмом правового регулирования понимается взятая в единстве система правовых средств, при помощи которых осуществляется правовое воздействие на общественные отношения⁵. В систему правовых средств включаются прежде всего юридические нормы, правоотношения и акты реализации норм права.

Разумеется, нельзя все положения общей теории государства и права механически переносить на проблемы международного права. Однако достижения марксистско-ленинской теории права имеют особое значение для разработки научной теории международно-правового регулирования, что уже отмечалось в литературе⁶.

Исходным звеном механизма международно-правового регулирования выступает норма. Норма права есть «результат субъективного познания объективной необходимости и использования этого знания для достижения определенной цели»⁷. Специфическая функция нормы международного права в механизме правового регулирования состоит в упорядочении возникших и развивающихся отношений между государствами.

В советской литературе имеется две точки зрения на классификацию международных норм. Согласно одной точки зрения выделяются следующие виды: договорные нормы, обычные нормы и нормы, создаваемые путем принятия решения в международных организациях⁸. В соответствии с другой точкой зрения нормы, создаваемые в рамках междуна-

⁵ См.: Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве.—М., 1966, с. 30; Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право. М., 1973, с. 94.

⁶ См.: Лукашук И. И. Международно-правовое регулирование международных отношений.—М., 1975, с. 17.

⁷ Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении.—М., 1974, с. 53.

⁸ См.: Шуршалов В. М. Международные правоотношения.—М., 1971, с. 17-30.

родных организаций, не должны рассматриваться в качестве разновидности договорных норм. Член-корреспондент АН СССР Г. И. Тункин пишет, что «договор и обычай—две формы образования и изменения норм общего международного права, два прямых пути установления его норм. Эти пути... иногда идут параллельно, иногда перекрещиваются, иногда сливаются. Завершение любого из них означает завершение процесса образования нормы международного права, в результате чего появляется новая норма или изменяется ранее существовавшая»⁹. Представляется более обоснованной первая точка зрения. В самом деле, ведь нормативные решения, принимаемые международной организацией, суть соглашения о должном поведении государств—членов этой организации, и уже поэтому они должны рассматриваться в качестве нормативных актов, а нормы, образованные в результате принятия таких решений, будут, конечно, правовыми нормами.

Международное уголовное право в настоящее время представлено договорными нормами. Вся совокупность норм, входящая в указанную отрасль, образована путем заключения двусторонних и многосторонних договоров. Сказанное относится как к нормам о признании отдельных преступлений общепопасными для всего человечества, так и ко всем иным нормам, регулирующим взаимопомощь государств по уголовным делам. В качестве исключения можно отметить лишь два случая, когда в практике межгосударственного сотрудничества действовали нормы, возникшие обычным путем,—это нормы, касающиеся запрета фальшивомонетничества, и нормы, обязывающие пресекать и наказывать за пиратские действия. Затем и эти нормы стали договорными.

Сотрудничество по борьбе с фальшивомонетничеством стало регламентироваться договорными нормами начиная с 1929 года, т. е. с момента подписания Конвенции о борьбе с подделками знаков платежа, а совместная борьба, с пиратством - с 1958 года, т. е. со времени принятия Женевской конвенции об открытом море.

Большинство норм, регулирующих межгосударственное сотрудничество по борьбе с преступностью, можно отнести в силу высокой степени их императивности к нормам-предписаниям. Это связано с тем, что борьба с преступностью

⁹ Тункин Г. И. Теория международного права.—М., 1970, с. 183.

требует от государств такого подхода к формированию договорных норм, который по существу исключает обычную для международно-правовых норм диспозитивность. В первую очередь это относится к определению составов преступлений, опасных для всего сообщества государств, к определению экстрадиционных преступлений, порядка выдачи уголовных преступников, объема правовой помощи и др. Сказанное относится не только к нормам, содержащимся в специальных договорах, но и к тем, которые включены в иные договоры, но содержание которых направлено на предотвращение или пресечение правонарушений.

В качестве примера можно привести текст ст. 24 «Правил упрощенного взаимного перехода советско-турецкой границы и временного пребывания советских и турецких граждан, ведущих строительные работы и осуществляющих контроль за строительством плотины на реке Ахурян (Арпачай)»: «В случае, если в период строительства плотины на временно огражденной территории будет совершено действие, противоречащее закону, порядку и общим положениям, расследование и привлечение к ответственности виновных лиц будет осуществляться в соответствии с законом той стороны, на территории которой будет совершено правонарушение»¹⁰. Не анализируя статьи в целом, поскольку это не входит в задачу исследования, следует лишь указать на высокую степень ее императивности, а именно: гражданин одной страны будет нести ответственность по законам другой страны, если правонарушение совершено на ее участке (но в границах строительства). Само расследование может привести к любому результату, в том числе и к освобождению от наказания, но это будет уже результатом действий в рамках внутреннего законодательства государства. Что касается международно-правовой нормы, содержащейся в ст. 24 «Правил», то степень ее обязательности не допускает выбора вариантов поведения государств. Если правонарушение совершено на ее участке, сторона сама решает вопрос о виновности лица с учетом своего законодательства, независимо от того, гражданин своей или сопредельной стороны совершил это правонарушение.

¹⁰ См.: Приложения к сентябрю 1973 г.—Ведомости Верховного Совета СССР, 1976, № 10, ст. 168.

Действие нормы права возможно только в рамках соответствующего правоотношения. Международно-правовая норма может реализовываться только в международном правоотношении. В. М. Шуршалов выделяет следующие группы правоотношений, возникающих между субъектами международных отношений в современном мире: правоотношения между социалистическими странами; правоотношения между капиталистическими странами; правоотношения между социалистическими странами и группой развивающихся стран; правоотношения между империалистическими государствами и развивающимися странами; и, наконец, правовые отношения между государствами двух социально-экономических систем¹¹. Такая классификация отвечает характеру деления международно-правовых норм, составляющих в совокупности международное право. Основную массу норм, конечно, составляют нормы общего международного права, которое может быть названо правом мирного сосуществования. Вместе с тем не следует игнорировать особенности норм, регламентирующих отношения государств однотипных систем или групп государств. С этой точки зрения справедливым было бы выделение и правоотношений между развивающимися странами.

Система международных отношений, складывающаяся в результате реализации международно-правовых норм, образует международный правопорядок. В настоящее время, как представляется, можно говорить об этом международном явлении с достаточной определенностью. Деятельность государств по поддержанию мира и безопасности, по перестройке экономических отношений свидетельствует о том, что идет интенсивный процесс нормоустановления в целях упорядочения международных отношений, а отсюда и возникновение новых правоотношений, отвечающих демократическим принципам и нормам современного международного права. Однако нельзя закрывать глаза на противоречивость международного правопорядка, вызванного наличием многообразия групп правоотношений и особенно противоречивостью основной группы правоотношений, возникающих между социалистическими и капиталистическими государствами.

¹¹ См.: Шуршалов В. М. Меж

Профессор И. И. Лукашук определяет международный правопорядок как созданную в процессе международно-правового регулирования систему правоотношений, поддержание которой необходимо в интересах нормального функционирования системы международных отношений¹².

Представляется, что, правильно определяя правопорядок как систему правоотношений (это удобно в первую очередь с точки зрения описания конструкции данного явления). И. И.

Лукашук в то же время второй частью своего определения невольно снимает его самостоятельное значение. По-видимому, здесь имеет место редакционная неточность. Ведь международный правопорядок—это не просто результат сложения правоотношений, существующих в данный момент и нуждающихся в поддержке, нет, это результат урегулирования нормами права всей массы отношений, существующих между государствами, двусторонних и многосторонних. И хотя внешне правопорядок и может выглядеть как система правоотношений, которая нуждается в поддержании на каком-то оптимальном уровне, на самом деле, на наш взгляд, это не совсем система, а скорее суммативная совокупность самих международных отношений, которые-то и нуждаются в поддержании на необходимом уровне при помощи урегулирования международно-правовыми нормами, в результате чего, собственно, и складывается международный правопорядок.

Международно-правовая норма и международное правоотношение—основные элементы механизма международно-правового воздействия на международные отношения вообще и механизма регулирования международной борьбы с преступностью в частности. Третьим элементом этого механизма являются акты реализации норм международного права. Это весьма сложный элемент механизма международно-правового регулирования, потому что акты реализации норм права касаются как международной, так и внутригосударственной сферы деятельности конкретных стран. Мало согласиться на создание нормы, недостаточно вступить в конкретные правоотношения, надо еще реализовать норму права, только в этом случае можно говорить о действительности механизма международно-правового регулирования.

¹² См.: Лукашук И. И. Мсждународно-правовое регулирование международных отношений, с. 18.

Вот пример действенности этого механизма. В 1970 г. в Гааге государства согласились на создание норм, предусматривающих ответственность за незаконный захват воздушных судов, а в 1971 г. в Монреале договорились о нормах, распространяющих наказуемость не только на захват воздушных судов, но также и на иные действия, нарушающие нормальную деятельность гражданской авиации. Следствием этого явилось то, что государства, ратифицировавшие эти конвенции, внесли в свои уголовные законы соответствующие изменения. Можно ли говорить, что международно-правовой механизм начал действовать? Да, но это только начало. Стороны должны вступить в соответствующие правоотношения, а последние должны быть реализованы.

В 1977 г. два советских гражданина угнали самолет ТУ-154 в Финляндию¹³. СССР и Финляндия вступили в международные правоотношения, возникновение которых вызвал факт угона. На стороне СССР было право потребовать выдачу преступников, на стороне Финляндии - обязанность их выдачи.

Так были реализованы права и обязанности обоих участников международных правоотношений. Преступники были выданы Финляндией в СССР и осуждены. Механизм международно-правового регулирования «сработал» без перебоев. В данном случае мы вправе говорить о действенности его.

Другой пример. В октябре 1970 г. отец и сын Бразинскасы угнали самолет АН-24 в Турцию, убив бортпроводницу и ранив летчиков. В Турции они были осуждены за непредумышленное убийство. В 1970 и 1977 гг. СССР обращался к Турции с просьбой о выдаче преступников. Турция же разрешила Бразинскасам покинуть страну, и они скрылись в США.

Механизм международно-правового регулирования в данном случае оказался недейственным, отсутствовал третий элемент того механизма—акт реализации нормы права. А когда не срабатывает механизм правового регулирования, страдает международный правопорядок.

¹³ См.: Известия, 1977, 17 июля,

Международный правопорядок, как уже отмечалось, складывается в результате реализации государствами своих прав и обязанностей, вытекающих из соглашений, участниками которых они являются. Добросовестное осуществление государствами своих прав, определенных конкретными нормами договора, и соблюдение принимаемых ими на себя по договору обязанностей создают устойчивый режим поддержания высокого уровня международного правопорядка. Неисполнение норм договора, отход от них, неправомерное расширение своих прав и связанное с этим сужение своих обязанностей нарушают режим правопорядка, снижают достигнутый уровень его.

Юридическая наука давно оперирует термином «законность». Понятию социалистической законности посвятили свои труды многие советские юристы. Социалистическая законность как объективное явление социалистического образа жизни получила закрепление в Конституции СССР. Наука международного права также уделяет внимание законности в международных отношениях, хотя термин этот условен. Международному праву не присуще понятие закона в его внутригосударственном понимании. Вместе с тем получили распространение термины «международное законодательство» (как синоним международного нормотворчества), «договор-закон» (в отличие от «договора-сделки») и др. В этом же ряду употребляется и «международная законность». Представляется, что это в значительной мере свидетельствует об устойчивом нежелании отступать от выработанных категорий общей теории права, даже если термины не вполне отвечают содержанию используемого понятия.

Международная законность, по нашему мнению, должна рассматриваться как режим поддержания международного правопорядка, суть которого в строгом следовании субъектов международных отношений своим обязательствам, вытекающим из общих принципов и конкретных норм международного права¹⁴. Режим поддержания правопорядка и

«режим взаимодействия субъектов международного права, при котором они считают необходимым соблюдать исторически обусловленный уровень действия международного права» (см.: Лукашук И. И. Международно-правовое регулирование международных отношений, с. 18).

правопорядок взаимосвязаны. Чем выше уровень режима поддержания международного правопорядка (уровень международной законности), т. е. чем точнее и строже следуют принципам и нормам международного права субъекты международных отношений, тем выше уровень и стабильность самого правопорядка.

Существует несколько основных принципов международной законности. Нам представляется, важным выделить четыре таких принципа¹⁵. Во-первых, принцип приоритета императивных принципов и норм международного права. Заключение договоров, а также их реализация возможна только на базе принципов «*jus cogens*». Иное ставило бы под сомнение целесообразность и жизненную силу того своеобразного костяка международного права, который образуют эти принципы. Отступление от соблюдения основных принципов и норм международного права резко снижает уровень режима поддержания правопорядка, иначе говоря, нарушает международную законность. В результате происходит ломка системы правоотношений, т. е. страдает международный правопорядок.

Во-вторых, принципом международной законности является единообразие применения норм международного права. Единообразный подход к применению международно-правовых норм всеми государствами способствует стабилизации международной законности, а в конечном итоге — стабилизации правопорядка.

В-третьих, принцип безусловного соблюдения международных обязательств — принцип *pacta sunt servanda*, выступающий нормой *jus cogens*, установлен еще в 438 году. Его следует считать скорее принципом международной законности, нежели принципом международного права. В самом деле, ведь обязательность соблюдения до-

законности основные принципы международного права. Эти же принципы, по его мнению, являются и принципами международного правопорядка. Такой взгляд представляется ошибочным. Международная законность, международный правопорядок и международное право, конечно же, понятия тесно связанные, но это не означает, что их объединяют одни и те же принципы. Ведь это три разных явления, хотя и взаимосвязанных, но существующих раздельно. Тем более, что сам же И. И. Лукашук несколькими строками ниже раскрывает юридическое содержание режима международной законности (Указ. работа, с. 18).

говорных обязательств служит одним из факторов обеспечения режима поддержания международного правопорядка, средством укрепления международной законности. От того, насколько точно соблюдаются международные договоры, зависит не столько состояние международного права, сколько состояние правопорядка. Именно поэтому принцип обязательности исполнения норм международного права следует отнести к принципам международной законности.

Четвертым важным принципом международной законности является принцип ответственности за нарушение норм международного права. Поддержание режима международного правопорядка вряд ли достижимо вне рамок - действенного механизма ответственности. Государства, вступая в регулируемые международным правом отношения, подтверждая свои суверенные права, принимают на себя определенные обязанности, в том числе обязательства по выполнению договорных норм. В случае нарушения своих обязательств по международному праву государства должны подвергаться международно-правовой ответственности. Иначе говоря, для государств наступают определенные юридические последствия в виде политической или материальной ответственности. Для современного правопорядка это обстоятельство играет решающую роль.

Таким образом, международное сотрудничество в целом может рассматриваться как состояние непрерывно возникающих, изменяющихся и прекращающихся правоотношений, вливающих в общую структуру международного правопорядка. При этом, чем выше уровень международной законности при реализации норм международного права, чем сбалансированнее правоотношение, тем устойчивее правопорядок. Уровень международной законности высок в отношениях между социалистическими странами, этот уровень значительно ниже в отношениях между капиталистическими странами.

Сказанное относится и к состоянию международной законности в отношении сотрудничества государств в области борьбы с преступностью.

Международная законность как правовое явление должна рассматриваться как своеобразный стержень всего механизма международно-правового регулирования. Уровень

международной законности должен быть высок как при создании норм международного права, так и при их реализации в правоотношениях и в применении (актах реализации) норм права. При этом в механизме международно-правового регулирования значительную роль призваны играть международные организации.

В общем виде вся основная деятельность международных организаций направлена на координацию сотрудничества государств в сфере своей компетенции. В силу этого международные организации могут рассматриваться в качестве сложного элемента механизма международно-правового регулирования.

С известной долей условности к международной организации можно подходить как к комплексному непрекращающемуся (длящемуся) сложному правоотношению, возникшему между группой государств¹⁶, в рамках которого происходит процесс реализации норм права. В ряде случаев механизм международно-правового регулирования может обходиться без этого элемента. Например, при установлении двусторонних отношений. Вместе с тем в настоящее время интересы государств и их связи настолько глубоки и многогранны, что даже для регулирования двусторонних отношений становится характерным явление включение всех элементов механизма международно-правового воздействия. Государства создают смешанные двусторонние комиссии, функции которых по существу аналогичны функциям международной организации, по крайней мере в области реализации положений заключенного соответствующего договора.

Тот же механизм международно-правового регулирования (по своим формальным характеристикам) действует и в области международного сотрудничества по борьбе с преступностью: норма права, правоотношение, акты реализации норм права, координирующая деятельность международной организации. В качестве примера можно привести международное сотрудничество в рамках Международной организации уголовной полиции, затрагивающее все группы государств (капиталистические, развивающиеся и социалистические — Куба, Румыния и Югославия). Конкретные

¹⁶ См.: Ш у р ш а л о в В. М. Международные правоотношения, с. 66.

международно-правовые нормы содержатся в Уставе Интерпола 1956 года¹⁷; государства-члены, подписавшие Устав, становятся в круг субъектов возникших международных правоотношений; акты реализации норм Устава всеми государствами являются необходимой предпосылкой жизнеспособности связей государств, объединившихся в Интерполе; и, наконец, опосредствующее звено в применении норм международного уголовного права—сам Интерпол—узловой элемент механизма международно-правового регулирования международного сотрудничества в области борьбы с преступностью для той группы государств, которые признали для себя обязательными нормы Устава Интерпола.

Таким образом, механизм международно-правового регулирования сотрудничества государств в области борьбы с преступностью не является исключительным явлением в сфере международных отношений. Это всего лишь часть той общей совокупности международно-правовых средств воздействия на международные отношения, которая сложилась в современном мире.

Вышеизложенное следует учитывать при анализе конституционных норм СССР, лежащих в основе правового регулирования отношений социалистического общенародного государства с другими государствами во всех сферах сотрудничества, в том числе и в сфере сотрудничества по борьбе с преступностью.

¹⁷ См.: Родионов К. С. Международная организация уголовной полиции (Интерпол): Автореф. канд. дис.—Л.: ЛГУ, 1973, с. 9—10.

**УЧАСТИЕ ТРУДОВЫХ КОЛЛЕКТИВОВ
В ФОРМИРОВАНИИ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ
НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ В СВЕТЕ
НОВОЙ КОНСТИТУЦИИ СССР**

Формирование Советов народных депутатов всегда привлекало внимание советских ученых и было предметом теоретического исследования ряда научных статей и монографий¹. В этих работах изучались различные организационно-правовые формы участия трудовых коллективов в процессе избрания Советов, а также их роль и место в советской избирательной системе. Вместе с тем не все вопросы их деятельности получили достаточное освещение в научной литературе, и в настоящей статье делается попытка исследовать некоторые из них.

Новая Конституция СССР, включившая трудовые коллективы в политическую систему развитого социализма, закрепила за ними широкий комплекс прав в сфере формирования представительных органов государства, а Закон о выборах в Верховный Совет СССР и Закон о выборах в Верховный Совет Казахской ССР обеспечили конституционные основы деятельности трудовых коллективов надежной системой правовых гарантий. Деятельность трудовых коллективов по подготовке и проведению выборов в Советы народных депутатов выступает как воплощение в жизнь важнейшего принципа советской избирательной системы—единого блока коммунистов и беспартийных, который, как указывал

¹ См.: Ким Л. И. Советское избирательное право. — М., 1965; Лейзоров А. Т. Советская избирательная система.—Минск, 1974; Пальтунов Т. М. Выборы в местные Советы,—М., 1977; Старовойтов Н. Г. Дальнейшее развитие и совершенствование демократических принципов формирования Советов. — В кн.: Советы депутатов трудящихся и развитие социалистической демократии. М., 1976.

тов. Л. И. Брежнев, «можно считать самой главной особенностью всенародных выборов в нашей стране»².

Избирательный блок коммунистов и беспартийных в основных чертах выражается в следующем: в совместном движении на общих собраниях трудовых коллективов как партийных, так и беспартийных кандидатов в депутаты, в совместной агитации за них, проводимой всеми членами трудового коллектива, а также в идейном и организационном руководстве выборами со стороны партийных организаций, которое осуществляется на всех стадиях избирательного процесса. Общая платформа этого блока обычно излагается в обращениях ЦК КПСС, публикуемых перед выборами. Голосуя за кандидатов единого блока коммунистов и беспартийных, избиратели тем самым голосуют и за предвыборную платформу этого блока, за политику партии, выражающую волю всего советского народа.

Выдвижение кандидатов в депутаты на общих собраниях трудовых коллективов утвердилось как основная процессуальная форма реализации пассивного избирательного права. Такая практика возникла не случайно. Как отмечал Генеральный секретарь ЦК КПСС тов. Л. И. Брежнев, трудовой коллектив «это—первичная ячейка всего нашего не только хозяйственного, но и политического организма»³. В нем формируются моральные представления и ценностные ориентации советских людей. Производственный труд и по содержанию и по форме—это общий, коллективный процесс, требующий согласованной деятельности всех рабочих и служащих предприятия. Связи, возникающие в процессе производства, многообразнее и прочнее, чем по месту проживания, поэтому именно в трудовом коллективе лучше всего заметны личные и деловые качества кандидата, его способности к общественной деятельности.. **«Абсолютно невозможно,—писал В. И. Ленин,—определить волю широкого слоя, если он не организован в одну организацию»**⁴. Трудовой коллектив, по нашему мнению, является именно такой

² Брежнев Л. И. Ленинским курсом. — М.: Политиздат 1970 с. 504.

³ Брежнев Л. И. О Конституции СССР—М.: Политиздат, 1977, с. 35; Подробно о трудовом коллективе см.: Государство, демократия и трудовой коллектив в развитом социалистическом обществе.—М., 1977.

организацией, позволяющей сформировать общее мнение и выявить общую волю всех входящих в него членов, юридической же формой этого процесса выступает выдвижение кандидатов в депутаты на общем собрании коллектива.

Партийные и иные общественные организации трудового коллектива предварительно намечают кандидатуры, которые и рекомендуются общему собранию, созываемому первичной профсоюзной организацией. Каждому из участников собрания предоставляется право участвовать в обсуждении рекомендуемых лиц, поддерживать указанные кандидатуры, либо вносить предложения об их отводе. В Постановлении ЦК КПСС от 22 января 1957 года подчеркивалось, что при выдвижении кандидатов нельзя допускать поспешности, «нужно заранее обсудить их на рабочих собраниях по цехам, на собраниях колхозников по бригадам, сговориться выявить общее мнение, а уже затем выставлять единую кандидатуру на общем собрании коллектива»⁵.

В соответствии со ст. 34 Закона о выборах в Верховный Совет Казахской ССР «в крупных трудовых коллективах собрания могут проводиться по цехам, участкам, бригадам, отделениям». Нам представляется, что такие собрания способны выдвигать кандидатов как от имени всего предприятия (когда невозможно созвать всех рабочих и служащих), так и от своего собственного имени. Если в ранее действовавших Положениях о выборах говорилось о собраниях «рабочих и служащих по предприятиям и учреждениям», то новая Конституция СССР и принятое на ее основе избирательное законодательство оперируют понятием «трудовые коллективы», которые, на наш взгляд, могут существовать и в рамках отдельных структурных подразделений предприятий и учреждений (цехов, участков и т. п.). Эти коллективы иногда бывают очень многочисленны и имеют свои первичные коммунистические, профсоюзные и иные общественные организации.

Улучшение качественного состава местных Советов во многом зависит от критериев, которыми должны руководствоваться трудовые коллективы при выдвижении кандидатов в депутаты. Этот вопрос всегда находился в центре внимания партии. Так, например, Программа КПСС указывает на необходимость «обеспечивать самое широкое, воесто-

⁵ КПСС в резолюциях и решениях... — М., 1971, т. 7, с. 247.

роннее обсуждение на собраниях и в печати личных и деловых качеств кандидатов, чтобы выбирать наиболее достойных и авторитетных»⁶.

Эти качества позволяют кандидату в случае его избрания вести активную депутатскую работу в Совете и избирательном округе.

Лица, выдвигаемые кандидатами, должны не только иметь высокие, производственные показатели, но также обладать организаторскими навыками, опытом общественной работы, политическим кругозором и надлежащими моральными качествами. Весьма желательно, чтобы депутаты имели определенные познания в области государственного строительства, а также жизненный опыт (особенно депутаты Верховных Советов)⁷.

Одной из форм работы депутатов в период между сессиями являются постоянные комиссии местных Советов. При формировании этих органов целесообразно включать в их состав определенное число специалистов по профилю соответствующей комиссии. В значительной мере профессиональный состав будущих постоянных комиссий зависит от того, какую сферу народного хозяйства обслуживают трудовые коллективы, осуществляющие выдвижение кандидатов в депутаты. Исследования, проведенные нами в исполкомах Караганды, Алма-Аты, Павлодара и Целинограда, показали, что больше всего кандидатов выставляется от коллективов заводов и фабрик. Широко пользуются правом выдвижения также строительные, проектные, научно-исследовательские организации и предприятия транспорта.

Трудовые коллективы перечисленных предприятий и учреждений непосредственно связаны с созданием материальных благ, поэтому занимаемое ими место в советской избирательной системе соответствует их решающей роли в процессе социалистического производства. Достаточно широко представлены в Советах работники здравоохранения, про-

⁶ Программа КПСС — М.: Политиздат, 1976, с. 102.

⁷ О критериях отбора кандидатов в депутаты см.: Азовкин И. А. Верховные Советы—высшие представительные органы государственной власти в СССР. В кн.: Высшие представительные органы власти в СССР.—М. 1969, с. 47; Старовойтов Н. Г. Организационная работа местных Советов депутатов-трудящихся и пути...—М. 1969, с. 13

свещения, торговли, профессионально-технического и высшего образования.

Все выдвинутые в установленном порядке кандидаты подлежат обязательной регистрации, которая представляет собой юридическое признание со стороны государства правомерности выдвижения. Правовым следствием регистрации является распространение на лицо статуса кандидата в депутаты, в том числе и основных гарантий его деятельности. Закон о выборах в Верховный Совет Казахской ССР устанавливает перечень документов, которые должны быть представлены для регистрации в окружную избирательную комиссию; вопрос же о том, должны ли присутствовать на заседании этой комиссии представители коллективов, выдвинувших кандидатов, в разных союзных республиках решается неоднозначно: в одних республиках присутствие при регистрации представителей указанных коллективов является их правом, в других—обязанностью⁸. Последнее, на наш взгляд, более предпочтительно.

До регистрации кандидата целесообразно провести его встречи с избирателями округа. Организацию таких предвыборных собраний Закон возлагает на общественные организации⁹, наиболее многочисленными из которых являются первичные партийные, комсомольские и профсоюзные органы трудовых коллективов. Такие собрания обычно проводятся по месту жительства избирателей. В сельской же местности, а также в тех случаях, когда границы округа совпадают с границами населенного пункта, указанные собрания могут быть и по месту работы граждан, так как здесь производственная общность членов трудовых коллективов совпадает с территориальной общностью их проживания. Такие встречи позволяют подвергнуть рекомендуемую кандидатуру критической оценке со стороны избирателей и тем самым избежать ошибки при выдвижении. «В массе,—говорил М. И. Калинин,—всегда найдется тот, кто бы указал на

⁸ См.: Комментарий к некоторым статьям Положения о выборах в местные Советы РСФСР.—М., 1971, с. 29; Председателям окружных избирательных комиссий по выборам в Верховный Совет Молдавской ССР (Центральная избирательная комиссия по выборам в Верховный Совет Молдавской ССР). - Кишинев, -1977, с. 10.

⁹ Закон о выборах в Верховный Совет Казахской ССР, ст. 41.

недобросовестность кандидата или его негодность»¹⁰. В Постановлении ЦК КПСС от 22 января 1957 года указывалось, что избиратели должны иметь возможность «хорошо ознакомиться и критически оценить общественную и производственную работу каждого кандидата в депутаты до его регистрации (разрядка наша.—А.М.) в окружных избирательных комиссиях»¹¹. Принятые в последние годы союзный и республиканские Законы о выборах создали необходимые юридические предпосылки для проверки избирателями выставляемых кандидатур. По ранее действовавшим Положениям о выборах регистрация кандидатов могла начинаться непосредственно после их выдвижения, новое же избирательное законодательство установило, что выдвижение кандидатов начинается на десятый день после назначения дня выборов, регистрация же их проводится значительно позже (за 35 дней до выборов). Таким образом, трудовые коллективы имеют достаточно времени для того, чтобы организовать встречи избирателей с кандидатом до его регистрации в окружной избирательной комиссии.

Законодательство не ограничивает численность кандидатов, выставляемых по избирательному округу, более того, окружным комиссиям прямо вменяется в обязанность зарегистрировать всех кандидатов в депутаты, выдвинутых с соблюдением установленного порядка.

В советской правовой литературе высказывались предложения о целесообразности регистрации в округах по выборам в местные Советы нескольких кандидатов¹², однако, наш взгляд, сложившаяся практика вполне оправдана и полностью отвечает потребностям советской избирательной системы. Как уже отмечалось выше, личные и деловые качества кандидата полнее проявляются по месту его работы, нежели по месту проживания. В крупных же округах личность впервые баллотирующегося кандидата часто почти не известна его избирателям в момент выдвижения, поэтому

¹⁰ Калинин М. И. Избранные произведения,—М., 1962, т. 2, с. 82.

¹² См.: Коток В. Ф. Проблемы непосредственной демократии в Советском государстве: -Автореф. докт. диос.—М., 1965, с. 15; Иванов А. П. Выборность как способ формирования кадров государственных органов: Автореф. докт. дисс. — Саратов, 1966, с. 13; Кудинов Н. А. Характерные черты Советов общенародного государства.—В кн.: Революция, государство и право,—Минск, 1969, с. 34.

трудовым коллективам и их общественным организациям значительно легче прийти к общему мнению и остановиться на наиболее достойной кандидатуре.

Выбор из нескольких одинаково достойных лиц является весьма трудным делом и для трудовых коллективов, но еще более он будет затруднен для избирателей. Столкнувшись с необходимостью выбора одного из нескольких кандидатов, каждый из которых в равной мере заслуживает избрания, избиратель окажется в очень трудном положении. Если при этом личные и деловые качества выставленных кандидатов, по его мнению, представляются равноценными, то он либо совсем не сможет сделать выбор, либо, возможно, будет руководствоваться второстепенными и случайными признаками (возрастом, национальностью и т. п.). Поэтому, на наш взгляд, сложившийся в ходе выборов обычай регистрации одного кандидата по округу наиболее полно отвечает потребностям советской избирательной системы.

Нам представляется, что существующий порядок образования территориальных избирательных округов, закрепленный в Законе, не нуждается в изменении, представительство же в Советах производственных интересов может осуществляться и без обращения к такой мере, как непосредственное избрание депутатов коллективами предприятий и учреждений. Можно предположить, что существенную роль в этом сыграло бы предоставление трудовым коллективам права давать наказы выдвигаемым кандидатам в депутаты. Указанное право могло бы получить юридическое закрепление в разрабатываемых сейчас республиканских нормативных актах о наказах избирателей. Безусловно, такие действия трудовых коллективов не должны умалять и тем более подменять собой наказы, получаемые депутатом от населения территориальных избирательных округов.

Что же касается правового механизма обеспечения таких производственных наказов, то в основных чертах он уже существует в действующем законодательстве. Так, ст. 6 Закона о статусе депутатов Советов народных депутатов в СССР и ст. 107 Конституции СССР обязали депутатов поддерживать связь с выдвинувшими их коллективами и регулярно отчитываться перед ними о своей работе и работе Советов. Установленный Законами о выборах порядок вы-

движения кандидатов на общих собраниях трудовых коллективов мог бы быть успешно использован в качестве процессуальной формы выработки производственных наказов депутату. Реализация указанного предложения по нашему мнению, позволила бы достичь определенного положительного эффекта, сходного с переходом к системе образования избирательных округов, по производственному принципу, однако без присущих этой системе недостатков.

В соответствии со ст. 101 Конституции СССР трудовые коллективы принимают активное участие в формировании избирательных комиссий. В целях упорядочения этого процесса исполкомы местных Советов закрепляют трудовые коллективы за конкретными избирательными округами и участками, по возможности—за теми, что и в предыдущие выборы. Указанная мера позволяет формировать избирательные комиссии и агитколлективы из тех лиц, которые уже работали в этих округах и хорошо знают их особенности, интересы населения и специфику работы среди избирателей.

Кроме того, это может создать благоприятные условия для выдвижения повторно избираемых депутатов в их прежних избирательных округах. На практике, к сожалению, при повторном избрании депутатов место их выдвижения учитывается далеко не всегда (см. табл), хотя несомненно, что депутат, избранный в своем прежнем округе, хорошо знает его, лучше знаком с жилищными, бытовыми и иными потребностями населения и имеет налаженные связи с предприятиями и общественными организациями, расположенными на территории округа.

Данные по выборам 1977 г. (подсчитано по материалам текущих архивов исполкомов)

Наименование Совета	Всего избрано депутатов	Избрано	избр. повт.
Карагандинский горсовет	500	134	17
Павлодарский горсовет	300	118	16
Ленинский райсовет (Караганда)	250		10

Исследования, проведенные нами, показали, что собрания рабочих и служащих на предприятиях и в учреждениях выдвигают сравнительно небольшое число членов избирательных комиссий и в целом их активность значительно ниже, чем при выставлении кандидатов в депутаты. Указанное обстоятельство не умаляет значения трудовых коллективов на этой стадии выборов, так как первичные общественные организации выступают в подобных случаях как органы коллектива. Однако, на наш взгляд, выдвижение представителей в состав избирательных комиссий непосредственно собраниями рабочих и служащих предприятия или учреждения могло бы получить более широкое распространение. Эти собрания позволяют вовлечь в процесс формирования избирательных комиссий всех членов трудового коллектива и тем самым создают возможность для самого тщательного обсуждения выдвигаемых кандидатур.

Подготовка таких собраний—это сложный организационный процесс, необходимым условием обеспечения которого является увеличение времени, отводимого на формирование комиссий. Большое значение в связи с этим приобретает деятельность исполкомов районных и городских Советов по созданию избирательных участков в максимально короткий срок, так как именно с момента их утверждения начинается выдвижение представителей в состав участковых комиссий. Кроме того, сокращение разрыва во времени между образованием округов и участков будет способствовать установлению общих сроков формирования как окружных, так и участковых избирательных комиссий, что позволит выдвигать представителей в их состав на одном собрании трудового коллектива.

При образовании избирательных комиссий по выборам в местные Советы целесообразно, чтобы и кандидат в депутаты, и окружная комиссия, регистрирующая его, были выдвинуты от одного трудового коллектива. В практике выборов указанное явление получило довольно широкое распространение. Например, при избрании Кировского райсовета г. Караганды 16-го созыва (1977 г.) из 1170 членов окружных комиссий 736 были представителями трудовых коллективов, выставивших кандидатов в депутаты по их избирательным округам, а на выборах в «Ауэзовский райсовет Алма-Аты таких представителей в составе окружных комиссий

было 394 человека¹³. Такая мера позволяет, во-первых, более оперативно проводить регистрацию, а, во-вторых, обеспечивает членам окружных комиссий возможность лично участвовать в собраниях по выдвижению кандидатов и контролировать соблюдение Закона о выборах непосредственно в ходе проведения собрания.

Кроме того, при правильной организации работы окружных комиссий они часто принимают участие в агитации, хотя эта функция не является их правовой обязанностью. Если же члены окружной избирательной комиссии и баллотирующийся в этом же округе кандидат выдвинуты одним коллективом, то агитация становится более конкретной и эффективной, потому что личность кандидата хорошо известна членам комиссии, работающим с ним на одном предприятии. По этим же причинам можно признать удачным выдвижение в состав участковых комиссий представителей именно тех коллективов, которые выставили кандидатов в депутаты, баллотирующихся в данном избирательном округе.

¹³ Общее число членов окружных избирательных комиссий по выборам в Ауэзовский райсовет Алма-Аты. (1977 г.). 1250 человек.

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ КЛАССИФИКАЦИИ
АКТОВ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ВЛАСТИ СОЮЗНОЙ РЕСПУБЛИКИ В ОБЛАСТИ
ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА**

Важное значение Конституция СССР, Конституции союзных и автономных республик придают вопросам укрепления социалистической законности и охране государственного и общественного порядка. В ст. 4 Конституции СССР и соответствующих статьях Конституций союзных и автономных республик четко закреплен принцип социалистической законности как один из основополагающих ленинских принципов всей государственной жизни страны.

Он нашел выражение более чем в 30 статьях Конституции СССР, таких, как ст. 4, 36, 37, 39, 49, 54, 65, 56, 57, 58, 59 и другие.

Основной Закон СССР, а также Основные Законы союзных и автономных республик закрепляют права и обязанности государственных органов, общественных организаций и трудовых коллективов в охране правового и общественного порядка (см., например, ст. 4, 7, 8 и др. Конституции СССР). Впервые в Конституции СССР (ст. 65) и в соответствующих статьях Конституций союзных и автономных республик закреплена обязанность советских граждан «всемерно содействовать охране общественного порядка».

В связи с принятием Конституции СССР, Конституций союзных и автономных республик возрастает правотворческая роль высших органов государственной власти по совершенствованию законодательства.

Возрастание правотворческой деятельности высших органов государственной власти вытекает из Закона СССР от 7 октября 1977 года «О порядке введения в действие Консти-

туции (Основного Закона) СССР», постановления Президиума Верховного Совета СССР от 12 декабря 1978 года «Об организации работы по приведению законодательства СССР в соответствие с Конституцией СССР». Постановления об организации работы по приведению законодательства союзных республик в соответствие с их Конституциями были приняты Президиумами Верховных Советов союзных республик. В связи с принятием этих актов союзным республикам предстоит большая работа по совершенствованию законодательства¹.

Важную роль для совершенствования законодательства имеет научно обоснованная классификация нормативно-правовых актов, которая дает возможность лучше понять природу и назначение их в общественной жизни и праве в целом. «Существенную роль такая классификация, — подчеркивает Л. Ф. Шебанов, — играет и в практической деятельности государственных органов, особенно в области подготовки к изданию нормативно-правовых актов, учета действующих нормативно-правовых актов, их систематизации и т. п.»².

Научно обоснованная классификация способствует овладению нормативно-правовыми актами для использования их в практической деятельности при строительстве социализма и коммунизма, в охране прав и законных интересов граждан.

Особенно большое теоретическое и практическое значение имеет классификация актов высших органов государственной власти Союза ССР и союзных республик. Вопросам классификации этих актов по различным основаниям отводится должное внимание в работах советских юристов³.

¹ Так, например, в соответствии с планом организации работы по приведению законодательства Казахской ССР в соответствие с Конституцией КазССР, утвержденным Постановлением Президиума Верховного Совета КазССР 20 апреля 1978 г. и дополненным Постановлением Президиума Верховного Совета КазССР 15 мая 1978 г., предполагается разработка 11 проектов законодательных актов и Регламента Верховного Совета КазССР и внесения предложения по изменению более чем 20 законодательных актов КазССР (см.: Ведомости Верховного Совета КазССР, 1978, № 18,23).

² Шебанов А. Ф. *Формы советского права*,—М., 1969, с. 86.

³ Васильев А. М. *О классификации актов Верховного Совета СССР—Советское государство и право*, 1953, № 8, с. 16—26; Мицкевич А. В. *Акты высших органов Советского государства*,—М., 1976, с. 58—117; Шебанов А. Ф. *Формы советского*

Вместе с тем необходимо отметить, что вопросы классификации актов высших органов государственной власти в области охраны общественного порядка в юридической литературе не рассматривались.

Однако в отдельных работах некоторые авторы выделяют акты высших органов государственной власти Союза ССР и союзных республик в области укрепления социалистической законности и охраны общественного порядка⁴.

Поскольку акты в области охраны общественного порядка обладают определенной особенностью, поэтому необходимы специальные исследования, раскрывающие их специфику среди других актов высших органов государственной власти союзных республик.

Классификация актов высших органов государственной власти союзной республики в области охраны общественного порядка может быть проведена по следующим основаниям:

а) по юридической силе актов высших органов государственной власти союзной республики;

б) по виду высшего органа государственной власти союзной республики (акты Верховного Совета союзной республики, акты Президиума Верховного Совета союзной республики);

в) по действию этих актов во времени, в пространстве и по кругу лиц;

г) по виду ответственности (уголовно-правовой, гражданско-правовой, административно-правовой);

Акты высших органов государственной власти союзной республики в области охраны общественного порядка могут быть классифицированы и по другим признакам. Например,

права, с. КГ—94; Мухамедшин К. Д. Правотворческая дея-

с. 6—18; его же. Верховный Совет союзной республики и проблемы укрепления законности.—Караганда, 1973, с. 56—73; Высшие представительные органы власти в СССР,—М., 1969, с. 180—188; Хачатрян Г. М. Верховный Совет союзной республики.—М., 1975, с. 37—52; Кузнецов И. Н. Компетенция высших органов власти и управления СССР.—М., 1969, с. 60—73, 127—138.

⁴ См., например: Высшие представительные органы в СССР, с. 219—229; Мухамедшин К. Д. Верховный Совет союзной республики и проблемы укрепления социалистической законности, с. 62—65; Хачатрян Г. М. Верховный Совет союзной республики, с. 51—52.

постепени определенности содержащихся в актах предписаний, по характеру обязательности этих предписаний, по времени вступления их в силу и т. д.

Классификация актов высших органов государственной власти союзной республики в области охраны общественного порядка по юридической силе соответствует месту, которое занимает нормотворческий орган в механизме государственного аппарата. Единственным законодательным органом союзной республики является Верховный Совет. В ст. 97 Конституции Казахской ССР записано: «Законы Казахской ССР принимаются Верховным Советом Казахской ССР». Таким образом, Закон—непосредственный результат законодательной деятельности Верховного Совета.

Большое число законов направлено на укрепление социалистической законности и охрану общественного порядка. Так, например, только на девятой сессии Верховного Совета Казахской ССР девятого созыва было принято несколько таких законов⁵.

Нормы, содержащиеся в законах, обладают особенностями, которые отличают их от норм других актов. Эти нормы регулируют наиболее важные отношения в социалистическом обществе, являются началом всей правовой системы союзной республики, в силу чего нормы актов других органов государства являются как бы производными от первых.

Поэтому по юридической силе акты высших органов государственной власти союзной республики принято классифицировать на законы и подзаконные акты.

Президиум Верховного Совета союзной республики как постоянно действующий орган Верховного Совета республики издает указы и принимает постановления⁶ по вопросам, отнесенным к его компетенции, а также по вопросам компетенции Верховного Совета союзной республики в период между его сессиями. В соответствии с п. 1. ст. 109 Конституции Казахской ССР Президиум Верховного Совета Казахской ССР принимает множество указов, которыми вносит из-

⁵ Так, например, Законом Казахской ССР от 21 декабря 1978 г. был утвержден указ Президиума Верховного Совета Казахской ССР от 13 декабря 1978 г. «Об усилении ответственности за мелкое хищение государственного и общественного имущества».—Ведомости Верховного Совета КазССР, 1978, № 52.

⁶С

менения в действующее законодательство Казахской ССР, в том числе и в законодательство, направленное на охрану общественного порядка. Указы Президиума Верховного Совета союзной республики как подзаконные акты должны соответствовать Закону союзной республики.

Несоответствие указа Закону должно повлечь во всех случаях его отмену.

Верховный Совет Казахской ССР в соответствии со ст. 103 принимает постановления. Эти акты также обладают высшей юридической силой по отношению к актам других органов государства, что связано с особым положением Верховного Совета как высшего представительного органа государственной власти, обладающего всей полнотой власти в союзной республике. Поэтому указы и постановления Президиума Верховного Совета союзной республики должны соответствовать также и постановлениям Верховного Совета союзной республики.

Наиболее важной, на наш взгляд, является классификация актов высших органов государственной власти союзной республики в области охраны общественного порядка по виду органа государственной власти, его издавшего. Основным видом актов, направленных на охрану общественного порядка Верховного Совета союзной республики, являются законы. К их числу в Казахской ССР в первую очередь необходимо отнести Закон Казахской ССР от 22 июля 1959 г., утвердивший Уголовный и Уголовно-процессуальный Кодексы Казахской ССР; утвержден Законом Казахской ССР от 28 декабря 1963 года Гражданский Кодекс республики; Законом от 5 августа 1969 г.—Кодекс о браке и семье; Законом от 17 декабря 1971 г.—Исправительно-трудовой Кодекс; Законом от 21 июля 1972 г.—Кодекс законов о труде Казахской ССР и другие.

Нормы, направленные на охрану общественного порядка, содержатся в законах Казахской ССР, которые, на первый взгляд, нельзя отнести к актам высших органов государственной власти союзной республики в области охраны общественного порядка.

Такие нормы имеют место в Законе об охране природы в Казахской ССР, утвержденном Верховным Советом Казах-

ской ССР 16 июля 1962 года, в Законе Казахской ССР «Об охране и использовании памятников истории и культуры», утвержденном Верховным Советом Казахской ССР 11 августа 1978 г., в Лесном Кодексе Казахской ССР, утвержденном Законом Казахской ССР 11 августа 1978 года.

Отдельные советские авторы к числу актов, направленных на укрепление социалистической законности и охраны общественного порядка, не относят, например, «Закон об охране природы», «Закон об охране памятников истории и культуры»⁷. С этим вряд ли можно согласиться. Анализ ст. 46-47 Закона Казахской ССР «Об охране и использовании памятников истории и культуры» показывает, что в них предусмотрены меры уголовной, имущественной и иной ответственности в соответствии с законодательством Союза ССР и Казахской ССР за нарушение общественного порядка в этой области общественных отношений.

Известно, что меры уголовной, имущественной и иной ответственности за нарушение общественного порядка предусмотрены в уголовных, гражданских, исправительно-трудовых кодексах союзных республик, а эти кодексы большинство советских авторов относят к актам в области укрепления социалистической законности и охраны общественного порядка.

При классификации законов до принятия Конституции СССР и Конституций союзных республик значительная часть советских ученых подразделяла их на конституционные (основные) законы и обыкновенные, т. е. законы, издаваемые в порядке текущего законодательства.

В Конституции СССР (ст. 108), в Конституции Казахской ССР (ст. 97) и в соответствующих статьях Конституций других союзных республик закреплен новый вид законов. Это законы, принятые всенародным голосованием (референдумом), проводимым по решению Верховного Совета СССР или союзной республики. На необходимость законодательного оформления всенародного обсуждения проектов законов указывал XXV съезд КПСС.

Теперь при классификации актов высших органов государственной власти союзной республики и, в частности, актов

¹ См.: например, Хачатрян Г. М. Верховный Совет союзной республики, с. 50—52.

этих органов в области охраны общественного порядка необходимо выделять законы, принятые всенародным голосованием.

При классификации актов высших органов государственной власти союзной республики в области охраны общественного порядка, охраны прав и интересов граждан по видам актов необходимо выделять постановления Верховного Совета союзной республики.

Постановления Верховного Совета СССР, а также **союзных республик**, (выделено нами. — М. 3.), как правильно указывает А. В. Мицкевич, «принимаются по вопросам верховного государственного управления и контроля»⁸.

Классифицируя постановления Верховного Совета СССР по их видам, А. В. Мицкевич подчеркивает ненормативный характер. На ненормативный характер постановлений Верховного Совета указывает и И. Н. Кузнецов⁹. С данным выводом вряд ли можно согласиться¹⁰.

Практике известны случаи издания Верховным Советом союзной республики актов в области охраны общественного порядка в виде постановлений. Эти акты носят нормативный характер¹¹.

Важное значение в области укрепления общественного порядка имеют акты Президиумов Верховных Советов союзных республик.

В соответствии со ст. 110 Конституции Казахской ССР Президиум Верховного Совета Казахской ССР издает указы и постановления.

Анализ актов Президиума Верховного Совета Казахской ССР дает основание сделать вывод, что Президиум не издает нормативных указов в области охраны общественного порядка. Принятие таких актов отнесено Конституцией СССР и Конституциями союзных республик исключительно к компе-

⁸ Мицкевич А. В. Акты высших органов Советского государства, с. 82—85.

⁹ Кузнецов И. Н. Компетенция высших органов государственной власти и управления СССР.—М., 1969, с. 70.

¹⁰ Ошибочность этого вывода аргументированно обоснована в ряде работ советских авторов. См., например: Мухометшин К. Д. Правотворческая деятельность Верховного Совета КазССР, с. 16; его же. Верховный Совет союзной республики и проблемы укрепления социалистической законности, с. 67—68.

стого созыва (четвертая сессия); Стенографический отчет.—Алма-Ата, 1965, с. 340.

¹¹ См. н

тенции Верховных Советов союзных республик. В соответствии со ст. 109 Конституции Казахской ССР Президиум в период между сессиями Верховного Совета вносит лишь изменение в действующее законодательство Казахской ССР, а значит, и в законодательные акты, направленные на охрану общественного порядка. В последующем эти акты подлежат утверждению на очередной сессии Верховного Совета.

Каждая сессия Верховного Совета Казахской ССР утверждает несколько таких указов. Только первая сессия Верховного Совета Казахской ССР девятого созыва утвердила пять указов Президиума Верховного Совета Казахской ССР, направленных на охрану общественного порядка.

Указы Президиума Верховного Совета союзной республики в этой области после утверждения их на сессии Верховного Совета приобретают силу Закона, поэтому их необходимо считать актами Верховного Совета союзной республики по охране общественного порядка.

Важное значение среди актов высших органов государственной власти союзной республики в области охраны общественного порядка имеют постановления Президиума Верховного Совета союзной республики.

Практика работы Президиума Верховного Совета Казахской ССР показывает, что Президиум, как правило, не издает нормативных постановлений, направленных на охрану общественного порядка. Это всего лишь акты осуществления контроля за исполнением принятых законов Казахской ССР и постановлений Верховного Совета Казахской ССР, а также указов Президиума, направленных на охрану общественного порядка.

Так, например, 8 октября 1973 года Президиум Верховного Совета Казахской ССР принял постановление по реализации указа Президиума Верховного Совета Казахской ССР от 3 июля 1972 года «О мерах по усилению борьбы против пьянства и алкоголизма»,¹² в котором отмечались недостатки по реализации указа административными, судебными, медицинскими органами, учреждениями культуры отдельных городов и районов республики и намечены меры по их устранению.

Данное постановление Президиума повышает ответствен-

¹² Протокол № 28 заседания Президиума Верховного Совета Казахской ССР восьмого созыва.—Алма-Ата, 1973, с. 39—41,

ность соответствующих органов и учреждений по реализации этого указа.

Акты высших органов государственной власти союзной республики в области охраны общественного порядка можно классифицировать и по их действию во времени, пространстве, а также по кругу лиц.

Советские ученые-юристы классифицируют нормативные акты на акты неопределенно-длительного действия и определенно-длительного действия (временные)¹³. К актам неопределенно-длительного действия относятся акты, в тексте которых или же в другом акте, разъясняющем порядок вступления их в силу, не указывается срок их действия.

Анализ актов высших органов государственной власти Казахской ССР в области охраны общественного порядка показывает, что они являются актами неопределенно-длительного действия. Эти акты, как правило, действуют до отмены их или же замены новыми, усиливающими или смягчающими ответственность за различные виды правонарушений.

Так, например, 15 апреля 1960 года Президиум Верховного Совета Казахской ССР принял указ «Об ответственности за незаконное изготовление и использование радиопередающих устройств»¹⁴. Он действовал вплоть до принятия Указа Президиума Верховного Совета Казахской ССР от 14 мая 1963 года, которым была усилена ответственность лиц за незаконное изготовление и использование радиопередающих устройств¹⁵.

По времени действия в пространстве акты высших органов государственной власти Казахской ССР распространяют свое действие на территорию Казахской ССР. Однако это не исключает возможности издания актов высших органов государственной власти союзной республики, действие которых распространяется на одну или несколько областей.

Так, например, 24 февраля 1967 года Президиум Верховного Совета Казахской ССР принял постановление «О ходе выполнения указа Президиума Верховного Совета СССР «Об усилении ответственности за хулиганство», о практике его применения в Карагандинской области и в Алма-Ате».

¹³ См., например: Ш е б а н о в А. Ф. Формы советского права, с. 90.

¹⁴ тая сессия): Стенографический отчет.—Алма-Ата, 1960, с. 184—185.
¹⁵ Заседания Верховного Совета. Казахской ССР шестого созыва (вторая сессия).—Алма-Ата, 1963, с. 410.

В данном постановлении намечены меры по улучшению деятельности административных, судебных и прокурорских органов по реализации этого указа.

По назначению акты высших органов государственной власти союзной республики в области охраны общественного порядка можно подразделить на два вида. Первые из них - это акты, которые рассчитаны на неопределенный круг лиц, т. е. обязательны для всех лиц, находящихся на территории той или иной союзной республики.

Примером такого акта может служить указ Президиума Верховного Совета Казахской ССР от 3 июля 1972 года «О мерах по усилению борьбы против пьянства и алкоголизма». Нормы, содержащиеся в нем, обязаны соблюдать граждане Казахской ССР, иностранцы и лица без гражданства, находящиеся на территории Казахской ССР, т. е. все физические лица.

К числу актов высших органов государственной власти союзной республики в области охраны общественного порядка, рассчитанных на определенный круг лиц, следует отнести указ Президиума Верховного Совета Казахской ССР от 22 сентября 1966 года «Об ответственности за нарушение правил административного надзора».

Нормы данного указа распространяют свое действие лишь на лиц, находящихся под административным надзором милиции.

И, наконец, возможна классификация актов высших органов государственной власти союзной республики в области охраны общественного порядка по видам ответственности уголовно-правовой, гражданско-правовой (имущественной) и административно-правовой.

К актам высших органов государственной власти, предусматривающим уголовные меры ответственности за нарушение общественного порядка, необходимо отнести Уголовный Кодекс Казахской ССР, утвержденный Законом Казахской ССР 22 июня 1959 года.

К числу актов, предусматривающих материальную ответственность за нанесенный вред, следует отнести Гражданский Кодекс Казахской ССР, утвержденный Законом Казахской ССР 28 декабря 1963 года¹⁶.

¹⁶ См., например, ГК Казахской ССР, ст. 445, 446, 451, 456, 457 и др.

Множество актов, принятых высшими органами государственной власти Казахской ССР, предусматривают административные меры ответственности за правонарушения.

Отдельные акты высших органов государственной власти Казахской ССР предусматривают смешанные виды ответственности. Так, например, в указе Президиума Верховного Совета Казахской ССР от 3 июля 1972 года «О мерах по усилению борьбы против пьянства и алкоголизма» за нарушение общественного порядка предусмотрены как уголовные, так и административные меры ответственности.

Классификация актов высших органов государственной властисоюзной республики по рассмотренным основаниям не исключает их классификации и по другим видам.

Всякая научно обоснованная классификация рассматриваемых актов будет способствовать лучшему пониманию их природы и назначению в общественной жизни, а также облегчит их применение в практической деятельности.

ВОПЛОЩЕНИЕ В КОНСТИТУЦИИ СССР ЛЕНИНСКИХ ПРИНЦИПОВ НАЦИОНАЛЬНО- ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

7 октября 1977 года Верховный Совет СССР, выражая волю советского народа и выполняя его поручение, принял новую Конституцию (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик — первого в мире общенародно-го государства.

Новая Конституция СССР—выдающийся документ современной истории, плод коллективного творчества партии и самых широких народных масс. «Новая Конституция,—указывал Генеральный секретарь ЦК КПСС, Председатель Президиума Верховного Совета СССР тов. Л. И. Брежнев,—это, можно сказать, концентрированный итог всего шестидесятилетнего развития Советского государства. Она ярко свидетельствует о том, что идеи, провозглашенные Октябрем, заветы Ленина успешно претворяются в жизнь»¹.

В ходе всенародного обсуждения проекта Конституции СССР трудящиеся нашей страны высказали немало самых убедительных предложений и пожеланий, к которым Конституционная Комиссия отнеслась с предельно большим вниманием. Обсуждение проекта Конституции СССР продолжалось четыре месяца, в нем приняло участие свыше 140 млн. человек. Проект внимательно рассматривался на сессиях Верховных Советов союзных республик, местных Советов, в партийных организациях и трудовых коллективах².

Реализация положений Конституции, отметил тов. Л. И. Брежнев в докладе на майском (1977 г.) Пленуме ЦК КПСС, «должна поднять на качественно новый уровень всю нашу государственную и хозяйственную деятельность, всю

¹ Брежнев Л. И. Ленинским курсом.—М., 1978, т. 6, с. 517.

² См.: Советское государство и право, 1977, № 19.

работу органов власти и управления». Поэтому сейчас особенно важно углубленное изучение того нового, что внесла Конституция СССР в правовую теорию и практику.

Конституция СССР, сохраняя преемственность идей и принципов предыдущих конституций, наряду с закреплением основы общественного строя и политики СССР, цели социалистического общенародного государства, также закрепляет во всех главах интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей страны:

В новой Конституции сохранены и развиты намеченные В. И. Лениным характерные черты Конституции Социалистического типа по национальному вопросу.

Видное место в Конституции занимают вопросы советской многонациональной государственности. Развивая основные положения ленинской теории советского федерализма, Конституция закрепляет важнейшие черты федеративного устройства СССР.

Новая Конституция СССР 1977 года не вносит каких-либо принципиальных изменений в основные черты Советского союзного государства, поскольку они полностью себя оправдали. В связи с сближением наций возрастает роль и значение союзного государства, укрепляются союзные начала государственного руководства. Это получило четкое отражение в определении союзного государства: «Союз Советских Социалистических Республик,—гласит ст. 70 Конституции,—единое союзное многонациональное государство, образованное на основе принципа социалистического федерализма, в результате свободного самоопределения наций и добровольного объединения равноправных Советских Социалистических Республик». В этой статье Конституции тем самым закрепляются исходные основы ленинских принципов национально-государственного устройства Союза ССР.

СССР точно отражает природу советской федерации на современном этапе развития национально-государственного устройства нашей страны, целей и устремлений всех наций и народностей на базе их государственной жизни. СССР олицетворяет государственное единство советского народа. Единство Советского союзного государства устанавливается в ряде статей новой Конституции. Как указывается в Конституции СССР, «территория Союза Советских Социалистических Республик едина и включает территории союзных республик.

Суверенитет СССР распространяется на всю его территорию» (ст. 75).

Первостепенное значение для создания государственного союза народов Советской страны имела деятельность коммунистических партий национальных республик.

Образование, развитие и укрепление Союза ССР явилось событием всемирно-исторического значения. Оно позволило разрешить национальный вопрос на базе социализма и представляет собой замечательное подтверждение правоты и великой силы ленинских принципов социалистического национально-государственного строительства.

«Крепки и монолитны братская дружба и единство всех наций и народностей, составляющих великий и могучий Союз Советских Социалистических Республик, — говорится в Постановлении ЦК КПСС о 60-летию Октября.—Его образование и успешное развитие является триумфом ленинской национальной политики КПСС, ярким свидетельством ее подлинно интернационалистского характера, великим завоеванием социализма»³.

В. И. Ленин постоянно указывал, что Советское государство - многонациональное государство нового, социалистического типа. «Советская республика,—писал В. И. Ленин,—объединяет трудящихся всех наций и отстаивает интересы трудящихся без различия наций»⁴.

С построением в нашей стране развитого социалистического общества непосредственно связаны такие важнейшие для всего дела коммунистического строительства общественные процессы, как социальная однородность советского общества, формирование новой исторической общности людей—советского народа, перерастание государства диктатуры пролетариата в общенародное государство. Интернациональная сущность социалистического государства в период развитого социализма получает наиболее глубокое и полное воплощение в новой Конституции СССР.

³ Постановление ЦК КПСС от 31 января 1977 г. «О 60-й годовщине Великой Октябрьской социалистической революции». — М., 1977, с. 11.

⁴ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36, с. 536.

Преобразование политической основы Союза ССР—Советов депутатов трудящихся—в Советы народных депутатов также является показателем нового уровня интернациональной природы социалистической государственности. В связи с этим получают дальнейшее развитие и наполняются новым содержанием ленинские принципы советского национально-государственного строительства.

Ленинский принцип свободного самоопределения наций не означал поощрения к отделению, политическому раздроблению. Напротив, речь шла об объединении на основе добровольности и взаимного доверия. В. И. Ленин указывал, что «свобода соединения предполагает свободу отделения»⁵, что «было бы изменой социализму отказаться от осуществления самоопределения наций при социализме»⁶.

Коммунистическая партия во главе с В. И. Лениным с самого начала выступила как защитница интересов трудящихся всех наций и народностей страны. Поэтому на первом же своем съезде партия, «чтобы уничтожить всякую мысль о ее национальном характере, дала себе наименование не русской, а российской»⁷. Так был претворен принцип интернационализма в организационную структуру партии.

Положение В. И. Ленина о свободном самоопределении наций означало признание за каждым народом и каждой нацией права самостоятельно определять свой политический, экономический статус, т. е. право на отделение и образование самостоятельного государства. Вместе с тем самоопределение представляло собой ту политическую и юридическую основу, на базе которой было возможно принципиально правильное решение национального вопроса. Его решение переносилось из сферы «непостижимой человеческой природы», в область конкретных действий масс по переустройству существующих общественных отношений»⁸.

В. И. Ленин дал четкое разъяснение, почему большевики включили в свою партийную программу лозунг отделе-

⁵ Ленин В. И. Полн: собр. соч., т. 31, с. 433—434.

⁶ Ленин В. И. Полн., собр. соч., т. 30, с. 18.

⁷ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 10, с. 267.

⁸ Баграмов Э. А. Ленинская национальная политика: достижения и перспективы.—М: Мысль, 1977, с. 17.

ния в процессе самоопределения угнетенных народов, хотя самоопределение, взятое само по себе, не служит делу сплочения национальностей и усложняет административную и хозяйственную связь между ними. Он неоднократно указывал, что вопрос отделения какой бы то ни было нации от сложившегося демократического государства нельзя смешивать с вопросом целесообразности такого отделения, что при решении вопроса отделения нужно исходить не из интересов одной нации, которая входит в это централизованное демократическое государство, а из общих интересов всех национальностей данного государства.

В 1915 г. В. И. Ленин, выступая с программой большевиков по национальному вопросу, говорил: «Мы требуем свободы самоотделения, т. е. независимости, т. е. свободы отделения угнетенных наций не потому, чтобы мы мечтали о хозяйственном раздроблении или об идеале мелких государств, а, наоборот, потому, что мы хотим крупных государств и сближения, даже слияния, наций, но на истинно демократической, истинно интернационалистской базе, немыслимой без свободы отделения»⁹.

Таким образом, еще до Октябрьской революции партия под руководством В. И. Ленина в основу программы по национальному вопросу положила принцип самоопределения наций вплоть до образования самостоятельного государства.

После Великой Октябрьской социалистической революции возглавляемое В. И. Лениным первое Советское правительство рядом актов уничтожило правовые основы национального гнета, провозгласило политическое равенство народов, населяющих Россию, их право на отделение и создание самостоятельных государств.

II Всероссийский съезд Советов по предложению В. И. Ленина провозгласил, что Советская власть «обеспечит всем нациям, населяющим Россию, подлинное право на самоопределение»¹⁰.

Поистине всемирно-историческое значение имела принятая Советским правительством «Декларация прав народов России», где были провозглашены основные принципы национальной политики Советского государства: равенство

⁹ Ленин
¹⁰ Там

и суверенность всех народов России, их право на свободное самоопределение, вплоть до отделения и образования самостоятельного государства, отмена всех и всяких национально-религиозных привилегий, свободное развитие национальных меньшинств, этнографических групп, населяющих Россию¹¹.

Широкий международный резонанс получило опубликованное 22 ноября 1917 года обращение Советского правительства «Ко всем трудящимся мусульманам России и Востока», призывавшее угнетенные народы поддерживать социалистическую революцию и подчеркивавшее уважительное отношение Советской власти к их национальным особенностям. В принятой III Всероссийским съездом Советов «Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа» также подтверждалась твердая решимость Советского государства «создать действительно свободный и добровольный, а, следовательно, тем более тесный и прочный, союз трудящихся классов всех наций России...»¹².

На III Всероссийском съезде Советов РСФСР учреждается как федерация на основе «свободного союза свободных наций», на основе «добровольного союза народов России». Съезд, последовательно проводя ленинский принцип самоопределения и добровольности объединения наций, установил лишь коренные начала федерации, предоставив трудящимся каждой нации самостоятельно принять решение о конкретных формах федеративной связи¹³.

X съезд партии, подчеркивая принципиальное значение первых законодательных актов Советской власти в области национальной политики, отмечал, что они «перевернули отношения между трудовыми массами национальностей России, подорвали старую национальную вражду, лишили почвы национальный гнет и завоевали русским рабочим доверие их инонациональных братьев не только в России, но и в Европе и в Азии, довели это доверие до энтузиазма, до готовности бороться за общее дело»¹⁴.

Принцип самоопределения соблюдался в ходе создания всех форм советской национальной государственности и закреплялся в прежних Конституциях СССР. Выражением ле-

¹¹ См.: Декреты Советской власти.—М., 1957, т. 1, с. 40.

¹² Ленин В. И. Полн., собр. соч., т. 35, с. 223.

¹³ См.: Декреты Советской власти, т. 1, с. 40.

¹⁴ КПСС в резолюциях... — М., 1970, т. 2, с. 249,

нинского принципа самоопределения является образование автономий, выбор их форм, определение территориальных границ добровольным волеизъявлением каждой нации или народности.

Принцип добровольности в образовании Союза ССР выражается в том, что каждая союзная республика сохраняет за собой право выхода из федерации. Это право закреплено в Декларации и Договоре об образовании СССР (ст. 20), в Конституциях СССР 1924 г. (ст. 4) и 1936 г. (ст. 17). Ленинский принцип добровольности также закреплен в Конституции СССР 1977 г., в ст. 72, где говорится о том, что «за каждой союзной республикой сохраняется право свободного выхода из СССР». В этой статье Конституции СССР находит свое прямое выражение суверенность союзных республик и добровольный характер их объединения в СССР.

Суверенитет союзной республики распространяется на всю ее территорию, на которой действует и суверенитет СССР.

Но в Советском союзном государстве нет и не может быть каких-либо столкновений между суверенитетом СССР и суверенитетом союзной республики, как это характерно для буржуазных федераций¹⁵. Союзные республики объединяют свои усилия для укрепления суверенитета СССР, а Союз ССР всей политической, хозяйственной и военной мощью охраняет суверенные права союзных республик.

К суверенным правам союзных республик, которыми они располагали и ранее, Конституцией СССР 1977 г. добавлены и новые. Это право законодательной инициативы в Верховном Совете СССР в лице высших органов государственной власти союзной республики и право вносить предложения о вынесении на всенародное обсуждение проектов законов и других наиболее важных вопросов государственной жизни СССР (ст. 113 и 114).

Вместе с тем новая Конституция СССР обязывает союзные республики способствовать осуществлению на своей территории полномочий Союза ССР, проводить в жизнь решения высших органов государственной власти и управления СССР.

Принцип свободного самоопределения и добровольного

¹⁵ См.: Конституция развитого социализма.—М., 1978, с. 165.

объединения союзных республик в Союз ССР неразрывно связан с принципом равноправия национальностей. Непосредственное проведение в жизнь принципа национального равноправия обеспечило действительно свободный и добровольный союз народов и постепенное изживание национального недоверия, унаследованного от режима царизма.

Принцип равноправия граждан был закреплен еще в первой Советской Конституции 1918 г. в ст. 22, которая гласит: «Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика, признавая равные права за гражданами независимо от их расовой и национальной принадлежности, объявляет противоречащим основным законам Республики установление или допущение каких-либо привилегий или преимуществ на этом основании, а равно какое бы то ни было угнетение национальных меньшинств или ограничение их равноправия»¹⁶.

Все это подтверждается в новой Конституции СССР 1977 г., устанавливающей единое союзное гражданство, в соответствии с которым каждый гражданин союзной республики является гражданином СССР (ст. 33). Конституция СССР в ст. 34 также закрепляет равенство граждан СССР перед законом независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий, места жительства и других обстоятельств.

Равноправие советских граждан обеспечивается во всех областях экономической, социальной и культурной жизни—в труде, образовании, привлечении к участию в государственных делах. В статье 36 Конституции СССР нашло отражение и другое положение, характеризующее равноправие всех советских граждан—равные права лиц различных рас и национальностей.

Конституция СССР во многих других статьях закрепляет принцип национального равноправия. Вместе с тем в Конституции не только устанавливаются основные права и свободы, но и определяются обязанности граждан. Так, в ст. 64 Конституции устанавливается долг каждого гражданина СССР уважать национальное достоинство других

¹⁶ История Советской Конституции (в документах) 1917—1956 гг.—М., 1957, с. 147.

граждан, укреплять дружбу наций и народностей Советского многонационального государства.

Кроме того, принцип равноправия граждан по Конституции СССР также непосредственно выражается в выборе языка для обучения, выступления в суде на родном языке и др. Граждане СССР по Конституции имеют право на образование, и оно обеспечивается бесплатностью всех его видов, осуществлением всеобщего обязательного среднего образования молодежи, широким развитием профессионально-технического, среднего специального и высшего образования на основе связи обучения с жизнью, с производством; развитием заочного и вечернего образования, предоставлением государственных стипендий и льгот учащимся и студентам, бесплатной выдачей школьных учебников, возможностью обучения в школе на родном языке, созданием условий для самообразования (ст. 45).

Конституция закрепляет, что судопроизводство ведется на языке союзной или автономной республики, автономной области, автономного округа или на языке большинства населения данной местности. Участвующим в деле лицам, не владеющим языком, на котором ведется судопроизводство, обеспечивается право полного ознакомления с материалами дела, участие в судебных действиях через переводчика и право выступать в суде на родном языке (ст. 159).

Союз ССР был образован на основе ленинского принципа социалистического федерализма. Он является как бы венцом государственного устройства всех народов нашей страны, самоопределившихся в различных формах социалистической государственности, утвердившейся в условиях развитого социалистического общества.

Одним из характерных признаков советской социалистической федерации является ее национальный характер. Советская федерация—одна из форм Советского многонационального государства, важное средство для дальнейшего упрочения социального и интернационального единства зрелого социалистического общества. Принцип советского федерализма служит одним из практических средств осуществления нациями своего права на самоопределение в период развитого социализма. Выдающаяся роль в открытии советской федерации принадлежит В. И. Ленину. В речи на I Всероссийском съезде Советов рабочих и солдат-

ских депутатов (июнь 1917 г.) В. И. Ленин заявил: «Пусть Россия будет союзом свободных республик»¹⁷.

В январе 1918 г. признание федеративной формы государственного устройства Советской республики было узаконено III Всероссийским съездом Советов¹⁸.

Допустимость федеративной формы для государства пролетарской диктатуры при определенных конкретно-исторических условиях была затем закреплена в Программе Коммунистической партии, принятой в марте 1919 г. В ней говорилось: «...Как одну из переходных форм на пути к полному единству, партия выставляет федеративное объединение государств, образованных по советскому типу»¹⁹. Исходя из указаний В. И. Ленина, на принципе полной добровольности была создана в 1918 г. РСФСР.

Ленинский принцип советского федерализма получил свое конституционное закрепление еще в ранее действовавших советских конституциях. Так, например, в Конституции РСФСР 1918 г. было закреплено, что РСФСР строится на базе «свободного союза свободных наций» (ст. 2).

Создание РСФСР имело важное значение для дальнейшего развития и совершенствования государственно-правовых форм сотрудничества народов России, которая явилась притягательным центром для трудящихся всех наций; именно в ней они видели своего верного и надежного товарища по совместной борьбе за социализм.

В годы гражданской войны и военной интервенции, когда интересы обороны выступили на первый план, государственное сотрудничество советских республик приняло форму их военно-политического союза, а затем дополнилось хозяйственным и дипломатическим союзом. Именно в этот период все более отчетливо складываются по инициативе самих трудящихся те новые формы федеративных отноше-

¹⁷ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 32, с. 286.

¹⁸ См.: История Советской Конституции (в документах) 1917 — 1956 гг., с. 47—48.

¹⁹ Второй Конгресс Коминтерна, июнь—август 1920 г.—М., с. 492.

ний между братскими республиками, которые привели впоследствии к образованию Союза ССР.

Развитие федеративных отношений, прошедших проверку уже в середине 1922 г., привело к необходимости изыскания новой формы союза республик, так как прежние взаимоотношения между ними уже не отвечали задачам нового этапа их государственного развития. В. И. Ленин открыл эту новую форму—Союз Советских Социалистических Республик.

В процессе выработки новых форм федеративного объединения советских республик нашей партии под руководством В. И. Ленина пришлось преодолевать ошибочные концепции по вопросам государственного строительства. Одна из них нашла отражение в плане «автономизации» договорных республик. Идея «автономизации» была положена в основу «Проекта резолюции о взаимоотношениях РСФСР с независимыми республиками».

План «автономизации» противоречил воле трудящихся нашей страны, требовавших самого тесного государственного единства суверенных республик, на основе их полного равноправия во всех сферах общественной жизни.

В письме к членам Политбюро ЦК РКП(б) В. И. Ленин подверг резкой критике проект «автономизации», указав, что он является вредным для дела государственного объединения братских республик. В. И. Ленин, тщательно изучая опыт народного движения по установлению более тесных федеративных отношений между народами, выдвинул идею добровольного объединения всех суверенных советских республик, в том числе и РСФСР, в новое федеративное социалистическое государство—СССР.

«Мы,—писал В. И. Ленин 26 сентября 1922 года,—признаем себя равноправными с Украинской ССР и др. и вместе и наравне с ними входит в новый союз, новую федерацию...»²⁰. I Всероссийский съезд Советов утвердил Декларацию Договора об образовании Союза Советских Социалистических Республик. Образование СССР окончательно было закреплено в первой Конституции СССР 1924 г. Конституция 1936 г. на основе социалистического федерализма (ст. 13) четко закрепляет принцип добровольного объединения со-

²⁰ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 45, с. 211.

ветских республик в союзное государство. Конституция СССР 1936 г. не только сохраняет принципы, положенные в основу Декларации и Договора об образовании СССР, но и развивает их дальше, предусматривая дополнительные гарантии суверенных прав союзных республик, самостоятельное осуществление ими государственной власти вне пределов ст. 14 Конституции СССР.

Законы СССР имеют одинаковую силу на территории всех союзных республик. В случае расхождения закона союзной республики с общесоюзным законом действует Закон СССР (ст. 74). Статья 33 устанавливает единое союзное гражданство. Каждый гражданин союзной республики является гражданином СССР. Экономика СССР составляет единый народнохозяйственный комплекс, охватывающий все звенья общественного производства, распределения и обмена на территории страны (ст. 16).

В новой Конституции СССР получил последовательное воплощение ленинский принцип демократического централизма. Демократический централизм, как показала практика, не противоречит советскому федерализму, а может успешно сочетаться с ним. Демократический централизм позволяет в рамках федерации обеспечить централизованное плановое развитие всего хозяйства федерации с учетом национально-специфических интересов ее составных частей. Он сочетает единое руководство с инициативой и творческой активностью на местах, с ответственностью каждого государственного органа и должностного лица за порученное дело (ст. 3).

Ленинские принципы демократического централизма и социалистического федерализма служат воплощением протетарского интернационализма в строительстве Советского многонационального государства. «В целом,—как указывал товарищ Л. И. Брежнев,—решение в проекте вопросов национально-государственного устройства обеспечивает подлинно демократическое сочетание общих интересов многонационального Союза и интересов каждой из образующих его республик, обеспечивает всесторонний расцвет и неуклонное сближение всех наций и народностей нашей страны».²¹ Новая Конституция СССР—настоящий триумф ленинской национальной политики в период развитого социализма.

²¹ Брежнев Л. И. О Конституции СССР—М., 1977, с. 19.

**НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ УЧАСТИЯ
НАБЛЮДАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ
И ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ИСПРАВЛЕНИИ
И ПЕРЕВОСПИТАНИИ ОСУЖДЕННЫХ
И СПЕЦКОНТИНГЕНТА В СВЕТЕ НОВОЙ
КОНСТИТУЦИИ СССР**

В статье 48 Конституции СССР закреплено важнейшее политическое право советских граждан — участие в управлении государственными и общественными делами¹.

Участие общественности в исправлении и перевоспитании лиц, осужденных к лишению свободы, является конкретным выражением активности трудящихся в борьбе с преступностью, реализации ст. 65 Конституции СССР, которая закрепляет обязанность граждан всемерно содействовать охране общественного порядка.

Помогая органам внутренних дел перевоспитывать осужденных и спецконтингент, трудящиеся приобретают практические навыки отправления государственных и общественных функций.

Роль наблюдательных комиссий в исправлении и перевоспитании осужденных и спецконтингента сводится к следующему:

- а) непосредственное их участие в воспитательном процессе;
- б) привлечение общественности к воспитательной деятельности исправительно-трудовых учреждений и других органов государства, исполняющих приговоры судов.

Наблюдательные комиссии принимают активное участие в организации и проведении самоотчетов осужденных перед представителями общественности. Такие самоотчеты

¹ См.: Конституция (Основной Закон)..., с. 21.

осужденных, прошли в ИТУ Карагандинской, Целиноградской, Кокчетавской, Кустанайской областей.

Члены наблюдательных комиссий выступают перед осужденными с лекциями, в которых освещаются различные вопросы Советского государства и права. Так, за 1976 год было прочитано в ИТУ Карагандинской² области более 560 докладов и лекций (из них на правовые темы — более 720), в Павлодарской области³—около 500, в Кустанайской⁴—140.

В лекционной работе вместе с членами наблюдательных комиссий участвуют представители народного образования, органов здравоохранения, правоохранительных органов.

Наблюдательные комиссии большинства областей Казахской ССР участвуют в организации слетов передовиков производства и быта, в подготовке и проведении общих собраний осужденных, на которых подводятся итоги по выполнению производственного плана, а также рассматриваются вопросы, относящиеся к режиму содержания осужденных и их быту.

17 января 1976 г. в ЛТП г. Абая (Карагандинская область) был проведен слет передовиков производства и быта, на котором присутствовала делегация шефствующей организации во главе с директором ремонтно-механического завода г. Абая тов. П. П. Щербининым.

В 1975—1976 гг. в ИТУ Семипалатинской, Алма-Атинской, Кокчетавской, Уральской, Мангышлакской, Карагандинской областей были проведены собрания с участием членов наблюдательных комиссий по подведению итогов за год⁵.

Наблюдательные комиссии вместе с администрацией ИТУ приглашают на встречи с осужденными передовиков производства, ветеранов труда и Великой Отечественной войны, бывших осужденных, которые встали на честный путь и порвали со своим прошлым.

Подобные встречи по инициативе наблюдательных комиссий прошли в ИТУ г. Шахтинска в 1975—1976 гг. Перед осужденными выступили ветеран войны и труда рабо-

² Текущая архив УВД Карагандинской области за 1976 г.

³ То же, Павлодарской области.

⁴ То же, Кустанайской области.

⁵ Текущие архивы УВД данных областей за 1975—1976 гг.

чий шахты имени В. И. Ленина тов. Г. В. Передерий, депутат Верховного Совета Казахской ССР рабочий шахты «Молодежная» тов. Н. Н. Варламов, делегат XXV съезда КПСС, Герой Социалистического Труда, депутат Верховного Совета Казахской ССР бригадир проходчиков шахты имени Ленина тов. В. А. Литман.

Наблюдательная комиссия г. Абая в 1976 г. организовала встречу с бывшими осужденными, ныне ударниками коммунистического труда гг. Матвеевым и Фроловым.

Наблюдательная комиссия г. Каркаралинска в 1976 г. провела встречу с Героем Социалистического Труда тов. Колпаковым, с кавалером ордена Ленина тов. Кожасовым и председателем Совета ветеранов войны тов. Ш. А. Мезгильбаевым.

Такие же мероприятия проведены и в других областях нашей республики (Целиноградской, Уральской, Тургайской, Актюбинской).

Члены наблюдательных комиссий принимают активное участие в заседаниях советов воспитателей, методических советов, которые созданы в ИТУ Казахской ССР, а также, как правило, в проведении политических занятий и политчасов с осужденными, помогают улучшить их трудовое воспитание.

Большинство наблюдательных комиссий Казахской ССР по-деловому, с государственных позиций подходят к вопросам исправления и перевоспитания осужденных, постоянно ищут более эффективные средства воспитательного воздействия на осужденных, совершенствуют их.

Все это способствует повышению эффективности деятельности исправительно-трудовых учреждений по исправлению и перевоспитанию осужденных и возвращению их в общество.

Данная работа планируется, составляется совместный план политико-воспитательной работы администрации ИТУ и наблюдательной комиссии.

Участие наблюдательных комиссий в исправлении и перевоспитании осужденных выражается также и в привлечении общественности к воспитательной деятельности ИТУ и других органов государства, исполняющих приговоры судов.

В настоящее время сложились устойчивые формы участия общественности в исправлении и перевоспитании осужденных, которые должны повсеместно использоваться наблюдательными комиссиями.

К числу таких форм следует отнести прежде всего шефство коллективов трудящихся и общественных организаций над ИТУ.

Шефство коллективов трудящихся над ИТУ—одна из самых эффективных форм участия общественности в исправлении и перевоспитании осужденных, дающая возможность привлечь к осуществлению исправительно-трудовой политики широкие массы трудящихся.

Основными задачами шефской работы являются: содействие администрации и ИТУ в исправлении и перевоспитании осужденных, оказывание помощи в развитии производства ИТУ, проведении политико-воспитательной работы, организации общеобразовательного и профессионально-технического обучения, а также оказание помощи в трудовом и бытовом устройстве лицам, освобождаемым из мест лишения свободы.

Шефство коллективов трудящихся над ИТУ в Казахской ССР получило широкое развитие. В нашей республике над ИТУ шефствуют завод сельскохозяйственного машиностроения (г. Целиноград), домостроительный комбинат (г. Алма-Ата), завод «Актюбрентген», завод синтетических моющих средств (г. Шахтинск), шахты имени В. И. Ленина, «Молодежная» (Карагандинская область), совхоз «Авангард» (Кокчетавская область) и др.

Весьма эффективной формой воспитательного воздействия на осужденных является установление индивидуального шефства над ними. Так, в Карагандинской области в качестве индивидуальных шефов за осужденными закреплено около 300 представителей общественности, в Целиноградской области—более 200. Индивидуальными шефами осужденных являются передовики производства, ветераны труда и войны, пенсионеры, работники культуры, студенты.

Несмотря на то, что исправительно-трудовое законодательство в качестве основных форм участия общественности в исправлении и перевоспитании осужденных, отбывающих наказание в местах лишения свободы, предназначенных для содержания взрослых преступников, закрепило

только лишь наблюдательные комиссии и шефство коллективов трудящихся и общественных организаций (ст. 119 и 123 ИТК КазССР), практика постоянно рождает новые формы участия трудящихся в проведении этой работы⁶.

Согласно ст. 125 Исправительно-трудоового кодекса Казахской ССР в работе по исправлению и перевоспитанию осужденных могут применяться и другие формы (в частности, участие общественности), не предусмотренные кодексом, но отвечающие общим положениям и принципам исполнения уголовного законодательства, установленным исправительно-трудоовым законодательством Союза ССР и Казахской ССР.

Одной из таких форм является помощь в привлечении общественности к работе методических советов ИТУ и советов отрядов. Содействие в этом администрации оказывают наблюдательные комиссии. Методические советы воспитателей анализируют состояние воспитательной работы в колонии и отряде, намечают планы работы, выявляют трудновоспитуемых осужденных и закрепляют за ними индивидуальных шефов, принимают участие в подготовке материалов, связанных с изменением условий содержания осужденных и освобождения их от наказания. Деятельность методических советов и советов отрядов получила широкое распространение в нашей республике, в том числе и в Карагандинской области.

Большую помощь наблюдательным комиссиям в воспитательной работе оказывают комсомольские организации.

Правда, эта форма участия общественности по исправлению и перевоспитанию осужденных в возрасте 18 и более лет не получила должного распространения в Казахстане. Хотя в некоторых союзных республиках уже накоплен большой опыт проведения подобной работы со стороны комсомольских организаций. К ним можно отнести Азербайджанскую ССР, Краснодарский и Хабаровский края, Иркутскую и Костромскую области РСФСР⁷.

Хорошие результаты дает такой вид воспитательной

⁶ Елеонский В. А. Наблюдательные комиссии исполкомов местных Советов.—М., 1976, с. 37.

⁷ Там же, с. 38.

работы среди осужденных в ИТУ Белорусской ССР⁸. Во всех вышеперечисленных районах образованы специальные советы по работе с молодыми осужденными.

Нам кажется, что создание таких советов в нашей республике будет способствовать улучшению воспитательного процесса в ИТУ для взрослых.

Одной из новых форм участия общественности в исправлении и перевоспитании осужденных является работа внештатных сотрудников исправительно-трудовых учреждений. Внештатные сотрудники привлекаются на добровольных началах для оказания помощи ИТУ. Ими могут быть лица из числа пенсионеров органов внутренних дел, Комитета государственной безопасности, Вооруженных Сил, а также педагоги, юристы и представители шефских организаций. Внештатные сотрудники—это положительно характеризующиеся лица, обладающие навыками воспитательной работы, имеющие высшее или среднее специальное образование. Подбор внештатных сотрудников осуществляется с помощью и по рекомендации партийных и советских органов, профсоюзных и комсомольских организаций.

Привлечение внештатных сотрудников к исправлению и перевоспитанию осужденных и организация их работы осуществляются в соответствии с Инструкцией, утвержденной приказом министра внутренних дел СССР от 20 марта 1972 года № 82.

Внештатные сотрудники есть во многих ИТУ Казахской ССР. Так, в Павлодарской области работают с осужденными 35 внештатных сотрудников, в Семипалатинской—30, Карагандинской—40*.

К исправлению и перевоспитанию осужденных могут привлекаться и родственники осужденных, которые во многих случаях оказывают большое воспитательное влияние на своих близких, отбывающих наказание.

Наблюдательные комиссии совместно с администрацией мест лишения свободы успешно используют данную форму воспитательного воздействия для усиления индивиду-

⁸ Багриль-Шахматов Л. В. Роль советской общественности в исполнении уголовного наказания в виде лишения свободы: Сб. науч. тр./ВШ МООН,—М., 1964, вып. 9, с. 155.

* См.: Текущие архивы УИТУ—ОИТУ УВД названных областей за 1975—1976 гг.

альной работы с «трудными» осужденными, нарушителями режима и дисциплины.

Выше были рассмотрены формы участия наблюдательных комиссий в исправлении и перевоспитании лиц, отбывающих наказание в ИТУ, а именно в колониях.

Вместе с тем наблюдательные комиссии принимают непосредственное участие в воспитательном процессе других категорий осужденных, учитывая условия отбывания ими наказания.

В исправительно-трудовых колониях-поселениях, предназначенных для отбывания наказания лицами, твердо вставшими на путь исправления (ст. 140 Основ ИТЗ СССР и союзных республик и ст. 27 ИТК Казахской ССР), наблюдательные комиссии прилагают усилия не только для привлечения, общественности к дальнейшему перевоспитанию осужденных, но также способствуют тому, чтобы сами осужденные принимали, активное участие в общественной жизни поселка, где находится колония.

Оказывая помощь колониям-поселениям, наблюдательные комиссии должны уделять первостепенное внимание улучшению работы самодеятельных организаций осужденных. В условиях полусвободного режима содержания, который устанавливается в колониях-поселениях, самодеятельные организации выступают в роли своеобразных органов самоуправления, призванных воспитывать у осужденных умение жить в обществе, повседневно соблюдать правила социалистического общежития.

В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 8 февраля 1977 года⁹ введен новый вид исправительно-трудовой колонии—колонии-поселения для лиц, совершивших преступления по неосторожности. Этой новой мере наказания могут быть подвергнуты лица, впервые осужденные к лишению свободы (мужчины и женщины) за неосторожные преступления на срок не свыше пяти лет.

Как показывает практика работы аналогичных ИТК в Туркменской, Литовской и Украинской ССР и в некоторых областях РСФСР, из общего числа содержащихся в колонии-поселении для осужденных по неосторожности 92,4 проц. совершили преступления, связанные с нарушением

правил безопасности движения и эксплуатации автотранспорта; 2 процента составляют лица, совершившие убийства и причинившие тяжкие телесные повреждения; 0,5 процента — допустившие халатность; 5,1 процента — осуждены за прочие преступления, совершенные по неосторожности¹⁰.

Поэтому основные направления участия наблюдательных комиссий в перевоспитании данной категории осужденных остаются такими же, как и в колониях-поселениях, о которых говорилось выше. Проведенный анализ лиц в колониях-поселениях данного типа говорит о том, что в них в основном содержатся шоферы и работники других видов транспорта.

Все это должно предопределить своеобразие форм и методов воспитательной работы с ними.

Учитывая особенности содержания осужденных в колонии-поселении и в колонии-поселении для лиц, совершивших преступление по неосторожности, наблюдательные комиссии в воспитательном процессе, на наш взгляд, должны значительно шире использовать такие формы, как индивидуальное шефство и наставничество. Необходимо более эффективно использовать роль социалистического соревнования, одного из главных рычагов воспитательного воздействия на данную категорию осужденных.

Наблюдательные комиссии принимают активное участие в исправлении и перевоспитании лиц, которым наказание судом определено в виде исправительных работ без лишения свободы.

Помощь наблюдательных комиссий в исправлении и перевоспитании этой категории лиц выражается в участии при составлении планов индивидуальной работы, закреплении за каждым осужденным личных шефов из числа наиболее опытных воспитателей и кадровых рабочих. Совместно с общественными организациями предприятий и учреждений наблюдательные комиссии привлекают к исправлению и перевоспитанию осужденных профсоюзный и комсомольский актив, товарищеские суды, уличные и квартальные

¹⁰Фили
нодательства Союза ССР и союзных республик. — Алма-Ата, 1977, с. 3.

комитеты, народные дружины, советы пенсионеров и другие самодеятельные организации общественности.

По представлению УИТУ МВД Казахской ССР в 1971г. республиканский совет профсоюзов, рассмотрев вопрос о состоянии и мерах улучшения воспитательной работы среди осужденных к исправительным работам, предложил областным, городским и районным комитетам профсоюзов усилить воспитательную работу среди осужденных, практиковать шефство бригад и ударников коммунистического труда над ними, вовлекать их в социалистическое соревнование. Кроме того, рекомендовал использовать многотиражную и стенную печать, собрания рабочих и служащих, товарищеские суды и другие формы воспитательного воздействия на правонарушителей.

В соответствии с данным указанием Кокчетавский, Северо-Казахстанский, Карагандинский и другие областные комитеты профсоюзов рассмотрели по представлению УВД областей этот вопрос и вынесли соответствующие постановления, которые значительно активизировали работу профсоюзных организаций по исправлению и перевоспитанию осужденных¹¹.

Активное участие в воспитательной работе с осужденными к исправительным работам без лишения свободы в Казахской ССР принимают комсомольские организации. Здесь немалую роль сыграло совместное. Постановление коллегии МВД Казахской ССР и ЦК ЛКСМ республики от 11 ноября 1973 года¹².

По инициативе ряда наблюдательных комиссий получает распространение и такая форма воспитательной работы с лицами, осужденными к исправительным работам без лишения, свободы, как прикрепление к ним общественных инспекторов. Она широко применяется в Алма-Атинской, Чимкентской, Северо-Казахстанской, Карагандинской и других областях нашей республики.

Так, в Карагандинской области работает более 50 общественных инспекторов, которые шефствуют над 120 осужденными, в Павлодарской - более 40 (они осуществляют шефство более чем над 90 осужденными), в Чимкентской¹³ соответственно 30 и 80.

¹¹ См.: Текущий архив МВД Казахской ССР за 1971 г.

¹² См.: То же, за 1973 г.

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 8 февраля 1977 г. и Указ Президиума Верховного Совета Казахской ССР от 28 марта 1977 г., в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР, вносящим изменения в УК и ИТК Казахской ССР, значительно расширяют круг лиц, на которых распространяется условное освобождение и условное осуждение.

Исследование вопроса исправления и перевоспитания условно освобожденных и условно осужденных не является темой данной статьи.

Наблюдательные комиссии и до введения нового законодательства были центром по координации всей воспитательной работы, проводимой администрацией строек и предприятий народного хозяйства, сотрудниками спецкомендатур и общественностью по исправлению и перевоспитанию спецконтинента. Теперь ее объем во много раз увеличивается.

Следовательно, необходимо улучшить практику работы наблюдательных комиссий, повысить их организаторскую роль, требовательность к должностным лицам.

На наш взгляд, активизация работы наблюдательных комиссий в связи с введением в действие нового законодательства должна осуществляться по следующим основным направлениям:

а) увеличение актива этих комиссий на объектах народного хозяйства, где работает спецконтингент, за счет передовиков производства, представителей партийных, профсоюзных и комсомольских организаций строек и предприятий, ветеранов труда;

б) оказание более действенной помощи администрации и общественным организациям объектов народного хозяйства в подборе и расстановке воспитателей, в работе советов общежитий;

в) обсуждение вопросов, касающихся исправления и перевоспитания осужденных, на заседаниях исполкома местного Совета, а в необходимых случаях—на совместном заседании партийного комитета и исполкома;

г) регулярное заслушивание на заседаниях отчетов администрации и руководящих сотрудников спецкомендатур по вопросам их работы со спецконтингентом;

д) более широкое использование в воспитательной работе среди спецконтингента таких форм, как индивидуальное шефство, наставничество, поднятие воспитательной роли социалистического соревнования;

е) обеспечение более тесного взаимодействия в вопросах исправления и перевоспитания спецконтингента с такими самостоятельными организациями трудящихся, как народные дружины, опорные пункты правопорядка, советы профилактики, товарищеские суды, уличные и квартальные комитеты.

Представляется целесообразным, чтобы в состав комиссии по определению готовности того или иного объекта народного хозяйства к приему спецконтингента входил председатель или заместитель председателя наблюдательной комиссии. Вызывается это тем, что данная комиссия в первую очередь определяет условия, в которых будет осуществляться процесс исправления и перевоспитания осужденных.

Таким образом, непосредственное участие наблюдательных комиссий в воспитательной деятельности ИТУ и органов, ведающих наказанием, не связанным с лишением свободы, а также вовлечение ими в эту работу общественности есть реализация положений Программы КПСС, решений XXIV, XXV съездов нашей партии и положений Конституций развитого социализма.

А. Д. Фролов

КОНСТИТУЦИЯ СССР И НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Характеризуя новую Конституцию СССР, Генеральный секретарь ЦК КПСС, Председатель Президиума Верховного Совета СССР товарищ Л. И. Брежнев указал, что в ней отражены итоги всей революционно-преобразующей деятельности партии и народа после победы Октября и дана ясная перспектива коммунистического строительства¹.

Конституция СССР обобщает конституционный опыт Советского государства, обогащая его новым содержанием, которое отвечает требованиям современной эпохи. Она является основой дальнейшего развития всего советского законодательства и в том числе — советского трудового законодательства, призванного регулировать труд рабочих и служащих

Следует отметить, что новая Конституция СССР в ряде случаев по-новому ставит и разрешает вопросы трудового законодательства, развивает многие положения науки советского трудового права.

В Конституции СССР закреплены принципиальные положения развитого социализма о том, что источником роста общественного богатства, благосостояния народа и каждого советского человека является свободный от эксплуатации труд советских людей, а общественно полезный труд и его результаты определяют положение человека в обществе. Важнейшие принципы советского трудового права, содержащиеся в Конституции СССР 1936 г., развиты новым конституционным законодательством.

Так, принципы трудового права, действующие в сфере

общественных процессов распределения трудовых ресурсов между предприятиями, учреждениями и организациями, закреплены в ст. 17, 34, 40, 60; принципы трудового права, действующие в сфере непосредственного процесса производства,—в ст. 8, 15, 21, 41, 42, 45, 60,61; принципы трудового права, действующие в сфере распределения общественного продукта,—в ст. 14, 40, 43 Конституции СССР. В связи с этим следует отметить, что в юридической литературе нет единства взглядов на содержание основных принципов советского трудового права, на их формулировку и классификацию².

Подчеркивая важность такого коренного вопроса, как роль труда при социализме, Конституция СССР открывает новые горизонты правового регулирования труда, способствует разработке теоретических проблем, практическому, развитию и совершенствованию законодательства о труде. Расширение основных прав, свобод и обязанностей граждан нашей страны и провозглашение важнейшего конституционного права—права на труд, сформулированного в ст. 40 Конституции, во многом способствуют выполнению планов партии по созданию материально-технической базы коммунизма.

Успешная реализация решений XXV съезда КПСС немыслима без эффективного использования всех производственных резервов, в первую очередь основной производительной силы—трудовых ресурсов. Создание постоянных кадров рабочих и служащих всегда рассматривалось КПСС и Советским правительством как важная народнохозяйственная задача. На XXV съезде товарищ Л. И. Брежнев назвал кадровую политику «могучим рычагом, посредством которого партия воздействует на ход общественного развития»³. С целью повышения эффективности использования трудовых ресурсов, в стране осуществляются, в частности, меры по дальнейшему сокращению текучести кадров⁴.

На решение данной задачи заметное влияние оказывает советское трудовое право. В различных его институтах и

² См.: Смирнов О. В. Основные принципы советского трудового права.—М., 1977, с. 5.

³ Материалы XXV съезда КПСС.—М.: Политиздат, 1977, с. 70.

⁴ См.: Там же, с. 168.

отдельных нормах прослеживается стремление законодателя создать условия для обеспечения стабильных трудовых отношений посредством правовых предписаний. В нашей стране проводятся широкие исследования, позволяющие определить некоторые общие тенденции влияния правовых средств на закрепление кадров, степень их эффективности, пути дальнейшего совершенствования. Только за последние годы этому вопросу посвящено несколько кандидатских диссертаций и монографических работ⁵. Ученые выделяют текучесть кадров как особое социально-экономическое явление⁶.

В науке трудового права текучесть кадров всегда связывается с расторжением трудового договора и прекращением трудового правоотношения работника с предприятием, учреждением, организацией. В то же время в правовой литературе не выработано единого понятия текучести кадров. Преобладающим является определение, характеризующее текучесть кадров как движение рабочей силы, выражающееся в увольнении работников по неуважительным причинам⁷.

Существующие объективные и субъективные факторы, обуславливающие такое социально-экономическое явление, как текучесть кадров, в равной мере сказываются и на деятельности МВД. Тем самым вызывается настоятельная необходимость использования правовых средств борьбы с текучестью, являющихся одним из элементов комплекса меро-

⁵ См.: Степанова Г. В. Правовые вопросы стабильности трудовых правоотношений рабочих и служащих. Канд. дис.—Харьков, 1970; Клычев Х. Закрепление кадров на промышленных предприятиях: Канд. дис.: -- М., 1976; Молодцов М. В., Соيفер В. Г. Стабильность трудовых правоотношений.—М., 1976; Жигалкин П. И. Трудовое право в обеспечении стабильности кадров.—Харьков. 1977.

ров.—М.: Экономика, 1972, с. 6—7.

⁷ См.: Орловский Ю. П. Правовые средства предотвращения текучести кадров.—В кн.: Трудовое право и повышение эффективности общественного производства.—М., 1972, с. 66. Молодцов М. В., Соифер В. Г. Стабильность трудовых правоотношений, с. 26; Смирнов О. В. Основные принципы советского трудового права, с. 157.

⁶ См.: Аитов

приятый, направленных на формирование стабильного коллектива в каждом подразделении органов внутренних дел.

Как известно, «служебно-трудовые отношения лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, как и других государственных служащих, проявляются в форме службы и представляют один из видов общественно полезного труда»⁸. Таким образом, служба лиц рядового и начальствующего состава является одним из способов реализации конституционного права на труд и исполнения конституционной обязанности трудиться в соответствии со ст. 40 и 60 Конституции СССР. С той лишь разницей, что их труд регулируется не общим трудовым законодательством, а специальными нормами трудового и административного права⁹.

Проблема текучести и сменяемости кадров ОВД весьма актуальна. Стабильность кадров ОВД—решающее условие их успешной деятельности, ибо текучесть и сменяемость кадров, являющиеся одной из причин медленного улучшения их качественного состава, повышения профессионального мастерства, наносят серьезный вред работе по укреплению правопорядка в стране¹⁰. В решениях партии и правительства указывается на возрастающее значение правового регулирования общественных отношений и неразрывную связь дальнейшей демократизации советского общества с укреплением социалистической законности и правопорядка.

В системе мероприятий, осуществляемых Коммунистической партией по совершенствованию ОВД, видное место

⁸ Ж а н а б и л о в Е. Ж. Правовое регулирование труда лиц рядового и начальствующего состава ОВД,—Караганда, 1976, с. 6.

⁹ В юридической литературе высказано и другое мнение. Например, М а л о в В. Г. утверждает, что труд лиц рядового и начальствующего состава регулируется не трудовым правом, а специальными актами административного права о прохождении ими службы. См.: М а л о в В. Г. Новое трудовое законодательство и его применение в деятельности ОВД,—М., 1975, с. 6.

¹⁰ Щ е л о к о в Н. А. Информационный сборник о работе с кадрами в ОВД, 1971. № 1, с. 5. В дальнейшем Информационный сборник МВД СССР. Щ е л о к о в Н. А. Работу с кадрами — на уровень требования XXV съезда КПСС,—Информационный сборник МВД СССР, 1976, № 23, с. 11.

всегда занимали и занимают вопросы укрепления их связи с народом. Требование о необходимости повышения авторитета ОВД содержится во всех решениях съездов, постановлениях ЦК КПСС и Совета Министров СССР, принятых по вопросам укрепления правопорядка и социалистической законности. В общем комплексе мероприятий по улучшению работы с кадрами постоянного внимания требует проблема закрепления личного состава ОВД. Нормативные документы, принятые в последнее десятилетие, особенно Конституция СССР, укрепили правовую основу работы ОВД, открыли новые возможности для дальнейшего улучшения качественного состава кадров и их стабилизации.

П силу ряда причин до 1968 г. работа с кадрами ОВД совершенствовалась медленно. Профессиональная подготовка личного состава милиции не всегда отвечала предъявляемым требованиям.

Вследствие текучести кадров каждые четыре года рядовой состав обновлялся полностью¹¹. Естественно, что подобное явление затрудняло создание профессионального ядра в ведущих службах, повышение квалификации сотрудников, препятствовало организации постоянной и целеустремленной политико-воспитательной работы с личным составом.

За годы, прошедшие после XXIII съезда КПСС, осуществлен целый комплекс политических, организационных и правовых мер, обеспечивших совершенствование органов, усиление партийного руководства их деятельностью, укрепление связей с трудящимися. С реализацией постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 19 ноября 1968 года «О мерах по дальнейшему укреплению советской милиции» наметилась определенная тенденция к стабилизации кадров. Исключительно важное значение для улучшения кадровой работы имели принятые позднее и та-

¹¹ См.: Щелоков
ших задач.—Информационный сборник МВД СССР, 1971, № 1, с. 5.

кие нормативные акты, регламентирующие деятельность ОВД, как Дисциплинарный устав ОВД, Положение о товарищеских судах рядового и начальствующего состава, Положение о Министерстве внутренних дел, указ Президиума Верховного Совета СССР «Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью», Положение о советской милиции, Присяга рядового и начальствующего состава ОВД, Положение о прохождении службы рядовым и начальствующим составом ОВД, Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР о создании Академии МВД СССР.

Так, в частности, Положением о прохождении службы предусмотрены конкретные меры, направленные на сокращение текучести личного состава. Закрепление же личного состава, сокращение текучести кадров, создание во всех службах прочного, стабильного, профессионального ядра сотрудников является одним из важнейших вопросов кадровой политики, ибо ежегодно увольняется около 9 проц. от общей численности личного состава, в том числе каждый десятый—на первом году службы². Это наносит не только материальный ущерб, поскольку затрачиваются усилия и средства на обучение и обмундирование, но, главное,—моральный вред всей милиции, ее авторитету.

Органы внутренних Дел Казахской ССР в своей работе по закреплению кадров исходят из указаний министра внутренних дел СССР генерала армии тов. Н. А. Щелокова, данных в его выступлении на Всесоюзном совещании руководящих работников ОВД 13 апреля 1976 г.: «Не констатировать факты текучести, некомплектности, сменяемости кадров, а упреждать их появление — вот стиль работы с кадрами в современных условиях». Этому способствует весь обширный арсенал правовых средств, предусмотренных решениями партии и правительства. Огромное значение для укрепления кадров ОВД республики имеют также постановления ЦК КП Казахстана «О мерах по улучшению комплектования кадрами ОВД республики» от 13 августа 1974 г., «О мерах по дальнейшему организаци-

¹² Ом.: Щелоков Н. А. Работу с кадрами — на уровень требований XXV съезда КПСС. — Информационный сборник МВД СССР, 1976, № 23, с. 11.

онному укреплению первичных партийных органов» от 5 ноября 1974 г., «О дополнительных мерах по улучшению подбора, расстановки и воспитания кадров в ОВД республики» от 20 марта 1975 г., «О работе МВД Казахской ССР по подбору и воспитанию кадров» от 19 марта 1977 г., «О комплектовании промышленных предприятий МВД КазССР кадрами ИТР» от 21 июня 1977 г. др. До выхода постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 19 ноября 1968 г. укомплектовать ОВД республики достойными сотрудниками, особенно закрепить их на работе, было крайне трудно. В связи с этим качественный состав кадров на протяжении ряда лет оставлял желать лучшего. Так, на 1 января 1969 г. менее половины начальствующего состава имело высшее и среднее специальное образование, а количество рядовых работников со средним образованием составляло 13,8 проц. Некомплект личного состава ежегодно превышал 16 проц., а количество уволенных — 11 проц. штатной численности¹³. Это отрицательно сказывалось на решении задач по борьбе с преступностью и охране правопорядка в республике.

Постоянная и целеустремленная работа по закреплению кадров предполагает высокое качество отбора, пополнения, профессиональную подготовку сотрудников, создание необходимых условий для службы и быта личного состава, организацию шефства и наставничества, воспитание личного состава, так как закрепление кадров—это комплексная проблема.

Главным источником пополнения кадров МВД республики являются люди, прошедшие хорошую трудовую школу, лучшие производственники, активные члены ДНД, комсомольских оперативных отрядов, внештатные сотрудники милиции, а также демобилизованные воины Советской Армии. Отбор кандидатов осуществляется через коллективы трудящихся, партийные и комсомольские органы с обсуждением кандидатов на партийных, комсомольских и профсоюзных собраниях. Уже в 1969 г в ОВД было принято в 3,5 раза больше работников, чем в 1968 г.¹⁴

Улучшению качественного состава и созданию стабильных кадров ОВД республики способствовало утверждение

¹³ См.: Текст

¹⁴ См.: Текст

обкомами КП Казахстана в соответствии с постановлением ЦК КП Казахстана разрядок о направлении в органы специалистов народного хозяйства. В соответствии с постановлением ЦК КП Казахстана от 13 августа 1974 года при горкомах и райкомах партии созданы комиссии для отбора кадров в органы внутренних дел. Их возглавляют первые руководители горкомов и райкомов партии, городских и районных исполкомов Советов народных депутатов.

Некоторые отборочные комиссии накопили определенный положительный опыт. Так, в Индустриальном райкоме партии г. Павлодара ведется большая организаторская работа по отбору людей в органы из числа лучших рабочих и служащих. Все члены комиссии закреплены за предприятиями и учреждениями, они совместно с работниками РОВД, руководителями партийных, комсомольских, профсоюзных организаций и администрацией глубоко изучают деловые, моральные качества кандидатов, их отношение к труду, бытовые условия. По инициативе комиссии на предприятиях практикуется торжественное направление кандидатов на работу в милицию, им вручаются ценные подарки, даются наказы на период службы в милиции. За ними сохраняются очереди на жилье, места в детских учреждениях и даже право на получение «тринадцатой зарплаты».

Плановая работа по отбору в трудовых коллективах наиболее подготовленных людей для работы в ОВД исключает, как правило, ошибки в подборе кандидатов. Подавляющее большинство лиц, направленных в милицию, с хорошей закалкой в трудовых коллективах, успешно осваивают милицейскую службу, показывают примеры поведения и служебной деятельности. И вот результат: в Индустриальном РОВД г. Павлодара практически нет некомплекта кадров, стабилизировался состав подразделения, укрепилась дисциплина среди личного состава, отмечается снижение преступности в районе¹⁵. Таким образом, налицо реализация права, предусмотренного ст. 48 Конституции СССР. Это право осуществляется в различных формах, направленных на то, чтобы шире использовать народную инициативу, максимально учесть в работе государственного аппарата

интересы масс, вовлечь как можно более широкие слои населения в государственную и общественную деятельность.

В то же время отбором нужных людей для ОВД должны заниматься в первую очередь кадровые аппараты и руководители ГО-РОВД. Они сами должны выбирать и всесторонне проверять каждую кандидатуру и лишь потом обращаться в партийную, комсомольскую, профсоюзную организации с просьбой о направлении в органы. В противном случае может получиться так, что в ОВД придут люди, от которых некоторые руководители предприятий постарались избавиться, лишь в количественном отношении выполнили утвержденную разрядку, рекомендовали на работу в милицию ненужных для предприятия рабочих и служащих¹⁶.

В результате поверхностного изучения деловых и моральных качеств вновь принимаемых в ОВД попадают случайные люди. Все еще высок удельный вес уволенных на первом году службы по отрицательным мотивам. Ошибки в приеме допускают УВД Кызыл-Ординского, Актюбинского, Тургайского, Целиноградского, Восточно-Казахстанского облисполкомов, где уволенные сотрудники, проработавшие менее года, составляют от 17 до 20 проц.¹⁷ Нередко нарушается установленный порядок комплектования ОВД—по направлению коллективов трудящихся с обсуждением на собраниях. По этому источнику комплектования на службу в ОВД ежегодно отбирается лишь одна треть всех принятых, соответственно в 1974 г.—31,2 проц., в 1975 г.—29,5 проц., в 1976 г.—29,4 проц., в 1977 г.—30,6 проц.¹⁸ Однако даже этот, установленный законом, способ комплектования еще не гарантирует в полной мере стабилизации кадров. Как свидетельствует анализ состава уволенных из ОВД лиц, еще значительно количество уволенных из числа принятых по направлениям коллективов трудящихся, в частности, в 1976 г.—5,4 проц., в 1977 г.—4,5 проц., хотя налицо определенная тенденция к снижению, поскольку в 1973 и

ской законности—одно из важнейших требований присяги. — Информационный сборник МВД СССР, 1974, № 14—15, с. 24.

¹⁷

См.: Текущий архив МВД Казахской ССР за 1976 год

¹⁸

См.: Там же, за 1974—1977 гг.

1974 г. число уволенных составляло соответственно 8,8
и 7,5 проц.¹⁹

Если исходить из положения, что устойчивое профессиональное ядро работников основных служб можно создать двумя путями: улучшением качества отбора пополнения и одновременным повышением качества их обучения, воспитания и профессионального становления²⁰, то существенная доля возможностей стабилизации кадров таится в реализации второго пути. Иначе говоря, решение этой проблемы невозможно без постоянной заботы о людях, о создании необходимых условий для их работы и отдыха, атмосферы доверия и высокой требовательности в коллективе, творческого отношения к делу. Конкретные социологические исследования выявили ряд мотивов увольнения из ОВД. Вот некоторые из них:

- 1) неудовлетворенность содержанием и характером работы;
- 2) режим и организация работы;
- 3) запрет на перевод на другую службу или в другое подразделение;
- 4) низкая зарплата;
- 5) отсутствие жилья и невозможность устроить детей в дошкольные детские учреждения²¹.

По этим и другим мотивам увольняется значительное число сотрудников.

Впрочем, и большинство лиц, увольняемых за нарушение дисциплины и по другим отрицательным мотивам, могли бы продолжать трудиться, если бы с ними своевременно проводилась эффективная воспитательная работа.

Не последнее место в борьбе с текучестью кадров занимает организация повседневной помощи молодым сотрудникам, не имеющим достаточного опыта. Практика показала, что одним из эффективных средств индивидуальной работы с молодыми сотрудниками является наставничество. Орга-

¹⁹ См.: Текущие архивы МВД Казахской ССР за 1973, 1971 гг. 1976-1977 гг.

²⁰ См.: Щелок в Н. А. Работу с кадрами на уровень требований XXV съезда КПСС—Информационный сборник МВД СССР, 1976, № 23, с. 13.

²¹ См.: Рябик И. И. Стабилизация личного состава—важнейший резерв улучшения деятельности ОВД. Там же, 1972, М 6, с. 10—11.

ны внутренних дел республики в последние годы более конкретно и целенаправленно стали строить свою работу с молодыми сотрудниками. Проблеме создания соответствующего морально-психологического климата в коллективе придается исключительно важное значение²².

Важную роль в создании благоприятного климата в коллективе играет политико-воспитательная работа. В большинстве УВД республики при назначении молодого сотрудника на должность тем же приказом за ним закрепляется наставник — опытный, авторитетный работник, имеющий навыки работы с молодыми. Наставник назначается, как правило, на один год.

Так поступают, в частности, в УВД Алма-Атинского облисполкома, опыт работы которого по комплектованию органов и подразделений внутренних дел распространен Управлением кадров МВД Казахской ССР. Сотрудники ГО—РОВД данного управления принимают участие как в отборе кандидатов на службу в ОВД, так и в осуществлении наставничества в отношении их.

Например, работник Талгарского РОВД майор милиции Н. П. Алешаев на протяжении ряда лет изучал рабочего совхоза "Балтабайский" И. Тохтарбаева, зная его как одного из лучших дружинников, встречался с ним, беседовал. Убедил его в необходимости поступления на службу в органы МВД, присутствовал на собрании коллектива совхоза при обсуждении заявления И. Тохтарбаева. В дальнейшем, став его наставником, помог освоить милицейскую службу.

Работник этого же РОВД старший лейтенант милиции А. Т. Низами изучал рабочего автобазы Т. Сагимбаева, это дало ему возможность узнать все качества своего будущего подчиненного и использовать эти знания в наставнической дея-

²² См.: Щелок в Н. А. Постоянно совершенствовать формы

МВД СССР, 1973, № 10—11, с. 5; Колодкин Л. О чем рассказала анкета (социологический очерк).— Там же, 1973, № 9, с. 64; Петрунин Г. Морально-психологический климат в коллективе.

Там же, 1974, № 17, с. 47—51; Платонов К. Психологический климат на производстве.— Социалистический труд, 1976, № 11, с. 96—99;

лектива в условиях производственного объединения.— В кн.: Социальные резервы трудового коллектива— М., 1978, с. 194—195.

тельности. В настоящее время Н. Тохтарбаев и Т. Сагимбаев успешно несут службу в Талгарском РОВД²³.

Во исполнение указаний, содержащихся в постановлении ЦК КП Казахстана от 25 марта 1975 г., Управлением кадров МВД Казахской ССР совместно с отделом ПВР разработаны, изданы массовым тиражом и разосланы во все подразделения ОВД республики «Положение о работе с молодыми сотрудниками» и «Памятка наставника». Очень важно в связи с этим в интересах закрепления кадров создать хороший морально-психологический микроклимат в коллективе для спокойной и быстрой адаптации молодого сотрудника к новым для него условиям работы.

В деле создания благоприятного морально-психологического климата значительную роль играет разработка комплексного плана социального развития коллектива. В нем наряду с вопросами оперативно-служебной деятельности должны быть широко представлены вопросы идеологической работы, намечены мероприятия по удовлетворению культурных и духовных запросов личного состава, жилищных и других бытовых потребностей, а также развитию физкультуры и спорта, повышению профессионального уровня сотрудников²⁴. Особое внимание следует уделить вопросу взаимоотношений подчиненных с их непосредственным начальством.

Во многих подразделениях руководители занимают лидирующее положение по своим деловым и личным качествам. Вместе с тем они не всегда достаточно хорошо знают своих подчиненных, их индивидуальные особенности, повседневные заботы. В своей работе с сотрудниками они не в полной мере используют методы психологического воздействия, иногда злоупотребляют администрированием, создавая тем самым нежелательный психологический микроклимат.

На устранение подобных недостатков в управленческой деятельности ОВД направлено в определенной мере постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР о создании Академии МВД СССР, удовлетворяющей в настоящее время потребности ОВД в кадрах высшей квалификации. Постанов-

²³ См.: Текущий архив МВД Казахской ССР за 1976 год.

²⁴ См.: Петрунин Г. Морально-психологический климат в коллективе. — Информационный сборник МВД СССР, 1974, № 17, с. 51.

лением ЦК КП Казахстана от 25 марта 1975 г. также предлагается рассматривать вопрос о сохранении очереди на получение жилья и мест в детских дошкольных учреждениях за сотрудниками на тех предприятиях и организациях, которые направили их на работу в ОВД. То есть дополнительно к закрепленным ранее законодательным способам обеспечения сотрудников жильем и местами в дошкольных учреждениях предусмотрены новые эффективные правовые средства. Партийные и советские органы ряда областей республики принимают все меры к обеспечению сотрудников ОВД жильем, что способствует закреплению кадров²⁵. Однако все же большая потеря личного состава происходит из-за того, что некоторые руководители ОВД не используют имеющиеся правовые средства и не обеспечивают сотрудников жильем в силу своего невнимания к их нуждам и запросам²⁶. С таким положением нельзя мириться, тем более, что в ст. 44 Конституции СССР провозглашено право граждан на жилище.

Как свидетельствует практика, причина большой текучести кадров заключается в известной степени в том, что для сотрудников не создается перспектива служебного роста, не используются материальные, а главным образом, моральные стимулы. В них и заключены скрытые возможности интенсификации труда.

Изучение и своевременное выдвижение кадров имеет большое значение не только для укомплектования всех служб и подразделений высококвалифицированными, способными людьми, но и для предотвращения текучести кадров. Однако существующая в настоящее время система зачисления в резерв для выдвижения недостаточно регламентирована. В связи с этим в правовой литературе предлагается унифицировать эту процедуру²⁷. Представляется правильным, на наш взгляд, установить четкие сроки и правовые последствия нахождения сотрудника в резерве для выдвижения, объявлять об этом в приказе по личному составу с обязательным занесением этого факта в послужной список в гра-

²⁵ См.: Козыбаев О. Л. Укрепление милиции — одна из важных задач - Информационный сборник МВД СССР. 1972. № 5, с. 15.

²⁶ См.: Рябик И. И. Требования партии и правительства—в жизнь. Там же. 1971, № 2, с. 10.

лемы формирования резервов кадров для выдвижения.—Там же, 1977, № 26, с. 50.

фе «Продолжение службы», как это предусмотрено в отношении лиц, которым присвоена квалификация классных специалистов. Ведь зачисление сотрудника в резерв кадров для выдвижения—важный момент его служебной биографии, и оно должно быть отражено в личном деле²⁸.

Разработка и издание Положения, регламентирующего вопросы формирования резерва кадров для выдвижения, явится, на наш взгляд, одним из эффективных правовых средств, способствующих закреплению кадров.

Партия и правительство, проявляющие постоянную заботу об укреплении кадрами органов внутренних дел, многое сделали для улучшения материального положения работников ОВД. Об этом свидетельствует и последнее решение об увеличении заработной платы лицам рядового и младшего начальствующего состава. Подобные правовые меры, безусловно, способствуют стабилизации кадров, однако текучесть все же остается еще высокой. «Мы сознавали, что и после значительного улучшения материального обеспечения наших сотрудников будем испытывать трудности в комплектовании личного состава, - заявил министр внутренних дел СССР генерал армии тов. Н. Л. Щелоков.—Труд работника милиции сложный, тяжелый, специфический, подчас связанный с риском для жизни и здоровья»²⁹.

Данные социологических исследований свидетельствуют о том, что еще значительный процент увольняющихся составляют лица, которых не удовлетворяет низкая заработная плата³⁰. В органах внутренних дел республики наряду с ошибками, допускаемыми при отборе людей на службу, слабостью индивидуальной политико-воспитательной работы, одной из причин некомплекта и высокой текучести кадров является также и то обстоятельство, что в областях с высоко развитой промышленностью заработная плата работников ОВД несколько отстает от уровня заработной платы промышленных рабочих. Естественно, это создает определенные

²⁸ Ка занцев В. Некоторые...—Информационный сборник МВД СССР, 1977, № 26, с. 51.

работы с личным составом,—Там же, 1973, № 10—11, с. 6.

резерв улучшения деятельности ОВД,—Там же, 1972, № 6, с. 10. ³⁰См.: Р я б и к

трудности при отборе кадров и закреплении на службе молодых сотрудников.

Но в то же время данные социологических исследований свидетельствуют о неуклонном возрастании престижности службы в милиции³¹. Это говорит о том, что усилия по повышению престижа милиции, всех органов ВД должны быть направлены на пропаганду гражданского значения их деятельности, а не на материальную сторону вопроса. Однако, как нам представляется, условия труда и быта лиц рядового и начальствующего состава ОВД значительно улучшились бы, если бы в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о труде были закреплены принципы правового регулирования труда не только рабочих и служащих, но и лиц рядового и начальствующего состава ОВД³².

Этим самым еще в большем объеме реализовалось бы положение ст. 14 Конституции СССР о том, что государство, сочетая материальные и моральные стимулы, поощряя новаторство, творческое отношение к работе, способствует превращению труда в первую жизненную потребность каждого человека.

Закрепление кадров — комплексная проблема. Проанализированное выше — лишь часть обширного арсенала правовых средств. Говоря о важности борьбы с текучестью кадров, следует иметь в виду, что процесс комплектования органов неразрывно связан с процессом воспроизводства и распределения трудовых ресурсов в республике и стране. Как отмечено на XXV съезде КПСС, упор на эффективность всего общественного производства является важнейшей составной частью всей экономической стратегии. «В восьмидесятые годы решение этой задачи, — сказал на съезде Генеральный секретарь ЦК КПСС, Председатель Президиума Верховного Совета СССР тов. Л. И. Брежнев, — становится особенно настоятельным. Это связано прежде всего с обострением проблемы трудовых ресурсов. Нам надо будет полагаться не на привлечение дополнительной рабочей силы, а только на повышение производительности труда»³³.

³¹ См.: Колодкин Л. О чем рассказала анкета (социологический очерк).—Информационный сборник МВД СССР, 1973, № 9, с. 64.

³² См.: Жанабллов Е. Ж. Правовое регулирование труда лиц рядового и начальствующего состава органов МВД.—В кн.: Проблемы трудового права и права социального обеспечения. М., 1975, с. 176.

³³ Материалы XXV съезда КПСС.—М.: Политиздат, 1977, с. 43.

Большую роль в повышении эффективности деятельности ОВД играет в связи с этим рациональное использование кадров, внедрение научной организации управления и труда в их деятельность и, в частности, последовательная и целеустремленная борьба с текучестью кадров, использование правовых средств для ее предупреждения.

Как нам представляется, для определения наиболее важных причин текучести кадров, общего состояния этого явления необходимо широко использовать практику проведения социологических исследований в подразделениях ОВД, включая в опросные анкеты исчерпывающий перечень возможных причин увольнения из органов МВД.

Огромную мобилизующую роль в решении рассматриваемых проблем, безусловно, сыграет постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС от 13 декабря 1979 года «О дальнейшем укреплении трудовой дисциплины и сокращении текучести кадров в народном хозяйстве», в котором предусмотрены эффективные мероприятия, направленные на укрепление трудовой дисциплины, устранение потерь рабочего времени на производстве, рациональное использование трудовых ресурсов, формирование стабильных трудовых коллективов³⁴.

³⁴ См.; СП СССР, 1980, №3, с 17.

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Всесоюзного совещания-семинара по обмену опытом преподавания государственно-правовых дисциплин в вузах МВД СССР

Всемерное совершенствование учебно-воспитательного процесса, повышение качества подготовки кадров для органов внутренних дел являются важнейшей задачей высших учебных заведений МВД СССР, вытекающей из решений XXV съезда КПСС и нового конституционного законодательства Союза ССР, союзных и автономных республик.

Важную роль в реализации этой задачи играет повышение идейно-теоретического и методического уровня преподавания государственно-правовых дисциплин, закладывающих основы общеправовой и профессиональной культуры будущих работников милиции, ИТУ и следственного аппарата.

Совещание-семинар в целях улучшения качества обучения слушателей считает целесообразным:

1. Сосредоточить основное внимание на повышении теоретического уровня преподавания государственно-правовых дисциплин, совершенствовании методологического их содержания в свете требований постановлений ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О дальнейшем развитии высшей школы и повышении качества подготовки специалистов», «О дальнейшем улучшении идеологической, политико-воспитательной работы», «Об улучшении работы по охране правопорядка и усилении борьбы с правонарушениями» (1979 г.), «О 110-й годовщине со дня рождения В. И. Ленина» (1980 г.).

Во всех видах учебных занятий освещать решающие итоги революционно-созидательных свершений советского народа, подлинного демократизма институтов общественного строя СССР и зарубежных социалистических стран, решительно разоблачать буржуазные право- и леворевизионистские концепции по вопросам государства и права.

2. Перестроить преподавание государственно-правовых дисциплин в свете требований новой Конституции СССР, Кон-

ституций союзных и автономных республик, при этом следует усилить научный подход к преподаванию дисциплин государственно-правового цикла, обогатив их содержание новейшим законодательством, достижениями государственведческой науки. Особое внимание следует уделить изучению докладов и выступлений Генерального секретаря ЦК КПСС, Председателя Президиума Верховного Совета СССР тов. Л. И. Брежнева по вопросам, связанным с разработкой, обсуждением и принятием Конституции СССР.

3. Вести и впредь преподавание государственно-правовых дисциплин в тесной связи с практикой государственного строительства, обратив особое внимание на разъяснение роли органов внутренних дел в политической организации социалистического общества. Рекомендовать кафедрам уточнить тематические планы и рабочие программы по всем дисциплинам с целью всестороннего отражения в преподавании практической работы органов внутренних дел по укреплению социалистической законности и правопорядка.

4. В условиях значительного повышения методологического значения общественных наук, усиления их идеологической роли в формировании идейно убежденных специалистов для органов внутренних дел, а также в целях исключения дублирования в преподавании кафедрам государственно-правовых дисциплин необходимо проводить систематическую работу по углублению творческих связей с кафедрами истории КПСС, политической экономии, марксистско-ленинской философии и научного коммунизма.

В целях повышения методологической роли государственно-правовых наук по отношению к отраслевым и специальным юридическим наукам кафедры должны углублять теоретический уровень научных исследований и содержание преподавания, развивать и совершенствовать связи с юридическими и специальными кафедрами. Целесообразно разработать четкие графики тематической взаимосвязи, изучения конкретных тем государственно-правовых, общественных и специальных дисциплин, провести совместные заседания кафедр и методических секций по обсуждению проблемных вопросов, межкафедральные теоретические и методические конференции, открытые лекции, взаимные посещения лекций и семинарских занятий, обмен текстами лекций, рецензирование фондовых лекций и т. д.

5. Активизировать методическую работу на кафедрах. Принять меры по дальнейшему совершенствованию тематических планов и рабочих программ. Считать необходимым усилить внимание к вопросам частных методик преподавания применительно к конкретным видам учебной работы (лекции, семинары, экзамены, зачеты). Шире применять наглядные и технические средства обучения.

Просить УУЗ МВД СССР и соответствующие кафедры ускорить подготовку учебных программ и учебников по государственно-правовым дисциплинам. Считать целесообразным пересмотреть состав авторских коллективовготавливаемых учебников, включив в них представителей периферийных вузов МВД СССР, специалистов по конкретным темам учебных курсов.

6. Просить УУЗ МВД СССР рассмотреть предложения по дальнейшему совершенствованию учебных планов. Советание-семинар высказывается за раздельное преподавание советского государственного права и государственного права зарубежных социалистических стран, истории государства и права СССР и истории государства и права зарубежных стран.

Считать необходимым уточнить наименование курсов по государственному праву буржуазных стран — «Государственное право капиталистических (и развивающихся) стран». Изучение однородных групп правовых систем включить в курс теории государства и права.

7. В целях улучшения координации учебно-воспитательной и научной деятельности кафедр государственно-правовых дисциплин просить УУЗ МВД СССР создать научно-методический совет из представителей этих кафедр по секциям: теория государства и права, история государства и права, государственное и международное право.

Просить УУЗ МВД СССР в централизованном порядке организовать изготовление и размножение дидактических материалов для вузов МВД СССР,

СОДЕРЖАНИЕ

	стр.
Б. С. Бейсенов. Новая Конституция СССР и задачи совершенствования преподавания государственно-правовых дисциплин в вузах МВД СССР	3
Раздел первый	
Материалы Всесоюзного совещания-семинара по обмену опытом преподавания государственно-правовых дисциплин 9	
К. Д. Мухамедшин. Актуальные проблемы социалистической законности в изучении курса «Теория государства и права» в свете решения XXV съезда КПСС и новой Конституции СССР	11
И. П. Цвелодуб, Д. Д. Аверин. Актуальные проблемы совершенствования методологического содержания дисциплин государственно-правового цикла в свете решений XXV съезда КПСС	18
Т. Н. Радько. О единстве учебно-методических требований в преподавании юридических дисциплин в свете новой Конституции СССР	30
Н. А. Кудинов. Новая Конституция СССР и система курса советского конституционного (государственного) права	38
И. М. Ибрагимов. Актуальные проблемы преподавания истории государства и права	44
Ю. И. Малышев. Методологические проблемы совершенствования структуры и содержания курса «Государственное право и правовые системы буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости»	51
А. М. Роднов. О преподавании международного права в высшем учебном заведении МВД СССР	56
М. И. Золотарев. Опыт обеспечения взаимосвязи и устранения дублирования при проведении семинарских занятий по теории государства и права и государственному праву СССР и зарубежных социалистических стран	62
Н. А. Катаев. Некоторые вопросы повышения идейно-теоретического уровня преподавания истории государства и права.	68
Э. П. Боуш. Обеспечение связи теории с передовой практикой органов внутренних дел в содержании преподавания советского гражданского права и процесса	76
В. С. Шикунов. Применение прибора «БПИ-2» в преподавании государственно-правовых дисциплин	81

Раздел второй

- Конституция СССР и вопросы социалистического государства и права в современный период 87
- Л. Г. Литовченко.** Новая Конституция СССР и дальнейшее обогащение теории и практики развития политической системы социализма 89
- К. Д. Мухамедшин.** Конституционные основы деятельности высших органов государственной власти союзных республик в области укрепления законности 89
- Р. Б. Кульжакаева.** Конституция СССР—основа правового воспитания в условиях охраны труда 89
- Л. М. Роднов.** Конституция СССР и некоторые вопросы механизма международно-правового регулирования борьбы с уголовной преступностью 138
- А. С. Матвеевков.** Участие трудовых коллективов в формировании местных Советов народных депутатов в свете новой Конституции СССР 15
- М. И. Золотарев.** Конституционные основы классификаций актов высших органов государственной власти союзной республики в области охраны общественного порядка 161
- Т. А. Агдарбеков.** Воплощение в Конституции СССР ленинских принципов национально-государственного строительства. 172
- Ю. И. Юров.** Некоторые вопросы участия наблюдательных комиссий и общественности в исправлении и перевоспитании осужденных и спецконтингента в свете новой Конституции СССР 184
- А. Д. Фролов.** Конституция СССР и некоторые вопросы осуществления кадровой политики в органах внутренних дел 195

Методические рекомендации

- Пітч ом» іііого совещания-семинара по обмену опытом преподавания государственно-правовых дисциплин в вузах МВД СССР 211

**СБОРНИК МЕТОДИЧЕСКИХ МАТЕРИАЛОВ
ПО ПРОБЛЕМАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ПРЕПОДАВАНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫХ ДИСЦИПЛИН
В ВУЗАХ МВД СССР**

Редактор Л. И. Казанцева, А. А. Ровницкая

Технический редактор Т. В. Исмаилова

Корректоры: Г. О. Сагнеева, Т. П. Сергейчук

Сдано в набор 11.11.79. Подписано печати 22.03.81, Формат 64x84^{1/8}. Бумага типографская Л1. Два, л. 17,5. Уч над. л. 13Д

Заказ № 5059. Тираж 500 экз. Цена 92 коп.

Типография Карагандинского ППО «Офсет» Облполиграфиздата.

Научно-исследовательский и редакционно-издательский отдел Карагандинской высшей ШКОЛЫ МВД СССР