

TARTU RIIKLIKU ÜLIKOOLI
TOIMETISED

УЧЕННЫЕ ЗАПИСКИ
ТАРТУСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА
ACTA ET COMMENTATIONES UNIVERSITATIS TARTUENSIS

802

ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ
ОСНОВНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

Труды по правоведению

TARTU RIIKLIKU ÜLIKOOLI TOIMETISED
УЧЕНЫЕ ЗАПИСКИ
ТАРТУСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА
ACTA ET COMMENTATIONES UNIVERSITATIS TARTUENSIS
ALUSTATUD 1893.a. VIHK 802 ВЫПУСК ОСНОВАНЫ В 1893.г

ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОСНОВНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

Труды по правоведению

ТАРТУ 1988

Редакционная коллегия: И. Грязин (председатель), В. Кальдер,
И. Срго, В. Плом, И. Ребляне,
В. Сялумаа, Р. Марусе

Ответственный редактор И. Коольмейстер

Ученый журнал Тартуского государственного университета.

Выпуск 1988

ПРЕДМЕТНАЯ ОБЛАСТЬ: ОСНОВЫ ПРАВА ГРАЖДАН.

Труды по гражданскому праву.

На русском языке.

Тартуский государственный университет.

ЮСР, 202400, г. Тарту, ул. Тейе, 36.

Ответственный редактор И. Коольмейстер.

Корректор И. Кюго.

Подписано к печати 16.02.1988.

№ 00457.

Формат 60x90/16.

Бумага писчая.

Компьютер. Ротапринт.

Удостоверительный листок Б, А5, Печеный листок Б, 75.

Цена 300.

Знаки Б 75.

Сейл I Р 6. 10 кр.

Адрес: ЮСР, ЮСР, 202400, г. Тарту, ул. Тейе, 36.

ОСНОВНЫЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРАВА ГРАЖДАН СССР

(Некоторые связи между рабочей силой,
заработной платой, отдыхом, охраной здоровья,
пенсией и оплатой жилья
по материалам Эстонской ССР)

Х. К я р т н е р
кандидат юридических наук

В Конституции СССР закреплены следующие основные социально-экономические права граждан /7/: право на труд (ст. 40), на отдых (ст. 41), на охрану здоровья (ст. 42), на материальное обеспечение в старости, в случае болезни, полной или частичной утраты трудоспособности, а также потери кормильца (ст. 43) и право на жилище (ст. 44).

В Конституции СССР зафиксировано: "Граждане СССР имеют право на труд, — то есть на получение гарантированной работы с оплатой труда в соответствии с его количеством и качеством и не ниже установленного государством минимального размера, — включая право на выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностями, профессиональной подготовкой, образованием и с учетом общественных потребностей.

Это право обеспечивается социалистической системой хозяйства, неуклонным ростом производительных сил, бесплатным профессиональным обучением, повышением трудовой квалификации и обучением новым специальностям, развитием систем профессиональной ориентации и трудоустройства" (ст. 40).

Право на труд было зафиксировано и в Конституции СССР 1936 года (ст. II8). Сравнение текстов соответствующих статей этих конституций показывает, что в Конституции СССР 1977 года гарантии права на труд шире. При этом особо следует подчеркнуть право на получение гарантированной работы с оплатой труда в соответствии с его количеством и качеством и

"не ниже установленного государством минимального размера". В то же время в отличие от Конституции 1936 года в Конституции 1977 года не говорится о том, что право на труд обеспечивается "устранением возможности хозяйственных кризисов и ликвидацией безработицы", поскольку на данном этапе экономического и социального развития нет необходимости упоминать о безработице и связанных с ней нежелательных явлениях. Однако нельзя обойти стороной и противоположную проблему — проблему фактического или мнимого дефицита рабочей силы.

В настоящее время во многих областях еще весьма велик дефицит рабочей силы. Наблюдается следующая тенденция: чем меньшей квалификации требует работа, тем значительнее дефицит рабочей силы. В то же время в части должностей, предполагающих специалистов с высшим образованием, в Эстонской ССР дефицит в целом не наблюдается. Большим спросом пользуются представители младшего обслуживающего персонала, подготовка которых не требует практически никаких дополнительных затрат. Отметим, что в условиях Эстонской ССР общая подготовка (в том числе содержание, воспитание, образование и т.д.) неквалифицированного рабочего обходится примерно в 10 000 рублей, а подготовка квалифицированного рабочего со средним образованием — свыше 16 000 рублей. Затраты на подготовку специалиста с высшим образованием составляют, как правило, свыше 26 000 рублей /ЗІ, с. 69-70/.

Приведенные цифры свидетельствуют о том серьезном внимании, которое социалистическое общество уделяет развитию человека и потенциальному росту рабочей силы в целом. В то же время с ростом затрат на общую и специальную подготовку работников следует оптимизировать распределение, размещение и использование предназначенных для этой цели ресурсов. В ходе реализации конституционного права граждан на труд зачастую неоправданно мало внимания уделялось именно потребностям общества.

Дефицит рабочей силы отрицательно сказывается на производительности и качестве труда, трудовой дисциплине, что, в свою очередь, усложняет соблюдение принципа справедливости в оплате труда соответственно его объему и качеству. В условиях дефицита рабочей силы руководство зачастую оказывается вынужденным выплачивать различные дополнительные вознаграждения либо высокую зарплату даже за некачественный труд с единственной целью — обеспечить своевременное выполнение работы. При отсутствии дефицита рабочей силы к качеству труда предъявля-

ются значительно большие требования и строже проводится в жизнь конституционный принцип, обязующий каждого способного к труду гражданина СССР добросовестно трудиться в избранной им области общественно полезной деятельности и соблюдать трудовую дисциплину (ст. 60 Конституции СССР).

В ст. 41 Конституции СССР зафиксировано: "Граждане СССР имеют право на отдых. Это право обеспечивается установлением для рабочих и служащих рабочей недели, не превышающей 41 часа, сокращенным рабочим днем для ряда профессий и производств, сокращенной продолжительностью работы в ночное время; предоставлением ежегодных оплачиваемых отпусков, дней еженедельного отдыха, а также расширением сети культурно-просветительных и оздоровительных учреждений, развитием массового спорта, физической культуры и туризма; созданием благоприятных возможностей для отдыха по месту жительства и других условий рационального использования свободного времени. Продолжительность рабочего времени и отдыха колхозников регулируется колхозами".

Право на отдых было зафиксировано и в ст. 119 Конституции СССР 1936 года. Сравнение текстов этих статей выявляет уточнения, дополнения и расширения в Конституции 1977 года гарантий, обеспечивающих право на отдых.

Следует отметить, что дефицит рабочей силы отрицательно воздействует на реализацию права граждан на отдых. Тормозится соблюдение 41-часовой рабочей недели рабочих и служащих. Это обусловлено тем, что в условиях дефицита рабочей силы иногда должности занимают недисциплинированные и безответственные люди, а добросовестные работники вынуждены помимо своих прямых обязанностей трудиться и за прогульщиков и лодырей. В таких условиях рабочая неделя некоторых работников значительно превышает 41 час.

"Граждане СССР имеют право на охрану здоровья. Это право обеспечивается бесплатной квалифицированной медицинской помощью, оказываемой государственными учреждениями здравоохранения; расширением сети учреждений для лечения и укрепления здоровья граждан; развитием и совершенствованием техники безопасности и производственной санитарии; проведением широких профилактических мероприятий; мерами по оздоровлению окружающей среды; особой заботой о здоровье подрастающего поколения, включая запрещение детского труда, не связанного с обучением и трудовым воспитанием; развертыванием научных исследований, направленных на предупреждение и снижение за-

болеваемости, на обеспечение долголетней активной жизни граждан" (ст. 42 Конституции СССР).

Как известно, в ходе обсуждения проекта конституции по поводу данной статьи велась дискуссия. В проекте отмечалось запрещение детского труда. В ходе обсуждения было внесено предложение разрешить детский труд, связанный с обучением и трудовым воспитанием, что и нашло закрепление в действующей конституции. В связи с трудовым воспитанием молодежи особое значение приобретает постановление Пленума ЦК КПСС от 10 апреля 1984 года "Об основных направлениях реформы общеобразовательной и профессиональной школы" /2/. Это постановление и принятые на его основе правовые акты предусматривают широкую реформу общеобразовательной и профессиональной школы, в том числе и мероприятия по улучшению трудового воспитания молодежи.

Реализация права граждан на охрану здоровья требует от общества значительных материальных ресурсов. Ассигнования на медицину постоянно возрастают. Так, например, в 1970 году расходы на здравоохранение и физическую культуру в Эстонской ССР составляли 57,5 млн., в 1980 году - 100,4 млн. и в 1984 году - 115,9 млн. рублей /17, с. 250/.

Важные меры по охране здоровья граждан разработаны в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР "О мерах по дальнейшему улучшению народного здравоохранения" /4/. Реализация этого постановления предполагает большую работу. В частности, была поставлена задача искоренения таких социальных пороков, как пьянство и алкоголизм. Борьба с этими пороками нелегка и требует больших затрат времени. Это подтверждается, например, следующими данными ЦСУ Эстонской ССР: в Эстонской ССР в 1984 году на одного человека приходилось 11,2 литра абсолютного алкоголя, то есть каждый человек за год потратил на приобретение алкоголя в среднем 268,2 рубля. Следует учесть, что в республике в значительном количестве употребляются и такие алкоголесодержащие напитки, как домашнее вино и домашнее пиво, которые не находят отражения в официальных статистических данных.

Общеизвестен факт отрицательного влияния курения и злоупотребления алкоголем на здоровье человека, влияния злоупотребления алкоголем на трудовую дисциплину, качество и производительность труда. Однако несмотря на все усилия успехи на поприще борьбы с этими социальными пороками пока незначительны. Велика доля пострадавших в состоянии алкогольного опьяне-

ния среди поступающих в травматологические отделения. Относительно велик удельный вес граждан, ставших жертвами несчастных случаев либо преступлений будучи сами в состоянии алкогольного опьянения или по вине лиц, находившихся в состоянии алкогольного опьянения. Сравнительно велик процент алкоголиков и в психоневрологических отделениях, вендиспансерах, туберкулезных лечебницах и прочих лечебных учреждениях. Согласно данным выборочных исследований лица, злоупотребляющие алкоголем, в 35 раз чаще трезвых подвергаются несчастным случаям и в 7 раз чаще погибают /20/. Около 80% лиц заражаются венерическими болезнями в ситуациях, связанных с употреблением алкогольных напитков /29/. В городе Тарту и в Тартуском районе, насчитывающих вместе около 155 тысяч жителей, в 1984 году 5700 лиц было привлечено к административной ответственности за недостойное поведение в нетрезвом состоянии в общественных местах. Было задержано 767 нетрезвых водителей транспортных средств, что более чем на 200 человек превышает аналогичный показатель 1983 года. В 1984 году в Тартуском медвытрезвителе побывало более 5 тысяч задержанных; некоторые из них посещали его неоднократно - до 8 раз /22/.

Рассматривая проблему преодоления пьянства и алкоголизма как социальную задачу большой политической важности, ЦК КПСС одобрил комплекс крупных социально-политических, экономических, административных, медицинских и иных мер по усилению борьбы с пьянством и алкоголизмом. Внесены дополнения в законодательство, направленные на борьбу с пьянством, и разработана конкретная система мер, реализация которых предстоит Совету Министров СССР, министерствам, ведомствам, правоохранительным органам /6; 12; 13; 14/.

Реализация конституционного права на охрану здоровья затормаживается отрицательным влиянием дефицита рабочей силы. В здравоохранительных учреждениях Эстонской ССР ощутима нехватка санитаров, медсестер, лаборантов, тогда как обеспеченность врачами весьма удовлетворительна. Поэтому при квалифицированной врачебной помощи уход за больными оставляет желать лучшего. Следовательно, рациональное использование трудовых ресурсов весьма важно исходя и из этого аспекта.

В ст. 43 Конституции СССР зафиксировано: "Граждане СССР имеют право на материальное обеспечение в старости, в случае болезни, полной или частичной утраты трудоспособности, а также потери кормильца. Это право гарантируется социальным

страхованием рабочих, служащих и колхозников, пособиями по временной нетрудоспособности; выплатой за счет государства и колхозов пенсий по возрасту, инвалидности и по случаю потери кормильца; трудоустройством граждан, частично утративших трудоспособность; заботой о престарелых гражданах и об инвалидах; другими формами социального обеспечения."

Данное право граждан в части большинства категорий работников подробно регулирует Закон о государственных пенсиях, принятый Верховным Советом СССР 14 июля 1956 года /8/, а также многие другие акты пенсионного законодательства.

Согласно ст. 8 Закона о государственных пенсиях рабочие и служащие имеют право на пенсию по старости: мужчины по исполнении 60 лет и при наличии как минимум 25-летнего трудового стажа и женщины по исполнении 55 лет при наличии как минимум 20-летнего трудового стажа. В ряде областей рабочие и служащие имеют право на пенсию по старости на льготных условиях.

Установленный в СССР возраст выхода на пенсию относительно низок. Это, естественно, не означает, что люди пенсионного возраста не имеют права работать. Законодательство способствует вовлечению лиц пенсионного возраста в общественный труд и многие пенсионеры пользуются этим правом. Заметим, что Э. Валкович на материалах Венгерской Народной Республики рассчитал средний объем потребляемой и производимой продукции на одного человека в зависимости от его возраста. Согласно этим данным, объем продуктов труда, производимых человеком в возрасте от 15 до 69 лет, превышает как правило, объем потребляемой им продукции /25, с. 8/.

Статистические данные последних десятилетий свидетельствуют об изменении средней продолжительности жизни человека. Так, в 1926-1927 годы средняя продолжительность жизни мужчин в СССР составляла 42,9 года и женщин - 46,8; в 1958-1959 годы - соответственно 64,4 и 71,7 года, в 1966 - 1971 годы - 64,6 и 73,5 года /21, с. 56/. Представляют интерес и данные относительно состояния здоровья людей к периоду выхода их на пенсию. Результаты исследования показано, что в крупных промышленных центрах у 26-28% пенсионеров полностью сохранена трудоспособность, у 40-42% была обнаружена тенденция к некоторому снижению трудоспособности, ограниченная трудоспособность характеризовала 13-14% пенсионеров и лишь 18% были признаны полностью нетрудоспособными /18, с. 215/.

В связи с вышеприведенным представляется целесообразным обсудить предложение отодвинуть минимальный возрастной предел выхода на пенсию. Это способствовало бы уменьшению дефицита рабочей силы и позволило бы рациональнее использовать опытные кадры. Минимальный возрастной предел выхода на пенсию целесообразно несколько повысить в первую очередь различным категориям специалистов сравнительно высокой квалификации. Возраст выхода на пенсию следовало бы повысить и рабочим, труд которых предполагает высокую квалификацию. Для сравнения отметим, что, например, в ГДР рабочие, служащие, члены сельскохозяйственных кооперативов, в Польше - рабочие, служащие, члены сельскохозяйственных кооперативов, единоличные крестьяне и в Румынии - члены сельскохозяйственных кооперативов и научные работники имеют право на пенсию по старости по исполнению 65 (мужчины) и 60 (женщины) лет /16, с. 4-6/. В США, как правило, пенсия по старости назначается с 65 лет, в Дании, Норвегии и Исландии - с 67 лет и в Ирландии - с 68 лет /30, с. 3/.

Трудовой стаж, требуемый для получения государственной пенсии, относительно низок. Для того, чтобы к 60 годам иметь 25-летний стаж работы, мужчина, вступивший на трудовой путь, например, в 18 лет, может в течение 17 из последующих 42 лет ($60 - 18 = 42$, а $42 - 25 = 17$) не выполнять общественно полезную работу, ибо даже в этом случае ему будет гарантирована государственная пенсия по старости в полном объеме. В этой связи представляется целесообразным требование наличия более продолжительного трудового стажа, необходимого для получения пенсии по старости. Если для работников некоторых категорий продлить возрастной предел выхода на пенсию по старости, например, на 5 лет, то продолжительность трудового стажа, необходимого для получения работниками этих категорий пенсии, следовало бы повысить более чем на 5 лет.

Соответственно ст. 14 Закона о государственных пенсиях учреждены известные надбавки к пенсии по старости. За непрерывный трудовой стаж свыше 15 лет либо за общий трудовой стаж мужчинам, проработавшим не менее 35 лет, и женщинам, проработавшим не менее 30 лет, предусматривалась надбавка в размере 10% пенсии. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 7 января 1980 года /10/ с 10 до 20% был увеличен размер надбавки к пенсии по старости за непрерывный стаж работы рабочим и служащим, стаж которых не менее 25 лет (в части женщин, имеющих детей, - не менее 20 лет) приходится на работу

на одном предприятии, в одном учреждении, организации, если они одновременно имеют право на надбавку к пенсии за общий стаж работы. Нам представляется, что продолжительному и непрерывному трудовому стажу следовало бы придать еще больший вес и оценивать его более дифференцированно. Человек с непрерывным трудовым стажем (например, 30 лет) и общим трудовым стажем 50 лет заслуживает надбавки к пенсии, превышающей 10% или 20% от ее размера. При прочих равных условиях он дает обществу намного больше, чем другой, имеющий, например, вдвое меньший общий трудовой стаж и во много раз меньший непрерывный трудовой стаж. В то же время расходы общества на человека, имеющего столь продолжительный непрерывный и общий трудовой стаж, значительно меньше: его пребывание на пенсии короче, поскольку он не меняет часто место работы, его выучка не требует существенных затрат, в то время как качество его труда обычно лучше.

Соответственно ст. 53 Закона о государственных пенсиях последние начисляются от фактической среднемесячной зарплаты. Среднемесячная зарплата рассчитывается от зарплаты последних 12 месяцев либо по желанию выходящего на пенсию — от зарплаты любых следующих один за другим пяти лет в течение 10 лет, непосредственно предшествующих выходу на пенсию. Для получения большей пенсии многие работники за год-два до выхода на пенсию меняют работу или на своем же предприятии переходят на вышесплачиваемую должность. Людей, претендующих на то, чтобы назначение пенсии проводилось на основании зарплаты любых пяти следующих один за другим лет, мало. Согласно данным проведенного в Тарту выборочного исследования, подобные лица составили от всех выходящих на пенсию лишь 4,1% /28, с. 10-11/.

Поскольку размер пенсии должен соответствовать количеству и качеству выполненного человеком общественно полезного труда, представляется, что действующий порядок начисления пенсии нуждается в коррективах. В современных условиях начисление пенсии из расчета среднемесячной заработной платы последних 12 предшествующих выходу на пенсию месяцев во многих случаях не способствует соблюдению принципа соответствия размера пенсии количеству и качеству выполненной работы. При назначении размера пенсии за основу следовало бы принять среднемесячную плату в течение значительно более продолжительного периода времени. Можно предположить, что это способствовало бы и сокращению текучести кадров, а размер назначаемых пенсий значительно больше соответствовал бы характеру выполнен-

ного труда. Одновременно эти мероприятия позволили бы несколько увеличить размеры пенсии и при существующих ассигнованиях на социальное обеспечение.

"Граждане СССР имеют право на жилище. Это право обеспечивается развитием и охраной государственного и общественно-жилищного фонда, содействием кооперативному и индивидуальному жилищному строительству, справедливым распределением под общественным контролем жилой площади, предоставляемой по мере осуществления программы строительства благоустроенных жилищ, а также невысокой платой за квартиру и коммунальные услуги. Граждане СССР должны бережно относиться к предоставленному им жилищу" (ст. 44 Конституции СССР). В соответствии с Конституцией Верховный Совет СССР 24 июня 1981 года принял Основы жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик. В них решено большинство вопросов, возникающих в связи с реализацией права граждан на жилище.

Однако несмотря на развернутое жилищное строительство, квартирный вопрос на практике продолжает оставаться актуальным. В 1984 году в городах Эстонской ССР на каждого жителя приходилось 17,3 м² (в 1960 году - 11,4 м²) общей (полезной) площади, а в сельской местности значительно больше - 25,7 м² /17, с. 200/. Многие пригодные для жилья квартиры стоят пустыми /23/. По данным 1982 года, в республике насчитывалось свыше 13 тысяч хуторов, которые вообще не используются либо используются недостаточно интенсивно, то есть они принадлежат лицам, проживающим в основном в городах и пользующимся хуторами посезонно /19/. При этом заметим, что согласно данным 1982 года число сельских жителей в республике составляло 436,3 тысячи и в 1985 году - 436,8 тысячи /17, с. 10/.

Нет сомнений в том, что более рациональное использование жилищного фонда значительно снизило бы существующий дефицит жилой площади.

Дефицит жилой площади неизбежно порождает множество пороков. Люди нередко выбирают себе место работы не столько сообразно своей специальности, способностям и склонностям, не столько исходя из потребностей общества, сколько руководствуясь возможностью данного конкретного предприятия (учреждения) обеспечить его подходящей квартирой. В силу дефицита жилплощади место проживания и место работы зачастую расположены на большом расстоянии друг от друга, в результате чего затрачивается много времени на дорогу до места работы и обратно, что приводит к так называемой "транспортной" уста-

лости, отрицательно воздействующей на результаты труда.

Дефицит жилой площади в известной мере способствует и совершению правонарушений. В связи с получением, выделением и использованием жилой площади в некоторых местах наблюдаются взяточничество, спекуляция и злоупотребление властью. Как показывает правоохранительная практика, в городах местом совершения женщинами преступлений против личности в большинстве случаев являются места общего пользования в коммунальных квартирах.

Основы жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик и жилищные кодексы, в том числе и Жилищный кодекс Эстонской ССР /9/, призваны обеспечить также эффективное использование и охрану жилищного фонда. В этой связи актуальны вопросы регулирования размеров квартирной платы и обеспечения ее своевременной уплаты. Согласно Основам, установление размеров квартирной платы и введение льгот по оплате жилых помещений и коммунальных услуг входит в ведение Союза ССР (ст. 8, п. 9). Установление порядка и сроков внесения квартирной платы и платы за коммунальные услуги входит в ведение союзных республик (ст. 9, п. 6).

В настоящее время правовые средства, направленные на своевременное внесение квартирной платы нанимателями, недостаточно действенны. Многие квартиросъемщики к назначенному сроку не вносят даже низкую квартирную плату (в настоящее время квартирная плата покрывает в среднем лишь одну треть, а в более качественных квартирах государственного жилищного фонда - еще меньшую долю расходов на их эксплуатацию). Некоторые наниматели являются должниками в течение нескольких лет /15/.

В законодательстве следовало бы предусмотреть эффективные санкции, позволяющие своевременно и действенно призывать к порядку нанимателей, не вносящих квартирной платы, платы за коммунальные услуги либо не выполняющих каких-либо иных обязанностей. В соответствующем законодательном акте необходимо предусмотреть право лишать в судебном порядке жилой площади лиц, систематически не вносящих квартирную плату и плату за коммунальные услуги. Такие лица зачастую нигде не работают, в силу чего взимание с них налога на основании нотариальных исполнительных листов не всегда возможно. По той же причине недостаточно действенны административные взыскания, в частности штраф, за данные проступки.

В соответствии со ст. 13 Основ, деятельность жилищно-

эксплуатационных организаций должна осуществляться на основе хозрасчета. Следование принципам хозрасчета при эксплуатации жилищного фонда призвано помимо прочего способствовать уменьшению квартирного дефицита и улучшению в целом состояния квартир. Оно предполагает установление экономически обоснованных норм квартирной платы. Существующие в настоящее время нормы не позволяют жилищно-эксплуатационным организациям вести хозяйство государственного жилищного фонда без дотаций /24; 26; 27/.

Размер платы за пользование жилым помещением (квартирная плата) в домах государственного и общественного жилищного фонда устанавливается Советом Министров СССР. Оплачивается жилая площадь, полагающаяся нанимателю и членам его семьи, по установленным нормам, а также излишняя площадь, если ее размеры не превышают на всю семью половины нормы жилой площади, полагающейся одному человеку. Плата за пользование остальной излишней жилой площадью взимается в повышенном размере, устанавливаемом Советом Министров СССР и советами министров союзных республик. Плата за коммунальные услуги взимается в установленном порядке по утвержденным тарифам.

Поскольку ценность квартиры зависит не только от размера жилой площади, но и от иных факторов (качества квартиры, ее месторасположения, наличия подсобных помещений и т. п.), то все они должны быть отражены в размере квартирной платы. Назначение квартирной платы с учетом всех зависящих от достоинств квартиры обстоятельств будет способствовать устранению нежелательных проявлений при распределении, съеме и обмену квартир.

Эти вопросы нашли отражение и в документах и решениях КПСС. В политическом докладе Центрального Комитета КПСС XXVI съезду Коммунистической партии Советского Союза сказано: "Немало говорится о необходимости серьезного улучшения практики распределения жилья. Эти вопросы должны решаться на широкой демократической основе, находиться под постоянным контролем. Заслуживают внимания предложения о том, чтобы внести справедливые изменения в систему оплаты жилья, тесно увязав ее с размерами и качеством всей занимаемой площади" /1, с. 60/. В постановлении ЦК КПСС от 17 апреля 1986 г. "Об основных направлениях ускорения решения жилищной проблемы в стране" зафиксировано: "Внести изменения в систему оплаты жилья, тесно увязав ее с размерами и качеством всей занимаемой площади" /3/.

Обеспечение реализации основных социально-экономических прав граждан, таким образом, остается важной социальной задачей, решение которой предполагает и совершенствование соответствующего правового механизма. В докладе "О перестройке и кадровой политике партии" на Пленуме ЦК КПСС 27 января 1987 года М.С. Горбачев сказал: "Негативные процессы серьезно затронули социальную сферу. На XXVII съезде партии уже дана оценка ее состояния. В последние пятилетки социальная направленность экономики оказалась явно ослабленной, появилась своеобразная глухота к социальным вопросам. Сегодня мы видим, к чему это привело. Успешно решив вопросы занятости населения, обеспечив социальные гарантии принципиального характера, мы в то же время не смогли полностью реализовать возможности социализма в улучшении жилищных условий, продовольственного снабжения, организации транспорта, медицинского обслуживания, образования, в решении ряда других насущных проблем. Обозначились нарушения важнейшего принципа социализма - распределения по труду" /5/.

Вышеизложенное свидетельствует о том, что реализация основных социально-экономических прав - проблема комплексного характера. Статья затронула лишь некоторые взаимосвязи между этими правами, с которыми следует считаться и при совершенствовании законодательства.

Л и т е р а т у р а

1. Горбачев М.С. Политический доклад Центрального Комитета КПСС XXVII съезду Коммунистической партии Советского Союза, 25 февраля 1986 г. - М.: Политиздат, 1986.
2. Об основных направлениях реформы общеобразовательной и профессиональной школы: Постановление Пленума ЦК КПСС от 10 апреля 1984 г. // Правда. - 1984. - 11 апреля.
3. Об основных направлениях ускорения решения жилищной проблемы в стране: Постановление ЦК КПСС от 17 апреля 1986 г. // Правда. - 1986. - 24 апреля.
4. О мерах по дальнейшему улучшению народного здравоохранения: Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР // Правда. - 1977. - 15 октября.
5. О перестройке и кадровой политике партии. Доклад Генерального секретаря ЦК КПСС М.С. Горбачева на Пленуме ЦК КПСС, 27 января 1987 г. // Правда. - 1987. - 28 января.
6. В Политбюро ЦК КПСС // Правда. - 1985. - 5 апреля. В Политбюро ЦК КПСС // Правда. - 1985. - 14 сентября; В Центральном Комитете КПСС. О мерах по преодолению пьянства и алкоголизма // Правда. - 1985. - 17 мая; В Центральном Комитете КПСС. О ходе выполнения постановления ЦК КПСС "О мерах по преодолению пьянства и алкоголизма" // Правда. - 1985. - 19 сентября.

7. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик: Принята Верховным Советом СССР 7 октября 1977 г. - М.: Политиздат, 1978.
8. Закон Союза Советских Социалистических Республик о государственных пенсиях: Принят Верховным Советом СССР 14 июля 1956 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. - 1956. - № 15.
9. Основы жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик // Ведомости Верховного Совета СССР. - 1981. - № 26. - Ст. 234.
10. Об увеличении размера надбавки к пенсии по старости за непрерывный стаж работы на одном предприятии, в учреждении, организации: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 7 января 1980 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. - 1980. - № 3. - Ст. 40.
11. О мерах по усилению борьбы против пьянства и алкоголизма, искоренению самогонварения: Указ Президиума Верховного Совета Эстонской ССР от 28 мая 1985 г. // Ведомости Верховного Совета и Правительства ЭССР. - 1985. - № 17. - Ст. 292.
12. В Президиуме Верховного Совета СССР. Об исполнении государственными органами Винницкой области законодательства, направленного на преодоление пьянства // Правда. - 1986. - 15 февраля; В Президиуме Верховного Совета СССР. Об усилении борьбы с пьянством // Известия. - 1985. - 17 мая.
13. О мерах по преодолению пьянства и алкоголизма, искоренению самогонварения: Постановление Совета Министров Эстонской ССР от 28 мая 1985 г. // Ведомости Верховного Совета и Правительства ЭССР. - 1985. - № 26. - Ст. 449.
14. В Совете Министров СССР. О мерах по преодолению пьянства и алкоголизма, искоренению самогонварения // Известия. - 1985. - 17 мая.
15. Вечерний Таллин. - 1984. - 21 ноября.
16. Законодательство зарубежных социалистических стран о пенсиях по старости // Законодательство зарубежных стран. Обзорная информация. - М., 1984. - Вып. 211.
17. Народное хозяйство Эстонской ССР. Статистический ежегодник. 1984. - Таллин: Ээсти раамат, 1985.
18. Региональное прогнозирование потребностей в рабочей силе и его проблемы. - Киев: Наукова думка, 1977.
19. По материалам Эстонского радио, 16 августа 1982 г.
20. По материалам Эстонского телевидения, 23 декабря 1984 г.
21. Сонин М. Трудовые ресурсы страны // Наука и жизнь. - 1981. - № 7.
22. Edasi. - 1985. - 24. jaanuar.
23. Edasi. - 1985. - 21. märts.
24. Kärtner H. Elamuseadusandluse aluste projekt // Edasi. - 1981. - 29. aprill.

25. Laas K. Tööjõud NSV Liidus. - Tallinn: Eesti Raamat, 1982.
26. Laasik E. Mõned mõtted korteriüürist // Rahva Hääli. - 1984. - 13. märts.
27. Lehtla V. Igaühele hea korter - aga kuidas? // Rahva Hääli. - 1985. - 8. detsember.
28. Metsma M. Sotsiaalsooitus. Õigussotsioloogiline uurimus Tartu linna materjalide alusel. Diplomitöö. - Tartu: TRÜ, Õigusteaduskond, 1982 (käikiri).
29. Noorte Hääli. - 1985. - 22. märts.
30. Tsederbaum J. Pensionide arvutamine ja maksmine. - Tallinn: Eesti Raamat, 1982.
31. Tööjõu kasutamise probleeme Eesti NSV-s / Koost. V. Türk. - Tallinn: Eesti Raamat, 1986.

ПРАВА И СВОБОДЫ ГРАЖДАН
В ОБЛАСТИ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

И.Х. Ко о л ь м е й с т е р
кандидат юридических наук

В юридической и экономической литературе природопользование интерпретируется как использование естественных природных объектов или их свойств для удовлетворения физиологических, производственных, познавательных, эстетических и иных потребностей людей /14, с. 206-207; 22, с. 10/. Область природопользования охватывается обширная совокупность общественных отношений, возникающих по поводу использования природного фактора (природных условий и ресурсов) в интересах развития личности и общества.

Природный фактор занимает исключительное место в жизни человека и во всех областях человеческой деятельности, на что неоднократно обращали внимание и классики марксизма-ленинизма. "Человек живет природой. Это значит, что природа есть его тело, с которым человек должен оставаться в процессе постоянного общения, чтобы не умереть" /1, с. 92/.

Важное социальное и экономическое значение природных условий и ресурсов приводит к широкому и разностороннему вмешательству государства в сферу отношений природопользования. Регулирование данных отношений в целях обеспечения динамического развития общества и личности является в настоящее время одной из самостоятельных сфер правотворческой деятельности социалистического государства. Отношения природопользования регулируются конституционным, административным, природоохранительным, земельным, водным, лесным и другими отраслями законодательства. Важную роль при обеспечении реализации общественных и личных интересов в процессе природопользования играют нормы гражданского и уголовного права.

Дальнейшее совершенствование правового механизма приро-

допользования требует анализа практики природопользования, изучения совокупности юридических норм, регулирующих отношения природопользования и механизма их реализации. Один из возможных и актуальных аспектов анализа права - изучение юридических особенностей и социального содержания комплекса субъективных прав граждан /25, с. 82/. Актуальность такого подхода в сфере природопользования в дальнейшем может возрастать с учетом социально-экономической, идеологической и международной значимости упорядочения взаимодействия общества и природы, а также специфики складывающихся в сфере природопользования отношений.

В правовом механизме природопользования закрепление получают общественно значимые способы и формы присвоения благ природы. По существу природопользование представляет собой деятельность по пользованию благами природы. Эти блага являются разнообразными и динамичными. С развитием общества, его материальной и духовной культуры, прогрессом в средствах и способах воздействия на природу изменяются возможности извлечения и присвоения, а также круг и структура этих благ, служащих человеку и обществу в целом.

Исчерпывающая структура таких благ в научной литературе не разработана, она не закреплена и в объективном праве. Структура и система правовых образований (отраслей, институтов), регулирующих отношения природопользования, не базируется на структуре благ природы, а опирается на иные имеющие юридическое значение критерии: цели и субъекты природопользования, структура объектов природы и другие обстоятельства, определяющие специфику предмета регулирования. Установленные в праве цели пользования объектами природы отражают систему благ, являются в известном смысле "проекцией" последней. Однако наличие такой связи не означает, что система опосредованных правом целей природопользования и система благ природы совпадают. Блага природы выражают объективное отношение (связь) общества и природы, в то время как акцептированные или установленные государством цели природопользования являются одним из способов реализации политики природопользования и социально-экономической политики в целом, которые формируются на основе учета более многочисленных факторов развития.

Развитая, многосторонняя систематизация благ природы имеет, однако, немаловажное значение при совершенствовании механизма правового регулирования природопользования. Она яв-

ляется дополнительным инструментом в деле выявления оптимальных пределов правового регулирования, выявления границ отношений, "которые могут быть подвергнуты внешнему контролю и обеспечены государственным принуждением" /2, с. 93/, определения набора средств правового воздействия на процессы природопользования и т.д. Систематизация благ природы необходима для адекватного законодательного установления основных прав и обязанностей субъектов природопользования, обеспечения реализации и охраны этих прав.

По своему содержанию блага, являющиеся объектом природопользования, могут быть условно подразделены на две группы - экологические и природно-экономические блага. К экологическим относятся блага, служащие основой существования человека как биологического рода и особи. Субъектом пользования экологическими благами человек выступает в силу факта своего свободного физического существования; в этом смысле правосубъектность человека производна от его субъектности в области природопользования. Природно-экономические блага обусловлены преимущественно теми материально-производственными потребностями, источниками удовлетворения которых служат конкретные ресурсы природы. Как экологические, так и природно-экономические блага относятся по своему основанию к природным. Вместе с тем вследствие социального характера среды и общественных форм присвоения большинство из них суть социальные блага. Поэтому и отношения природопользования, возникающие по поводу благ природы и в значительной мере выражающие биологическую сущность человека, являются социальными отношениями, упорядочиваемыми посредством социальных регулятивных механизмов.

Приведенное деление благ, которому соответствуют общепризнанные основные потенциалы природы - средообразующий и ресурсный, в определенной мере учитывается в механизме правового регулирования природопользования, в частности, при дифференциации и интеграции природоохранительного и природно-ресурсного законодательства.

В несколько ином, и, как представляется, более соответствующем фактической структуре природопользования ракурсе - по направленности интереса (его объекта) и удовлетворяемой потребности природопользователя, блага природы можно подразделить также на а) деятельность в природной среде; б) состояние природной среды и в) объекты природы. Данное деление благ логически не безупречно; как и предыдущее, оно

носит условный характер, ибо в конечном счете интерес субъекта может быть нацелен на самые разные стороны, аспекты или процессы реальной действительности. Ввиду целостности природы, взаимосвязи и взаимообусловленности природных благ последние могут фактически быть объектами присвоения в одном поведенческом акте. Несмотря на это, именно на данном уровне обобщения, как представляется, проявляются важнейшие особенности законодательного регулирования присвоения благ природы гражданами.

В конечном счете присвоение любых благ предполагает активность субъекта, его деятельность. Однако в известном аспекте в качестве самостоятельного, непосредственно связанного с природопользованием блага может выступать и сама деятельность. Деятельность как самостоятельная ценность для субъекта природопользования представляет собой в этой роли неоднородное явление. В литературе сделана попытка разработать классификацию видов экологически значимого поведения, которая на уровне индивидуального поведения, согласно мнению О.Л. Дубовик, может быть использована для определения прав и обязанностей субъектов правоотношений в области использования и охраны природы /6, с. 61-62/. Выделены такие основные виды поведения, как 1) использование природы и ее отдельных элементов в соответствии с закономерностями их функционирования и на основе сохранения оптимального режима развития; 2) невозобновимое потребление природных ресурсов; 3) уничтожение природных ресурсов, не связанное с их потреблением; 4) направленное улучшение окружающей среды /6, с. 61/. Данная классификация имеет определенную ценность для анализа структуры природопользования. Разработка же вопросов должной системы и структуры прав граждан в области природопользования предполагает изучение структуры соответствующих природных или связанных с ними благ. Именно их характер и особенности присвоения являются определяющими при совершенствовании правового механизма природопользования в целом.

Учитывая сказанное, мы полагаем, что деятельность в природной среде в качестве самостоятельного блага проявляется в двух имеющих правовое значение разновидностях: во-первых, в физиологических, ценностных и некоторых иных личностных процессах природопользования, в которых волевые процессы отсутствуют или занимают второстепенное место. Использование атмосферного воздуха для дыхательной деятельности, эстетическое восприятие природной среды, созерцание природных явлений

в их естественной среде и многие аналогичные формы связи "между отдельными людьми и природой не являются общественными отношениями и поэтому не могут быть предметом правового регулирования" /3, с.44/. Благами могут выступать, во-вторых, и волевые действия в природной среде. В основном это такие акты поведения, которые не нацелены на изъятие природного вещества из естественной среды или на изменение ее состояния. Прогулки на природе, купание в естественных водоемах, ходьба на лыжах, катание на лодках и прочие подобные рекреационные и saniрующие действия, как правило, не предусматриваются конкретными правовыми предписаниями. Тем не менее данные поступки относятся к числу тех актов, которые являются правомерными и гарантированными законом в случае их соответствия общественным и личным интересам /10, с. 157/. Общественные и личные интересы, фиксированные в конституционном и отраслевом законодательствах, выступают в роли ограничений при данных поступках. Так, например, в определенных водоемах может быть запрещено купание или катание на лодках, в интересах пожарной безопасности может быть ограничено пребывание граждан в лесах, могут быть ограничены посещения охраняемых или иных специального назначения территорий и акваторий и т.п. Установленные таким образом пределы правомерного рекреационного или saniрующего поведения отражают потребности охраны природных объектов, учитывают интересы других природопользователей, а также нацелены на охрану жизни и других интересов данных субъектов природопользования.

Ввиду незначительного воздействия права на рассмотренную разновидность природопользования закономерен вывод, что деятельность в природной среде в настоящее время не представляет собой самостоятельного основного права граждан. Такие действия, или, точнее, свобода такой деятельности в природной среде, частично опосредуется, охватывается, по нашему мнению, такими фундаментальными правами, как право на жизнь, на личную свободу. Однако в отраслевом законодательстве подобные права предусматриваются. В ст. 35 Основ лесного законодательства Союза ССР и союзных республик зафиксировано право граждан свободно бывать в лесах. Законом Союза ССР об охране и использовании животного мира установлено право граждан на пользование животным миром в научных, культурно-просветительных, воспитательных и эстетических целях (посредством разных форм наблюдения, мечения, фотографирования и т.д.) без изъятия животных из природной среды, если это не

наносит вреда животным или среде их обитания и не нарушает прав других пользователей животного мира (ст. 15). Водное законодательство закрепляет право общего водопользования, то есть водопользования, осуществляемого без применения сооружений или технических устройств, влияющих на состояние вод, для реализации которого не требуется специальное разрешение (ст. 14 и ст. 15 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик). В дальнейшем, однако, может оказаться целесообразным закрепить в конституционном законодательстве принцип свободы не изменяющих состояния природы и соответствующих другим общественным интересам действий граждан в естественной среде. Установление и развитие подобного конституционного принципа не приводит к попыткам нормативного регулирования физиологических функций человеческого организма, конструирования субъективного права дышать и пр. /8, с. 79/. Его значение состоит в усилении правовых гарантий и обеспечении условий для свободного всестороннего развития личности. Такие дополнительные гарантии необходимы в условиях возрастания антропогенной нагрузки на природную среду, ибо оно сопровождается тенденцией к уменьшению свободы действий в природной среде.

Человек заинтересован не просто в действиях в природной среде; его интересуют и качественные характеристики данной среды. Человек дышит, при этом он должен дышать качественным воздухом, он заинтересован в купании в чистой воде и пр. Поэтому качественное состояние природной среды можно рассматривать в роли самостоятельного блага. Качество природной среды как определенное состояние и модус взаимодействия природных объектов и процессов является первейшим условием существования человека и развития производства. Таким оно выступает как основополагающее благо, предпосылка всех других природных благ /20, с. 54/.

Природная среда представляет собой своеобразный, отличающийся от иных предметов материального мира сложноструктурный объект. Уровень современных знаний позволяет выявить основные элементы структуры природной среды и связи между ними; качественное состояние природных объектов и естественной среды в целом может быть в известных пределах описано физико-химическими величинами. В то же время природная среда поддается условной конкретизации и индивидуализации. Соответственно она может быть лишь условно обособлена от иных предметов материального мира, в том числе и от социальных

вещей. Механизм формирования состояния природной среды имеет многофакторный характер. При этом, что исключительно важно для права, в этом механизме не всегда можно разграничить действие природных и социально управляемых антропогенных факторов. Эти вопросы представляют большой интерес при правовом регулировании отношений природопользования и, в частности, при разграничении и развитии гарантированных правом субъективных прав граждан в данной области. Государственному признанию и защите в качестве субъективных прав могут подлежать лишь социально управляемые блага и формы их присвоения. В противном случае субъективные права приобретают характер юридической фикции. Следовательно, определение правовых характеристик природной среды и ее состояния служит незыблемым условием присвоения состоянию природной среды качества юридически значимого и гарантированного блага. Прежде всего необходимы пригодные для правоисполнительной и правоприменительной практики решения проблем пределов и структуры окружающей индивида природной среды, ее должного состояния, управляемости параметров состояния этой среды и т.п.

Ввиду особенностей данного блага и его присвоения необходимы специальные правовые конструкции, которые в рамках существующего законодательства, в том числе природоохранительного и природно-ресурсного, разработаны явно недостаточно. Законодательное закрепление права граждан на качественную, здоровую естественную среду предполагает разработку юридических средств его реализации и защиты: развернутой системы материально- и процессуально-правовых норм, устанавливающих точное содержание этого права и порядок его реализации; необходима выработка особой процедуры и механизма защиты такого права /21, с. 308/. Лишь при этом условии право граждан на качественную природную среду приобретает практическое значение. Совокупность норм, определяющих пределы и порядок осуществления данного права, а также правовой механизм его защиты может составить специальный институт объективного права - право граждан на благоприятное состояние окружающей природной среды /3, с. 44/.

По теоретическому обоснованию данного института сделаны лишь первые шаги, не приводящие к формированию общепринятого и развитого концептуального аппарата права граждан на качественную природную среду. Многими авторами право на благоприятное состояние окружающей среды признается субъективным правом граждан /11, с. 109; 12, с. 142 и др./. Некоторыми ав-

торами право граждан на здоровую окружающую среду рассматривается в качестве одного из основных законных интересов граждан /15, с. 110/, то есть интересов, непосредственно не охватываемых содержанием установленных законом основных прав и свобод, но подлежащих защите со стороны государства /4, с. 11/. Право человека жить в здоровой окружающей среде, возникающее у человека вместе с рождением и не требующее для своего осуществления специального разрешения, относят также к числу важнейших жизненных прав человека /23, с. 22/. Значительное внимание уделяется праву граждан на благоприятное состояние окружающей среды в рамках концепции права общего природопользования. В качестве существа последнего института объективного права рассматриваются права всех граждан на пользование здоровой окружающей средой и их обязанности по соблюдению установленных государством правил охраны природы /13, с. 160; 14, с. 202; 16, с. 69/.

Приведенные выше утверждения, по нашему мнению, требуют некоторого уточнения. Во-первых, определяющим в понятии и содержании права общего природопользования, сконструированного в качестве одной из составных частей права природопользования, вряд ли обоснованно рассматривать лишь право на качественное, здоровое состояние природной среды. В природно-ресурсных отраслях законодательства формами общего природопользования охватывается деятельность субъекта по пользованию ресурсами без специального на это разрешения. Именно этот момент служит основой разграничения специального и общего водопользования, а в рамках природопользования в целом может служить основой разграничения специального и общего природопользования. Несомненно, что пользование состоянием природной среды не предполагает наличия у субъекта особых юридических качеств или специальной правовой формы природопользования (разрешения и пр.) и таковым оно выступает элементом права общего природопользования. Однако в форме общего природопользования могут присваиваться и иные природные блага, в том числе и ресурсные. Во-вторых, анализ действующего законодательства не дает оснований рассматривать право на здоровую природную среду в качестве юридически закрепленного основного права. Больше соответствует правовой практике его интерпретация в качестве законного интереса, хотя в теории и правоприменительной практике общепризнанная концепция законного интереса и механизма его реализации отсутствуют. При этом юридические механизмы трансформации этого интереса в

субъективное право и его защиты находятся лишь на стадии формирования. Это объясняется прежде всего спецификой подхода законодателя к регулированию отношений в области взаимодействия общества и природы.

В конституционном законодательстве отсутствуют нормы, предусматривающие право граждан на здоровую природную среду. В статье 18 Конституции СССР раскрывается содержание природоохранительной функции государства, но не определяется правовая связь гражданина и государства по поводу качества природной среды. Обязанность граждан беречь природу сформулирована в ст. 67 Конституции. Наконец, в ст. 42 фиксируется право на охрану здоровья, одной из гарантий которого является оздоровление окружающей среды.

Присвоение благ, связанных с состоянием естественной среды, не регулируется и природоохранительным законодательством. Его предметом являются общественные отношения по обеспечению качества окружающей среды (ее охраны) и некоторые иные однородные им отношения /16, с. 21; 24, с. 32/. Иными словами, использование природы становится значимым для природоохранительного законодательства при возникновении или возможности возникновения сдвигов в состоянии природы /6, с. 61/. Соответственно в механизме правовой охраны окружающей среды ведущее место занимают нормы (техничко-технологические нормативы), регламентирующие антропогенное воздействие на природную среду, стандарты, характеризующие должное благополучное состояние определенных элементов природной среды, меры юридической ответственности за нарушение установленных нормативов. Таким образом, основным объектом природоохранительных отношений является сама природная среда, а не право граждан на благоприятное состояние окружающей среды. Согласно сложившейся законодательной и правоприменительной практике граждане, предприятия и организации являются субъектом природоохранительных правоотношений не в силу пользования состоянием окружающей среды, а в силу выступления в роли источника (владельца источника) вредного антропогенного воздействия на природную среду. Примечательно, что ввиду такой основной ориентации охраны окружающей среды природоохранительные отношения рассматриваются в литературе даже в качестве подвида производственных отношений /24, с. 26/.

Право на качественное состояние окружающей среды непосредственно не регулируется и не защищается и иными отрас-

лями законодательства. Сущность проблемы не изменится от возможности гражданско-правовой защиты некоторых имущественных прав граждан, нарушенных вследствие загрязнения окружающей среды. В этом, достаточно редком в судебной практике случае гражданско-правовая ответственность предполагает материальные составы правонарушений и служит защите имущественных прав граждан, а не является принудительной мерой за нарушение субъективного права на благополучное состояние окружающей среды. Юридическую природу качественного состояния окружающей природной среды не меняет также возможность возмещения на основе ст. 90 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик ущерба здоровью и жизни граждан, причиненного вследствие загрязнения окружающей среды, на что указывается в литературе /9, с.16; 18, с. 221; 19, с. 14/.

Возведение права на качественное состояние природной среды в ранг основного предполагает, что гражданам должно принадлежать не только право на возмещение убытков (ущерба), но и юридическое право требовать устранения любых обстоятельств, влияющих на сохранность состояния природной среды и на пользование ею в этом качестве, независимо от наличия ущерба имущественного или личного характера. Право на качественное состояние природной среды должно охватывать право беспрепятственного пользования средой должного качества, а также право прибегнуть в необходимых случаях к мерам государственного принуждения для защиты возможности пользования этим благом /7, с. 139/. Однако в настоящее время механизмы подобной защиты развиты явно недостаточно.

Представляется, что наряду с легальным определением самого понятия права на качественную природную среду, его содержания, порядка осуществления и пределов обеспечения, первостепенную важность приобретает именно совершенствование правового механизма защиты данного права. Механизмы защиты является центральной частью систем гарантий прав и свобод граждан. Основные права граждан обеспечиваются разными формами правоохранительной деятельности государства. Развитие и повышение эффективности этих форм (судебной, административной и пр.) является ключевым вопросом реализации прав и пользования свободами в области природопользования.

В настоящее время отсутствуют достаточные юридические основания для судебной защиты права на качественную природную среду на основании части второй статьи 57 и по части

второй статьи 58 Конституции СССР. Следует учитывать, что статья 57 возводит в ранг конституционной нормы право граждан на судебную защиту от посягательств на честь и достоинство, жизнь и здоровье, на личную свободу и имущество. Вопрос о возможности отнесения к данным категориям и права на здоровую природную среду не получил однозначного теоретического ответа или практического решения. В литературе обоснованно подчеркивается, что реализация права на жизнь связана с такими условиями жизни, как возможность пользоваться чистым воздухом и водой рек и океанов, тишиной /7, с. 105/. Тем не менее представляется, что рассматриваемая норма конституции не подлежит расширенному толкованию. Защита прав граждан в области природопользования по ст. 57 возможна, как закреплено и в отраслевом законодательстве, не при нарушении любых прав в данной области, а лишь при наступлении в процессе природопользования вредных для здоровья, жизни, имущества последствий. Именно наличие вреда служит фактической основой применения норм действующего гражданского права. По поводу ухудшения качества естественной среды, причинившего гражданам определенные неудобства или лишения, но непосредственно не проявлявшегося в состоянии здоровья или имущества граждан, отсутствуют основания для судебного разбирательства вопроса о нарушенном праве природопользователя. Однако такую позицию законодателя в современных условиях нельзя считать удовлетворительной. В системе гарантий права на пользование качественной природной средой судебной защите должна отводиться роль, выходящая за рамки узко восстановительной (компенсационной) функции /18, с. 221/. Судебная форма защиты прав граждан в данной области должна применяться не только при материальных составах правонарушений, но и при так называемых деликтах создания опасности. В этой связи большой интерес представляет развитие предложенного искового (по модели негаторного иска) способа защиты права граждан на здоровую среду /19, с. 103/. Однако это требует внесения необходимых уточнений в законодательство, в частности, в Основы гражданского законодательства.

Порядок реализации нормы, закрепленной в ч.2 ст.58 Конституции, установлен Законом СССР "О порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан". Принятие этого акта не привело к определению круга прав и свобод граждан, защищаемых на основании данной конституционной нормы. Видимо, без нормативного закрепления прав и свобод граждан в сфере природопользования данная гарантия

в этой сфере недостаточно эффективна.

Остро стоит также вопрос о возможностях оспорить формально правомерные крупные хозяйственные, технико-технологические и иные действия и решения, которые хотя и не создают непосредственной опасности праву граждан на здоровую природную среду, но могут привести к изменению природных условий и тем самым повлиять на характер реализации права на пользование качественной средой. Здесь напрашиваются два основных пути учета и обеспечения соответствующих прав граждан. Первый из них связан с существенным расширением как непосредственного (индивидуального), так и организованного (коллективного) участия граждан в выработке решений, в обсуждении проектов в области природопользования. Правовым основанием служит здесь Закон СССР О всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни, соответствующие республиканские законы. Целесообразно также установить в специальном акте порядок разработки и реализации крупных проектов природопользования или иных народнохозяйственных проектов, реализация которых повлияет на состояние окружающей среды, предусмотрев при этом обязательную стадию выявления общественного мнения.

Второй путь обеспечения прав граждан в данной области заключается в более широком применении внесудебных, административно-правовых способов защиты прав граждан. Возможности усиления защиты прав граждан на пользование качественной средой на всех стадиях реализации этого права в значительной мере содержатся в административных формах. Эти способы защиты права на пользование качественной природной средой, а также иных прав и свобод в области природопользования применимы и во внедольных ситуациях, а также при формальных составах правонарушений, и обладают некоторыми преимуществами перед судебным порядком. Реализация этих потенциальных преимуществ (таких как доступность, простота, оперативность и пр.) административной формы правоохранительной деятельности требует уточнения подведомственности административных дел в области природопользования граждан, усиления законности в административном процессе, совершенствования производства по соответствующим обращениям граждан.

Рассмотренные аспекты роли права в процессе пользования таким благом как качество (здоровое, благоприятное состояние) среды приводит нас к выводу о преимущественно внеправовом характере этого блага. Присвоение данного блага, как правило, происходит в форме фактического природопользова-

ния. Лишь с существенными оговорками может здесь быть применена конструкция законного интереса, ибо правовое регулирование и защита распространяются только на некоторые элементы содержания данной разновидности природопользования. В дальнейшем изучение проблемы должно привести к более всестороннему и глубокому обоснованию понятия и определения права граждан на благоприятную, здоровую естественную среду, к конкретным предложениям о путях и направлениях дополнения конституционного и отраслевого законодательства соответствующей нормативной конструкцией. Усиление правовой урегулированности присвоения данного блага представляется исключительно важным ввиду значительно возрастающей личной и общесоциальной ценности качества окружающей среды.

Весомая часть интересов и потребностей человека удовлетворяется посредством использования природных ресурсов, то есть объектов природы, служащих основой производства продуктов личного или производственного потребления. В отличие от окружающей среды природные ресурсы обладают определенными признаками индивидуализации (материальной формой, конкретной локализацией, относительно точными и постоянными количественными показателями) и могут быть условно или фактически отделены от природной среды. Деятельность по извлечению полезных свойств таких объектов (земли, ее недр, животного и растительного мира) составляет главное содержание природопользования в его специальном, узком смысле и основной предмет правового регулирования природопользования. При этом правовым понятием природопользования не охватывается пользование объектами природного происхождения, изъятыми из естественной среды (древесиной, рудой, водой в водохозяйственных системах и пр.).

Важнейшей особенностью правового режима природных ресурсов является то обстоятельство, что они выступают в качестве объектов собственности; к окружающей природной среде подобная характеристика неприменима. Согласно ст. II Конституции СССР, земля, ее недра, воды и леса находятся в исключительной собственности государства. Общим достоянием советского народа — государственной собственностью — является в СССР и животный мир. Отношения, связанные с реализацией полномочий собственника на природные ресурсы, являются основным предметом регулирования природно-ресурсного законодательства.

Находящиеся в собственности государства природные ресурсы предоставляются на предусмотренных в законодательстве условиях только в пользование государственным, кооперативным и

другим общественным предприятиям, учреждениям, а также гражданам. При этом отношения по пользованию природными ресурсами в своем подавляющем большинстве облекаются в правовую форму. Разрешая использовать ресурс или предоставляя ресурс в пользование государство в нормативном порядке или посредством индивидуального акта (пользование на основе специальных разрешений, лицензий, ордеров, билетов и пр.) определяет цели использования ресурса, количественные показатели использования, его сроки и иные ограничительные условия.

Значительные фактические и правовые различия свойственны отношениям использования природных ресурсов в зависимости от вида используемых ресурсов (землепользование, лесопользование, водопользование и пр.), от целей пользования ресурсами и от ряда иных факторов. Во многом эти различия определяются и субъектным составом отношений использования природных ресурсов. Граждане являются одними из основных субъектов использования природных ресурсов.

Конституция СССР закрепляет право граждан на землепользование. Согласно статье 13 Конституции, в пользовании граждан могут находиться участки земли, предоставляемые в установленном законом порядке для ведения подсобного хозяйства (включая содержание скота и птицы), садоводства и огородничества, а также для индивидуального жилищного строительства. Более подробная правовая регламентация отношений использования природных ресурсов приводится в отраслевом, природно-ресурсном законодательстве. Права землепользователей предусматриваются в Основах земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, в соответствующих республиканских кодексах и иных актах земельного законодательства.

В зависимости от целевого назначения каждого земельного участка, предоставленного в пользование, землепользователи имеют право возводить строения и сооружения, производить посеvy сельскохозяйственных культур, посадку насаждений, пользоваться сенокосами, пастбищами, использовать имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, торф и водные объекты, а также эксплуатировать другие полезные свойства земли (часть вторая ст. 39 Земельного кодекса ЭССР). Целевое назначение и виды земель, предоставляемых гражданам в пользование, определены в ст. 77 Земельного кодекса ЭССР. Земли, предоставляемые гражданам в пользование, распределяются на приусадебные земельные участки, земли садоводческих кооперативов, жилищные участки, земли садоводче-

ских кооперативов, земли дачных кооперативов, гаражные участки, огороды, служебные земельные наделы, сенокосы, пастбища и иные земли для выращивания культур для скота и птицы, земли под постройками и дворами, земли, занятые плодово-ягодными насаждениями, земли граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью в сельском хозяйстве. Для возникновения данных видов землепользования граждан необходимо наличие предусмотренных в законодательстве условий и соблюдение порядка предоставления участка земли. Необходимо отметить, что субъективные права отдельных граждан на пользование землей в отмеченных целях неодинаковы, они зависят от характера трудовой деятельности граждан, места их жительства и от иных обстоятельств.

В юридической литературе землепользователями (субъектами права землепользования) признаются лишь те граждане, которые получили в землепользование земельный участок /17, с. 298/. Такая интерпретация, в целом вытекающая из норм земельного законодательства, сужает круг фактических землепользователей, оставляя вне внимания субъекты так называемого права общего землепользования. Право общего землепользования непосредственно в законодательстве не закреплено. Однако ряд норм земельного законодательства косвенно придают общему землепользованию юридический характер. Во-первых, выделяются земли общего пользования в городах, к которым относятся площади, улицы, дороги; земли, используемые для удовлетворения культурно-бытовых нужд населения (парки, лесопарки, бульвары, скверы и др.); земли коммунального назначения (ст. 118 ЗК ЭССР). Во-вторых, ст. 120 ЗК ЭССР гласит, что городские земли, занятые зелеными насаждениями, в установленном порядке доступны для пользования всем гражданам, а по ст. 121 ЗК ЭССР набережные водоемов в городах используются в первую очередь для отдыха населения. Запрещается возведение временных строений на землях общего пользования в местах, где они препятствуют использованию гражданами окрестных мест для отдыха (ч. 2 ст. 122 ЗК ЭССР). В-третьих, согласно части второй ст. 157 ЗК ЭССР при предоставлении земель домам отдыха, пионерским и другим лагерям, находящимся на берегах водоемов, должен быть обеспечен доступ для всеобщего пользования береговой полосой.

В рассмотренных случаях земля служит преимущественно пространственным базисом, средством для присвоения иных природных благ, условием действий в природной среде. Поэтому общее землепользование может быть лишь условно признано разно-

видностью землепользования граждан. Возникающие при этом отношения по непосредственному использованию гражданами земель общего пользования или земель, доступных для всеобщего пользования, часто не регулируются земельным законодательством или вообще не подвергаются правовому опосредованию. В частности, при характеристике прав граждан в данных отношениях неприменимо свойственное земельным отношениям правомочие владения, а правомочие непосредственного использования земли имеет специфически юридическое содержание. Порядок непосредственного пользования улицами, площадями, дорогами и иными землями общего пользования регламентируется в большей мере административно-правовыми нормами (правила дорожного движения, нормы по охране общественного порядка и пр.). Объектом права граждан в данных отношениях следует рассматривать не землю (земельный участок), а свободу действий на определенных участках (категориях) земель. К отношениям общего землепользования тесно примыкают отношения, возникающие в связи с реализацией так называемых сервитутных прав граждан — прав прохода или проезда через соседние участки.

Несмотря на особенности права общего землепользования, было бы целесообразно непосредственно закрепить данное право в земельном законодательстве. В целом же институт права общего землепользования носит межотраслевой характер.

Права граждан на пользование другими природными ресурсами, кроме земли, в конституционном законодательстве не установлены. Отношения по пользованию водами, лесами, недрами и другими ресурсами регулируются нормами соответствующих отраслей природно-ресурсного законодательства. Согласно ст. 17 Основ водного законодательства Союза ССР и союзных республик водопользователи имеют право пользоваться водными объектами только в тех целях, для которых последние предоставлены. Основами предусматривается использование водных объектов для удовлетворения питьевых, бытовых, лечебных, курортных, оздоровительных и иных нужд населения, сельскохозяйственных, промышленных, энергетических, транспортных, рыбохозяйственных и иных государственных и общественных надобностей (ст. 14). В соответствии с целевым назначением предоставленного в пользование водного объекта водопользователи имеют право в установленном порядке добывать воду для последующего использования, возводить необходимые для целевого использования водного объекта водохозяйственные сооружения и устройства, осуществлять другие, не запрещенные законодательством дейст-

вия по пользованию водным объектом (ст. 39 Водного кодекса ЭССР). В большинстве случаев водопользование граждан осуществляется без специального на то разрешения, в порядке общего водопользования. Таков порядок пользования водами для отдыха и спорта; пользования реками, озерами, водохранилищами, каналами, внутренними морями и территориальными водами СССР для нужд транспорта (то есть водными путями общего пользования); водоемы могут быть использованы гражданами для спортивного и любительского лова рыбы с соблюдением установленных правил рыболовства; без разрешения допускается забор воды для противопожарных нужд. При пользовании водными объектами для питьевых, бытовых и иных нужд населения граждане вправе забирать воду в порядке общего или специального водопользования.

Основы лесного законодательства СССР и союзных республик определяют цели лесных пользований. Предусматриваются такие виды лесопользования как заготовка древесины, живицы, второстепенных лесных материалов (пней, луба, коры и пр.), пользование лесом в научно-исследовательских и культурно-оздоровительных целях, для нужд охотничьего хозяйства, побочные лесные пользования (ст. 21). Последние занимают значительное место в структуре лесных пользований граждан. Сенокосение, пастьба скота, размещение ульев и пчел, заготовка древесных соков, заготовка и сбор дикорастущих плодов, орехов, грибов, ягод, лекарственных растений и технического сырья, а также другие побочные лесные пользования, предусмотренные законодательствами союзных республик, имеют давние исторические традиции и по сей день играют немаловажную роль в семейном хозяйстве граждан.

Осуществление лесных пользований допускается только по специальному разрешению. Исключение составляет право граждан собирать дикорастущие плоды, орехи, грибы, ягоды и пр. (ст. 35 Основ). Гражданам принадлежат и некоторые иные права по пользованию природными ресурсами, закрепленные в законодательстве о недрах, об охране и использовании животного мира.

Рассматривая совокупность прав граждан по пользованию природными ресурсами, особое внимание следует уделить институту права общего природопользования. Его дальнейшее теоретическое обоснование и законодательное развитие представляют большой многосторонний интерес. В настоящее время, несмотря на определенное оживление исследовательской деятельности в данной области, проблемы общего природопользования разрабо-

таны явно недостаточно. Это отражается уже в раскрытии понятия общего природопользования. В самой широкой интерпретации в него включают свободу действий в природной среде, право на качественную природную среду и право на некоторые виды использования (потребления) природных ресурсов, то есть все разновидности поведения в природной среде, не требующие для своего осуществления специального правоприменительного акта. Закономерно поставить вопрос о возможности рассмотрения полномочий, характеризующих право общего природопользования, в качестве формирующего собирательного основного права граждан — права на (общее) природопользование. Осуществление природопользования без какого-либо специального на то разрешения несомненно приближает категорию общего природопользования к основным личным правам и свободам граждан. Однако представляется, что при изучении генезиса прав и свобод граждан в области природопользования первостепенную важность имеет не столько юридическая форма процессов природопользования (наличие или отсутствие конкретного правоотношения), сколько содержательная характеристика этих процессов. В этом аспекте, как было показано, структура природопользования складывается из разных по своему содержанию и правовому значению разновидностей присвоения благ природы: из физиологических, saniрующих, эстетических и ценностных действий в природной среде, из присвоения качества естественной среды и непосредственного использования (потребления) ресурсов природы. Эти особенности отражаются в существующем правовом механизме природопользования как при определении круга прав и обязанностей субъектов природопользования, в способах защиты этих прав, так и в развитии структуры самого объективного права. Поэтому трудно конструировать имеющее практическое значение целостное право граждан на общее природопользование. Более того, задачам совершенствования законодательства и практики его реализации соответствовало бы ограничение объема института общего природопользования лишь не требующим разрешения потреблением природных ресурсов и рамками отношений по реализации свободы действий в природной среде. Такое понимание позволило бы определить лишенное внутренних противоречий, единое для всех отраслей природопользования юридическое содержание данного права, систему характеризующих его правомочий, механизма их реализации.

Характеристика гражданина как субъекта права природопользования и определение его правового положения в данной

области будет полным лишь при учете всех рассмотренных разновидностей природопользования. Анализированные выше права и свободы являются ядром правового положения граждан в области природопользования. В юридической литературе проблема статуса граждан в области природопользования как составного элемента правового статуса личности в целом не нашла специального изучения. Представляется, что созрели необходимые условия для комплексного изучения вопросов, характеризующих правовой статус граждан в области природопользования. Согласно доминирующей точке зрения, понятие правового статуса личности охватывает гражданство, правоспособность, основные права, свободы, законные интересы и обязанности граждан, их гарантии, принципы правового положения личности /7, с. 146/. В зависимости от отраслевой принадлежности норм, устанавливающих правовое положение граждан, различаются конституционный статус и отраслевые (гражданско-правовой, административно-правовой и т. д.) статусы граждан, а по социальному назначению закрепленных в статусе прав, свобод и обязанностей — социально-экономический, социально-духовный (культурный), политический статус и статус личной свободы /5, с. 170-178/. Очевидно, что правовой статус граждан в области природопользования является межотраслевым, так как его содержание устанавливается нормами разной отраслевой принадлежности (государственного, административного, земельного права и пр.), а по своему социальному назначению выходит за рамки перечисленных отдельных конкретных видов статусов.

Совершенствование правового регулирования присвоения благ природы гражданами, закрепление соответствующих прав и свобод в конституционном и отраслевом законодательствах служит дальнейшему развитию правового статуса граждан в области природопользования. Следует поставить вопрос о разработке специального комплексного законодательного акта о правовом положении граждан в области природопользования. В этом акте нашли бы закрепление основные принципы правового положения граждан в области природопользования, виды природопользования граждан, их права, свободы и обязанности, а также система юридических гарантий реализации данных прав и свобод. Разработка такого акта не привела бы к ломке структуры законодательства, регулирующего отношения присвоения благ природы. Более того, она способствовала бы процессам интеграции природно-ресурсных отраслей законодательства и консолидации природоохранительного законодательства, позволила бы умень-

шить количество ведомственных и иных подзаконных нормативных предписаний, регулирующих природопользование граждан. В конечном счете благодаря этому были бы созданы необходимые юридические предпосылки для полноценного физического и культурного развития личности, удовлетворения ее материальных и духовных потребностей.

Л и т е р а т у р а

1. Маркс К. Экономическо-философские рукописи 1844 года // К. Маркс и Ф. Энгельс. Соч. - М., 1974. - Т. 42.
2. Алексеев С.С. Проблемы теории права. - Свердловск, 1972. - Т. 1.
3. Балезин В.П. Право природопользования в СССР // Научно-технический прогресс и правовая охрана природы. - М.: Изд-во МГУ, 1978.
4. Витрук Н.В. Правовой статус личности в СССР. - М.: Юрид. лит., 1985.
5. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. - М.: Наука, 1979.
6. Дубовик О.Л. Законодательство об охране природы и поведение личности // Право и охрана природы. - М., 1979.
7. Гулиев В.Е., Рудинский Ф.М. Социалистическая демократия и личные права. - М.: Юрид. лит., 1984.
8. Колбасов О.С. Экология: политика - право. - М.: Наука, 1976.
9. Колбасов О.С. Материальная ответственность предприятий за загрязнение окружающей среды // Социалистическая юстиция. - 1974. - № 20.
10. Кудрявцев В.Н. Правовое поведение: норма и патология. - М.: Наука, 1982.
11. Матузов Н.Н. Правовая система и личность. - Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1987.
12. Меркулов В.В. Научные проблемы совершенствования правовой охраны природы // Советское государство и право. - 1975. - № 6.
13. Михалев В.И. Сущность права природопользования // Актуальные проблемы государства и права на современном этапе. - Томск: Изд-во Томского ун-та, 1985.
14. Петров В.В. Экология и право. - М.: Юрид. лит., 1981.
15. Права личности в социалистическом обществе. - М.: Наука, 1981.
16. Правовая охрана природы / Под ред. В.В. Петрова. - М.: Изд-во МГУ, 1980.
17. Правовой режим земель в СССР. - М.: Наука, 1984.
18. Развитие советского гражданского права на современном этапе / Отв. ред. В.П. Мезолин. - М.: Наука, 1986.

19. Роль гражданского и семейного законодательства в обеспечении конституционных прав и обязанностей граждан СССР. - М.: Наука, 1983.
20. Социализм и охрана окружающей среды: Право и управление в странах - членах СЭВ / Под ред. О.С. Колбасова. - М.: Юрид. лит., 1979.
21. Социалистическое право и научно-техническая революция / Отв. ред. Р.О. Халфина. - М.: Наука, 1979.
22. Социалистическое природопользование: экономические и социальные аспекты / Под ред. Н.Н. Некрасова и Е. Матеева. - София: Партиздат. - М.: Экономика, 1980.
23. Шеварнадзе Г.Н. Охрана права граждан СССР на здоровую окружающую среду // Вестник Московского ун-та. Серия II. Право. - 1985. - № 6.
24. Шестерук А.С. Вопросы кодификации законодательства об охране окружающей среды. - Л.: Изд-во ЛГУ, 1984.
25. Явич Л.С. Право развитого социалистического общества (сущность и принципы). - М.: Юрид. лит., 1978.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРОТИВОПРАВНОЕ ПОВЕДЕНИЕ

И. Д. у к а ш у к
доктор юридических наук
Р. М ю л л е р с о н,
доктор юридических наук

ХХУП съезд КПСС дал глубокий научный анализ современной системы международных отношений, закономерностей ее функционирования и развития. Для изучения путей упрочения международного правопорядка особенно важны положения о том, что империализм представляет собой главную опасность для мира и человечества, но сфера действия присущих ему закономерностей неуклонно сужается /1, с. 130, 132/.

Нарастание тенденции к взаимозависимости государств в условиях во многом целостного мира ведет к росту международного значения поведения каждого государства. От поведения ядерных держав сегодня зависят судьбы человечества. В результате на них ложится величайшая ответственность, которую следует осознать и которая должна найти отражение в новом политическом мышлении. Необходимо решительно порвать с образом мыслей и поведением, которые веками строились на приемлемости войн и применения силы. "Философия "сила выше права" дорого обошлась человечеству" /9, с. 82/.

В сложившихся условиях серьезное научное и практическое значение приобретает исследование международно-правового поведения государств и особенно такой его разновидности, как международно-противоправное поведение (МППП).

МППП и нарушение норм международного права — понятия близкие, но не тождественные. Каждое правонарушение, естественно, представляет собой акт противоправного поведения, однако последнее, как правило, включает в себя нарушение ряда норм международного права. Кроме того, отдельные международные правонарушения могут иметь весьма конкретные, индивидуальные, неповторимые причины. Международно-противоправное по-

ведение, выражающееся в определенной внешнеполитической линии, — явление более устойчивое и поэтому особенно опасное для международного правопорядка.

С юридической точки зрения МПШП — это поведение субъектов международного права, нарушающее его принципы и нормы. Социально-политическая сущность МПШП заключается в противопоставлении субъектом международного права своих кратковременных интересов потребностям и интересам других субъектов и международной системы в целом, а, следовательно, в конечном счете и своим долговременным потребностям и интересам. Любое международное правонарушение направлено против нормального функционирования международной системы. Оно способно вызвать к жизни цепную реакцию противоправного поведения¹.

Серьезное значение приобрели вопросы соучастия в МПШП. Углубление взаимозависимости государств, рост сил, поддерживающих международное право, определили положение, при котором возможности совершения серьезных правонарушений в одиночку становятся все более ограниченными. Осуществляемая ДАР политика апартеида, незаконного удержания Намибии, бандитские нападения на соседние африканские государства стали возможны лишь благодаря широкой поддержке со стороны западных держав. Перманентная война Израиля против арабских государств ведется при самом активном участии США.

Было бы неправильно полагать, что в соучастии других государств нуждаются лишь сравнительно небольшие государства. Даже такая держава, как США, была бы не в состоянии осуществлять с таким размахом свою противоправную деятельность без той или иной степени поддержки со стороны связанных с ними государств. Это касается не только таких крупных акций, как программа "звездных войн", но и конкретных случаев противоправного поведения. Так, вооруженное нападение Соединенных Штатов на Ливию в 1986 году было значительно облегчено разрешением правительства Великобритании использовать в этих целях расположенные на английской территории американские военные базы. В представлении МИД СССР послу Великобритании в Москве от 16 апреля 1986 года говорилось, что "это делает

¹ Так, в Заявлении Советского правительства в связи с вооруженными налетами ДАР на объекты в Зимбабве, Ботсване и Замбии 19 мая 1986 года говорится: "Нельзя не отметить злобной связи между агрессивными акциями расистов Претории и аналогичными по стилю и методам действиями их заокеанских покровителей" /6/.

британское руководство непосредственным соучастником агрессивной акции США", и что "правительство Великобритании разделяет ответственность". Подчеркивалось, что такая позиция "находится в явном противоречии с основными нормами международного права" /7/.

Основные направления и характеристика поведения государства на международной арене определяются его социально-экономическим строем, классовой природой. Однако следует учитывать, что и однотипные в классовом отношении государства ведут себя на мировой арене далеко не одинаково. И даже поведение одного и того же государства в разные периоды может быть различным. Выбор варианта поведения есть результат взаимодействия международной системы с социально-политическим строем входящего в нее государства. Этот выбор предопределяется не только общими характеристиками строя, но и конкретным состоянием социально-политической системы. Что же касается международной системы, то при принятии решения государство учитывает ее предполагаемую реакцию, условия, в которых оно будет осуществляться.

Мы рассматриваем противоправное поведение государств именно в области обеспечения международного мира и безопасности на примере США, что, разумеется, не случайно. Вопросы войны и мира — важнейшие вопросы нашей эпохи. Вашингтон наиболее часто и грубо нарушает принципы и нормы международного права в этой области международных отношений.

Основные принципы, непосредственно относящиеся к подержанию мира и безопасности, — это принципы неприменения силы и угрозы силой, нерушимости границ, территориальной целостности, мирного разрешения международных споров, невмешательства во внутренние дела, других стран. В целом степень соблюдения этих принципов весьма значительна. Однако даже отдельные акты их нарушения способны серьезно ослабить основы международного правопорядка, усилить угрозу термоядерной катастрофы.

США побуждают идти на нарушение важнейших принципов международного права как внутренние, так и внешние причины. И те, и другие определяются в конечном счете социально-экономическим строем этого государства. Необходимо также учитывать, что противоправное поведение обычно определяется не каким-либо одним фактором внутреннего или внешнего порядка, а их комплексом. Хотя среди внутренних причин основную роль играют причины объективные, нельзя упускать из виду значение

вливающих на противоправное поведение США субъективных факторов, усиливающих действие объективных причин.

Основной причиной нарушения принципа неприменения силы и угрозы силой, невмешательства во внутренние дела, права наций на самоопределение является стремление противодействовать объективным социальным изменениям в мире, попытки сохранить социальный статус-кво. "В своем стремлении повернуть историю вспять империализм все откровеннее делает ставку на силу, вмешательство в дело свободных народов, государственный терроризм ... Политика социального реванша является главным источником военной опасности в Европе", - подчеркивает М.С. Горбачев /В/.

Если нарушение принципа неприменения силы и угроз силой Вашингтон еще как-то пытается оправдать, выдавая их в зависимости от конкретных обстоятельств за ответные меры, "санкции", акты "гуманитарной" интервенции с целью спасения жизни и имущества американских граждан и т.д., то само существование принципа невмешательства руководителями США практически отвергается. Американские авторы В. Марчетти и Дж. Маркс констатируют, что "все еще существует весьма распространенное мнение в этой стране, что Америка имеет право и обязана вмешиваться во внутренние политические процессы иностранных государств" /16, с. 83/. Вышший представитель США в Совете Безопасности ООН Дж. Киркпатрик перед Американским обществом международного права заявила, что "США не обязаны соблюдать такие положения Устава ООН, как принцип невмешательства в дела других государств" /2/.

Вмешиваясь во внутренние дела многих развивающихся стран (например, Сальвадора, Гватемалы, Чада и др.), Соединенные Штаты препятствуют прогрессивным изменениям, объективно назревающим в обществе. Это признают и многие американцы. Так, Р. Макги пишет по поводу американского вмешательства в Сальвадоре: "То, что Соединенные Штаты сейчас пытаются делать в Сальвадоре, является просто отражением того, что они делали во многих странах третьего мира ... Руководители США навязывают антинародные правительства, оказывают им поддержку оружием, полицейскими акциями. Прикрывая свои цели ссылками на борьбу с международным коммунизмом или, как сейчас говорят, "международным терроризмом", Соединенные Штаты поддерживают деспотические режимы меньшинства богатых латифундистов и их военщину против интересов широких народных масс" /17, с. 242/.

Другой вид вмешательства — это вмешательство с целью изменения прогрессивного демократического строя в других государствах. Здесь характерен пример Чили в начале 70-х годов, попытки дестабилизации социалистического строя в Польше.

Соединенные Штаты вмешиваются и во внутренние дела своих союзников. Известны, например, заявления руководителей США по поводу включения коммунистов в правительства Франции и Италии.

Следовательно, основная цель и причина вмешательства — стремление противостоять объективным социальным изменениям в развивающихся странах, демократическим процессам в развитых капиталистических государствах, надежды на подрыв социального строя в странах социалистического содружества.

Вмешательство во внутренние дела часто переходит в акты применения силы или сопровождается угрозой ее использования. хрестоматийны примеры противоправного применения вооруженной силы против Гренады и Ливии, косвенная агрессия против Афганистана и Никарагуа.

Тесно связано с главной причиной противоправного поведения США в областях обеспечения международного мира и безопасности стремление Вашингтона обеспечить благоприятные условия для эксплуатации природных ресурсов развивающихся стран транснациональными компаниями США. В Политическом докладе ЦК КПСС XXII съезду партии отмечается, что "200 с лишним миллиардов долларов, ежегодно выкачиваемых из развивающихся государств, и практически такой же объем военного бюджета США в последние годы — тоже не случайное совпадение. Поэтому милитаризм непосредственно заинтересован в сохранении и ужесточении системы неокOLONиальной сверхэксплуатации" /I, с. 18/.

Эти причины — внешние по сфере их проявления. Тем не менее они внутренне присущи империализму, особенно американскому. Однако существуют как объективные, так и субъективные факторы чисто внутреннего порядка, обуславливающие МППП США. Как подчеркивается в Политическом докладе XXII съезду КПСС, "империализм в силу своей природы постоянно генерирует агрессивную, авантюристическую политику" /I, с. 11/.

Наличие людей, материально заинтересованных в производстве оружия, — основная внутренняя причина МППП Вашингтона. А.Н. Яковлев точно определяет данную ситуацию: "Вопросы войны и мира имеют сугубо общественный характер, требуют обще-

ственных решений. Однако ядром военно-промышленного комплекса США стали частнособственнические концерны ... Возникает и углубляется конфликтная ситуация, когда общественной заинтересованности в обуздании гонки вооружений и разоружении противостоят групповые интересы и устремления военно-промышленного комплекса" /II, с. 129/. Именно его усилиями "консолидируется мощная оппозиция практическим мерам в области ограничения и сокращения вооружений" /II, с. 127/.

Военно-промышленный комплекс может обеспечить свое бескризисное развитие лишь путем создания международных крахсов, поддержания напряженности в международной системе. Разрядка подрывает напряженность и снижает возможности оправдания астрономических военных расходов, гонку вооружений. Исследования американских экономистов показывают, что средняя норма прибыли на капитал, инвестированный в военное производство, составляет в среднем 56%, в то время как за тот же период у 500 крупнейших компаний США в гражданской промышленности этот показатель не превышал 14% /4, с. 32/.

Помимо объективных причин, обуславливающих противоправное поведение США на международной арене, существует и ряд субъективных факторов внутреннего порядка, усиливающих отрицательное воздействие этих объективных причин.

Культ силы, оружия, американской исключительности оказывает непосредственное влияние на поведение США на международной арене. Западно-германский журнал "Штерн", отмечая, что в Соединенных Штатах в год от огнестрельного оружия погибли 11 522 человека, пишет: "Там, где оружие превращается в культ, ... вполне логично, что и в политике, в том числе и во внешней, проявляется склонность к бесцеремонности" /10, с. 14/. Правовое поведение государства на международной арене зависит от уровня законности в данном обществе. Нигилистическое отношение к национальному праву не может не порождать соответствующих настроений и в отношении международного права. Существует, конечно, и обратная зависимость. Трудно представить государство, которое сочетало бы пренебрежительное отношение к международному праву с уважением национального права, определяемых им прав и свобод граждан.

Одна из основных причин особого размаха противоправного поведения США состоит в том, что внешняя политика этой страны в большей степени определяется соображениями внутренней борьбы без должного учета ее международных последствий.

Американские авторы Д. Янкелевич и Дж. Дубл пишут, что

зигзаги во внешней политике Вашингтона больше зависят от внутренней политики США, чем от действий Советского Союза /23, с. 34/. У. Кегли и Э. Уиткопф подчеркивают несостоятельность взгляда, согласно которому международная среда диктует внешнюю политику США /14/. МППП США определяется и особенностями государственно-политической системы. Так, экс-президент США Р. Никсон признал, что "решение, принятое Президентом США, отличается существенно от решения, принятого Генеральным секретарем КПСС. Мы можем быть совершенно уверены, что решения последнего будут выполнены.... Президент же США никогда не может быть абсолютно уверен, что его решения реализуются" /19, с. 100025/. Отсюда и непредсказуемость, анормативность поведения Вашингтона на международной арене. Такую непредсказуемость внешней политики США руководители этой державы иногда рассматривают даже в качестве особой политической мудрости.

Так, американский автор Ч. Краутхаммер пишет, что в 1969 году, в преддверии поездки друга президента Р. Никсона Л. Гармента в Москву, Г. Киссинджер попросил последнего довести до сведения советских американистов, что Р. Никсон - человек непредсказуемый, способный, если того требуют обстоятельства, действовать как сумасшедший. Киссинджер и сам Никсон полагали, что было бы полезно, если бы в СССР считали президента США способным в определенных условиях вести себя подобно сумасшедшему. Ч. Краутхаммер сожалеет, что в настоящее время мир сомневается в способности Вашингтона идти на все для защиты своих интересов. И он заключает, что в политике нынешней администрации также нужен "фактор сумасшедшего" /15, с. 4/.

Сожалеть, однако, нужно о том, что подобный фактор во внешней политике США присутствует. Ведь одной из функций международного права и других международных норм является увеличение предсказуемости в международных отношениях. Фактор непредсказуемости, тем более сознательно создаваемый и эксплуатируемый, подрывает основы международного права, увеличивает опасность ядерной катастрофы.

Имеется ряд специфических факторов, усиливающих противоправное поведение на международной арене именно нынешней администрации США. Разрядка международной напряженности всегда встречала яростное сопротивление, но особенностью настоящего момента является глубокое единство администрации и военно-промышленного комплекса. Как пишет советник президен-

тов Кеннеди и Джонсона по научным вопросам Дж. Визнер, "для президента Р. Рейгана давление военно-промышленного комплекса не является проблемой. Идеи этой группы, разоблаченной еще президентом Эйзенхауэром, — это собственные идеи Р. Рейгана. Он стал наиболее рьяным представителем интересов военно-промышленного комплекса" /22, с. 18/.

Немаловажную роль в генерировании противоправного поведения нынешней американской администрации играет ее низкая компетентность в международных делах. Так, бывший сенатор Дж. Макговерн писал, что "Р. Рейган совершенно не понимает тех революционных течений, которые имеют место в Центральной Америке, на Среднем Востоке, в Африке и Азии. Это большая трагедия, что в то время, когда мы нуждаемся в президенте, понимающем революционный третий мир, мы имеем президента, полностью некомпетентного в этих вопросах. Как следствие этого, он верит, что все проблемы, которые возникают перед нами в Центральной Америке или в других местах, вызваны действиями русских" /21/.

Причины МПШ вызвали к жизни не только само противоправное поведение Соединенных Штатов, но и породили соответствующие политические доктрины, обосновывающие и оправдывающие подобное поведение. Доктрина сдерживания, отбрасывания коммунизма, жизненных интересов США, национальной безопасности, неоглобализма — все эти концепции и доктрины лежат в основе противоправного поведения США на международной арене. Ими "оправдываются" акты вмешательства, применения силы, очередные витки гонки вооружений. Это по существу попытки эрзац-легитимации противоправного поведения США, так как действия государств на международной арене Вашингтон соотносит не с международным правом, а с этими доктринами. Нередко и конструкции американской международно-правовой науки также служат "оправданию" противоправной политики. Характерно, что представитель Израиля, выступая перед Советом Безопасности ООН и пытаясь выдать бомбардировку центра ядерных исследований в Ираке в качестве акта самообороны, ссылаясь на американских авторов С. Швобела, М. Макдугала, М. Каплана и Н. Каценбаха /12/. Справедливости ради следует отметить, что далеко не все американские юристы-международники готовы в угоду Белому дому расправляться с международным правом. Есть среди них и такие, которые дают правильную не только политическую, но и международно-правовую оценку действиям США против Вьетнама, Гренады, Никарагуа, Ливии /13/.

Можно даже сказать, что в США сложился социально-политический режим, способный существовать лишь в чрезвычайных условиях международной напряженности. Однако, поскольку никто не вправе вмешиваться во внутренние дела другого государства, постольку особое значение принадлежит международным средствам противодействия противоправному поведению США.

Не следует вместе с тем и недооценивать опосредствованное влияние международного права и других международных факторов на внутренние причины с учетом нарастающей интернационализации, углубления взаимосвязи внутренней и внешней политики, ростом роли последней. Улучшение международного климата способно оказать оздоравливающее воздействие и на внутреннюю обстановку в США.

Воздействие на причины МППП США, имеющие экономические, политические и социальные корни, возможно лишь при помощи адекватных мер политического, экономического и социального порядка. При этом важно ни недооценивать, ни переоценивать возможности и роль международного права.

Международно-правовое обеспечение правомерного поведения в сфере поддержания международного мира и безопасности отличается особой сложностью. Слишком важны затрагиваемые интересы. В результате чисто юридические средства обеспечения принципов и норм международного права (международная судебная и арбитражная процедуры, ответственность, санкции и др.) играют здесь меньшую роль. Но, с другой стороны, ни в какой другой сфере принятие и соблюдение определенных норм не имеют такого значения, как в этой. А.Ф. Добрынин, имея в виду задачи наук, занимающихся исследованием международных вопросов, на первое место поставил проблему норм поведения государств, в том числе их военной деятельности /5/.

В сфере международно-правового регулирования проблем мира и безопасности нормы реализуются в значительной мере путем взаимодействия международного права с иными социально-политическими механизмами обеспечения должного поведения, которые именно в рассматриваемой сфере наиболее активны. К сожалению, столь важный аспект функционирования международного права пока еще не привлек к себе должного внимания науки.

В мире, характеризующемся взаимозависимостью государств, в условиях растущей угрозы ядерной катастрофы усиливаются политические, экономические, социальные, нравственные и другие социальные механизмы, противодействующие поведению, угрожающему миру и безопасности. Речь идет о нарастающих

мощность механизмах самосохранения человечества. В результате их действия МПШ порождает все более значительные отрицательные последствия для осуществляющего его государства.

Иллюстрацией могут служить события, связанные с американской агрессией против Ливии. Согласно международному праву вооруженное нападение на другое государство представляет собой тягчайшее международное преступление.

Население большинства стран, включая ближайших союзников США, в подавляющем большинстве осудило совершенное преступление. В Англии 66 процентов опрошенных, а в ФРГ - 75 процентов высказали такое мнение /18, с. 14/¹.

США причинили существенный ущерб своему международному авторитету. В мире серьезно усилились антиамериканские настроения, прокатились волны антиамериканских демонстраций. Главный редактор западно-германского журнала "Ди Цайт" Т. Сомер пишет: "Реальность состоит в том, что большинство европейцев, и не только традиционных антиамериканистов, считает, что Соединенные Штаты были совершенно неправы, используя свои бомбардировщики против Ливии: морально неправы, стратегически неправы". Т. Сомер подчеркнул, что в глазах окружающего мира это было варварством. Цивилизованные страны всегда должны следовать тем стандартам, уважения которых они ожидают от других /18, с. 4/.

Своими преступными действиями США причинили серьезный ущерб всей системе отношений с другими странами. Речь идет не только об отношениях с социалистическими государствами, с арабскими и другими освободившимися странами, но и с ближайшими союзниками. Достаточно сказать, что бомбардировка Ливии была осуществлена вопреки настоятельному призыву совещания двенадцати стран Европейского сообщества в Гааге к "всесторонней сдержанности" в нарастающем кризисе между США и Ливией².

Реакция международной системы на МПШ США, прежде всего

¹ Есть основания полагать, что роль консервативного правительства Великобритании как пособника Рейгана в агрессии против Ливии способствовала тяжелому поражению консервативной партии на выборах в местные органы власти в мае 1986 года. Лидер либеральной партии Д. Стил обвинил премьер-министра в том, что она превратила "британского бульдога в рейгановского пуделя" /18, с. 20/.

² Американский специалист по Ближнему Востоку П. Длаббер квалифицировал поведение США как пощечину европейцам /18, с. 15/.

с сфере мира и безопасности, становится все более ощутимой. Она находит выражение в углублении морально-политической изоляции США. Показателен в этом смысле тот факт, что американская дипломатия все чаще остается в одиночестве при голосовании в ООН, лишаясь поддержки даже ближайших союзников. В качестве идейного оправдания подобной политики формируется доктрина "глобального индивидуализма". Суть ее в том, что США так или иначе не будут придавать большого значения мнению других государств, следуя своим путем. Р. Рейган в обращении к нации сформулировал это положение так: "Я сказал, что мы будем действовать вместе с другими, если возможно, и единолично, если необходимо" /20, с. 25/. Едва ли есть необходимость доказывать, что упомянутая доктрина представляет собой доктрину полного произвола в международной жизни, пренебрежительного отношения к законным правам и интересам других стран и мирового сообщества в целом и уже в силу этого она не может служить основой реалистической внешней политики в современном, во многом целостном мире.

Все это говорит о том, что противоправное поведение с применением силы становится все менее пригодным инструментом решения политических проблем. Оно встречает растущую негативную реакцию со стороны международной системы.

Программа КПСС подчеркивает: "Агрессивной политике империализма противостоит растущий потенциал мира" /1, с.137/. Материальной силе империализма, силам социального реванша должна противостоять материальная сила. Это еще раз подтверждает всемирно-историческое значение военно-стратегического паритета стран социалистического содружества с военным блоком Запада. Военно-стратегическое равновесие, активная, наступательная, твердая и в то же время гибкая внешняя политика СССР, всего социалистического содружества - важнейший фактор, противостоящий агрессивным устремлениям американского империализма.

Естественным союзником социалистических стран в деле обеспечения международного мира и безопасности является большинство развивающихся государств, кровно заинтересованных в мире, разоружении, сотрудничестве.

В последние годы появился и окреп новый фактор, способный оказать воздействие на МППП США. "Характерная черта нашего времени - подъем массовых демократических движений в несоциалистическом мире ..." /1, с. 134/. И правительства капиталистических стран далеко не все и не во всем солидарны с

агрессивной политикой американского империализма. "Трезвый учет реального соотношения сил приводит и многих политических деятелей капиталистических государств к пониманию опасности продолжения и расширения гонки вооружений", — отмечается в Программе КПСС /I, с. 137/.

В настоящее время сложилась ситуация, когда общее международное право и особенно его принципы, непосредственно направленные на обеспечение международного мира и безопасности, объективно соответствуют потребностям и интересам весьма разнородных общественных сил. Дело не только в том, что в конечном счете, например, соблюдение принципа неприменения силы в международных отношениях отвечает интересам даже фабрикантов смерти, так как нарушение этого принципа может закончиться ядерной катастрофой, а, следовательно, и гибелью самого военно-промышленного комплекса. Здесь мы имеем в виду более конкретные, близкие потребности и интересы, обеспечиваемые только в случае соблюдения важнейших принципов международного права. Гонка вооружений, применение вооруженной силы приносят кратковременную выгоду лишь весьма узкому, хотя и влиятельному, кругу лиц. Соблюдение же принципов и норм международного права в интересах и большинства капиталистов.

Современное общее международное право, общедемократическое по социальной природе, направлено на обеспечение общечеловеческих ценностей. По своей социальной природе оно полностью соответствует тем требованиям, которые выдвигаются и отстаиваются прогрессивными общественными движениями в различных странах. Именно поэтому оно может служить единой платформой для координации действий многочисленных отрядов сторонников мира, имеющих, возможно, разный подход к другим социальным проблемам.

Хотя международное право регулирует главным образом взаимоотношения государств, думается, что в настоящее время оно может раскрывать свои потенциальные возможности, особенно в деле обеспечения мира и безопасности, при условии, что его принципы и нормы активно воспринимаются и поддерживаются широкими общественными движениями. В силу того, что международное право воплощает в себе общечеловеческие ценности, его соблюдение в интересах коммунистов и социал-демократов, христиан и мусульман, рабочего класса, крестьянства и буржуазии. Нет в мире народа или нации, которым не было бы выгодно соблюдение международного права.

В силу все более широкого участия народных масс в меж-

дународных делах повышается роль информационной и аксиологической (оценочной) функций международного права. Существенную роль в профилактике МПШП призвано сыграть распространение международно-правовых знаний, разъяснение значения всеобщего уважения к международному праву. Необходимость соблюдения международных обязательств должна войти как существенный элемент в новое политическое мышление. В Политическом докладе ЦК КПСС XXУП съезду говорится: "Какие знания, ценности, моральные нормы будут заложены в информирование населения и систему образования, - проблема прежде всего политическая" /I, с. 19/. Формирование уважения к международному праву у самых широких слоев населения - один из важных путей предотвращения МПШП государств. Ведь перед всеми без исключения государствами "стоит задача фундаментального порядка: не закрывая глаза на социальные, политические и идеологические противоречия, овладеть наукой и искусством вести себя на международной арене сдержанно и осмотрительно, жить цивилизованно, то есть в условиях корректного международного общения и сотрудничества" /I, с. 19/. Критерием цивилизованного, корректного поведения государств служат нормы международного права, другие международные нормы.

*
* * *

Глубокая разработка проблем МПШП, международной деликтологии требует объединения усилий юристов-международников, политологов, экономистов и социологов. В передовой статье журнала "Коммунист" высказана важная для наук, занимающихся исследованием международных отношений, мысль о том, что принципиально новый, более высокий уровень обобщения в этой научной сфере "недостижим без организации по-настоящему комплексных исследований узловых аспектов международной жизни совместными усилиями философов, экономистов, социологов, историков и представителей других общественных наук. Их уже нельзя вести в узких пределах своего "научного поля" /3, с. 13/. Многие проблемы международного права, и в особенности вопросы изучения МПШП государств, несомненно, относятся к таким комплексным проблемам.

Л и т е р а т у р а

1. Материалы XXУП съезда Коммунистической партии Советского Союза. - М.: Политиздат, 1986.
2. Известия. - 1984. - 15 апреля.

3. Коммунист. - 1986. - № 6.
4. Кровавый бизнес / Под ред. Г.Н. Цаголова. - М.: Политиздат, 1985.
5. Правда. - 1986. - 28 мая.
6. Правда. - 1986. - 21 мая.
7. Правда. - 1986. - 17 апреля.
8. Правда. - 1986. - 22 апреля.
9. Толкунов А. Дилемма века // Коммунист. - 1986. - № 7.
10. Цит. по: За рубежом. - 1986. - № 19.
11. Яковлев А.Н. От Трумена до Рейгана. - М.: Молодая гвардия, 1984.
12. Annuaire Française de Droit International. 1981. - Paris, 1982.
13. American Journal of International Law. - 1984.- V.78. - N 1.
14. Kegley W., Wittkopf N. American Foreign Policy: Patterns and Process. - N.Y., 1982.
15. Krauthammer Ch. Terrorism Deserves an Answer // International Herald Tribune. - 1985. - June 22-23.
16. Machetti V., Marks G.D. The G.I.A. and the cult of Intelligence. - London, 1976.
17. Mogshes R. Foreign Policy by Forgery. The G.I.A. and White Paper on El Salvador // The Nation. - 1981. - April 11.
18. Newsweek. - 1986. - No 17. - April 28.
19. Nixon R. The Memoirs of Richard Nixon. - N.Y., 1978.
20. Time. - 1986. - April 28.
21. The New York Times. - 1983. - December 29.
22. Wiesner G.B. One dangereouse conception de la securite // Le Monde diplomatique. - 1984. - N 36a.
23. Jankeleviah D., Doble G. The Public Mood: Nuclear Weapons and the USSR // Foreign Affairs, Fall. - 1984. - V. 63. - N 1.

**КОНСУЛЬСКИЕ УСТАВЫ СССР
И УРЕГУЛИРОВАНИЕ ФУНКЦИЙ,
СВЯЗАННЫХ С СОДЕЙСТВИЕМ РАЗВИТИЮ
ГРАЖДАНСКОГО И ВОЕННОГО МОРЕПЛАВАНИЯ**

Э. Рахумаа
кандидат юридических наук

В современных условиях тенденция к интернационализации жизни, к расширению и углублению межгосударственных связей существенным образом воздействует как на международное право в целом, так и на его отдельные отрасли и институты, в том числе и на консульское право. Особенно наглядно это проявляется в тех областях общественных отношений, где стыкуются разные отрасли права (например, в функциях консула в области мореходства).

С 1 сентября 1976 года в СССР действует новый Консульский устав /1/, регулирующий деятельность консульских учреждений СССР за границей. Существует около 60 двухсторонних консульских конвенций, заключенных между СССР и другими государствами. Предыдущий устав устанавливал соответствующие отношения на протяжении более полувека (с 1926 года). Он сыграл ощутимую роль как во внутригосударственном плане, так и в международном аспекте. К нему обращались при составлении консульского законодательства других государств - как при создании собственного консульского законодательства, так и при заключении двухсторонних консульских соглашений. В начале семидесятых годов приступили к составлению нового устава. Этого требовали различные обстоятельства - такие, как рост авторитета СССР на международной арене и его сотрудничество с другими государствами в новых областях. Позитивные сдвиги произошли за пятьдесят лет и в развитии консульских отношений. Заключено множество международных конвенций, важнейшая из которых - Венская конвенция 1963 года о консульских отношениях. Вступили в силу многие двухсторонние консульские соглашения между СССР и иностранными государствами. Обновилось

законодательство и в государствах пребывания консулов. Все это приходилось учитывать при составлении нового Консульского устава, и следует сказать, что весь накопленный опыт отражен в Консульском уставе достаточно успешно.

Конкретизировалась терминология. Консульский устав 1926 года не знает таких понятий как "консульское должностное лицо" и "сотрудник консульского учреждения". В Уставе 1976 года под первым понимается должностное лицо, которому поручено выполнение функций, а также лицо, прикомандированное к консульскому учреждению для стажировки. Сотрудником же консульского учреждения является любое лицо, занятое в консульском учреждении выполнением административных или технических обязанностей либо обязанностей по обслуживанию консульского учреждения.

Согласно ст. I Консульского устава 1976 года консульским должностным лицом может быть только гражданин СССР. Однако исторически сложилось так, что определенные консульские функции выполняются так называемыми почетными консулами, которыми могут быть и не только граждане представляемого государства. Вокруг института почетных консулов в литературе ведется дискуссия. Так, Льюк Т. Ли утверждает, что пока народы будут заинтересованы в международной торговле, а для государств часто не представляется возможным исходя из финансовых соображений создание разветвленной сети консулов, почетные консулы будут сохранять свое место /2/. Интересно развитие соответствующего законодательства в СССР. Декрет Советского правительства от 18 октября 1918 года, заложивший основу новой консульской службы и отменивший царский консульский устав, разрешал в государствах и местах, где не было советских консульств, поручать консульские функции гражданину пребывания с его согласия. В Консульском уставе 1926 года отказались от института почетных консулов (нештатных консулов). Теперь же он восстановлен. Ст. 97 нового Консульского устава устанавливает, что Министерство иностранных дел СССР по соглашению с государством пребывания может поручить выполнение отдельных консульских функций нештатным консулам, которыми могут быть как граждане СССР, так и иностранцы. Так, иностранцы, изучающие в СССР консульское дело, могут стажироваться в консульствах СССР в качестве нештатных консулов.

Согласно ст. 99 нештатные консулы не состоят на государственной службе СССР. Однако на основе определений, данных в ст. 12 Консульского устава о приводимых в Консульском уставе терминах, вытекает, что и нештатные консулы охвачены

понятием "консульское должностное лицо" /3/, а в следующей, 13-й статье указывается, что консульские должностные лица и сотрудники консульских учреждений состоят на государственной службе в МИД СССР. Можно, конечно, утверждать, что статья 99 является *lex specialis*, что термины, приводимые в статье 12, не относятся к нештатным консулам. Так оно и есть, но законодатель *expressis verbis* не указал на такие обстоятельства дел.

Функции консула по содействию мореплаванию в силу комплексности их характера можно разделить на три группы:

1) функции, осуществляемые в интересах общего развития мореплавания назначившего его государства;

2) функции в отношении конкретного судна, корабля (отряда кораблей);

3) функции в отношении пассажиров, членов команды, а также в отношении членов экипажа корабля.

Как по международному праву, так и обоими консульскими уставами СССР консулам предоставляются весьма обширные полномочия в осуществлении своих функций по содействию мореплаванию. Так, из 99 статей нового устава 26, то есть одна четвертая часть, регулируют вышеуказанные функции. Среди факторов, которые повлияли на содержание деятельности консула в этой области, отметим следующие:

а) появление и возрастание числа специальных председателей ММФ и пароходств, а также развитие института военных (военно-морских) атташе;

б) увеличение физического объема, а также качественные изменения в области транспортных, научных и других связей за границей по морским путям и пограничных дружеских визитов военных кораблей СССР.

В связи с вышеуказанным фактором наибольшие изменения произошли в отношениях между капитаном гражданского судна или военного корабля и консулом. Для подтверждения этого тезиса сравним статьи двух консульских уставов СССР (1926 и 1976 годов). По ст. 94 (97 старого Устава) капитаны были обязаны являться к консулу и представлять указанные в уставе документы. Детальным образом регулировались действия консула при неявке капитана, а также порядок донесения в случае отсутствия в порту консульских учреждений и при вынужденном заходе судна. Эти положения устарели и не отвечают интересам развития судоходства, поэтому в новом Уставе содержится требование лишь того, чтобы капитан извещал консула о прибы-

тии в порт и сообщал сведения об обстоятельствах плавания.

Новеллой является ст. 71 и ст. 72 нового Устава, по которым помощь консула фиксируется в более широком плане, и именно:

1) консул заботится о том, чтобы "в портах, территориальных и внутренних водах государств пребывания в пределах его консульского округа судам предоставлялись в полном объеме права и иммунитеты" (ст. 71);

2) консул оказывает содействие и необходимую помощь капитанам судов в портах, территориальных и внутренних водах государств пребывания (ст. 72).

Консульский устав 1976 года предусматривает обязанность консула всемерно содействовать советским военным кораблям и военно-вспомогательным судам, находящимся в портах, территориальных и внутренних водах государства пребывания в пределах его консульского округа. Консульский устав 1926 года различал два вида оказываемого содействия: в вопросах, связанных с условиями судоходства, пребыванием в порту, в вопросах связи с берегом и взаимоотношений с местными властями консул оказывал содействие военному кораблю по своей инициативе, в остальных случаях - только тогда, когда с подобной просьбой к консулу обращался командующий флотом либо командир военного корабля. В новом Консульском уставе указанного разграничения не существует. Новым является абзац 2 ст. 62, устанавливающий, что при отсутствии военно-морских (военных) атташе консул принимает участие в решении всех вопросов, связанных с заходом кораблей.

По аналогии с Консульским уставом 1926 года и в новом Уставе консул и командир военного корабля рассматриваются независимо друг от друга: они не состоят в отношениях подчиненности. Консул является советником командира военного корабля, оказывает ему содействие. Например, он незамедлительно сообщает командиру корабля сведения, необходимые при сношениях с местными властями, в частности о санитарном состоянии местности, правилах порта, местных законах и обычаях, исполнение которых обязательно или которыми необходимо руководствоваться командиру корабля и членам экипажа (ст. 64). В соответствии с Консульским уставом 1926 года консул передавал командиру корабля список должностных лиц, которым необходимо нанести визит. В новом Уставе лишь устанавливается, что в необходимых случаях консул сопровождает командира корабля при нанесении визитов должностным лицам государства

пробывания. Консул рекомендует фирмы и сообщает командиру сведения, например, о ценах, которые могут способствовать качественному и быстрому пополнению запасов корабля. Забота о поставке запасов ложится на руководство корабля. Однако деятельность консула в отношении военных кораблей не ограничивается сообщением информации. Он должен визировать все счета и документы, представляемые ему командиром корабля. Визирование ставит командира под известный, хотя, правда, сравнительно косвенный, контроль. Консул следит за ходом лечения оставленного на берегу больного члена экипажа корабля и обеспечивает его отправку на родину. Положения раздела IV Консульского устава распространяются также на военные самолеты и вертолеты.

В консульских уставах буржуазных государств содержатся подробные положения о дезертирах. Революция ликвидировала причины массового бегства матросов, поэтому в Консульском уставе 1926 года ограничивались одним соответствующим положением, согласно которому по требованию командира корабля консул должен сделать все, чтобы дезертир возвратился назад. Необходимость в подобной норме отсутствует. В новом Уставе не говорится об обязанности командира военного корабля по просьбе консула брать на борт граждан СССР, служебную почту и грузы для доставки в СССР. Дело в том, что в настоящее время консул располагает возможностями использовать для этой цели другие средства.

В отношении гражданских судов консул следит за тем, чтобы им в полном объеме предоставлялись права и иммунитеты в соответствии с законодательством государства пребывания и международными договорами, участниками которых являются СССР и государство пребывания (ст. 71).

В отношении гражданских судов консул имеет сравнительно широкие права. Ст. 74 нового Устава устанавливает, что консул имеет право в любое время посетить судно. Здесь следует сделать уточнение, так как на основе двухсторонней конвенции консул может посетить судно 1) либо после того, как судовому экипажу будет разрешено свободно сноситься с берегом, 2) либо согласно законодательству государства пребывания.

Консул вправе содействовать разрешению трудовых споров, которые могут возникнуть между капитаном и членами экипажа судна (п. "в" ст. 76). Однако консульский устав не предоставляет консулу право разрешать трудовые конфликты, поскольку в перечень органов, рассматривающих трудовые споры, консул не включен. Согласно Уставу деятельность консула направлена не

на содействие разрешению трудовых споров, могущих возникнуть в будущем.

Мы склонны утверждать, что редакция данного положения неудовлетворительна, то есть возникает вопрос: является ли вообще трудовой спор, только могущий возникнуть, трудовым спором, или, другими словами, — если трудовой спор еще не возник, то и содействовать его разрешению также невозможно. Трудовое законодательство не указывает, с какого момента трудовой спор следует считать возникшим. Очевидно, что в перечне органов, разрешающих трудовые споры, следует внести дополнение и указанный пункт Консульского устава дать в следующей редакции: консул разрешает трудовые споры, возникшие между капитаном и членами экипажа судна, а также трудовые споры между судовым экипажем и представителями морского пароходства за границей. Видимо, было бы целесообразно составить для консула специальную инструкцию о разрешении трудовых споров /4/.

Более подробной регламентации требует также право консула выяснять обстоятельства происшествий, имеющих место на судне, опрашивать капитана и членов экипажа судна (п. "б" ст. 76). Наиболее сложное положение создается тогда, когда на борту судна совершено преступление. Согласно Консульскому уставу 1926 года консул должен был отправить совершившего преступление в Советский Союз, если лицо находилось в подчиненности советского суда. Как известно, территориальные воды входят в состав территорий прибрежного государства и на них распространяется его юрисдикция. Следовательно, в компетенцию суда прибрежного государства входит расследование преступления, совершенного при нахождении судна в территориальных водах (не говоря уж о внутренних водах) /5/. Хотя Конвенция о территориальном море и прилегающей зоне предусматривает случаи (ст. 19), когда преступление подпадает под юрисдикцию прибрежного государства, власти прибрежного государства начинают преследование только за такие преступления, которые в какой-либо степени, по их мнению, нарушают "мир и безопасность порта" /6/, причем практика отдельных государств также неодинакова. С точки зрения развития судоходства желательно, чтобы данный вопрос в соответствии с практикой более точно регламентировался в двухсторонних консульских соглашениях с тем, чтобы в будущем установилась общепризнанная норма международного права. Следует полагать, что чем меньше власти прибрежного государства будут по своей инициативе

вмешиваться в происшедшие на судах инциденты, тем лучше для развития судоходства.

В новом Уставе также содержится положение (ст. 82), согласно которому консул вправе задержать готовое к выходу в море судно или потребовать отплытия его ранее намеченного капитаном срока, даже до окончания погрузочно-разгрузочных операций. Консульский устав не приводит примерного перечня обстоятельств, допускающих подобное требование консула. Говорится лишь о крайней необходимости. Представляется, что такой перечень необходим, ибо в подобных случаях речь идет о крупном материальном ущербе, причиняемом судовладельцу. Требуется урегулирования и вопрос о том, кто возмещает ущерб. При сравнении консульских конвенций, заключенных СССР в разное время, можно сделать следующие выводы:

1) обнаруживается тенденция, закрепляющаяся в конвенционном порядке, к уточнению и расширению полномочий консула при оказании помощи конкретным судам (кораблям), а также к более детальному разграничению юрисдикционных вопросов в отношении иностранных судов в портах государства пребывания;

2) конвенции, заключенные с социалистическими странами после 70-х годов, детальнее регулируют деятельность консула в области мореплавания, а также определяют понятия и термины;

3) во всех консульских конвенциях фиксируется исходное положение, при котором консул может оказывать всяческое содействие и помогать судну (кораблю), капитану, членам команды, пассажирам, от которых существенным образом зависят границы помощи консула в пространственном аспекте:

а) судам, плавающим под флагом его страны и зашедшим в порт его консульского округа;

б) судам представляемого государства в портах, территориальных или внутренних водах государства пребывания;

в) судам представляемого государства в порту или в другом месте якорной стоянки.

Таким образом, следует сформулировать общее положение о содействии и помощи консула судам (и кораблям) в будущих консульских конвенциях: "Консульское должностное лицо оказывает всяческое содействие и помощь судну, капитану, членам команды, пассажирам судов представляемого государства в портах, а также в территориальных и внутренних водах государства".

Анализ консульских конвенций, заключенных между социа-

листоческими странами, выявляет отсутствие принципиальных различий, поэтому было бы целесообразно выработать единую общую многостороннюю консульскую конвенцию между социалистическими странами, которая обобщала бы весь накопленный опыт социалистических государств в этой области, а также учитывала бы изменения, происходящие в развитии консульского права в последнее время.

Л и т е р а т у р а и п р и м е ч а н и я

1. Ведомости Верховного Совета СССР. - 1976. - № 27. - Ст. 404.
2. Luke T. *LEE Consular law and practice.* - L., 1961. - P. 309.
3. В ст. 12 устава под консульским должностным лицом подразумевается "любое лицо" ... которому поручено выполнение консульских функций ...".
4. См.: А. Уусталь. Гражданская юрисдикция прибрежных государств над иностранными частновладельческими торговыми судами, находящимися в их портах // Ученые записки ТГУ. Вып. 199. - Труды по правоведению VI. - Тарту, 1967. - С. 133-134.
5. См.: п. I ст. I Конвенции о территориальном море и прилегающей зоне // Ведомости СССР. - 1964. - № 43. - Ст. 472.
6. См.: А. Уусталь. Консул и суда представляемого государства // Советское право. - 1968. - № 2. - С. 102.

**ДОСТАВКА В МЕСТОНАХОЖДЕНИЕ СУДОВЛАДЕЛЬЧЕСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ
МОРЯКОВ, УВОЛЕННЫХ ИЛИ ОТСТРАНЕННЫХ ОТ РАБОТЫ
ЗА СОВЕРШЕНИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ**

Ю. П и л ь д

Моряки могут быть как уволены по инициативе администрации, так и отстранены от работы и в период плавания далеко от местонахождения судовладельческой организации. Чтобы они в силу специфики условий своего труда не попадали в худшее положение по сравнению с работниками, занятыми на суше, для них предусматриваются на эти случаи дополнительные гарантии.

I. Статья 47 Кодекса торгового мореплавания Союза ССР устанавливает, что в случае увольнения по инициативе администрации лица, входящего в состав судового экипажа, судовладелец обязан обеспечить за свой счет доставку уволенного в порт, предусмотренный коллективным договором, а при отсутствии указаний в коллективном договоре — в порт приема на работу с содержанием уволенного до возвращения в этот порт /1/. Часть 2 статьи 45 КТМ распространяет эти гарантии также на членов экипажа, отстраненных от работы капитаном судна.

Тем же вопросам посвящена Конвенция МОТ № 23 о репатриации моряков от 1926 года, участником которой СССР является с 1969 года /2/. Однако сфера действия ст. 47 и ч. 2 ст. 45 КТМ шире предусматриваемой Конвенцией № 23. Во-первых, ст. 47 и ч. 2 ст. 45 КТМ применяются ко всем советским морякам, занятым в области гражданского мореплавания /3/, в том числе и к членам экипажей судов каботажного плавания, рыболовных судов и судов водоизмещением менее 100 брутто-регистражных тонн или 300 куб. м, которые в соответствии с ч. 2 ст. I Конвенции № 23 исключены из сферы действия этой конвенции. Предусмотренными ст. 47 КТМ гарантиями пользуются также капитаны, штурманы и ученики на советских учебных судах, к которым Конвенция № 23 согласно ее подпункту "в" ст. 2 не применяется. Этим в СССР реализована Рекомендация МОТ № 27 о репатриации капитанов судов и учеников от 1926 года /4/. Во-вторых, Конвенцией № 23

допускается ряд исключений, когда сам моряк несет расходы своей репатриации. Статья 47 и ч. 2 ст. 45 КТМ в то же время должны применяться во всех случаях увольнения по инициативе администрации или отстранения от работы членов судового экипажа, за исключением случаев отстранения от работы моряков, подозреваемых в совершении преступления. На практике установленные ст. 47 КТМ гарантии применяются также к членам судового экипажа, отстраненным от работы не капитаном судна, а каким-либо иным должностным лицом, хотя согласно буквальному смыслу ч. 2 ст. 45 КТМ делать этого не следует. Возражений такая практика вызывать не может. Однако коллективные договоры морских пароходств существенно ограничивают право моряков, списанных с судна за проступок, на пользование указанными в ст. 47 КТМ гарантиями, хотя в соответствии с ч. 2 ст. 45 КТМ они имеют право на эти гарантии в полном объеме. Статья 47 КТМ также фактически не применяется при увольнении моряка по инициативе администрации, так как его увольнение обычно не производится во время пребывания работника вне местонахождения судовладельческой организации.

Статья 47 КТМ вообще не подлежит применению к морякам, отстраненным от работы в качестве подозреваемых в совершении преступления. Д.Н. Явич и В.И. Нефедов справедливо обращают внимание на то, что в этом случае применению подлежит ст. 59 КТМ, в соответствии с которой капитан судна обязан передать лицо, подозреваемое в преступлении, соответствующим властям в первом порту СССР /5/. Эти гарантии также не применяются к морякам, отставшим от судна по неуважительным причинам /6/, так как в данном случае работник не отстранен от работы.

2. Статья 47 и ч. 2 статьи 45 КТМ, устанавливая гарантии уволенным по инициативе администрации и отстраненным от работы членам судового экипажа, предпочитают, чтобы порт, в который следует доставить таких лиц, предусматривался коллективным договором судовладельческой организации /7/. Однако в коллективных договорах морских пароходств эта возможность не используется. Поэтому на практике оговоренные лица доставляются, как альтернативно предусматривается статьей 47 КТМ, в место, где они были приняты на работу, то есть в местонахождение судовладельческой организации. Возражений такая практика вызывать не может, так как будучи доставленными именно в эту местность моряки избегают опасности оказаться в худшем по сравнению с занятыми на суше работниками положении. Однако отстраненный от работы моряк все равно должен

явиться в местонахождение судовладельческой организации. Кажется, что в таких условиях нет необходимости устанавливать, что уволенный или отстраненный от работы моряк должен быть доставлен за счет судовладельца в какое-либо иное место кроме местонахождения судовладельческой организации. Иную возможность как лишнюю вообще следовало бы исключить /8/. Данное решение не противоречит и Конвенции № 23, ч. I ст.3 которой предусматривается обязанность судовладельца доставить списанных с судна лиц в свою страну или в порт, где он был нанят, либо в порт, из которого начался рейс, в зависимости от установления национального законодательства.

Доставка уволенного или отстраненного от работы члена судового экипажа в порт приема на работу обеспечивается либо самим судовладельцем, либо капитаном судна в качестве представителя организации-судовладельца /9/. Она производится либо на том же или на другом судне, либо иным видом транспорта /10/. Ю.Н. Явич и В.И. Нефедов правильно считают допустимой доставку моряка на судне в какой-либо иной порт, а оттуда - в порт приема на работу иным видом транспорта /11/.

Структура расходов, которые должен нести судовладелец, статьей 47 КИМ не уточняется. Расходы по репатриации включаются в соответствии с ч. I статьи 5 Конвенции № 23 расходы на перевозку, помещение и питание моряка в пути, а также на содержание его до момента, назначенного для отъезда. Ю.Н. Явич и В.И. Нефедов обоснованно включают сюда и расходы на необходимые бытовые услуги /12/.

Если доставка уволенного или отстраненного от работы члена судового экипажа в место приема на работу производится на судне, то никакие специальные выплаты ему не осуществляются. В пути он пользуется благами, предусмотренными для членов экипажа этого судна.

Для случаев пользования иными видами транспорта конкретные виды выплат предусматриваются коллективными договорами пароходств.

Судовладелец обязан в соответствии с ч. I п. 4.4.13 коллективного договора Эстонского морского пароходства выплачивать работникам плавсостава, списанным с судна по болезни, в отпуск, а также по требованию отдела кадров, за время пути и ожидание судна в порту стоимость проезда, суточные, квартирные и заработок из расчета 100% должностных окладов. Стоимость проезда оплачивается согласно ч. 2 п. 4.4.13 коллективного договора ЭМП в жестком вагоне скорого поезда с плац-

картой и постельным бельем. Часть 5 п. 4.4.13 лицам, списанным с судна, разрешается пользоваться также воздушным транспортом независимо от длительности поездки. При этом сам моряк вправе выбирать вид используемого им транспорта, так как коллективным договором иное не предусматривается. Аналогичные правила содержатся и в коллективных договорах других пароходств.

Мы полагаем, что ч. 1 п. 4.4.13 коллективного договора ЭМП не соответствует в полной мере ч. 1 ст. 5 Конвенции № 23, так как на основании коллективного договора морякам, которые доставляются в местонахождение судовладельческой организации не на судне, а иным видом транспорта, невозможно выплачивать квартирные и суточные с момента списания с судна по момент, назначенный для отъезда. Ведь коллективным договором предусматривается выплата квартирных и суточных только за время пути и ожидания судна в порту. Однако это все же необходимо сделать, так как согласно ст. 47 КТМ судовладелец обязан обеспечить моряка содержанием до возвращения его в порт приема на работу. На практике так и происходит. Соответствующая поправка должна быть сделана и в тексте коллективного договора.

В отношении нарушителей дисциплины коллективные договоры устанавливают существенные ограничения. Например, ч. 3 п. 4.4.13 коллективного договора ЭМП предусматривается, что лицам, списанным с судна за нарушение трудовой дисциплины, суточные и стоимость плацкарты не оплачиваются. Следовательно, в этих случаях проезд оплачивается только до стоимости плацкарты. Аналогичные правила установлены также коллективными договорами других пароходств.

В.И. Нефедов оправдывает установленные для нарушителей дисциплины ограничения тем, что "уволенные за дисциплинарный проступок, угрожающий безопасности мореплавания, члены судового экипажа попадают под диспозицию ст. 47 КТМ лишь формально" /13/. По нашему мнению, неправильны как приведенное положение В.И. Нефедова, так и практика применения к нарушителям дисциплины ст. 47 КТМ. Конвенцией № 23 в ряде случаев судовладелец действительно освобождается от несения расходов по репатриации моряка. В соответствии со ст. 4 Конвенции № 23 моряк не несет расходов по своей репатриации лишь в том случае, если он был оставлен по причине увечья, полученного при работе, кораблекрушении, болезни, не вызванной его предпринятыми действиями или виной, и увольнения по причине, за

которую он не несет ответственности. Если бы при установлении КТМ имели в виду это, оно отразилось бы и в тексте закона. Соответствующие изменения не были внесены в КТМ и после ратификации советским государством Конвенции № 23. Следовательно, указанные гарантии должны применяться в соответствии с точным смыслом ч. I ст. 45 и ст. 47 КТМ ко всем членам судового экипажа, уволенным по инициативе администрации или отстраненным от работы капитаном судна. Стало быть, приведенные положения КТМ носят императивный характер и им должны соответствовать коллективные договоры морских пароходств.

Практика обеспечения содержанием члена судового экипажа, уволенного или отстраненного от работы за совершение проступка, помимо того, что она не соответствует КТМ, по нашему мнению, несправедлива. В литературе целью суточных считается покрытие личных расходов командированного работника во время нахождения в командировке /14/. Н.М. Смирнова включает в число таких расходов расходы на питание, оплату услуг, поездки по месту пребывания в командировке и на другие личные нужды работника, связанные с проживанием вне постоянного места жительства, а, следовательно, вне обычных для него условий /15/. Доставка уволенного или отстраненного от работы моряка в местонахождение судовладельческой организации не является командировкой в смысле, предусмотренном постановлением Совета Министров СССР от 17 января 1980 года № 46 "О служебных командировках в пределах СССР" /16/. В данном случае суточные являются средством покрытия расходов на содержание уволенного или отстраненного от работы моряка в пути к местонахождению судовладельческой организации, а также с момента списания его с судна по момент, назначенный для отъезда, так как иные критерии для определения размера денежного содержания отсутствуют. В настоящее же время судовладелец несет расходы по содержанию моряка, уволенного или отстраненного от работы за проступок, только тогда, когда он способен организовать доставку работника в место приема на работу судном. Если он на это неспособен, то указанные расходы должен нести сам моряк. Следовательно, получается, что моряка "наказывают" за то, что судовладелец неспособен обеспечить его доставку в место приема на работу на судне!

Практика применения гарантий, предусмотренных ст. 47 КТМ, по нашему мнению, помимо приведенного еще и непоследовательна, так как трудно объяснить, почему виновному оплачивается проезд (хотя и до стоимости плацкарты), а суточные не выплачиваются.

В коллективном договоре ЭМП ничего не говорится о выплате квартирных морякам, уволенным или отстраненным от работы за нарушение дисциплины. Часть I п. 4.4.13 коллективного договора в данном случае применению не подлежит, так как она распространяется только на работников, списанных с судна по уважительным причинам. В виду же императивности характера ч. I ст. 45 и ст. 47 КТМ и в подобном случае следовало бы выплачивать квартирные как с момента списания с судна по момент, назначенный для отъезда, так и за время пути.

Следовательно, гарантии, предусмотренные в ст. 47 КТМ, должны в полном объеме применяться к морякам, уволенным или отстраненным от работы за нарушение дисциплины. Однако возмещение виновным стоимости проезда в местонахождение судовладельческой организации до стоимости плацкарты не является нарушением ст. 47 КТМ, так как ею предусматривается только обязанность судовладельца обеспечить доставку уволенного члена экипажа в порт приема на работу за свой счет, без ограничения права судовладельца на установление максимального предела возмещения работнику проезда.

Членам судового экипажа, уволенным или отстраненным от работы за нарушение дисциплины, заработок за время проезда в местонахождение судовладельческой организации выплачивать не следует /17/. В тех же случаях, когда уволенному не вручена трудовая книжка, ему следовало бы выплачивать средний заработок до момента получения трудовой книжки, ибо в противном случае эти суммы по требованию работника все-таки взыскиваются. На практике доставка отстраненного от работы моряка в место приема на работу иногда осуществляется за счет не использованных в период плавания выходных. В таком случае работник получает заработок и за время нахождения в пути. Но доставка работника в место приема на работу за счет не использованных в период плавания выходных, по нашему мнению, может быть осуществлена только с его согласия, так как выходные являются выражением обеспечения трудящихся отдыхом.

Л и т е р а т у р а и п р и м е ч а н и я

1. Ведомости Верховного Совета СССР. - 1968. - № 39. - Ст. 351. В дальнейшем - КТМ.
2. См.: Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными госу-

дарствами. Вып. 26. Действующие договоры, соглашения, конвенции, вступившие в силу между 1 января 1969 года и 31 декабря 1970 года. - М.: Международные отношения, 1973. - С. 354-356.

3. Этот термин предлагает Э.Э. Рахумаа вместо легального термина "торговое мореплавание", ибо последний неадекватно отражает круг отношений, регулируемых КТМ. См. Э. Рахумаа. Информационная деятельность консула в области мореплавания // Актуальные вопросы международного и административного права. - Тарту: Б.и., 1979. - С. 85-86 / Тартуский государственный университет / Ученые записки, вып. 489.0 том, что термин "торговое мореплавание" не охватывает всех регулируемых КТМ отношений, см. также Советское морское право / Под ред. В.Ф. Мешеры. - М.: Транспорт, 1980. - С. 20.
4. См. Конвенции и Рекомендации, принятые Международной конференцией труда 1919-1966 годов. - Женева: Международное бюро труда, 1966. - С. 139.
5. См.: Д.Н. Явич, В.И. Нефедов. Отстранение от работы членов судового экипажа // Морское право. Вып. 162. - Л.: Транспорт, 1972. - С. 102-103 / ЦНИИ морского флота / Труды.
6. Эстонское ордена Трудового Красного Знамени морское пароходство. Коллективный договор на 1984-1985 гг. Одобрен профсоюзной конференцией работников плавсостава и береговых организаций 22 февраля 1984 г. - Таллин: Б.и., 1984, ч. 4 п. 4.4.13.
7. В данном случае термин "порт" употребляется в КТМ как синоним термина "местонахождение судовладельческой организации". Ведь в местонахождении судовладельческой организации, как правило, заключаются трудовые договоры с моряками. Для большей точности в тексте ст. 47 КТМ данный термин следовало бы заменить термином "местонахождение судовладельческой организации", ибо эта организация часто не находится на территории порта. Кроме того, в большинстве случаев стороной трудового договора является не порт как юридическое лицо, а морское пароходство, рыболовецкий колхоз и другие судовладельческие организации. Поэтому термин "порт приема на работу" употребляется нами лишь в случае реферирования положений законодательства и научных трудов других авторов, в которых используют данный термин.
8. В то же время следует отметить, что возмещение уволенному расходов по проезду из местонахождения судовладельческой организации до места его постоянного жительства может быть предусмотрено в коллективных договорах как особая льгота.
9. См.: Комментарий к Кодексу торгового мореплавания Союза СССР / Под ред. А.Л. Маковского. - М.: Транспорт, 1973, комм. § 3 к ст. 47.

10. См. там же: В.И. Нефедов. Особенности расторжения трудового договора с работниками плавающего состава судов морского транспортного флота // Морское право и практика. Вып. 45.- М.: Транспорт, 1970. - С. 17 /ЦНИИ морского флота / Информационный сборник / Нефедов В.И. Прекращение трудового договора с работниками плавающего состава судов морского флота по советскому трудовому праву // Правовое регулирование перевозок. Вып. 6.- М.: Транспорт, 1975. - С. 28 /ЦНИИ морского флота / Труды.
11. См.: Ю.Н.Явич, В.И. Нефедов. Отстранение от работы членов судового экипажа, с. 102-103.
12. См.: Ю.Н.Явич, В.И. Нефедов. Отстранение от работы членов судового экипажа, с. 103.
13. См.: В.И. Нефедов. Особенности расторжения трудового договора с работниками плавающего состава судов морского транспортного флота, с. 17-18; Нефедов В.И. Прекращение трудового договора с работниками плавающего состава судов морского флота, с. 28.
14. См.: А.М.Быков. Служебные командировки. - М.: Юрид.лит. - 1977. - С. 24.
15. См.: А.М.Смирнова. Правовое регулирование командировок. - М.: Юрид. лит., 1972. - С. 43.
16. СП СССР. - 1980. - № 5. - Ст. 37.
17. См.: В.И. Нефедов. Прекращение трудового договора с работниками плавающего состава судов морского флота по советскому трудовому праву, с.29; Явич Ю.Н., Нефедов В.И. Отстранение от работы членов судового экипажа, с. 103.

СРОКИ ДАВНОСТИ
КАК ГАРАНТИИ ОБОСНОВАННОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ
РАБОТНИКОВ ПЛАВСОСТАВА СУДОВ МОРСКОГО ФЛОТА
К ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ*

Ю. Пыльд

Дисциплинарные взыскания всегда применяются в пределах предусмотренных для этого сроков давности. Применение дисциплинарного взыскания предполагает соблюдение порядка исчисления сроков давности, установленного нормативным актом, предусматривающим налагаемое взыскание.

Подавляющее большинство работников плавсостава судов Министерства морского флота СССР в настоящее время несет дисциплинарную ответственность только по Уставу о дисциплине работников морского транспорта /1/. Капитаны учебных судов и самоходных судов ледокольного, транспортного и технического флота как начальники производственных единиц могут привлекаться к дисциплинарной ответственности также на основании постановления ЦИК и СНК СССР от 13 октября 1929 года "Об основах дисциплинарного законодательства СССР и союзных республик" /2/, хотя на практике этот вид дисциплинарной ответственности к ним не применяется. Поскольку между этими нормативными актами отсутствует, как отсутствовало и до принятия Устава /3/, единообразие в порядке исчисления сроков давности, то при применении взыскания, соответствующего тяжести проступка, могут возникнуть определенные затруднения. Ни Устав, ни постановление ЦИК и СНК СССР от 13 октября 1929 года при установлении порядков исчисления сроков давности в достаточной мере не учитывают специфики труда моряков.

1. Абзацы 1 и 2 п. 33 Устава, как и абзацы 1 и 2 п. 31

* По данной проблеме нами опубликованы и другие работы, см., например: Пыльд Ю. Применение дисциплинарных взысканий в морском флоте // Советское право. - 1983. - № 1. - С. 31-36; его же: Новое в дисциплинарной ответственности моряков // Советское право. - 1985. - № 6. - С. 406-410.

Устава 1964 года, течением дисциплинарной власти руководителя при наложении взыскания за конкретный проступок устанавливают один месяц. Для исчисления месячного срока давности при наказании моряков Устав 1964 года предусматривал два способа (действующий Устав — соответственно три способа).

Первый способ состоит в том, что месячный срок давности исчисляется со дня обнаружения проступка (абзац I п. 33 Устава; абзац I п. 31 Устава 1964 года).

Однако Уставом не уточняется день, с которого проступок следует считать обнаруженным, а юристы в вопросе определения этой даты не могут прийти к единому мнению. Существуют две точки зрения. Согласно первой днем обнаружения проступка следовало бы считать тот день, когда о проступке стало известно руководителю, наделенному правом наложения на виновного дисциплинарного взыскания. Это положение аргументируется тем, что месячным сроком давности преследуется двоякая цель: во-первых, устранить возможность длительного промедления с наказанием и, во-вторых, обладающему правом наложения дисциплинарного взыскания руководителю предоставить возможность всесторонне исследовать обстоятельства проступка /4/. Вторая точка зрения заключается в том, что проступок считается обнаруженным с того дня, когда о нем стало известно непосредственному руководителю, независимо от того, наделен ли последний дисциплинарной властью над виновным /5/. Одним из аргументов этого положения является то, что месячный срок установлен для наложения взыскания со дня обнаружения проступка и в течение этого месяца объяснения в письменной или в устной форме должны быть не только затребованы от нарушителя дисциплины, но и доведены до сведения должностного лица, которое вправе налагать дисциплинарное взыскание /6/. Другой аргумент — сроки для наложения взыскания установлены с целью быстрой, а, следовательно, и наиболее эффективной борьбы с нарушениями дисциплины и одновременно являются процессуальной гарантией для работников /7/.

На наш взгляд, первый аргумент в пользу последней точки зрения неубедителен, ибо содержащееся в нем утверждение, в соответствии с которым в течение месяца информация о нарушении должна быть доведена до сведения наделенного правом на наказание руководителя, законодательством не предусматривается. Второй аргумент в пользу этого положения страдает, по нашему мнению, односторонностью, ибо цель установления месячного срока давности, как справедливо было указано сторонниками

первой позиции, этим не исчерпывается. Если непосредственный руководитель, не имеющий права на применение взыскания, не доносит о проступке, нарушение может остаться без наказания. Оказывается, что порядок исчисления месячного срока давности, предлагаемый сторонниками второй точки зрения, неэффективен для борьбы с нарушениями дисциплины. Косвенным образом это свидетельствует о том, что месячный срок установлен именно для руководителя, обладающего дисциплинарной властью, с целью обеспечения его возможностью всесторонне исследовать обстоятельства проступка. Однако аргументы сторонников первой точки зрения, несмотря на их убедительность, прямо из законодательства не вытекают. То, что месячный срок установлен для руководителя, наделенного правом применять дисциплинарное взыскание, может быть доказано и на основании законодательства. Ведь во всех остальных случаях адресатом правовых норм, регулирующих порядок наложения дисциплинарного взыскания, является лицо, обладающее дисциплинарной властью над виновным. В законодательстве отсутствуют указания на исключительность в этом смысле нормы, устанавливающей для наказания месячный срок. По этим соображениям мы сходимся с правоведами, которые связывают истечение месячного срока давности с днем, когда о проступке стало известно руководителю, наделенному правом наложения на виновного взыскания. То, что Верховный Суд РСФСР и Верховный Суд Эстонской ССР занимают иную позицию /8/, в данном случае значения не имеет, так как судебная практика по вопросам применения дисциплинарных взысканий не распространяется на работников, несущих ответственность по уставам о дисциплине. Однако с точки зрения необходимости обеспечения единообразия в практике мы предлагаем верховным судам воспринимать обоснованный выше способ определения дня обнаружения проступка.

Поскольку в морском флоте каждый руководитель имеет право налагать на своих подчиненных взыскание в виде устного замечания, то согласно общему правилу месячный срок следует исчислять со дня обнаружения проступка любым лицом, в подчинении которого находится нарушитель. Например, если проступок, совершенный матросом первого класса, обнаружен боцманом, то месячный срок давности начнет истекать со дня его обнаружения, если же штурманом, — то с точки зрения исчисления указанного срока юридической силы это иметь не будет. Если законодатель воспринимает предложение об отмене дисциплинарного взыскания в виде устного замечания и лишения всех чле-

нов судового экипажа кроме капитана дисциплинарных прав, то по общему правилу этот срок следовало бы исчислять со дня обнаружения проступка руководителем, занимающим должность не ниже капитана судна или исполняющего его обязанности.

В ряде случаев время обнаружения проступка следует определять иначе.

Если проступок, совершенный владельцем контрольного талона (за исключением капитана судна), обнаруживается контрольно-инспекторским органом, имеющим право на производство отметки в контрольных талонах к дипломам (квалификационным свидетельствам) /9/, месячный срок давности по общему правилу следует исчислять с того дня, когда о производстве отметки стало известно руководителю, занимающему должность не ниже капитана судна или исполняющего его обязанности. Ведь законодательство предоставляет капитану судна право на применение взыскания за нарушение, влекущее за собой производство отметки в контрольном талоне. Исключение составляет исчисление месячного срока при производстве третьей отметки в контрольном талоне. Ввиду того, что в таком случае обязательному применению подлежит взыскание в виде перевода на береговую работу с учетом профессии (специальности) на срок до одного года, правом на наложение которого пользуются лица, занимающие должности не ниже руководителя судовладельческой организации, проступок следовало бы считать обнаруженным с того дня, когда о производстве отметки стало известно одному из числа таких лиц.

Если отметка сделана в контрольном талоне капитана судна, то по общему правилу проступок следовало бы считать обнаруженным с того дня, когда об отметке стало известно лицу, занимающему должность не ниже руководителя судовладельческой организации, а в случаях, когда судно относится к землечерпательному каравану или экспедиции по морскому перегону судов, — лицу, занимающему должность не ниже начальника землечерпательного каравана или начальника экспедиции по морскому перегону судов. Исключение составляет производство третьей отметки в контрольном талоне капитана. По общему правилу в таком случае проступок следовало бы считать обнаруженным с того дня, когда об отметке стало известно лицу, занимающему должность не ниже руководителя судовладельческой организации. В свою очередь, исключением из этого правила является исчисление месячного срока при производстве третьей отметки в контрольном талоне капитана судна дальнего плавания, на-

значенного на должность коллегией Министерства морского флота СССР. Коль скоро в таком случае обязательному применению подлежит взыскание, которое руководитель судовладельческой организации не имеет права накладывать на капитанов судов дальнего плавания, месячный срок следовало бы исчислять с того дня, когда об отметке становится известным министру флота СССР.

В связи с вышеизложенным мы предлагаем следующую формулировку нормы, устанавливающей первый способ исчисления месячного срока давности: "Дисциплинарное взыскание налагается не позднее одного месяца с того дня, когда о проступке стало известно руководителю, имеющему право применять взыскание за данное нарушение".

Первый способ исчисления месячного срока давности в настоящее время, как и раньше, распространяется на всех работников морского транспорта, к которым применяется ответственность по уставу о дисциплине. В буквальном смысле абзаца 2 п. 31 Устава 1964 года первый способ исчисления этого срока подлежал применению в отношении работников плавсостава судов лишь в случае совершения моряком проступка на сухопутной территории СССР или в акватории какого-либо советского порта. Ведь второй способ, в соответствии с которым месячный срок исчисляли с момента возвращения моряка из плавания (рейса) в советский порт, установлен абзацем 2 п. 31 Устава 1964 года для случаев совершения работниками плавсостава судов проступков в период плавания (рейса). Говорить же в таком случае о возвращении в порт можно лишь тогда, когда работник во время совершения проступка находился вне его акватории. Ввиду того, что свои трудовые функции подавляющее большинство моряков выполняет главным образом в открытом море, первый способ исчисления месячного срока давности для них нетипичен. Согласно Уставу 1964 года первый способ типичен для тех работников плавсостава судов, трудовые функции которых выполняются главным образом в акватории советского порта. К числу таковых относятся, например, члены экипажа судов торгового флота. Однако в настоящее время неясно, когда следует пользоваться первым способом исчисления месячного срока давности, так как абзац 2 п. 33 Устава недостаточно точно определяет случаи обязательного применения второго способа исчисления данного срока. Ясно лишь то, что первый способ исчисления месячного срока давности распространяется также и на работников плавсостава судов, являясь для них нетипичным.

Для подавляющего большинства работников плавсостава судов типичным должен быть второй способ исчисления месячного срока давности /10/, который согласно абзацу 2 п. 33 Устава заключается в исчислении этого срока с момента возвращения судна из плавания (рейса) в первый советский порт /II/. Понятие порта, по мнению автора, следовало бы толковать шире, приравнивая к порту и портпункты.

Под моментом возвращения в порт следовало бы понимать время прибытия судна в акваторию порта или портпункта. В случае спора по поводу установления времени прибытия в порт доказательством могут служить соответствующие записи в судовом журнале, которые должны быть сделаны согласно судовым часам с точностью до одной минуты. Доказательством времени прибытия судна в порт могут служить также соответствующие выписки из судовой роли, так как в судовой роли ставится штамп прибытия судна в порт.

В период действия Устава 1964 года некоторые авторы утверждали, что второй способ исчисления месячного срока давности распространяется только на членов экипажей судов заграничного плавания /12/. На речном транспорте до последнего времени дела обстояли именно так /13/. Но абзац 2 п. 31 Устава 1964 года обязывал применять данный способ в равной мере ко всем работникам плавсостава судов морского флота. Этот принцип закреплен и в абзаце 2 п. 33 нового Устава.

Очевидно, что установлением второго способа исчисления месячного срока давности преследуется цель избежать наказания моряков до прихода из плавания (рейса) в советский порт. Однако на практике иногда взыскание в виде замечания, выговора и строгого выговора все-таки применяется и во время плавания (рейса). В период действия Устава 1964 года дисциплинарное взыскание в виде оставления без берега на срок до пяти суток иногда налагали даже в иностранных портах. Такая практика явно незаконна.

По поводу вышеизложенного возникает два вопроса. Во-первых, какими обстоятельствами обусловлено установление второго способа исчисления месячного срока давности, и, во-вторых, оправдано ли применение этого способа в отношении всех работников плавсостава судов морского флота?

Р.С. Рез и Д.Н. Явич объясняют установление второго способа исчисления месячного срока давности обусловленной причинами психологического порядка нецелесообразностью объявления взыскания во время плавания, а также тем, что иногда обстоя-

тельства вынуждают прибегнуть к мере взыскания, применение которой выходит за пределы компетенции капитана судна /14/. Нет сомнений в том, что иногда наложение дисциплинарного взыскания в условиях длительной оторванности от советских портов может создать конфликтные ситуации и неблагоприятный психоклимат в экипаже, особенно между руководителями и членами судовой команды, в силу отсутствия в открытом море и иностранных портах возможности обжаловать наказание. Это может привести к невыполнению производственных планов судна, а иногда даже к невыполнению некоторыми членами судовой команды распоряжений руководителей и к дезертирству моряка /15/. Следовательно, второй способ исчисления месячного срока давности является одним из средств укрепления дисциплины на судах морского флота. Представляется, однако, что этот способ имеет такое значение лишь на судах дальнего плавания. На судах каботажного плавания, которые часто посещают советские порты, наложение дисциплинарного взыскания в море указанных отрицательных последствий, на наш взгляд, не имеет. В силу того, что продолжительность оторванности судов каботажного плавания от советских портов не превышает одного месяца, в тех случаях, когда в отношении к членам их экипажа требуется прибегнуть к мере взыскания, выходящей за пределы дисциплинарной власти капитана судна, всегда имеется достаточно времени для передачи права на наказание вышестоящему руководителю. В то же время ясно, что взыскание, наложенное непосредственно по обнаружении проступка, явно эффективнее взыскания, примененного после прибытия в порт. Следовательно, применение второго способа исчисления месячного срока давности может в определенных случаях препятствовать эффективной борьбе с нарушениями дисциплины на судах каботажного плавания. Исходя из вышеизложенного применение второго способа исчисления месячного срока давности следовало бы предусмотреть только для случаев наложения дисциплинарных взысканий на членов экипажей судов дальнего плавания. На членов экипажей судов каботажного плавания следовало бы распространять лишь первый способ исчисления этого срока.

Однако Уставом в достаточной мере не уточняются условия, при наличии которых обязательному применению подлежит второй способ исчисления месячного срока давности. В абзаце 2 п. 33 Устава указано лишь то, что этот способ применяется при нахождении членов экипажей судов в плавании (в рейсе).

В принципе возможны три решения этого вопроса.

Первая возможность заключается в применении второго способа исчисления месячного срока давности в случае совершения моряком проступка в период плавания (рейса) вне акватории советского порта. При таком решении первый способ исчисления этого срока применяется в случае совершения моряком проступка либо на сухопутной территории СССР, либо в акватории советского порта. Этот порядок исчисления месячного срока давности существовал в период действия Устава 1964 года. Учитывая цель установления второго способа исчисления месячного срока давности, следует обратить внимание на то, что при таком решении выбор подходящего способа поставлен в зависимость от неправильных по существу критериев. Применение второго способа зависит в данном случае от двух условий: от трудовой функции нарушителя и от места совершения проступка. Обнаружению проступка при этом юридическое значение не присваивается. Следовательно, и в том случае, если проступок был совершен во время плавания (рейса), а обнаружен лишь после прибытия в советский порт, следует применить второй способ исчисления месячного срока давности, то есть исходной точкой отсчета данного срока автоматически является момент прихода судна в первый советский порт, независимо от времени обнаружения проступка. При таком решении месячный срок может истечь еще перед обнаружением проступка. Поэтому в данном случае правильнее было бы прибегнуть к первому способу. Если проступок совершен перед выходом в рейс, а обнаружен лишь в море, также следует прибегнуть к первому способу исчисления месячного срока давности. При наказании членов экипажей судов дальнего плавания это явно не соответствует цели установления второго способа. Здесь правильнее было бы применить второй способ исчисления месячного срока давности.

Вторая возможность заключается в применении второго способа исчисления месячного срока давности во всех случаях нахождения моряка в плавании (в рейсе) вне акватории советского порта независимо от места совершения проступка, а также от места его обнаружения. При таком решении первый способ применяется таким же образом, как и в предыдущем случае. Данный порядок исчисления месячного срока давности имеет недостатки, присущие и первому порядку. Помимо указанных возникает еще одна трудность. Если проступок был обнаружен руководителем, находившимся на берегу, то помимо того, что месячный срок давности начинается в период нахождения наруши-

теля в море, он будет автоматически протекать и с приходом судна в первый советский порт. Следовательно, за один проступок моряк может быть наказан в течение двух месяцев, что явно противоречит общим началам дисциплинарной ответственности. Поэтому такой порядок исчисления месячного срока давности также неприемлем, хотя согласно буквальному смыслу абзаца 2 п. 33 Устава следовало бы, как нам кажется, пользоваться именно им.

Третья возможность заключается в применении второго способа исчисления месячного срока давности в случае обнаружения проступка во время нахождения нарушителя в плавании (в рейсе) вне акватории советских портов. При таком решении первый способ исчисления этого срока применяется в случае обнаружения проступка во время нахождения нарушителя в акватории какого-либо советского порта или на сухопутной территории СССР. Исчисление месячного срока давности в таком порядке не имеет недостатков, присущих вышеизложенным вариантам. Единственным, но легко устранимым недостатком такого решения является то, что он не препятствует наложению взыскания во время нахождения члена экипажа в заграничном плавании за проступок, выявленный во время предыдущего рейса, в акватории советского порта или на сухопутной территории СССР. Ведь Устав не предусматривает приостановления месячного срока с момента выхода судна из советского порта в очередное плавание.

Наилучшим из существующих все же следовало бы признать последнее решение, так как оно больше остальных соответствует цели установления второго способа исчисления месячного срока давности. Поэтому, на наш взгляд, применение этого порядка в настоящее время не противоречит смыслу абзаца 2 п. 33 Устава.

С целью реализации внесенных предложений мы рекомендуем формулировать второй способ исчисления месячного срока давности следующим образом: "Для членов экипажей судов дальнего плавания при обнаружении проступка во время нахождения в плавании (в рейсе) месячный срок исчисляется с момента возвращения их из плавания (рейса) в первый порт СССР".

При таком решении ко всем членам экипажа судов каботажного плавания следует применять первый способ исчисления месячного срока давности. Однако представляется, что применение первого способа является необоснованным в случае обнаружения совершенного капитаном судна каботажного плавания про-

ступка во время его нахождения в рейсе. Дело в том, что лица, имеющие право налагать взыскания на капитанов судов, на судне, как правило, не находятся, а поэтому нет возможности истребовать от капитана объяснения и сообщить ему под расписку о наложении взыскания. Следовательно, в подобном случае капитан как бы находится вне дисциплинарной власти. Аналогичная ситуация может возникнуть при наказании начальников землечерпательных караванов и начальников экспедиций по морскому перегону судов. Во избежание просрочки месячного срока давности было бы целесообразно при наложении дисциплинарного взыскания на указанных лиц использовать второй способ исчисления месячного срока давности. Мы предлагаем следующую формулировку соответствующей нормы: "В случае обнаружения совершенного капитаном судна каботажного плавания, начальником землечерпательного каравана или начальником экспедиции по морскому перегону судов проступка во время нахождения его в рейсе, когда ввиду этого отсутствует возможность наложения на него взыскания, месячный срок исчисляется с момента его возвращения в первый советский порт".

Т р е т ь и й с п о с о б исчисления месячного срока давности состоит в исчислении этого срока со дня вынесения заключения компетентным органом, проводившим служебное расследование (абзац 2 п. 33 Устава).

Этот способ исчисления месячного срока давности распространяется на всех работников морского транспорта, к которым применяется ответственность по Уставу.

Под служебным расследованием, проведенным компетентным органом, нельзя понимать истребование объяснения от нарушителя и другие предшествующие наложению взыскания процессуальные действия самого руководителя, наделенного дисциплинарной властью. Служебными расследованиями в смысле абзаца 2 п. 33 Устава являются расследования специальными комиссиями аварийных и несчастных случаев, выявление владельца обнаруженной на судне контрабанды, а также проведение ревизии, инвентаризации и т.п.

Для уточнения порядка применения третьего способа исчисления месячного срока давности Министерство морского флота СССР дало следующие разъяснения:

во-первых, в случае, если заключение компетентного органа обжаловано в установленном порядке, истечение месячного срока начинается со дня вынесения окончательного заключения /16/. Следовательно, этот срок исчисляется со дня выне-

сения окончательного заключения даже тогда, когда первоначальное заключение было обжаловано самим работником. Однако не всегда можно руководствоваться указанным разъяснением, так как иногда законодательством прямо предусматривается, что обжалование заключения по расследованию работником, которого это решение касается, не приостанавливает приведения его в исполнение. Так предусматривает, например, п. 31 Положения о порядке расследования аварий морских судов /17/;

во-вторых, при наложении взысканий на виновных в аварийном случае с судном лиц месячный срок исчисляется по смыслу абзаца 2 п. 33 Устава со дня вынесения компетентным органом заключения независимо от дня получения этого заключения судовладельцем (п. 7 Разъяснений ММФ СССР);

в-третьих, начало течения месячного срока не поставлено Уставом в зависимость от соблюдения компетентным органом сроков расследования (п. 7 Разъяснений ММФ СССР).

В период действия Устава 1964 года третий способ исчисления месячного срока давности отсутствовал. В это время в случаях проведения служебного расследования месячный срок исчисляли согласно первому способу. При этом днем обнаружения проступка считали тот день, когда результаты расследования становились известны руководителю, имеющему право налагать взыскание за данное нарушение. При наложении взысканий на лиц, виновных в аварийном случае с судном, проступок считали обнаруженным со дня получения судовладельцем заключения и материалов расследования от капитана порта или со дня окончания расследования, произведенного судовладельцем. Если же руководитель судовладельческой организации обжаловал заключение капитана порта в установленном порядке, проступок считался обнаруженным со дня получения им окончательного заключения.

В подобных случаях, когда первоначальное расследование проводится лицом, не имеющим права наказывать виновного, обычно существует определенный промежуток времени между днем вынесения заключения и тем днем, когда это заключение становится известным руководителю, наделенному дисциплинарной властью над виновным. Аналогично обстоит дело и в случае проведения повторного расследования. Включение этого промежутка времени в месячный срок давности, на наш взгляд, неправильно. Поэтому мы считаем, что в случаях проведения служебного рас-

следования целесообразнее бывший порядок исчисления месячного срока давности, и предлагаем восстановить для таких случаев применение первого способа исчисления этого срока. В то же время мы признаем, что преимуществом третьего способа является то, что он прямо информирует работников, не имеющих необходимых для толкования нормативных актов знаний, о том, что дисциплинарное взыскание нельзя применять до установления обстоятельств проступка в ходе служебного расследования.

Иногда экипаж судна дальнего плавания заменяется в иностранном порту новым и доставляется в СССР не по морскому пути, а воздушным или иным видом транспорта. Поскольку в настоящее время течение месячного срока давности связывается с моментом прибытия судна в первый советский порт, то в указанных случаях этот срок будет протекать согласно точному смыслу абзаца 2 п. 33 Устава с момента прибытия судна с новым экипажем в первый порт СССР. Очевидно, что запрет на наказание моряка до этого события является недостатком Устава /18/. Во избежание столь ненормальной ситуации мы предлагаем дополнить рекомендуемый нами порядок исчисления месячного срока давности третьим способом, для чего соответствующую норму следовало бы сформулировать следующим образом: "В случае подмены экипажа судна дальнего плавания в иностранном порту месячный срок давности исчисляется со дня прибытия члена экипажа в место нахождения судовладельческой организации".

Уставом, как и Уставом 1964 года, в отличие от абзаца 2 п. 29 Типовых правил внутреннего трудового распорядка /19/, не требуется наложения дисциплинарного взыскания непосредственно после обнаружения проступка или, соответственно, по прибытии судна в первый порт СССР. Уставом требуется лишь применение взыскания в течение одного месяца со дня обнаружения проступка или с момента прихода судна в первый советский порт. В отношении моряков такое исключение оправданно. Это объясняется тем, что выполнение подобного требования в ряде случаев вызвало бы отрицательные последствия в работе судна, ибо советское государство, являясь участником международных конвенций об открытом море 1958 года /20/ и по охране человеческой жизни на море 1960 года /21/, запретило выход судна в море без минимального для этого судового экипажа /22/. После списания члена экипажа с судна с целью представления его для наказания вышестоящему руководителю может случиться, что фактический состав судового экипажа не будет соответ-

вовать предъявляемым к нему требованиям. При этом необходимо учитывать и то, что комплектование судового экипажа вне базового порта требует времени, так как капитаны судов лишены права нанимать экипаж. Поэтому выполнение требования наказывать моряков непосредственно по обнаружении проступка или по прибытии в первый советский порт приводило бы в некоторых случаях к запрещению выхода судна в море до прибытия нового члена экипажа из базового порта. По этим соображениям следовало бы отказаться от подобного требования и в будущем.

Прерывание и приостановление течения месячного срока давности происходит по общим для всех трех способов его исчисления правилам.

Абзацем I п. 33 Устава предусматривается, что в случае передачи материала в органы дознания и расследования, а также на рассмотрение трудового коллектива, товарищеского суда или общественной организации дисциплинарное взыскание налагается не позднее месяца со дня отказа в возбуждении или прекращении уголовного дела либо вынесения трудовым коллективом, товарищеским судом или общественной организацией решения о постановке перед соответствующим руководителем вопроса о применении мер дисциплинарного взыскания, то есть в таких случаях течение месячного срока давности прерывается. Перечень оснований прерывания месячного срока давности в новом Уставе обширнее такового в Уставе 1964 года, абзац I п. 31 которого предусматривал прерывание этого срока лишь в случае возбуждения уголовного дела.

В принципе прерывание месячного срока давности в перечисленных в абзаце I п. 33 Устава случаях возражений не вызывает. Однако связывать исчисление этого срока с днем отказа в возбуждении уголовного дела или прекращения уголовного дела либо с днем вынесения трудовым коллективом, товарищеским судом или общественной организацией решения о постановке перед соответствующим руководителем вопроса о применении мер дисциплинарного взыскания, по нашему мнению, неправильно, поскольку в течение определенного времени руководитель не имеет об этом информации. Ведь указанные органы не всегда своевременно информируют руководителя о своих решениях. Поэтому может случиться, что месячный срок давности фактически истечет уже до получения руководителем заключения органа дознания или расследования либо решения трудового коллектива, товарищеского суда или общественной организации. Исходя из этих соображений было бы правильно установить, что в перечислен-

ных случаях месячный срок давности исчисляется со дня получения руководителем заключения об отказе в возбуждении или прекращении уголовного дела либо решения трудового коллектива, товарищеского суда или общественной организации о постановке перед ним вопроса о применении мер дисциплинарного взыскания /23/.

Абзацем I п. 33 Устава предусматривается, что в месячный срок не включается время болезни работника, пребывание его в отпуске и время использования суммированных дней отдыха. Иными словами, течение срока на это время приостанавливается. Отпусками, которые в этот срок не засчитываются, являются основные, дополнительные и учебные отпуска, а также отпуск без сохранения заработной платы.

Предусмотренным Уставом новшеством по сравнению с абзацем I п. 31 Устава 1964 года является приостановление месячного срока давности на дни отдыха при условии, что эти дни предоставляются в суммированном виде. При этом количество таких дней юридического значения не имеет. Данное решение обусловлено спецификой труда моряков. В силу специфики своей работы они во время плавания часто не имеют возможности пользоваться всеми выходными днями. Поэтому пунктом 19 Положения о рабочем времени и времени отдыха плавающего состава судов морского флота разрешается суммировать выходные дни и предоставлять их в виде отгула в период нахождения судов в ремонте или на отстое, а также путем подмены членов экипажа на один или несколько рейсов либо приурочивать их к отпуску /24/. К числу таких дней согласно пп. 13, 15 и 19 того же положения относятся еженедельные выходные дни или отгул за работу в эти дни, дни вместо сокращенного рабочего дня в предвыходные и предпраздничные дни, а также дополнительные дни отдыха, предоставляемые членам экипажей судов с круглосуточной работой за работу, осуществляемую во время, не входящее в установленную продолжительность рабочего времени. Ввиду многочисленности таких дней (у членов экипажей судов дальнего плавания они в общей сложности часто превышают календарный месяц) пропуск месячного срока давности во время их использования в период действия Устава 1964 года был вполне реален, как реален он вследствие того, что иногда эти дни предоставляются непосредственно по возвращении из плавания в базовый порт. Ведь во время использования этих дней, равно как и во время отпуска, от совершившего проступок работника невозможно истребовать объяснения и взять с него расписку в

том, что он уведомлен в наложении ему взыскания. Этими обстоятельствами обусловлено приостановление течения месячного срока давности на время использования суммированных дней отдыха. Конечно, такое решение противоречит общему правилу, согласно которому выходные, даже если они предоставляются в суммированном виде, включаются в месячный срок давности. Но в отношении моряков, учитывая принцип неотвратимости ответственности, такое решение было необходимо.

Помимо указанных в абзаце I п. 33 Устава случаев практика знает и другие ситуации, при которых руководитель фактически лишен возможности реализовать свои дисциплинарные права в течение одного месяца. Поэтому, на наш взгляд, перечень оснований приостановления течения месячного срока давности необходимо дополнить некоторыми новыми основаниями.

Часть случаев, в которых приостановление течения этого срока целесообразно, является общей для всех рабочих и служащих, другая зависит от специфики труда моряков.

В литературе высказывалось предложение о приостановлении месячного срока давности на время нахождения работника в командировке /25/, а также со дня обращения администрации в профсоюзный комитет для получения разрешения уволить работника или наложить какое-либо иное дисциплинарное взыскание на члена комитета и до получения его согласия /26/. Помимо того месячный срок давности следовало бы приостанавливать со дня ходатайствования администрации о согласии Совета народных депутатов (в период между сессиями соответственно исполкома или Президиума Верховного Совета) с увольнением и переводом в порядке дисциплинарного взыскания на нижеоплачиваемую работу народных депутатов; местного комитета народного контроля - с увольнением и переводом в порядке дисциплинарного взыскания на нижеоплачиваемую работу председателей группы народного контроля предприятия, учреждения, организации; вышестоящего профсоюзного органа - с увольнением и переводом в порядке дисциплинарного взыскания на нижеоплачиваемую работу членов товарищеского суда и министерства (ведомства) - с увольнением молодых специалистов и до дня получения согласия. Было ли целесообразно предусмотреть приостановление этого срока на время пребывания работника под административным арестом и со дня получения им повестки о призыве на учебные военные сборы и по день возвращения со сборов на место работы.

Для работников плавсостава судов морского флота следо-

вало бы предусмотреть еще некоторые основания приостановления месячного срока давности.

На наш взгляд, было бы целесообразно установить, что течение этого срока приостанавливается со дня ходатайствования руководителя о согласии соответствующего органа для лишения народных депутатов, председателей группы народного контроля судовладельческой организации, членов товарищеского суда судовладельческой организации и молодых специалистов звания лица командного состава морских судов с изъятием диплома (квалификационного свидетельства) на срок от одного года до трех лет и до дня получения такого согласия /27/.

Выше отмечалось, что абзац I п. 33 Устава предусматривает приостановление течения месячного срока давности на время использования работником суммированных дней отдыха. Однако в отношении лиц, повышающих свой образовательный уровень без отрыва от производства в средних общеобразовательных, вечерних (сменных) и заочных школах, в отдельных случаях, когда они по условиям производства (сезонный, подвижный характер работы и т.п.) не могут регулярно пользоваться свободными от работы днями, законодательство предусматривает возможность предоставлять эти дни в суммированном виде в межсезонный период или в иной период наименьшей занятости на производстве /28/. К числу работников, которым свободные от работы дни могут быть предоставлены в таком порядке, относятся и работники плавсостава судов морского флота. Ввиду того, что свободные от работы дни юридически не являются ни выходными днями, ни учебным отпуском, отсутствует основание для приостановления течения месячного срока давности на время пользования ими, даже если эти дни предоставляются в суммированном виде. Однако количество таких дней, как и суммированных дней отдыха, иногда значительно. Также невозможно в период использования свободных от работы дней совершить процессуальные действия, необходимые для наложения дисциплинарного взыскания. Поэтому мы предлагаем установить, что течение месячного срока давности приостанавливается во всех случаях использования отгула, если дни отгула предоставляются работнику в суммированном виде. Однако, исходя из нашего предложения применять в будущем к членам экипажей судов каботажного плавания только первый способ исчисления месячного срока давности, мы считаем целесообразным распространить это правило лишь на работников, которые в период, дающий право на отгул, были членами экипажей судов дальнего плавания, т.е.

на бывших членов экипажей.

Если капитан судна находит нужным налагать на члена судового экипажа взыскание, право на применение которого у него отсутствует, то он может списать нарушителя на основании абзаца 2 подпункта "б" п. 21 Устава с судна с одновременным представлением вышестоящему руководителю ходатайства о наложении взыскания на этого работника. С момента списания с судна и до явки к вышестоящему руководителю нарушитель находится вне дисциплинарной власти как капитана судна, так и вышестоящего руководителя. Время, в течение которого нарушитель пребывает вне дисциплинарной власти, довольно длительно, если он списывается с судна не в порту приписки судна, а в каком-то другом советском порту. Во избежание просрочки месячного срока давности во время нахождения нарушителя в пути целесообразно предусмотреть приостановление течения указанного срока с момента списания его с судна и вплоть до явки к вышестоящему руководителю или до того момента, когда последнему станет известно об уклонении нарушителя от явки.

Представляется, что течение месячного срока давности следует приостанавливать также с момента выхода судна из советского порта в очередное заграничное плавание (рейс) и до прибытия судна в первый порт СССР либо до возвращения моряка в место нахождения судовладельческой организации, если экипаж в иностранном порту заменяется новым. Подобное решение соответствовало бы цели установления второго способа исчисления указанного срока, ибо этим исключается возможность наложения взыскания во время нахождения члена экипажа в заграничном плавании за проступок, выявленный во время предыдущего рейса или на территории СССР. В настоящее время, как и в период действия Устава 1964 года, это не исключено.

В интересах ясности было бы целесообразно включить, с одной стороны, основания для прерывания и, с другой стороны, основания для приостановления течения месячного срока давности в состав самостоятельных абзацев пункта, регулирующего порядок исчисления этого срока. Подобное решение явилось бы корректным и с точки зрения законодательной техники. Необходимо отметить, что в отношении оснований прерывания течения месячного срока давности в абзаце 2 п. 32 Устава о дисциплине работников авиации ДОСААФа СССР так и сделано /29/.

Дисциплинарное взыскание не может быть наложено позднее шести месяцев (для членов экипажей судов дальнего плавания - одного года) со дня совершения проступка (абзац 3 п. 33 Ус-

тава) /31/.

Новыми уставами о дисциплине работников железнодорожно-го транспорта, речного транспорта, флота рыбной промышленности и судов обеспечения Военно-морского флота предусмотрено, что по результатам финансово-хозяйственной деятельности дисциплинарное взыскание не может быть наложено позднее двух лет со дня совершения проступка /32/. Мы предлагаем установить такие правила также на морском транспорте.

В соответствии с абзацем 3 п. 33 Устава в шестимесячный и годичный сроки не включается время производства дела в уголовном порядке. Однако, учитывая обстоятельства, изложенные нами при анализе акта прерывания месячного срока давности в случае возбуждения уголовного дела, мы предлагаем установить правило, по которому течение шестимесячного и годичного сроков приостанавливается со дня возбуждения уголовного дела и до дня получения руководителем, имеющим право налагать взыскание за данный проступок, заключения о прекращении уголовного дела. Это правило целесообразно распространить и на исчисление предлагаемого нами двухгодичного срока. Необходимо отметить, что в настоящее время дисциплинарные уставы работников железнодорожного транспорта, речного транспорта, флота рыбной промышленности и судов обеспечения Военно-морского флота предусматривают приостановление также двухгодичного срока на время производства дела в уголовном порядке.

2. При наложении дисциплинарных взысканий, предусмотренных постановлением ЦИК и СНК СССР от 13 октября 1929 года, следует использовать порядок исчисления сроков давности, установленных указанным нормативным актом.

Пунктом 9 постановления ЦИК и СНК СССР от 13 октября 1929 года предусматривается, что дисциплинарное взыскание в порядке подчиненности не может быть наложено позднее одного месяца со дня обнаружения проступка, а в определенных случаях — со дня прекращения уголовного дела.

При наложении дисциплинарных взысканий, предусмотренных указанным постановлением, проступок следует считать обнаруженным с того дня, когда о нем стало известно либо лицу или органу, от которого зависит назначение данного должностного лица на должность, либо лицу или органу, вышестоящему по линии подчиненности в отношении такого лица или органа.

Применение упомянутого выше способа исчисления месячного срока давности при наложении дисциплинарных взысканий на капитанов судов морского флота в силу обстоятельств, о кото-

рых речь пойдет ниже, не всегда оправданно.

Во-первых, постановлением ЦИК и СНК СССР от 13 октября 1929 года не предусматривается второй способ исчисления месячного срока давности. Во-вторых, на капитанов судов, занимающих должности, указанные в перечне № I приложения I к Положению о порядке рассмотрения трудовых споров, за совершение проступка можно налагать одно из взысканий, предусмотренных либо Уставом, либо постановлением ЦИК и СНК СССР от 13 октября 1929 года. Ввиду вышеизложенного возможны следующие ситуации. Во-первых, может случиться, что совершенный капитаном судна дальнего плавания проступок, за который было целесообразно применить увольнение на основании подпункта "г" п. 7 постановления ЦИК и СНК СССР от 13 октября 1929 года, обнаруживается министром морского флота в период нахождения виновного в заграничном плавании и месячный срок давности протекает до возвращения судна в первый советский порт. В таком случае проступок остается без наказания, соответствующего его тяжести. На капитана судна дальнего плавания можно налагать лишь одно из взысканий, предусмотренных Уставом. Однако в Уставе взыскание в виде увольнения за однократное грубое нарушение трудовой дисциплины отсутствует. Во-вторых, допустим, что проступок, совершенный капитаном судна дальнего плавания, был обнаружен руководителем судовладельческой организации в период пребывания нарушителя в море. В момент возвращения судна в первый советский порт начнет истекать срок, исчисляемый согласно тексту абзаца 2 п. 33 Устава. Может случиться, что руководитель судовладельческой организации по каким-либо причинам не использует в течение этого срока своей дисциплинарной власти, а также не доложит о проступке министру морского флота. Со дня обнаружения проступка министром начнет истекать месячный срок давности, исчисляемый по п. 9 постановления ЦИК и СНК СССР от 13 октября 1929 года. Следовательно, получается, что капитана судна, назначаемого на должность коллегией ММФ СССР, можно наказать за один и тот же проступок в течение двух месяцев. Аналогичная ситуация создается и в случае передачи руководителем судовладельческой организации наказания таких лиц коллегии ММФ СССР. Это не отвечает общим началам дисциплинарной ответственности рабочих и служащих.

Дисциплинарное взыскание в порядке подчиненности во всяком случае не может быть наложено позднее шести месяцев со дня совершения проступка. Однако в этот срок не включает-

ся время производства дела в уголовном порядке (п. 9 постановления ЦИК и СНК СССР от 13 октября 1929 года). Недостатком такого способа исчисления шестимесячного срока давности является то, что им допускается отсрочка указанного срока в период пребывания нарушителя в длительном заграничном плавании.

Для устранения изложенных недостатков необходимо установить единый порядок исчисления сроков давности, предусмотренных для наложения дисциплинарных взысканий на работников плавсостава судов морского флота.

Л и т е р а т у р а и п р и м е ч а н и я

1. СП СССР. - 1984. - № 22. - Ст.120. В дальнейшем - Устав.
2. СЗ СССР. - 1929. - № 71. - Ст.670. В дальнейшем - постановление ЦИК и СНК от 13 октября 1929 года.
3. До 11 мая 1984 года на работников плавсостава судов морского флота распространялся Устав о дисциплине работников морского транспорта СССР, который был принят в 1949 году и действовал в редакции постановления Совета Министров СССР от 11 июня 1964 года № 496. Внесенные в 1964 году в этот устав изменения и дополнения опубликованы в СП СССР 1964 года, № 11, ст. 72. В дальнейшем - Устав 1964 года.
4. См.: J. Mall. Tööliste ja teenistujate distsiplinaarvastutusest // TRÜ õigusteadlikke töid: Artiklite kogumik. - Tartu: v.n., 1964.- Lk.128; Кляйс Л. М. Об укреплении социалистической дисциплины труда в период развёртывания социалистического строительства. Автореф. ... к.ю.н. - Тарту, 1968. - С. 34.
5. Жарков М.В. Прогул как основание для расторжения трудового договора // Советское государство и право. - 1976. - № 8. - С. 141; Применение законодательства, регулирующего дисциплину труда рабочих и служащих / З.К. Симорот, А.Р. Мацюк, Е.А. Монастырский, Н. И. Данченко. - Киев: Наукова думка, 1980.- С. 180.
6. Некоторые вопросы судебной практики по делам, связанным с нарушением трудовой дисциплины // Бюллетень Верховного Суда РСФСР. - 1975. - № 11. - С. 12.
7. Применение законодательства, регулирующего дисциплину труда рабочих и служащих. - С. 180.
8. См.: Пункт 5 постановления Пленума Верховного Суда РСФСР от 19 июня 1979 года № 3 "О ходе выполнения судами РСФСР постановлений пленумов Верховного Суда СССР и Верховного Суда РСФСР по

вопросам применения законодательства, направленного на укрепление трудовой дисциплины на предприятиях, в учреждениях, организациях" // Бюллетень Верховного Суда РСФСР. - 1979. - № 9. - С. II; Определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда ЭССР от 16 марта 1982 года // Советское право. - 1982. - № 4. - С. 309-310.

9. Контрольные талоны к дипломам (квалификационным свидетельствам) введены для капитанов судов, штурманов, судовых механиков, судовых электромехаников и радиооператоров.
10. Необходимо отметить, что новые дисциплинарные уставы работников флота рыбной промышленности (п. 33), а также рабочих и служащих судов обеспечения Военно-морского флота (п. 35) вместе установления второго способа исчисления месячного срока давности предусматривают, что в этот срок не включается время нахождения работника в плавании (См. СП СССР. - 1986. - № 3. - Ст. 17; СП СССР. - 1986. - № 5. - Ст. 31). По нашему мнению, более информативным является решение, предусмотренное Уставом о дисциплине работников морского транспорта.
- II. Устав 1964 года (абзац 2 п. 31) в отличие от нового не уточняет, начинается ли течения месячного срока, исчисляемого согласно второму способу с момента прибытия в любой советский порт или только в базовый. Ясно, что такой существенный для практики вопрос нуждался в однозначном законодательном решении. Учитывая, что многие, особенно наливные и другие специализированные суда, имеют в портах весьма кратковременные стоянки, в течение которых зачастую нет времени для наложения дисциплинарных взысканий, Р.С. Рез и Д.Н. Явич в ходе обсуждения проекта нового Устава рекомендовали связать начало месячного срока давности с моментом списания члена экипажа с судна для использования отпуска или отгула за отработанные в период плавания выходные или по каким-либо другим причинам (См.: Р.С. Рез, Д.Н. Явич. Правовые формы обеспечения дисциплины труда на морском транспорте // Труды ЦНИИ морского флота. Вып. 264. Научная организация труда плавсостава. - Л.: Транспорт, 1981. - С. 11. По нашему мнению, такое решение не было принято законодателем по трем причинам. Во-первых, предлагаемый Р.С. Резом и Д.Н. Явичем способ исчисления месячного срока давности влечет за собой потерю капитаном судна дисциплинарной власти, так как списанное с судна лицо уже не находится у него в подчинении. Тем самым оно пребывает вне дисциплинарной власти капитана. При таком решении капитан не может наказать виновного и перед списанием его с судна, ибо месячный срок давности в это время еще не истекает. В то же время Р.С. Рез и Д.Н. Явич констатировали необходимость сохранить дисциплинарную власть для капитанов

судов (см.: Р.С. Рез, Д.Н. Явич. Правовые формы обеспечения дисциплины труда на морском транспорте, с. 10); во-вторых, нет смысла связывать течение месячного срока давности с моментом списания члена экипажа с судна для использования отпуска, ибо во время отпуска дисциплинарные взыскания вообще нельзя налагать. Следует отметить, что работник фактически выходит из-под дисциплинарной власти администрации и в некоторых других случаях списания с судна; в-третьих, по воспитательным соображениям неправильно, на наш взгляд, медлить с наказанием до списания виновного с судна. По той же причине было бы неправильно связывать течение месячного срока давности с моментом возвращения в базовый порт. Исходя из этих соображений нами было внесено предложение предусмотреть исчисление месячного срока давности с момента возвращения судна из плавания (рейса) в первый советский порт (см.: Пыльд Ю. Применение дисциплинарных взысканий в морском флоте, с. 32).

12. См.: Трудовые права работников водного транспорта /Ф. Канбиолоцкий, В. Лаптев, Р. Сасова, В. Шейн. - М.: Профиздат, 1973. - С. 101; Пляхин Н. В. Дисциплинарная ответственность рабочих и служащих. - М.: Юрид. лит., 1978. - С. 11-12.
13. См.: Абзац 2 п. 29 Устава о дисциплине работников речного транспорта СССР // СП СССР. - 1966. - № 24. - Ст. 214. В настоящее время действует Устав о дисциплине работников речного транспорта СССР, утвержденный постановлением Совета Министров СССР от 26 августа 1985 года № 812 (СП СССР. - 1985. - № 27. - Ст. 139). Следует отметить, что абзац 1 п. 31 этого устава запрещает наказывать работников речного транспорта как во время плавания по внутренним водным путям СССР, так и в период заграничного плавания.
14. См.: Р.С. Рез, Д.Н. Явич. Правовые вопросы обеспечения дисциплины труда на морском транспорте, с. 10.
15. В настоящее время дезертирство утратило свою значимость и встречается как редкое исключение. Социалистические преобразования общества устранили причины массового бегства матросов на иностранные суда. Поэтому Г.Г. Иванов совершенно правильно относит дезертирство к числу проблем внутренней дисциплины судна (см.: Г.Г. Иванов. Правовой режим портов. - М.: Транспорт, 1971. - С. 28).
16. См.: Пункт 7 Письма Министерства морского флота СССР от 3 сентября 1984 года № 15/689 "О применении Устава о дисциплине работников морского транспорта". В дальнейшем - Разъяснения ММФ СССР.
17. Утверждено приказом ММФ СССР от 12 февраля 1957 года № 43 // Сборник нормативных актов о транспорте. В 3 частях. Часть 2 / Под ред. Н. А. Баженова и К.С. Павлищева. - М.: Юрид. лит., 1985. - С. 215-223. В дальнейшем - ШПРАМС.

18. Аналогичные трудности существовали и в период действия Устава 1964 года. Различием являлось лишь то, что в это время месячный срок давности исчисляли с момента прибытия в советский порт не судна, а члена его экипажа.
19. См.: Бюллетень Госкомтруда. - 1984. - № II. - С. II.
20. Ведомости Верховного Совета СССР. - 1962. - № 46. - Ст. 467.
21. См.: Международная конвенция по охране человеческой жизни на море 1960 года. - Л.: Транспорт, 1963.
22. См.: Часть I ст. 40 Кодекса торгового мореплавания Союза ССР // Ведомости Верховного Совета СССР. - 1968. - № 39. - Ст. 351.
23. Предложение об исчислении месячного срока давности со дня получения администрацией от товарищеского суда решения относительно постановки вопроса о применении мер дисциплинарного взыскания было сделано И.Я. Мяллем уже в 1968 году / См.: И. Мялл. Практика применения трудового законодательства // Советское право. - 1968. - № 5. - С. 284/. Это предложение реализовано в абзаце I п. 33 Дисциплинарного устава органов внутренних дел / См.: Ведомости Верховного Совета 1984 года, приложение к № 19/.
24. См.: Бюллетень Госкомтруда. - 1960. - № 7.
25. См.: Käis, L. Vastutus töödistsipliini rikkumiss eest. - Tallinn: Eesti Raamat, 1974. - Lk. 43.
26. См.: Mäll, J. Tööliste ja teenistujate distsiplinaarvastutussest, lk. 130.
27. По нашему мнению, целесообразность установления такого обязательного согласования беспорна.
28. См.: Пункт 8 Положения о льготах для рабочих и служащих, совмещающих работу с обучением в учебных заведениях // СП СССР. - 1983. - № 4. - Ст. 13.
29. СП СССР. - 1977. - № 6. - Ст. 33.
30. Абзац 3 п. 31 Устава 1964 года предусматривал невозможность наложения дисциплинарного взыскания позднее шести месяцев со дня совершения проступка, не включая время производства по уголовному делу. В период действия Устава 1964 года иногда проступок, хотя и обнаруженный в течение шести месяцев со дня его совершения, оставался без наказания, поскольку судно возвращалось в советский порт по истечении этого срока. Такое положение создавалось в случае длительного заграничного плавания. Поскольку причины просрочки шестимесячного срока в таком случае имели объективный характер, будучи обусловленными спецификой мореплавания, мы считали целесообразным предусмотреть для подобных ситуаций приостановление течения этого срока со дня обнаружения проступка и по день возвращения судна в первый советский порт. / См.: В. Пыльд. Применение дисциплинарных взысканий в морском флоте, с. 35/. Однако предусмотренный абзацем 3 п. 33 Устава годичный

срок давности представляется более целесообразным, чем выработанный нами способ исчисления шестимесячного срока давности.

31. См.: Абзац 3 п. 37 Устава о дисциплине работников железнодорожного транспорта СССР // СП СССР. - 1985. - № 24. - Ст. 123; абзац 2 п. 31 Устава о дисциплине работников речного транспорта СССР // СП СССР. - 1985. - № 27. - Ст. 139; абзац 2 п. 33 Устава о дисциплине работников флота рыбной промышленности СССР // СП СССР. - 1986. - № 3. - Ст. 17; абзац 3 п. 35 Устава о дисциплине рабочих и служащих судов обеспечения Военно-морского флота // СП СССР. - 1986. - № 5. - Ст. 31.

С О Д Е Р Ж А Н И Е

	Стр.
Х. КЯРТНЕР. Основные социально-экономические права граждан СССР	3
И. КООЛЬМЕЙСТЕР. Права и свободы граждан в области природопользования	17
И. ЛУКАШУК, Р. МИЛЛЕРСОН. Международно-противоправное поведение	38
Э. РАХУМАА. Консульские уставы СССР и урегулирование функций, связанных с содействием развитию гражданского и военного мореплавания	52
Ю. ПЫЛЬД. Доставка в местонахождение судовладельческой организации моряков, уволенных или отстраненных от работы за совершение правонарушения	60
Ю. ПЫЛЬД. Сроки давности как гарантии обоснованности привлечения работников плавсостава судов морского флота к дисциплинарной ответственности	68