

34
А-3

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М. В. ЛОМОНОСОВА
Юридический факультет

На правах рукописи

В. И. ИГИТОВ

**Административноправовые
и общественные меры воздействия
в области охраны советского
общественного порядка**

Автореферат диссертации
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель
доктор юридических наук профессор Ю. М. КОЗЛОВ

ИЗДАТЕЛЬСТВО МОСКОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА
1965

В Постановлении ЦК КПСС «О мерах по дальнейшему развитию юридической науки и улучшению юридического образования в стране» определяются главные направления, на которых в настоящее время должны быть сосредоточены усилия юридической науки. Постановление отмечает, что «до последнего времени юридическая наука... не изучала должным образом вопросы эффективности применения мер уголовного наказания и общественного воздействия, не уделяла достаточного внимания проблемам исправления и перевоспитания правонарушителей, дальнейшему совершенствованию деятельности органов прокуратуры, суда и охраны общественного порядка»¹.

В этой связи большое практическое и теоретическое значение приобретает разработка вопросов обеспечения образцового общественного порядка в стране.

В период развернутого строительства коммунистического общества обеспечение и охрана общественного порядка стали общенародной задачей, и ее решают как государственные органы, так и общественные коллективы граждан, разумно сочетая юридическое и моральное воздействие.

Меры, применяемые различными органами и коллективами, часто сочетают в себе черты государственного и общественного характера. Практика выработала уже сейчас много конкретных форм этого сочетания. В области обеспечения советского общественного порядка взаимодействие государственных и общественных форм проявляется, пожалуй, наиболее широко и многообразно. Поэтому несомненный интерес представляет исследование проблемы сочетания административноправовых и общественных мер воздействия в этой сфере осуществления советского государственного управления. Имеется уже достаточное количество фактических данных, позволяющих не только проанализировать практику сегодняшнего дня, но и сделать определенные выводы о тенденциях и путях развития этого сочетания.

В специальных исследованиях советских административистов освещались только отдельные стороны процесса применения административных и общественных мер воздействия в области охраны общественного порядка (Ямпольская Ц. А., Лунев А. Е., Евтихийев И. И., Козлов Ю. М., Власов В. А.). При этом, до сих пор отсутствует единое мнение о содержании понятия общественного порядка, не выяснена сущность мер, сочетающих юридические и

¹ Насущные задачи юридической науки. «Коммунист», 1964, № 12, стр. 72.

моральные элементы, нет четкой классификации общественных мер воздействия, не определен объем содержания самого общественного воздействия и т. п.

Сказанным определяется выбор темы настоящей диссертации.

При освещении основных вопросов темы диссертантом использованы труды В. И. Ленина, партийные документы, необходимый нормативный материал, советские и зарубежные литературные источники, а также практика работы по обеспечению общественного порядка (материалы работы государственных органов и общественных организаций Кемеровской, Тамбовской, Воронежской, Саратовской, Московской областей и Алтайского края, а также городов Москвы, Ленинграда, Волгограда и др.).

Кроме введения, обосновывающего выбор темы и ее актуальность, диссертация содержит три главы и заключение.

Первая глава — Советский общественный порядок и основные способы его обеспечения — посвящена вопросам понятия советского общественного порядка, дальнейшего сужения сферы административного принуждения и повышения роли общественного воздействия в области его обеспечения.

Термин «советский общественный порядок» встречается очень часто в законодательстве, в практике и в литературе, однако единое мнение о содержании этого понятия отсутствует. Это приводит к различному толкованию природы и характера норм, регулирующих эту сферу общественных отношений, к различному определению объема самих регулируемых отношений. Отсутствие четкого определения общественного порядка не способствует правильной организации работы государственных и общественных органов по обеспечению соблюдения всеми гражданами правил поведения в общественных местах и в быту. Отсутствие единообразного понимания общественного порядка вызывает издание большого числа разноречивых решений местных органов власти по вопросам его охраны.

В настоящее время в литературе встречаются (например, Ю. А. Соколов) широкое и узкое толкования общественного порядка. По мнению диссертанта, широкое толкование, приводит к отождествлению его с правопорядком и другими общественными категориями и, кроме того, не дает возможности определить существенные признаки, характеризующие самостоятельное значение данной категории. Узкое толкование не охватывает всех отношений, составляющих сферу понятия общественного порядка и, кроме того, приводит к мнению, что правовой общественный порядок регулируется только нормами административного права, с чем вряд ли можно согласиться.

Правда, из анализа отдельных правовых актов и практики можно заключить, что общественный порядок — это совокупность отношений, возникающих в общественных местах и регулируемых административноправовыми нормами с целью обеспечения правильного соблюдения правил поведения в обществе. Однако

такое понимание не исчерпывает и не охватывает всех отношений и регулирующих их норм, составляющих содержание данного понятия.

В диссертации приводится анализ основных правовых актов по вопросам общественного порядка и точек зрения различных авторов.

На основании этого анализа делается вывод, что советский общественный порядок — это система определенных общественных отношений, а также совокупность норм, регулирующих складывающиеся в данной сфере отношения, система определенных правил поведения. При этом выясняется как характер указанных отношений, так и сущность регулирующих их норм.

Объем содержания общественного порядка определяют: 1) отношения, возникающие в общественных местах в связи с обеспечением соблюдения установленных в этих местах правил поведения (в частности, в связи с их нарушением); 2) отношения, не связанные своим возникновением с общественными местами, но ограничивающиеся кругом субъектов, между которыми они возникли (затрагивающие интересы окружающих, мешающие их обычному занятию, либо заключающие в себе возможность или влекущие нарушения правил, установленных в общественных местах); 3) отношения, возникающие при нарушениях обычного порядка, т. е. порядка, который установился в связи с соблюдением социалистических обычаев.

Таким образом, общественный порядок обнимает отношения, возникающие не только в общественных местах, но так или иначе с ними связанные.

С точки зрения характера норм, регулирующих возникающие отношения, общественный порядок представляет собой: 1) порядок, урегулированный правовыми нормами (административноправовыми и уголовноправовыми); 2) порядок, урегулированный моральными нормами и 3) порядок соблюдения сложившихся в социалистическом обществе обычаев по поводу должного поведения.

К сфере, регулируемой уголовноправовыми нормами, относятся все те уголовно наказуемые деяния, которые совершаются в общественных местах, а также бытовые преступления, либо влекущие беспорядки в общественных местах, либо задевающие интересы окружающих.

К административноправовой сфере общественного порядка относятся все отношения, возникающие в общественных местах по поводу несоблюдения правил поведения, устанавливаемых решениями местных органов власти с административными санкциями. Обычный общественный порядок регулируется, как правило, административноправовыми нормами, содержащими меры административного предупреждения, а также нормами коммунистической нравственности.

Цель регулирования возникающих в сфере общественного порядка отношений заключается в обеспечении нормальной деятель-

ности предприятий, учреждений и организаций, нормального трудового процесса и отдыха трудящихся, а также охраны прав и интересов жизни и здоровья, чести и достоинства всех советских граждан при посягательстве на них со стороны антиобщественных элементов.

«Советский общественный порядок» близок таким понятиям, как «государственная безопасность», «общественная безопасность». В диссертации анализируются различия этих понятий, а также то общее, что есть между ними. Приводятся доводы, почему нельзя смешивать эти понятия, поскольку все они являются самостоятельными категориями, объединяющими специфические виды общественных отношений.

По мнению диссертанта, соблюдение правил поведения в общественных местах, определяемое требованиями административно-правовых норм, составляет основу содержания общественного порядка. Поэтому понятие его определяется как совокупность и определенная система общественных отношений, возникающих в общественных местах, либо связанных при появлении и обеспечении их с общественными местами (или большим кругом лиц, не являющихся субъектами этих отношений), регулируемых нормами советского административного права (в отдельных случаях уголовноправовыми), а также нормами морали и социалистическими обычаями в целях обеспечения нормальных условий жизни и деятельности всего советского общества и отдельных его членов и охраняемых специальными государственными органами, определенными общественными организациями и всеми гражданами.

Общественный порядок обеспечивается государственными органами и общественными коллективами. Государственно-общественные способы его обеспечения знают множество форм осуществления и разнообразие мер, применяемых как государством, так и общественностью. Выполнение функции охраны общественного порядка государством и общественностью выражает общую тенденцию перерастания советского государства в организацию коммунистического самоуправления. Эта тенденция выражается в двух конкретных формах: а) общее сужение государственноправовых методов и форм регулирования общественного порядка и б) повышение роли общественного воздействия, покоящегося, в основном, на моральных критериях. Сужение государственного регулирования идет за счет сокращения сферы применения уголовноправовых и административноправовых методов. Этот процесс не свидетельствует о принижении значения государственного принуждения в современный период. Разумеется, характер государственного принуждения в общенародном государстве существенно меняется, но оно занимает значительное самостоятельное место при обеспечении образцового общественного порядка. Сужение сферы государственного регулирования является одним из условий гибкого сочетания государственных и общественных способов в области его охраны. Это сужение идет прежде всего за счет общего сужения уголовно-

правовой сферы, которое проявляется в трех основных направлениях: а) полного отпадения, либо замены уголовного наказания мерами административного или общественного воздействия, б) смягчения уголовного наказания, в) сочетания уголовного наказания с мерами общественного воздействия.

Говоря о своеобразных путях развития административного принуждения, необходимо прежде всего отметить, что в отличие от уголовноправовых методов воздействия административноправовые являются в большей степени предупредительными. Их применение предупреждает не только совершение административных правонарушений, но и преступлений. Его общепредупредительный характер свидетельствует о том, что административноправовое регулирование будет сужаться прежде всего за счет общего сужения сферы государственного принуждения, но одновременно будет (условно говоря) расширяться за счет сужения сферы уголовноправового регулирования. С другой стороны, административноправовое регулирование будет сужаться за счет неуклонного возрастания значения моральных методов регулирования общественных отношений.

Сужение сферы административного принуждения в настоящее время выражается: а) в сужении сферы применения административных санкций, б) в расширении возможности альтернативного выбора государственных органов, либо общественных коллективов для рассмотрения административных дел, в) в широкой возможности замены административных взысканий общественными мерами воздействия, г) в зависимости, в ряде случаев, административноправового воздействия от общественно-морального.

За счет этого сужения все больше возрастает роль общественных методов регулирования в сфере обеспечения общественного порядка. Правда, это не является порождением настоящего периода. Принцип общественного участия в управлении делами государства — один из основных ленинских принципов развития советской социалистической демократии и осуществляется с момента возникновения советского государства.

Новый этап повышения роли советской общественности в обеспечении общественного порядка заключается в самостоятельном осуществлении общественными коллективами полномочий, ранее целиком принадлежащих органам государства.

В настоящее время общественные формирования, созданные для обеспечения общественного порядка, достаточно самостоятельны в решении многих вопросов, наделены широкими полномочиями. Поэтому дальнейшее их развитие должно идти в направлениях: а) расширения круга рассматриваемых вопросов, б) повышения организационной самостоятельности, в) стабилизации и большей правовой регламентации их процессуального положения.

Представляется, что конкретные пути повышения роли общественного воздействия связаны: а) с предоставлением гражданам возможности выбора органа (государственного или обществен-

ного) для разрешения возникшего дела, б) с расширением возможности участия общественности в правотворческой деятельности государства, в) с привлечением представителей общественных коллективов к деятельности государственных органов, решающих аналогичные вопросы, г) с более широкой практикой издания совместных актов общественностью и государством, д) с обязательным исполнением госорганами общественных мер-рекомендаций, адресованных этим органам, е) с изданием нормативных актов государством, регламентирующих в общем плане порядок привлечения к общественной ответственности, процессуальный порядок рассмотрения дел общественностью и применения ею мер воздействия.

Повышению роли общественного воздействия будет также способствовать развитие неправовых форм и методов деятельности государственных органов.

В этой же главе отмечаются отдельные характерные черты развития общественных начал в области обеспечения общественного порядка в странах народной демократии.

Кроме того, отмечая, что сужение сферы административноправового регулирования и повышение роли общественного проявляются в процессе сочетания того и другого как в государственной деятельности, так и в общественной, намечаются конкретные пути развития этого процесса и формы, в которых он уже сейчас имеет место.

Во второй главе — Особенности административноправовых мер воздействия в области обеспечения общественного порядка — рассматриваются вопросы, посвященные сущности и системе административноправовых мер, сущности и основаниям административной ответственности, а также субъектам применения указанных мер.

В настоящее время государственное воздействие остается еще основным при охране общественного порядка от правонарушений. Важным способом его обеспечения является административноправовой способ, определяемый государственновластным характером полномочий органов, а также применением административноправового воздействия (административного принуждения). Административное принуждение не сводится к применению принудительных мер только в отношении правонарушителей; это, в частности, отличает его от уголовноправового регулирования. Однако имеют место и многие другие различия между названными способами.

В работе подчеркивается государственный, властный, юридический односторонний характер применяемых мер воздействия. Это характеризует меры административного воздействия как принудительные меры, применяемые органами государства, как правило, во внесудебном порядке в целях защиты прав и интересов советских граждан, нормальных условий их работы и отдыха, а также нормального ритма деятельности государственных и общественных организаций. Охрана общественного порядка предполагает нарушение или возможность нарушения правил поведения со сто-

роны лиц. Эти нарушения могут быть уже совершенными, либо совершающимися, поэтому в сфере охраны его могут применяться меры, характеризующие административную ответственность, или меры, имеющие целью предотвратить наступление вредных последствий совершаемого деяния. Существуют еще и такие административные меры, которые не связаны с правовыми санкциями; они содержатся в диспозициях правовых норм, поскольку применяются при отсутствии правонарушения. Это — административнопредупредительные меры воздействия.

Диссертантом обосновывается правильность классификации всех мер административного воздействия на административные взыскания, меры административного пресечения и меры административного предупреждения². При этом имеется в виду, что взыскания — это меры за совершенные правонарушения; меры пресечения — это меры, направленные против совершаемого проступка для предотвращения вреда; меры предупреждения — это меры, применяемые, когда проступка нет, но могут наступить вредные последствия в силу сложившихся условий. Обеспечение общественного порядка предполагает возможность применения всех видов мер административного воздействия. Меры пресечения и административного предупреждения лишены элементов наказания.

В главе приводится правовая характеристика всех мер административного воздействия в области обеспечения общественного порядка. Диссертант уделяет большое внимание тем мерам, которые, хотя и относятся по определяющим признакам к административным мерам, но содержат отдельные элементы сочетания государственных и моральных черт. В связи с тем вниманием, которое уделяется в диссертации развитию процесса сочетания государственных и общественных начал в сфере общественного порядка, при характеристике мер административного воздействия подчеркиваются проявляющиеся в них уже сейчас моральные черты, а также направления, по которым эти черты должны развиваться дальше. Предлагается, например, усилить эффективность влияния административных штрафов обязательным сообщением по месту работы о их наложении, т. е. придать этой мере более общественный характер. Администрация по месту работы нарушителя должна фиксировать применение этой меры так же, как и других серьезных мер административных взысканий, в трудовых документах. В противном случае ослабляется действенность штрафов и их воспитательное значение. При характеристике исправительных работ и административных арестов высказывается мысль о преимуществе последних перед давно изжившей себя и должной прекратить свое существование мерой «исправительные работы».

² Подробнее см. М. И. Еропкин. О классификации мер административного принуждения. Сб. «Вопросы административного права на современном этапе». Госюриздат, М., 1963, стр. 60—69.

Последняя мера применяется в практике редко и по существу является завуалированной формой штрафа. При административном аресте в отличие от исправительных работ главное не в использовании на физических работах, а в самом аресте, в изоляции от коллектива. Об этом обязательно узнает весь коллектив, в котором живет или работает нарушитель, и проступок получает общественную оценку, что имеет большое значение как для самого нарушителя, так и для окружающих его неустойчивых элементов.

По мнению диссертанта, применяемое против тунеядцев выселение в специально отведенные местности по приговору народного суда или по общественному приговору является государственно-общественной мерой с преобладанием государственных черт. Поэтому она также должна быть отнесена к мерам административного взыскания, хотя в ней и сочетаются государственные и общественные начала. Применяемое против тунеядцев предупреждение о выселении может быть и рекомендательной мерой, и самостоятельной (когда предупреждения достаточно для того, чтобы лицо перестало вести паразитический образ жизни). Выселение тунеядцев может сопровождаться конфискацией имущества, нажитого нетрудовым путем, однако на практике последняя применяется редко. Объясняется это, в частности, тем, что применение конфискации слабо урегулировано законодательством, особенно с точки зрения строгого соблюдения гарантий прав личности. В этой связи высказываются предложения о том, как следует усилить эти гарантии. Высказывается также мысль о том, что такая серьезная мера как конфискация в настоящее время вообще вряд ли обоснована как мера административного взыскания (кроме конфискации предметов, запрещенных к употреблению). Это распространяется и на такую меру, как «изъятие домов, дач и других строений, возведенных или приобретенных на нетрудовые средства», которая также является разновидностью конфискации. Изъятие дач и т. д. как мера административного взыскания также слабо регламентирована в законодательстве. Такая мера вряд ли применима в административном порядке. Высказывается предложение о применении ее в гражданско-процессуальном порядке, для чего следует внести изменение в ст. 111 ГК РСФСР, предусмотрев в ней не только использование имущества и владений, находящихся в личной собственности для извлечения нетрудовых доходов и последующее безвозмездное изъятие этого имущества и владений в качестве наказания, но и возведение, а также приобретение дач, домов и других строений на нетрудовые доходы. Такой порядок более строго процессуально регламентирует применение такой меры, как безвозмездное изъятие. Пока же она на практике применяется редко, но, если и применяется, то часто проводится в жизнь с серьезными нарушениями прав и законных интересов граждан.

Диссертант обосновывает различия понятий «административная ответственность» и «ответственность в административном порядке», определяя данные понятия.

Правовые отношения при применении административной ответственности возникают с момента составления протокола о правонарушении. Основанием наступления административной ответственности является административный проступок, но при этом необходимо наличие состава проступка, так как события проступка еще недостаточно для наступления административной ответственности. Основным фактором отграничения административных проступков от других антиобщественных проявлений в сфере общественного порядка является степень общественной опасности. Признак общественной опасности присущ в этой сфере не только административным проступкам и преступлениям, но также аморальным проявлениям, поскольку для общественного порядка опасным является любое действие, наносящее или содержащее в себе общественный вред.

В связи с этим критикуется имеющая место в литературе (О. М. Якуба, В. Н. Ершов, В. А. Власов, М. А. Шнейдер, И. Дерменджиев и др.) точка зрения, что административные проступки вообще лишены общественной опасности и это их отличает от преступлений.

При определении критерия разграничения административных проступков и других антиобщественных проявлений необходимо учитывать не только степень общественной опасности, но характер объекта посягательства, хотя объект и не является при этом определяющим фактором.

Вопрос о системе мер административной ответственности очень трудно рассматривать, так как эти меры содержатся в большом количестве законодательных и других нормативных актов. Решения местных органов власти по вопросам общественного порядка кратковременны и порой разноречивы. В связи с этим необходимо, не предвешая вопроса об общей кодификации административного законодательства, кодифицировать законодательство об административной ответственности в области охраны общественного порядка. На этой основе легче будет привести в систему всё законодательство об административной ответственности. Такая постановка вопроса обоснована тем, что в сфере общественного порядка применяются наиболее серьезные меры административной ответственности и административного пресечения правонарушений.

Субъектами применения мер административного воздействия в области охраны общественного порядка являются местные Советы депутатов трудящихся, органы охраны общественного порядка (милиция), некоторые государственные инспекции, административные комиссии при исполкомах местных советов, комиссии по делам несовершеннолетних, а также в определенных случаях — народные суды или народные судьи.

При характеристике субъектов показана роль Советов в организации охраны общественного порядка и руководстве органами, осуществляющими непосредственно эту функцию. Далее речь идет

о направлениях развития новых тенденций в деятельности милиции и государственных инспекций, которым приходится решать вопросы охраны общественного порядка. Характерной является расширяющаяся практика применения органами милиции мер пресечения, при постепенном сокращении полномочий по применению административных взысканий, и особенно административных штрафов. Это представляется правильным, так как более обоснованно, когда меры наказания применяют коллективные органы, в деятельности которых находит большее отражение общественное влияние. Такими органами являются административные комиссии при исполкомах местных Советов, комиссии по делам несовершеннолетних и, в отдельных случаях, народные суды.

При этом отмечается необходимость ликвидировать существующее несоответствие республиканских Положений о комиссиях по делам несовершеннолетних общесоюзному акту-Указу от 21 июня 1961 года «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке». Диссертантом критикуется точка зрения о том, что комиссии по делам несовершеннолетних и административные комиссии при исполкомах местных Советов являются общественными органами (В. Д. Сорокин и др.). Порядок их создания, осуществление внешне-властных полномочий, применение мер государственного принуждения — все это позволяет считать их государственными органами, хотя в их деятельности в настоящее время находит яркое отражение процесс сочетания государственного и общественного регулирования.

В деятельности административных комиссий и комиссий по делам несовершеннолетних в настоящее время имеется много недостатков. На основании изучения практики вносятся конкретные предложения для их устранения. Что касается рассмотрения административных дел народными судами (судьями), представляется необходимым расширить практику общественной подготовки этих дел. В области охраны общественного порядка народные суды рассматривают дела об административных проступках, граничащих с преступлениями, т. е. обладающих повышенной степенью общественной опасности. Необходимо вменить в обязанность действующих советов народных заседателей участие в выяснении личности правонарушителя, а также в выяснении обстоятельств дела в целях недопущения случаев необоснованного привлечения к ответственности за мелкое хулиганство, мелкую спекуляцию и т. д.

Действенное применение всех мер административного воздействия, их воспитательное значение предполагают развитие общественных форм в деятельности всех субъектов, их применяющих.

В третьей главе — Особенности общественных мер воздействия в области охраны общественного порядка — диссертант анализирует сущность и виды мер общественного воздействия, а также субъектов их применения.

С развитием общественных форм регулирования общественных

отношений в сфере общественного порядка самостоятельными стали такие институты как «общественная ответственность», «общественные меры воздействия» и т. п. Совершенствование и расширение деятельности общественных организаций и органов по осуществлению переданных государством функций в этой области свидетельствует о развитии общественно-моральных факторов. Однако нельзя отождествлять общественную деятельность негосударственных коллективов, а вместе с этим и общественное воздействие с деятельностью и воздействием, покоящимися только на моральной основе (критикуется точка зрения Л. С. Явич, О. Ф. Шишова, Т. В. Суворовой, М. Д. Шаргородского, В. М. Горшенева, Н. М. Кейзерова и др.). В общественных мерах воздействия содержится не только моральное осуждение со стороны общественного коллектива граждан, но и осуждение со стороны государства, хотя часто опосредствованно. Этическое порицание нарушителя исходит при этом от всего общества, так как коллективное волеизъявление должно совпадать с общенародной волей при реакции на факты несоблюдения отдельными членами общества правил поведения, обязательных для всех и устанавливаемых всем обществом.

Диссертантом высказывается точка зрения, что общественное воздействие не является прерогативой негосударственных коллективов. Поэтому критикуются имеющие место взгляды о том, что последнее является моральным воздействием общественных коллективов в отношении нарушителей определенных норм поведения. Необходимо также различать понятия общественного воздействия в широком и узком смыслах. В широком смысле — это воздействие всего социалистического общества на нарушителей правил поведения, регулируемых нормами права, нормами морали и социалистическими обычаями. Такое широкое толкование данного понятия не дает возможности выделить определяющие его существенные признаки, отождествляет с другими общественными категориями. Законодательство и практика обеспечения советского общественного порядка позволяют сделать вывод о более узком толковании данного термина. Закрывающееся в нем понятие имеет смысл отождествить с понятием воздействия, осуществляемого общественными коллективами. Исходя из такого отождествления представляется возможным охарактеризовать сущность содержания общественного воздействия. Общественные коллективы олицетворяют характер общественного воздействия, так же как госорганы — государственного. Правда, его применяют и госорганы и в последнее время все шире, но все-таки в их деятельности оно не является основным, в то время как деятельность общественных организаций определяется им. Общественные коллективы используют, в основном, моральное воздействие, но они же, в определенных случаях, применяют формы, присущие государству, т. е. юридические. Однако это не колеблет их основы.

Таким образом, общественное воздействие определяется как

система методов осуществления деятельности советских общественных коллективов по применению общественных мер воздействия в отношении нарушителей правопорядка, правил социалистического общежития и социалистических обычаев, природа и характер осуществления которых покоится преимущественно на моральных критериях.

Характер общественного воздействия проявляется в общественных мерах, применяемых, главным образом, негосударственными коллективами, а также и госорганами. Природа мер, используемых общественностью, различна (в основном, моральная, но иногда и юридическая, в тех случаях, когда общественность применяет меры, ранее используемые только государством). Диссертантом подчеркивается, что следует различать природу мер, применяемых общественностью, и норм, устанавливающих эти меры. Общественные меры воздействия устанавливаются правовыми нормами, а также нормами общественных организаций. Нормы общественных организаций коренным образом отличаются от правовых. Прежде всего, общественные нормы не имеют правового характера; сами по себе они не могут стать правовыми без санкционирования государством. Характеризуются и другие различия.

В связи с этим в работе критикуется точка зрения о взаимном сближении в настоящее время норм права и норм общественных организаций (В. В. Кравченко).

Нормы общественных организаций, отличаясь от норм права, в то же время отличаются и от норм морали.

Разделяя мнение о некоторых общих чертах общественной и государственной ответственности, диссертант дает их коренные различия при определении того и другого видов ответственности.

На основании изложенного характеризуются различия в общем плане между мерами государственного и общественного воздействия. При этом учитываются имеющиеся в литературе точки зрения (И. С. Самощенко, О. Ф. Шишов, М. Т. Баймаханов, Н. А. Огурцов и др.). Общественные меры воздействия очень многообразны. Их характеристика должна исходить прежде всего из стройной классификации. Единой классификации до сих пор нет. Правда, есть попытки сгруппировать их определенным образом (Н. А. Огурцов, М. Т. Баймаханов), но они, по мнению диссертанта, неудачны, так как не охватывают всех мер в силу либо односторонности, либо разноплановости избранных критериев классификации.

На основании изучения практики применяемых общественностью мер воздействия последние предлагается сгруппировать в зависимости от: а) сферы их влияния; б) характера воздействия; в) характера обеспечиваемых отношений; г) субъектов применения. Далее меры подразделяются на (1) внутриорганизационные и внешневластные (меры вовне); (2) внешневластные — на общепрофилактические и общественно-обязывающие; (3) общественно-

обязывающие — на меры взыскания и пресечения; (4) меры взыскания — на моральные, меры, сохраняющие юридические черты, и меры, сочетающие элементы моральных и юридических черт; (5) все общественные меры (в зависимости от субъектов применения) — на меры, применяемые общественными коллективами — помощниками госорганов в обеспечении общественного порядка, и меры, применяемые общественными организациями, самостоятельно осуществляющими эту функцию наряду с органами и представителями государства.

Все названные категории состоят из определенных групп мер, каждая из которых характеризуется и при этом выясняется ее роль на примерах и обобщениях практики. Особое внимание уделяется мерам, сочетающим черты морального и юридического характера (например, новым мерам, предусмотренным Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 23 сентября 1963 года «О внесении дополнений и изменений в Положение о товарищеских судах»)³.

В юридической литературе, как показано в диссертации, идет оживленная полемика о сущности штрафа и обязанности возместить ущерб за причиненный вред, применяемых товарищескими судами. Диссертант придерживается точки зрения, что применение этих мер является использованием общественностью мер юридического характера.

В диссертации высказывается мысль о том, что развитие общественного регулирования приведет к разделению всех общественных организаций, самостоятельно осуществляющих функцию охраны общественного порядка на организации, которые будут осуществлять деятельность по пресечению совершающихся антиобщественных проступков и предупреждению наступления вредных последствий, и организации, применяющие общественные меры воздействия за уже совершенные проступки. Меры, содержащие элементы юридических свойств, будут сохраняться в арсенале методов осуществления деятельности по пресечению правонарушений, т. е. в деятельности народных дружин по охране общественного порядка и им подобных формирований. Товарищеские суды будут развиваться как органы общественности, применяющие меры воздействия за совершенные проступки и другие антиобщественные проявления.

Уже сейчас и те и другие коллективы накопили богатый опыт применения мер воздействия и являются основными организациями общественности, которые вместе с государственными органами охраняют общественный порядок. Деятельность их постоянно совершенствуется. В диссертации приводится обзор литературы, посвященной развитию и современному положению добровольных народных дружин и товарищеских судов. На основе анализа практики и законодательства исследуются основные тенденции и пути

³ См. Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1963, № 43, стр. 750.

их развития и совершенствования. Критикуется мнение о том, что народные дружины и товарищеские суды в настоящее время обладают широкой компетенцией и увеличивать ее не представляется необходимым. По мнению диссертанта, развитие этих коллективов будет идти именно по пути расширения круга подведомственных им вопросов. Что касается их прав и применяемых мер, то, действительно, их следует признать достаточными. Для совершенствования деятельности и возрастания роли, например, добровольных народных дружин следует более четко закрепить их массовый характер (в противовес мнению о необходимости их сокращения), следует расширить практику создания дружин по территориальному признаку (по микрорайонам), создать координирующий центр (например, республиканские штабы ДНД). Нужно прислушаться к требованиям, предъявляемым практикой, так как действительно такой центр мог бы координировать работу на местах, а также распространять передовой опыт лучших коллективов и т. д.

Сейчас координирующую роль выполняют республиканские министерства охраны общественного порядка, что вряд ли можно признать правильным. В диссертации, кроме этого, вносятся конкретные предложения о формах поощрения дружинников (в дополнение к существующим), а также предложение о принесении присяги при вступлении в народную дружину. На анализе практических обобщений и примеров характеризуются наиболее серьезные и распространенные недостатки в деятельности народных дружин и намечаются пути их искоренения.

Близкими народным дружинам по характеру осуществляемых мероприятий являются отряды юных друзей милиции (ЮДМ). Их деятельность заслуживает пристального внимания со стороны комсомольских органов и органов охраны общественного порядка. В диссертации аргументируется предложение об издании Положения о ЮДМ, о закреплении в нем прав и обязанностей членов отрядов.

Совершенствование уже имеющихся форм позволило бы отрядам ЮДМ стать серьезной силой в борьбе с нарушениями общественного порядка детьми и подростками.

В диссертации подробно анализируется деятельность товарищеских судов в области охраны общественного порядка. Приводятся обобщения практики, и на этой основе предлагаются для усиления их роли конкретные формы расширения их полномочий.

В сфере общественного порядка создается большое количество общественных советов (они называются: районные советы по охране общественного порядка, советы по обеспечению общественного порядка, общественные советы микрорайонов, советы старейших коммунистов и т. д.), которые часто подменяют деятельность добровольных народных дружин и товарищеских судов. В диссертации показаны положительные примеры их деятельности и многие недостатки.

Бурное развитие общественного регулирования советского общественного порядка вызвало широкие отклики в буржуазной прессе и юридической литературе. Независимо от того, более или менее злобными и лживыми являются попытки объяснить сущность и характер деятельности общественности, все они базируются на непонимании процесса перерастания советской государственности в коммунистическое общественное самоуправление и связанной с этим передачей многих функций государственных органов общественности.

В Заключении диссертации формулируются общие выводы, предложения и рекомендации.

* *
*

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. О сфере правового регулирования в области обеспечения общественного порядка. «Вестн. Моск. ун-та», сер. Право, 1964, № 2.

2. О природе мер воздействия, применяемых общественностью в области охраны общественного порядка. «Советское государство и право», 1963, № 11.

3. Новое в правовой пропаганде (в соавторстве с практически работниками). «Советская юстиция», 1964, № 16.

4. Уведем с кривой дороги (о воздействии комсомола на несовершеннолетних правонарушителей). «Комсомольская жизнь», орган ЦК ВЛКСМ, 1964, № 6.

5. Меры общественного воздействия и их роль в борьбе за законность в управлении. Раздел комплексной монографии «Совершенствование демократических принципов в советском государственном управлении», сдана в производство (издательство МГУ).

280710

Центральная научная
библиотека
Академии наук Киргизской ССР

Сдано в набор 5.IV 1965 г. Подписано к печати 10.IV 1965г.
Л-49208 Формат 60×90^{1/16} Объем 1,0 печ. л. Заказ 1395 Тираж 200 экз.

Типография Изд-ва МГУ (филиал). Москва, проспект Маркса, 20