

отношений, которая должна быть наполнена реальным содержанием в виде реального поведения сторон. Таким образом, монистическая концепция отождествляет объект правоотношения с другим его обязательным элементом – реальным поведением сторон, лишая при этом объект правоотношения самостоятельного правового значения.

В этой связи наибольшее распространение в научной и учебной литературе получила плюралистическая концепция объектов правоотношений, согласно которой к объектам правоотношений следует отнести материальные блага, нематериальные блага, действия субъектов правоотношений или их результаты.

Материальные блага представляют собой недвижимое и движимое имущество, вещи, другое имущество и т. п. В основном такие объекты характерны для гражданско-правовых отношений. К нематериальным благам относят жизнь, здоровье, честь и достоинство человека, его свободу и безопасность, неприкосновенность личности и др. Ими также являются произведения искусства и литературы, научные открытия, изобретения, которые представляют собой результаты духовного творчества людей.

При таком подходе интересы сторон правоотношений могут быть направлены на разные объекты – материальные блага, нематериальные блага, ценные бумаги, документы, культурные ценности и иные нематериальные результаты человеческого труда. Следовательно, у каждой стороны будет свой объект правоотношения, а их количество станет зависеть от количества сторон и их интересов. Для одной стороны это может быть результат труда в виде ремонта квартиры, перевозки пассажиров, переданный конкретный товар или оказанная услуга, а для другой – его оплата. По этой причине данная концепция получила название плюралистической.

Анализируя проблемный вопрос отнесения человека к объектам правоотношения, следует исходить из того, что человек, на первый взгляд, действительно может выступать его объектом, например при обмене военнопленными, при переходе футбольного игрока в другой футбольный клуб. Правильнее было бы полагать, что в соответствующих правоотношениях объектом является не человек, а действия сторон или их результаты (действия по передаче военнопленных, заключение трансферного контракта между клубами об условиях перехода футболиста и т. п.). Это связано с тем, что на современном этапе развития общественных отношений человек ни при каких обстоятельствах не может выступать в качестве объекта правоотношений, так как исходя из конституционных положений он является высшей ценностью и целью государства. Тем не менее в истории рабовладельческого периода существования государства и права известны случаи, когда раб считался вещью, выступая в качестве объекта правоотношения. Так, например, было в Древнем Риме.

Что касается возможности существования правоотношения без объекта, то сторонники такой точки зрения считают, что к безобъектным правоотношениям можно отнести правоотношения гражданства, государственной службы и т. п. Это означает, что в данном случае объект не является обязательным элементом структуры безобъектных правоотношений. Однако правоотношения не могут существовать без объекта и субъекта. В этой связи является справедливым утверждение О.С. Иоффе о том, что «права, не имеющие своего объекта, права, которые ни на что не направлены, лишены всякого смысла для носителя этих прав и не являются поэтому правами в действительном значении этого слова».

Дискуссионным в теории права является вопрос признания абсолютных и общих правоотношений, возникающих по поводу абсолютных субъективных прав и обязанностей. В таких правоотношениях обязанность неограниченного круга лиц заключается в необходимости воздерживаться от нарушения субъективного права управомоченного лица. Однако большинство ученых отрицают существование абсолютных и общих правоотношений, справедливо утверждая, что правоотношения всегда конкретны, их субъекты персонифицированы и обладают взаимными субъективными правами и обязанностями.

Таким образом, современная юридическая наука характеризуется наличием двух научно обоснованных общепринятых основных концепций объектов правоотношений: монистической и плюралистической. Вместе с тем существует необходимость дальнейшего научного осмысления ряда дискуссионных положений, признающих поведение в качестве объекта правоотношения; связанных с правоотношениями без объекта, абсолютными правоотношениями и т. п.

УДК 351.74(09)(476)

В.А. Данилов

ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИОННО-СТРУКТУРНОГО РАЗВИТИЯ НКВД – МВД БЕЛАРУСИ В ПОСЛЕВОЕННЫЕ ГОДЫ (1944–1953 гг.)

Исторически сложилось так, что в системе государственного управления органы МВД играли значительную роль. Еще в Российской империи структуры МВД выполняли ряд обязанностей, далеких от борьбы с преступностью. Например, в их задачи входило поддержание в порядке мостов и дорог, обеспечение рекрутского набора, надзор за соблюдением межконфессионального мира, за строительством и даже за оспопрививанием населения.

В советский период органы внутренних дел находились в процессе постоянного организационного и структурного развития. Это было связано с непрерывной сменой обстановки в стране и оперативно-служебных задач. В 20-х и начале 30-х гг. происходил поиск оптимальных форм организации органов внутренних дел. В первую очередь учитывалось ленинское пожелание о том, чтобы советская милиция ни в коем случае не походила на царскую полицию.

Результатом стали важные структурные изменения в ведомстве в начале 30-х гг. В декабре 1932 г. было образовано Главное управление рабоче-крестьянской милиции, утверждены Положение о нем и штаты отделений милиции. Наиболее серьезная реорганизация, заложившая основу системы органов внутренних дел, связана с образованием 15 июля 1934 г. НКВД СССР и союзных республик. В структуру наркоматов вошли Главное управление государственной безопасности, Глав-

ное управление рабоче-крестьянской милиции (с февраля 1941 г. – Главное управление милиции), отделы записи актов гражданского состояния и пожарной охраны, позднее добавились отдел трудовых колоний для несовершеннолетних, отдел по руководству системой ИТУ, ГАИ, ОБХСС, а еще позднее – управление пограничных войск. Относительно подразделений низового уровня приказом НКВД СССР предусматривалась следующая структура районных и городских отделений НКВД: аппарат Управления государственной безопасности, отделение милиции, пожарная охрана, отделение актов гражданского состояния и секретариата с подчинением территориальному управлению или непосредственно НКВД союзных республик. Как видим, структура органов НКВД на местах была достаточно лаконична и целесообразна.

С разделением в 1941 г. наркомата на НКВД и НКГБ в соответствии с директивой НКВД СССР «О задачах органов внутренних дел и госбезопасности в связи с разделением НКВД СССР на два наркомата» на НКВД возлагались следующие функции: охрана социалистической и общественной собственности, государственных границ; организация местной и противовоздушной обороны; исполнение наказаний; борьба с детской беспризорностью и безнадзорностью; противопожарная охрана; прием, конвоирование, охрана, содержание и трудовое использование военнопленных; учет военнообязанных и запись актов гражданского состояния. Для их выполнения образовывались соответствующие подразделения в центре и на местах.

Возобновление деятельности НКВД БССР началось с освобождением республики от оккупантов. Структура центрального аппарата значительно усложнилась и состояла из Главного управления милиции, включавшего в себя ряд отделов: политический, уголовного розыска, БХСС, ГАИ, службы и боевой подготовки, записи актов гражданского состояния, виз и регистраций. Появились отделения научно-технических средств, пропаганды и агитации, комсомольской и культурно-просветительской работы, редакция газеты «На страже Октября», Управление пожарной охраны, штаб местной противовоздушной обороны и штаб истребительных батальонов, отдел кадров и др. В составе НКВД республики также действовал отдел контрразведки «Смерш».

В 1943 г. в соответствии с постановлением СНК СССР «Об усилении борьбы с детской беспризорностью, безнадзорностью и хулиганством» был создан отдел по борьбе с детской беспризорностью и безнадзорностью НКВД СССР. В НКВД БССР такой отдел появился 1 сентября 1943 г. На территории БССР отдел включал в себя подразделения при областных управлениях НКВД. В составе НКВД БССР 24 марта 1944 г. был образован отдел по делам военнопленных и интернированных, в 1946 г. преобразованный в управление по делам военнопленных и интернированных, имевшее особую структуру в областях – четыре отдела и шесть групп. Таким образом, в первые послевоенные годы установилась соответствующая ведомственным задачам структура центрального аппарата и местных органов НКВД (с марта 1946 г. – МВД). Однако в последующие годы в системе НКВД – МВД произошел ряд структурных реорганизаций, отдельные из которых повлекли за собой определенное ухудшение качества работы ведомства. В марте 1946 г. наркоматы были преобразованы в министерства. На деле реформа означала лишь смену названий (НКВД превратился в МВД) и поначалу не влекла значительных структурных изменений. Последующие реорганизации имели более серьезные последствия. В их основе лежало создание в НКВД СССР 9 августа 1945 г. ведомственной комиссии для выработки предложений по сокращению центрального и местных аппаратов НКВД. Ряд предложений комиссии носил неоднозначный характер, но в дальнейшем некоторые из них осуществлялись. В январе 1947 г. из МВД в Министерство государственной безопасности (МГБ) перешли внутренние войска и транспортная милиция. Подразделения милиции стали организовываться по войсковому принципу, на них распространялись уставы Советской армии. Относительно перевода внутренних войск сомнений не возникало: они решали специальные задачи государственной безопасности – войсковое обеспечение мероприятий по ликвидации вооруженных врагов советской власти, участие в изъятии вражеской агентуры и др. Не вызывала сомнений и целесообразность передачи из МВД в МГБ войск по охране важных объектов промышленности и пограничных войск. В апреле 1948 г. из МВД в МГБ были переданы войска по охране железных дорог, хотя актуальность подобной охраны в мирное время являлась спорной. Зато попытка слияния в единую структуру отделов уголовного розыска и отделов по борьбе с бандитизмом встретила резкие возражения практических работников и руководителей разных уровней. Передача транспортной милиции в МГБ также вызывала сомнения в своей целесообразности. В октябре 1949 г. Главное управление милиции МВД БССР, включая детские комнаты милиции, перешло в состав МГБ. Таким образом, в ведении отделов по борьбе с детской безнадзорностью и беспризорностью остались только детские приемники-распределители и детские колонии, что разрушило налаженные схемы работы с безнадзорными и беспризорными детьми. Не способствовала данная реорганизация и улучшению борьбы с уголовной преступностью и повышению уровня кадров местных органов милиции.

Что касается перехода милиции в подчинение МГБ, часто, в основном в публикациях советского периода, данный шаг оправдывается тем, что эти меры были связаны с ухудшением криминогенной обстановки в стране после войны, активизацией антисоветского подполья и необходимостью усиления борьбы с политической и уголовной преступностью. На наш взгляд, данные аргументы лишены состоятельности, ибо уголовная и политическая активность к концу 40-х гг. пошли на спад, а реорганизации происходили по большей части из-за межведомственной борьбы за власть и влияние. Ряд исследователей связывают поглощение милиции органом госбезопасности давним соперничеством данных ведомств. Можно предположить, что реорганизация была обусловлена недостаточно эффективной работой милиции из-за невысокой квалификации сотрудников послевоенного набора. Однако, если принимать во внимание данные аргументы, гораздо проще, дешевле и результативнее было бы усилить внимание государства к подготовке профессиональных кадров для милиции и увеличить финансирование, что и произошло в 50-х гг.

В феврале 1950 г. Главное управление по борьбе с бандитизмом МВД БССР, сотрудники которого внесли огромный вклад в борьбу с преступностью, было реорганизовано в Главное управление МВД БССР по оперативному розыску и также передано в МГБ. Руководство МГБ в августе 1950 г. произвело серьезную реорганизацию Главного управления милиции, создав три управления – милицеейской службы (охрана общественного порядка), управление по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией и управление уголовного розыска.

Крупная реорганизация в МВД произошла в марте – апреле 1953 г., когда постановлением Совета Министров СССР «О передаче из Министерства внутренних дел СССР в Министерство юстиции СССР исправительно-трудовых лагерей и колоний» отдел детских колоний в составе Главного управления лагерей из ведения МВД СССР (и, соответственно, МВД БССР) перешел в ведение Министерства юстиции СССР.

После смерти И. Сталина 15 марта 1953 г. произошла наиболее масштабная реорганизация МВД: в результате объединения МВД и МГБ была создана единая структура – МВД.

Таким образом, в 1949–1953 гг. МВД значительно изменило свою структуру в результате передачи ряда исключительно милицеских подразделений в МГБ. Сложно сказать, насколько это отразилось на повышении эффективности борьбы с уголовной преступностью и охране общественного порядка, однако после многочисленных и, на наш взгляд, не всегда практически обоснованных преобразований негативный опыт заставил высшее руководство государства в начале 1954 г. вернуть органы охраны правопорядка в составе единого ведомства – Министерства внутренних дел. За более чем вековой период своего существования система МВД претерпела не одну реформу, и, как показывает опыт, не все из них были оправданы и послужили на пользу делу.

УДК 340.1

В.А. Дегтерёв

ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВЫХ НОРМ

Реалии современной жизни обусловили необходимость переосмысления такого понятия, как «эффективность норм права», подходов к его пониманию, теоретической разработки критериев эффективности норм права.

Эффективность права не раз становилась предметом дискуссий среди ученых. Например, в теории уголовного права проблема эффективности права является одной из важнейших проблем, ведь она непосредственно касается защиты прав и свобод граждан, обеспечения законности.

Исследование проблематики эффективности права имеет прикладное значение, так как связано с потребностью в решении практических задач по совершенствованию нормативных правовых актов, правоприменительной и правотворческой деятельности.

Вопросы действенности права как регулятора общественных отношений издавна привлекали внимание мыслителей, ученых-правоведов. Так, еще Аристотель считал, что необходимо издавать законы, которые соответствуют государственному устройству, а не подстраивать государственное устройство под создаваемые законы.

Проблемы эффективности в праве подверглись серьезной разработке в советской юридической науке. В это время главный акцент был сделан на исследовании эффективности конкретных норм права. Первоначально эффективность отождествлялась с обоснованностью самих норм права, их оптимальностью и правильностью.

В дальнейшем понятие «эффективность правовых норм» стало соответствовать результативности их действия. Таким образом, под эффективностью правовых норм, или норм права, понимали их действенность, результативность, способность оказывать влияние на общественные отношения в определенном, полезном для общества направлении.

Наиболее завершенное выражение этот подход нашел в коллективной монографии «Эффективность правовых норм», написанной В.Н. Кудрявцевым, В.И. Никитинским, И.С. Самощенко и В.В. Глазыриным.

Эффективность нормы права зависит от того, в какой степени достигнута социальная цель, положенная в основу ее действия, т. е. в какой степени она соответствует интересам, потребностям граждан, групп населения. В основе эффективности права лежит его социальная обусловленность. Всякая норма устанавливается потому, что отвечает каким-то общественным потребностям, полезна, близка интересам какой-либо социальной группы или общества в целом. Из этого следует, что термином «эффективность нормы права» обозначается соотношение между фактическим результатом действий данной нормы права и целями, соответствующими социальным интересам, для достижения которых она принималась.

Причинами неэффективности права может являться низкое качество нормативного акта (закона) либо отсутствие четкого соотношения нормативных правовых актов по юридической силе.

Существует ряд причин неэффективности права: недостатки законодательной техники, проблемы языка, стиля, терминологии, кодификации и систематизации. К этому часто приводит отсутствие грамотных специалистов в области законотворчества.

Понятие «эффективность норм права» должно учитывать разные аспекты проблемы (ценностный, правовой, социальный, экономический и др.), а также множество взаимосвязанных факторов, оказывающих влияние на эффективность норм права.

Анализ юридической литературы, посвященной проблеме эффективности правовых установлений, показывает, что содержательная сторона этого понятия все еще остается до конца не определенной. Термин «эффективный» означает действенный, оказывающий нужное действие, дающий необходимый, обычно положительный результат, т. е. дающий какой-то результат, приводящий к нужным последствиям. Кроме того, термин «действенный» подразумевает не всякий результат и не любое достижение цели, а только такой результат, который представляется оптимальным.

Таким образом, на наш взгляд, эффективность норм права – это достижение правовой нормой социально значимого результата, соответствующего целям ее принятия, целям правового регулирования. Под социальной эффективностью правовых норм следует понимать степень достижения объективно обоснованной социально обусловленной цели их принятия. Эффективность норм права выражается также в юридической действенности, экономичности, социальной полез-