

**ВОПРОСЫ
ТЕОРИИ ПРАВА,
СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ
ГОСУДАРСТВЕННОСТИ
И СОЦИАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ**

ВОПРОСЫ
ТЕОРИИ ПРАВА,
СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ
ГОСУДАРСТВЕННОСТИ
И СОЦИАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ

Выпуск IV



ИЗДАТЕЛЬСТВО ТОМСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

Томск — 1984

Вопросы теории права, социалистической государственности и социального управления: Сб. статей /Ред. В. Ф. Волович, А. И. Ким. Томск: Изд-во Томск. ун-та, 1984. — 10,8 л. — 1 р. 60 к. 500 экз. 1203020000.

В межвузовском тематическом сборнике помещены статьи профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников и аспирантов Томского, Алтайского, Кемеровского, Красноярского, Омского университетов. Представленные материалы посвящены актуальным проблемам государственного управления в условиях развитого социализма.

Для преподавателей, аспирантов и студентов высших юридических учебных заведений, а также практических работников.

Рецензент — доц. А. М. Барнашов

Редакторы: проф. В. Ф. Волович, проф. А. И. Ким

В 1203020000 48—84
177(012)—84

© Издательство Томского университета, 1984 г.

ПОНЯТИЕ СОСТАВА ПРАВОНАРУШЕНИЯ ПО СОВЕТСКОМУ ПРАВУ

П. К. БЛАЖКО

Общая теория советского права в отличие от отраслевых юридических наук¹ понятию состава правонарушения стала уделять внимание сравнительно недавно, начиная с 60-х гг. Тогда и появились некоторые специальные исследования², а в учебной литературе по теории государства и права стали выделяться отдельные параграфы и разделы, посвященные этому важному вопросу³. Раньше в общем правоведении не предпринималось серьезных попыток проанализировать правонарушения; данное понятие рассматривалось лишь в плане юридических фактов, влекущих возникновение, изменение и прекращение тех или иных правоотношений⁴.

Возросший интерес к проблеме состава правонарушения объясняется прежде всего тем, что требованиями Программы КПСС и решениями съездов партии поставлен вопрос о том, чтобы поднять на качественно более высокий уровень обеспе-

¹ См.: Матвеев Г. К. Вина в советском гражданском праве. Киев, 1955, с. 23—122; Трайнин А. Н. Общее учение о составе преступления. М.: Госюриздат, 1957; Лунев Л. Е. Административная ответственность за правонарушения. М.: Госюриздат, 1961, с. 47—53 и др.

² См.: Самошенко И. С. Понятие правонарушения по советскому законодательству. М.: Юрид. лит., 1963, с. 105—161.

³ См.: Теория государства и права /Под ред. П. С. Ромашкина, М. С. Строговича, В. А. Туманова. М., 1962, с. 428—501; Алексеев С. С. Общая теория социалистического права. Свердловск, 1964, вып. 2, с. 204—225; Общая теория советского права /Под ред. С. Н. Братуся и И. С. Самошенко. М.: Юрид. лит., 1966, с. 391—415; Теория государства и права /Под ред. А. И. Денисова. М., 1967, с. 372—379 и др.

⁴ См.: Голунский С. А., Строгович М. С. Теория государства и права. М.: Юриздат, 1940, с. 279—281; Денисов А. И. Теория государства и права. М.: Юриздат, 1948, с. 469—470; Теория государства и права /Под ред. М. П. Карева. М.: Юриздат, 1949, с. 411—412; Теория государства и права /Под ред. М. П. Карева, Г. И. Федькина. М.: Госюриздат, 1955, с. 423—425; Основы теории государства и права /Под ред. Н. Г. Александрова. М.: Госюриздат, 1960, с. 370 и др.

чение социалистической законности, искоренить нарушения правопорядка, ликвидировать преступность, устранить причины, ее порождающие⁵. Столь ответственные и сложные задачи объективно требовали расширения и углубления изучения рассматриваемого социального явления. Между тем больше давало себя знать отставание общетеоретических исследований понятия состава правонарушения от уровня разработок его отраслевыми юридическими науками.

В специальной литературе чаще всего состав правонарушения определяется как «совокупность его главных, определяющих признаков»⁶, при этом остается дискуссионным вопрос о самих этих признаках.

Например, Л. А. Сыроватская из состава правонарушения исключает объект и субъект⁷. Не признаются объект и субъект в качестве обязательных элементов состава правонарушения и в ряде других работ⁸. Аргументируется это главным образом тем, что субъект правонарушения является согласно закону предпосылкой ответственности, вытекающей из общего положения о правосубъектности, и поэтому он не может быть составной частью противоправного деяния.

Своеобразную позицию по данной проблеме занимает С. С. Алексеев. Соглашаясь в принципе с тем, что состав правонарушения должен быть четырехэлементным, т. е. включать в себя объект, субъект, объективную и субъективную стороны, он вместе с тем считает, что это понятие — «конструкция обобщающая, широкая», которая «вбирает не только элементы самого правонарушения, но и ряд других существенных фактов», куда относятся объект и субъект⁹.

Отдельными учеными для обеспечения более эффективно правового регулирования некоторых общественных отноше-

⁵ См.: Программа КПСС. М.: Политиздат, 1976, с. 106; Материалы XXIII съезда КПСС. М.: Политиздат, 1966, с. 77; Материалы XXIV съезда КПСС. М.: Политиздат, 1972, с. 204; Материалы XXV съезда КПСС. М.: Политиздат, 1978, с. 81; Материалы XXVI съезда КПСС. М.: Политиздат, 1981, с. 65.

⁶ Самошенко И. С., Фарукшин М. Х. Ответственность по советскому законодательству. М.: Юрид. лит., 1971, с. 81; Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право. М.: Юрид. лит., 1973, с. 540 и др.

⁷ См.: Сыроватская Л. А. Ответственность по советскому трудовому праву. М.: Юрид. лит., 1974, с. 69.

⁸ См.: Трайнин А. Н. Состав преступления по советскому уголовному праву. М.: Госюриздат, 1951, с. 214.

⁹ Алексеев С. С. Проблемы теории права. Курс лекций. В 2-х т.. Свердловск, 1972, т. 1, с. 388.

ний и учета специфики ответственности за нарушения норм природоохранительного законодательства выносятся за рамки состава такой важнейший его элемент, как вина¹⁰. Эта точка зрения на первый взгляд схожа с концепцией «ограниченного состава правонарушения», тоже обосновывающей ответственность без вины¹¹. Однако отличаются они друг от друга тем, что последняя касается лишь случаев, предусмотренных законом (ст. 90 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик; ст. 454 ГК РСФСР).

Представляется все же более правильной позиция ученых, считающих обязательными элементами состава объект, субъект, объективную и субъективную стороны. Она является господствующей в советской юридической науке¹². Утверждение о том, что включению субъекта в состав правонарушения препятствует признание его предпосылкой ответственности, не имеет достаточных оснований. Если согласиться с такой точкой зрения, то нельзя и вину отнести к признакам правонарушения, поскольку она тоже определяется в законодательстве как условие (предпосылка) правовой ответственности (ст. 37 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик; ст. 222 ГК РСФСР).

Неоправданной представляется и позиция сторонники которой в отказе от принципа вины видят возможность повышения эффективности правового регулирования отдельных общественных отношений. Она затрудняет учет существенных различий между правомерным и неправомерным поведением. Не

¹⁰ См.: Шор Л. М. Совершенствование договорно-правовых отношений в сфере материально-технического снабжения.— Сов. государство и право, 1973, № 1, с. 48. Краченко С. Н. Возмещение ущерба в системе средств управления охраной природы.— В кн.: Правовые проблемы управления народным хозяйством. Киев, 1976, с. 178 и др.

¹¹ Матвеев Г. К. Основания гражданско-правовой ответственности. М.: Юрид. лит., 1970, с. 5—19.

¹² См.: Теория государства и права /Под ред. Н. Г. Александрова. М.: Юрид. лит., 1968, с. 566—576; Студеникина М. С. Состав административного проступка.— Учен. зап. /ВНИИСЗ. М., 1968, вып. 15, с. 71—87; Пионтковский А. А. Курс советского уголовного права. М.: Наука, 1970, т. 2, с. 86—342; Романов В. И. Материальная ответственность колхозников. М.: Юрид. лит., 1976, с. 11; Зражевская Т. Д. Виды ответственности по советскому государственному праву.— В кн.: Проблемы совершенствования правового регулирования общественных отношений в советском социалистическом обществе. Воронеж, 1977, с. 32; Ремнев В. И. Социалистическая законность в государственном управлении. М.: Наука, 1979, с. 158; Смирнов В. Н. Внутренний трудовой распорядок на предприятии. Л., 1980, с. 148—153 и др.

меняет положения и ссыла на специфичность ответственности за нарушения природоохранительных норм.

Известно, что каждому поступку как определенному единству объективного и субъективного в деятельности человека¹³ присущи объект, объективная и субъективная стороны¹⁴. Естественно, что правонарушение как особая разновидность тех же целенаправленных актов поведения¹⁵ не может по своей структуре быть чем-то иным.

Действующее законодательство не содержит определения понятия состава, однако закрепляет ряд важнейших положений, касающихся его непосредственных признаков (ст.ст. 7, 8, 9 Основ уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик; ст.ст. 8, 37 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик и др.). Именно поэтому отсутствие хотя бы одного из них означает, что нет противоправного деяния.

Объект правонарушения трактуется в юридической литературе по-разному. Одни ученые, например, считают им норму права¹⁶, другие — регулируемые правом общественные отношения¹⁷, третьи причисляют сюда же правила социалистического общежития¹⁸, акты планирования и договоры¹⁹, правоотношения и правопорядок²⁰. Известны и работы, авторы которых, соглашаясь с пониманием объекта как определенного единства нормы и общественного отношения, подчеркивают все же главенствующую роль в нем последних²¹. Такое ут-

¹³ См.: Рубинштейн С. Л. Бытие и сознание. М.: АН СССР, 1959, с. 52; Социальная психология /Под ред. Г. П. Предвечного, Ю. А. Шерковина. М.: Политиздаг, 1975, с. 67.

¹⁴ См.: Кудрявцев В. Н. Право и поведение. М.: Юрид. лит., 1978, с. 14.

¹⁵ См.: Общая психология /Под ред. А. В. Петровского: М.: Просвещение, 1976, с. 159; Общая психология/Под ред. В. В. Богословского, А. Г. Ковалева, А. А. Степанова. М.: Просвещение, 1981, с. 131 и др.

¹⁶ См.: Святецкая Т. К. Ответственность должностных лиц в колхозах. М.: Юрид. лит., 1972, с. 50.

¹⁷ Марксистско-ленинская общая теория государства и права: Социалистическое право. М.: Юрид. лит., 1973, с. 540; Теория государства и права/Под ред. К. А. Мокичева. М.: Юрид. лит., 1970, с. 574 и др.

¹⁸ См.: Калмыков Ю. Х. Об элементах состава гражданского правонарушения, с. 26.

¹⁹ См.: Алексеев С. С. О составе гражданского правонарушения.— Правоведение, 1958, № 3, с. 49.

²⁰ См.: Назаров Б. Л. Социалистическое право в системе социальных связей. М.: Юрид. лит., 1976, с. 263.

²¹ См.: Тархов В. А. Ответственность по советскому гражданскому праву. Саратов, 1973, с. 35.

чение представляется в данном случае весьма важным, так как игнорирование этого обстоятельства приводит к ошибочным представлениям об объекте правонарушения.

Утверждается, например, что поскольку в объект наряду с общественными отношениями входят и регулирующие их правовые нормы, вследствие чего деяния, посягающие на него, становятся противоправными, нет необходимости выделять объект в качестве самостоятельного элемента состава правонарушения, так как в силу указанного обстоятельства он охватывается понятием противоправности, составляя ее содержание²². Однако с таким выводом согласиться невозможно. Он, как нам представляется, основан на смешении различных понятий. Противоправность — следствие посягательства на охраняемый правом объект, а не его причина. Наличие же взаимосвязи между ними не даст основания для их смешения.

Большинство советских ученых справедливо признают объектом правонарушения регулируемые нормами права общественные отношения. Норма сама по себе не способна претерпеть вред в результате противоправных действий (бездействий)²³. Если это и возможно, то только тогда, когда правонарушение оставляется без соответствующего государственно-правового реагирования, что подрывает ее авторитет, правопорядок в целом²⁴. Только «духовидцы», отмечали основоположники научного коммунизма, могут усмотреть в преступлении простое нарушение закона. В действительности же оно есть нарушение условий существования общества²⁵.

Одним из элементов состава правонарушения является его субъект. Согласно советскому законодательству виновным в совершении правонарушения может быть признано не каждое, а лишь деликтоспособное лицо, способное осознавать общественно опасный характер действий (бездействий) и достигшее определенного возраста (ст.ст. 10, 11 УК РСФСР; ст. 8 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях и др.). Отсюда следует, что не каждое противоправное деяние может считаться пра-

²² См.: Калмыков Ю. Х. Об элементах состава гражданского правонарушения, с. 26.

²³ См.: Самощенко И. С. Понятие правонарушения по советскому законодательству, с. 93; Алексеев С. С. Общая теория социалистического права, с. 206.

²⁴ См.: Общая теория советского права/Под ред. С. Н. Братуся, И. С. Самощенко, с. 399.

²⁵ См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд., т. 3, с. 323; Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд., т. 8, с. 531.

вонарушением. «Поведение, не поддающееся контролю со стороны волевых и интеллектуальных механизмов личности, не может регулироваться правом»²⁶.

Объективная сторона состава правонарушения — это внешняя, зримо воспринимаемая форма «процесса посягательства на охраняемый законом объект»²⁷, куда наряду с деликвентным поведением входят причиняемый им вред и причинная связь между действиями и наступившими последствиями. Это означает, что образ мыслей, те или иные личные качества, если они не выразились в конкретном деянии, не могут повлечь юридическую ответственность. «Законы, которые делают главным критерием не действия как таковые, а образ мыслей действующего лица, — писал К. Маркс, — это не что иное, как позитивные санкции беззакония»²⁸. Именно действия — тот единственный объективный критерий, по которому можно «...судить нам о реальных «помыслах и чувствах» реальных личностей»²⁹.

Вместе с тем в литературе существует мнение, что вред, а следовательно, и причинная связь не являются обязательными признаками объективной стороны состава правонарушения. В подтверждение этому, как правило, ссылаются на то, что нередко правонарушением признаются такие действия (бездействия), которые лишь создавали опасность, но не повлекли наступление вредных последствий (ст. 140 УК РСФСР)³⁰. Это, думается, происходит из-за отождествления вреда как последствия противоправного деяния со случаями непосредственного его включения законодателем в состав конкретных правонарушений. Если встать на указанную позицию, то пришлось бы признать возможность безвредных нарушений правовых норм и стало бы непонятным, почему указанные деяния запрещаются законом. Но, как известно, подобное поведение вообще не интересует право³¹.

²⁶ Кудрявцев В. Н. Право и поведение М.: Юрид. лит., 1978, с. 10.

²⁷ Он же. Объективная сторона преступления. М.: Госюриздат, 1960, с. 8; Самощенко И. С. Понятие правонарушения по советскому законодательству, с. 106.

²⁸ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд., т. 1, с. 14.

²⁹ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 1, с. 423.

³⁰ См.: Теория государства и права /Под ред. К. А. Мокичева. М.: Юрид. лит., 1970, с. 577; Ворожейкин Е. М. Последствия правонарушений в советском семейном праве. — Советское государство и право, 1973, № 3, с. 31 и др.

³¹ См.: Братусь С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве. М.: Юриздат, 1947, с. 47; Кудрявцев В. Н. Право и поведение. М.: Юрид. лит., 1978, с. 8.

Вина как психическое отношение субъекта к совершаемому им общественно опасному деянию и его последствиям³² является неотъемлемым компонентом субъективной стороны правонарушения. В теории и практике принято различать две формы вины: умысел и неосторожность. Вина в форме умысла предполагает, что лицо не только осознает противоправность своих действий (бездействий) и возможных при этом последствий, но и желает их наступления. Что касается неосторожности, то она может проявляться как в виде самонадеянности, так и небрежности. Отличие небрежности от самонадеянности заключается в характере психического отношения субъекта к деянию. При самонадеянности лицо понимает, что оно совершает правонарушение, предвидит возможный вредоносный результат, но легкомысленно рассчитывает на предотвращение его. При небрежности, напротив, субъект не отдаёт себе, а если и отдаёт, то не в такой мере, как при самонадеянности, отчет в нарушении правового запрета, не предвидит последствий этого, хотя должен был и мог их предвидеть (ст.ст. 8, 9 УК РСФСР, ст. 7 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях).

В последнее время в науке получила распространение точка зрения, согласно которой признаком субъективной стороны состава правонарушения, наравне с виной, является риск³³. С этой целью последний объявляется самостоятельным видом вины³⁴. Данная позиция может показаться совсем непонятной. Действительно, если риск — та же вина, то тогда вопрос о нем как элементе состава правонарушения предreshен тем, что сама она является неотъемлемым свойством последнего. Иначе пришлось бы признать существование таких ее форм, которые не имеют к нему совершенно никакого отношения, что было бы, разумеется, неправильно. Но дело в том, что включение риска в состав правонарушения в указанном выше понимании понадобилось сторонникам этой концепции для обоснования юридической ответственности в тех случаях, когда согласно закону вины для ее наступления не

³² См.: Общая теория государства и права/Под ред. Д. А. Керимова, А. И. Королева, М. Д. Шаргородского. Л., 1961, с. 461; Матвеев Г. К. Вина в советском гражданском праве, с. 172—178 и др.

³³ См.: Ойгензихт В. А. Проблема риска в гражданском праве. Душанбе, 1972, с. 77, 216; Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность. М.: Юрид. лит., 1976, с. 181—182 и др.

³⁴ См.: Ойгензихт В. А. Аспекты соотношения вины и риска. — Сов. государство и право, 1973, № 10, с. 39.

требуется, скажем ответственности за вред, причиненный источником повышенной опасности (ст. 454 ГК РСФСР).

Поиски оптимального решения этого дискуссионного вопроса заслуживают, бесспорно, внимания. Многие из высказанных суждений о том, что «безвиновная» ответственность служит стимулом для принятия необходимых мер по предупреждению такого рода деяний и их последствий³⁵, объясняют причину наличия ее в праве. Вместе с тем создается впечатление, что в других, т. е. в виновных случаях причинения вреда, законодатель снижает подобные требования. Однако, на наш взгляд, нельзя допустить, чтобы все это происходило за счет такой расширительной трактовки состава правонарушения, которая ведет к признанию того, что любые нарушения правовых норм должны рассматриваться только как правонарушения. Тогда понятие состава правонарушения потеряет научную и практическую ценность. Вовсе не случайно, что рассматриваемая точка зрения подвергается в нашей литературе обоснованной критике³⁶. Надо согласиться с теми учеными, которые возмещение вреда, причиненного источником повышенной опасности, предлагают считать не юридической ответственностью, а мерой защиты субъективных прав³⁷.

Характеристика состава правонарушения была бы неполной, если ограничиться выделением и анализом лишь упомянутых признаков. Большое значение для правильного уяснения данного понятия имеют также время, место и способ совершения правонарушения (ст.ст. 98, 146, 266 УК РСФСР). Нередко в субъективную сторону состава законодателем включаются мотив, цель, сильное душевное волнение лица, нарушившего тот или иной правовой запрет (ст.ст. 91, 102, 104 УК РСФСР). Даже такой элемент состава, как субъект правонарушения, конкретизируется применительно к отдельным видам деяний с помощью понятий «рабочие и служащие», «должностное лицо» и т. д. Однако как эти, так и мно-

³⁵ См.: Антимонов Б. С. Значение вины потерпевшего при гражданском правонарушении. М.: Госюриздат, 1950, с. 38; Он же. Ответственность за вред, причиненный источником повышенной опасности. М.: Госюриздат, 1952, с. 29; Павловский Е. А. Случай и непреодолимая сила в гражданском праве. М.: Юрид. лит., 1978, с. 27 и др.

³⁶ См.: Рабинович Ф. Л. Вина как основание договорной ответственности. М.: Юрид. лит., 1975, с. 87—94; Петров И. Н. Проблемы повышения эффективности законодательства об ответственности хозорганов за нарушения обязательств. Автореф. дис. ...докт. юрид. наук. М., 1975, с. 21 и др.

³⁷ См.: Якуба Е. А. Право и нравственность как регуляторы общественных отношений. Харьков, 1970, с. 157; Матвеев Г. К. Основания гражданско-правовой ответственности. М.: Юрид. лит., 1970, с. 7 и др.

гие другие подобные признаки присущи только некоторой части правонарушений, а поэтому не могут учитываться в общей конструкции понятия состава правонарушения. В силу этого обстоятельства в науке принято называть их факультативными (дополнительными) ³⁸.

Изложенные выше соображения позволяют вернуться к общей трактовке понятия состава правонарушения. В специальной литературе под этим понятием подразумевается не только совокупность определенных признаков ³⁹, но и единство элементов ⁴⁰, условий ⁴¹. Выказана даже точка зрения, что поскольку в литературе не сложилось еще единого мнения по данному вопросу, следовало бы до разрешения его в законодательном порядке считать существующие подходы равнозначными ⁴².

В принципе можно согласиться с мнением об отсутствии серьезных оснований ставить под сомнение правильность какого-либо из приведенных определений, так как при всех своих различиях они верно отражают суть данного понятия. Однако для вычленения в составе правонарушения основных (постоянных) и факультативных признаков представляется более удачной трактовка его как совокупности элементов. Признаки — это показатели (приметы), характеризующие каждый элемент структуры, но не сама структура ⁴³.

³⁸ См.: Теория государства и права /Под ред. А. М. Васильева. М.: Юрид. лит., 1977, с. 424; Советское административное право /Под ред. П. Т. Василенкова. М.: Юрид. лит., 1981, с. 177 и др.

³⁹ См.: Смирнов В. Н. Внутренний трудовой распорядок на предприятии. Л., 1980, с. 148.

⁴⁰ См.: Теория государства и права /Под ред. А. И. Денисова. М.: 1972, с. 493; Явич Л. С. Общая теория права. Л., 1976, с. 268 и др.

⁴¹ См.: Советское гражданское право /Под ред. В. П. Грибанова. С. М. Корнеева. М.: Юрид. лит., 1979, т. 1, с. 518—532; Белякова А. М. Имущественная ответственность за причинение вреда. М.: Юрид. лит., 1979, с. 7—26 и др.

⁴² См.: Тархов В. С. Ответственность по советскому гражданскому праву. Саратов, 1973, с. 35.

⁴³ См.: Титова Н. И. Материальная ответственность работников сельскохозяйственных предприятий. М.: Юрид. лит., 1978, с. 7; Жеремкин В. Е. Логический анализ понятий права. Киев, 1976, с. 92.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ ССЫЛКА В РОССИИ в 70—80-х гг. XIX в. ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ССЫЛКЕ

О. П. ПОДОСЕНОВ

По распоряжениям административных властей в России ссылали еще в XVII в., продолжали ссылать и в XVIII в., и в первой половине XIX в. В системе карательных мер царизма административная ссылка еще более упрочила свое положение в изучаемый период времени.

Во второй половине XIX в. по царским высочайшим повелениям, по приказам шефа жандармов и министра внутренних дел, по распоряжениям генерал-губернаторов и губернаторов российских подданных, неугодных самодержавию продолжали изгонять из родных мест в отдаленные районы империи, но еще в более широких масштабах, чем прежде.

В административном порядке ссылали отбывших наказание крестьян и мещан, если общества отказывались их принимать; соплеменников — членов обществ, если сами крестьянские и мещанские общества просили власти удалить их за «порочное поведение»; бродяг — лиц, нарушающих паспортный режим; евреев за самовольный переезд на другое местожительство; лиц, исключенных из духовного звания за дурное поведение; лиц, обвиняемых или подозреваемых в кражах лошадей и скота.

Но особенно больших размеров административная ссылка достигла в 70—80-е гг. XIX в. в разгар самоотверженной борьбы революционеров нового периода русского освободительного движения — народников с всемогущим русским самодержавием, которых ссылали в северные губернии Европейской России, в Сибирь и Казахстан. Наряду с террористами сюда без следствия и суда также ссылали либерально настроенных людей, подозреваемых в симпатии к революционерам, политически неблагонадежных лиц, признанных вредными для государственного порядка и общественного спокойствия. «Если у какого-нибудь юноши, — писал Дж. Кеннан, — находили запрещенную книгу, этого было достаточно, чтобы сослать его

в Сибирь; если какой-нибудь энтузиаст-студент начинал обучать грамоте фабричных рабочих, его слали в Сибирь за излишние заботы о низшем классе; если полиция заставала поздним вечером компанию молодежи, собравшейся при подозрительных обстоятельствах, имена этих лиц заносились в список неблагонадежных и если потом по каким-нибудь обстоятельствам правительство находило нужным принять более сильные меры для сохранения общественного спокойствия, несчастные безжалостно отсылались в Сибирь как заговорщики»¹.

Применение административной ссылки свидетельствовало о произволе царских властей. Ссылку должны были назначать органы правосудия, однако самодержавие отдало ее на откуп административной власти. С помощью безотказного механизма этой власти посредством административной ссылки было проще и удобнее расправляться с инакомыслящими лицами, пресекать крамолу, да и с такими основаниями юридической ответственности, как вина лица и ее доказанность, здесь можно было не считаться. К тому же административная ссылка нигде не была определена в законодательстве, такой меры наказания официально не знал ни один уголовный закон царской России.

Для самодержавия непредусмотренная законом административная ссылка не являлась уголовным наказанием, для него она была только мерой предупреждения и пресечения предполагаемых преступлений, т. е. тех преступных деяний, которые еще не совершены определенными лицами, но которые якобы могут быть ими совершены в будущем.

На самом же деле административная ссылка была карой за передовые идеи и убеждения со всеми вытекающими отсюда последствиями (ограничениями в правах и неизмеримо тяжелыми жизненными условиями), одним из драконовских способов расправы царизма со своими политическими противниками. По своей юридической природе и фактическим обстоятельствам административная ссылка, например, ничем не отличалась от ссылки на поселение, официально признанной законом мерой наказания. А с точки зрения морали, справедли-

¹ Кеннан Дж. Сибирь и ссылка. Спб., 1906, с. 85—86. Джордж Кеннан — известный американский путешественник и общественный деятель последней четверти XIX — начала XX вв. В 1885 г. он совершил поездку по острогам и тюрьмам Сибири. Итогом этой поездки явилась его книга «Сибирь и ссылка» — гневный обличительный памфлет. Русский читатель с этой замечательной книгой Кеннана познакомился впервые в годы первой русской революции, когда книга была напечатана на русском языке.

ности, гуманности административная ссылка—это и невиданный в истории современной цивилизации акт вандализма, жестокости, цинизма и изощренной пытки. И с точки зрения законности административная ссылка—явление неправомерное. Лицо, не совершившее никакого деяния, предусмотренного законом, но по каким-то мотивам в целях обеспечения общественного порядка признанное правительством общественно опасным, из профилактических соображений удалялось от родных мест и лишалось самых элементарных человеческих условий жизни.

Положение административно-ссылного было не лучше положения обыкновенного ссыльнопоселенца, но все же последний знал, за что он был осужден и на какой срок. Его судил закон, который до некоторой степени и защищал его от капризов и дурного обращения со стороны чиновников, надзирающих за ним. Административно-ссылный был совершенно беззащитен, он стоял как бы вне закона: срок ссылки для него до 14 августа 1881 г. точно не определялся, да и в любое время по желанию начальства его могли увеличить. Административно-ссылному государство не гарантировало никаких прав, только предписания центральных и местных властей о порядке надзора являлись для него законом, строго обязательным для исполнения.

Вся эпоха самодержавия была эпохой беззакония и произвола, даже после 1861 г. оно не сочло нужным считаться с основными принципами и законами, установленными им самим в процессе проведения реформ государственного управления и суда. «За всякое открытое и честное слово,— писал В. И. Ленин,— в России могут схватить человека по простому приказу полиции, бросить его без суда и следствия в тюрьму или сослать в Сибирь»².

С начала 70-х гг. XIX в. начали административно ссылать фабричных и заводских рабочих. В 1870 г. губернским властям предписывалось, не допуская дело о стачках рабочих до судебного разбирательства, немедленно главных зачинщиков высылать в одну из назначенных для того губерний³. В 1871 г. санкции, установленные законом 1870 г. по поводу стачки извозчиков в Одессе, были распространены вообще на все виды стачек⁴.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 4, с. 286.

³ См.: Гессен В. М. Исключительное положение. Спб., 1908, с. 165.

⁴ Там же, с. 165.

19 мая 1871 г. были приняты «Правила о порядке действий чинов корпуса жандармов по исследованию преступлений». Все оконченные дознания по государственным преступлениям по этим правилам представлялись министру юстиции, который с согласия шефа жандармов либо распоряжался о производстве предварительного следствия, либо прекращал дела без каких-либо последствий, либо разрешал их с санкции царя в административном порядке⁵. Появление правил 1871 г. жандармами было мотивировано следующими соображениями: 1. Иногда преступление еще только задумано, дознание необходимо, но часто неудобно всякому дознанию давать дальнейший ход, установленный для судебного производства; слишком раннее обнаружение деятельности некоторых лиц могло заставить их сделаться более осторожными и даже уничтожить следы своей деятельности. 2. Иногда передача дела в суд нежелательна в видах человеколюбия. Наказания за государственные преступления строги, между тем эти преступления вызываются самыми различными причинами, например злой волей или легкомыслием, поэтому и отношение к ним должно быть разное. 3. Иногда собрано недостаточно улик, оправдание дурно повлияло бы на общественное мнение, — и в таких случаях ссылка необходима⁶. И высшая власть предпочитала административно разрешать дела, нежели прекращать их.

В мае 1875 г. специальной правительственной комиссией с целью устранения вредных последствий, возникавших вследствие высылки таких лиц во внутренние губернии России, было предложено «по возможности ограничить число городов, назначенных для ссылки, выбирать для этого отдаленные уездные города с телеграфным сообщением, но чтобы они не были расположены на главных линиях железных дорог, не имели учебных заведений и не представляли больших жизненных удобств»⁷.

В конце 70-х гг. в России усилилась революционная пропаганда, царизм откликнулся на это новой полосой репрессий. «Лица, привлеченных к делу противоправительственной пропаганды, виновность которых в этой деятельности очевидна и оставление которых в Европейской России представля-

⁵ Полное собрание законов (ПСЗ). Спб., 1912, собрание 2, т. 46, отделение 1, № 49615.

⁶ См.: Виленский Б. В. Судебная реформа и контрреформа в России. Саратов, 1969. с. 310.

⁷ Троицкий Н. А. Безумство храбрых. М., 1978, с. 61.

ется опасным, — гласит царское повеление от 24 мая 1878 г., — высылать административным порядком в распоряжение генерал-губернатора Восточной Сибири для водворения по его усмотрению в местностях вверенного ему края»⁸. А 8 августа того же 1878 г. было решено «лиц, обвиняемых вообще в государственных преступлениях и подлежащих административной высылке, ссылать преимущественно в Восточную Сибирь». Каждый из таких высланных под надзор полиции в губернии Европейской России, уличенный в покушении на побег или же за совершение такового наказывался ссылкой в Якутскую область⁹. Царским указом от 5 апреля 1879 г. непосредственно петербургскому, харьковскому и одесскому генерал-губернаторам было предоставлено право направлять агитаторов и других опасных для общественного спокойствия лиц под надзор полиции в Восточную Сибирь, а менее виновных — в одну из северных губерний Европейской России¹⁰.

Таким образом, царизм за 70-е гг. сделал многое из того, чтобы извлечь из административной ссылки наибольший карательный эффект. И поскольку предложения об административной ссылке таких лиц в основном исходили от местных жандармских властей, а министры и губернаторы обычно не вникали в подробности дела, то и выходило, что административная ссылка зависела от жандармского своеволия. В 70-е гг. обычными стали редкие в прошлом случаи ссылки по недоразумению (например, по сходству фамилий — одного вместо другого) и просто без объяснения причин. Об этом наглядно свидетельствуют факты, приведенные в интересной, и довольно содержательной монографии советского историка Н. А. Троицкого.

Секретный циркуляр шефа жандармов от 25 сентября 1878 г. регламентировал направление дела в административном порядке следующими условиями: 1) когда уличающие сведения добыты путем совершенно секретным и не могут быть подтверждены фактически; 2) когда уличающие сведения, хотя и не секретны, но не могут быть точно установлены, ускользая от проверки¹¹. Не случайно в условиях

⁸ Кротов М. А. Якутская ссылка 70—80-х гг., М., 1925, с. 11.

⁹ Там же, с. 11.

¹⁰ См.: Андреев В. М. Революционеры-народники в сибирской ссылке. — В сб.: Ссылочные революционеры в Сибири (XIX в.—февраль 1917 г.). Иркутск, 1974, вып. 2, с. 66.

¹¹ См.: Зайчковский П. А. Кризис самодержавия на рубеже 1870—1880-х годов. М., 1964, с. 77.

такого вопиющего произвола административная ссылка стала «чумой, опустошающей русскую землю». По официальным данным в 1880 г. число административно высланных по политическим делам составляло в России 120 человек, а по подсчетам видного революционера С. М. Кравчинского, в то время в России таких лиц было 3 тысячи¹².

В 80-х гг. после разгрома «Народной воли» и казни ее вождей правительство Александра III усилило административную расправу с политически неблагонадежными лицами. 14 августа 1881 г. оно утвердило Положение о мерах к охране государственного порядка и общественного спокойствия, явившееся, по словам В. И. Ленина, «одним из самых устойчивых основных законов Российской империи, фактической российской конституцией»¹³. Хотя Положение об охране было принято как временное, однако каждые три года оно продлевалось и просуществовало вплоть до крушения царизма.

По закону 1881 г. генерал-губернаторам, а при их отсуствии губернаторам и градоначальникам было дано право воспрещать отдельным лицам находиться в местностях, объявленных в состоянии усиленной охраны, а министру внутренних дел было дано право высылки частных лиц в какую-либо определенную местность Европейской и Азиатской России с обязательством безотлучного пребывания там в течение назначенного срока¹⁴. Под частными лицами, подлежащими административной высылке, здесь подразумевались элементы, вредные для государства и общественного спокойствия, т. е. революционеры, противники существующего строя. Но на практике на основании этого закона ссылали и вредных лиц другого свойства, например, подозреваемых в конокрадстве, в распространении ложных слухов, в оскорблении и незаконном ростовщичестве, ранее судимых и т. д. К разряду вредных лиц также относились участники аграрных, фабричных и студенческих беспорядков.

Срок ссылки Положением об охране устанавливался в пределах от 1 года до 5 лет.

Однако до окончательного решения министра внутренних дел возбужденный местной административной властью вопрос о ссылке неугодных самодержавию лиц предварительно рассматривался особым совещанием, образуемым при МВД в составе четырех чиновников министерств внутренних дел и

¹² См.: Троицкий Н. А. Указ. раб., с. 63.

¹³ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 21, с. 114.

¹⁴ ПСЗ, Собр. 3, т. 1, № 350.

юстиции под председательством одного из товарищей министра внутренних дел. При обсуждении представлений о ссылке особое совещание имело право требовать необходимые дополнения и разъяснения и даже вызывать для личных бесед намечаемых к ссылке лиц, но у членов совещания не хватало времени вникать в детали каждого конкретного дела, так как таких дел в их распоряжении было очень много. Так, только в первый же год работы совещания ему предстояло разобрать более 1,5 тыс. политических дел, поэтому ознакомление с ними в основном носило формальный характер; материалы, поступающие с мест, как правило, в совещании не проверялись¹⁵.

12 марта 1882 г. было принято Положение о полицейском надзоре, учреждаемом по распоряжению административных властей¹⁶. Этот законодательный акт состоял из 40 статей. В ст. 1 Положения было записано, что полицейский надзор, как мера предупреждения преступлений против существующего государственного порядка, учреждается над лицами вредными в соответствии с Положением об охране от 14 августа 1881 г. Положение о полицейском надзоре распространялось на всех лиц, которые по тем или иным причинам находились в поле зрения полиции. А поскольку атрибутом ссылки непременно являлся полицейский надзор, то основные положения закона 1882 г. в равной мере относились и к ссылным.

Полицейский надзор над лицами, водворенными на жительство в определенную местность, гласила ст. 2 Положения, учреждается в силу самого водворения и на определенный срок. Поднадзорные обязаны были жить в местах своего водворения, никуда не отлучаясь без разрешения властей. Временные отлучки могли быть им разрешены только по особо уважительным причинам и при надлежащем их поведении. Поднадзорные обязаны были как в местах своего постоянного жительства, так и временного пребывания являться в полицию по первому требованию. Чины полиции имели право в любое время входить в квартиры поднадзорных и производить у них

¹⁵ См.: Кеннан Дж. Указ раб., с. 38. В 1881—1894 гг., по материалам П. А. Зайочковского, в административную ссылку было отправлено 5397 человек, примерно такую же цифру называет и советский историк М. Г. Седов. Эти статистические данные близки к данным местных сибирских архивов. Они наглядно свидетельствуют о значительном увеличении в 80-х гг. XIX в. по сравнению с предшествующими 70-ми гг. административных мер борьбы самодержавия с растущим революционным движением в стране (см.: Зайочковский П. А. Российское самодержавие в конце XIX столетия. М., 1970, с. 155; Седов М. Г. Геронический период революционного народничества. М., 1966, с. 361)

¹⁶ ПСЗ, Собр. 3, т. 2, № 730.

обыски. Согласно Положению, вся почтовая корреспонденция, адресованная поднадзорным и отправляемая ими, подвергалась цензуре.

Положение о полицейском надзоре категорически запрещало ссыльным заниматься какой-либо общественно-политической деятельностью. Например, они не могли состоять на государственной службе или на службе у частных лиц, не могли быть опекунами и попечителями. Поднадзорным также было запрещено заниматься педагогической деятельностью, принимать учеников для обучения их искусствам и ремеслам, читать публичные лекции, участвовать в публичных заседаниях ученых обществ и сценических представлениях. Поднадзорные не могли содержать типографии, литографии, фотографии, библиотеки и служить при них, запрещалось им торговать книгами, содержать трактирные и питейные заведения и т. д. В положении оговаривалось, что такие лица могли быть допущены в порядке исключения в учебные заведения с согласия начальства этих заведений лишь по особому на то разрешению министра внутренних дел. Врачебная, акушерская или фармацевтическая практика также могла быть им дозволена с разрешения этого министра. Занятия, связанные с физическим трудом, были разрешены поднадзорным, но в то же время по Положению местные губернаторы могли запретить им эти занятия, если они, по их мнению, служили средством осуществления предосудительных замыслов поднадзорных или по местным условиям представляли опасность для общественного порядка и спокойствия. Из всего сказанного следует, что простор для произвола губернских властей был довольно велик. Пользуясь 28 пунктом Положения, губернаторы под любым предлогом могли воспретить ссыльным любое разрешенное законом занятие.

По закону 1882 г. административно-ссыльным было запрещено работать в качестве врача, учителя, фотографа, библиотекаря, литератора, переписчика, актера, адвоката и т. д. Этот запрет в значительной степени ухудшал условия их жизни, так как в основной своей массе к физическому труду они не были подготовлены, да и к тому же многие из них не были материально обеспечены, а на жалкое правительственное пособие в размере 6 рублей в месяц прожить в ссылке было невозможно. Лишив своих политических противников возможности работать по приобретенным ими профессиям, связанным с умственным трудом, правительство умышленно обрекало их на тяжелейшие жизненные испытания, на неминуемую голодную смерть.

В Положении о полицейском надзоре не было четко сказано о том, в чем именно состоит этот надзор, каков объем прав лиц, его осуществляющих, как должны чины полиции претворять пункты закона в жизнь. Здесь лишь было сказано, что поднадзорные не должны отлучаться с мест их поселения, что полиция имеет право посещать квартиры ссыльных в любое время. Определение рамок надзора, конкретных объектов и технических средств, с помощью которых он должен был осуществляться, было непосредственной задачей министерства внутренних дел, в чьем ведомстве и состояли административно-ссыльные. Вопросы, касающиеся их и не нашедшие отражения в законодательных документах общего характера, издаваемых высшими органами власти и управления империи, разрешались высокопоставленными должностными лицами этого министерства посредством принимаемых ими ведомственных актов — секретных циркулярных предписаний. Изучение этих актов, а следовательно, и определение правового статуса административно-ссыльных — это уже другой вопрос, выходящий за рамки данной статьи.

Общим циркуляром МВД № 4251 от 30 апреля 1882 г. предписывалось водворять политически неблагонадежных лиц группами (приблизительно от 50 до 100 человек) в небольших городах Азиатской России, преимущественно в Сибири¹⁷. 10 февраля 1883 г. был издан циркуляр № 433, обязывающий избегать водворять в городах и селениях, где имеются высшие и средние учебные заведения, лиц, ссылаемых под гласный надзор полиции за участие в противоправительственной пропаганде и вообще по делам политического свойства¹⁸. Ввиду того, что активное участие в революционном движении страны принимали лица еврейской национальности (зачастую они возглавляли революционные организации), 12 мая 1886 г. было издано распоряжение МВД об административной высылке революционеров-евреев в районы Восточной Сибири и об увеличении им срока ссылки до 10 лет¹⁹.

В конце 80-х годов революционная пропаганда в России приобрела еще более широкий размах. В целях усиления борьбы с противниками режима 12 июня 1887 г. последовало высочайшее повеление об изменении условий и сроков административной ссылки по государственным преступлениям. Адми-

¹⁷ ГАКК, ф. 595, оп. 63, ед. хр. 1998, л. 2—5.

¹⁸ Там же, ед. хр. 2251, л. 2.

¹⁹ См.: Кротов М. А. Указ. раб., с. 14.

нистративно-ссылных согласно этому закону предлагалось поселять в местностях, по географическому положению неудобных для совершения побегов, преимущественно среди местного коренного населения, не восприимчивого к революционным идеям, а при их распределении избегать всякой группировки, особенно лиц, обвиняемых по одному делу. В законе уточнялись также сроки ссылки и места водворения ссылных. Теперь на срок до 10 лет предписывалось ссылать в отдаленные местности Восточной Сибири и на Сахалин, на срок до 5 лет — в губернии Западной Сибири, области Степного края (северо-восточный Казахстан), Архангельскую губернию и в отдаленные уезды Вологодской губернии²⁰.

Таковы были в арсенале карательных мер царизма административные средства, с помощью которых самодержавие в 70—80-е гг. XIX в. в самых широких масштабах вело ожесточенную борьбу с неудобными ему людьми, с противниками существовавшего в то время общественного и государственного строя.

²⁰ См.: Марголис А. Д. Административная политическая ссылка в России в 80—90-х годах XIX в. — В сб.: Проблемы истории и культуры РСФСР. Л., 1977, с. 14.

ПОНЯТИЕ ИСТОЧНИКОВ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА

Н. Н. ХОРОШИИ

XXVI съезд КПСС указал на необходимость дальнейшего повышения роли науки в жизни советского общества. Сегодня наука «...должна быть постоянным «возмутителем спокойствия», показывая, на каких участках наметились застои и отставание, где современный уровень знаний дает возможность двигаться вперед быстрее, успешней»¹. Актуальными проблемами государства и права, вытекающими из решений XXVI съезда партии, являются вопросы укрепления правовой основы государственной и общественной жизни, теоретическая разработка системы законодательства, дальнейшее совершенствование системы советской правотворческой и праворегулирующей деятельности². Выполнение решений XXVI съезда КПСС, претворение в жизнь политики партии неразрывно связано с развитием законодательства³.

С принятием новой Конституции СССР, конституций союзных и автономных республик осуществляется работа по совершенствованию действующего законодательства. Чтобы завершить приведение законодательства в соответствие с конституциями, предстоит сделать еще многое. Одним из направлений продолжения этой работы, указанных XXVI съездом партии, является завершение издания общесоюзного Свода законов⁴. Издание общесоюзного и республиканских Сводов законов сопровождается дальнейшей разработкой теории ис-

¹ Материалы XXVI съезда КПСС. М., 1981, с. 43.

² См.: Навстречу Всесоюзному научно-координационному совещанию юристов по теме: «XXVI съезд КПСС и задачи дальнейшего развития юридической науки». — Сов. гос. и право. 1981, № 8, с. 68, 72, 73.

³ См.: Кузнецов В. XXVI съезд КПСС и развитие основ советского народовластия. — Коммунист, 1981, № 10, с. 29.

⁴ См.: Материалы XXVI съезда КПСС. М., 1981, с. 64; Свод Законов Советского государства. М.: Юрид. лит., 1981, с. 3—6.

точников права, системы права и системы законодательства.

В социалистическом правоведении теория юридических источников права имеет методологические основы в марксистско-ленинской философии, рассматривающей категорию сущности и явления, содержания и формы. Марксизм-ленинизм исходит из того, что воля господствующего класса, чтобы стать государственной, должна быть соответствующим образом выражена. Не может быть содержания вне формы, и наоборот, форма немыслима вне содержания⁵. В праве содержание правовой нормы реально лишь тогда, когда воля господствующего класса «возведена в закон». «...Следовательно, основанием формы права является его содержание»⁶. Исследуя связь формы и содержания, материализм исходит из примата содержания над формой. «Форма существенна,—указывал В. И. Ленин. —Сущность сформирована. Так или иначе в зависимости от сущности»⁷. Содержанию права присуще постоянное развитие, отражающее движение изменений общественной жизни. Развитие же форм права проявляется через содержание. «Но в основном определяющее значение в развитии форм права принадлежит его содержанию»⁸. Вопросы соотношения формы и содержания достаточно разработаны учеными-юристами⁹. Учитывая это обстоятельство, следует видеть взаимосвязь и взаимообусловленность теоретических понятий «форма», «источники», «система», «структура», ибо структура права «...не может быть с достаточной полнотой и точностью раскрыта, если не видеть ее органического единства с внешней формой права — с системой законодательства»¹⁰.

Нормативно-правовые акты представляют собой форму самого существования правовых норм, средство их организации, выражение государственной воли советского народа, «...объективированную в виде социалистических правовых норм»¹¹.

⁵ См.: Ленин В. И. Конспект книги Гегеля «Наука логики». — Полн. собр. соч., т. 29, с. 34, 130

⁶ Керимов Д. А. Философские проблемы права. М.: Мысль, 1972, с. 219.

⁷ Ленин В. И. Конспект книги Гегеля «Наука логики». — Полн. собр. соч., т. 29, с. 129.

⁸ Керимов Д. А. Указ. соч., с. 225.

⁹ См.: Керимов Д. А. Указ. соч.; Алексеев С. С. Структура советского права. М.: Юрид. лит., 1975; Зивс С. Л. Источники права. М.: Наука, 1981; Шебанов А. Ф. Формы советского права. М.: Юрид. лит., 1968; Система советского законодательства. М.: Юрид. лит., 1980; Методологические проблемы советской юридической науки. М.: Наука, 1980 и др.

¹⁰ См.: Алексеев С. С. Указ. соч., с. 59.

¹¹ Шебанов А. Ф. Указ. соч., с. 63.

«Нормативные акты и иные источники юридических норм,— пишет С. С. Алексеев,— представляют собой не просто нечто «внешнее», а необходимый момент в самом существовании права»¹². Поэтому установление соотношения между системой права и системой нормативных актов — «...это и теоретическая и практическая задача»¹³. Связь системы законодательства с системой права — объективная закономерность¹⁴. Таким образом, мы должны исходить из того, что система законодательства «...имеет в своей основе определенную правовую систему, но полностью с ней не совпадает»¹⁵.

В советской юридической науке существует такое представление об источниках и формах права, когда эти понятия либо отождествляются¹⁶, либо противопоставляются с предпочтением одному из них, более точно отражающему, по мнению исследователей, характеризующее явление социальной действительности¹⁷. Данное обстоятельство подтверждает несомненное различие между двумя терминами. Оно вытекает из различий характеризующей правовой действительности и может показать еще одно важное качество правовой системы. Вводя в научный оборот термин «форма права», его авторы справедливо отмечают, что оно более точно отражает характеризующее понятие. Им охватываются и нормативно-правовой материал, и правоприменительные, индивидуальные и прочие нормативные правовые акты. Вне право выражается в правовых актах, которые, с философских позиций, было бы более точно именовать формами права. Данным широким понятием охватываются все правовые явления, связанные с появлением и существованием правовых предписаний, которые выражаются как в нормативном, так и в ином правоприменительном материале. И наоборот, использование термина «источник права» не дает достаточно полного представления о правовой действительности, ибо им не охватываются такие правовые явления, как система права и система законодательства, не совпадающие между собой. В этой связи представляется, что понятие «источник права» следует использовать для обозначения не всей правовой действительности,

¹² Алексеев С. С. Указ. соч., с. 58.

¹³ Система советского законодательства. М.: Юрид. лит., 1980, с. 55.

¹⁴ См.: Марксистско-ленинская теория государства и права. Социалистическое право. М.: Юрид. лит., 1973, с. 287.

¹⁵ Явич Л. С. Общая теория права. Л., 1976, с. 131.

¹⁶ См.: Зивс С. Л. Указ. соч., с. 14—22.

¹⁷ См.: Шейнов А. Ф. Указ. соч., с. 42—44.

весьма широкой и трудно обозримой, а лишь части ее -- нормативного материала, образующего систему законодательства. В данном случае термин «источник права» ближе к практическому представлению о праве, под которым понимается прежде всего нормативный материал, что не совсем точно отражает правовую действительность. Следовательно, источники права — это прежде всего нормативно-правовые акты, образующие систему действующего законодательства. Именно в таком непосредственном значении будет использован термин для обозначения источников советского государственного права¹⁸.

Источники права подвергаются консолидации и систематизации. Проводимая в нашей стране систематизация законодательства в форме Сводов законов представляет собой разновидность систематизации действующего законодательства. Но система законодательства является внешней формой «...выражения объективного права в отличие от правовой системы, являющейся его внутренней (структурной) формой»¹⁹. Обе системы взаимосвязаны, но не совпадают. Кодификация осуществляется, как правило, соответственно сложившейся отрасли права. «Формой существования юридических норм являются источники права, в том числе и законы государства, но никак не система законодательства — система может и не быть выработана... Кодификация по отраслям права потому и является самой совершенной систематизацией нормативно-правовых актов, что тут берется за основу... правовая система...»²⁰. Приведа утверждение о связи права и системы законодательства и в принципе солидаризируясь с автором, хотелось бы подчеркнуть противоречивость его утверждения о том, что система законодательства не может быть формой существования юридических норм. Система законодательства, как реальная действительность правовой деятельности государства, в которой существует его система права, не может быть вторичным по отношению к праву явлением.

В государственно-правовой литературе в целом единообразно рассматривается понятие источников советского госу-

¹⁸ В общей теории права наряду с вышеотмеченными дискуссионными положениями о термине «источник права» высказано предложение использовать более точный вариант — «источник норм права», поскольку речь идет о внешней форме выражения правовой нормы (см.: Зивс С. Л. Указ. соч., с. 22).

¹⁹ Явич Л. С. Указ. сбн., с. 135.

²⁰ Там же, с. 137.

дарственного права. Видами источников называются конституции, законы, указы, постановления, решения. Прежде всего, это нормативные акты государства, которые принимаются различными государственными органами. Как видно, систематизация видов источников осуществляется с учетом их названия, а последнее отражает сложившуюся и в известной мере регламентированную практику принятия определенными государственными органами некоторых видов нормативно-правовых актов. Ряд авторов к источникам советского государственного права относят обычай. Я. Н. Уманский полагает, что обычай нельзя относить к источникам права, ибо таким источником является лишь тот обычай, который санкционирован государством в качестве правовой нормы²¹. С этим доводом, руководствуясь марксистско-ленинским понятием права, нельзя не согласиться.

Исходя из отмеченных принципов, отдельные авторы расширяют перечень источников советского государственного права, при этом не всегда достаточно аргументированно и четко определяя виды источников. Признанные виды источников нередко расширяются и дифференцируются по признакам, нечетко установленным или вообще не указанным. Более четко и полно обоснована систематизация источников советского государственного права у В. С. Основина. Он определяет типичные виды и подвиды источников, уточняя их определением «некоторые», а также вводя критерий органа, их принимающего: некоторые текущие законы, некоторые указы и постановления Президиума Верховного Совета, некоторые совместные постановления ЦК КПСС и Совета Министров и др. Автор не относит к источникам государственного права акты министерств и ведомств, акты исполкомов местных Советов²². Близка к данной позиции точка зрения у В. О. Лучина, который вместе с тем уточняет критерий отбора подвидов актов, указывая не только на законы и постановления всех представительных органов власти, указы и постановления Президиумов Верховных Советов, но и на другие виды актов, принимаемых названными органами: регламенты, положения, инструк-

²¹ См.: Уманский Я. Н. Советское государственное право: Вопросы теории. Дис. докт. юрид. наук М., 1970, с. 119.

²² См.: Основин В. С. Советские государственно-правовые нормы и отношения: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Л., 1965, с. 10; Он же. Советские государственно-правовые нормы и отношения: Дис. докт. юрид. наук. Воронеж, 1964, с. 125—127.

ции и др.²³ Б. В. Щетинин, впрочем, как и ряд других исследователей, к источникам советского государственного права относят также договоры, соглашения и некоторые другие акты, содержащие правовые нормы²⁴.

Из анализа источников советского государственного права, проводимого в государствоведении, видно, что важнейшим критерием их отбора выступает предмет правового регулирования и практика нормотворческой деятельности государства. Именно они дают опытный материал для вывода о том, какие конкретные виды нормативных актов Советского государства являются источниками государственного права. Ими практически оказываются типичные для большинства отраслей советского права виды нормативных актов. Это различные нормативно-правовые акты, принимаемые представительными и иными органами государственной власти и государственного управления общей компетенции: Верховными и местными Советами, Президиумами Верховных Советов, Советами Министров и исполкомами местных Советов. Верховные Советы как законодательные органы являются бесспорными правотворческими органами, создающими важнейшие юридические источники советского государственного права. Они издают источники первого порядка. К ним следует отнести нормативные акты, принимаемые в порядке всенародного референдума по вопросам, которые являются предметом государственно-правового регулирования. Источниками второго порядка являются акты Президиумов Верховных Советов—высших органов государственной власти, стоящих в иерархической системе органов вслед за Верховными Советами. Правительственные акты необходимо выделить в третью группу актов—источников советского государственного права. К этой группе следует отнести ряд нормативно-правовых актов, принятых совместно ЦК КПСС и Советом Министров СССР. На четвертое место в иерархической системе источников советского государственного права необходимо поставить группу нормативно-правовых актов, которые принимаются местными Советами и их исполнительно-распорядительными органами, выделив в ней подгруппы актов Советов и актов исполкомов. Относительно реальности последней подгруппы в литературе существуют разногласия. Однако известно, что практика знает ряд нор-

²³ См.: Лучин В. О. Источники советского государственного права: Учеб. пособие. Куйбышев, 1976, с. 4—13.

²⁴ См.: Щетинин Б. В. Проблемы теории советского государственного права. М., 1969, с. 55.

мативных актов исполкомов местных Советов, регулирующих отношения, несомненно являющиеся предметом государственно-правового регулирования. По аналогии решается вопрос об актах центральных и местных отраслевых органов управления, в частности, в отношении актов министерств и ведомств.

Следовательно, в основу систематизации видов нормативных правовых актов — источников советского государственного права — положены объективные комплексные критерии. Прежде всего, само название нормативного акта, которое, в свою очередь, зависит от места органа в системе государственных органов, т. е. принцип иерархии органов в государственном механизме. Затем характер правового акта, его содержание, тесно связанное с предметом правового регулирования. Обобщая и систематизируя известные виды актов, принимаемых представительными и исполнительно-распорядительными органами государства (нормотворческими органами), можно сделать первый наиболее общий вывод о том, что источником советского государственного права в принципе может быть любой нормативно-правовой акт перечисленных органов. Соответственно чему необходимо обозначить группы актов, в пределах которых можно выделить свои видовые подгруппы. Первую группу источников советского государственного права составляют нормативные законодательные акты в виде Конституции СССР, конституций союзных и автономных республик, общесоюзных основ законодательства и республиканских кодексов, других законодательных нормативных актов иного наименования (деклараций, регламентов, положений, постановлений), принимаемых верховными представительными органами государственной власти, или в порядке всенародного референдума. Вторую группу источников советского государственного права составляют подзаконные нормативные правовые акты, принимаемые подотчетными и подконтрольными Верховным Советам органами: Президиумами Верховных Советов, Советами Министров в виде указов, постановлений, положений, инструкций. Третью группу источников советского государственного права составляют нормативные правовые акты, принимаемые местными Советами и их исполкомами в виде постановлений, положений, регламентов и др.

Рассмотренный принцип систематизации нормативно-правовых актов, относящихся к источникам советского государственного права, вытекает из сложившейся системы государственно-правового законодательства, которая является в какой-то мере зеркальным отображением системы данной отрас-

ли права. Свидетельством этой связи выступает, как представляется, принцип систематизации нормативно-правовых актов, принятый при создании 1-го тома Свода Законов СССР²⁵. В данном томе систематизированы нормативно-правовые акты в виде конституционных и текущих законов СССР, других нормативных правовых актов, принятых Верховным Советом СССР, указы, постановления и другие нормативные акты, принятые Правительством СССР, а также совместные нормативные акты, принятые указанными государственными органами и ЦК КПСС по вопросам общественного и государственного устройства Союза ССР. Характер названных актов показывает, что они представляют собой преимущественно «чистые» или «смешанные» источники советского государственного права, так как их нормы регулируют общественные отношения, касающиеся предмета государственно-правового регулирования. Это прежде всего Конституция СССР, Декларация о принятии и объявлении Конституции, Закон о порядке введения ее в действие. Затем законодательство о гражданстве, избирательное законодательство, законодательство о советском депутате; законодательство о высших органах государственной власти и управления, о центральных органах государственного управления; законодательство о местных органах государственной власти и управления, об органах народного контроля, общественных организациях и трудовых коллективах; законодательство о предложениях, заявлениях и жалобах граждан, о символах СССР, об административно-территориальном делении, о праздничных и памятных датах, о высших степенях отличия, орденах и медалях, почетных званиях СССР, премиях СССР (1—13 главы Свода Закона СССР).

Приведенная структура 1-го тома Свода Законов СССР, разумеется, не может рассматриваться как непосредственная система советского государственного права по ряду причин. Во-первых, потому, что система права и система законодательства не совпадают. Во-вторых, потому, что названный Свод Законов СССР содержит лишь часть государственно-правового нормативного материала. В-третьих, нами рассмотрена структура Свода Законов с целью конкретизации установленных наукой закономерностей связи структур правовых и законодательных систем.

²⁵ Свод Законов СССР. М.: Известия, 1980, т. 1, 660 с. О нем см.: Свод Законов Советского государства. Теоретические проблемы. М.: Юрид. лит., 1981, с. 84—85.

Современная теория отрасли права и системы права, отрасли и системы законодательства, их связи и различия²⁶, кроме отмеченных выше закономерностей, показывают также такую характерную особенность современного развития социалистического права, как тенденцию к опережению системой законодательства системы отрасли права. Опережение мыслится в относительном плане, в объективно-практическом. Учитывая громадное значение научных выводов для развития системы законодательства в то же время необходимо видеть, что для практики научные понятия отрасли права в известной мере носят номинальный, традиционный характер. Совершенно другой оттенок приобретает понятие отрасли законодательства: действенный, конкретный, менее теоретизированный, более объективированный. Поэтому на практике нередко отождествляются понятия системы права и системы законодательства, когда последняя принимается за первую. В литературе по этому поводу, в частности, пишут, что «...система законодательства в привычном для юриста смысле есть его функциональная структура, выражающаяся в устойчивой группировке нормативных актов и предписаний в институты, подотрасли и отрасли законодательства, охватывающие в своей совокупности, взаимосвязи и взаимодействии все нормы советского права...»²⁷. И далее, структура законодательства является «...юридическим источником и формой выражения права. Структуру имеют и право, и законодательство. Но структура законодательства по отношению к структуре права выступает как производная. Структура права есть структура содержания, структура законодательства представляет собой структуру формы права»²⁸. В принципе соглашаясь с наличием отмеченной авторами связи структур правовой и законодательной систем, в то же время необходимо отметить, что в своем утверждении они гиперболизируют роль правовой системы, которая в конечном счете является идеальным научным понятием, тогда как законодательная система — реальной действительностью.

Отрасль государственного права как объективная структура, хотя и теоретическое понятие, представляет собой объективно сложившуюся в науке признанную систему государственно-правовых институтов, находящих свое подтверждение в

²⁶ См.: Алексеев. Указ соч.; Система советского законодательства. М.: Юрид. лит., 1980.

²⁷ Система советского законодательства, с. 10.

²⁸ Там же, с. 14.

законодательной практике²⁹. В государственном ведении, несмотря на разработанность вопроса институтов отрасли права, они трактуются по видам и объему весьма неслабообразно. Для подтверждения реальности конструируемых структур исследователи обращаются к законодательной практике, т. е. к внешней форме правовой системы, поскольку первая находится в теоретической тени, а вторая — на поверхности практики. Это обстоятельство не означает превалирование элемента субъективности в данном процессе, ибо действует общий принцип теории: только разрыв новых общественных отношений обуславливает появление новых отраслей права. Из этого не следует, что создание нормативного акта означает появление новой отрасли права. Для этого нужно создать «общие положения, отражающие общие принципы и методы регулирования»³⁰.

Для государственного права данный вопрос является вторичным, так как сама отрасль права исторически первична, является ведущей в правовой системе. Значит, государственно-правовое законодательство является реальной действительностью, подвергать сомнению его существование нет никаких оснований. Дело, однако, в другом: в критерии отбора нормативно-правового материала и принципах систематизации его по государственно-правовым институтам. По существу, речь идет о закономерностях отбора источников советского государственного права. Принимая во внимание данную задачу, следует отметить прежде всего, что для ее решения необходимо учесть вышеотмеченные закономерности и связи, на которых строятся отрасль права и отрасль законодательства, а также использовать установленные критерии систематизации источников права вообще, отраслевых источников в частности. Необходимо учитывать также федеральный характер правовых и законодательных систем в СССР, наличие общесоюзного и республиканского нормотворчества, множественность его субъектов и ряд других факторов. Все эти вопросы находятся за пределами предмета исследования.

В заключение следует сделать попытку сформулировать понятие источников советского государственного права. Источники советского государственного права представляют со-

²⁹ В этом смысле мы солидарны с В. К. Райхером, рассматривающим систему права как двустороннее единство субъективного и объективного, но прежде всего как научную конструкцию (См.: Райхер В. К. О системе права. — Правоведение, 1975, № 3, с. 65—70).

³⁰ Система советского законодательства, с. 54.

бой нормативно-правовую форму его существования в основном и текущем законодательстве, консолидирующемся в систему отраслевого законодательства в виде конституционных и текущих законов, принимаемых народом непосредственно на референдумах или верховными представительными органами власти, а также в системе подзаконных нормативных актов, принимаемых высшими коллегальными органами власти и управления, местными органами власти и их исполнительно-распорядительными органами по вопросам, составляющим предмет отраслевого государственно-правового регулирования. Следовательно, источники советского государственного права являются элементами системы государственно-правового законодательства.

ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ СОВЕТСКОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ

Е. П. КИРИКОВ

Политическая система — категория классовая. В качестве ее компонентов выступают субъекты политических отношений. Качественную определенность политической системе общества придает ее состав и организационная структура. Специфика последней состоит в правовом закреплении политических отношений, возникающих в процессе осуществления власти. Осознание политической системы как государственно-правового института, обеспечивающего стабильность ее функционирования, дает нам четкие представления о характере деятельности компонентов системы, их компетенции. Поэтому единственный способ существования политической системы, обеспечивающий при своей реализации в актах политической деятельности ее функционирование, — это закрепление политической системы в праве. «Право,— пишет С. С. Алексеев,— это особый функционально связующий, организующий институт, призванный... координировать работу всех элементов политической системы»¹. В свою очередь, система правовых и согласованных с ними иных социальных норм представляет собой функциональный (конструктивный) момент существования самой политической системы; право немислимо без политической системы, как отражение немислимо без своего предмета. Таким образом, отношение политической системы как социальной организации особого рода, как механизм власти и систем правовых норм можно охарактеризовать как связь, необходимую для их существования. Формулируя органическую связь права и политики, Энгельс писал: «...Все юридическое в основе своей имеет политическую природу...»² На взаимосвязь, единство права и политики указывал В. И.

¹ Алексеев С. С. Советское право как средство осуществления политики КПСС. — Правоведение, 1975, № 5, с. 17—18.

² Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд., т. 1, с. 635.

Ленин: «Закон есть мера политическая, есть политика»³. Вне этой связи нет ни политической системы, ни обеспечивающих ее существование правовых и согласованных с ними иных социальных норм.

Обращаясь к государственно-правовым истокам гносеологической истории политической системы советского общества, мы видим ее сформировавшейся. Однако наиболее важные черты строения и состава политической системы общества развитого социализма определились еще в дооктябрьский период, в процессе формирования ее компонентов, а вся последующая история — дальнейшее развитие тех особенностей, которые возникли как предпосылки советской политической системы и предопределили ее эволюцию. Интерес к изучению ранних периодов нашей политической системы обусловлен не только важностью их познания, но и тем, что с ними связано образование механизма власти советского народа как новой исторической общности людей. Социальная ценность политической системы для класса, находящегося у власти (в СССР на этапе развитого социализма — всего народа), состоит в том, что она выполняет служебную роль по отношению к его целям. Советская политическая система — институт, который по своим функциям наиболее близок к обществу. Это не просто институт управления его делами, а механизм воссоединения социалистического общенародного государства и общества на пути к коммунистическому общественному самоуправлению.

В нормах главы I Конституции СССР 1977 г., составляющих основу для понимания политической системы как государственно-правового института, прежде всего закрепляется общенародная государственная власть, олицетворяемая Советским государством, принадлежность власти народу, который осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу СССР. Осознание политической системы как государственно-правового института тем и отличается от ее толкования как простой совокупности государственных и общественных организаций, что вводит в ее понятие системообразующий фактор — власть, который хотя и не заключен в механистическое определение понятия политической системы, но тем не менее присутствует в нем. Определение понятия политической системы через власть, ее устройство и осуществление помогает рас-

³ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 30, с. 99.

крыть исследуемое явление объемно, как целостность, как организационную систему в движении и развитии.

Определяющим фактором организации политической системы является связь государства и права. Институт политической системы, включающий все функции власти, существует и развивается лишь в той связи, которая ведет от государства к праву и от права к государству. Все это говорит о том, что история нашей политической системы сходна с историей Советского государства, но в отличие от него содержание политической системы шире. Она включает как составляющие ее компоненты совокупность государственных и общественных формирований, через которые советский народ реализует принадлежащую ему власть. В Конституции СССР 1977 г. и иных актах конституционного значения они рассматриваются и определяются как средства, с помощью которых наш народ управляет в современный период социально-экономическими процессами с целью строительства коммунизма. А это значит, что, рассматривая политическую систему как государственно-правовой институт, мы можем понять природу ее компонентов, начальные этапы формирования современных государственных и общественных организаций, которые возникли и развивались как инструменты для эффективного осуществления государственной власти. Это имеет важное научное и прикладное значение, ибо определяет состав и организацию системы в тот или иной период ее развития, а равно и круг субъектов политических отношений, находящихся за ее пределами.

Политическая система социализма является предметом конституционного регулирования с рождения Советского государства. Ныне действующая Конституция посвятила этому институту главу I раздела «Основы общественного строя и политики СССР», содержание которой весьма определенно выражает соотношение экономики и политики в СССР: экономический строй — основа политики государства; политика — не пассивная сила, а жизнедеятельный механизм, обеспечивающий укрепление и развитие экономики как необходимой основы суверенитета Советского государства. Связующим звеном в цепи политика и экономика является народовластие. На этапе развитого социализма народовластие включает в государственную деятельность все общество и представляет собой универсальный процесс управления его делами, направленный на создание институтов и учреждений, через которые советский народ осуществляет принадлежащую ему власть. Место и роль народовластия в соотношении государства и об-

щества однозначно определяют природу и содержание его механизма — политической системы. Народовластие соединяет экономику с политикой, и следующим за ним этапом может быть только непосредственная реализация политических решений, облеченных в форму закона, в деятельности всего общества.

Советская политическая система — явление историческое. Она имеет не только настоящее и будущее, но и прошлое, в частности предпосылки, из которых политическая система вырастает.

«...Новая власть,—подчеркивал В. И. Ленин,—не с неба сваливается, а вырастает, возникает наряду со старой, против старой власти, в борьбе против нее»⁴. Власть трудящихся вырастает из формирований рабочего класса, возникших в недрах буржуазно-помещичьей России. Под руководством марксистско-ленинской партии здесь получили мощное развитие общественные организации рабочего класса. Особое место среди них занимали Советы рабочих депутатов, представлявшие собой «зачатки революционной власти»⁵. «Некоторые города России,—говорил В. И. Ленин о Советах 1905 г.—переживали в те дни период различных местных маленьких «республик», в которых правительственная власть была смещена и Совет рабочих депутатов действительно функционировал в качестве новой государственной власти»⁶. В 1917 г. В. И. Ленин отмечал, что «...рядом с Временным правительством буржуазии, сложилось еще слабое зачаточное, но все-таки несомненно существующее на деле и растущее, другое правительство: Совет рабочих и солдатских депутатов»⁷. В буржуазном обществе были созданы и другие массовые организации рабочего класса (профессиональные, молодежные и др.), которые после пролетарской революции стали компонентами советской политической системы.

Субъекты политических отношений, олицетворявшие революционный рабочий класс, не входили и в принципе не могли входить в политическую систему буржуазно-помещичьей России, ибо они были неоднородны с классами, в руках которых находилась государственная власть, противоположны им по своим социально-политическим целям. Они представляли собой силу будущего — политическую систему об-

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

⁵ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 12, с. 231; т. 27, с. 49; т. 31, с. 146.

⁶ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 30, с. 322.

⁷ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 31, с. 145.

щества, которую им предстояло еще создать в ходе социалистического строительства. Советская политическая система, будучи социалистической по типу, проходит в своем развитии два основных этапа, каждый из которых соответствует конкретному периоду в развитии социалистического общества и государства. Закономерность построения политической системы социализма такова, что в недрах старого общества возникают политические партии рабочего класса, являющиеся последовательными выразителями его интересов. При благоприятной революционной ситуации создаются и организационные формы будущих компонентов политической системы социализма. Такими формами в России были Советы. Придавая историческое значение Советам в революции, В. И. Ленин на VII съезде РКП(б) в марте 1918 г. говорил: «...успех зависел от наличия уже готовых организационных форм движения, охватившего миллионы. Этой готовой формой явились Советы... Задача создания политической власти была в высшей степени легка, ибо массы дали нам скелет, основу этой власти. Республика Советов родилась сразу»⁸.

В ленинской концепции государства диктатуры пролетариата содержится теоретически цельное представление о политической системе советского общества, ее компонентах и их организации. Еще накануне Октября В. И. Ленин писал: «История не простит нам, если мы не возьмем власть теперь. Нет аппарата? Аппарат есть — Советы и демократические организации»⁹. «Если бы,—писал В. И. Ленин в другой своей работе,—народное творчество не создало Советов, то пролетарская революция была бы в России делом безнадежным, ибо со старым аппаратом пролетариат, несомненно, удержать власти не мог бы, а нового аппарата сразу создать нельзя»¹⁰. Вторым Всероссийским съездом Советов рабочих и солдатских депутатов, к которому позднее присоединился съезд Советов крестьянских депутатов, было сформировано первое Советское правительство во главе с В. И. Лениным. На том же съезде был принят декрет «О полноте власти Советов», в котором еще раз было подтверждено, что «вся власть отныне принадлежит Советам»¹¹. Так было положено начало построению политической системы нового типа — механизма власти, обеспечивающего массовое и притом решающее участие на-

⁸ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36, с. 6.

⁹ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 34, с. 241.

¹⁰ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 34, с. 305.

¹¹ СУ, 1917, № 1, ст. 5.

родных масс в политике, в управлении делами общества и государства.

Впервые после Парижской коммуны политика стала делом народа в Советском государстве. Первый акт революции — переход власти из рук эксплуататорских классов в руки рабочих и солдат — означает, что демократия перестала быть «собственностью» буржуазии и помещиков и становилась, вначале как политический принцип, делом трудящихся масс, т. е. подлинным народовластием «Товарищи трудящиеся! — писал В. И. Ленин в историческом призыве «К населению». — Помните, что вы сами теперь управляете государством. Никто вам не поможет, если вы сами не объединитесь и не возьмете все дела государства в свои руки. Ваши Советы — отныне органы государственной власти, полномочные, решающие органы»¹². В политическом отношении этот акт выражается в сломе старого государства и строительстве такой политической системы, которая в ходе своего развития ведет к ликвидации политики как особой сферы разделения труда — к отмиранию государства и созданию коммунистического общественного самоуправления. Основой построения последнего является социальная власть всего общества, т. е. народоправие.

Советское государство, руководимое большевистской партией, не только законодательно провозгласило народовластие, оно стремилось к тому, чтобы с первых дней революции решающим фактором политики стало фактическое управление государством трудящимися. Еще до победы Октябрьской революции В. И. Ленин писал: «...мы...требуем немедленного разрыва с тем предрассудком, будто управлять государством... в состоянии только богатые или из богатых семей взятые чиновники. Мы требуем, чтобы обучению делу государственного управления велось сознательными рабочими и солдатами и чтобы начато оно было немедленно, т. е. к обучению этому немедленно начали привлекать всех трудящихся, всю бедноту»¹³. При этом речь шла не о простой «смене управляющих», а о создании принципиально иной системы властвования, которая бы соответствовала коренной перестройке всей жизни страны. Строительство этой системы В. И. Ленин связывал с организацией сознательной творческой деятельности трудящихся, ибо оно могло осуществляться только как собственное кровное дело трудящихся, как их самодеятельность в создании

¹² СУ, 1917, № 2, ст. 22.

¹³ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 34, с. 315.

новых форм власти¹⁴. «Развитие демократии до конца,—писал В. И. Ленин,—изыскание форм такого развития, испытание их практикой и т. д., все это есть одна из составных задач борьбы за социальную революцию»¹⁵.

Материальная база государственно-правового строительства была заложена ликвидацией частной собственности. Однако сама по себе экспроприация частной собственности, национализация орудий и средств производства создают лишь возможность, экономическую основу для преодоления эксплуатации человека человеком. Практическая же реализация этой возможности предполагает коренные изменения системы управления трудом, подчиняя последнее постоянному народному контролю. Иными словами, для того, чтобы обобществление собственности на орудия и средства производства (материальные и духовные) стало фактическим, оно должно быть соединено с обобществлением деятельности по управлению обществом и государством. В социалистическом обществе этот процесс наиболее полно выражается в форме народо-властия. «Отдельно взятый,—указывал В. И. Ленин,—никакой демократизм не даст социализма, но в жизни демократизм никогда не будет «взят отдельно», а будет «взят вместе», оказывать свое влияние и на экономику, подталкивать ее преобразование, подвергаться влиянию экономического развития и т. д. Такова диалектика живой истории»¹⁶.

Сложность задач строительства социализма состояла в том, что к управлению государством должны были привлекаться трудящиеся массы, не имевшие ни опыта пользоваться демократией, ни того уровня знаний и общей культуры, который необходим для приобретения навыков политической деятельности, даже такой ограниченной, как буржуазная демократия. Поэтому проблемы развития народо-властия В. И. Ленин рассматривал в единстве с развитием культуры вообще, политической в частности. «Безграмотный человек стоит вне политики,—указывал В. И. Ленин,—без этого есть только слухи, сплетни, предрассудки, но не политика»¹⁷. В другой своей работе В. И. Ленин писал: «Решение по большинству. Его условия: равенство фактическое (культура) свобода фактическая»¹⁸.

¹⁴ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 44, с. 168, 169.

¹⁵ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 33, с. 80.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 34, с. 315.

¹⁸ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 39, с. 265.

Политическая культура — это не только знания о прошлом политики, не просто опыт, который делает человека способным принять участие в народовластии, его механизме. Пролетарская, социалистическая политическая культура создавалась как революционное творчество народа и находила свое применение в реальном процессе народовластия. «Граждане,—писал В. И. Ленин,—должны участвовать поголовно в суде и управлении страной. И для нас важно привлечение к управлению государством поголовно всех трудящихся. Это — гигантски трудная задача. Но социализм не может ввести меньшинство — партия. Его могут вести десятки миллионов, когда они научатся это делать сами. Нашу заслугу мы видим в том, что мы стремимся к тому, чтобы помочь массе взяться за это самим немедленно, а не учиться этому из книг, из лекций»¹⁹.

Советская политическая система общества переходного периода была социалистической по типу, пролетарской по содержанию. «Не было еще, кажется,—говорил В. И. Ленин, отмечая своеобразие Советской России,—такого человека, который, задаваясь вопросом об экономике России, отрицал переходный характер этой экономики. Ни один коммунист не отрицал, кажется, и того, что выражение Социалистическая Советская республика означает решимость Советской власти осуществить переход к социализму, а вовсе не признание новых экономических порядков социалистическими»²⁰. Для общества этого периода было характерно наличие таких форм общественного хозяйства, как капитализм, мелкое товарное производство, коммунизм. Им соответствовали три основные социальные силы: буржуазия, мелкая буржуазия, пролетариат. Таким образом, пролетарское содержание политической системы переходного периода было объективно обусловлено остротой социальных противоречий и выражало соотношение классовых сил, утвердившееся в нем после свержения власти помещиков и капиталистов и победы пролетариата в революции.

Соотношение классовых сил предопределило и своеобразие советской политической системы в период ее становления и первого этапа развития. Устройство ее было закреплено в Конституции РСФСР 1918 года в форме «Конструкция Совет-

¹⁹ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 33, с. 53.

²⁰ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36, с. 295.

ской власти»²¹. Стержнем и основой построения советской политической системы была власть рабочего класса, который представлял собой единственно реальную и до конца революционную силу, способную повести за собой все иные слои трудящихся на подавление сопротивления эксплуататорских классов, на построение социализма. «Диктатура пролетариата, — указывал В. И. Ленин, — есть власть социалистическая»²². В Конституции РСФСР 1918 г. нет прямой формулировки диктатуры пролетариата как «власти, не разделяемой ни с кем»²³, но вся часть «Конструкция Советской власти» пронизана ленинской идеей государственного руководства обществом со стороны рабочего класса: «Диктатуру осуществляет организованный в Советы пролетариат, которым руководит Коммунистическая партия»²⁴.

Управление государством со стороны рабочего класса — объективная закономерность переходного от капитализма к социализму периода. «Низкий культурный уровень, — писал В. И. Ленин, — делает то, что Советы, будучи по своей программе органами управления через трудящихся, на самом деле являются органами управления для трудящихся через передовой слой пролетариата, но не через трудящиеся массы»²⁵. По отношению к крестьянству пролетариат, по мысли В. И. Ленина, «должен разделять, разграничивать крестьянина трудящегося от крестьянина собственника, — крестьянина работника от крестьянина торгаша, — крестьянина труженника от крестьянина спекулянта.

В этом разграничении вся суть социализма»²⁶. Эта политика нашла свое выражение в ограничении избирательной правосубъективности граждан и не вполне равных выборов в органы власти²⁷. Содержание народовластия в тот период может быть кратко выражено как власть рабочего класса, а правительство — рабоче-крестьянское. Общая схема политической системы переходного периода очерчена В. И. Лениным в известном соотношении ее ведущих компонентов: «Государство, это — область принуждения... Партия, это — непосред-

²¹ См.: История Советской Конституции в декретах и постановлениях Советского правительства 1917—1936. М., 1936, разд. III—IV, с. 71—80.

²² Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36, с. 395.

²³ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 33, с. 26.

²⁴ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 41, с. 30.

²⁵ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 38, с. 170.

²⁶ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 39, с. 277.

²⁷ См.: СУ, 1918, № 51, ст. 582.

редственно правящий авангард пролетариата, это—руководитель... Профсоюзы — резервуар государственной власти... В этой области специфическое и главное есть не управление, а «связь» «между» центральным» (и местным, конечно, тоже) «государственным управлением», народным хозяйством и широкими массами трудящихся» (как говорит наша программа партии, § 5 экономической части, посвященной профсоюзам)»²⁸.

Эффективность функционирования политической системы переходного периода обеспечивалась системой съездов Советов. Вовлечение широких народных масс в процесс сознательного управления делами общества через Советы как органы власти означало, что народовластие является такой же сферой непосредственного приложения творческой энергии трудящихся, как и материально-производственная деятельность. Советы — это не побочный стихийно складывающийся результат политической деятельности трудового народа, а его непосредственный объект. Тем самым уже с первых дней функционирования советской политической системы, системы социалистического типа, происходит постепенное преодоление отчуждения государства от своей родовой сущности — народовластия²⁹, закладываются политические предпосылки его воссоединения с обществом в едином коммунистическом самоуправлении. Огромные возможности в этом деле открывались организацией народного контроля, который с первых дней революции стал одной из важнейших форм участия народных масс в руководстве делами общества и подготовки их к активному участию в делах государства. «Рабочие и крестьянские массы, которые должны создать все наше государство, теперь должны создать государственный контроль,—писал В. И. Ленин.— В рабочую инспекцию вы должны привлечь самых боязливых и самых неразвитых, самых робких и должны двинуть их вверх... Посмотрев, как рабочая инспекция участвует в государственных делах, пусть они от простейших занятий, на которые способны,—сначала только в виде понятых,—далее постепенно переходят к более важным ролям в государственных делах»³⁰. В организации народного контроля за деятельностью руководящих органов сверху до низу, в привлечении сначала большинства, а затем «поголовно всех граждан к непосредственному и ежедневному несе-

²⁸ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 42, с. 294.

²⁹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд., т. 1, с. 251.

³⁰ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 40, с. 200—201.

нию своей доли тягот по управлению государством»³¹ видел В. И. Ленин главное направление развития социалистического народовластия и его механизма.

Таким образом, организованное и направляемое партией большевиков творчество народа по созданию социалистического государства составляет содержание политической системы советского общества в переходный период. Связь профсоюзов, возникших как массовые общественные организации рабочих, с государством через их передовой отряд — партию предопределяла и обеспечивала форму института политической системы переходного периода — механизм диктатуры пролетариата. Она охватывает как народовластие, так и народоправие в лице государственной власти, принадлежащей рабочему классу, и ее осуществление через систему государственных и общественных организаций, руководимых и направляемых партией.

В то же время в соответствии с марксистско-ленинской идеей классовости демократии нормами первых актов Советского государства и Конституцией 1918 года политическая система полностью исключала какое-либо участие в государственных делах представителей свергнутых эксплуататорских классов. Она была направлена против эксплуататорского меньшинства общества. Буржуазные общественные формирования были лишены права участия в устройстве государственной власти, они были составной частью прошлой политической системы и разделили ее участь.

В наиболее общей форме принцип классовости советской политической системы был закреплен в ст. 23 Конституции 1918 г. В этой статье не определен конкретный круг лиц и прав, которых эти лица могут быть лишены. Такая законодательная практика была оправдана. В сложных, динамичных условиях революции и гражданской войны законодатель оставлял за органами власти возможность оперативного вмешательства в конкретную ситуацию — ввести или отменить те или иные ограничения для какой-то группы лиц³². Советская власть признавала те общественные формирования, которые поддерживали ее мероприятия и уставные цели которых соответствовали целям диктатуры пролетариата. Условием перехода дореволюционных общественных формирований в новое общество, включения их в процесс народовластия была лега-

³¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36, с. 74.

³² См.: Кукушкин Ю. С., Чистяков О. Н. Очерк истории Советской Конституции. М.: Политиздат, 1980, с. 12.

лизация, т. е. признание их Советским государством³³. Основными организационно-правовыми формами легализации были разрешение на возобновление деятельности, утверждение и регистрация уставов или их перерегистрация.

В условиях переходного периода от капитализма к социализму интеллигенция и крестьянство не представляли собой единой социальной силы. Отсутствие единства в среде интеллигенции, ее шатание в сторону капитализма особенно ярко проявились в идеологической борьбе. Эта борьба нередко принимала, а в условиях зарубежных социалистических стран, переживающих период становления, и сейчас принимает острый классовый характер и сопровождается формированием различных политических групп, подчас и в самой партии рабочего класса. В СССР этот процесс наиболее ярко проявился в борьбе Коммунистической партии с анархо-синдикалистским уклоном³⁴. Дискуссия о профсоюзах, развязанная в начале 20-гг. «Рабочей оппозицией», по существу была направлена на разрыв организационной структуры механизма диктатуры пролетариата, которая обеспечивалась руководящей ролью партии в политической системе. Осудив анархо-синдикалистский уклон, распустив все фракции и группировки. X съезд РКП(б) записал в своих решениях, что Коммунистическая партия призвана «руководить всеми сторонами пролетарского движения, а значит, и всеми трудящимися массами. Без этого диктатура пролетариата немыслима»³⁵.

Современный ревизионизм тесно перекликается с основными идеями анархо-синдикализма, который В. И. Ленин еще в 1921 г. назвал «верхом распада идейного»³⁶.

Таковы коренные, неотъемлемые черты политической системы общества переходного периода, опыт строительства которой в СССР представлен механизмом диктатуры пролетариата в форме «конституции Советской власти».

На социалистическом экономическом базисе Конституция СССР 1936 г. закрепила существенные изменения в советской политической системе. Если ст. 1 Конституции РСФСР 1918 г. декларировала республику Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, а ст. 9 закрепляла в качестве основ-

³³ См.: Шиглик А. И. Закономерности становления, развития и функционирования общественных организаций в советской политической системе: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 1978.

³⁴ См.: Канев С. Н. Борьба партии против анархо-синдикалистского уклона. М., 1979.

³⁵ КПСС в резолюциях..., т. 2, с. 222.

³⁶ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 42, с. 240.

ной задачи создание «мощной всероссийской Советской власти», то Конституция 1936 г. законодательно зафиксировала ее осуществление: «Союз Советских Социалистических Республик,—гласила ст. 1,—есть социалистическое государство рабочих и крестьян». Тем самым подчеркивался социалистический характер, социалистический тип Советского государства, следовательно, и политической системы СССР. Существенным этапом в развитии политической системы явилось конституционное установление единой политической основы социалистического общества: Советы депутатов трудящихся всех звеньев от сельских до Верховного Совета СССР стали постоянными органами государственной власти. Новое наименование Советов означало более высокую степень в развитии социальной основы политической системы. Отношения между классами и социальными слоями, как основа политической организации социалистического общества, приобрели единообразный характер: дружбу и сотрудничество с целью построения коммунистического общества.

Конституция СССР 1936 г. впервые зафиксировала место КПСС в политической системе советского общества. Статья 126 определила партию как «руководящее ядро всех организаций трудящихся, как общественных, так и государственных». Таким образом, Коммунистическая партия и фактически, и юридически выступает как руководящая сила не только государства, но и единого по своим целям социалистического общества. Основная линия взаимодействия в политической системе, придающая ее конструкции относительно жесткий характер, окрепла и приобрела новые черты³⁷. Тем самым Конституция 1936 г. заложила прочные основы развития советской политической системы, которая в содержательном плане приобрела все характерные черты государственно-правового института; она стала универсальной организацией власти, охватывающей все созидательные силы общества в полном их объеме.

После принятия Конституции СССР 1936 г. советская политическая система вступила в новую фазу своего развития. Однако процесс развития народовластия и его механизма в конце 30-х годов, в силу известных причин, был замедлен.

Суровому испытанию на прочность была подвергнута советская политическая система в годы Великой Отечественной войны. Сосредоточение всей полноты власти в руках Госу-

³⁷ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 42, с. 294.

дарственного Комитета Оборона в условиях военного времени не изменило структуры политической системы. Яркое подтверждение тому — создание на нашей территории, временно оккупированной фашистскими захватчиками, Советских районов. И по форме, и по содержанию они представляли собой неразрывную часть политической системы единого советского социалистического общества. Рабочий класс, колхозное крестьянство и трудовая интеллигенция, трудящиеся всех наций и народностей страны, возглавляемые партией коммунистов, твердо стояли за власть Советов.

В середине 60-х гг. наша страна вступила в новый этап своего развития по пути к коммунизму — зрелый социализм. Историческими вехами, отмечающими новый период в развитии Советского общества, стали мероприятия, проведенные нашей партией в 1964—1965 гг. в области экономики и государственного строительства.

Принципиально важным вкладом в марксистско-ленинское учение о государстве является разработанная КПСС идея о дальнейшем укреплении социалистического государства при одновременном развитии его общенародного, подлинно демократического характера и усилении взаимосвязей государства с другими компонентами политической системы.

Укрепление социалистического государства через всемерное расширение и углубление народовластия — таково основное направление развития советской политической системы общества развитого социализма, выдвинутое КПСС в годы, предшествующие принятию Конституции СССР 1977 года.

Принятая в 1977 г. Конституция СССР зафиксировала общие принципы социалистического строя, выражающие классовую сущность Советского общенародного государства и основные черты политической системы. В ней получила свое юридическое закрепление и дальнейшее развитие ленинская политика нашей партии, направленная на расширение и конституционное обеспечение решающего участия в государственном управлении миллионов масс советского народа, его формирований — профсоюзов, комсомола, других общественных организаций, трудовых коллективов. «Иного пути, — как указывается в редакционной статье газеты «Правда» от 23 февраля 1982 г. — перехода в будущем к коммунистическому общественному самоуправлению не существует».

Политическая система общества развитого социализма носит, как и система диктатуры пролетариата, ярко выраженный служебный характер. Она включает в качестве компонен-

тов институты и учреждения, которые либо самостоятельно (например, Советы народных депутатов), либо во взаимодействии с другими (например, профсоюзы, комсомол) обеспечивают массовое, постоянное, притом решающее участие всех членов общества в управлении его делами. Но политическая система — это не просто запись итогов политического развития советского общества, общая формула политических отношений развитого социализма. Политическая система — это механизм активного воздействия на политическую жизнь общества; она до известной степени направляет ее. Государство и право, политические и общественные формирования приобретают значение институтов и учреждений общества, т. е. средств, орудий управления и решения социальных задач только тогда, когда будут включены в процесс реальной политической деятельности и станут объектом общественных отношений по осуществлению власти. Взятые сами по себе, вне этого процесса развития, движения, предметные результаты прошлой политической деятельности предстают лишь как статическая, механическая совокупность компонентов, не раскрывающая существа политической системы как механизма власти народа. Иными словами, совокупность компонентов, составляющих политическую систему в движении, развитии, не что иное, как процесс устройства власти, ее осуществления. Она охватывает политическую культуру, институты и учреждения управления обществом, их компетенцию и ее реализацию в правоотношениях как момент их функционирования. Поэтому политическая система может рассматриваться как форма или конструкция власти, включающая все ее функции. Таким образом, институт политической системы, рассматриваемый в движении и развитии, — это определенным образом организованный процесс властвования и актов деятельности субъектов политики, стабилизирующих и направляющих общество в соответствии с целями властвующего субъекта.

В этом смысле советская политическая система в период развитого социализма обладает совершенной структурой: организация политической системы основывается на власти всего советского народа как новой исторической общности. Выступая в качестве необходимого условия организации механизма власти, его политической основы. Советы народных депутатов являются тем стержнем, вокруг которого объединяются все компоненты политической системы. Именно сюда сходятся все нити, разнообразных по характеру взаимодействий субъектов политической деятельности. Как само народо-

властие организуется своей целью — участием в делах государства, так и социалистическое общенародное государство в форме Советов связывает все институты и учреждения в единую политическую систему. Органическое единство государственного и общественного в деятельности Советов народных депутатов позволяет им наиболее полно выражать общественную волю, в которой находят свое выражение коренные интересы советского народа: «создание общества, в котором не будет деление людей на классы»³⁸.

³⁸ См.: Материалы XXVI съезда КПСС. М.: Политиздат, 1981, с. 52.

КОНТРОЛЬ КАК СОЦИАЛЬНОЕ ЯВЛЕНИЕ

Л. П. ЕЛИЗАРЬЕВА

Контроль — категория историческая. Его возникновение связано с общественным процессом труда, сама природа которого обуславливает необходимость контроля¹. На определенном историческом этапе, когда для выполнения работ начинают кооперироваться между собой многие индивидуумы, появляется необходимость в осуществлении функции контроля как средства организации труда. Контроль выступает как одна из социальных, общих функций, которые общество (а точнее, общественное производство) породило и без которых оно не может обойтись. К. Маркс, акцентируя внимание на контроле как на явлении, свойственном только общественным отношениям, писал: «Труд под надзором и управлению необходимо возникает всюду, где непосредственный процесс производства имеет вид общественно-комбинированного процесса, а не является разъединенным трудом самостоятельных производителей»².

Как общественное явление, вытекающее из отношений производства, характер контроля обусловлен типом производственных отношений. В каждом обществе господствующему способу производства соответствуют определенные виды контроля, отличающиеся социальным назначением, формами и методами осуществления. Они исчезают вместе с формой производства, которой они соответствуют и из которой прорастают.

Социальный контроль — атрибут власти, одно из важнейших ее проявлений, поэтому контрольные отношения всегда носят властный характер. Это означает, что субъект контроля обеспечивается соответствующими властными полномочиями, необходимыми для выполнения целей, поставленных пе-

¹ См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд., т. 23, с. 342.

² Там же, т. 25, ч. 1, с. 422.

ред контролем. «Для того, чтобы контролировать,—писал В. И. Ленин,—нужно иметь власть»³.

Понятие «социальный контроль» неоднозначно⁴, однако во всех случаях контроль как социальная категория дает необходимую информацию о происходящих в обществе и его отдельных образованиях процессах, соответствии общественной деятельности намеченным целям, а поведения граждан — установленным обществом правовым и нравственным нормам. Следовательно, социальный контроль — это система наблюдения и проверки процесса функционирования соответствующего объекта в целях устранения его отклонений от заданных параметров⁵.

Социальные цели контроля указывают на его внешнюю направленность, но у контроля как вида деятельности есть и свое содержание. Оно представляет собой следующие в определенной очередности стадии, в совокупности составляющие замкнутый цикл — контрольный процесс⁶.

Содержание первой стадии составляет сбор и анализ информации о соответствии поведения определенной системы, должностного лица или гражданина установленным для них масштабам. А второй — формулирование вывода о соответствии или несоответствии поведения подконтрольных объектов заданным масштабам и указание причин, повлекших отклонение.

Функция контроля возникла на весьма ранней стадии развития человеческого общества, в эпоху первобытно-общинного строя. Существование контроля обусловилось выполнением общих дел, вытекающих из природы всякого общества⁷. Социальный контроль в первобытно-родовом обществе проявлялся в полном объеме и по своей природе являлся общественным: он осуществлялся всеми членами общества при исполнении общих для всех дел, обусловленных общностью их места в системе первобытно-родового общественного производства⁸.

³ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 31, с. 346.

⁴ См.: Социальный контроль в СССР /Под ред. В. С. Основина. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1981, с. 6—7.

⁵ См.: Афанасьев В. Г. Научное управление обществом: (Опыт системного исследования). М.: Политиздат, 1973, с. 240.

⁶ См.: Селивон Н. Ф. Контрольная функция местных Советов народных депутатов. Киев: Наукова думка, 1980, с. 49.

⁷ Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 25, ч. 1, с. 422.

⁸ См.: Ким А. И. Государственная власть и народное представительство в СССР. Томск: Изд-во Томск. ун-та, 1975, с. 33.

В эксплуататорском обществе труд по надзору всегда имеет классовый характер. Он основан на противоположности между работником как непосредственным производителем и собственником средств производства. «Чем больше эта противоположность,—писал К. Маркс,—тем больше роль этого надзора за работниками. Поэтому своего максимума она достигает при системе рабства. Но он необходим и при капиталистическом способе производства, так как здесь процесс производства есть одновременно и процесс потребления рабочей силы капиталистом»⁹. Труд по надзору в эксплуататорском обществе охватывает одновременно как выполнение общих дел, так и специфические функции, вытекающие из противоположности между правительством и народными массами¹⁰.

Если при первобытно-общинном строе контроль, возникший из самой природы общественного процесса труда, был общей функцией всех, то в условиях эксплуататорского строя он превращается в особую, специфическую функцию управления обществом в интересах обеспечения господства имущих классов. Он служит классовым интересам даже в том случае, когда способствует исполнению общих дел, вытекающих из природы всякого общества, ибо эксплуататорское государство берет на себя только такие общезначимые функции, в реализации которых заинтересованы господствующие классы.

В обществе с антагонистическими классами осуществляется в основном государственный контроль. Его главное назначение — служить интересам господствующих классов, охранять их прибыли и привилегии, поэтому в условиях эксплуатации не приходится и думать о каком-либо сочетании государственного и общественного контроля. Правом контроля обладает тот класс, который реально владеет экономической и политической властью. «Контроль без власти,— указывал В. И. Ленин,—есть пустейшая фраза»¹¹, «...весь вопрос о контроле сводится к тому, кто кого контролирует, т. е. какой класс является контролирующим и какой контролируемым»¹².

Классовая сущность социального контроля особенно наглядно проявляется в капиталистическом государстве. Формально олицетворяя интересы всего народа, всех классов, государственный контроль при капитализме в действительности

⁹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 25, ч. 1, с. 422.

¹⁰ См.: Там же.

¹¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 31, с. 345.

¹² Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 34, с. 175.

выражает интересы только господствующего класса. Контроль в интересах трудящихся полностью исключается, ибо в условиях господства частной собственности никакого контроля за производством, распределением продуктов общественного труда во имя простого человека нет и не может быть, как и привлечения трудящихся к контролю.

В социалистическом обществе контроль также является объективной закономерностью, обусловленной общественным характером производства и распределения продуктов.

Уже в первые дни диктатуры пролетариата Советская власть приступила к созданию своей системы органов контроля, которая существенно отличалась от дооктябрьской своей социальной природой и характером. Субъектом контроля впервые в истории классового общества стали трудящиеся массы.

Одним из первых законодательных актов Советской власти был принятый вслед за декретами «О мире» и «О земле» декрет ВЦИК от 27(14) ноября 1917 г. о рабочем контроле, получивший название «Положение о рабочем контроле». Согласно этому акту контроль должны были осуществлять все рабочие и служащие на предприятиях через свои выборные учреждения: заводские, фабричные комитеты, советы старост и т. п.¹³ Рабочий контроль был создан прежде всего как орган для обуздания частных предпринимателей, как переходная мера к полной экспроприации капиталистов, к национализации всей промышленности, способствовал в то же время привлечению к участию в нем широких масс. В. И. Ленин придавал огромное значение рабочему контролю. Он говорил: «Первым основным шагом, который обязателен для всякого социалистического, рабочего правительства, должен быть рабочий контроль»¹⁴. Его опыт был использован при дальнейшем строительстве системы общественного и государственного контроля. Огромную роль в ее формировании сыграл В. И. Ленин. Более чем в ста своих произведениях¹⁵ В. И. Ленин на основе всестороннего анализа объективных тенденций исторического развития обосновал необходимость осуществления демократического контроля при социализме. «Не чье бы то ни было нетерпение, не чья бы то ни была пропаганда,—указывал В. И. Ленин,—а объективные условия...

¹³ СУ, 1917, № 3, ст. 35.

¹⁴ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 37, с. 139.

¹⁵ Воскресенская Н. А. В. И. Ленин — организатор социалистического контроля. М.: Сов. Россия, 1970, с. 3.

вот что вынуждает переход к контролю за производством и распределением, за банками, фабриками и пр.»¹⁶.

В. И. Ленин отмечал, что контроль не чрезвычайная мера, рассчитанная только на ликвидацию возникших трудностей в начальном периоде существования Советской власти, а объективно необходимый элемент руководства всеми государственными и общественными делами. Он еще до установления Советской власти писал: «Учет и контроль - вот главное, что требуется для «налажения», для правильного функционирования первой фазы коммунистического общества»¹⁷. После социалистической революции В. И. Ленин важнейшим вопросом считал организацию контроля, указывая в работе «Очередные задачи Советской власти», что правильная постановка учета и контроля является одним из коренных вопросов строительства нового общества¹⁸.

При социализме впервые в истории создаются такие общественные условия, когда благодаря социалистической собственности, плановой организации производства, активному участию трудящихся в контроле и другим преимуществам социализма контроль осуществляется в интересах всего общества, отдельных граждан.

Контроль при социализме служит средством выявления правильности поставленных целей и задач по руководству страной, степени познания объективных законов общественного развития. С его помощью можно выяснить фактическое положение дел в различных областях государственной и общественной деятельности, выявить трудности на пути к решению поставленных задач, наметить меры по их преодолению.

В нашем государстве социальный контроль выражен как государственной, так и общественной формой. Они теснейшим образом переплетаются, дополняют друг друга, так как общественное начало заложено в самой сущности советской государственной власти. Оно (общественное начало) означает, «как бы предвзярая будущее коммунистическое самоуправление, участие в выполнении общих для советских людей дел вне рабочего времени, т. е. без отрыва от производства, безвозмездно (бесплатно) и в порядке общественной самодеятельности»¹⁹.

¹⁶ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 32, с. 121.

¹⁷ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 33, с. 101.

¹⁸ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36, с. 184.

¹⁹ Ким А. И. Государственная власть и народное правительство в СССР. Томск: Изд-во Томск. ун-та, 1975, с. 34.

При социализме общественное начало получает все большее развитие, в том числе и в организации контроля. В. И. Ленин исходил из того, что социалистический контроль может выполнить свое назначение только в том случае, если в него будут вовлечены народные массы²⁰. «Наша советская система контроля — самая демократичная, подлинно народная система. В нашем социалистическом государстве все права, в том числе и право контроля, принадлежат народу как единственному хозяину своей страны»²¹.

Особенностью контроля при социализме является то, что его роль неуклонно возрастает. Это вытекает из самой природы социалистического строя, общественного характера производства материальных благ: чем больше в масштабе общества обобществлен процесс производства, тем более необходимым становится контроль. Общественная собственность на орудия и средства производства, «крупная машинная индустрия... настоятельно требует планомерного регулирования производства и общественного контроля над ним...»²². При социализме контроль выступает важнейшим средством привлечения народных масс к управлению общественными и государственными делами, тем каналом, через который, по словам В. И. Ленина, широкие беспартийные массы проверяют все государственные дела и учатся управлять²³.

В развитом социалистическом обществе растет общенародная основа контроля, все большее число трудящихся в процессе осуществления государственной власти привлекаются к реализации контрольной функции, создаются предпосылки для формирования системы контроля, которая будет функционировать в коммунистическом обществе и явится важной составной частью коммунистического самоуправления. К зримым чертам такого контроля относится повышение роли общественных организаций в осуществлении контроля. Их контрольные полномочия расширяются и усложняются. Все чаще свою контрольную деятельность они осуществляют в координации с контролем государственных органов. В отдельных случаях государственные органы передают общественным организациям свое право на осуществление контроля²⁴. Растет

²⁰ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 33, с. 101.

²¹ Правда, 1965, 7 дек.

²² Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 3, с. 545.

²³ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 40, с. 128.

²⁴ См.: Ямпольская Ц. А. Общественные организации в СССР. М.: Наука, 1972, с. 102 — 103.

активность органов народного контроля, чему способствовало принятие 30 ноября 1979 г Закона о народном контроле в СССР²⁵. Главной силой в этих органах являются рабочие, колхозники, служащие. Армия народных контролеров, избранных трудящимися, насчитывает ныне 9,9 млн. человек²⁶. Расширяется актив Советов народных депутатов, который состоит из более чем 30 млн. человек²⁷. Повышается роль контрольной функции трудовых коллективов, которые правомочны осуществлять контроль за деятельностью депутатов Советов, должностных лиц исполкомов Советов, администраций предприятий, учреждений и организаций. Активизируется деятельность советских граждан, которые непосредственно участвуют в контроле. Конституция СССР предоставляет советским гражданам право на участие в управлении государственными и общественными делами, в обсуждении и принятии законов и решений общегосударственного и местного значения (ст. 48); право вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе (ст. 49) и др.

Укреплению и развитию общественного контроля способствует совершенствование советского законодательства, осуществленное в последние годы на основе Конституции СССР 1977 г.

При социализме государственное не находится в противоречии с общественным, однако принципиальное различие в природе общественного и государственного не только не стерлось, но и сохраняет свое существенное значение. Сегодня еще не существуют необходимые условия для перерастания советской государственной власти во власть коммунистического общественного самоуправления, и поэтому еще в течение определенного периода неизбежно будут переплетаться черты государственного руководства и общественного самоуправления и соответствующие виды контроля—государственный и общественный при ведущем значении первого. Построение развитого социализма не означает, что у нас ликвидированы все противоречия и нет трудностей, предопределяющих необходимость повседневного контроля со стороны государства. В государственно-организованном обществе контроль всегда выступает прежде всего элементом государствен-

²⁵ Закон СССР «О народном контроле в СССР». М.: Изв. Советов народных депутатов, 1979.

²⁶ См.: Правда, 1982, 24 янв.

²⁷ См.: Там же.

ной деятельности. И он в различном объеме проводится всеми государственными органами, как специализированными, выполняющими только эту функцию, так и другими, независимо от направления и содержания деятельности²⁸. Однако государственный контроль при социализме, в отличие от государственного контроля эксплуататорских государств, характеризуется тем, что в нем самом заложены общественные элементы. Они выражаются в различных формах привлечения народных масс к осуществлению государственного контроля. Так, трудящиеся и представители массовых общественных организаций вводятся в состав специальных контрольных и других государственных органов, наделенных контрольными полномочиями; активисты привлекаются к контрольной деятельности в качестве внештатных контролеров и инспекторов; штатные органы контроля создают свою периферийную сеть общественных контрольных органов; представители общественности и трудящиеся эпизодически привлекаются к деятельности государственных контрольных органов²⁹.

Отступлением от общественного характера государственного контроля можно назвать период 40-х гг., когда при реорганизации Комиссии народного контроля в Наркомат государственного контроля привлечение трудящихся к его работе не было предусмотрено. Все контрольно-проверочные мероприятия осуществлялись только силами штатных контролеров³⁰. А в 1948 г. тогдашний министр Госконтроля Л. З. Мехлис в своем приказе писал: «Запрещаю под каким бы то ни было предлогом привлекать для участия в каких-либо ревизиях и проверках работников других организаций»³¹. Отклонение от ленинского принципа участия в контроле широких масс было ликвидировано после XX съезда КПСС.

Контроль как специальная функция сохранится и при коммунизме в качестве составного элемента коммунистического самоуправления. Поскольку коммунизму будут свойственны и экономические, и иные социальные процессы, то контроль останется необходимым способом получения информации о них, условием научного прогнозирования развития общества,

²⁸ См.: Шорина Е. В. Функция и принципы контроля в Советском государстве. — Сов. государство и право, 1967, № 11, с. 31—32.

²⁹ См.: Там же, с. 36.

³⁰ См.: Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об образовании Народного Комиссариата государственного контроля СССР» от 6 сент. 1940 г. — Ведомости Верховного Совета СССР, 1940, № 31.

³¹ Цит. по кн.: Гусев К. В. Краткий очерк истории органов партийно-государственного контроля в СССР. М.: Мысль, 1965, с. 80.

определения соответствия достигнутых результатов намеченным целям, постановки новых целей, обеспечивающих прогресс общества. В коммунистическом обществе, как и в первобытно-общинном, социальный контроль по своей природе будет являться полностью общественным.

КОНТРОЛЬ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ

Л. П. ЕЛИЗАРЬЕВА

Контроль местных Советов, народных депутатов является одним из элементов социалистического контроля и обладает всеми признаками, которые свойственны социалистическому контролю в целом.

Контроль как особая социальная функция присущ любой общественно-экономической формации. Он является объективной закономерностью, обусловленной общественным характером производства и распределения продуктов.

В классовом обществе социальный контроль выступает политической, классовой категорией. В. И. Ленин писал: «Весь вопрос о контроле сводится к тому, кто кого контролирует, т. е. какой класс является контролирующим и какой контролируемым»¹. Правом контроля обладает тот класс, который реально владеет экономической и политической властью. Субъект контроля всегда обеспечивается соответствующими властными полномочиями. «Контроль без власти,— писал В. И. Ленин,— есть пустейшая фраза»².

В современный период подлинный контроль в капиталистическом обществе осуществляет монополистический капитал, которому принадлежат командные высоты в экономике и политике. Здесь полностью исключается общественный контроль, так как в условиях господства частной собственности привлечение трудящихся, народных масс к контролю противоречит самой сущности капиталистического строя. Оно, писал К. Маркс, рассматривается «как покушение на неприкосновенные права собственности, свободы и самоопределяющегося «гения» индивидуального капиталиста»³.

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 34, с. 175.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 31, с. 345.

³ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд., т. 23, с. 343.

В отличие от контроля, осуществляемого в эксплуататорских государствах, контроль при социализме имеет иную социальную природу. Природа социалистического контроля характеризуется тем, что впервые в истории классового общества создаются такие условия, когда контроль осуществляется в интересах всех граждан и самими гражданами.

С первых дней Советской власти субъектом социального контроля становятся сами трудящиеся. Это соответствует их месту в системе общественного производства, их решающей роли в создании материальных и иных благ, объективной необходимости осуществления принципа социализма «не трудящийся да не ест», закрепленного в статье 18 Конституции РСФСР 1918 года.

Первым шагом в создании контроля социалистического типа явилось введение рабочего контроля. Одним из основополагающих законодательных актов Советского государства был декрет ВЦИК от 27 (14) ноября 1917 г. о рабочем контроле⁴. В соответствии с этим актом рабочий контроль выступал не только как орудие ограничения экономической власти буржуазии и средство регулирования ее прибылей, но и как способ привлечения широких масс к контролю. Наряду с введением рабочего контроля принимались меры по созданию системы социалистического государственного контроля. Так, 18 января 1918 г. СНК РСФСР образовал Центральную Контрольную коллегия с ее органами в губерниях и районах и выборными контрольными комиссиями на предприятиях и в учреждениях⁵. Это создало условия для организации единого государственного контроля по всей стране с широким участием рабочих и крестьянских масс в его деятельности.

Социалистический контроль, в отличие от контроля в эксплуататорских государствах, имеет всеобъемлющий характер. Это одно из важнейших требований, которое предъявлял к контролю В. И. Ленин⁶. Применительно к Рабкрину он писал, что «деятельность его должна касаться всех и всяких, без всякого изъятия, государственных учреждений, и местных, и центральных, и торговых, и чисто чиновничьих, и учебных, архивных, и театральные и т. д. — одним словом, всех без малейшего изъятия»⁷. Как следствие реализации данного ленинского указания у нас в стране контроль осуществляется над

⁴ См.: СУ, 1917, № 3, ст. 35.

⁵ См.: СУ, 1918, № 18, ст. 264.

⁶ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 34, с. 306.

⁷ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 45, с. 399.

деятельностью всех государственных органов предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц и граждан. Как отмечалось на декабрьском (1965 г.) Пленуме ЦК КПСС, «Контроль трудящихся распространяется, прежде всего, на основу основ — хозяйственную жизнь, на область производства и распределения, на деятельность государственного аппарата. Это является одним из величайших преимуществ, которые социализм предоставляет трудящимся»⁸

Действующая система социалистического контроля включает в себя партийный контроль, государственный контроль, контроль со стороны органов народного контроля, общественный контроль, непосредственный контроль граждан. Каждый из этих видов контроля характеризуется свойственными ему специфическими чертами и существенно отличается в формах и методах осуществления, объеме контроля, правовом статусе контрольных органов. Однако их объединяет то, что по своей сущности это разновидности единого социалистического контроля, имеющего единую цель. Все они взаимосвязаны и дополняют друг друга.

Но в государственно-организованном обществе контроль выступает прежде всего элементом государственной деятельности. При этом государственный контроль при социализме отличается от государственного контроля эксплуататорских государств тем, что в нем самом заложены общественные элементы. Они выражаются в различных формах привлечения народных масс к осуществлению государственного контроля. Так, трудящиеся и представители массовых общественных организаций вводятся в состав специальных контрольных и других государственных органов, наделенных контрольными полномочиями; активисты привлекаются к контрольной деятельности в качестве внештатных контролеров и инспекторов; штатные органы контроля создают свою периферийную сеть общественных контрольных органов; представители общественности эпизодически привлекаются к деятельности государственных контрольных органов.

В истории нашего государства были годы, когда имело место искусственное ограничение государственного контроля путем отсекания общественных элементов⁹, однако это не могло изменить природу государственного контроля в СССР, ко-

⁸ Правда, 1965, 7 дек.

⁹ Цит по кн.: Гусев К. В. Краткий очерк истории органов партийно-государственного контроля в СССР. М.: Мысль, 1965, с. 80.

торый неизменно основывался на широком привлечении к участию в нем трудящихся.

В СССР особое место в государственном контроле отводится контролю Советов народных депутатов. Контроль является одной из функций местных Советов. Он сам по себе не представляет их первичной деятельности и касается той деятельности Советов, которая осуществляется независимо от контроля. Тем не менее он является самостоятельным видом работы Советов. Для подобного утверждения основанием служит социальное назначение контроля при социализме, нашедшее свое отражение в советском законодательстве.

Контроль является конституционной функцией местных Советов. Ст. 93 Конституции СССР закрепляет: «Советы народных депутатов непосредственно и через создаваемые ими органы руководят всеми отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, принимают решения, обеспечивают их исполнение, осуществляют контроль за проведением решений в жизнь». Функция контроля отражена также в ст.ст. 2, 9, 94, 103, 147, 149, 150 Конституции СССР и пронизывает все сферы деятельности местных Советов.

Все это служит свидетельством того, что в системе функций местных Советов контроль занимает особое место. Если отдельные функции представительных органов могут осуществляться ими в той или иной области полностью или частично, то функция контроля применяется при рассмотрении любого вопроса, отнесенного к компетенции Совета¹⁰.

Марксизм установил, что чем больше в масштабе общества обобществлен процесс производства, тем более необходимым становится контроль. На эту зависимость указывал К. Маркс. Он писал: «По мере того, как растут размеры средств производства, противостоящих наемному рабочему как чужая собственность, растет необходимость контроля над их целесообразным применением»¹¹. Природа социалистического строя, материальный фундамент которого составляет крупномашинная индустрия, а средства производства находятся в общественной собственности, настоятельно требует усиления контроля.

¹⁰ См.: Селивон Н. Ф. Некоторые черты контрольной функции местных Советов. — В сб.: Вопросы государства и права развитого социалистического общества. Харьков, 1975, с. 51.

¹¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд., т. 23, с. 343.

Это и определяет место контроля в деятельности местных Советов, возрастание его значения в условиях усложнения экономических, политических и социальных задач Советов. Без контроля практически невозможно руководство всем сложным современным хозяйством, подведомственным местным Советам. Он обеспечивает органы власти необходимой информацией о претворении в жизнь намеченных планов, гарантирует выполнение принятых решений и своевременное устранение недостатков. Он также выступает важнейшим средством реализации такого конституционного правомочия местных Советов, как обеспечение комплексного экономического и социального развития на своих территориях. В системе функций местных Советов контроль обладает наибольшими организационными возможностями для привлечения трудящихся к управлению делами общества и государства.

С учетом этих обстоятельств контролю местных Советов придается все большее значение. О важности контрольных функций местных органов власти специально говорилось в Отчетном докладе ЦК КПСС XXVI съезду партии¹². Во исполнение указаний съезда ЦК КПСС в августе 1981 г. принял постановление «О дальнейшем совершенствовании контроля и проверки исполнения в свете решений XXVI съезда КПСС»¹³, определив основные направления развития контрольных функций местных Советов. 31 мая 1982 года Президиум Верховного Совета СССР принял постановление «О задачах Советов народных депутатов по реализации решений майского (1982 г.) Пленума ЦК КПСС». Этим актом Советам народных депутатов рекомендовано образовывать советы агропромышленных объединений, которые, как наметил Пленум, станут главным звеном управления сельским хозяйством и другими отраслями агропромышленного комплекса. В связи с этим Советам предложено активно направлять и контролировать их деятельность. Признано необходимым на сессиях Советов, заседаниях исполнительных комитетов и постоянных комиссий регулярно обсуждать ход выполнения мероприятий по претворению в жизнь Продовольственной программы, активизировать участие постоянных комиссий, депутатских групп и постов в контроле за выполнением решений Советов, усилить контроль за соблюдением законодатель-

¹² См.: Материалы XXVI съезда КПСС. М.: Политиздат, 1981, с. 65.

¹³ Правда, 1981, 16 авг.

ства о землепользовании и водопользовании и другие вопросы¹⁴.

Характер деятельности и правовое положение Советов народных депутатов обуславливают наличие черт, отличающих контроль Советов от иных видов контроля. Эти черты в полной мере относятся и к контролю местных Советов как структурному звену единой системы представительных органов государственной власти в СССР.

В. И. Ленин писал: «Советы... — сам народ, сами народные массы...»¹⁵. Советы народных депутатов создаются народом, получают от него свои полномочия, выступают от имени народа. Поскольку Советы — это органы, выражающие полновластие трудящихся, контроль, осуществляемый местными Советами, является подлинно народным.

Важной особенностью контроля местных Советов является его верховенство по отношению к контролю других государственных органов. Согласно ст. 2 Конституции СССР Советам народных депутатов подконтрольны и подотчетны все другие государственные органы. Верховенство контроля местных Советов состоит в том, что они наделяются властными полномочиями, в том числе и контрольными. Например, местные Советы образуют постоянные комиссии. Согласно законодательству об этих органах им предоставляется право осуществления контроля за деятельностью отделов и управлений исполнительного комитета соответствующего Совета, предприятий, учреждений и организаций по проведению в жизнь решений Совета, его исполнительного комитета и вышестоящих государственных органов, а также по соблюдению законодательства¹⁶. Местные Советы осуществляют контроль за работой как своих органов, так и предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения.

Для контрольной функции местных Советов характерна также комплексность. Они олицетворяют контроль трудящихся масс над всеми процессами управления обществом, во всех основных сферах хозяйственного и социально-культурного строительства; контроль местных Советов распространяется на объекты, которыми Советы непосредственно не руководят.

¹⁴ Правда, 1982, 1 июня.

¹⁵ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 32, с. 188.

¹⁶ См.: Ведомости Верховного Совета Казахской ССР, 1976, № 19, ст. 3.

Как справедливо отмечается в литературе¹⁷, функция контроля местных Советов характеризуется множественностью субъектов ее осуществления. Совет реализует функцию контроля на своих сессиях, через постоянные комиссии, народных депутатов, исполнительные комитеты и т. д.

Контроль местных Советов, как любому виду государственного контроля в условиях социализма, органически присущи общественные начала. Это обусловлено тем, что местные Советы сами сочетают в себе черты государственной и общественной организации. Общественный характер контроля местных Советов проявляется особенно ярко в работе его постоянных комиссий, которые по источнику своих полномочий и по своему положению вспомогательных органов Советов обладают государственными чертами, а по форме деятельности — общественными¹⁸.

По субъектам контроль местных Советов делится на контроль Совета, контроль исполнительного комитета, постоянных комиссий, депутатских групп, депутатов.

Действующие ныне формы контрольной деятельности Советов в своей основе начали складываться еще в 1937—1940 гг.¹⁹, когда стали созываться сессии Верховного Совета СССР, были образованы постоянные комиссии. На основе Конституции СССР и опыта контрольной деятельности высших органов государственной власти складывались новые формы контроля местных Советов — сессии и постоянные комиссии.

Наиболее важные контрольные функции принадлежат сессии Советов. Сессионный контроль проводится практически в ходе обсуждения любого вопроса, так как уже сама подготовка к сессии предполагает проверку состояния дела на том участке, который должен стать предметом рассмотрения Совета. Существуют вопросы, при решении которых контроль не является основной целью и выступает только как элемент деятельности (контроль в процессе формирования органов Советов, рассмотрения вопросов хозяйственного и культурного строительства), и вопросы, при рассмотрении которых осуществляются собственно контрольные функции сессии. К по-

¹⁷ См.: Селиван Н. Ф. Контрольная функция местных Советов народных депутатов. Киев: Наукова думка, 1980, с. 45.

¹⁸ См.: Социальный контроль в СССР /Под ред. В. С. Основина. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1981, с. 50.

¹⁹ См.: Государственный и общественный контроль в СССР. /Под ред. В. Н. Туровцева. М.: Наука, 1970, с. 60 — 61.

следним относятся отчеты и информации подотчетных Советам органов по вопросам их деятельности.

В ходе обсуждения отчетов и информации контрольные полномочия Советов проявляются в наибольшей мере.

Обе формы контроля получили закрепление в законодательстве о местных Советах. Так, ст. 42 Закона РСФСР «О районном Совете народных депутатов» предусматривает отчет исполнительного комитета районного Совета не реже одного раза в год перед избравшим его Советом²⁰. А согласно ст.ст. 47 и 49 этого же Закона исполнительный комитет обязан информировать депутатов о деятельности Совета и его органов, о ходе выполнения планов экономического и социального развития района, о мерах, принятых по критическим замечаниям и предложениям депутатов, а также о ходе выполнения наказов избирателей.

Эффективной и распространенной формой контроля на сессии является депутатский запрос. Ст. 105 Конституции СССР устанавливает: «Депутат имеет право запроса к соответствующим государственным органам и должностным лицам, которые обязаны дать ответ на запрос на сессии Совета».

Контроль, осуществляемый представительными органами, носит систематический и непрерывный характер. Этому во многом способствует контрольная деятельность постоянных комиссий. Данная их функция закреплена в законодательстве в качестве основной²¹. Активно используют свои контрольные полномочия также исполнительные комитеты и депутаты.

По объектам контроль местных Советов народных депутатов можно разделить на внешний и внутренний²².

Внутренний контроль основан на отношениях непосредственного подчинения. Объектами внутреннего контроля является деятельность исполнительных комитетов, постоянных комиссий, депутатских групп, отделов и управлений исполкомов, комиссий при исполкомах и других органов, подчиненных Совету и его исполкому, подчиненных предприятий, учреждений и организаций, органов общественной самодеятельности.

²⁰ См.: Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1979, № 32, ст. 785.

²¹ См.: Закон РСФСР «О районном Совете народных депутатов» от 29 июля 1971 г. — Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1979, № 32, ст. 785.

²² См.: И в а н и щ е в а Н. П. Контроль исполнения в деятельности местных Советов депутатов трудящихся. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1967, с. 15; С е л и в о н Н. Ф. Контрольная функция местных Советов народных депутатов. Киев: Наукова думка, 1980, с. 54.

Для осуществления этого вида контроля местные Советы наделены широкими полномочиями, так как внутренний контроль основывается на отношениях непосредственного подчинения. Он охватывает все стороны деятельности подконтрольных объектов, поскольку вытекает из конституционной обязанности местных органов власти руководить на своей территории государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством.

К этому виду контроля относится и контроль вышестоящих Советов за деятельностью нижестоящих. Эта форма контроля сложилась в нашем государстве исторически. Ст. 62 Конституции РСФСР 1918 года устанавливала: «Съездам Советов и их исполнительным комитетам принадлежит право контроля над деятельностью местных Советов (то есть областным — право контроля над всеми Советами данной области, губернским — над всеми Советами данной губернии, кроме городских, не входящих в состав уездных съездов Советов, и т. п.)».

Ст. 146 Конституции СССР 1977 года предоставляет местным Советам народных депутатов право осуществлять руководство деятельностью нижестоящих Советов. Из отношений руководства вытекает право контроля вышестоящего органа за деятельностью нижестоящего, так как «само по себе право контроля еще не означает руководства, но руководство всегда включает контроль в качестве составного элемента»²³.

Эти отношения предполагают обязательность решений вышестоящих органов власти для нижестоящих, обязанность последних действовать в соответствии с принятыми актами вышестоящих Советов и право вышестоящих Советов отменять решения нижестоящих органов власти. Право местного Совета отменять акты нижестоящих органов власти — специфично. Оно присуще не всякой контрольной деятельности, а лишь контролю в рамках субординации. Контроль местных Советов за нижестоящими Советами имеет определенные пределы, которые не лишают подконтрольный Совет своей самостоятельности и не превращают его в орган Совета вышестоящего звена.

Объектом внутреннего контроля местных Советов является также деятельность органов общественной самодеятельности населения. Правовым основанием данного контроля являются Законы о местных Советах, Положения об органах об-

²³ Барабашев Г. В. Отношение руководства в системе местных Советов. — Сов. государство и право, 1973, № 4, с. 57.

ственной самодеятельности населения. согласно которым на Советы и их исполнительные комитеты возложены функции руководства этими общественными формированиями. Например, ст. 94 Закона РСФСР о районном Совете народных депутатов устанавливает: «Районный Совет народных депутатов руководит органами общественной самодеятельности населения, содействует работе местных добровольных обществ»²⁴. А ст. 17 Положения об общественных поселковых, сельских, уличных, квартальных, участковых домовых комитетах Украинской ССР, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета Украинской ССР от 17 октября 1975 г., право руководства названными общественными органами закрепляет за соответствующими Советами и их исполнительными комитетами²⁵. Контроль, осуществляемый местными Советами за органами общественной самодеятельности населения, следует рассматривать с позиции прямого руководства органов власти их деятельностью.

В отличие от внутреннего контроля, который основывается на отношениях непосредственного подчинения, внешний контроль не имеет такого основания. Он заключается в осуществлении проверочных действий в отношении организационно неподчиненных объектов местным органам власти.

Спецификой внешнего контроля местных Советов является и то, что он распространяется на объекты вышестоящего подчинения лишь по строго определенным вопросам, круг которых очерчен законом. Так, согласно ст. 147 Конституции СССР местные Советы народных депутатов осуществляют контроль за соблюдением законодательства расположенными на его территории предприятиями, учреждениями и организациями вышестоящего подчинения, координируют и контролируют их деятельность в области землепользования, охраны природы, строительства, использования трудовых ресурсов, производства товаров народного потребления, социально-культурного, бытового и иного обслуживания населения. При этом в процессе внешнего контроля местные Советы не вмешиваются в оперативную деятельность неподчиненных объектов.

Классификация контрольной деятельности местных Советов по объекту и субъекту носит условный характер, так как в одних случаях местный Совет и его органы выступают как объект контроля, а в других — как субъект.

²⁴ Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1979, № 32, ст. 785.

²⁵ Ведомости Верховного Совета Украинской ССР, 1975, № 44, ст. 479.

Контроль как средство получения информации о происходящих в обществе и его отдельных образованиях процессах необходим и при коммунизме. Перспективы контрольной функции местных представительных органов государственной власти связаны с закономерностями развития самой представительной системы. Как верно отмечалось в литературе, «коммунистическое общество не может допускать нецелесообразной траты общественной энергии на непосредственное решение всеми членами общества каждого вопроса их жизни»²⁵. Поэтому будут какие-то выборные органы самоуправления, предназначенные для решения различных вопросов управления обществом, в том числе и контроля.

²⁵ Ким А. И. Государственная власть и народное представительство в СССР. Томск: Изд-во Томск. ун-та, 1975, с. 110.

ЗАКОНЫ СОЮЗНЫХ РЕСПУБЛИК ОБ АВТОНОМНЫХ ОБЛАСТЯХ

М. А. МИТЮКОВ

Советские Конституции закрепляют и обеспечивают оптимальное сочетание общих интересов многонационального советского народа с интересами каждой советской нации и народности, их дальнейшее неуклонное сближение. Это обусловило установление в Основном Законе СССР не только принципов советской социалистической федерации в форме СССР как союзного государства, но и основ статуса всех форм советской национальной государственности, в том числе и автономных. Исходя из преемственности в конституционном регулировании советской автономии и развивая его дальше, Конституция СССР 1977 г. значительно усовершенствовала основы статуса автономной области, закрепив в отдельной главе (II) ее государственно-правовые особенности. Учитывая две исторически сложившиеся формы государственно-правовых связей автономных областей с союзными республиками, законодатель предусматривает, что автономная область находится в составе союзной республики или края. Закрепляя выработанное ранее конституциями союзных республик правило о том, что статус каждой автономной области персонафицируется в специальном нормативном акте о ней, Конституция СССР, принимая во внимание современную практику регулирования организации и деятельности местных органов государственной власти, установила более высокую нормативную форму такого акта — Закон об автономной области (ст. 86), а не Положение о ней, как это предусматривалось ранее.

В настоящее время в СССР восемь автономных областей. В РСФСР состоят Адыгейская, Горно-Алтайская, Еврейская, Карачаево-Черкесская и Хакасская; в Грузинской ССР — Юго-Осетинская; в Азербайджанской ССР — Нагорно-Карабахская; в Таджикской ССР — Горно-Бадахшанская. Все они перечислены в Конституциях СССР и соответствующих союз-

ных республик, что гарантирует их автономию и дальнейшее свободное развитие.

Как установлено названными конституциями, Закон об автономной области принимается Верховным Советом союзной республики по представлению Совета народных депутатов автономной области. Таким образом, населению каждой из автономных областей в лице ее органов государственной власти предоставляется широкая инициатива в определении правового положения своей автономной области. Это является важной конституционной гарантией права наций на самоопределение, средством воплощения суверенитета небольшой народности или части нации в одной из форм советской автономии.

В целях реализации конституционных норм Верховный Совет Азербайджанской ССР в Законе от 21 апреля 1978 г. «О порядке введения в действие Конституции (Основного Закона) Азербайджанской ССР» поручил Совету народных депутатов Нагорно-Карабахской автономной области представить в Верховный Совет АзССР проект Закона о Нагорно-Карабахской автономной области¹. В других союзных республиках, имеющих в своем составе автономные области, поручения о подготовке проектов законов о них были даны Президиумами Верховных Советов союзных республик Советам народных депутатов автономных областей² либо их исполнительным комитетам³.

Для подготовки проектов законов об автономных областях исполнительные комитеты их Советов создали специальные комиссии. Они именовались по-разному: комиссией по подготовке (либо выработке) проекта закона об автономной области⁴, редакционной комиссией по проекту закона и т. п. Комиссии возглавлялись, как правило, председателями испол-

¹ См.: Вышка (Газета ЦК КП Азербайджана), 1978, 23 апр.

² См.: Постановление Президиума Верховного Совета Грузинской ССР от 26 июня 1978 г. «Об организации работы по приведению законодательства Грузинской ССР в соответствие с Конституцией СССР и Конституцией Грузинской ССР». — Ведомости Верховного Совета Грузинской ССР, 1978, ст. 119.

³ См.: Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 июня 1978 г. «Об организации работы по приведению законодательства РСФСР в соответствие с Конституцией СССР и Конституцией РСФСР». — Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1978, № 28, ст. 752.

⁴ См.: Подготовка проекта Закона о Хакасской автономной области. — Советская Хакасия, 1979, 26 апр.: Карамеев М. В. О проекте Закона РСФСР о Горно-Алтайской автономной области. — Звезда Алтая, 1981, 3 окт.

⁵ См.: Дувакян С. Т. О проекте Закона РСФСР «О Еврейской автономной области». — Биробиджанская звезда, 1981, 12 сент.

комов Советов народных депутатов автономных областей. В их состав были включены секретари обкомов КПСС, заместители председателей облисполкомов, руководители отделов и управлений облисполкомов, депутаты Верховных Советов СССР и союзной республики от автономной области, председатели исполкомов городских и районных Советов народных депутатов, руководители профсоюзных, комсомольских и других общественных организаций, редакторы областных газет, юристы и ученые⁶. При этом некоторые исполнительные комитеты Советов народных депутатов автономных областей образовывали из числа членов упомянутых комиссий рабочие группы по разработке проекта закона о соответствующей автономной области⁷.

Проекты законов союзных республик об автономных областях — результат длительной и тщательной подготовки, в которой приняли участие партийные и советские органы союзных республик, научные учреждения, видные ученые и практические работники. Большую помощь в их подготовке автономным областям оказали Президиумы Верховных Советов СССР и союзных республик.

Представлению каждого проекта закона об автономной области в Верховный Совет союзной республики предшествовало его обсуждение и одобрение на сессии Совета народных депутатов автономной области, которая принимала решение о представлении проекта в высший орган государственной власти союзной республики. С докладом на сессии Совета народных депутатов автономной области выступал председатель исполнительного комитета этого Совета⁸.

Президиум Верховного Совета союзной республики, одобрив проект закона об автономной области, передавал его председателю Верховного Совета для включения в повестку дня очередной сессии Верховного Совета⁹. Интересно, что в

⁶ См., напр., решение исполкома Совета народных депутатов Хакасской автономной области от 10 апреля 1979 г. № 109 «О подготовке проекта Закона о Хакасской автономной области» (Текущий архив Хакасского облисполкома).

⁷ См., напр., распоряжение исполкома Совета народных депутатов Хакасской автономной области от 16 апреля 1979 г. № 180-р. (Текущий архив Хакасского облисполкома).

⁸ См., напр.: У г у ж а к о в В. А. О проекте Закона о Хакасской автономной области. — Сов. Хакасия, 1981, 25 сент.

⁹ См., напр.: Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР «О повестке дня и порядке работы четвертой сессии Верховного Совета РСФСР десятого созыва». — Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1981, № 49, ст. 1654.

постановлениях Президиума Верховного Совета Азербайджанской ССР от 15 июня 1981 г. «О повестке дня и порядке работы третьей сессии Верховного Совета Азербайджанской ССР десятого созыва» и «О проекте Закона Азербайджанской ССР о Нагорно-Карабахской автономной области» указывалось, что этот вопрос вносится на рассмотрение сессии Верховного Совета АзССР Советом народных депутатов Нагорно-Карабахской автономной области, несмотря на то, что последняя не названа в ст. 108 Конституции Азербайджанской ССР в числе субъектов законодательной инициативы¹⁰.

Принятие закона об автономных областях на сессиях Верховных Советов Азербайджанской и Таджикской ССР осуществлено по докладам председателей исполкомов Советов народных депутатов соответственно Нагорно-Карабахской и Горно-Бадахшанской автономных областей¹¹. Закон Грузинской ССР «О Юго-Осетинской автономной области» принят по докладу первого секретаря Юго-Осетинского обкома КП Грузии¹². Законы РСФСР об Адыгейской, Горно-Алтайской, Еврейской, Карачаево-Черкесской и Хакасской автономных областях приняты по одному объединенному докладу заместителя председателя Верховного Совета РСФСР, председателя исполнительного комитета Совета народных депутатов Горно-Алтайской автономной области М. В. Карамаяева¹³.

В Верховных Советах названных союзных республик (кроме РСФСР) принятию законов об автономных областях, входящих в их состав, предшествовали прения депутатов по докладам о проектах этих законов¹⁴. Верховный Совет РСФСР ограничился тем, что проекты широко обсуждались на сессиях Советов народных депутатов автономных областей, при-

¹⁰ См.: Ведомости Верховного Совета Азербайджанской ССР, 1981, № 11, ст. ст. 141 — 142.

¹¹ См.: Асланов А. А. О проекте Закона Азербайджанской Советской Социалистической Республики о Нагорно-Карабахской автономной области. — Бакинский рабочий, 1981, 18 июля; Абдулвасиев О. О проекте Закона Таджикской ССР о Горно-Бадахшанской автономной области. Коммунист Таджикистана, 1981, 30 мая.

¹² См.: Санакоев Ф. С. О проекте Закона о Юго-Осетинской автономной области. — Заря Востока, 1980, 13 нояб.

¹³ Карамаяев М. В. О проектах законов РСФСР об автономных областях. — Сов. Россия, 1981, 3 дек.

¹⁴ См.: Прения по докладу «О проекте Закона о Юго-Осетинской автономной области». — Заря Востока, 1980, 15 нояб.; Прения по докладу о проекте Закона Таджикской ССР «О Горно-Бадахшанской автономной области». — Коммунист Таджикистана, 1981, 31 мая.

пня закон о каждой из автономных областей отдельным голосованием, не проводя прений по их проектам.

Процедура подготовки принятия каждого из законов об автономных областях свидетельствует о том, что эти акты являются результатом реализации автономными областями права на законодательную инициативу в Верховном Совете союзной республики.

С принятием в 1980—1981 гг. законов союзных республик об автономных областях завершено правовое оформление статуса не только форм советской автономии, но и всех звеньев местных Советов от сельского до краевого¹⁵. Новые законы закрепляют сложившееся правовое положение автономных областей. Вместе с тем они учитывают закрепленные Конституцией СССР 1977 г. и конституциями союзных республик 1978 г. расширение прав Советов областного звена в решении всех местных вопросов, повышение их роли в хозяйственном строительстве и ответственности за комплексное развитие своих территорий, координацию и контроль за деятельностью предприятий и учреждений вышестоящего подчинения.

Каждый из законов об автономных областях — весьма емкий акт по объему правовых норм. В законах РСФСР о соответствующих автономных областях по ст. 71, в Законе Таджикской ССР «О Горно-Бадахшанской автономной области» их 69, а в Законе Азербайджанской ССР «О Нагорно-Карабахской автономной области» — 68.

Как по структуре, так и по содержанию законы союзных республик об автономных областях в основном аналогичны. Все они состоят из четырех глав, посвященных соответственно общим положениям, Совету народных депутатов автономной области, другим государственным органам автономной области и заключительным положениям. Наиболее обширная вторая глава содержит подглавы, закрепляющие основные принципы образования и деятельности Совета народных депутатов автономной области, его компетенцию, организацию ра-

¹⁵ Закон Таджикской ССР «О Горно-Бадахшанской автономной области» — 29 мая 1981 г. третьей сессией Верховного Совета ТаджССР десятого созыва (Ведомости Верховного Совета Таджикской ССР, 1981, № 11, ст. 83); Закон Азербайджанской ССР «О Нагорно-Карабахской автономной области» — 16 июня 1981 г. третьей сессией Верховного Совета АзССР десятого созыва (Ведомости Верховного Совета Азербайджанской ССР, 1981, № 12); Законы РСФСР об Адыгейской, Горно-Алтайской, Еврейской, Карачаево-Черкесской и Хакасской автономных областях, принятых 2 декабря 1981 г. четвертой сессией Верховного Совета РСФСР десятого созыва (Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1981, № 49, ст. ст. 1663 — 1667).

боты и положения об исполнительном комитете Совета народных депутатов автономной области, о постоянных и иных комиссиях Совета, о депутате Совета народных депутатов автономной области и об отделах и управлениях исполнительного комитета этого Совета. В законах РСФСР об автономных областях содержится дополнительная подглава об участии населения в работе Совета народных депутатов.

Таким образом, закон союзной республики об автономной области закрепляет правовое положение автономной области, ее государственно-правовые институты и компетенцию ее органов государственной власти и управления.

Закон союзной республики об автономной области является актом кодификационного характера, систематизирующим воедино существующие нормы союзного и республиканского законодательства, в том числе и конституционного, о конкретной автономной области и конкретизирующим законы СССР и союзной республики о Советах народных депутатов автономных областей, а в РСФСР — и о их взаимодействии с крайвыми Советами ¹⁶.

Всем законам об автономных областях, при отдельных различиях между ними, обусловленных особенностями каждой автономной области, свойственны многие общие черты. Они касаются принципиальных вопросов их государственно-правового статуса: определения понятия автономной области и содержания законодательства о ней, представительства в высших органах государственной власти СССР и союзной республики, обеспечения равноправия граждан, проживающих на территории автономной области, основных принципов образования и деятельности Совета народных депутатов, организации его и полномочий по вопросам хозяйственного и социально-культурного строительства. Общее в законах союзных республик об автономных областях определяется социалистическим общественным строем, единством советской государственной власти и принципами национально-государственного и административно-территориального устройства нашей страны.

¹⁶ См.: Закон СССР от 25 июня 1980 г. «Об основных полномочиях крайвых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов». — Ведомости Верховного Совета СССР, 1980, № 27, ст. 526; Закон РСФСР от 20 ноября 1980 г. «О крайвом, областном Совете народных депутатов РСФСР». — Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1980, № 48, ст. 1593.

Законы союзных республик об автономных областях, отражая закономерности развитого социализма и современный уровень развития национальных отношений в нашей стране, существенным образом упорядочили правовое положение автономных областей и его гарантии, создали новые возможности для учета их экономических, социально-культурных, национальных и иных особенностей. Статус автономной области как формы советской автономии, национально-государственного образования в составе союзной республики в настоящее время закрепляется не только в Конституции СССР и Конституции союзной республики, но конкретизируется в законах о каждой из автономных областей. В них находят закрепление и развитие государственно-правовые признаки автономной области как советского социалистического национально-государственного образования.

В соответствии с законом союзной республики об автономной области она имеет свою территорию; административно-территориальное деление, изменяемое с учетом ее мнения; государственные органы (органы государственной власти и управления, суд и прокуратура); специальный закон о своем правовом положении, принимаемый Верховным Советом союзной республики по представлению автономной области.

В законах об автономных областях закрепляется представительство каждой автономной области в Совете Национальностей Верховного Совета СССР. Граждане, проживающие в автономной области, участвуют в выборах в Верховный Совет СССР, Верховный Совет союзной республики и местные Советы народных депутатов в соответствии с законами СССР и союзной республики.

В соответствии с конституционными принципами в законах об автономных областях устанавливается, что советским гражданам, проживающим в автономных областях, обеспечивается равноправие во всех областях экономической, политической, социальной и культурной жизни, а также возможность пользоваться родным языком и языками других народов СССР, независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий и других обстоятельств.

Автономная область обеспечивает комплексное экономическое и социальное развитие своей территории. В этих целях по вопросам, относящимся к ее ведению, она координирует и контролирует деятельность предприятий, учреждений и ор-

ганизаций союзного и союзно-республиканского подчинения. Важным инструментом реализации таких полномочий является план экономического и социального развития автономной области, в который для достижения указанных целей в соответствии с законом об автономной области включаются основные показатели планов предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения, находящихся на территории автономной области. Выполнение плана автономной области обеспечивается бюджетом автономной области, принимаемым, как и план, ее Советом народных депутатов. В формировании доходов этого бюджета предусматривается участие предприятий и хозяйственных организаций республиканского и союзного подчинения.

В законах об автономных областях большое внимание уделяется принципам организации и деятельности Совета народных депутатов автономной области как органа государственной власти. Подчеркивается, что Совет решает все вопросы местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории автономной области, с учетом ее национальных и иных особенностей, руководит государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством в автономной области. В этих целях законы об автономных областях детально определяют полномочия Советов народных депутатов автономных областей практически по всем отраслям государственного управления.

При правовой регламентации организации работы Советов народных депутатов, их постоянных комиссий и исполнительно-распорядительных органов, участия депутатов в работе этих Советов законы об автономных областях исходят из положений, принципов и норм, аналогичных тем, которые законодатель применяет при регулировании деятельности краевых, областных Советов народных депутатов.

Организация, компетенция и деятельность Советов народных депутатов автономных областей — один из основных предметов регулирования законов об автономных областях (ему в каждом из законов посвящено по 59 статей), поскольку они являются составной частью законодательства Союза ССР и союзных республик о краевых, областных, окружных Советах¹⁷. Однако это не единственный и не главный предмет

¹⁷ См. ст. 2 Закона СССР от 25 июня 1980 г. «Об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов».

регулирования этих законов. В них в комплексе решаются вопросы правового положения автономных областей и их государственно-правовых институтов. Подтверждением данного вывода является наличие в каждом из законов об автономных областях главы «Другие государственные органы автономной области», воспроизводящей конституционные положения о суде автономной области, судопроизводстве в ней и прокуратуре автономной области.

Вместе с тем законам союзных республик об автономных областях свойственны некоторые различия в определении статуса этой формы автономии. Они обуславливаются во многом особенностями национально-государственного и административно-территориального устройства союзных республик, в составе которых имеются автономные области. В частности, в законах РСФСР об автономных областях указывается, помимо того, что автономная область находится в составе РСФСР, в какой она входит край: Адыгейская — в Краснодарский край, Горно-Алтайская — в Алтайский, Еврейская — в Хабаровский, Карачаево-Черкесская — в Ставропольский и Хакасская — в Красноярский край.

Вхождение этих автономных областей в края предопределило включение в названные законы дополнительных норм, направленных на обеспечение их автономии и определения взаимодействия Совета народных депутатов автономной области с краевым Советом. За каждой автономной областью РСФСР обеспечивается право сношения с органами власти и управления союзной республики как через органы государственной власти и управления соответствующего края, так и непосредственно. Естественно, что в законах об автономных областях, входящих в Грузинскую и Азербайджанскую ССР, подобной нормы нет. А в Законе Таджикской ССР «О Горно-Бадахшанской автономной области» устанавливается, что за органами государственной власти и управления автономной области обеспечивается право сношения с органами государственной власти и управления Таджикской ССР непосредственно (ст. 7).

План экономического и социального развития автономной области РСФСР является составной частью плана экономического и социального развития края. При этом основные показатели плана автономной области выделяются отдельной

строкой в плане края. Аналогичным образом решается вопрос о бюджете каждой из автономных областей РСФСР¹⁸.

Законы об автономных областях, находящиеся непосредственно в составе союзных республик, отражая эту особенность, предусматривают, что план и бюджет автономной области являются составными частями соответственно государственного плана и государственного бюджета союзной республики (ст.ст. 8 и 9 Закона АзССР «О Нагорно-Карабахской автономной области»).

Только законам РСФСР об автономных областях присущи нормы об участии Совета народных депутатов автономной области в обсуждении вопросов краевого значения, его взаимодействии с краевым Советом при решении вопросов государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства и обеспечении Совету автономной области представительства в органах государственного управления края¹⁹. Конкретные формы такого представительства не определены. Вероятно, имеются в виду те формы, которые уже сложились на практике²⁰.

С учетом особенностей национально-государственного и административно-территориального устройства каждой союзной республики регулируется в законах об автономных областях и вопрос о взаимодействии Совета народных депутатов автономной области с органами государственной власти и управления других регионов областного масштаба при решении вопросов хозяйственного и социально-культурного строительства. Если для автономных областей РСФСР такое взаимодействие предусматривается с другими автономными республиками, краями и областями, то для Совета народных депутатов Горно-Бадахшанской автономной области Таджикской ССР оно возможно лишь с другими областными Советами народных депутатов (ст. 16 Закона «О Горно-Бадахшанской автономной области»). А в Законе Азербайджанской ССР «О Нагорно-Карабахской автономной области» вообще нет аналогичной нормы.

¹⁸ См. ст. 19 Закона РСФСР от 2 декабря 1981 г. «О Горно-Алтайской автономной области». — Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1981, № 49, ст. 1664.

¹⁹ См., напр., ст. 17 Закона РСФСР от 2 декабря 1981 г. «Об Адыгейской автономной области». — Там же, ст. 1663.

²⁰ См.: Митюков М. А. Законодательство об автономных областях: (Гос.-правовое исследование). Автореф. дис... канд. юрид. наук. Томск, 1979, с. 17.

Автономная область как национально-государственное образование имеет собственную территорию. Гарантируя право автономных областей на эту территорию в законах союзных республик, в состав которых автономные области входят непосредственно, устанавливается, что территория автономной области не может быть изменена без согласия ее Совета народных депутатов.

Законы союзных республик об автономных областях отражают и особенности административно-территориального устройства каждой автономной области. Например, в Горно-Бадахшанской автономной области 6 районов и один город областного подчинения, в Нагорно-Карабахской автономной области соответственно 5 и 1, в Хакасской автономной области—8 и 3. В Законе РСФСР «О Еврейской автономной области» наряду с городом областного подчинения указывается и город районного подчинения. Законы РСФСР об автономных областях называют их административными центрами.

В законе о каждой автономной области закрепляется выработанное многолетней практикой положение конституционного характера о том, что вопросы административно-территориального устройства автономной области решаются с учетом мнения соответствующих государственных органов автономной области. При этом с различной степенью детализации (более широкой в законах о Нагорно-Карабахской и Горно-Бадахшанской автономных областях и узкой—в законах об автономных областях РСФСР) устанавливается круг вопросов административно-территориального деления автономной области, решаемых в порядке, определяемом законодательством СССР и союзной республики.

Отражая опыт предыдущей конституционной регламентации статуса автономной области в Законе «О Нагорно-Карабахской автономной области», воспроизводятся отсутствующие в законодательстве других союзных республик конституционные положения об избрании заместителя Председателя Президиума Верховного Совета Азербайджанской ССР от Нагорно-Карабахской автономной области (ст. 6) и о вхождении председателя областного суда НКАО по должности в состав Верховного суда АзССР (ст. 63).

Особенности некоторых законов об автономных областях связаны с различной степенью воспроизводства и конкретизации отдельных конституционных норм, определяющих статус этой формы советской автономии. Так, если известное положение союзного и соответствующих республиканских основ-

ных законов о принятии Верховным Советом союзной республики закона об автономной области не воспроизводится в законах РСФСР об автономных областях, то в Законе АзССР «О Нагорно-Карабахской автономной области» оно излагается в редакции, идентичной конституционной норме (ст. 66), а в Законе ТаджССР «О Горно-Бадахшанской автономной области» дополняется нормой о том, что изменения и дополнения названного Закона производятся Верховным Советом Таджикской ССР по представлению Совета народных депутатов ГБАО (ст. 67). Такая конкретизация, на наш взгляд, полнее отражает особый порядок определения правового положения автономной области, наличие у нее элементов учредительной власти, вытекающих из осуществления национального суверенитета конкретной народностью или частью нации при самоопределении в этой форме национальной государственности.

Имеются в законах об автономных областях и отдельные различия в определении полномочий их Советов. Они обуславливаются особенностями экономического либо правового характера. В частности, отсутствие в Хакасской и Горно-Бадахшанской автономных областях колхозов, преобразованных в свое время в совхозы, исключило возможность закрепления в соответствующих законах полномочий Советов этих автономных областей по государственному руководству колхозами.

Отнесение законодательством ряда полномочий непосредственно к ведению краевого Совета народных депутатов, а в союзных республиках, не имеющих краевого деления, высших органов государственной власти и управления союзных республик, также повлияло на объем компетенций Советов народных депутатов отдельных автономных областей по вопросам планирования, цен, рационального использования природных ресурсов, культурно-просветительной работы, здравоохранения и т. д.

В законах союзных республик об автономных областях есть особенности, связанные с различной степенью детализации той или иной правовой нормы, а также редакционного и терминологического характера.

Наиболее детализированы в некоторых законах статьи, регулирующие организацию работы Советов народных депутатов автономной области. Они касаются обязательного предоставления депутатам необходимых материалов по вопросам, выносимым на сессии Совета (в автономных областях РСФСР): уточнения периодичности проведения сессий Совета (в ГБАО) и круга вопросов, решаемых исключительно на них (в НКАО):

конкретизации подотчетности исполнительно-распорядительных органов Советов автономных областей, находящихся непосредственно в составе союзных республик; численного состава исполнительного комитета Совета (в ГБАО); уточнения порядка подписания распоряжений исполкома (в автономных областях РСФСР); приведения перечня основных комиссий при исполкоме Совета (в НКАО); уточнения наименования положения, регулирующего порядок организации и деятельности постоянных комиссий Совета народных депутатов (в ГБАО). Детализация затрагивает также нормы, регулирующие организацию иных государственных органов автономных областей, указывается срок избрания областного суда Нагорно-Карабахской автономной области и конкретизируются правила о языке судопроизводства применительно к некоторым автономным областям, а в законах РСФСР дополнительно определен порядок вывешивания Государственного флага СССР и Государственного флага РСФСР на зданиях государственных и общественных органов.

Редакционные различия в законах об автономных областях проявляются в формулировке названий отдельных статей и в постатейном распределении некоторых норм. Особенности же терминологического характера выражены в том, что почти во всех законах (кроме Закона о Хакасской автономной области) применяются как тождественные понятия «Совет народных депутатов автономной области» и «областной Совет». Видимо, однозначное наименование органа государственной власти Хакасской автономной области в большей мере соответствует конституционной терминологии, определяющей название органов власти в автономных областях.

Большинство законов об автономных областях учитывают, что они являются актами, определяющими не только компетенцию их Советов, но и правовое положение формы советской автономии, поэтому в них ведется речь об осуществлении правомочий Советом на территории автономной области. Только Законом «О Горно-Бадахшанской автономной области» нередко применяется понятие «территория областного Совета».

Принятие законов союзных республик об автономных областях позволяет вернуться к вопросу о природе закона об автономной области.

В науке государственного права издавна отмечается конституционное значение акта об автономной области, поскольку он представляет проявление суверенных прав нации (народ-

ности)²¹. Несомненно, что такое значение имеет и закон об автономной области. Поэтому определять его природу следует с позиции понимания конституционного законодательства как системы, состоящей не только из Основного Закона, но и конституционных законов²². Ими являются законы, которые закрепляют и регулируют наиболее существенные общественные отношения в государственном строительстве, образующие фактическую конституцию СССР²³. Эти отношения составляют предмет регулирования нормами Основного Закона, но по той или иной причине (с целью обеспечения лаконичности, компактности и стабильности важных политико-правовых документов и т. п.) не находят достаточного закрепления в нем и в соответствии с его указанием регулируются в специальном законодательном акте. Такие акты имеют особое значение. Они непосредственно дополняют и развивают Конституции СССР и союзных республик.

Закон об автономной области регулирует часть тех общественных отношений, которые в условиях советского национального государства (союзной и автономной республик) являются предметом конституционного регулирования. Они входят в состав тех советских общественных отношений в масштабе автономной области, которые уже в общих чертах регулируются нормами Конституции СССР и союзной республики. Поэтому Закон об автономной области не обычный акт текущего законодательства. Он представляет собой правовой акт, который после принятия Верховным Советом союзной республики приобретает характер конституционного закона. Такая трактовка его природы соответствует сущности автономной области как формы советской автономии.

²¹ См.: Челяпов П. И. Национальное строительство в СССР. — В сб.: Конституция пролетарской диктатуры и буржуазная демократия. 2-е изд. М., 1931, с. 52; Куприц Н. Я. Государственное устройство СССР. М.: Госюриздат, 1952, с. 77; Златопольский Д. Л. Государственное устройство СССР. М.: Госюриздат, 1960, с. 231.

²² См.: Топорнин Б. И. Актуальные проблемы развития государственного права и советского строительства. — В сб.: Актуальные теоретические проблемы развития государственного права и советского строительства. М., 1976, с. 9; Златопольский Д. Л. Вопросы теории государственного права. — Там же, с. 70; Кириченко М. Г. Конституционное законодательство. — В кн.: Проблемы совершенствования советского законодательства. /Под. ред. И. С. Самошенко. М., 1977, с. 92—109.

²³ См.: Ким А. И., Митюков М. А. Положение об автономной области и опыт его разработки в 1937—1938 гг. в РСФСР. — В кн.: Проблемы повышения эффективности правового регулирования на современном этапе. Томск, 1977, с. 8 — 10.

АВТОНОМНЫЙ ОКРУГ — ФОРМА СОВЕТСКОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ МАЛЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА

Н. Т. ОНИЩУК

Советская национальная государственность, возникшая после победы Великой Октябрьской социалистической революции, есть величайшее завоевание Коммунистической партии и всего советского народа. Главное ее содержание заключается в установлении прочной и нерушимой дружбы между всеми нациями и народностями, укреплении единства союзного социалистического государства, обеспечении взаимного сотрудничества народов в строительстве социализма и коммунизма. Советская национальная государственность обеспечивает не только установление юридического, но и фактического политического, экономического и культурного равенства народов нашей страны, т. е. составляет и самостоятельный элемент ленинской национальной политики.

До Октябрьской революции политика царского правительства по отношению к национальным меньшинствам выражалась в угнетении и эксплуатации, разжигании национальной вражды и нетерпимости народов друг к другу. Вражда и рознь между нациями и народностями России достигла огромных размеров, и поэтому решение национального вопроса приобрело первостепенное значение. Дело не только и не столько в том, что Россия была многонациональной страной, а в том, что национальная вражда породила недоверие между нациями и вызвала неодолимое стремление к самостоятельному политическому самоопределению и созданию своей национальной государственности.

Временное буржуазное правительство, пришедшее к власти в результате февральской буржуазно-демократической революции 1917 г., продолжало шовиннистическую политику царизма и не шло на удовлетворение законных требований народов о предоставлении им самостоятельности и независимости. Широкие народные массы национальных окраин все

больше убеждались, что буржуазия угнетенных наций в борьбе с рабочим классом и крестьянством своей «нации» идет на соглашение с Временным буржуазным правительством, предаёт их интересы. Поэтому широкие массы угнетенных наций не доверяли ни Временному правительству, ни собственной буржуазии, а связывали свои надежды на политическое самоопределение с революционной деятельностью рабочего класса, который вел борьбу за свержение власти буржуазии и установление диктатуры пролетариата¹.

Свержение власти помещиков и капиталистов, установление диктатуры пролетариата, утверждение социального и национального равенства создали условия для установления братской дружбы между всеми народами России. Признание Советской властью права наций на самоопределение, вплоть до отделения и образования национальной государственности ранее угнетенных народов, вызвало многообразие форм, в которых нации и народности осуществляли это право. Свободный выбор формы национально-государственного самоопределения явился решающим фактором в деле ликвидации недоверия и вражды, установления дружбы между советскими нациями и народностями, объединения их усилий в построении социалистического общества.

Особенно остро стоял вопрос о форме политического самоопределения и взаимоотношении между нациями в первые годы Советской власти. Фактически сразу после победы социалистической революции заявили о желании образовать свои национальные государства только те народы России, которые к этому времени оформились в самостоятельные нации и имели сформировавшийся боевой рабочий класс. Украинский, белорусский, литовский, латышский пролетариат вели упорную борьбу с буржуазными националистами, считая установление Советской власти на территории всей России основной и главной задачей.

Сложными были межнациональные отношения на Кавказе и в Средней Азии, где проживало большое количество различных наций и народностей, враждовавших между собой. Национально-государственное строительство осложнялось также тем, что около 30 млн. человек в Средней Азии, на Кавказе, в Сибири и на Дальнем Востоке находились на стадии феодальных и патриархально-родовых отношений. «Октябрьская революция, строительство социализма разбудили и подняли к

¹ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 34, с. 299.

самостоятельному историческому творчеству отсталые в прошлом народы, а некоторые из них были спасены от физического вымирания. Эта победа тем более знаменательна, что народы, находившиеся до революции на стадии феодального и даже патриархально-родового строя, пришли к социализму, минуя капитализм»². Для ликвидации отсталости следовало помочь им развить и укрепить у себя советскую государственность в формах, соответствующих их национально-бытовым условиям, создать суд, органы власти, администрацию, органы управления хозяйством, развить прессу, школу, театр, культурно-просветительные учреждения на родном языке и т. д.³

При решении вопроса о политическом самоопределении наций и народностей важное значение имеет учет целого ряда факторов, влияющих на выбор той или иной формы советской национальной государственности. К факторам, имеющим первостепенное значение при выборе формы советской национальной государственности народов, решивших осуществить свое право на самоопределение и характеризующих процесс национально-государственного строительства в целом, следует отнести:

- 1) руководящую роль Коммунистической партии Советского Союза;
- 2) единую политическую основу — Советы рабочих, крестьянских и солдатских депутатов;
- 3) единую экономическую основу — общественную собственность на орудия и средства производства и социалистическую систему хозяйства;
- 4) национальный характер советской национальной государственности;
- 5) равноправие всех государственно-правовых форм советской национальной государственности;
- 6) свободное волеизъявление нации, народности при выборе советской национальной государственности;
- 7) внешнеполитический фактор, сыгравший не последнюю роль в ускорении выбора определенной формы национальной государственности некоторыми нациями и народностями.

Формы советской национальной государственности, как и всякие формы, имеют свое содержание. Основным содержанием процесса решения национального вопроса в нашей стране была ликвидация социально-политической, экономической и культурной отсталости населения, установление братской дружбы и доверия между народами, прочного сотрудничества

² Тезисы ЦК КПСС «50 лет Великой Октябрьской социалистической революции». М., 1967, с. 16.

³ См.: КПСС в резолюциях..., т. 2, с. 252.

и взаимодействия в строительстве социалистического общества, поэтому формы советской национальной государственности помогали в решении этих задач. Советские нации, как правило, использовали свое право на политическое самоопределение в двух формах: федеративных и унитарных; национальности и народности в виде автономных государств и государственных образований или национально-территориальных объединений. Следовательно, к формам советской национальной государственности относятся Союз ССР и союзные республики, автономные республики и автономные области, национальные (автономные) округа и национальные районы. В основе правового статуса национального государства и национально-государственного образования находятся две формы советской автономии: государственно-политическая и административно-территориальная. Народности Советской России использовали свое право на самоопределение в форме административно-территориальной автономии и создали свои национально-государственные образования в виде автономных областей и национальных (автономных) округов.

В особо трудных условиях проходило становление советской национальной государственности у наиболее отсталых в политическом, экономическом и культурном отношении малых народов Севера.

Когда после победы Октябрьской революции народы Советской России приступили к реализации своего законного права на самоопределение, малые народы Севера представляли собой отдельные разрозненные племенные и родовые группы, не сложившиеся еще в самостоятельные народности. Народы Севера в этот период не обладали ни экономической, ни территориальной, ни языковой и культурной общностью и, следовательно, не могли и не были способны на самостоятельное государственное существование. Если предположить, что народы Севера обладали в этот период хотя бы какой-то правоспособностью (суверенностью), то они должны были иметь определенные органы, способные выразить волю нации (органы власти и управления, политические партии, органы печати и т. д.). На самом деле ничего этого не существовало и начинать следовало не с реализации права на политическое самоопределение, а с оказания им конкретной реальной помощи во всех сферах политического, экономического и культурного строительства. Взяв на себя всю ответственность за существование и развитие народов Севера, Коммунистическая партия и Советское правительство выделяли специальные

средства для поставок продовольствия, охотничьего оружия, боеприпасов, промыслового инвентаря, налаживания торговли в районах расселения малых народов Севера. Но этого было недостаточно. Партия и правительство направляли в северные районы наиболее подготовленные, энергичные и инициативные кадры партийных и советских работников не только для организации хозяйственной работы, но и для проведения всего комплекса политико-воспитательной и культурной деятельности, развития политического самосознания и приобщения к социалистическому строительству трудящихся народов Севера. Благодаря образованию Комитета Севера при Президиуме ВЦИК, его органов на местах, экономическому районированию и созданию национальных органов власти и управления — родовых Советов и туземных райисполкомов — возникли благоприятные условия для формирования определенных юридически значимых фактов, к которым относятся органы, способные выразить суверенную волю нации или народности.

К началу 30-х гг. повсеместно в районах Крайнего Севера значительно укрепились и численно выросли партийные организации, способные практически решать поставленные перед ними задачи. Так, в Камчатской партийной организации в 1928 г. насчитывалось всего 305 коммунистов, а в сентябре 1931 г. было уже 966 членов и кандидатов в члены партии. Причем количество рабочих коммунистов выросло с 11,5% в 1928 г. до 57,2% в 1931 г. В Туруханском районе в октябре 1928 г. в пяти ячейках и двух кандидатских группах было 104 коммуниста, а в июне 1930 г. в девяти ячейках и трех кандидатских группах количество членов и кандидатов возросло до 174 человек. Такая же картина наблюдается и по другим районам Крайнего Севера. Увеличился прием в партию и народов Севера, хотя процент коммунистов северян от общего количества членов партии окружных партийных организаций был невелик, этот процесс свидетельствовал о росте политической сознательности и активности представителей трудящихся народов Севера⁴.

К 1930 г. на Севере организационно окрепла и значительно выросла сеть органов государственного аппарата, большая часть кадров которого приходилась на малые северные народности, т. е. хотя и медленно, но осуществлялась коренизация государственного аппарата, что также было весьма суще-

⁴ Мазуренко Г. А. Партийное строительство на советском Севере в период построения социализма. Томск, 1979, с. 36, 37.

ственно. Так, к этому времени в районах Крайнего Севера у малых народностей, расселенных на огромных пространствах, составлявших 45% территории РСФСР, было образовано 365 родовых Советов и 44 туземных районных исполкомов⁵. Давали свои результаты и мероприятия по ликвидации неграмотности, созданию сети школьного образования. В 1930 г. в Ленинграде был создан Институт народов Севера, где проходили подготовку и формировались кадры работников по кооперативно-хозяйственному, индустриально-промысловому, советскому и культурному строительству для районов Крайнего Севера⁶.

Следовательно, в 20-е гг. под руководством Коммунистической партии и Советского правительства народы Севера постепенно ликвидировали свою вековую отсталость, что приводило к значительному расширению их дееспособности. Иными словами, к 1930 г. малые народы Севера получили реальную возможность осуществить свои суверенные права, могли свободно и самостоятельно определить свой политический статус в выборе формы советской национальной государственности. Однако объем дееспособности малых народов Севера к 1930 г. были значительно ниже, чем у более развитых народов. Они только возрождались к активной политической, экономической и культурной деятельности, что нашло свое выражение в выборе ими такой формы советской национальной государственности, как национальные округа. Именно этими факторами, на наш взгляд, и объясняется решение законодательных органов РСФСР образовать в декабре 1930 г. национально-государственные формирования в местах расселения народов Севера.

Национальные (автономные) округа— это вид советской автономии, они представляют собой национальные административно-территориальные объединения и располагаются в северных районах, обладают обширной территорией, многонациональным составом населения, его незначительной плотностью и входят в состав республики, края, области. По выражению В. И. Ленина, их следует отнести к государственно-подобным образованиям, которые являлись автономной формой реализации народами Севера своего суверенного права на политическое самоопределение и способствовали зарождению и укреплению признаков и черт, присущих советской на-

⁵ Власть Советов, 1929, № 35, с. 20.

⁶ СЗ СССР, 1930, № 19, ст. 211.

циональной государственности⁷. Но образование национальных округов и формирование окружных Советов явилось только первым шагом по пути развития советской национальной государственности народов Севера. В течение последующих десятилетий осуществлялась планомерная социализация всех отраслей народного хозяйства национальных округов. На базе ленинского кооперативного плана преобразовано северное сельское хозяйство, его исконные промыслы и отрасли — оленеводство, охота, рыболовство. Вместе с традиционными отраслями развиваются новые — молочное и мясное животноводство, птицеводство, овощеводство. Создана база для ускоренного развития горнодобывающей, газовой, нефтяной промышленности. Полностью ликвидирована неграмотность, подготовлены национальные кадры советских и партийных работников. Главное же в том, что изменились условия жизни трудящихся северных округов. В тундре построены крупные поселки, раскрыты двери сотен учреждений культуры, в том числе детских музыкальных школ, школ искусств и т. д. Большая армия медицинских работников стоит на страже здоровья северян. Реальные доходы труженников Севера выше, чем у населения центральных районов страны, что обусловлено соответствующими льготами, установленными Советским правительством для жителей Севера. Все это привело к изменению социально-классовой структуры общества народов Севера и его полной тождественности советскому обществу и социальному строю.

Глубокие перемены в жизни народов Севера нашли свое отражение в новой Конституции СССР, утвержденной на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.⁸ Статья 88 Конституции СССР вводит в Основной Закон понятие автономный округ (вместо ранее действовавшего — национальный округ). Этим подчеркивается возрастание роли и полномочий округов в системе государственного устройства страны. Правовое положение автономного округа определяется особым законом, который принимается Верховным Советом РСФСР⁹.

Верховный Совет РСФСР 20 ноября 1980 г. принял Закон «Об автономных округах РСФСР», которым регламентируется

⁷ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 30, с. 351.

⁸ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. М., 1977.

⁹ Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. М., 1978.

правовой статус этой формы советской национальной государственности¹⁰. В статье 1 записано: «Автономный округ есть форма советской автономии». Все вопросы административно-территориального устройства автономного округа решаются в соответствии с законодательством Союза ССР и РСФСР и с учетом мнения соответствующих государственных органов автономного округа (ст. 3). Граждане, проживающие в автономном округе, участвуют в выборах в Верховный Совет СССР, Верховный Совет РСФСР и в местные Советы народных депутатов. От каждого автономного округа избирается один депутат в Совет Национальностей Верховного Совета СССР, что дает им возможность активно принимать участие в обсуждении вопросов общесоюзной и республиканской компетенции. Советским гражданам, проживающим в автономном округе, независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий и других обстоятельств обеспечивается равноправие во всех областях экономической, политической, социальной и культурной жизни, а также возможность пользоваться родным языком и языками других народов СССР (ст. 6). План и бюджет экономического и социального развития автономного округа является составной частью плана и бюджета края, области (ст. 7, 8). Закон «Об автономных округах РСФСР» отразил своеобразие данной формы советской национальной государственности, определил цели и задачи высших органов власти и управления округа, уточнил характер взаимоотношений автономного округа, края, области.

Основой деятельности окружного Совета народных депутатов является решение всех вопросов местного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета, с учетом национальных и иных особенностей автономного округа, проведение в жизнь решений вышестоящих государственных органов, руководство деятельностью нижестоящих Советов народных депутатов, участие в обсуждении вопросов областного, краевого, республиканского и общесоюзного значения и внесение по ним своих предложений (ст. 9). При решении вопросов государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства окружной Совет народных депутатов обязан взаимодействовать с соответствующим краевым, областным Советом

¹⁰ Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1980, № 48, ст. 1594.

народных депутатов и ему обеспечивается представительство в органах государственного управления края, области (ст.15). Для выполнения стоящих перед ними задач окружной Совет народных депутатов и его исполком наделены соответствующей компетенцией во всех областях социалистического строительства, что отражено в законе. Совет народных депутатов автономного округа пользуется правом юридического лица, имеет печать по образцу, утвержденному Президиумом Верховного Совета РСФСР (ст. 68).

Таким образом, принятие новых нормативных актов, определивших правовой статус автономного округа и значительно расширивших компетенцию окружных Советов народных депутатов, означает не только вступление народов Севера в новый этап своего государственного развития, но и создает реальные возможности для успешного выполнения планов, предусмотренных XXVI съездом Коммунистической партии Советского Союза.

МЕСТНЫЕ СОВЕТЫ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ И ОСВОЕНИЕ ЦЕЛИННЫХ ЗЕМЕЛЬ

В. И. МАНЬКОВСКАЯ

В предметах ведения местных Советов важное место занимает руководство сельским хозяйством. «Создание, наряду с могучей промышленностью, процветающего всесторонне развитого и высокопроизводительного сельского хозяйства,—говорится в Программе КПСС,—обязательное условие построения коммунизма»¹.

Местные Советы несут ответственность за состояние сельского хозяйства на своей территории и выполнение установленных планов заготовок сельскохозяйственных продуктов. Они обладают необходимыми правовыми и организационными возможностями активного влияния на комплексное экономическое и социальное развитие на их территории.

Советское государство уже в первые годы стремилось к выравниванию экономического и социального развития отдельных районов, рациональному размещению производительных сил на территории страны. При этом максимально учитывались природные ресурсы и равно перспективы в развитии ряда отраслей народного хозяйства.

Идея комплексного освоения новых земель для увеличения сельскохозяйственного производства была выдвинута и глубоко обоснована в трудах В. И. Ленина. Он указывал на наличие обширного земельного фонда России. «Этот фонд обеспечивает экономическую основу для громадного расширения земледелия и повышения производства не только вглубь, но и вширь»². Лишь в годы Советской власти стало возможно комплексное преобразование гигантских земельных ресурсов страны.

Вовлечение в хозяйственный оборот плодородных целинных земель восточных районов страны В. И. Ленин связывал

¹ Программа КПСС. М., 1974, с. 75.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 16, с. 405.

с общим социально-экономическим прогрессом. Он говорил о необходимости реорганизации сельского хозяйства на социалистической основе. «Без этой базы,—учил В. И. Ленин,—невозможно никакое хозяйственное строительство и какие бы то ни было великие планы — ничто»³. Уже в первые годы Советской власти он искал практические пути решения этой задачи. Когда обуховские рабочие в 1918 г. образовали первое Российское общество хлеборобов-коммунистов, В. И. Ленин предлагал для оказания им помощи выбрать от Петроградского Совета опытного практика-организатора⁴.

Вместе с тем главное внимание В. И. Ленин уделял интенсивному пути развития земледелия. Анализируя отличия интенсивной формы расширения производства, как наиболее перспективной, от экстенсивной, он подчеркивал, что «сельское хозяйство развивается... интенсивно, не посредством увеличения количества обрабатываемой земли, а посредством улучшения качества обработки, посредством увеличения размеров капитала, вкладываемого в прежнее количество земли»⁵. КПСС поэтому последовательно проводила курс на всемерное развитие тяжелой индустрии. Все основные силы и средства Советского государства направлялись на перестройку народного хозяйства на более высокой технической базе. Это позволило в минимальный исторический срок достичь уровня индустриально развитых капиталистических стран. Индустриализация страны и осуществление ленинского кооперативного плана на базе коллективизации сельского хозяйства создавали необходимые условия для резкого подъема сельскохозяйственного производства, перехода его на путь интенсификации и коренных изменений в социальных отношениях на селе. Так появилась необходимость в создании крупных совхозов — государственных сельскохозяйственных предприятий, способных организовать на индустриальной основе социалистическое сельскохозяйственное производство.

В соответствии с Резолюцией июльского (1928 г.) Пленума ЦК ВКП(б) они создавались в РСФСР, на Украине, где имелся избыток земель, не занятых крестьянскими наделами⁶. Это повлекло за собой массовое обследование земель с целью выявления целин и залежей во многих районах.

³ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 42, с. 148.

⁴ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 50, с. 39.

⁵ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 27, с. 191 — 192.

⁶ См.: Резолюция Пленума ЦК ВКП(б) 11 июля 1928 г. «Об организации новых (зерновых) совхозов». — В кн.: Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам (1917 — 1967). М., 1967, т. 1, с. 743.

Посевные площади в эти годы увеличились за счет освоения целинных земель 228 вновь организованными совхозами⁷. В первые годы после гражданской войны обращалось внимание главным образом на восстановление посевных площадей с незначительным освоением. Значительную работу по освоению земельных ресурсов Сибири, Алтая, Казахстана проводил Всесоюзный переселенческий комитет, созданный в 1925 г. В 1939—1940 гг. при его содействии на казахские и сибирские земли было переселено 145 тыс. хозяйств⁸. 20 апреля 1940 г. было принято постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) «О дальнейшем подъеме зернового хозяйства в колхозах и совхозах восточных районов СССР: Алтайского и Красноярского краев, Новосибирской, Омской, Челябинской областей, Акмолинской, Павлодарской, Северо-Казахстанской, Кустанайской, Семипалатинской и Восточно-Казахстанской областей»⁹. В нем предусматривалось увеличение посевных площадей в этих районах за счет освоения целинных и залежных земель. В результате подъема целинных и залежных земель пахотные сельскохозяйственные угодья достигли 150,4 млн. гектаров в 1940 г. против 113 млн. гектаров в 1913 г.¹⁰

Процесс вовлечения в хозяйственный оборот новых земель не прекращался и в годы Великой Отечественной войны. Освоение земельных массивов в восточных районах приобрело особое значение в связи с временной потерей основных житниц страны — Украины и Северного Кавказа в 1942—1943 гг. Только в Казахстане было освоено 872,6 тыс. гектаров целинных и залежных земель¹¹.

В пятидесятые годы основное направление развития сельского хозяйства, как и ранее, состояло в повышении урожайности на старопашотных землях и эффективности используе-

⁷ См.: Социалистическое строительство. Стат. ежегодник. М., 1934, с. 176 — 177.

⁸ См.: Советское крестьянство — активный помощник борьбы за социализм и коммунизм. Доклады и сообщения участников межвузовской научной конференции. Барнаул, 1969, с. 262 — 263.

⁹ См.: Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) 20 апреля 1940 г. «О дальнейшем подъеме зернового хозяйства в колхозах и совхозах восточных районов СССР». — В кн.: Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам (1917 — 1967). М., 1967, т. 1, с. 745.

¹⁰ См.: Сельское хозяйство СССР. Стат. сборник. М., 1960, с. 128.

¹¹ См.: Голикова З., Какимжанов А. и др. Коммунистическая партия в борьбе за освоение целинных земель в Казахстане. Алма-Ата, 1969, с. 84.

мых земель¹². Последовательно осуществлялся курс на интенсификацию сельскохозяйственного производства. Главные его черты были намечены в решениях XIX, XX съездов КПСС, сентябрьского (1953 г.) и последующих Пленумов ЦК КПСС. Поэтому освоение целинных и залежных земель является только частью экономических и социальных преобразований в дальнейшем подъеме социалистического сельского хозяйства.

Таким образом, комплексное преобразование земельных массивов Казахстана, Сибири и других районов не ограничивается рамками 1953—1958 гг.¹³. К 1953 г. только по основным районам освоения целинных и залежных земель было обеспечено расширение посевных площадей на 11,8 млн. гектаров (в сравнении с 1913 г.)¹⁴. Следовательно, развитие социалистического земледелия и до 1953 г. включало в качестве составной части постепенное вовлечение в хозяйственный оборот новых земель¹⁵. При непрерывности процесса темпы и масштабы освоения новых земель определялись материальными и социально-политическими условиями. Они неразрывно связаны с индустриализацией страны, социалистическим преобразованием сельского хозяйства, осуществлением культурной революции.

Вместе с тем в 1954 г. в стране имелись еще значительные земельные резервы, пригодные для сельскохозяйственного производства. Из 578 млн. гектаров, закрепленных за колхозами на вечное пользование, не использовались 180 млн. гектаров, в совхозах Министерства совхозов СССР — 44 млн. гектаров¹⁶.

Февральско-мартовский (1954 г.) Пленум ЦК КПСС признал, что сложились необходимые объективные условия для массового освоения целины. Он поставил «перед Министерст-

¹² См.: Постановление ЦК КПСС 7 сентября 1953 г. «О мерах дальнейшего развития сельского хозяйства СССР». — В кн.: Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. (1917—1967). М., 1968, т. 4, с. 39, 59 — 60.

¹³ См.: Казанцев А. В. Освоение целинных и залежных земель в Советской Сибири. — В кн.: Сибирь в прошлом, настоящем и будущем. Новосибирск, 1981, вып. 2, с. 138.

¹⁴ См.: Куликов В. И. Массовое освоение целинных земель и его социально-экономическое значение. — В кн.: Развитие сельского хозяйства в СССР в послевоенные годы (1946 — 1970) /Отв. ред. Н. М. Волков. М., 1972, с. 139.

¹⁵ См.: Там же, с. 140.

¹⁶ См.: Вилинский Д. Что дает советскому народу освоение новых земель. М., 1955, с. 9.

вом сельского хозяйства СССР, Министерством совхозов СССР, перед партийными, советскими и сельскохозяйственными органами Казахстана, Сибири, Урала, Поволжья и Северного Кавказа, перед МТС, колхозами и совхозами этих районов как важнейшую государственную задачу расширение посевов зерновых культур в 1954—1955 гг. за счет освоения залежных и целинных земель не менее чем 13 млн. гектаров»¹⁷.

Советам принадлежит важная роль в осуществлении государственных задач¹⁸. Они составляют постоянную и единственную основу всей государственной власти, всего государственного аппарата¹⁹. Советы являются представительными органами государственной власти в нашем социалистическом государстве. Будучи основной организационно-правовой формой государственной власти, они составляют основу всей советской государственной системы²⁰. Организационно-политическое единство системы Советов предполагает четкую слаженность действий всех ее составных частей, объединение и координацию их усилий. В результате этого все Советы должны работать в едином ритме, решая на разных уровнях единые в конечном счете задачи²¹.

В соответствии со ст. 146 Конституции СССР местные Советы народных депутатов проводят в жизнь решения вышестоящих государственных органов, руководят деятельностью нижестоящих Советов народных депутатов, участвуют в обсуждении вопросов республиканского и общесоюзного значения, вносят по ним свои предложения. Они решают все вопросы местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета. Эти важнейшие положения ориентируют на исследование отношений в природе местных Советов, механизме сращения в них государственной власти и местного самоуправления. Государственная власть и местное самоуправление органически связаны между собой и неразрывно сочетаются в Со-

¹⁷ См.: Постановление ЦК КПСС 2 марта 1954 г. «О дальнейшем увеличении производства зерна в стране и об освоении целинных и залежных земель». — В кн.: Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. (1917—1967). М., 1968, т. 4, с. 95.

¹⁸ См.: Органы Советского общенародного государства. М., 1979, с. 98.

¹⁹ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 37, с. 500.

²⁰ См.: Ким А. И. Государственная власть и народное представительство в СССР. Томск, 1975, с. 135.

²¹ См.: Государственно-правовой статус областных Советов Казахской ССР. Отв. ред. М. Т. Баймаханов, Н. А. Биндер. Алма-Ата, 1976, с. 46.

тах²², поэтому местные Советы народных депутатов руководят на своей территории государственным, хозяйственным, социально-культурным строительством и проводят в жизнь решения вышестоящих государственных органов. Они являются органами государственной власти и выборными органами местного населения²³. Деятельность каждого местного Совета неотделима от работы вышестоящих и нижестоящих органов власти.

Местные Советы занимаются вопросами сельского хозяйства, исходя из экономической и социальной функций Советского государства. В свете этого освоение целинных и залежных земель также является предметом ведения местных Советов. При этом задачи сводятся не только к общему руководству сельским хозяйством, но и к соответствующей его организации на местах. Если общее руководство сельским хозяйством отнесено Конституцией СССР к ведению Союза ССР и союзных республик²⁴, то непосредственное руководство сельскохозяйственным производством осуществляют краевые, областные, районные Советы народных депутатов²⁵.

Роль местных Советов в развитии этой отрасли особенно важна, если иметь в виду, что оперативное руководство и управление промышленностью, составляющей общенародную собственность, государство осуществляет главным образом через министерства и ведомства, в то время как руководство и управление сельским хозяйством — через местные Советы при ограниченном участии соответствующих отраслевых министерств Союза ССР. Подавляющая часть совхозов — предприятия районного либо краевого, областного подчинения, а это означает, что управление ими сосредоточено в краевых, областных, районных советских и сельскохозяйственных органах. Последние либо непосредственно управляют совхозами, либо работают районных сельскохозяйственных органов. В краевых и районных советских органах сосредото-

²² См.: Ким А. И. Новое законодательство о местных Советах как большая социальная и научная ценность. — В кн.: Проблемы повышения эффективности правового регулирования на современном этапе. Томск, 1976, с. 23.

²³ См.: Ким А. И. Сущность местного самоуправления в СССР. — Доклады итоговой научной конференции юридических факультетов. Томск, 1968, ч. 1, с. 39.

²⁴ См.: Конституция СССР 1977 г. М., 1977, ст. 73, с. 22.

²⁵ См.: Закон СССР об основных полномочиях краевых, областных Советов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов. — Ведомости Верховного Совета СССР, 1980, ст. 526.

но также государственное руководство колхозами. Основная масса сельскохозяйственных предприятий охватывается непосредственным руководством краевых, областных советских и сельскохозяйственных органов или руководимых ими районных советских и сельскохозяйственных органов.

Полномочия по руководству сельским хозяйством включают общее руководство развитием сельского хозяйства на территории края, области независимо от подчиненности сельскохозяйственных предприятий и организаций, руководство и управление совхозами местного подчинения, государственное руководство находящимися на территории области, края колхозами²⁶.

Реализация полномочий по руководству сельским хозяйством со стороны местных Советов обеспечивается тем, что они, будучи одним из звеньев всей системы Советов, осуществляют на своей территории и в пределах своей компетенции общегосударственные функции, государственную власть. Сообразно с этим еще § 8 Положения о губернских исполнительных комитетах 1922 г. установил, что в пределах своего ведения губернский съезд Советов является высшей властью на территории губернии²⁷. Разрешение вопросов, имеющих местное значение, относил к ведению Советов и ст. 7 Положения о краевых (областных), окружных и районных съездах Советов и губернских исполнительных комитетах 1928 г.²⁸.

В настоящее время в соответствии со ст. 146 Конституции СССР местные Советы народных депутатов решают все вопросы местного значения исходя из общегосударственных интересов граждан, проживающих на территории Совета, проводят в жизнь решения вышестоящих государственных органов. Следовательно, местные Советы, являясь органами власти на своей территории и решая общегосударственные задачи, занимаются и вопросами сельского хозяйства в пределах своих полномочий. Поэтому еще в Положении о губернских съездах Советов и губернских исполнительных комитетах 1922 г. и Положении о краевых (областных), окружных и районных съездах Советов и их исполнительных комитетах 1928 г. к предметам ведения съездов Советов были отнесены вопросы

²⁶ См.: Баймаханов М. Т., Биндер М. А. Полномочия областных Советов по руководству сельским хозяйством: (По материалам Казахской ССР). — В кн.: Краевой, областной Совет /Отв. ред. К. Ф. Шермет. М., 1977, с. 61.

²⁷ См.: СУ РСФСР 1922 г., № 72, 73, ст. 907. — В кн.: Сборник кодексов РСФСР. М., 1923, с. 62.

²⁸ См.: СУ РСФСР 1928 г., № 70, отдел 1, гл. 2.

руководства сельским хозяйством. Наделялись необходимыми полномочиями в этой области и исполкомы²⁹. Более того, ст. 59 Положения о краевых (областных), окружных и районных съездах Советов и их исполнительных комитетах 1928 г. возложила на исполкомы краевых, областных Советов разработку и утверждение перспективных и финансовых смет на отдельные мероприятия по заселению, принятие неотложных мер к устранению причин, нарушающих нормальный ход переселения с последующим представлением принятых решений на утверждение центральных органов, распределение территорий края, области на районы и разряды по виду и объему предоставленных переселенцам льгот в пределах, установленных законом, контроль за деятельностью районных переселенческих управлений, а равно временных переселенческих организаций, партий и т. п.³⁰

Таким образом, в 30-х гг. местные Советы, наряду с руководством и управлением сельскохозяйственным производством своей территории, решали вопросы, непосредственно связанные с введением в сельскохозяйственный оборот новых земель.

Сельскохозяйственное производство является главным участком хозяйственного строительства для подавляющего большинства местных Советов. На выборах, состоявшихся 24 февраля 1980 г., избран 50931 Совет, в том числе 44449 районных и сельских Советов, имеющих непосредственное отношение к руководству и управлению сельским хозяйством. Именно местные Советы, осуществляя политику государства в области сельского хозяйства, способны в полной мере учитывать своеобразие природных условий своих территорий.

Для успешного руководства сельскохозяйственным производством в несравненно большей степени, чем для руководства другими отраслями народного хозяйства, следует учитывать местные условия³¹, поэтому местные Советы наделяются широкими полномочиями в области сельского хозяйства. Краевые, областные управления сельского хозяйства имеют двойное подчинение. «Двойное подчинение необходимо, — указывал В. И. Ленин, — там, где надо уметь учитывать действительно существующую неизбежность различия. Земледельцы в Калужской губернии не то, что в Казанской... Не учитывать во всех

²⁹ См.: СУ РСФСР 1922 г., № 72 — 73, ст. 907. — В кн.: Собрание кодексов РСФСР. М., 1923, с. 61—72; СУ РСФСР 1928 г., № 70, отдел 1.

³⁰ См.: СУ РСФСР 1928 г., № 70, отдел 1.

³¹ См.: Баймаханов М. Т., Биндер М. А. Указ. раб., с. 61.

этих вопросах местных отличий, значило бы впасть в бюрократический централизм и т. п., значило бы мешать местным работникам в том учете местных различий, который является основой разумной работы»³².

Наряду с краевыми, областными, районными и сельскими Советами, имеющими непосредственное отношение к сельскому хозяйству, в подьеме сельскохозяйственного производства принимают участие также городские, районные в городах Советы. Дело в том, что многие городские Советы в своем подчинении имеют сельские Советы (в Сахалинской области таких городских Советов 8, в Свердловской — 7, в Челябинской — 4 и т. д.). Более того, значительное число городов имеют на селе подсобные хозяйства. Например, в Томске объединение «Союзтомскмелиорация» имеет подсобное хозяйство «Мелиоратор». К концу 11-й пятилетки оно будет производить по 25 кг мяса на каждого работника объединения, полностью обеспечивать картофелем, овощами мясом свое общественное питание и дошкольные учреждения³³.

Началось строительство подсобного заводского хозяйства в Бийске. Бийский олеумный завод возводит свинокомплекс и оранжерею. Рабочие завода обрабатывают на этом строительстве по 16 часов³⁴. В подсобном хозяйстве Камня-на-Оби в 1981 г. произведено 202 тонны мяса, которое поступило в столовые и детские учреждения города³⁵.

Развитие сельского хозяйства требует приложения усилий всех трудящихся, поэтому жители городов принимают активное участие в сельскохозяйственных работах. Так, в 1981 г. в Томской области в совхозе «Батуринский» успешно трудился отряд кормозаготовителей завода «Сибэлектромотор». Коллектив завода ежегодно помогает совхозу убирать урожай картофеля, капусты и других овощей³⁶. Рабочие и служащие Томского манометрового завода в совхозе «Красное знамя» летом 1981 г. заготовили 2 тыс. тонн зеленой массы³⁷. Представители 17 предприятий и организаций Рубцовска в 1980 г. в колхозах и совхозах Рубцовского района убрали в стога 300 тонн сена³⁸. Трудящиеся Бийска в период массовых сельско-

³² Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 45, с. 198.

³³ Хохлов В. Труд и быт. — Красное знамя, 1981, 7 июня.

³⁴ См.: Алтайская правда, 1982, 13 янв.

³⁵ См.: Там же, 16 янв.

³⁶ См.: Красное знамя, 1981, 19 июня, 21 авг.

³⁷ См.: Там же, 1981, 19 июня.

³⁸ См.: Алтайская правда, 1980, 26 июля.

хозяйственных кампаний помогают десяти близлежащим сельским районам. В 1980 г. они заготовили 20 тыс. тонн сена и 10 тыс. тонн силоса, 750 шоферов города участвовали в уборке урожая³⁹.

Местные Советы, учитывая природно-климатические условия, наиболее правильно определяют специализацию сельского хозяйства области, края и отдельных хозяйств. Единство природно-климатических условий создает также объективные предпосылки для комплексного развития сельского хозяйства в пределах данной территории. Развитие края, области как единого народнохозяйственного комплекса предполагает агропромышленную интеграцию. Для решения этих важных народнохозяйственных проблем местные Советы, в соответствии со ст. 147 Конституции СССР, наделены полномочиями по обеспечению комплексного развития народного хозяйства, области, края, в том числе комплексного развития сельского хозяйства. Ведущая роль местных Советов народных депутатов в руководстве сельскохозяйственным производством на местах обусловлена социально-экономическими условиями страны. По данным Всесоюзной переписи населения, в 1926 г. 80,1% населения проживало в сельских местностях и объединялось местными Советами (кроме городских), в 1934 г. — 62,2%, в 1959 г. — 52, а в 1979 г. — 38. Основное занятие сельского населения — сельскохозяйственное производство. Отсюда оно — предмет особого внимания тех местных Советов, которые объединяют сельское население.

Таким образом, освоение целинных и залежных земель, являясь общегосударственной задачей, стало предметом ведения местных Советов, на что указывалось в постановлении ЦК КПСС от 2 марта 1954 г.⁴⁰

Для осуществления намеченной задачи в Казахстане была разработана программа освоения новых земель. Она включала наряду с распашкой целин и залежей в Северном Казахстане повышение урожайности на старопашотных землях, внедрение научной системы земледелия, укрепления кормовой базы, быстрое развитие животноводства. В перспективе Казахстан должен был стать крупнейшим регионом зернового производства в стране. Поэтому главное внимание было уде-

³⁹ См.: Там же, 5 июля; 20 авг.

⁴⁰ См.: Постановление ЦК КПСС 2 марта 1954 г. «О дальнейшем увеличении производства зерна в стране и об освоении целинных и залежных земель». — В кн.: Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. (1917 — 1967). М., 1968, т. 4, с. 95.

лено созданию совхозов зернового направления. Они строились как производственные объекты и благоустроенные поселки городского типа с полным комплексом социально-культурных и бытовых услуг. Проектировалось соединение территорий целинных областей Северного Казахстана сетью железных, магистрально-шоссежных, а также межсовхозных дорог, линиями электропередач, телеграфной, телефонной и радиосвязи. Намечалось строительство в крупных узловых точках Северного Казахстана элеваторов, заводов по выпуску и ремонту сельхозмашин, десятков других предприятий, т.е. предусматривалось превращение Северного Казахстана в высокоразвитый экономический район, действующий как единый хозяйственный организм. Тем самым было положено начало организации на новых землях аграрно-промышленных комплексов.

Гармоничное развитие территорий предполагает совершенствование управления и руководства сельским хозяйством⁴¹. В период массового освоения целинных и залежных земель Казахстана, Сибири, Урала, Поволжья и Северного Кавказа усложнились задачи и функции государственных органов по руководству сельским хозяйством на местах. Так, местные Советы восточных районов страны включились в активную работу по вовлечению в хозяйственный оборот целинных и залежных земель еще в период отбора неиспользуемых земель и отвода их для организации новых совхозов⁴². Райисполкомы Казахстана, Сибири совместно с краевыми, областными управлениями сельского хозяйства подготавливали первичные материалы по отводу земель новым совхозам на основании контрольных цифр, оформляли материалы отвода земель, состав сельскохозяйственных угодий новых совхозов⁴³. Решения, принятые исполкомами районных Советов Казахстана и Сибири, утверждались исполкомами вышестоящих Советов.

Местные Советы распределяли материально-технические ресурсы и сельскохозяйственные кадры, которые государство выделяло новым районам. Только в 1954 г. Алтайскому краю

⁴¹ См.: Козырь М. П. Соотношение территориального и отраслевого принципа в управлении сельским хозяйством. — В кн.: Государственное руководство комплексным развитием территории в СССР. М., 1981, с. 114.

⁴² См.: Биндер М. А. Работа местных Советов Казахстана по руководству освоением целинных и залежных земель. — Сов. государство и право, 1956, № 3, с. 72.

⁴³ См.: Биндер М. А. Указ. раб., с. 73; Орловский Н. В. Некоторые результаты работ по отбору и освоению целинных земель в Алтайском крае. — Почвоведение, 1955, № 1, с. 31.

было направлено 16 тыс. тракторов, 8 тыс. комбайнов, 2 тыс. автомашин и большое количество другой сельскохозяйственной техники⁴⁴.

Значительное место в деятельности местных Советов восточных районов страны занимал вопрос планирования колхозного и совхозного производства на новых землях. Основные его положения содержались в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 9 марта 1955 г. «Об изменении практики планирования сельским хозяйством»⁴⁵, которым руководствовались райисполкомы в своей деятельности.

Финансирование всех основных мероприятий по освоению целинных земель производилось за счет средств союзных и республиканских бюджетов. Местные Советы участвовали своими средствами в финансировании мероприятий по подъему сельского хозяйства. Эти средства направлялись на создание районных ветеринарных лечебниц, мясоконтрольных станций, организацию сельскохозяйственных выставок и т. п.

Важная роль принадлежит местным Советам районов освоения целины в улучшении бытовых условий и культурного обслуживания новоселов. Строительство домов, клубов, пекарен, организация питания и отдыха первоцелинников требовали постоянного внимания со стороны Советов⁴⁶. Многие мероприятия культурно-бытового обслуживания финансировались за счет средств местного бюджета. Деятельность местных Советов в этой сфере имела особое значение, так как они хорошо знают местные условия и возможности, способствуют развитию местной инициативы и самодеятельности.

В деятельности местных Советов по руководству освоением целинных и залежных земель особое значение имеют организационные формы государственного руководства со стороны местных Советов самим сельскохозяйственным производством. Все звенья местных Советов районов освоения целинных земель имели широкие возможности в оказании воздействия на ход совхозного строительства. Вопросы производственной деятельности новых совхозов рассматривались местными Советами на сессиях, обсуждались на заседаниях исполкомов.

⁴⁴ См.: Развитие экономики и культуры Алтайского края за 40 лет Советской власти /Под ред. Т. Н. Макеева, А. И. Лизиной. Барнаул, 1957, с. 92; Государственный архив Алтайского края, ф. 834, № 4, д. 194.

⁴⁵ См.: Постановление ЦК КПСС и СМ СССР от 9 марта 1955 г. «Об изменении практики планирования сельского хозяйства». — В кн.: Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам (1917—1967). М., 1966, т. 4, с. 192.

⁴⁶ См.: Биндер М. А. Указ. раб., с. 79; Государственный архив Алтайского края, ф. 562, № 6, д. 684, 688.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОЧЕТАНИЯ ОТРАСЛЕВОГО И ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ НАРОДНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

Н. Р. САПУНОВ

Проблема соотношения территориальных и отраслевых принципов в управлении народным хозяйством — многоаспектная проблема, требующая выработки конструктивных решений не только при определении перспектив развития производительных сил страны в целом. Правильное сочетание этих двух органически взаимосвязанных между собой сторон управления создает условия для повышения комплексности хозяйства различных регионов, вовлечения в хозяйственный оборот нового экономического природного сырья, лучшего использования трудовых ресурсов. Однако вопросы оптимального сочетания отраслевого и территориального аспектов управления недостаточно освещаются в экономической и юридической литературе. Это тем более важно, что, как отмечалось на XXVI съезде КПСС, в последние годы все более выявляются факты, когда в рамках территории органы государства действуют несогласованно, недостаточно учитывают территориальные интересы, что снижает эффективность хозяйствования. Так, развитие производительных сил Западной Сибири в послевоенные годы не всегда проходило гармонично, без учета перспектив вовлечения в народнохозяйственный оборот уникальных природных ресурсов этой части страны. Намечившиеся диспропорции в освоении энергетических, минеральных и лесных ресурсов Западной Сибири вызваны не только сложностью природно-экономических условий, но в большей мере наличием противоречий между отраслевой и территориальными сторонами управления. Поэтому разработка и выбор оптимального сочетания названных принципов управления — важнейшая экономическая задача. Отраслевой, межотраслевой и территориальный подходы открывают путь для оптимизации решения задач, стоящих перед общественным производством, достигшим этапа развитого социализма.

Организационные формы управления экономикой Советского социалистического государства представляют собой разное соотношение отраслевого и территориального начал. Однако ведущая роль в управлении функционированием и развитием народного хозяйства принадлежит отраслевому управлению.

Отраслевое управление возникает, формируется и развивается на основе отраслевой структуры народного хозяйства, объективно определяемой общественным разделением труда. Подчеркивая значение общественного разделения труда, К. Маркс писал: «Вследствие разделения общественных отраслей производства товары изготавливаются лучше, различные склонности и таланты людей избирают соответствующую форму деятельности, а без ограничения сферы деятельности нельзя ни в одной области совершать ничего значительного. Таким образом и продукт и его производитель совершенствуются благодаря разделению труда»¹.

Управление хозяйством в отраслевом разрезе создает условия для проявления огромных возможностей системы хозяйствования, позволяет в нужный момент сосредоточить на решающих участках необходимые материальные, технические и трудовые ресурсы, обеспечить наиболее целесообразное руководство научно-техническим прогрессом. Оно призвано обеспечить народное хозяйство определенным видом продукции в полном объеме и с наименьшими затратами, осуществить основные задачи научно-технического и экономического прогресса отрасли. Отраслевой аспект управления открывает путь для определения научно обоснованных перспектив развития специализированного производства и кооперации с другими отраслями в масштабе страны. В. И. Ленин не раз отмечал, что управление различными отраслями хозяйства нужно строить с учетом их специфики, в частности уровня их технического развития, характера технологических процессов. В. И. Ленин писал, что именно материальный производственный источник и фундамент социализма требуют безусловного и строжайшего единства воли, направляющей совместную работу сотен, тысяч и десятков тысяч людей. И технически, и стратегически необходимость эта очевидна всем думавшим о социализме, всегда признавалась как его условие².

Критериями, определяющими перспективную и оптимальную степень отраслевой специализации, являются, прежде

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 23, с. 378.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36, с. 200.

всего, потребности дальнейшей интенсификации общественного производства, повышение эффективности многоотраслевого хозяйства, процессы концентрации и дифференциации отраслевого управления.

В силу этих обстоятельств организационные формы управления, складывающиеся в различные периоды истории Советского социалистического государства, свидетельствуют о повышении роли отраслевого управления по сравнению с их территориальными началами. В годы индустриализации и коллективизации в руководстве хозяйственным строительством упор делался на отраслевую централизацию. Создание социалистической системы хозяйств, значительное развитие социально-культурного строительства вели к дифференциации уже существующих и организации новых технико-экономических отраслей государственного управления. Дальнейшее развитие отраслевого принципа управления нашло отражение в директивах XVII съезда ВКП(б), который не только подтвердил значение «наркоматовской», т. е. отраслевой формы государственного управления, но и ввел отраслевую структуру аппарата этих органов³.

Процесс расширения отраслевого принципа в управлении проходил в предвоенные, военные и послевоенные годы. В общегосударственном масштабе требовалось аккумулировать значительные материальные и финансовые ресурсы, обеспечить пополнение государственных фондов, резервных запасов. Такое положение вызвало необходимость выполнения многих функций органов государства центральными органами управления, активное воздействие этих органов на оперативно-хозяйственную деятельность управляемых объектов. В сельскохозяйственном производстве, например, до хозяйств административно-территориальных единиц «спускались» структура посевных площадей, система ведения животноводства, основные начала организации и оплаты труда. Перечень узловых вопросов, нуждающихся в современных условиях во все более централизованном решении, закреплён в партийных документах и конституционном законодательстве. Конституция СССР 1977 года закрепила почти исчерпывающий перечень технико-экономических отраслей и их соотношение с отраслями государственного управления, установлены основные, наиболее устойчивые принципы отраслевого управления и организационные формы их проявления (ст.ст. 16, 129, 134, 135,

³ См.: КПСС в резолюциях..., т. 5, с. 157—159.

142). Именно к отраслям народного хозяйства «привязаны» конституционные задачи по комплексной механизации и автоматизации производственных процессов, на основе чего будет происходить сокращение и в дальнейшем полное вытеснение тяжелого физического труда, улучшение его научной организации, условий охраны (ст. 21 Конституции СССР).

ЦК КПСС, Президиум Верховного Совета СССР, Совет Министров СССР приняли за последнее время ряд нормативных актов, направленных на усиление единообразия и централизации круга вопросов хозяйственного строительства⁴. Возрастает значение централизации в распределении капитальных вложений, решении вопросов размещения производства, определении оплаты труда, цен, финансов, единой системы учета и статистики.

Важнейшее самостоятельное значение в дальнейшей централизации некоторых решающих функций имеет научно обоснованное планирование, прогнозирование, обеспечение правильных народнохозяйственных связей и пропорций.

Централизация позволяет также организационно укрепить отрасль хозяйства как единый экономико-технический комплекс, обеспечить единообразное управляющее воздействие на однопрофильное производство, на развитие науки и техники, экономики данной отрасли, рациональное использование отраслевых ресурсов. Иначе говоря, отраслевая централизация необходима для подчинения отрасли хозяйства единой норме—производственно-хозяйственной деятельности⁵.

Централизация государственного управления в условиях зрелого социализма предопределена причинами не только социально-экономического характера, но и политическими факторами, внешней и внутренней обстановкой. В случае нехватки тех или иных ресурсов обычно централизуется распоряжение ими для наилучшего решения общественных задач. «При крайней нужде в продовольствии, например,—писал в 1920 г. В. И. Ленин,—естественно неизбежно было величайшее ограничение самостоятельности мест в употреблении собранного хлеба. С надлежащим контролем и в меру увеличения запа-

⁴ См.: Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 10 ноября 1970 г. «О повышении роли стандартов и улучшении качества выпускаемой продукции».—СП СССР, 1970, № 20, ст. 154; Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 2 марта 1973 г. «О некоторых мероприятиях по дальнейшему совершенствованию управления промышленностью.—СП СССР, 1973, № 7, ст. 31.

⁵ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36, с. 300.

сов хлеба надо увеличить эту самостоятельность. Этим можно и должно достигать уменьшения бюрократизма»⁶. При решении вопросов, связанных с централизацией, необходимо внимательно изучать конкретные условия, тщательно учитывать и анализировать все возможные варианты. Следует при этом исходить из того, что тенденция к централизации в управлении хозяйственным строительством устойчива—в ближайшей перспективе она будет развиваться и даже увеличиваться не только и не столько «вширь», сколько «вглубь».

Отраслевому принципу управления народным хозяйством соответствует, как правило, министерская форма. Хозяйственные министерства являются центральными хозяйственными органами, центром хозяйственной системы, объединяющим и направляющим работу всех подведомственных предприятий и хозяйственных организаций. В этом качестве они в пределах своих полномочий определяют хозяйственную политику отрасли, вступают в отношения с другими министерствами и ведомствами, обеспечивают единство технической политики отрасли⁷.

Правовой статус центральных отраслевых органов в основных чертах определен в Конституции СССР, Конституциях союзных и автономных республик, Общем положении о министерствах СССР. По характеру компетенции центральные органы отраслевого управления делятся на общесоюзные, союзно-республиканские и республиканские. Общесоюзные министерства руководят отраслями, которые требуют единого технического руководства в масштабе всей страны, проведения стандартизации, унификации и нормализации узлов и изделий. К ним относятся почти все министерства тяжелой и машиностроительной промышленности, ряд транспортных и строительных министерств, нефтяной и химической промышленности и др.

Союзно-республиканские министерства руководят порученными им отраслями, как правило, через одноименные министерства союзных республик. Союзно-республиканские министерства находятся в двойном подчинении соответствующим Министерствам СССР и советам министров своей республики.

Министерства наделены широкими правами в области планирования объема производства продукции, формирования

⁶ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 43, с. 278.

⁷ Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 30 сентября 1965 г. «Об улучшении управления промышленностью». — СП СССР, 1965, № 19—20, ст. 153.

научной и технической политики, освоения средств капиталовложений, организации капитального строительства, использования производственных фондов, улучшения организации и нормирования труда, системы материального стимулирования. Если в соответствии с целями и назначением министерств выделить основные направления их работы, то они сводятся к разработке концептуальных проблем отрасли, координации различных сторон социально-экономического развития подчиненных предприятий, укреплению отраслевых и межотраслевых связей.

Вместе с тем развитие отраслевой специализации как в целом по народному хозяйству, так и по многим экономическим районам без сочетания с территориальным управлением имеет много недостатков. Отраслевой принцип управления ведет к труднопреодолимой ведомственной изолированности, стремлению удовлетворить потребности своей отрасли в ущерб комплексности развития территории. Многочисленные отраслевые органы управления, в ведении которых находятся предприятия, не в состоянии комплексно учитывать потребности развития народного хозяйства области (края) в целом. Это неизбежно приводит к отставанию в строительстве инженерных сооружений, жилья, учреждений службы быта и других социально-культурных объектов.

Так, более быстрому освоению природных богатств Западной Сибири сейчас очень серьезно мешает несогласованность и отсутствие надежной координации различных министерств и ведомств, которые несвоевременно вводят в строй взаимосвязанные производственные объекты, дублируют друг друга в создании объектов общехозяйственного значения—строительных баз, транспортных хозяйств, речных причалов, снабженческих баз.

При ведомственном подходе далеко не полностью реализуются региональные ресурсы многоцелевого назначения, не комплексно используются полезные ископаемые, трудовые ресурсы, водные и земельные богатства. Именно поэтому партия и Советское правительство всегда вели и ведут решительную борьбу с проявлениями ведомственного подхода. В Отчетном докладе ЦК КПСС XXVI съезду партии указывалось, что «общегосударственные интересы должны всегда стоять выше интересов отдельных министерств и предприятий»⁸. Следовательно, ни отрасль, ни регион не могут разрешать свои

⁸ Материалы XXVI съезда КПСС. М., 1981, с. 50.

проблемы без совместных действий, без определения путей, разрешающих противоречия ведомственного или местнического характера. Эти противоречивые тенденции и создают настоятельную необходимость в научном подходе к единству действий территориальных и отраслевых органов управления для снятия противоречий.

Процесс планомерного расширения воспроизводства народного хозяйства различных регионов обуславливает потребность как совершенствования специализации в системе общественного разделения труда, так и экономически обоснованного повышения комплексности хозяйства территории.

Таким образом, централизация целого ряда функций по вертикали не только не противоречит и не ущемляет функции управления территории, но и дополняет и в определенной мере даже увеличивает их. Поэтому Советское государство постоянно заботится о том, чтобы общие перспективы развития отраслевых принципов не умаляли роли территориальных начал в управлении народным хозяйством. Территориальный принцип в целом начал развиваться быстрыми темпами и в конституционном плане, как бы поднялся на один уровень с отраслевым. В ст. 16 Конституции СССР закреплено положение о том, что руководство экономикой осуществляется на основе государственных планов экономического и социального развития с учетом отраслевого и территориального принципов. Из конституций исключен перечень отраслевых министерств и ведомств (а также других ведомств и перечень отделов и управлений исполкомов). Потребность в учете территориальных аспектов в управлении закреплена в методических указаниях Госплана СССР от 22 мая 1974 г., где подчеркивается важность дальнейшего укрепления и развития «отраслевого принципа управления в органическом соединении с территориальным»⁹.

Территориальное управление — это часть управления, связанная с решением конкретных задач в рамках определенной территории. Это находит свое конкретное воплощение в реализации трех групп функций:

1. Обеспечение развития отраслевых объектов с учетом потребностей территории.

2. Организация взаимодействия специализированных объектов с целью решения как межотраслевых, так и собственно территориальных задач.

⁹ Методические указания к разработке государственного плана развития народного хозяйства СССР. М., 1974, с. 693.

3. Формирование специализации территориального комплекса в масштабе крупного региона или всей страны.

Таким образом, основная цель территориальных органов власти и управления — комплексное развитие хозяйства при наилучшем использовании трудовых и природных ресурсов. Возникшее в результате кооперации территориальное управление обеспечивает увязку различных объектов производственного и непроизводственного назначения в пределах какой-либо территории.

Комплекс мер, направленных на рациональное сочетание отраслевого и территориального планирования, предусмотрен в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июня 1979 г. «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы»¹⁰. В их числе можно назвать включение основных показателей планов производственных объединений предприятий вышестоящего подчинения, находящихся на территории данной области (края), в пятилетние и годовые планы экономического и социального развития области (края); возложение на исполкомы областных (краевых) Советов народных депутатов составления и утверждения сводных пятилетних и годовых планов производства местных строительных материалов, выпуска товаров народного потребления, а также контроля за выполнением этих планов.

Одним из средств достижения таких целей является комплексное экономическое и социальное развитие территории не только в масштабах всей страны, но и в региональном аспекте с учетом сложившихся особенностей социальной инфраструктуры, состояния производительных сил, наличия природных и трудовых ресурсов на отдельных территориях. Конституция СССР устанавливает, что союзная и автономная республики обеспечивают комплексное экономическое и социальное развитие на своей территории (ст.ст. 77, 83). Эти нормы воспроизведены конституциями союзных республик, которые устанавливают, что местные Советы народных депутатов в пределах своих полномочий обеспечивают комплексное экономическое и социальное развитие территорий (ст. 147 Конституции СССР, ст. 139 Конституции РСФСР).

Рассматриваемые конституционные положения получили развитие в законах о местных Советах. В них конкретизиру-

¹⁰ СП СССР, 1979, № 18, ст. 118.

ются положения и нормы конституций, касающиеся вопросов территориального планирования, влияния Советов на развитие неподведомственных предприятий, учреждений и организаций, особенно их деятельности по социально-культурному и бытовому обслуживанию, развитию социальной инфраструктуры на подведомственной территории.

Советы осуществляют необходимую интеграцию все более развивающейся системы государственного управления и в связи с дальнейшим развитием и дифференциацией отраслей народного хозяйства. Без интеграции отраслей управления на соответствующих уровнях, обеспечения целостности и гармоничности системы государственного руководства народным хозяйством нельзя поддерживать соответствие между его отдельными частями и отраслями. Закон об основных полномочиях краевых, областных и окружных Советов отнес к компетенции этих Советов участие в разработке региональных и иных программ, предусматривающих формирование и развитие расположенных на территории Совета территориально-производственных комплексов и промышленных узлов. В полномочия Советов входит участие в реализации комплексных общегосударственных, республиканских, межотраслевых, отраслевых и региональных программ.

Важное направление территориального и отраслевого развития — это составление целевых комплексных программ. Их значение особо подчеркивается в документе «Основные направления экономического и социального развития на 1981—1985 годы и на период до 1990 года». В нем предусматривается шире использовать целевые комплексные программы как органические составные части государственных перспективных планов экономического и социального развития, повысить их обоснованность, направленность на конечные результаты и решение научно-технических, экономических и социальных проблем.

Как правило, ресурсная обеспеченность комплексных программ соответствует трудовым, финансовым ресурсам и ресурсам материально-технического снабжения, предусмотренным в плане экономического и социального развития региона, отдельных административно-территориальных единиц.

Территориальное планирование базируется на методических положениях, учитывающих общие принципы народнохозяйственного планирования, территориальные основы региональной экономики и требования к управлению комплексным развитием хозяйства на территории. В задачи комплексных

программ входит выделение сводных показателей развития экономики на территории административно-территориальных единиц, определение сводных показателей развития взаимосвязанных производств, оценка степени согласованности потребностей отрасли в природных ресурсах с их наличием и определение сводных показателей развития сферы обслуживания и повышение уровня жизни населения.

Однако в практике планирования указанные задачи учитываются явно недостаточно. Это не только затрудняет деятельность местных органов по обеспечению социально-экономического развития территории, но и не позволяет организовать взаимодействие между всеми элементами системы территориального планирования.

Органы власти на местах пока не играют той роли, которую они должны занимать в развитии народного хозяйства в регионе. Выполнение законов о местных Советах требует дальнейшего сосредоточения решения ряда вопросов в их ведении, повышения самостоятельности в руководстве рядом отраслей подведомственного им хозяйства.

Для научно обоснованного управления многоотраслевым хозяйством административно-территориальных единиц одних экономических рычагов недостаточно. Требуется научная разработка не только методов экономического управления, но и организационно-правовых условий. В последние годы издан ряд актов, направленных на расширение компетенции областных Советов. Однако лишь некоторые нормы касаются расширения и конкретизации задач местных Советов и их органов в области планирования. В результате несовершенства правового механизма согласование отраслевых и территориальных сторон управления предприятия вышестоящего подчинения нерегулярно представляют областным органам управления свои планы, прежде всего по вопросам жилищного и коммунального хозяйства, строительства дорог, объектов социально-культурного назначения.

Центральной проблемой остается правовое регулирование порядка рассмотрения областным Советом проектов планов развития территории, обеспечения их всей необходимой информацией по данному вопросу.

Кардинальным решением многих методологических вопросов перспективного развития области явилось бы принятие единого нормативного акта о комплексном программном планировании народного хозяйства. Решению возникающих проблем в сочетании территориального и отраслевого управле-

ния способствовало бы применение хозяйственного договора в отношениях между местным Советом и промышленным предприятием и организацией, в котором следует предусмотреть четкие взаимные обязанности сторон по комплексному использованию природных и иных ресурсов, формированию социальной инфраструктуры.

Предлагаемый порядок не противоречит отраслевым принципам управления, не ущемляет прав министерств и ведомств, за которыми сохраняется право планирования продукции в целом, прежде всего той, которая идет на общесоюзные и республиканские нужды, вывозится за пределы области. Правовое оформление процедуры разработки и реализации планов позволило бы центральным отраслевым органам сосредоточиться на перспективных вопросах общественного производства, избежать ненужных споров с местными Советами и их органами.

УПРАВЛЕНИЕ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫМ ТРАНСПОРТОМ В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД

В. Ф. ВОЛОВИЧ

В широкой социально-экономической программе, выработанной XXVI съездом КПСС, важное место отводится транспорту. Это закономерно, для такой огромной страны, как Советский Союз, важнейшая проблема — преодоление расстояний, доставка людей и грузов.

Еще в декабре 1921 г. В. И. Ленин назвал транспорт главной или одной из главных баз советской экономики. Ленинское указание и в современных условиях весьма актуально. Поднять эффективность и качество работы всей транспортной системы — такую задачу поставил XXVI съезд КПСС. Снижение транспортных издержек — большая общегосударственная задача.

Наряду с совершенствованием традиционных предстоит ускорить внедрение непрерывных и новых специализированных видов транспорта — конвейерного, пневмоконтейнерного, гидравлического и др. Важную роль в ускорении оборота ресурсов и производственных запасов играют автотранспорт и автодороги. Расширение сферы использования автомобильного транспорта будет способствовать стабилизации, а потом и снижению материальных затрат в народном хозяйстве. Грузооборот автомобильного транспорта за послевоенные годы возрос более чем в 80 раз, перевозка пассажиров автобусами — более чем в 100 раз¹.

В СССР все виды транспорта общего пользования (железнодорожный, речной, морской, воздушный, автомобильный, трубопроводный) и транспорт необщего пользования являются составными частями единой транспортной системы². К

¹ См.: Лукьянов Н. Автомобиль и транспорт. — Сов. государство и право, 1981, № 5, с. 81.

² Транспорт СССР: Итоги за 50 лет и перспективы развития, М., 1967, с. 5—11; 50 лет гражданской авиации СССР: Документы и материалы, М.,

названным видам транспорта относятся и электронные магистральные линии. Важнейшим направлением деятельности высших органов управления общей компетенции является объединение всего отраслевого аппарата, ведающего транспортом.

К. Маркс, подчеркивая значение транспорта, писал: «Кроме добывающей промышленности, земледелия и обрабатывающей промышленности существует еще четвертая сфера материального производства... это — транспортная промышленность, все равно, перевозит ли она людей или товары»³. В. И. Ленин уделял большое внимание развитию всех отраслей транспорта. Без железных дорог, говорил В. И. Ленин, социализма не будет, ибо железные дороги в условиях Советского государства — «это одно из проявлений самой яркой связи между городом и деревней, между промышленностью и земледелием, на которой основывается целиком социализм»⁴. В условиях развитого социализма значение транспорта возрастает в связи с огромными масштабами производства, усилением его комплексности, значительными изменениями в размещении производительных сил, освоением новых регионов, развитием международной и социалистической экономической интеграции⁵.

За годы Советской власти на железнодорожном транспорте осуществлены коренные преобразования. Почти в 2 раза увеличилась сеть железных дорог, более чем в 40 раз возрос объем перевозок грузов, в 12 раз — объем перевозок пассажиров, во много раз увеличилась провозная способность железных дорог, значительно улучшилась их техническая оснащенность⁶. Железнодорожный транспорт играет ведущую роль

1973, с. 17—23; 50 лет морскому транспорту СССР: Документы и материалы. М., 1975, с. 115—119; Станиславюк В. И. Перспективы развития транспортной сети СССР. М., 1973, с. 5—14; Бирюков В. С. Транспортная система страны. — Плановое хозяйство, 1973, № 1, с. 17—19; Колесов Л. О транспортной системе страны. — Правда, 1979, 29 авг.; Загорский Б. М. Железнодорожный транспорт СССР в условиях развитого социализма. М., 1978, с. 34.

³ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд., т. 26, с. 422.

⁴ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36, с. 271—272.

⁵ См.: Загорский Б. М. Партийное руководство развитием железнодорожного транспорта в условиях зрелого социализма: Автореф. дис... докт. ист. наук. М., 1978, с. 4—6; Плеханов М. Е. Деятельность КПСС в осуществлении ленинских идей электрификации железных дорог (1956—1965 гг.). М., 1969, с. 4.

⁶ Гундобин Н. А. Железнодорожный транспорт в десятой пятилетке. М., 1974, с. 4.

в обеспечении внутренних экономических связей. Это определяется его технико-экономическими особенностями и громадными размерами территории СССР. Высокий уровень развития железнодорожного транспорта является необходимым условием для расширенного воспроизводства, повышения эффективности всего народнохозяйственного организма, рационального использования имеющихся ресурсов; научно обоснованного размещения производительных сил; углубления специализации и кооперации производства. Как правило, комплексное освоение новых районов предполагает строительство железной дороги⁷.

Последовательная интенсификация всех отраслей производства является кардинальной проблемой развития экономики зрелого социализма. Это в полной мере относится и к железнодорожному транспорту. Растущие потребности народного хозяйства и населения в железнодорожных перевозках предстает удовлетворить в основном за счет изыскания внутренних резервов производства и повышения производительности труда.

Больше половины грузов направляется потребителю несколькими видами транспорта поочередно. В этой связи, как представляется, только межведомственный орган в состоянии организовать доставку товара, проконтролировать выполнение сроков доставки, ускорить ее. Этот орган мог бы в соответствии с целевой программой выдавать отдельным видам транспорта планы перевозок со всеми показателями, вести координационную работу с клиентурой. Разумеется, важнейшей функцией межведомственного транспортного органа должно быть финансирование капитальных вложений и развитие транспортной инфраструктуры, а также обеспечение экономики рабочей силы на погрузочно-разгрузочных операциях. В компетенцию этого органа можно было включить и перспективное планирование перевозок, капитальных вложений в развитие транспорта и его технических средств, разработку тарифов, т. е. принципиальные задачи координации функционирования всей транспортной системы, стратегии ее развития.

Важнейшими направлениями совершенствования работы всех отраслей транспорта являются рациональное размещение производительных сил, разработка оптимальных схем грузопотоков, исключение встречных потсков.

⁷ Например, строительство БАМа содействует наиболее рациональному размещению производительных сил обширных территорий Сибири и Дальнего Востока. См.: Аникин Н. И. Стройка века. М., 1976, с. 35.

В современный период резко возрастает степень обратного влияния субъективного фактора, сознательной деятельности людей, объединенных в социалистическое государство и направляемых Коммунистической партией, на процессы преобразования материального производства и других сфер общественной жизни. Через управленческую деятельность осуществляются экономические процессы любого масштаба, локальные и глобальные, текущие и перспективные.

Практика организации управления всеми отраслями народного хозяйства вновь и вновь раскрывает значение диалектики объективного и субъективного в общественном развитии, но решение такой большой исторической задачи, как перевод экономики и всей общественной жизни на последовательно интенсивный путь развития, зависит не только от создания для этого необходимых объективных предпосылок, но также и от решения проблем субъективного порядка. В Отчетном докладе XXVI съезду партии о причинах, по которым в десятой пятилетке не удалось достичь всех намеченных рубежей и более усиленно внедрить интенсивные методы производства, говорилось: «...Пожалуй самая главная причина состоит в том, что не полностью преодолены силы инерции, традиции и привычки, сложившиеся в тот период, когда на первый план выступала не столько качественная сторона дела... И теперь дело за тем, чтобы, опираясь на коллективный опыт, еще более решительно устранять препятствия, мешающие росту экономики. Для этого есть только один путь—повысить требовательность, научиться эффективно работать, эффективнее хозяйствовать»⁸.

Специфика работы железнодорожного транспорта, определяющая особенности управления им, выражается в следующем. Во-первых, многие тысячи территориально разобщенных предприятий железнодорожного транспорта обслуживают единый технологический процесс и представляют собой единый транспортный конвейер. Во-вторых, движение транспортного конвейера обеспечивается работой множества служб, имеющих различную технологию и организацию производства.

Железнодорожный транспорт СССР — это крупный и сложный производственный комплекс и фондоемкая отрасль народного хозяйства. В его состав входят более 30 железных дорог (Азербайджанская, Алма-Атинская, Белорусская, Горьковско-Казанская, Дальневосточная, Донецкая, Восточно-Сиб-

⁸ Материалы XXVI съезда КПСС. М., 1981, с. 43.

бирская, Забайкальская, Западно-Казахстанская. Западно-Сибирская, Закавказская, Кемеровская. Кишиневская, Красноярская, Куйбышевская, Московская, Львовская, Октябрьская⁹, Одесская, Прибалтийская, Приволжская, Приднепровская, Свердловская, Северная, Северо-Кавказская, Среднеазиатская, Целинная, Юго-Западная, Южная, Южно-Уральская), 180 отделений железных дорог, свыше 1 тыс. основных оборотных локомотивных и вагонных депо, свыше 10 тыс. железнодорожных станций, более 1 тыс. дистанций пути, сигнализации, централизации и блокировки связи, множество других хозяйственных подразделений. Все они технически и экономически взаимосвязаны, образуют единую железнодорожную сеть. Кроме того, МПС ведает чрезвычайно разветвленной сетью различных предприятий, учреждений и организаций, которые непосредственно не участвуют в эксплуатационной работе. Они предназначены для удовлетворения нужд транспорта и его личного состава в жилищном, культурно-бытовом, медико-санитарном обслуживании (поликлиники, больницы, дистанции зданий и сооружений, клубы, санэпидстанции, библиотеки, ОРСы, столовые, хлебозаводы, прачечные, пошивочные мастерские и др.). В ведение МПС входят большое количество высших, средних и специальных учебных заведений (15 институтов, 86 техникумов, десятки ПТУ и школ), научно-исследовательские институты, локомотивовагоноремонтные заводы, заводы по производству специальных машин, оборудования и запасных частей, шпалопропиточные, щелеблочные и другие заводы, предприятия полиграфической промышленности, лестрансхозы, строительные и проектные организации, организации, обслуживающие ремонт и строительство ряда объектов для развития пропускной способности железнодорожных линий, и целый ряд иных предприятий и организаций.

Развернутая длина сети (с учетом станционных и подъездных путей) превышает 300 тыс. километров. На работе транспорта занято свыше 3,5 млн. работников, в том числе на перевозках около 2,1 млн. человек, владеющих 360 различными профессиями. Для организации управления таким огромным и сложным хозяйством, каким является железнодорожный транспорт, необходимо строгое разграничение функций. Организаторская функция управления — это ядро всей управ-

⁹ 27 февраля 1923 г. приказом № 1313 народного комиссара путей сообщения Ф. Э. Дзержинского Николаевская железная дорога была переименована в Октябрьскую. См.: Магистраль. Октябрьская железная дорога: люди и время. — Комсомольская правда, 1981, 6 нояб.

ленческой деятельности. Суть этой функции состоит в координации и регулировании производственных, технологических и трудовых процессов. При этом решаются сложные и многообразные задачи технического и экономического управления производством, осуществляются направление развития технологии, техники, руководство подбором и расстановкой кадров, формированием управленческих структур.

Практическое осуществление различного рода функций и есть процесс управления в собственном смысле слова. Эти функции осуществляют предприятия, учреждения и организации в сфере народного хозяйства в масштабах всего государства, а также в рамках негосударственных организаций.

Функция управления — это планирование, финансирование, требование специальных познаний в отрасли железнодорожного транспорта, организации безопасной работы и вместе с этим специальный вид ответственности за нарушения правил, предусмотренных только на железнодорожном транспорте.

Планирование грузовых перевозок на железнодорожных путях сообщения производится в соответствии с годовым планом промышленности. Обычно на железнодорожном транспорте составляются месячные, квартальные, годовые и перспективные планы. Планирование позволяет координировать и обеспечивать бесперебойную работу всего транспорта, исключает стихийность, неравномерность и тем самым обеспечивает более полное использование всех возможностей как работников, так и подвижного состава железных дорог.

Финансирование железных дорог производится в основном за счет средств государства, отпускаемых на нужды транспорта, а также за счет получаемых доходов¹⁰.

Важное значение на железнодорожном транспорте имеет вопрос подбора кадров. Сама служба требует огромной выносливости от всех работников и в особенности ведущих профессий, строгого соблюдения дисциплины и специальных познаний¹¹. На железнодорожном транспорте для значительного круга лиц обязательно предварительное испытание в объеме необходимых знаний и ношение особой формы одежды, предназначенной только для железнодорожников¹².

Важную группу функций составляет регулирование отношений железнодорожных организаций с внешней средой. Эта группа предполагает планирование перевозок грузов, состав-

¹⁰ СП СССР, 1960, № 18, ст. 160.

¹¹ СП СССР, 1964, № 13, ст. 91.

¹² СП СССР, 1964, № 5, ст. 36.

ляемое по заявкам предприятий, организаций и оформляемое договорами. К ней относится также ответственность железной дороги за сохранность грузов. Закрепляя эту ответственность, Устав железных дорог СССР говорит о презумпции невиновности железной дороги в случае утраты, недостачи и повреждения грузов. Презумпция виновности заключается в том, что «...железная дорога предполагается ответственной, а следовательно, и виновной в нарушении сохранности груза, пока не докажет свою невиновность»¹³.

Разрабатываемая партией на научной основе политика развертывается в широкую систему целей, путей, форм и методов борьбы за их осуществление для каждой из областей, сфер, отраслей экономики страны. Практика общественного развития подтвердила, что новые, научно обоснованные методы хозяйствования нельзя втиснуть в давно сложившиеся и уже сдерживающие формы организации управления. Нельзя приспособить живой, развивающийся организм управления отраслями народного хозяйства к устаревшим, привычным формам. Наоборот, формы должны приводиться в соответствие с изменяющимися хозяйственными задачами. Новое содержание хозяйствования диалектически обуславливает существенные изменения в организации управления.

Хозяйственный механизм, обладая определенной преемственностью и устойчивостью, находится в состоянии изменения и развития. Особенно существенные перемены в нем происходят при наступлении качественно новых этапов в развитии социалистического общества.

В 1918 г. СНК РСФСР принял декрет «О пределах компетенции народного комиссара путей сообщения в деле транспорта», в котором было сформулировано важнейшее начало управления этой отраслью. Декрет устанавливал, что единственным органом, руководящим перевозками и движением, является НКПС РСФСР¹⁴. В этом важнейшем нормативно-правовом акте подчеркивалось, что движение на линиях, работа станций в отношении порядка отправления поездов, маневровая работа находятся в исключительном ведении железнодорожников. Никакие другие учреждения, организации или комиссары, какими бы полномочиями они не были наделены, не имеют права непосредственно вмешиваться в работу дорог

¹³ Хаскельберг Б. Л. Ответственность железных дорог за несолнранность груза. М.: Юрид. лит., 1966, с. 75.

¹⁴ СУ РСФСР, 1918, № 27, ст. 348.

и действовать помимо комиссара дорог, местных железнодорожных организаций или линейных штабов движения.

В декрете СНК РСФСР (1918 г.) «О централизации, охране дорог и повышении их провозоспособности» устанавливалось, что все федеративные, областные и иные местные советские организации не имеют права вмешиваться в дела транспорта ввиду того, что дороги, хотя и проходят по определенной территории, по своему существу экстерриториальны, ибо служат нуждам всей республики¹⁵.

В февральском декрете 1918 г. указывалось, что единственным органом, руководящим делом транспорта как в отношении составления планов каких бы то ни было массовых, не исключая и воинских железнодорожных перевозок, так и в отношении выполнения этих планов, а в особенности в отношении непосредственного руководства движением, является Народный комиссариат путей сообщения¹⁶. Декретом устанавливалось, что все распоряжения в части движения на машинах паровозного хозяйства, движения на линиях, работы станций на местах, в отношении порядка отправления поездов, маневровой работы и т. п. могут давать исключительно железнодорожники и их организации.

В мартовском декрете 1918 г. эти положения получили дальнейшее развитие и конкретизацию. Этими декретами предусматривались основные принципы управления транспортом: централизация управления, единоначалие, дисциплина труда.

По окончании гражданской войны и в связи с переходом к новой экономической политике потребовался иной подход к решению основных вопросов транспортного хозяйства, прежде всего больше внимания надо было уделять вопросам экономики. Это обуславливалось тем, что местные органы транспорта, сложившиеся в годы военного коммунизма, представляли собой в значительной степени административно-технический аппарат с ограниченными правами в области планирования и финансово-экономической

Для всемерного расширения коммерческой и хозяйственной деятельности организационная структура железных дорог перестраивалась в сторону предоставления местным органам управления транспортом большей самостоятельности¹⁷. На железных дорогах были созданы управления, на которые

¹⁵ СУ РСФСР, 1918, № 30, ст. 395.

¹⁶ СУ РСФСР, 1918, № 27, ст. 348.

¹⁷ СУ РСФСР, 1919, № 3, ст. 33.

возлагались обязанности обеспечения перевозок, восстановления и развития хозяйства и коммерческо-хозяйственной деятельности.

Решение новых задач потребовало проведения мер по преодолению консерватизма транспортного аппарата. «К сожалению,—писал Ф. Э. Дзержинский,—не окажется ни одного ведомства, которому дух новаторства был бы так чужд, как у нас в НКПС. Здесь рутинерство неслыханное»¹⁸.

Коммунистическая партия, организуя работу по налаживанию транспорта, противопоставила консерватизму и рутинерству старого аппарата дух революционного новаторства широких масс железнодорожников, всемерно поддерживая все новое, передовое, прогрессивное, уделяя большое внимание решению экономических проблем: повышению доходности железных дорог, росту производительности труда, проведению режима экономии и сокращению разбухающего аппарата.

СНК СССР и ЦК ВКП(б) 3 июля 1933 г. в специальном постановлении «О работе железнодорожного транспорта» наметили важные меры по совершенствованию управления железнодорожным транспортом. В постановлении говорилось: «Несмотря на то, что железнодорожный транспорт является наиболее централизованным из всех отраслей народного хозяйства СССР, приближающийся по типу к военной организации, организация работы на транспорте и введение железной дисциплины далеко отстают не только от военных организаций, но и от ряда отраслей промышленности»¹⁹.

Коренная перестройка органов управления железнодорожного транспорта, направленная на ликвидацию обезлички, была проведена в 1933 г. Железная дорога становится основной единицей железнодорожного транспорта. Деятельность эксплуатационных районов ограничивалась главным образом функциями регулировки движения. В связи с этим управлению дороги непосредственно были подчинены как эксплуатационные районы, так и депо, дистанции пути, связи и сигнализации.

Возросшее внедрение новой техники, особенно новых типов локомотивов, потребовало укрепления технического ру-

¹⁸ Дзержинский Ф. Э. Избранные произведения. М., 1957, т. 1, с. 350.

¹⁹ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и Пленумов ЦК. М., 1971, т. 5, с. 115; Железнодорожный транспорт в документах Коммунистической партии и Советского правительства. М., 1957, с. 269; СЗ СССР, 1933, № 40, ст. 237.

ководства на предприятиях транспорта. Для улучшения организации локомотивного хозяйства в пределах тягового участка были созданы отделения паровозного хозяйства, в состав которых в качестве самостоятельной хозяйственной единицы входили паровозные депо²⁰. Функции руководства депо были отделены от функций руководства тяговым участком. В управлениях дорог и их службах создавались технические отделы и вводилась должность главного инженера, был разукрупнен ряд центральных управлений и железных дорог²¹.

По мере роста механической базы и объема перевозок излишняя централизация затрудняла управление всем сложным хозяйственным комплексом транспорта. В 1940 г. была принята попытка преодолеть излишнюю централизацию управления транспортом, не изменяя установившихся методов административного руководства. Для этого в центральном аппарате НКПС, кроме существовавших ранее управлений эксплуатации, грузового, паровозного, вагонного, пассажирского, сигнализации и связи было создано 8 управлений, ведавших работой групп дорог по направлениям: Дальневосточному, Урало-Сибирскому, Центральному, Западному, Южному, Кавказскому, Северному, Среднеазиатскому²².

Однако уже в первые дни Великой Отечественной войны обнаружилась несостоятельность такой системы руководства. Возник параллелизм в руководстве движением поездов, которым стали заниматься и отраслевые производственные управления, и центральные по направлениям²³.

Государственный Комитет Обороны в постановлении от 22 марта 1942 г. признал необходимым изменить структуру управления и порядок руководства движением поездов. Управления по направлениям были ликвидированы, и все дело организации движения поездов было возложено на Центральное управление движения. «О том, что роль железнодорожного транспорта во время войны была чрезвычайно велика, свидетельствовало то, что начальник тыла Советской Армии генерал А. В. Хрулев в 1942—1943 годах был одновременно и наркомом путей сообщения»²⁴. При ГКО был создан Транспортный комитет, который планировал, регулировал и коор-

²⁰ СЗ СССР, 1933, № 41, ст. 241.

²¹ СЗ СССР, 1933, № 73, ст. 447.

²² СП СССР, 1940, № 25, ст. 605.

²³ См.: Новиков С. И. Советские железнодорожники в Великой Отечественной войне. М., 1945, с. 30.

²⁴ П а т о л и ч е в Н. С. Испытание на зрелость. М., 1977, с. 213.

дипировал перевозки различными видами транспорта, разрабатывал мероприятия по ликвидации имеющихся недостатков в их работе.

В исторических битвах под Москвой, Сталинградом, Курском и на других фронтах, в изгнании немецко-фашистских захватчиков с нашей земли и окончательном разгроме их, а также в победе над империалистической Японией большую помощь Советской Армии оказали железнодорожники, своевременно доставлявшие поезда с войсками, боевой техникой, горючим, продовольствием. В годы Великой Отечественной войны, в первые ее месяцы, кроме обеспечения военными перевозками действующей армии, транспорт производил перебазирование промышленности и населения из южных и западных районов СССР на восток. В этот период с помощью железнодорожного транспорта было эвакуировано более 10 млн. человек, 1523 промышленных предприятия.

В трудах выдающихся советских военачальников дается высокая оценка работы железнодорожного транспорта. Г. К. Жуков писал: «Работа оперативного тыла в минувшую войну в значительной степени зависела от наличия пропускной и провозной способности железных дорог, значение которых в тыловом обеспечении войск было решающим. Без хорошо работающих железных дорог мы не смогли бы осуществлять не только большие оперативные перевозки, сравнительно частые во время войны, но и бесперебойный подвоз материально-технических средств на большие расстояния»²⁵.

Согласно Указу Президиума Верховного Совета СССР от 15 апреля 1943 г. все рабочие и служащие железнодорожного транспорта на период войны считались мобилизованными и закреплялись для работы на железных дорогах. Это явилось важным организационным мероприятием. Одновременно Президиум Верховного Совета СССР утвердил Указ о дисциплине работников железнодорожного транспорта²⁶.

В годы Великой Отечественной войны немецко-фашистские захватчики нанесли железнодорожному транспорту немалый ущерб. Из 44 дорог довоенной железнодорожной сети СССР 26 были выведены из строя и 8 значительно повреждены, разрушено 65 тыс. км железнодорожного пути, около 16 тыс. вспомогательных сооружений, более 4 тыс. железнодорожных станций и около 2,5 тыс. вокзалов, 317 перевозных

²⁵ Жуков Г. К. Предисловие. — В кн.: Антипенко Н. А. На главном направлении. М., 1971, с. 10.

²⁶ О развитии железных дорог СССР за 1917—1967 годы. М., 1967, с. 19.

депо и 129 паровозо- и вагоноремонтных заводов. Кроме того, было взорвано и угнано около 16 тыс. паровозов и более 400 тыс вагонов²⁷.

После окончания Великой Отечественной войны на первый план выдвигалась задача ускорения восстановления разрушенных железных дорог и улучшения эксплуатационной деятельности. Для решения этих задач были организованы округа железных дорог. Вся сеть дорог была разделена на 10 округов, в состав каждого округа вошла группа дорог соответствующего направления²⁸. Однако округа дорог хотя и сыграли положительную роль в мобилизации местных ресурсов для восстановления железнодорожного хозяйства, не могли стать устойчивой формой управления транспортом. Главный недостаток округов заключался в том, что они создавали двойственность в руководстве дорогами и затрудняли решение задач укрепления единоначалия на железнодорожном транспорте.

В целях повышения ответственности начальников дорог и устранения двойственности в руководстве железными дорогами в июле 1951 г. округа были ликвидированы. В 1954 г. было создано общесоюзное Министерство транспортного строительства СССР, в ведении которого находится строительство объектов железнодорожного, морского, речного транспорта и гражданской авиации, автомобильных дорог общегосударственного значения, метрополитенов²⁹, тоннелей, мостов³⁰.

Современный подход к совершенствованию управления железнодорожным транспортом характеризует прежде всего его комплексность, учет органического единства политических и технических, экономических и организационных, социальных и экологических аспектов при поисках эффективного решения организационных проблем. Комплексная концепция управления железнодорожным транспортом выдвигает на первый план статику и динамику управления, укрепление

²⁷ Сборник сообщений Чрезвычайной Государственной комиссии о злодеяниях немецко-фашистских захватчиков. М., 1946, с. 429—439; Ковале в И. С. Железнодорожный транспорт в новой пятилетке. М., 1946, с. 8, 59.

²⁸ См.: О развитии железных дорог СССР за 1917—1967 годы. М., 1967, с. 19; Тарасов М. А. Транспортное право. Ростов, 1968, с. 58.

²⁹ По существу, метрополитен представляет собой ту же железную дорогу, только с преобладанием туннелей, наличием эскалаторов и устройств сантехники. — Бакулин А. С. О совершенствовании управления метрополитеном. — Вопросы совершенствования управления городским пассажирским транспортом. М., 1975, с. 28.

³⁰ СП СССР, 1972, № 3, ст. 19.

дисциплины, повышение производительности труда, которые рассматриваются как единство разных сторон, разных аспектов исполнительно-распорядительной деятельности. Задачи совершенствования управления железнодорожным транспортом могут быть решены только при условии комплексного системного подхода к ним. Изолированное совершенствование отдельных частей единой системы народнохозяйственного планирования не дает возможности усстранить имеющиеся недостатки в планировании и экономическом стимулировании ускорения научно-технического прогресса, роста эффективности и качества работы железных дорог. В постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по развитию железнодорожного транспорта в 1976—1980 годах» отмечалось, что железнодорожный транспорт с напряжением обеспечивает возрастающие потребности народного хозяйства и населения страны в перевозках. На многих предприятиях все еще допускаются простои вагонов под погрузкой и разгрузкой сверх установленных норм. Допускаются серьезные недостатки в использовании капитальных вложений в транспортные объекты; трудовые, материальные и финансовые ресурсы не всегда концентрируются на важнейших пусковых объектах, отстает развитие базы по ремонту локомотивов и вагонов, путевых, погрузочно-разгрузочных линий и другой железнодорожной техники³¹.

Совершенствование всей исполнительно-распорядительной деятельности в этой отрасли базируется на Генеральной схеме управления железнодорожным транспортом, построенной на сочетании территориального и отраслевого принципов. По отраслевому принципу сформированы линейные предприятия железнодорожного транспорта и внутриотраслевые структурные подразделения: в МПС СССР — Главные управления и управления, в управлениях дорог — службы и отделы, в отделениях дорог — отделы и секторы³².

³¹ Правда, 1977, 13 февр.

³² См.: Научная организация труда и управления на железнодорожном транспорте /Под ред. Н. А. Гундобина. М., 1974, с. 14—17; Основы организации и управления транспортом. М., 1974; Харланович И. В. Совершенствование управления железнодорожным транспортом на базе автоматизации и средств вычислительной техники (опыт создания АСУЖТ). М., 1976, с. 21—23; Перцев В. Г. Научные основы управления производством на железнодорожном транспорте. Гомель, 1972, с. 40—41; Тюткин Ю. И., Шварц И. Некоторые вопросы применения принципа демократического централизма в организации управления транспортом. — Учен. зап. Кншинев ун-т, 1969, т. 105, с. 266—279; Напорко А. Г. Управление железно-

Управление железнодорожным транспортом основывается на общих для советского государственного управления принципах с учетом особенностей железнодорожной отрасли. К таким принципам относятся: участие трудящихся в управлении, планирование и учет, демократический централизм, единство политического и хозяйственного руководства, равноправие национальностей, социалистическая законность. Система управления железнодорожным транспортом действует согласованно, так как все функции выполняет на основе единых принципов управления.

Основные начала управления железнодорожным транспортом были разработаны в декретах по транспорту В. И. Лениным. Они предусматривали: централизацию управления, последовательное проведение принципа единоначалия, строжайшее соблюдение дисциплины труда.

Значение принципа партийного руководства органами управления железнодорожного транспорта состоит в том, что Коммунистическая партия, опираясь на революционную теорию, познание объективных закономерностей развития транспорта, вырабатывает стратегию и тактику развития железнодорожного транспорта. Руководствуясь программными документами КПСС, органы управления железнодорожным транспортом разрабатывают и осуществляют организационные, экономические, правовые, научно-технические и другие мероприятия, направленные на осуществление общих и конкретных задач, применительно к сферам своей деятельности.

Практика выработала определенные методы партийного руководства железнодорожным транспортом. К ним относятся: разработка научно обоснованной программы развития отрасли, принятие теоретически аргументированных директив в области транспорта, подбор и воспитание кадров, а также контроль и проверка исполнения³³.

Партийный контроль за выполнением директив КПСС и законодательства позволяет предотвратить ошибку в руководстве, искоренять бюрократизм и волокиту, помогает работникам транспорта в изыскании путей и способов решения стоящих перед ними задач³⁴. Все методы партийного руковод-

дорожным транспортом СССР. М., 1967, с. 7—9; Филимонов М. Г. Организация управления железнодорожным транспортом. Ташкент, 1974, с. 11—12.

³³ См.: Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981, с. 83—86.

³⁴ См.: Власов В. А., Студеникин С. С. Советское административное право. М., 1959, с. 34—38; Романов П. И. Принципы советского го-

ства транспортом имеют своей целью оказание помощи в работе аппарата путем объективной оценки дел, мобилизации людей на выполнение планов и других государственных заданий.

Реализуется политика партии через партийные органы, первичные партийные организации и коммунистов-железнодорожников. Всей своей работой они активно способствуют соединению политики КПСС с живым творчеством масс, успешному решению хозяйственно-политических и идейно-политических задач.

КПСС руководит государственным управлением, но при этом не подменяет государственные органы, не вмешивается в оперативную, управленческую деятельность. В. И. Ленин, ЦК КПСС всегда вели борьбу с попытками некоторых партийных органов подменять своей деятельностью государственный аппарат, со стремлением работников аппарата прикрываться указаниями партийных органов.

По инициативе В. И. Ленина VIII съезд РКП(б) принял решение, в котором записано: «Смешивать функции партийных коллективов с функциями государственных органов... ни в коем случае не следует. Такое смешение дало бы гибельные результаты... Свои решения партия должна проводить через советские органы, в рамках Советской конституции. Партия старается руководить... но не заменять их»³⁵.

Руководящие указания партии облачаются в разнообразные формы: решения, директивы, обращения, совместные постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР³⁶.

При социализме наука управления строится на сознательном использовании объективных экономических законов для улучшения организации производства и неуклонного повы-

сударственного управления и система его органов. М., 1960, с. 5—11; Петров Г. И. Некоторые теоретические вопросы участия общественности в управлении государством. — Правоведение, 1962, № 3, с. 104—105; Ямпольская И. А. О принципах государственного управления. — Сов. государство и право, 1967, № 3, с. 17—19; Лунев А. Е. Демократизм советского государственного управления. М., 1968, с. 41—42; Волков Н. А. К вопросу о понятии органа государства как части советского государственного аппарата. — В кн.: Вопросы государства и права. Минск, 1960; Вишняков В. Г. О принципе двойного подчинения органов государственного управления. — Правоведение, 1964, № 2; Комлик Л. И., Малькевич Н. Д., Ясниц М. Е. Научные основы управления производством на железнодорожном транспорте. — Гомель, 1975, с. 4, 80—86.

³⁵ КПСС в резолюциях и решениях..., т. 2, с. 77.

³⁶ Кудрявцев В. Правовая система и укрепление социалистического общества. — Коммунист, 1981, № 9, с. 69—79.

шения его эффективности. Это нашло свое отражение в решениях XXV и XXVI съездов КПСС, которые выработали новый порядок подхода к руководству экономикой, определили принципы экономической политики на современном этапе. Они состоят в том, чтобы усилить роль экономических методов и стимулов в управлении народным хозяйством, коренным образом улучшить государственное планирование, расширить хозяйственную самостоятельность и инициативу предприятий, повысить ответственность и материальную заинтересованность производственных коллективов в результатах своей деятельности, последовательно и повсеместно укреплять дисциплину³⁷.

Марксизм учит, что «экономические отношения каждого общества проявляются прежде всего как интересы»³⁸. Экономические интересы, в свою очередь, подразделяются на интересы общества, коллективов предприятий и личные интересы трудящихся. В. И. Ленин решительно выступал против попыток противопоставления интересов отдельных предприятий общегосударственным интересам: «...нам приходилось бороться с недостатком в рабочей среде сознания общности интересов, с отдельными проявлениями синдикализма, когда у рабочих отдельных фабрик или отдельных отраслей промышленности было стремление ставить свои интересы, интересы своей фабрики, своей промышленности выше интересов общества»³⁹.

Транспорт в руках Советского государства составляет важнейшее средство для реализации общенародных интересов.

Демократический централизм, как принцип организации и деятельности всего Советского государства, закреплён в Конституции СССР 1977 года. Он предполагает сочетание планового руководства сверху, из одного центра, с самостоятельностью мест и повсеместным развитием творческой активности трудящихся в управлении производством.

В управлении железнодорожным транспортом специфично проявляется принцип демократического централизма (ст. 3 Конституции СССР) ввиду того, что железнодорожный транспорт является наиболее централизованным из всех отраслей народного хозяйства, по своему типу более других приближается к военной организации. На это было указано в совмест-

³⁷ Черненко К. Ленинская стратегия руководства. — Коммунист, 1981, № 13, с. 6—22.

³⁸ Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 18, с. 271.

³⁹ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 39, с. 309.

ном постановлении СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 3 июля 1933 г. «О работе на железнодорожном транспорте»⁴⁰.

Необходимость строгой централизации железных дорог обусловлена их огромной государственной важностью и задачами обеспечения всех подразделений железнодорожного хозяйства на основе неуклонного соблюдения плановой, технологической и трудовой дисциплины.

Централизованное и планомерное руководство транспортом обуславливается и общественной собственностью на средства производства, а также следующими особенностями его производственной дисциплины: многочисленные линейные транспортные предприятия, размещенные на огромной территории, в процессе производственной деятельности представляют собой звенья единого транспортного конвейера, что требует высокой слаженности в работе—грузовые вагоны обращаются не в пределах одной дороги или участка, а по всей сети, независимо от места их приписки. Это требует неукоснительного выполнения графика движения поездов, регулируемых заданий по передаче порожняка с дороги, выгрузки на дорогу погрузки.

На степень централизации влияет также «экстерриториальное» положение железных дорог. Так, например, Средне-Азиатская железная дорога располагается на территории союзных республик Туркмении, Таджикистана, Киргизии; Прибалтийская дорога объединяет своей сетью Эстонскую, Литовскую и Латвийскую ССР; Западно-Сибирская железная дорога проходит по территориям Омской, Новосибирской областей, Алтайскому краю и части территории Казахстана; Львовская железная дорога проходит по части территории УССР и БССР. Вот почему элемент централизации в организации и деятельности отраслевых органов управления железнодорожного транспорта проведен более четко, чем другими отраслями экономики. Конкретно это выражается в следующем: все органы управления железнодорожного транспорта снизу доверху составляют единую систему и, подчиняясь руководству лишь вышестоящих общесоюзных органов, по отношению к республиканским и местным органам государственной власти и управления выступают как экстерриториальные⁴¹.

Железнодорожный транспорт, как указывалось выше, имеет большое количество рабочих и служащих, поэтому партия

⁴⁰ СЗ СССР, 1933, № 40, ст. 237.

⁴¹ А л е х и н А. П. Управление железнодорожным транспортом. М., 1963, с. 8; Основы управления народным хозяйством. М., 1981, с. 50.

уделяет особенно большое внимание вопросам организации труда, укреплению дисциплины, предоставляя ему большую самостоятельность, но в то же время предоставление самостоятельности предполагает централизованное, плановое руководство железнодорожным транспортом.

Нижестоящие органы управления железнодорожным транспортом непосредственно подчиняются по вертикали вышестоящим органам. Структурные части управления железной дороги, каковыми являются службы, отделы, сектора, группы, повсеместно подчиняются конкретному органу управления железнодорожным транспортом и одновременно главам, управлениям и отделам МПС СССР. Имеет место внутриотраслевое соподчинение. Например, служба движения дороги непосредственно подчиняется начальнику управления этой дороги, но вместе с тем и Главному управлению движения МПС СССР. Кроме того, на железнодорожном транспорте имеется и «двойное» подчинение. Система «двойного» подчинения, по словам В. И. Ленина, обеспечивает учет местных различий, который является основой разумной работы⁴². Именно «двойным» подчинением характеризуется правовое положение Инспекции, где, например, начальник Инспекции при начальнике Управления дороги подчиняется начальнику Управления дороги и Начальнику Инспекции при министре путей сообщения СССР.

Непременным условием осуществления демократического централизма в управлении транспортом является принцип единоначалия. Единоначалие как принцип управления действует там, где надо осуществлять исполнение коллегиально принятых решений планов и означает персональную ответственность хозяйственного руководителя за работу доверенного ему участка. Здесь также действует ленинское указание: «Обсуждение—сообща, а ответственность—единолична»⁴³. Единоначалие не только метод руководства производством, но в то же время фактор воспитания организованности, дисциплины, ответственности, аккуратности и исполнительности, требовательности к себе и другим. В управлении транспортом единоначалие применяется шире, чем в других отраслях управления народным хозяйством. Начальник дороги наделен необходимыми правами для осуществления мер по выполнению плана, снижению себестоимости перевозок.

⁴² Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 45, с. 198.

⁴³ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 44, с. 165.

Хозяйственный руководитель в своей работе всегда должен опираться на общественность, на партийные профсоюзные и комсомольские организации, на выработанные рекомендации постоянно действующих производственных совещаний. Опирается на массы, советовать с ними — это обязанность каждого руководителя, но, обсудив вопрос, он обязан принять решение, обеспечить его выполнение, дать правильное указание подчиненным: «Ни железные дороги, ни транспорт, ни крупные машины и предприятия не могут функционировать правильно, если нет единства воли, связывающего всю наличность трудящихся в единый хозяйственный орган, работающий с правильностью часового механизма»⁴⁴.

Специфика единоначалия в управлении железнодорожным транспортом предполагает разнообразие коллективных форм участия трудящихся: деловые предложения подчиненных в области организации работы, критические замечания⁴⁵. Коллективный опыт работников, выраженный в коллективно принятом решении, более совершенен и объективен, чем опыт и знание одного должностного лица.

Опыт развития железнодорожного транспорта СССР показывает, что централизация управления транспортом и укрепление единоначалия есть объективная необходимость. Без этого транспорт не может успешно выполнять свои функции. При излишней децентрализации нарушается целостность и единство транспортного конвейера, ибо дороги по природе своей производственной деятельности составляют в масштабе всей страны единое целое. Выдвинутые партией в качестве основных экономические методы руководства хозяйством потребовали установления рациональных форм сочетания централизации с хозяйственной самостоятельностью самих дорог и линейных предприятий. Это необходимо для того чтобы не сковывалась инициатива мест и не суживались возможности использования местных резервов.

Правильное сочетание единоначалия с коллегиальностью, инициативой подчиненных является одной из важнейших черт демократического централизма. Другую необходимую черту демократического централизма в управлении железнодорожным транспортом составляет наделение органа определенной

⁴⁴ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36, с. 157.

⁴⁵ См.: Научные основы государственного управления в СССР. М., 1968, с. 407—417; Государственное управление в СССР в условиях научно-технической революции. М., 1978, с. 227—269; Проблемы общей теории социалистического государственного управления. М., 1981, с. 288—294.

компетенцией, закреплённой нормативными актами. Такими актами являются Устав о дисциплине работников железнодорожного транспорта СССР, Устав железных дорог СССР, тарифные руководства, служебные инструкции.

К одним из основных начал организации управления транспортом относится необходимость высокой дисциплины во всех его звеньях. В. И. Ленин отмечал, что « процесс коллективного труда не может оставаться без определенного руководства, без точного установления ответственности руководителя, без строжайшего порядка, создаваемого единством роли руководителя»⁴⁶.

Основой государственной и трудовой дисциплины является высокая сознательность, трудолюбие, взаимопомощь работников транспорта, что неразрывно связано с творческой инициативой масс, развитием социалистического соревнования на каждом предприятии. Особенно большую роль в этом играет социалистическое соревнование на предприятиях железнодорожного транспорта, которое способствует распространению передовых методов работы, укреплению трудовой дисциплины, воспитывает своих членов в духе коммунистической нравственности, культуры и профессиональной квалификации⁴⁷.

Железнодорожный транспорт должен своевременно, быстро доставлять грузы народного хозяйства и пассажиров в пункты назначения в любое время года, суток, независимо от погодных условий. Только на основе неуклонного соблюдения правопорядка, строгой дисциплины, соблюдения технологических процессов, точного выполнения установленных правил и порядка производства работ могут быть обеспечены, во-первых, четкая и бесперебойная работа всего транспорта на огромном протяжении железнодорожных путей, с большим числом линейных подразделений и работников; во-вторых, согласованность всех их действий и, в-третьих, безопасность движения поездов.

Понятием государственной дисциплины объединены следующие обязанности каждого коллектива линейных предприятий, отделений дорог и всей системы железнодорожного транспорта:

обеспечить выполнение плана погрузки и выгрузки, перевозки грузов и пассажиров с наименьшими затратами как в

⁴⁶ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36, с. 157.

⁴⁷ Конституция СССР. М., 1977, ст. 8.

целом, так и по установленным видам перевозок, родам и их номенклатуре;

строго соблюдать график движения и регулировочную дисциплину по передаче вагонов с дороги на дорогу, в порожнем состоянии для направления их в пункты массовой погрузки; своевременно доставлять грузы и пассажиров в места назначения, создавая необходимые условия для быстрой реализации изготовленной промышленной и сельскохозяйственной продукции, обеспечить высокую культуру обслуживания пассажиров.

В понимание трудовой дисциплины, основанной на коммунистическом отношении к труду, входит точное и сознательное выполнение каждым железнодорожником своих служебных обязанностей и указаний вышестоящих руководителей, что должно обеспечивать слаженную, безаварийную работу всего железнодорожного транспорта.

Чтобы социалистическое хозяйство развивалось и наиболее полно отвечало общественным интересам, существует объективная необходимость объединения и согласования усилий всех членов общества для достижения единого общенародного интереса. Это достигается планомерным развитием социалистического производства, составляющим всеобщую форму развития социалистических производственных отношений, что отражает действие, на базе общественной собственности, экономического закона планомерного, пропорционального развития народного хозяйства. В. И. Ленин писал, что «только то строительство может заслужить названия социалистического, которое будет производиться по крупному общему плану, стремясь равномерно использовать экономические и хозяйственные ценности»⁴⁸. Этот закон требует сочетания централизованного планирования деятельности предприятий с их относительной хозяйственной самостоятельностью, что обеспечивает единство действий всех звеньев народного хозяйства и создает условия для развития местной инициативы. Овладение этим законом проявляется в пропорциональной увязке развития всех отраслей народного хозяйства⁴⁹.

К числу важнейших народнохозяйственных задач относится установление правильных пропорций между транспортом и другими отраслями общественного производства, в том числе между железнодорожным транспортом и машиностроением.

⁴⁸ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 37, с. 21—22.

⁴⁹ А у н а п у Ф. Ф. Что такое управление. М.: Экономика, 1967, с. 20.

удовлетворяющим его потребности в подвижном составе и других видах технического оснащения.

В настоящее время под влиянием увеличения масштабов перевозок и внедрения новой техники резко возрастает количество вариантов возможных хозяйственных решений как в отношении перевозок, так и в проведении реконструкции транспорта. Поэтому соблюдение принципа планомерности и, в частности, повышения научного уровня планирования во всех звеньях железнодорожного транспорта является обязательным условием научного руководства⁵⁰.

Планирование перевозок грузов в СССР характеризуется такими чертами, как научность, директивность, демократический централизм. План перевозок является составной частью единого народнохозяйственного плана, в свою очередь, он делится на перспективные, составляемые на пять и более лет, текущие (годовые) — с разбивкой по кварталам и оперативные, к которым относятся квартальные планы с распределением размеров погрузки по месяцам.

Годовые планы перевозок составляются в целом по СССР, согласовываются в Госплане СССР и утверждаются Министерством путей сообщения СССР. На основе этих планов разрабатываются годовые планы по каждой железной дороге и утверждаются министром путей сообщения. Планы перевозок по отделениям дороги утверждаются начальником управления, а планы для станций — начальником отделения железной дороги⁵¹.

Кроме годовых планов, в целях наиболее полного и точного учета реальных потребностей социалистических организаций в грузовых перевозках и особенностей перевозок грузов в отдельные периоды года разрабатываются квартальные планы с помесечной разбивкой. Они составляются или в МПС СССР или на местах, в управлениях дорог, и утверждаются министром путей сообщения.

Определяя пути развития государственного управления, В. И. Ленин писал о необходимости привлекать всех трудящихся к участию в государственном управлении⁵². Реализация этих ленинских слов требует глубокого изучения опыта деятельности различных организационно-правовых форм участия трудящихся в работе органов управления железнодорожным транспортом. Министерство и подведомственные его ор-

⁵⁰ СП СССР, 1968, № 16, ст. 109.

⁵¹ СП СССР, 1968, № 17, ст. 113.

⁵² См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36, с. 73.

ганизации регулярно созывают производственные совещания актива с участием общественности для обсуждения важнейших вопросов деятельности железнодорожного транспорта, для лучшего использования передового опыта железной дороги. Создаются комиссии по охране труда, пенсионные, жилищные; группы народного контроля, советы по профилактике и пр. Оказывается поддержка общественным инспекторам и инструкторам, на многих предприятиях работают конструкторские бюро, бюро экономического анализа и нормирования труда.

Администрация различных предприятий транспорта проводит совместно с профсоюзом производственно-технические, экономические конференции, совещания для разработки мер по устранению недостатков в деятельности железной дороги. В. И. Ленин писал о профсоюзах, что это «есть организация воспитательная, организация вовлечения, обучения, это есть школа, школа управления, школа хозяйничанья, школа коммунизма»⁵³. Большая роль профсоюзов в управлении транспортом, знания и жизненный опыт вовлеченных в практическую работу членов профсоюзов помогают администрации принимать наиболее правильные решения по вопросам, относящимся к выполнению планов перевозок, улучшению качества обслуживания, распределению фондов материального поощрения, жилищного фонда⁵⁴.

Все это расширяет демократические принципы управления предприятиями транспорта и поднимает роль коллективов в управлении на новую, более высокую ступень, неся в себе ростки будущего коммунистического самоуправления.

Постоянные деловые контакты органов управления транспортом с широкими массами трудящихся помогают в полной мере использовать заложенные в социалистическом строе богатейшие резервы для дальнейшего улучшения работы железных дорог. Привлечение все большего числа трудящихся к повседневной работе управления железнодорожным транспортом—это то «чудесное средство», которое, как говорил В. И. Ленин, «одним ударом удесяттерит наш государственный аппарат, средство, которым ни одно капиталистическое государство никогда не располагало и располагать не может»⁵⁵.

Социалистическая законность в сочетании с другими принципами — важное условие повседневной деятельности орга-

⁵³ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 42, с. 203.

⁵⁴ См.: Козлов Ю. М. Ленинский принцип участия трудящихся в советском государственном управлении. М., 1962, с. 93.

⁵⁵ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 34, с. 313.

нов управления железнодорожным транспортом. Назначение социалистической законности на железнодорожном транспорте состоит в том, чтобы охранять от посягательств социалистическую собственность, права и интересы государственных и общественных организаций, воспитывать граждан в духе строгого соблюдения советских законов и правил социалистического общежития, честного исполнения государственного и общественного долга⁵⁶.

В деятельности железнодорожного транспорта этот принцип проявляется многогранно. Так, использование прав органом управления железнодорожного транспорта должно соответствовать закону, акты управления издаются в соответствии с требованиями закона, взаимоотношения органов управления железной дороги с гражданами и организациями основываются на правовых предпосылках.

В целях укрепления правопорядка на железнодорожном транспорте практикуется совместная разработка мер правоохранительными органами и МПС, считающими одной из важнейших совместных задач постоянное улучшение и совершенствование взаимодействия подразделений милиции, администрации железнодорожного транспорта и общественности в деле охраны общественного порядка и профилактики правонарушений.

За последние годы значительно улучшилось взаимодействие работников транспорта и органов внутренних дел в осуществлении совместных мер по охране жизни, здоровья и достоинства граждан, защите их личного имущества, а также усилению борьбы с хищениями, выявлению и устранению причин и условий, порождающих несохранность грузов при перевозках. Значительный вклад в это дело вносят советы по профилактике, общественные пункты охраны общественного порядка, добровольные народные дружины и другие общественные организации. Получила дальнейшее развитие разработка совместных с управлениями и отделениями железных дорог комплексных планов профилактики правонарушений.

Финансовый контроль на железной дороге проводит специальный аппарат финансовых ревизоров и ревизоров-контролеров пассажирских поездов, входящих в состав финансовых служб, управлений и отделов отделений дорог. В их компетенцию входит предупреждение и выявление потерь доходов от перевозок и контроль за принятием мер по устранению при-

⁵⁶ См.: Лунев А. Е. Обеспечение законности в СССР. М., 1963, с. 125.

чни, порождающих эти потери, изыскание резервов повышения доходности, контроль за правильностью расходования материалов, исполнением финансовой дисциплины и др. В компетенцию ревизоров-контролеров пассажирских поездов входит проверка работы поездных бригад согласно утвержденному графику; составление актов на безбилетный проезд, повторное использование постельного белья, провоз излишней ручной клади; отстранение от работы, через бригадира поезда, проводников вагонов в случае допущения ими злоупотребления или нахождения на работе в нетрезвом виде и пр.

Технический контроль на железной дороге закреплен за различными инспекциями. Так, Главная инспекция котлонадзора МПС СССР при Главке локомотивного хозяйства организует техническое руководство и периодические проверки работы дорожных инспекций котлонадзора, разрабатывает правила, инструкции и нормы. Дорожные инспекции входят в состав локомотивных служб управлений железных дорог и подчиняются главному инспектору. Эти инспекции осуществляют технический надзор, обследования, освидетельствования, испытания объектов котлонадзора, проверяют выполнение правил, инструкций и приказов по обеспечению безопасности, устанавливают причины возникновения аварий и несчастных случаев.

Горнотехнический контроль возложен на горнотехническую инспекцию Министерства транспортного строительства СССР и Министерства путей сообщения. Эта инспекция следит за правильным и безопасным ведением горных, геологоразведочных работ, за соблюдением границ безопасного ведения этих работ, правил установки и эксплуатации электромеханического оборудования, разрабатывает правила по ведению горных работ. Местными органами являются районные горнотехнические инспекции.

За противопожарным состоянием объектов и подвижного состава МПС следят органы государственной пожарной охраны на общих основаниях и подразделения пожарной охраны МПС. В системе МПС СССР пожарный надзор осуществляется военизированной профессиональной или пожарно-сторожевой охраной за всеми объектами.

Санитарный надзор возложен на Главное врачебно-санитарное управление МПС СССР. В его ведении находится санитарно-противоэпидемическая служба, проводящая мероприятия по обеспечению санитарно-эпидемиологического благо-

получия железнодорожников, строителей, их семей и пассажиров. Должностные лица санитарного надзора на железнодорожном транспорте обладают такими же полномочиями, как органы государственного санитарного надзора.

Специфичность деятельности транспорта, связанного с повышенной опасностью, предусматривает и надзор за соблюдением правил безопасности движения поездов. Самые значительные упущения, недоделки, недисциплинированность работников ведут к пересбоям в работе, авариям и крушениям, поэтому первой обязанностью железнодорожников является обеспечение безопасности движения. Контроль за этим возложен на ревизорский аппарат по безопасности движения МПС, управлений и отделений железных дорог. Основная задача ревизоров заключается в систематическом контроле за выполнением транспортниками постановлений и распоряжений правительства, ведомственных приказов, правил и инструкций.

На железнодорожном транспорте в связи с этим все большее значение в области управления приобретает научная организация труда⁵⁷, применение автоматических методов управления и вычислительной техники, все большая механизация и автоматизация управленческого труда. В широких масштабах ведутся работы по созданию комплексной автоматизированной системы управления железнодорожным транспортом (АСУЖТ).

Советское государство является собственником объектов железнодорожного транспорта (ст. 11 Конституции СССР) и к его ведению отнесено руководство и управление железнодорожным транспортом.

Все органы управления железнодорожным транспортом снизу доверху составляют единую систему. Прежде всего руководство и управление им осуществляется Верховным Советом СССР, Президиумом Верховного Совета СССР и Советом Министров СССР. Основное направление развития железнодорожного транспорта определяется директивами съездов КПСС, законами Верховного Совета СССР, а в промежутках между сессиями — указами Президиума Верховного Совета СССР, постановлениями Совета Министров СССР. Высшие органы государственной власти не только создают Министерство путей сообщения, но и контролируют его деятельность.

⁵⁷ См.: Козлова О. В., Кузнецов Н. И. Научные основы управления производством. М., 1970, с. 255.

На сессиях Верховного Совета СССР обсуждается деятельность железнодорожного транспорта, вопросы управления им. Министр путей сообщения информирует Верховный Совет СССР о работе и перспективах развития железных дорог. Верховному Совету СССР принадлежит право окончательного решения вопроса об образовании, ликвидации и реорганизации Министерства путей сообщения СССР, о персональном назначении и освобождении от должности министра путей сообщения. По предложениям, замечаниям депутатов Верховного Совета СССР органами управления железнодорожного транспорта принимаются конкретные меры, направленные на улучшение его работы. Контроль за работой железнодорожного транспорта, как отмечалось выше, Верховный Совет осуществляет в различных формах, в том числе при помощи постоянных комиссий. Так, Бюджетная комиссия играет большую роль в осуществлении высшего контроля. На ее заседаниях заслушиваются сообщения представителей МПС СССР по вопросам, связанным с подготовкой проекта бюджета, ежегодно рассматривается выполнение баланса доходов и расходов по Министерству путей сообщения, комиссия дает по ним свои заключения.

Высшим исполнительно-распорядительным органом государственной власти является Совет Министров СССР, осуществляющий общее руководство и железнодорожным транспортом. Работа, проводимая Правительством в этой области, весьма многогранна. Совет Министров СССР утверждает планы развития железнодорожного транспорта, балансы доходов и расходов и принимает меры к их выполнению, определяет порядок планирования перевозок. Совет Министров СССР устанавливает конкретный объем компетенции Министерства путей сообщения, права и обязанности министра, начальников дорог, отделений, станций, решает многие организационные и другие вопросы, относящиеся к различным сторонам деятельности железнодорожного транспорта и носящие характер повседневного руководства Министерством путей сообщения. Совет Министров СССР устанавливает общие нормы, регулирующие основные стороны работы железнодорожного транспорта, дает четкие предписания Министерству путей сообщения, разрешает министру совершить определенные действия, заслушивает доклады и отчеты министра путей сообщения, утверждает заместителей министра и членов коллегии министерства, контролирует при помощи своего аппарата и специальных органов работу министерства и подчиненных ему ор-

ганов. Совет Министров СССР, его Президиум принимают дисциплинарные меры к руководителям за невыполнение постановлений и указаний правительства. Для полного удовлетворения потребностей страны в перевозках создана специальная комиссия Президиума Совета Министров СССР по координации работы транспорта. Она призвана пресекать ведомственное противопоставление различных видов транспорта друг другу, помогать транспортным министерствам в эффективном маневрировании подвижным составом для более полного удовлетворения потребностей народного хозяйства.

Госплан СССР является ведущим научным планово-экономическим органом, осуществляющим перспективное планирование всего народного хозяйства, а также его составных частей, одной из которых является железнодорожный транспорт. Госплан СССР утверждает тарифы на перевозку грузов, пассажиров и багажа по железнодорожным линиям, за исключением тарифов, утверждение которых отнесено к компетенции министра путей сообщения и начальников железных дорог; утверждение схемы нормальных грузопотоков, очередности и сроков по их разработке подлежит обязательному согласованию с Госпланом СССР. Госплан СССР дает обязательные указания министерству по методике планирования, формам и показателям, необходимым для разработки перспективных планов развития железнодорожного транспорта. Госплан СССР вправе требовать и получать от министерства необходимые документы, связанные с составлением и контролем за выполнением планов, производить проверку постановки плановой работы и давать указания по ее организации.

Имеются еще подсистемы государственных органов, которые в той или иной степени также причастны к деятельности железнодорожного транспорта, это, например, Государственный комитет по труду и социальным вопросам, Государственный комитет цен и др.

Непосредственное руководство всей эксплуатационной деятельностью железнодорожного транспорта осуществляет Министерство путей сообщения СССР⁵⁸. МПС СССР наряду с

⁵⁸ До 1931 г. аппарат НКПС осуществлял управление, по существу, всеми видами транспорта. В целях улучшения управления транспортом постановлением ЦИК и СНК СССР от 30 января 1931 г. из ведения НКПС был выделен водный транспорт и образован самостоятельный Наркомат водного транспорта (СЗ СССР, 1931, № 8, ст. 35), а постановлением ЦИК и СНК СССР от 3 июля 1931 г. при СНК СССР было образовано Центральное управление шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспор

осуществлением функций, предусмотренных Общим положением о министерствах СССР в области планирования, развития науки и техники, капитального строительства, материального и технического снабжения, финансов и кредита, кадров, труда и зарплаты, осуществляет свои центральные задачи в области развития железнодорожного транспорта с расчетом полного удовлетворения потребностей в перевозках грузов, пассажиров, багажа и почты.

Министерство путей сообщения и подведомственные ему железные дороги, отделения железных дорог, станции депо, дистанции, локомотиво- и вагоноремонтные заводы и другие предприятия и организации железнодорожного транспорта составляют единую систему МПС СССР⁵⁹.

МПС СССР разрабатывает и утверждает (или представляет на утверждение) в установленном порядке планы перевозок, руководит эксплуатационной работой дорог, утверждает технические нормы эксплуатационной работы, планы формирования поездов, графики и расписания движения поездов и организует их выполнение. Оно также утверждает Правила технической эксплуатации железных дорог СССР (ПТЭ), и другие правила и инструкции, регулирующие эксплуатацию, содержание и ремонт железнодорожных сооружений, устройств и подвижного состава; организует выполнение подведомственными предприятиями и организациями требований Устава железных дорог СССР и осуществляет контроль за его выполнением грузоотправителями и грузополучателями⁶⁰. Кроме того, МПС разрабатывает с участием заинтересованных министерств и ведомств предложения по рационализации и развитию перевозок в прямом и смешанном (железнодорожно-водном, железнодорожно-автомобильном) сообщении; утверждает в установленном порядке правила перевозок грузов, пассажиров и багажа; разрабатывает, утверждает (или представляет на утверждение) в установленном порядке тарифы и сборы за перевозку грузов, пассажиров и багажа и за услуги⁶¹.

та (СЗ СССР, 1932, № 4, ст. 26-а, 26-б). С этого времени в ведении НКПС остался только железнодорожный транспорт. См.: Студеникин С. С., Власов В. А. Советское административное право, с. 410.

⁵⁹ См.: СП СССР, 1968, № 16, ст. 109.

⁶⁰ См.: Мешера В. М. Место морского права в системе советского права. — Вест. Ленингр. ун-та. 1956, № 5, сер. экономики, философии и права, вып. 1, с. 98—110; Ходунов М. Е. Правовое регулирование деятельности транспорта. М., 1965.

⁶¹ Административные положения органов управления транспортом предусмотрены транспортными уставами, а также нормативными актами, из-

МПС СССР издает обязательные для всех министерств и ведомств правила пользования железнодорожным транспортом. Министерство также осуществляет функции по обеспечению безопасности движения поездов, сохранности и своевременной доставке перевозимых грузов, багажа и почты, руководит движением поездов и эксплуатацией технических средств транспорта, его технической реконструкцией. Осуществление мероприятий по повышению производительности труда, укреплению государственной и трудовой дисциплины, статистического и бухгалтерского учета и отчетности, проведение мероприятий по охране социалистической собственности, военизированной и пожарной охране, рабочее снабжение, совершенствование структуры управления железными дорогами и другими предприятиями, организациями и учреждениями входит также в компетенцию МПС СССР.

Министерство ведает отраслями эксплуатации железных дорог, к которым относятся: движение локомотивного хозяйства, вагонного хозяйства, пути и сооружений, сигнализации и связи, грузовой работы и планирование перевозок, пассажирских перевозок, электрификации и энергетического хозяйства, а также вспомогательными по отношению к эксплуатационной деятельности и обслуживающими отраслями. Сюда относятся промышленные и строительные предприятия и организации: локомотивноремонтные, шпалопропиточные, щебеночные заводы, предприятия лесной, полиграфической промышленности, по производству запасных частей, проектные и строительные организации. Кроме того, МПС СССР ведает отраслями хозяйства и управлениями, организациями и учреждениями, деятельность которых предназначена для удовлетворения нужд транспорта в отрасли здравоохранения, просвещения, подготовки кадров, торговли, жилищной и юридической.

В структуре аппарата МПС лежит сочетание производственно-отраслевого и функционального построения.

Главные управления движения, локомотивного хозяйства, пути и сооружений, сигнализации и связи, грузовое управление, пассажирское управление являются производственно-от-

даваемыми транспортными министерствами в пределах своей компетенции. Так, Министерство путей сообщения утверждает следующие правила: перевозки пассажиров и грузов, порядка пользования железнодорожными переездами, правила выпаса скота в полосе отвода, а также Положение о санитарном надзоре, Правила пожарной безопасности в поездах и на объектах. См.: Андреев В. К. Транспортное право. Калинин, 1977, с. 12.

раслевыми, не имея в своем подчинении предприятий. Они руководят соответствующими отраслями хозяйства железных дорог, организуют внедрение новой техники и передовой технологии, проводят отчеты по повышению производительности труда и его научной организации. Производственно-отраслевые главные управления в то же время оперативно руководят эксплуатационной деятельностью соответствующих служб железных дорог, осуществляют контроль за выполнением ими заданий. Главное управление кадров, труда и заработной платы, плано-экономическое, техники безопасности, материально-технического снабжения является функциональным подразделением МПС.

В управлениях и отделениях железных дорог создаются аналогичные службы и отделы, которые административно подчинены соответственно начальникам дорог и отделений, а в оперативном отношении — подведомственным управлениям министерства и управлениям дорог. Например, Главное управление движения МПС СССР, руководящее эксплуатационной работой дорог, призванное обеспечить выполнение плана перевозок, заданий по погрузке грузов, осуществлять планирование и комплексное регулирование вагонного парка, безопасное, бесперебойное движение поездов, постоянное совершенствование технического уровня хозяйства движения, наиболее эффективное использование подвижного состава, разработку и внедрение мероприятий по дальнейшему увеличению пропускной способности дорог, разрабатывает проекты технических норм эксплуатационной работы дорог, графиков движения, планов формирования поездов, мероприятий по ускорению оборота вагонов.

Главное управление локомотивного хозяйства призвано организовать внедрение новых видов тяги, устройств и оборудования для их эксплуатации и ремонта, разрабатывать и осуществлять мероприятия по внедрению новой техники, развитию локомотивного хозяйства и исправному содержанию локомотивного парка, направленные на обеспечение бесперебойного выполнения плана перевозок и безопасности движения. Данное управление обеспечивает топливом и смазкой; составляет и внедряет рациональные технологические процессы и правила деповского ремонта локомотивов, моторвагонного подвижного состава и дизельных поездов; разрабатывает основные параметры и рассматривает технические задания и проекты новых типов локомотивов; составляет технические условия на проектирование и изготовление специального обо-

рудования, инструмента, стендов и приспособлений для локомотивных депо и экипировочных устройств.

Главное управление вагонного хозяйства организует содержание в исправном состоянии парка грузовых вагонов и контейнеров, а также устройств и сооружений вагонного хозяйства; разрабатывает и осуществляет мероприятия по улучшению конструкции вагонов, внедрению новой техники, развитию ремонтно-технической базы, сохранности вагонного парка. Оно обеспечивает культурное обслуживание пассажиров в пути следования; разрабатывает правила, инструкции и технологию ремонта, текущего содержания и обслуживания вагонов, рефрижераторных поездов и контейнеров и организации работ на предприятиях вагонного хозяйства⁶².

Главное управление сигнализации и связи осуществляет руководство эксплуатацией, развитием, строительством новых и реконструкцией действующих средств автоматических и телемеханических устройств, радиосвязи и обеспечивает их содержание в исправности, гарантирующей безопасное и бесперебойное движение поездов. Конструкторское бюро Главного управления сигнализации и связи разрабатывает новую систему автоматического оповещения пешеходов о приближении поездов с элементами световой и звуковой сигнализации.

Главное грузовое управление организует планирование перевозок грузов, разрабатывает и проводит мероприятия по рационализации перевозок и эффективному взаимодействию различных видов транспорта. Оно руководит коммерческой работой железных дорог, организует погрузо-разгрузочные работы, концентрацию и механизацию грузовых работ. Это управление обеспечивает выполнение заданий по выгрузке, погрузке, требований Устава железных дорог СССР, сохранность перевозимых грузов, соблюдение технических норм загрузки вагонов. Кроме того, оно согласовывает ГОСТы на тару и упаковку грузов, организует рассмотрение претензий об утрате и повреждении грузов, осуществляет ревизии коммерческой работы дорог.

Главное пассажирское управление организует все виды пассажирских перевозок, а также культурное обслуживание пассажиров. Рассматривает вопросы разработки графиков движения пассажирских поездов, обеспечивает выполнение Устава железных дорог в части пассажирских перевозок.

⁶² См.: Советское административное право /Под ред. Ю. М. Козлова. М., 1973, с. 412—413.

Главное управление занимается мероприятиями по изучению пассажиропотоков, регулировке размеров пассажирского движения, разрабатывает планы перевозок пассажиров и багажа; организует четкую работу вокзалов, станционных и городских билетных касс, камер хранения ручного багажа, багажных отделений. Вместе с этим осуществляет мероприятия по улучшению использования подвижного состава в пассажирском движении, организует международные перевозки пассажиров, туристов и багажа, внедряет новую технологию обслуживания пассажиров⁶³.

Главное управление электрификации и энергоснабжения обеспечивает надежную эксплуатацию, своевременный ремонт и исправное содержание всех устройств энергоснабжения электрифицированных линий (электроподстанций, линий электропередач и распределительных сетей) для электроснабжения тяги поездов и других потребителей электроэнергии; разрабатывает планы электрификации и развития энергетической базы и организует их выполнение.

Главное управление пути и сооружений обеспечивает содержание в постоянной исправности пути, искусственных сооружений, земляного полотна и других путевых устройств, расположенных на всей эксплуатационной длине железных дорог.

Все перечисленные главки непосредственно занимаются организацией перевозочного процесса на железных дорогах и ведают соответствующими отраслями хозяйства. Специфика их правового положения заключается в том, что они руководят по принципу разделения функций. Каждое главное управление осуществляет руководство не всей деятельностью железных дорог, а только определенными подведомственными отраслями через соответствующие службы управлений железных дорог.

К функциональным подразделениям МПС СССР относятся: Главное управление по ремонту подвижного состава и производству запасных частей; Управление гражданских сооружений и водоснабжения; Главное управление материально-технического снабжения; Главное управление капитального строительства. Сюда же относится аппарат главного ревизора по безопасности движения, Главное управление учебными заведениями, Главное управление рабочего снабжения, Главное врачебно-санитарное управление, Управление статистиче-

⁶³ См.: Административное право/Под ред. Ю. М. Козлова. М., 1968, с. 396—401.

ского учета и отчетности, Главное финансовое управление, Планово-экономическое управление, Управление труда и заработной платы и техники безопасности, Управление кадров, Организационно-штатный отдел, Юридический отдел и арбитраж, Главное управление военизированной охраны, Главное управление внешних сношений, Научно-технический совет, Инспекция при министре. Эти подразделения осуществляют административно-хозяйственное руководство работой соответствующих подразделений управлений железных дорог и непосредственно подчиненных предприятий и учреждений. Кроме того, в составе МПС СССР имеются обслуживающие звенья — это административно-хозяйственный отдел, секретариат и бюро жалоб.

Структура подразделений аппарата МПС СССР утверждается министром. Для согласования работы всех звеньев министерства закрепляется положениями порядок их взаимоотношений.

Управление железной дороги. Железная дорога является основной внутриведомственной организацией, действующей на началах хозяйственного расчета.

Для руководства дорогой МПС СССР образует Управление железной дороги, которое непосредственно подчинено только МПС СССР; деятельность его не связана с организацией перевозок в определенных административно-территориальных единицах, а сфера деятельности не совпадает с границами этих единиц. Во главе дороги стоит начальник, который полностью отвечает за работу дороги, за состояние и безопасность движения, а также за подбор, расстановку и воспитание кадров, за соблюдение дисциплины на дороге. У начальника дороги, как правило, три заместителя⁶⁴. Начальник дороги обладает правами в области установления тарифов, оперативного разрешения вопросов, связанных с планированием и обеспечением выполнения плана перевозок. Ему предоставлены полномочия административно-правового характера, но в то же время он наделен и гражданско-правовыми полномочиями, так как Положение о железной дороге установило право начальника дороги распоряжаться имущественным фондом и средствами дороги, заключать договора, выдавать доверенности⁶⁵. При начальнике дороги на правах сове-

⁶⁴ См.: Напорко А. Г. Управление железнодорожным транспортом в СССР. М., 1967, с. 20—21.

⁶⁵ См.: Студенкин С. С. Советское административное право. М., 1958, с. 205—225.

щательного органа создается технико-экономический совет из неосвобожденных от основной работы специалистов, рабочих-новаторов, передовиков производства, изобретателей, рационализаторов и других работников. Большую помощь в управлении железной дорогой оказывают местные партийные органы и Советы народных депутатов.

Основными задачами управления железной дороги являются: обеспечение выполнения планов перевозок грузов и пассажиров, организация и руководство движением поездов и выполнением технических норм эксплуатационной работы, организация обслуживания пассажиров в поездах и на станциях, организация и руководство грузовой и коммерческой работой, обеспечение сохранности перевозимых грузов, своевременная доставка перевозимых грузов, багажа и почты, повышение технического уровня всех отраслей хозяйства железной дороги, разработка текущих и перспективных планов, организация материально-технического обеспечения.

Управление железной дороги непосредственно руководит всей производственно-финансовой деятельностью отделений дорог, а также предприятий и организаций общедорожного значения, не входящих в состав отделений.

Для выполнения задач, возложенных на управление железной дороги, в его составе имеются следующие отраслевые службы: движения, локомотивного хозяйства, грузовая, вагонного хозяйства, пути и сооружений, пассажирская, электрификации и энергетического хозяйства, сигнализации и связи, отдел водоснабжения. Основными функциями служб являются определение совместно с планово-экономическим отделом дороги плановых заданий для отделений и непосредственно подчиненных управлению дороги предприятий и организаций по соответствующему хозяйству и контроль за выполнением утвержденных планов. К их функциям относятся и техническое руководство подчиненными предприятиями, осуществление мероприятий по внедрению достижений науки и техники, совершенной технологии и передового опыта, обеспечение безопасности движения поездов⁶⁶.

Службы управления дороги осуществляют руководство подведомственным хозяйством через соответствующие отделы и секторы отделения железной дороги, не вмешиваясь непосредственно в оперативно-хозяйственную и производственную деятельность линейных хозяйственных организаций и предприятий, подчиненных отделению дороги.

⁶⁶ См.: Советское административное право. М., 1972, с. 341—347.

Кроме отраслевых служб при Управлении железной дороги имеются функциональные и обслуживающие службы, отделы, сектора. В эту группу входят: дорожный ревизор по безопасности движения, инспектор при начальнике дороги, финансовая, материально-технического обеспечения службы, планово-экономический отдел, отдел кадров, отдел капитального строительства, отдел труда и заработной платы и техники безопасности, врачебно-санитарная служба, отдел статучета и отчетности, воензированной охраны, юридический отдел, административно-хозяйственный отдел, организационноштатный.

Задачи этих служб и отделов аналогичным задачам соответствующих главков и отделов МПС СССР, но в пределах данной железной дороги.

Все эти подразделения непосредственно подчиняются начальнику железной дороги и вместе с тем соподчиняются соответствующим управлениям и отделам Министерства путей сообщения СССР.

Отделение железной дороги. Министерством путей сообщения СССР образуются отделения железной дороги, которые являются основным линейным предприятием железнодорожного транспорта. На отделения железных дорог с 1958 г. возложено руководство всей производственно-хозяйственной деятельностью всех линейных предприятий и организаций.

Во главе отделения дороги находится начальник отделения железной дороги, назначаемый министром путей сообщения. Начальник отделения руководит работой отделения на основе единоначалия и подчиняется непосредственно начальнику железной дороги⁶⁷. Он имеет достаточно широкие права в области планирования, финансирования, эксплуатационной и хозяйственной деятельности, обладает полномочиями как административно-правового характера, так и гражданско-правового. Начальник отделения имеет право распоряжаться в установленном порядке имуществом и средствами отделения дороги, выдает заказы на оборудование и материалы, утверждает титульные списки на капитальное строительство за счет фондов экономического стимулирования, местных доходов и других нецентрализованных источников финансирования; представляет во всех государственных и общественных учреждениях, организациях, а также в судебных

⁶⁷ См.: Козырева Т. И. Управление железнодорожным транспортом.— В кн.: Административное право. М., 1967, с. 327—332.

и арбитражных органах; принимает на работу, перемещает и увольняет работников в соответствии с трудовым законодательством; поощряет и налагает взыскания на подчиненных работников в пределах прав, предоставленных Уставом о дисциплине работников железнодорожного транспорта СССР; в исключительных случаях имеет право временно отстранить от исполнения обязанностей работника, назначенного начальником железной дороги; разрабатывает и утверждает положения о премировании работников аппарата отделения и руководящих работников линейных предприятий, подчиненных отделению; выдает доверенности с правом дальнейшего передоверия.

Начальник отделения дороги имеет в своем аппарате до 2 заместителей, главного инженера, старшего инспектора по контролю исполнения, юрисконсульта.

Отделение железной дороги руководит производственно-хозяйственной и финансовой деятельностью всех находящихся в его границах предприятий, организаций, за исключением предприятий, подчиненных непосредственно дороге⁶⁸.

Основными задачами отделения дороги являются: обеспечение производственно-финансового плана; выполнение плановых заданий по перевозкам грузов, пассажиров, багажа и почты, организация культурного обслуживания пассажиров в поездах, на станциях, контроль за соблюдением пассажирами правил проезда в поездах; обеспечение безопасного и бесперебойного движения поездов, сохранности перевозимого груза, его своевременная доставка грузополучателю; разработка и внедрение наиболее совершенных технологических процессов работы станций и многие другие вопросы.

В структуре отделения дороги имеются отраслевые и функциональные отделы, аналогичные службам и отделам Управления железной дороги.

Линейные предприятия железнодорожного транспорта. Кроме основной линейной организации, которой является отделение дороги, существуют и другие линейные предприятия, такие как станции, локомотивные и вагонные депо, дистанции сигнализации и связи, дистанции пути, участки энергоснабжения и др. Все самостоятельные линейные подразделения создаются и ликвидируются Министерством путей сообщения, а несамостоятельные — начальником

⁶⁸ См.: А л е х и н А. П. Организация управления железнодорожным транспортом. — Сов. административное право. М., 1964, с. 97—105.

дороги. Линейные подразделения действуют на основании положений или уставов о них, утвержденных либо Советом Министров СССР, либо Министерством путей сообщения, либо начальником дороги.

В общем случае для управления каждым самостоятельным предприятием необходимо осуществление следующих функций:

Общее (линейное) руководство всей производственно-хозяйственной деятельностью предприятия или участка основного производства, осуществляемое руководителями предприятия или участка.

Оперативное управление производством, включающее оперативное планирование, координацию и обеспечение бесперебойной работы производственных подразделений предприятий.

Техническое руководство, предусматривающее технологическую и конструкторскую подготовку производства с разработкой мероприятий по совершенствованию технологии, оснастке и организации производства, обобщению передовых методов труда, рационализаторских и изобретательских предложений, а также разработки мер по охране труда: контроль качества работ; ревизия и инспектирование производственной деятельности; ремонтное и энергетическое обслуживание оборудования, материально-техническое снабжение и обеспечение производства материалами, запасными частями, оборудованием и другими изделиями, необходимыми для бесперебойной работы предприятия; технико-экономическое планирование производственной деятельности предприятия и развития его хозяйства; финансовое планирование, бухгалтерский учет и контроль за соблюдением режима экономии и хозяйственно-финансовой деятельности; организации труда и заработной платы, включая комплекс по научной организации труда; комплектование кадров; подготовка кадров, включая мероприятия по повышению квалификации работников предприятия; организация учета и подготовка статистической отчетности о деятельности предприятия; административно-хозяйственное обслуживание предприятия⁶⁹.

Указанные функции могут быть конкретизированы в зависимости от специфических особенностей отдельных линейных предприятий.

⁶⁹ См.: Хазиков А. Г. Система управления транспортом.— В кн.: Сов. административное право. М., 1981, с. 308—316.

Важное место среди линейных предприятий занимают железнодорожные станции⁷⁰. Положением о железнодорожной станции следует, что станция является линейной производственно-хозяйственной единицей железнодорожного транспорта по организации перевозок грузов, пассажиров и багажа. От того, как налажена и идет работа на железнодорожных станциях, зависит работа всего транспорта, выполнение графика движения поездов и государственного плана перевозок. На станциях осуществляется связь с клиентурой, на них зарождаются грузопотоки и пассажиропотоки, осуществляется техническое обслуживание поездов и локомотивов, производятся операции по погрузке и выгрузке грузов, формирования и расформирования поездов.

Станции существуют нескольких видов по своему назначению и характеру работ — промежуточные, участковые, сортировочные, пассажирские, грузовые, а по объему работ и сложности подразделяются на внеклассные, 1, 2, 3, 4 и 5-го классов.

Все руководство на станции осуществляет ее начальник. На крупных станциях начальник станции имеет до 2 заместителей или старших помощников. Оперативной работой руководит станционный диспетчер, а на более мелких — дежурный по станции. Права и обязанности станционных работников регламентируются Правилами технической эксплуатации железных дорог СССР, Инструкцией по организации движения поездов и маневровой работе, Инструкциями МПС и начальника железной дороги.

Следующей линейной единицей является локомотивное и вагонное депо⁷¹. В локомотивных депо производится осмотр и все виды деповского ремонта, экипировка локомотивов, смена локомотивных бригад. Вагонное депо производит текущий ремонт, отцепочный и годовой ремонты грузовых и пассажирских вагонов, ремонт запасных частей и оборудования вагонного хозяйства. При крупных вагонных депо имеется резерв проводников, который призван обслуживать пассажирские поезда своего формирования (как прямого, так и местного сообщения), внедрять передовые методы обслуживания пассажиров в пути следования.

⁷⁰ В СССР около 11 тысяч железнодорожных станций. См.: Советский энциклопедический словарь. М., 1979, с. 438.

⁷¹ См.: Пахомов И. Н., Андрианов М. И., Додин Е. В. Советское административное право: (Особенная часть). Киев, 1971, с. 123.

К линейным предприятиям относятся и дистанции пути, дистанции сигнализации и связи, энергоучастки.

Дистанции пути производят ремонт пути, обеспечивают сохранности всех сооружений и устройств, находящихся на балансе станции. Каждая дистанция обычно обслуживает участки до 300 километров железнодорожного полотна. В свою очередь дистанция пути делится на околотки, обслуживающие до 40 километров пути, рабочие отделения и путевые обходы. Данные дистанции имеют в своем составе мастерские по изготовлению и ремонту деталей, инвентаря и инструмента.

Дистанции сигнализации и связи выполняют работу по эксплуатации и содержанию устройств сигнализации, централизации, блокировки и связи. Они делятся на участки, а участки — на околотки связи, околотки автоблокировки и централизации. Имеют также мастерские для ремонта приборов, бригады по обслуживанию линий связи и СЦБ.

Участки энергоснабжения осуществляют обслуживание и ремонт контактной сети, приборов и аппаратов подстанций, высоковольтных линий электропередачи, капитальный ремонт объектов данного хозяйства.

В общую систему железнодорожного транспорта входят заводы по ремонту подвижного состава, а также строительные организации, осуществляющие ремонт и строительство объектов по развитию пропускной способности.

В новых условиях хозяйствования выдвигается задача всемерного совершенствования и развития экономических методов управления при сохранении и укреплении централизованного руководства всем перевозочным процессом. При этом важное значение имеет неуклонная рационализация работы органов управления на основе последних достижений науки и техники⁷². В перспективе единая автоматизированная система планирования, учета и управления железнодорожным транспортом будет включать Главный вычислительный центр МПС СССР, вычислительные центры дорог и необходимые подсистемы с линиями связи.

Дальнейшее совершенствование ленинских принципов управления железнодорожным транспортом будет способствовать успешному выполнению задач, поставленных XXVI съездом КПСС по развитию производительных сил, повышению качества и эффективности производства.

⁷² См.: Медведев В. А. Социалистическое производство: Политико-экономическое исследование. М., 1981, с. 260—268.

ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ И МЕХАНИЗМ «СДЕРЖЕК И ПРОТИВОВЕСОВ» В США

А. М. БАРНАШОВ

В основу политической системы Соединенных Штатов Америки положена идея разделения государственной власти между законодательными, исполнительными и судебными органами, получившая практическое воплощение в конституционно-правовом и государственно-политическом механизме «сдержек и противовесов». Хотя принцип разделения властей в Конституции США 1787 г. прямо не сформулирован, фактически он проведен через все ее важнейшие положения, регулирующие вопросы государственной организации. Он выражается, в частности, в раздельном и последовательном изложении правового статуса всех трех «ветвей власти». Статья I Конституции США посвящена структуре и компетенции конгресса как органа законодательной власти, состоящего из двух палат — сената и палаты представителей. Статья II закрепляет полномочия президента как главы государства и руководителя правительственного аппарата. Статья III говорит об организации и деятельности органов судебной власти во главе с Верховным судом. Каждая из этих «ветвей власти» наделяется определенной независимостью в осуществлении предоставленных полномочий и возможностью «нейтрализовать» деятельность других властей, чтобы предотвратить усиление какого-либо одного органа за счет другого¹.

В конституциях отдельных штатов требование разделения властей было выражено в еще более резкой форме. Так, принятая еще в 1776 г. Конституция штата Виргиния провозгласила, что законодательная, исполнительная и судебная власти должны быть самостоятельны и разделены, с тем чтобы ни одна из них не могла посягать на полномочия, закрепленные за другой. В Конституции штата Массачусетс (1780 г.)

¹ См.: Конституции буржуазных государств. М., 1982, с. 19—30.

подчеркивалось, что законодательная власть штата никогда не будет осуществлять исполнительные или судебные функции, исполнительная власть — законодательные или судебные функции, а судебная — законодательные или исполнительные функции.

Учредители американской конституционной системы, провозглашая лозунг разделения властей, воспринимали его через призму собственных представлений о государственном устройстве, обусловленных специфическими условиями США². Характерной чертой «хорошего правления» они считали «силу» законодательной власти, сосредоточенной в руках конгресса, «энергию» исполнительной власти, возглавляемой президентом, и «мудрость» судебной власти, осуществляемой Верховным судом и системой нижестоящих судов с участием избираемых присяжных заседателей.

Следуя принципу разделения властей, учредители американской Конституции стремились строго разграничить компетенцию центральных органов государственной власти. Необходимо, писал Т. Джефферсон, чтобы «полномочия государственной власти были бы так разделены и сбалансированы между несколькими правительственными органами, чтобы ни один из них не смог выйти за пределы своих законных прерогатив, находясь под эффективным контролем и сдерживаемый другими»³. В соответствии с этим в принятой в 1787 г. Конституции США была предусмотрена сложная система «сдержек и противовесов», предназначенная как для взаимного «балансирования» властных полномочий государственных органов, так и для ограждения юридической самостоятельности каждой из организационно выделенных «ветвей» государственной власти.

Политические взгляды учредителей американской конституции не были, конечно, одинаковыми, но доминирующим было стремление «установить крепкий барьер против демократии», обеспечить нераздельное господство буржуазии как правящего класса и отстранить народ от реального участия в управлении страной. Поэтому в системе «сдержек и противовесов», как отмечает А. А. Мишин, наиболее мощные средства нейтрализации были нацелены на законодательную ветвь власти, так как именно в ней отцы конституции усматривали

² См.: Аптекаер Г. О природе демократии, свободы и революции: Пер. с англ. М., 1970, с. 48—53.

³ Jefferson Th. Notes on the State of Virginia.—The Portable Jefferson /Ed by M. D. Peterson. N. Y., 1977, p. 164.

«угрозу демократии»⁴. Так, Д. Мэдисон, далеко не самый консервативный из них, откровенно писал, что надежным средством преодоления такого порока, как доминирование законодательной власти, может быть, например, ее деление на две разные палаты, предоставление президенту права вето на законодательство и т. п. Он полагал также, что нельзя упрощенно подходить к проблеме разделения властей, понимать его как отгораживание одной ветви правления от другой не преодолимыми барьерами, как концентрацию всех без исключения законодательных полномочий в законодательных ассамблеях, исполнительных в руках правительства, а правосудия — в руках судей. В некоторых своих аспектах осуществление тех или иных функций смежными властями, известное смешение власти, по его мнению, не только допустимо, но даже необходимо для того, чтобы осуществить на практике принцип разделения властей⁵.

Установленные конституцией источники и способы формирования центральных органов власти, сроки их полномочий являются различными, что обуславливает известное «равновесие властей», непрерывность их функционирования, независимость государственных органов друг от друга, исключает одновременное обновление их состава.

Президент США, избираемый без участия парламента, путем косвенных выборов, наделен широкими полномочиями главы государства и главы правительства, которые он осуществляет вне прямого контроля со стороны конгресса. Вместе с тем по Конституции президент не может непосредственно участвовать в законотворческой деятельности, лишен законодательной инициативы и не имеет права роспуска конгресса. Однако он может оказывать серьезное влияние на деятельность представительного органа, обладая правом вето на законопроекты, принятые сенатом и палатой представителей. Преодолеть его вето можно лишь повторным решением квалифицированного большинства обеих палат.

Деятельность подчиненного президенту правительственно-го аппарата может, согласно конституции, сдерживаться конгрессом, обладающим прерогативами в законодательной и финансовой областях, а также участием сената при всех назначениях президентом чиновников на высшие государственные должности и при заключении международных договоров.

⁴ Мишин А. А. Государственное право США. М., 1976, с. 13—15.

⁵ Подробнее об этом см.: Каленский В. Г. Мэдисон: Из истории политической и правовой мысли. М., 1981, с. 80—81.

Однако этим полномочия законодательного корпуса и ограничиваются, он не наделен правом осуществлять эффективный контроль за текущей, повседневной деятельностью администрации. Президент не обязан давать отчет депутатам или сенаторам о политике, проводимой его правительством. Министры как агенты исполнительной власти не могут быть членами законодательного учреждения и одновременно не несут перед ним ответственности за свои действия.

Верховный суд США как высшая судебная инстанция наделен не только полномочиями по осуществлению правосудия, но и правом конституционного надзора, т. е. проверки законов и административных актов с точки зрения соответствия их нормам конституции, и возможностью объявить неконституционным и тем самым лишить юридической силы любой акт президента или конгресса. Между тем состав самого Верховного суда должен определяться президентом по согласованию с сенатом.

Таким образом, законодательная, исполнительная и судебная власти должны, по конституции, осуществляться в различных юридических формах и через посредство различных органов. Вместе с тем последовательное проведение принципа разделения властей и обеспечение их независимости с необходимостью предопределяло право одной власти несколько выходить за пределы формально отведенной ей сферы. Следовательно, взаимное «нарушение границ» оказалось необходимым для нормального функционирования всей системы. Поэтому, в частности, законодательная власть выступает в роли судебной (сенат по делам об импичменте), суды выполняют некоторые административные функции, а ряд административных органов наделен квазисудебными полномочиями⁶.

По мнению американских исследователей, как сам принцип разделения властей, так и дополняющий его механизм «сдержек и противовесов» имеют своей целью предотвратить неправомерное возвышение какого-либо одного органа за счет полномочий другого⁷. Однако на практике формы и методы деятельности государственного аппарата в США, рас-

⁶ См.: Филиппов С. В. Судебная система США. М., 1980. с. 166.

⁷ Corwin E. S. The Constitution and What it means today. N. Y., 1963; Gwyn W. B. An Analysis of the Doctrine of Separation of Powers from Its Origin to the Adoption of the United States Constitution. New Orleans, 1965; Vile M. G. C. Constitutionalism and the Separation of Powers. Oxford, 1967; Pritchett Ch. H. The American Constitution. N. Y., 1969.

пределение властных функций и полномочий между различными органами существенно менялись в процессе исторического развития в зависимости от соотношения классовых сил в стране.

Попытки последовательного проведения принципа разделения властей в жизнь делались в начальный период американской буржуазной революции при становлении там капиталистических отношений. Это, однако, вызывало частые трения и конфликты между президентом, конгрессом и Верховным судом по вопросам осуществления задач буржуазного государства. Система «сдержек и противовесов» не могла функционировать как автоматически отлаженный механизм взаимодействия трех абсолютно равноправных элементов, поскольку сам принцип разделения властей предполагает определенное состояние напряжения между ветвями власти для поддержания равновесия всей системы⁸. Равновесие «разделенных» элементов государственной власти в США было крайне неустойчиво, и выйти из такого состояния можно было лишь при усилении одного из них, наиболее отвечающего в данный момент классовым интересам буржуазии. Не случайно в американской юридической мысли ряд буржуазных государствоведов и политических деятелей начинают выступать против «раздробления власти», деления ее на «мелкие части», каждая из которых несет лишь незначительную долю ответственности. Это, по их словам, создает возможность многочисленных отговорок и уверток с целью избежать выполнения своих прямых обязанностей и уклониться от ответственности или переложить ее на плечи других⁹.

Эта позиция объяснялась тем, что со временем, с изменением политической обстановки, буржуазия начинает тяготиться определенной независимостью законодательного корпуса в осуществлении им своих функций. Конгресс как непосредственный представитель различных буржуазных кругов и всего класса буржуазии играл в процессе формирования капиталистического строя США важную роль в решении государственных дел. В эпоху промышленного капитализма, когда борьба трудящихся масс за свои демократические пра-

⁸ См.: Мишин А. А. Американская доктрина «сдержек и противовесов» и современность. — Сов. государство и право, 1981, № 7, с. 94.

⁹ См.: Вильсон В. Государственный строй США. Спб., 1909, с. 239—242; Он же. Государство: Прошлое и настоящее конституционных учреждений. М., 1905, с. 508—509; Токвиль А. О демократии в Америке. М., 1896, с. 14.

на только зарождалась, буржуазия властвовала через послушный ей конгресс, используя в первую очередь его верхнюю палату—сенат, а также посредством законодательной деятельности отдельных штатов.

С развитием монополистического капитализма и обострением классовой борьбы в Соединенных Штатах стремление к централизации и концентрации власти приводит в теории и на практике к ослаблению требования разделения властей. Несмотря на воздвигаемые конституцией барьеры, направленные на уравнивание различных отраслей государственной власти, практическая реальность в США отвергает иллюзию о «равнодействующих» властях, о их надклассовом характере. Буржуазия не ставила задачу полного обособления различных сфер власти, ибо это могло привести к ослаблению ее влияния на выработку государственной политики и решение государственных дел.

Проведение принципа разделения властей, дополненного системой «сдержек и противовесов», имело главной целью создать такой механизм, который предотвращал бы возможные демократические преобразования в высших органах государственной власти США, препятствовал возникновению в них прогрессивных тенденций. В этом смысле данный принцип отвечает своему назначению и в настоящее время¹⁰.

С укреплением монополистической буржуазией своего политического господства «искусством правления» становится ограничением полномочий конгресса и усиление власти президента и всех органов, непосредственно осуществляющих правительственную деятельность. В этих условиях многие американские юристы и политики именно в президентской власти начинают видеть главную движущую силу и решающее звено всей политической системы страны.

На практике президент США все чаще пользуется полномочиями, позволяющими в случае необходимости активно воздействовать на законодательный корпус или даже оттеснить его на задний план. Хотя президент формально не наделен правом законодательной инициативы, но фактически его осуществляет своими посланиями о положении страны, в которых обычно содержится или общая, развернутая программа законодательной деятельности конгресса, или же формулируются конкретные законодательные предложения. Нередки случаи, когда президент не только намечает основные по-

¹⁰ См.: Ныпорко Ю. И. Конституционные взаимоотношения президента и конгресса США в области внешней политики. Киев, 1979, с. 12—13.

ложения законопроекта, в принятии которого он заинтересован, но и представляет конгрессу его полный текст. В последние годы такая практика все более расширяется. Так, если за первые 3 месяца осуществления обязанностей президента («Сто дней») Ф. Рузвельт представил конгрессу 62 законопроекта, то президент Д. Кеннеди за свои «Сто дней» — уже 231 законопроект¹¹. Еще более расширилась законотворческая деятельность президентов Д. Картера и Р. Рейгана. Широко применяют президенты США также свое право издавать всякого рода приказы, прокламации, инструкции и распоряжения, которые нередко регулируют вопросы, входящие в компетенцию конгресса, или даже конкурируют с законами по своей юридической силе. Рост числа подобных директив, наблюдаемый в последнее время, расширяет вмешательство президента в законодательство.

Все более действенным средством в руках президента становится его право вето. С его помощью президент может отказать в утверждении практически любого нежелательного ему или стоящим за ним политическим силам законопроекта конгресса. Если первым американским президентом Дж. Вашингтоном было опротестовано только 2 законопроекта, то сейчас количество «похороненных» актов конгресса выражается многозначным числом. Возможность преодоления вето весьма затруднена, и обеим палатам конгресса редко удается вновь утвердить опротестованный президентом акт. Президент Ф. Рузвельт за 11 лет своего пребывания у власти 631 раз налагал вето на билли, и только 9 из них были повторно одобрены конгрессом. Г. Трумэн отклонил 259 законопроектов, и лишь 12 из них стали законами. Д. Эйзенхауэр 137 раз воспользовался правом вето, но конгресс не смог преодолеть ни одного из них. До 1971 г. президенты наложили вето на 2277 законопроектов или совместных резолюций. Конгресс смог отклонить только 77 из них, или 3%¹². Вето является настолько мощным оружием, что уже сама возможность его применения оказывает влияние на содержание законопроектов, из которых нередко заранее исключаются статьи, могущие выз-

¹¹ См.: Маринин С. Б. США: политика и управление. Федеральный правительственный аппарат. М., 1967, с. 27.

¹² См.: Бойченко Г. Г. Конституция США: Толкование и применение в эпоху империализма. М., 1959, с. 70; Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости. М., 1970, с. 249; Мишин А. А. Центральные органы власти буржуазных государств. М., 1972, с. 42; Государственный строй США. М., 1976, с. 239.

вать отрицательную реакцию президента. Это подтверждает, например, американский буржуазный государствовед Р. Янг. «Право президента налагать вето на билли,—пишет он,—является одним из наиболее эффективных методов в установлении его руководства над конгрессом. Используя вето или угрожая им, президент может легко предупредить законодательство, которое для него нежелательно»¹³.

Реальная власть президента США постепенно выходит за формальные рамки его чисто конституционных полномочий, расширяясь за счет присвоения новых прерогатив¹⁴.

Тенденция к превращению президентской власти в основное звено государственного механизма не означает, конечно, что глава государства может всегда и безоговорочно определять форму своих взаимоотношений с представительными органами. В условиях, исторически сложившихся в США, где буржуазия безраздельно господствует не только в правительстве, но и в конгрессе, она в конечном счете не заинтересована в том, чтобы полностью и без остатка вернуть свою политическую власть лишь одному и к тому же единоличному органу — президенту. Этому препятствует и неоднородность самого господствующего класса буржуазии, конкурентная борьба различных социальных слоев, политических партий и отдельных личностей, защищающих свои групповые и частные интересы посредством различных органов буржуазного государственного аппарата. Как признают сами американские политологи, хотя исполнительная власть укрепилась как никогда раньше, однако она в значительной мере утратила для народа свою привлекательность. Вьетнамская война продемонстрировала огромный рост президентской власти; «Уотергейт» вскрыл ту легкость, с которой ею могут злоупотреблять. В результате президентская власть все чаще подвергается нападкам. Суды пытаются определить и ограничить президентские прерогативы. Конгресс стремится вновь утвердить себя в определении государственной политики. Академические круги переосмысливают свою традиционную поддержку сильного главы исполнительной власти¹⁵.

¹³ Young R. This is Congress. N. Y., 1943, p. 43.

¹⁴ См. об этом подробнее: Четвериков С. Б. Кто и как делает политику США. М., 1974, с. 20—26; Государственный строй США. М., 1976, с. 234—240.

¹⁵ Цит. по кн.: Ныпорко Ю. И. Конституционные взаимоотношения президента и Конгресса США в области внешней политики, с. 16.

Система президентского правления в США предполагает, что глава государства и формируемое лично им правительство, не связанные волей конгресса в определении своей политической линии, в то же время ограничены в выборе юридических средств воздействия на законодательный корпус, в частности, не могут досрочно распустить его. Американский конгресс в рамках старых конституционных форм и ныне продолжает сохранять свою известную независимость и свое значение представительного органа буржуазного государства, осуществляющего основные законодательные функции и наделенного возможностью в ряде случаев противопоставить свои полномочия власти президента, используя различные рычаги давления на него. Так конгресс может ограничивать или увеличивать ассигнования, проводить слушания, обсуждения с целью воздействия на президента через общественное мнение, отклонять или оспаривать назначение главы исполнительной власти, заменять его программы своими собственными, умышленно замедлять или откладывать принятие необходимых для президента законов и т. д.¹⁶

Место и роль конгресса в политической системе США определяются двумя противоречивыми факторами: стремлением правящих кругов обойти представительные учреждения при определении политического курса, принятии принципиальных решений и приспособить их к своим классовым интересам. В. И. Ленин, имея в виду главным образом американский конгресс и его активную роль в осуществлении государственной власти в интересах имущих классов, отмечал: «Нигде в парламенте не сказывается так сильно влияние капитала, как именно здесь»¹⁷.

Практика показывает, что соотношение сил между законодательными, исполнительными и судебными органами непостоянно, но колебания обычно не выходят за определенные рамки, чем обеспечивается классово важная для буржуазии «динамическая стабильность», некоторая устойчивость и гибкость государственной машины, которая препятствует узурпации власти каким-либо одним органом.

Различного рода трения, конфликты, а иногда эффективное противоборство или даже политические скандалы между законодательными, исполнительными и судебными органами, нередко раздуваемые американской пропагандой, на деле, од-

¹⁶ См.: Савельев В. А. США: сенат и политика. М., 1976, с. 152.

¹⁷ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 39, с. 83.

нако, всегда совмещаются с их эффективным сотрудничеством в рамках единого государственного механизма, ибо такое взаимодействие гораздо более результативно и неизмеримо важнее для обеспечения основных и общих целей буржуазии¹⁸.

Многие американские ученые признают, что действующая ныне в США система «сдержек и противовесов» весьма существенно отличается от традиционной схемы, и делают вывод, что само разделение властей является скорее политической доктриной, чем правовым принципом. Однако кризис американской разновидности разделения властей — системы «сдержек и противовесов» — вовсе не означает, что она перестала быть основой организации и функционирования верховной государственной власти США. Претерпевая деформации и искажения, система «сдержек и противовесов» развивается и приспособливается к меняющимся социально-экономическим и политическим условиям в той же мере, как и весь государственный механизм США¹⁹.

Система «сдержек и противовесов», как и концепция разделения властей в целом, имеет четкую классовую направленность и служит прикрытием усиления всевластия монополий.

¹⁸ См.: Государственный строй США. М., 1976, с. 253—254; Белогов А. М. Белый дом и Капитолий: партнеры и соперники. М., 1974; Иванян Э. А. Белый дом: президенты и политика. М., 1975.

¹⁹ См.: Мишин А. А. Американская доктрина «сдержек и противовесов» и современность. — Сов. государство и право, 1981, № 7, с. 98—101.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФЛАГ: ПРОБЛЕМЫ ВНУТРИ СТРАНЫ И НА МЕЖДУНАРОДНОЙ АРЕНЕ

В. А. СОКОЛОВ

Государственный флаг любой страны представляет собой интересное, но еще не изученное явление как внутригосударственной, так и международной жизни. По цветам и эмблемам на флагах можно прочесть многое о судьбе народа и государства, о важнейших событиях в их жизни. Языком условных цветов и фигур флаги могут поведать о появлении нового государства, рассказать о стремлениях народов, о их борьбе за свое национальное и социальное освобождение, указать на те основные идеологические и политические программы, которым следует государство. Одним словом, являясь символами, условными знаками, государственные флаги заключают в себе значительный запас информации о различных сторонах жизни народа и государства.

Число флагов за последние десятилетия значительно возросло как на суше, так и на море. На суше их число увеличивается вместе с появлением каждого нового государства, освобождающегося из-под колониальной зависимости, каждого нового социального движения, отмечающего себя особым флагом. В Мировом океане увеличивается число кораблей, плавающих под флагами разных государств. Вместе с ростом количества флагов все острее дает себя чувствовать потребность углубленного исследования этого несколько необычного явления социальной жизни. Это относится прежде всего к государственным флагам.

Между тем исследованию правового режима государственных флагов не уделяется должного внимания ни в области государственного, ни в области международного права. Не будет преувеличением сказать, что правовой режим государственных флагов совершенно не изучен ни теорией государственного права, ни теорией международного права. Поэтому в последние десятилетия к изучению флагов вообще, их юридиче-

ского режима, порядка применения обратились ученые многих стран. Так, в СССР в 1975 г. в Саратове создан Приволжский клуб вексиллологов, в США многие десятилетия существуют несколько национальных обществ по изучению флагов, подобные общества созданы в Канаде, Франции, Японии, Дании, Чехословакии и ряде других стран. А в Норвегии, Швеции и Финляндии интерес к изучению флагов принял такой размах, что можно без преувеличения говорить о начавшемся в этих странах ренессансе вексиллологии¹. Указанные выше общества выпускают журналы, газеты и другие информбюллетени по флагам². Координация усилий ученых вексиллологов осуществляется Международной федерацией вексиллологических ассоциаций и Институтом по исследованию флагов в США, возглавляемом доктором В. Смитом³.

С точки зрения международного права именно государственные, а не иные флаги вызывают повышенный к ним интерес. Международно-правовой режим государственных флагов включает в себя совокупность правил поведения государств и отдельных лиц относительно как своего, так и иностранного государственного флага. Этот режим хотя и несколько различается на суше и на море, но в основных чертах сходен.

В международных отношениях наряду с государственными применяются национальные и морские флаги, а также внешне сходные с ними знамена. Государственный флаг имеет много общих с вышеуказанными флагами признаков, иногда это сходство переходит в полное тождество⁴, но, несмотря на это, он выступает особым явлением со своим особым внутригосударственным и международно-правовым режимом. Поэтому в самом начале необходимо строго очертить круг символов, именуемых государственным флагом, и тем самым оп-

¹ Syomen kannallisvaakunat /By A. Haikonen. Helsingissä, 1970, p. 37.

² «Флаг» — сборник Приволжского клуба вексиллологов Саратова; «The bulletin». Flag research center, USA; «Nordisk flaggskrift». Danmark; «Vexilla nostra». Nederland; «Vexillologie»: Bulletin de L'Association Française d'Etudes International de Vexillologie; «Vexillologie», Zpravodaj Vexillogického klubu při OKD, Praha; «Flagmaster», The Journal of the Flag Institute. England; Canderac, boletín de la sociedad española de vexillología.

³ Доктор философии В. Смит возглавляет Институт по исследованию флагов (США) и является Генеральным секретарем Международной федерации вексиллологических ассоциаций с 1965 г.

⁴ Так, например, государственный и морской флаги Франции, Испании, Португалии, Ливана, Индонезии, Филиппин и некоторых других стран полностью совпадают по своим размерам и расцветке. См.: Alverdens flag i farver/By C. F. Pedersen, Kbenhavn, 1970, p. 28, 40, 58, 79.

ределить точные границы применения правил, касающихся этой важной разновидности флагов.

Исторически государственный флаг появляется значительно позже других разновидностей флагов. Наукой не установлено, когда впервые в истории человек поднял свой флаг и каким он был, но несомненным остается одно — это произошло тысячелетия назад. Находки на Среднем и Ближнем Востоке, древние письменные источники — Книга царей Фирдоуси, древнеиндийские Веды, летописи других стран — все они так или иначе упоминают о применении флагов в те далекие времена. Науке известен сегодня флаг, найденный в Иране, возраст которого превышает 5 тыс. лет.⁵ Конечно, флаги тех лет были мало похожи на современные: они представляли собой длинный шест, на вершине которого укреплялась фигура тотемного животного или растения, якобы охранявшего этот род или племя от злых сил. Древние римляне, например, насаживали на вершине таких флагов изображения зверей, человеческой руки или орла⁶. Известен древний славянский флаг, представляющий собой «медного дракона, украшенного изображениями женских голов и вооруженных рук».

В древние времена флаг применялся в первую очередь в военном сражении. Поднятый над головами сражающихся воинов, он служил ориентиром, местом сбора рассеявшихся на поле битвы бойцов. Отсюда произошло и древнерусское название флага — стяг, он предназначен был стягивать к себе бойцов. Впоследствии, когда общество перешло к государственной организации и на поле сражения стали выходить регулярные воинские подразделения, флаг стал менять свою форму. К этому времени аллегорические фигуры на шестах стали украшаться лентами из цветных кусков кожи или драгоценной ткани, а со временем вместо них стало применяться единое полотнище сначала на горизонтальном, а потом на вертикальном шесте, причем его форма в Западной Европе, на Ближнем Востоке и в Юго-Восточной Азии была вначале треугольной, а у славян — прямоугольное полотнище с откосами (козынею). Позднее треугольная форма флага оттеснилась на задний план, а распространение получило вертикальное полотнище, оканчивающееся, как правило, тремя косичками, но вместе с тем существовали флаги и с 1, 2, 4 и даже 5 косичками.

⁵ Hakemi A. A 5000-year-old flag.—The flag bulletin, v. XII, N. 3, p. 126.

⁶ Horstmann H. Vor- und Frühgeschichte des europäischen Flaggenwesens. Bremen, 1971; Eriksson O. Käytännön Lippuliettoivta. Helsinki, 1974, s. 5.

Примерно такой же процес развития и кристаллизации элементов, ставших общеупотребительными на многих флагах, протекал и на море. Мореходы устанавливали на носу и корме корабля различные образительные знаки, которыми они обозначали свою принадлежность к той или иной нации. Впоследствии недостаточно выразительные изображения на носу и корме корабля стали заменяться более видимыми наружными знаками — флюгерками, поднимавшимися на реях и вершинах мачт. Только в XVI столетии появляется собственно морской флаг, который также вначале носил треугольную форму, а затем принял форму вертикального прямоугольного полотнища, оканчивающегося 2—3 косичками.

Форма морского флага имела и исключения, например форма флага датских, а впоследствии и норманских викингов, применявших на своих судах флаг из треугольного полотнища с внешним округлым краем. В XI—XIII вв. косички на флагах исчезают и форма флагов на суше и на море с известными отклонениями начинает приближаться к строго прямоугольному полотнищу. Так окончательно складывается единообразная для большинства флагов форма (прямоугольное полотнище), которая была воспринята без каких-либо отклонений государственным флагом.

Государственный флаг возникает в эпоху становления абсолютной монархии, он принимает одинаковую с национальными, морскими и прочими флагами, а также знаменами форму прямоугольного полотнища, но отличается от них некоторыми техническими признаками, а также символическим значением. Морской флаг по сравнению с государственным является знаком, символом, указывающим на связь судов с территорией государства, флаг которого они несут. Государственный же флаг корабля не всегда указывает на действительную принадлежность судна той или иной стране. В практике морского судоходства известно много примеров, когда корабль, принадлежащий, например, частной компании США, плавает под флагом Либерии или Греции. «Примерно пятая часть судов мирового торгового флота плавает под так называемыми «удобными флагами». Судовладельцы капиталистических стран используют чужие флаги в погоне за прибылью⁷. Мор-

⁷ См.: Андреев Ю. «Удобные флаги», или Узаконенное пиратство.— Новое время, 1971, № 27, с. 28; Под чужим флагом.— Новое время, 1976, № 1, с. 9; Флаги судоходных компаний.— Морской сборник, 1973, № 12, с. 98.

ской флаг корабля — это указатель государства, где находится порт приписки данного корабля.

Различия в символике государственного и морского флагов обуславливают и отличие этих флагов друг от друга по техническим признакам. Так, например, морской флаг СССР представляет собой белое полотнище с голубой полосой у нижнего края, на котором помещена пятиконечная красная звезда, а рядом серп и молот. Государственный же флаг СССР представляет собой красное полотнище, в верхнем левом углу которого помещается пятиконечная красная звезда в золотой окантовке, серп и молот. Морской флаг Индии — прямоугольное белое полотнище с красным крестом, разделяющим его на четыре части, в левой верхней четверти помещено уменьшенное изображение государственного флага Индии, представляющего собой полотнище из трех разноцветных горизонтальных полос с «чакрой» посредине, и т.д. Подавляющее большинство морских флагов отличается от государственных флагов их стран подобными техническими признаками и, конечно, различным символическим значением.

В международных отношениях встречается применение и национального флага, у которого имеется более значительное сходство с государственным флагом. Если государственный флаг, как это было показано выше, символизирует государство, то национальный флаг олицетворяет собой нацию данной страны. Национальный флаг, как правило, отличается от государственного тем, что на нем отсутствует государственный герб данной страны, а в ряде случаев и несколько иным техническим оформлением. Попутно следует заметить, что, несмотря на очевидную разницу государственного и национального флагов, Комиссия международного права ООН, изучавшая этот вопрос в течение нескольких лет, совершенно неоправданно не проводила различия между государственными и национальными флагами и во всех своих материалах применяла лишь один термин — «национальный флаг»⁸. Между тем, как показывает исследование прошлой и настоящей международной практики, а также законодательства различных

⁸ Yearbook of the International Law Commission 1951, 1957, v. 1, p. 329, 334, 336, 338, 343; Yearbook of the International Law Commission, 1955, 1960, v. 1 p, 233; Yearbook of the International Law Commission 1955, 1960, v. 11, p. 2.

стран, воспринявших термины «национальный флаг»⁹ и «государственный флаг», не проводить этого различия было бы существенной ошибкой.

К иным флагам, изредка появляющимся в международных отношениях, относятся флаги колоний, протекторатов, международных организаций, отдельных штатов и городов, а также персональные флаги (штандарты) различных государственных деятелей. Государственные флаги отличаются от этого далеко не полного перечня иных флагов как техническим оформлением, так и своим символическим значением, что находит свое выражение в тех особых условных знаках и цветах, которые применяются как на тех, так и на других флагах.

Наконец, следует отличать государственный флаг от знамени вообще. Это различие заключается в следующем. Государственный флаг определяется родовыми признаками, а знамя — индивидуально-определенными. Одновременное существование тождественных друг другу экземпляров государственного флага ничем не ограничивается, знамя же всегда существует в одном экземпляре. В случае его полного износа может быть изготовлен точно такой же другой экземпляр знамени, но в период своего существования он всегда будет исключать другие подобные ему экземпляры.

Если выше речь шла об отличии флагов, символизирующих реально существующие в мире явления, то в последние годы в международных отношениях стали появляться флаги-фикции, которые имеют сходство с государственными флагами. Речь идет о флагах тех микроскопических образований, которые провозглашаются дельцами от наживы из мира капитала в качестве «республик». Например, 4 июля 1964 г. Л. Хе-

⁹ У каждого народа флаг обозначался особым термином. Слово «флаг» древнегерманского происхождения, проникшее в некоторые европейские языки. В древнем Риме флаг называли «вексиллум», в Греции — «лабарум». В наши дни афганцы именуют его «дерафи», персы — «янди», арабы — «салам», турки — «байрак» и т. д. У славян флаг сначала назывался стягом, затем хоругвью, позднее появляется термин «знамя» и «прапор». Знаменем славяне именовали тот стяг, на котором помещалось изображение какого-либо святого, а затем герба. Прапором назывался родовой флаг бояр. Термин «флаг» в русском языке появляется в начале XVIII в., а термин «национальный флаг» возникает позднее. Последний широко применяется в современных буржуазных конституциях. (См.: Конституция буржуазных государств Европы. М., 1957, с. 416, 947; Конституции государств Африки. М., 1968, т. 3, с. 258, 622, 734)

мингуэй высадился со своей семьей на одном из коралловых рифов в Карибском море и объявил о создании нового «государства», а себя провозгласил президентом «Республики новой Атлантики». В качестве «государственного флага» этой республики Л. Хэмингуэй избрал голубое полотнище размером 32×26 см, в середине которого находится изображение равнобедренного треугольника с глобусом. Треугольник символизирует платформу, которую этот «президент» намеревается возвести рядом с рифом, голубой цвет полотнища символизирует море вокруг кораллового рифа и платформы, глобус же призван обозначать тот вклад, который намеревается сделать эта «республика» в развитие науки о море.

Нечто подобное произошло в том же году в шести милях от берегов Великобритании, когда некто Рой Бетс обнаружил там брошенную еще в годы второй мировой войны железобетонную площадку и объявил ее островным государством под названием «морская страна». Поднятый над этой площадкой флаг символически возвестил о рождении нового «государства». Затем в 1968 г. итальянец Ж. Роз построил в открытом море железобетонную площадку в 400 кв. м и назвал это «государство» Республикой Роз. Флагом этого «государства» он избрал оранжевое полотнище с эмблемой из 3 алых роз¹⁰.

Еще одно подобное «государство» появилось 1 июня 1970 г. в Средиземном море под названием Республика Монтекристо. Флагом этого «государства» стало белое полотнище, окаймленное голубыми полосами с крестом в середине. 16 января 1972 г. в Тихом океане на коралловом рифе была провозглашена «Республика Минервия», флагом которой стало голубое полотнище с золотым факелом в центре круга¹¹. Флаги таких образований, которые по сути дела являются псевдогосударствами, имеют лишь внешнее сходство с государственными флагами. Государственный флаг — это символ государства, а вышеуказанные «государства» таковыми не являются.

В 60-х годах в зарубежной вексиллологии была предпринята первая попытка классифицировать все флаги. С этой целью в 1967 г. на конгрессе в Швейцарии В. Пантом была предложена классификационная система флагов, согласно которой все территориально-политические образования на земном шаре, в зависимости от степени самостоятельности,

¹⁰ См.: Новое время, 1968, № 30; Лазарев М. И. Океан и будущее. М., 1977, с. 18, 19.

¹¹ Известия, 1970, 30 мая.

как ее понимал В. Пант, были разделены на три класса, в каждом из которых имелись свои подгруппы¹². Соответственно этому были распределены и флаги, каждый из которых стал знаком той или иной степени самостоятельности символизируемого им территориально-политического образования.

Разумеется, флаги можно классифицировать по самым различным признакам, но получаемые при этом результаты будут отвечать каждый раз различным целям. Конечно, флаг — символ, но весьма трудно; а порой и вообще невозможно с помощью цветовых оттенков и эмблем градуировать степень самостоятельности субъекта международного общения. Тем более, что это понятие мировоззренческое и имеет разное содержание в советской и буржуазной науке. Поэтому принятая в Швейцарии в 1967 г. классификационная система флагов построена на сомнительных основаниях и не обозначает действительное положение того или иного территориально-политического образования. Данная классификационная система не создает научно обоснованного распределения флагов, критерии ее построения весьма расплывчаты и неопределенны.

Среди символизируемых флагами явлений государствам принадлежит основное место. Государственные флаги выступают всеобъемлющим символом страны, обозначают государство в целом, они выражают его честь и достоинство. Все другие флаги обозначают лишь отдельные социальные группы населения, выделяющиеся по разным признакам, и поэтому уступают государственным флагам по степени своей значимости.

Государственные флаги в отличие от всех других флагов обладают наиболее развитым международно-правовым режимом, который складывается из правил, установленных международными обычаями или соглашениями государств. Согласно общему международному праву каждое государство в силу своего суверенитета может иметь свой особый флаг¹³. Каждое государство может придать своему флагу такую расцветку, какую оно считает необходимой, оно может вообще отказаться иметь тот или иной флаг¹⁴.

¹² The flag bulletin. USA, 1966, v. 5, N 4, p. 133—143.

¹³ Единственным исключением в этом отношении является Андорра, которая имеет два поочередно поднимаемых государственных флага.

¹⁴ Так, например, Великобритания имеет белый, синий и красный морские флаги, а Индонезия в качестве морского флага поднимает свой государственный флаг.

По существующему международному праву никакое государство не может навязать другой стране чуждый и оскорбительный для нее флаг. В международных отношениях сложился обычай, согласно которому появление нового государства обозначается принятием и подъемом его государственно-го флага. Эта норма обычного международного права находит свое наиболее отчетливое проявление в практике национально-освободительного движения стран Азии, Африки и Латинской Америки. Молодые афро-азиатские и латиноамериканские государства, завоевывая свободу и независимость, уничтожают старые колониальные флаги, выражающие отношения господства и подчинения, и устанавливают свои новые государственные флаги, выражающие идеи мира, свободы и прогресса.

Появление новых государств и принятие ими новых флагов ставит перед другими государствами проблему признания этих флагов. Признание государственного флага может указывать на признание вновь появившегося правительства или государства¹⁵. Признанный флаг означает обязанность признающего государства уважать честь и достоинство, суверенитет признанного государства. Признанный флаг находится под защитой не только обычного, но и договорного права.

По существующему международно-правовому обычаю каждое государство создает свой флаг по собственному усмотрению, принимая во внимание международную практику по этому вопросу, но когда в стране воспроизводится и вывешивается иностранный государственный флаг, то в этом случае действует правило, согласно которому каждое государство обязано вывешивать иностранный государственный флаг, изготовленный в точном соответствии с национальным эталоном. В этом правиле выражается принцип уважения государственного суверенитета применительно к области государственных флагов.

Обязанность вывешивать иностранные государственные флаги в точном соответствии с утвержденным эталоном означает, что все компоненты иностранных флагов не могут изменяться в другой стране произвольно. Для государственных

¹⁵ В годовщину признания Национального фронта освобождения Южного Вьетнама на балконе виллы в пригороде Парижа, где размещалась его делегация, был вывешен красно-синий флаг с большой желтой звездой. Французский еженедельник «Нуэль обсервер» писал в этой связи: «Только признанные правительства имеют право выставлять свой флаг» (см.: Новое время, 1968, № 52, с. 1).

флагов прежде всего имеют значение размеры и пропорции, т.е. соотношение между длиной и шириной полотнища флага (а эти соотношения бывают самые разные), соотношения между общей длиной или шириной флага и длиной или шириной полос, точный рисунок эмблемы на флаге, ее размеры по отношению к размерам флага, точное место на полотнище флага. С точки зрения правила соответствия имеет значение также и точное изображение цвета флага, эмблем, надписей на нем. Каждая составная часть государственного флага в отдельности должна соответствовать утвержденному верховными органами власти его страны эталону.

Государственный флаг состоит из нескольких частей¹⁶, в нем различают: полотнище, эмблемы, пропорции, цвета и т.д. На значении основных частей флага следует остановиться в отдельности. Как уже говорилось ранее, форма современного полотнища государственных флагов — результат длительной эволюции. Как правило, подавляющее большинство современных государств применяют на суше и на море четырехугольное полотнище, но имеются государственные флаги, например, Непала, Дании, Финляндии, Исландии, Швеции, правый край которых не имеет прямой вертикальной линии¹⁷.

Важным элементом государственных флагов являются их пропорции, т.е. соотношение длины и ширины полотнища флага. В случае тождества государственного и морского флагов страны разница в пропорции может стать, как это имеет место с государственным и морским флагами Тринидад и Тобаго, единственным отличительным признаком того и другого¹⁸. Различие в пропорции может стать единственным отличительным признаком в случае тождества государственных флагов нескольких стран.

И наконец, к числу наиболее важных элементов государственных флагов относится их цвет. Расцветка в государственных флагах выступает как средство передачи определенных понятий, в первую очередь — политических. В средние века

¹⁶ Каждая из частей флага обозначается специальным термином. В различных языках запас терминов для флагов различен. Так, например, в английском языке существует около 50 терминов для обозначения всех частей флагов.

¹⁷ *Internationales Wappen und Flaggenlexikon in Farben*. Universitas Verlag Berlin, 1970, S. 9, 11, 16, 70.

¹⁸ Государственный флаг Тринидад и Тобаго имеет пропорции 3:5, а морской флаг этой страны имеет пропорции 1:2, хотя расцветка того и другого полностью совпадает.

цвет государственного флага или знамени мог указывать на принадлежность корабля или воинского подразделения какой-то стране, он мог указывать на его принадлежность государству. Так, основными цветами знамен при князе Игоре на Руси в XI—XII вв. являлись красный и белый. Князь Д. Донской, разбивший в 1380 г. хана Мамаю, применял красное («черленное»), а не черное, как это утверждается в некоторых источниках¹⁹, знамя. Термин «черный» в старину употреблялся не только для обозначения черного цвета в современном значении, но и темно-красного, преимущественно пурпурных тонов. Само слово «черный» происходит от слова «черлений», т. е. красный. Когда флаг не имеет никаких эмблем или других отличительных признаков, его принадлежность к государству определяется лишь по цветовому оттенку, как это имеет место с государственным флагом княжества Фуджайра (Саудовская Аравия), напоминающим собой обычный красный революционный флаг.

Соблюдение точных цветов на государственных флагах (полотнище, эмблемы, надписи) является обязательным для государства с точки зрения правила соответствия национальному эталону. При этом нельзя упускать из виду, что применяемых в государственной символике цветов значительно больше так называемых восьми стандартных цветов. Например, пурпур на флагах передается очень большим количеством цветов: светло-розовый, малиновый, темно-малиновый или красно-малиновый, темно-лиловый и др. Кровавый цвет передается различными коричнево-красными тонами, иногда вишневым или темно-красным золотистого цвета. Лазурь передается несколькими цветами от светло-голубого до темного фиолетово-синего. Зелень также передается несколькими цветами: кроме ярко-зеленого есть светлый желто-зеленый, а также несколько темно-зеленых цветов разных тонов и оттенков. Желтый цвет передается ярко-желтым, иногда лимонно-желтым, золотистым, оранжево-желтым. В расцветке государственных флагов применяются два оранжевых цвета, один более светлый, а другой более темный и т. д. Одним словом, точная передача подлинных цветов иностранных государственных флагов при их изготовлении представляет собой непрременную международную обязанность.

К числу наиболее важных элементов государственных флагов следует отнести и их символику. Если форма полотни-

¹⁹ Самоквасов Д. Я. К вопросу о государственных цветах древней России. М., 1910, с. 4—5.

ща, пропорции флага и его расцветка выступали в качестве технических элементов, то символика государственного флага — это смысловой, идейно-политический элемент, закрепляемый иногда в законодательстве²⁰. Давно уже прошли те времена, когда государственный флаг на заре своего возникновения был лишен четко выраженной смысловой нагрузки. Сегодня государственный флаг повсеместно стал символом сложной идейной нагрузкой и поэтому, где бы он ни поднимался, повсюду его идейное содержание обращено к физическим лицам. Поднимаемый на корабле государственный флаг обозначает тот общественно-политический строй, который царит на территории, где находится порт приписки этого корабля, а корабль — как частицу территории, несущую на себе все те принципы общественно-политического строя, как и все государство в целом. Корабли, плавающие под флагом СССР, — это нераздельная часть территории Советского Союза, где впервые в мире победила социалистическая революция и сегодня успешно строится коммунистическое общество.

В символике современных государственных флагов можно выделить следующие направления заключенного в них идейного содержания: а) символика древнейших государств (Дания, Великобритания, Лихтенштейн и др.); б) символика государств, родившихся в освободительной борьбе против колониализма (Алжир, Танзания); в) символика государств социалистической системы. Если в символике древнейших государств чаще всего отражаются идеи господства, силы и стремления к нападению, то символика государств социалистической системы (СССР, Польша, Болгария, ЧССР) выражает идеи торжества социалистических и коммунистических идеалов в этих странах, идеи мира и труда в стране, где у власти стоят трудящиеся. Символика этих государств выражает героическую борьбу народа за мир и торжество коммунистических идеалов на всех пяти континентах земного шара. Следует отметить, что символика молодых африканских государств передает, как правило, прогрессивное, отвечающее эпохе мирного сосуществования представление о чести и достоинстве их страны. На своих флагах эти государства запе-

²⁰ Например, символическое значение цветов государственного флага НРБ закреплено в Законе о Государственном флаге НРБ от 1967 г. (См.: Конституция на Народна Република България. София, 1968, с. 39). Символическое значение цветов государственного флага США закрепляется в резолюции 2-й сессии 87-го конгресса США (см.: Our flag. 87-th Congress, 2-d session. House Document N 365).

чатлевают указание на революционный путь возникновения данного государства, им присущи мотивы экономического прогресса, мирного сосуществования.

К числу правил, составляющих международно-правовой режим государственных флагов, относится правило, запрещающее совершение каких-либо оскорбительных действий по отношению к государственному флагу. Это оскорбительное отношение может выражаться, например, в умышленно неправильном изготовлении флага или его отдельных частей, или, например, при встрече какого-либо официального лица государственный флаг его страны будет поднят не установленных цветов или размеров, или нижней кромкой вверх, или он может быть прикреплен к древку обратной стороной. Это считается унижением достоинства государства.

Не следует при этом смешивать понятие государственного флага нижней кромкой вверх как оскорбительное действие по отношению к данному флагу с теми случаями, когда такое перевертывание допускается по закону страны для специальных обозначений. Так, для обозначения состояния войны в отношениях между Филиппинами и другим государством государственный флаг Филиппин поднимается нижней кромкой вверх²¹.

Международное право устанавливает различные виды ответственности за посягательства на государственный флаг. Эта ответственность разделяется на моральную и юридическую. Моральная ответственность может вытекать из нарушений норм международной вежливости, регулирующих отношения по поводу государственных флагов. Юридическая же ответственность вытекает из нарушения договорных и обычных норм международного права. Нарушение международно-правовых норм, регулирующих отношения по поводу государственных флагов, на наш взгляд, может вызывать не только моральную, но и материальную ответственность. Как показывает практика международных отношений, нарушение международно-правовых правил, образующих режим государственного флага, как правило, выступает прелюдией к причинению материального ущерба государству. Международно-правовая ответственность возникает для государства, физические же лица за посягательство на государственный флаг своей страны и иностранный государственный флаг несут ответственность по законодательству страны.

²¹ C e s a k J. Trochu June vlajky.—Mlada fronta, 1970, 11 červen.

Помимо международно-правового режима государственно-го флага, в каждой стране сложился и действует свой национальный этикет государственного флага. В капиталистических странах этикет государственного флага направлен на возвеличивание основ капиталистического строя, на прославление дат и праздников, во время которых поднимаются государственные флаги. Этикет государственного флага социалистических стран предусматривает правила поднятия государственных флагов этих стран в дни революционных праздников и событий, имеющих прогрессивное международное значение. Надо отметить, что этикет государственного флага этих стран содержит общие правила, требующие сегодня их детализации применительно к отдельным конкретным случаям и ситуациям. Видимо, назрело время, чтобы советские ученые-государствоведы начали исследование правового режима государственных флагов социалистических стран, обобщили практику их применения и сделали бы свои рекомендации. Следует заметить, что внутринациональный режим государственного флага в советском государствоведении до сих пор еще не исследован до конца.

Требуют также своего детального изучения и обобщения международно-правовые правила применения государственных флагов. Исследование международно-правового режима государственного флага позволит выработать свод согласованных правил, определяющих как техническую, так и юридическую стороны применения государственных флагов в международных отношениях. Решение этих и многих других вопросов относительно государственных флагов может быть достигнуто путем кодификации обычаев и обсуждения их на международной конференции ученых-вексиллологов с целью подготовки для правительств согласованного проекта последующего заключения международного соглашения. Необходимость в такой международной конференции очевидна. На повестку дня этой конференции можно было бы поставить следующие вопросы:

1. О единстве пропорций всех государственных флагов. Хотя каждое государство в силу своего суверенитета и обладает правом устанавливать пропорции своего государственно-го флага, тем не менее не существует необходимости сохранять тот исключительный разноразмерный в пропорциях государственных флагов, который имеет место сегодня. Так, например, пропорции государственного флага Исландии—18:25, КНДР—33:65, Катара—11:30 и т. д. Большинство госу-

дарств мира имеют флаги с английской пропорцией — 1 : 2 или французской — 2 : 3. Принятие единой пропорции флага всеми государствами исключит возникновение трений между ними из-за неточно изготовленного иностранного флага.

2. О единообразии в расцветке государственных флагов. Путем международного соглашения можно было бы принять решение о применении на государственных флагах восьми общеупотребительных цветов. Это решение исключило бы необходимость всякий раз воспроизводить на иностранных государственных флагах тончайшие оттенки цветов и тем самым облегчило бы промышленное изготовление образцов иностранных государственных флагов и вместе с тем предупредило бы возможности искажения их расцветки. Существующих восьми основных цветов и геометрических фигур достаточно, чтобы создать на флаге неповторимую композицию, даже если бы число государств на земном шаре увеличилось в 2—3 раза.

3. О кодификации обычаев применения государственных флагов на суше и на море. Решение этого вопроса позволило бы разработать стройную систему правил применения государственных флагов в различных условиях на суше и на море.



МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПУБЛИЧНЫЕ СУБЪЕКТИВНОЕ ПРАВО И ЮРИДИЧЕСКАЯ ОБЯЗАННОСТЬ В ТЕОРЕТИЧЕСКОЙ СХЕМЕ МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРАВООТНОШЕНИИ

В. А. СОКОЛОВ

В научной литературе международные публичные субъективное право и юридическая обязанность исследуются как сосуществующие регуляторы поведения каждого из их носителей, часто вне связи друг с другом. Их связь констатируется, но не вскрывается образующийся из этих элементов особый комплекс и его механизм, который оказывает решающее влияние на регулирование межгосударственных отношений. Исследование этого комплекса представляет интерес в изучении регулятивного механизма в межгосударственных правоотношениях.

Международные публичные субъективное право и юридическая обязанность в межгосударственных правоотношениях функционируют в тесном взаимодействии друг с другом, их назначение — обеспечивать единую линию поведения обоих государств субъектов регулируемого межгосударственного отношения. Конечно, эта линия поведения в различных типах межгосударственных правоотношений различная, тем не менее достижение этой цели в каждом из них обеспечивается именно комплексом международных публичных субъективного права и юридической обязанности.

В теории международного права представление о том, как достигается единая линия поведения государств, когда они регулируют свои отношения межгосударственными правоотношениями, воплотилось в теоретической схеме, составными частями которой выступают как международные субъективное право и юридическая обязанность, так и их носители — государства. Но поскольку все же «работающими» элементами в этой схеме являются международные субъективное право и юридическая обязанность, то в интересах упрощения изложения от их носителей здесь можно абстрагироваться.

Если обратиться к анализу межгосударственных правоотношений эпохи рабовладельческого строя, то можно видеть, что в те времена эти правоотношения не были отделены от материальных отношений. Право государства на его территорию, на приграничные реки, право прохода по чужой территории тесно срачивалось с властью над этими предметами. Материальные предметы до такой степени материализовали правоотношения между государствами, что последние становились неотделимы от них. Это были времена, когда, по выражению К. Маркса и Ф. Энгельса, «в наиболее ранние и примитивные эпохи эти индивидуальные, фактические отношения... являются непосредственно правом»¹.

Межгосударственные правоотношения того периода регулировали угнетательские, эксплуататорские отношения, поэтому и регулятивный комплекс из международных публичных субъективного права и юридической обязанности обеспечивал подчинение слабой стороны. Эта цель в теоретической схеме межгосударственных правоотношений того времени выражалась в том, что на первое место выдвигалось международное публичное субъективное право, оно понималось как приказ, команда, обладание им обеспечивало первоочередную защиту интересов его носителя, которым, как правило, выступало сильное эксплуататорское государство.

В эпоху феодализма существенных изменений в теоретической схеме межгосударственных правоотношений не происходит. В те времена «согласие заменялось властью, главной основой международных юридических обязательств»², поэтому и межгосударственные правоотношения возникали, как и ранее, не из согласия, а из диктата одного государства. Теоретическая же схема межгосударственных правоотношений оставалась прежней, потому что международное публичное субъективное право по-прежнему трактовалось как власть его обладателя над носителем международной обязанности, который должен был выполнять предписания стоящей над ним власти. Эта схема полностью согласовывалась с иерархией феодального строя, поэтому бывшее сочетание международных публичных субъективного права и юридической обязанности не изменяется, а лишь получают разработку главные признаки этих элементов.

¹ Маркс К., Энгельс Ф. *Немецкая идеология*. — Соч. 2-е изд., т. 3, с. 336, 337.

² Falk R. A. *The status of law in international society*. New Jersey, 1970, p. 19.

Буржуазная эпоха вносит в международные отношения формальное равенство государств, поэтому регулятивный комплекс межгосударственных правоотношений не подвергается существенным изменениям, а в теории международного права буржуазные ученые начинают приспособлять его к требованиям формального равенства. Былая теоретическая схема регулятивного комплекса остается нетронутой в принципе, поскольку она была проверенным идеологическим инструментом закрепления эксплуататорских отношений. Но переход к формальному равенству в межгосударственных отношениях вызвал лишь некоторую модернизацию в ее отдельных частях. Так, например, в этот период буржуазная юриспруденция усиленно разрабатывает понятие нормы права, вследствие чего международное субъективное право и юридическая обязанность начинают формулироваться в абстрактной форме. В теорию международного права вносится понимание международного публичного субъективного права и обязанности не просто как сосуществующих, а как взаимообусловленных элементов, хотя эта взаимосвязь и строится на основе господства международного публичного субъективного права, понимаемого как власть³, и подчинения ему международной юридической обязанности.

Буржуазные идеологи рассматривали государство как активное начало с присущей ему инициативой и неограниченной деятельностью на международной арене. В условиях обострения антагонизма эта деятельность буржуазного государства возвышается до произвола. Особенно обострились антагонистические отношения на международной арене, когда буржуазное государство перешло на стадию империализма. «Отмена всех свобод и гарантий демократии, всяческий произвол, всякое злоупотребление властью»⁴ стали характерными чертами деятельности буржуазного государства не только внутри страны, но и на международной арене в первые же годы империализма.

В результате перерастания промышленного капитализма в государственно-монополистический буржуазия начинает смотреть на государство как на активного организатора благоприятных условий международной деятельности империалистических монополий. При финансово-монополистическом капитализме на международной арене выступают не отдель-

³ P l a m e n a t z J. P. Consent, freedom and political obligation.—2nd ed. Oxford university press. London—New York. 1968. p. 82.

⁴ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 11, с. 121.

ные разрозненные и конкурирующие между собой товарладельцы, а монополистические объединения капиталистов, включая и буржуазное государство.

В этих условиях международному публичному субъективному праву как средству защиты индивидуальных интересов каждого государства на международной арене противопоставляются властные средства публичного порядка, использующиеся в качестве регулятора взаимоотношений капиталистических государств на международной арене. Вместо «равных субъективных прав» односторонним актом создаются правовые условия подчинения малых и слабых государств обогнавшим их в своем развитии крупным державам, а в теории международного права вместо бывшей схемы межгосударственного правоотношения периода свободной конкуренции, в которой ведущее место отводилось международному субъективному праву государства, буржуазная правовая мысль создает иную трансформированную и приспособленную к новым условиям теоретическую схему межгосударственных правоотношений.

Главное в новой схеме — это измененное соотношение, сочетание международных публичных субъективного права и юридической обязанности, на первое место выводится международная публичная обязанность, а международное публичное субъективное право государства начинает занимать подчиненное по отношению к обязанности положение. Теоретики буржуазного права смотрят на него как на неимеющий серьезного значения компонент межгосударственных правоотношений и отходят от разработки связанной с ним проблематики.

Х. Кельзен, например, считал, что «юридические права являются случайностью, они не существенны»⁵, для него субъективное право — это лишь специфическая техника капиталистического правопорядка, обслуживающая институт частной собственности и применяемая в области частных, а не публичных интересов. В области межгосударственных отношений публичное субъективное право государства обеспечивается, его роль принижается. По Х. Кельзену, оно «развивается полным образом в области так называемого частного права и выступает частью административного права»⁶. Л. Дюги в своем отрицании субъективного права доходит до крайности, он объявляет его рудиментом естественно-правовых теорий, по его мнению, участники социального общения

⁵ Цит. по: Friedmann W. Legal theory. New York, 1967, p. 280.

⁶ Kelsen H. Reine Rechtslehre. Leipzig und Wien, 1934, S. 48.

в любой сфере деятельности, в том числе и в области межгосударственных отношений, имеют только обязанности, поскольку выполняемые ими функции создают каждому из них лишь «субъективное юридическое положение». К тому же и норма права в этот период в буржуазной правовой теории строится лишь из взаимных обязанностей, а это означало, что у субъектов носителей этих обязанностей нет притязаний и, следовательно, все они уравнивались в международных отношениях. «Правовая норма, — писал например, В. Ганев, — устанавливает правовые обязанности»⁷.

Ведущим элементом межгосударственных правоотношений буржуазная правовая мысль в эпоху империализма признает обязанность, а субъективное право — подчиненный элемент, из него порой выхолащивается былое содержание и оно объявляется лишь «нормативным понятием положительного права»⁸.

Учение о межгосударственных правоотношениях, в которых ведущую роль играет международная обязанность, сопутствует всему периоду империализма. В последние десятилетия оно нашло свое отражение даже в материалах Комиссии международного права ООН при обсуждении подготовленных проектов статей Венской конвенции о праве договоров. Так, в своем 4-м докладе Г. Фицморис при изложении проекта ст. 3 указанной Конвенции на первое место выдвигал обязательства, а на второе — права государства⁹. Н. Вальдок также в своем докладе при изложении ст. 61 проекта Венской конвенции на первое место поместил обязательства, а на второе — права государства¹⁰.

Придание ведущей роли обязательствам в межгосударственных правоотношениях свидетельствует о стремлении империалистических государств к властным методам регулирования международных отношений. Признание первенства за международной юридической обязанностью государства свидетельствует о переходе сторон к методу регулирования их отношений без учета зафиксированной в международном публичном субъективном праве свободы и интересов государства, свидетельствует от отказе от активно-созидательной ро-

⁷ Ганев В. Общая теория права. София, 1945, т. 2, ч. 1, с. 119.

⁸ Wengler W. Völkerrecht. Berlin, 1964, B. 1, S. 44.

⁹ Yearbook of the international Law commission 1959. New York, 1960. v. 2, p. 43.

¹⁰ Yearbook of the international Law commission 1964. New York, 1965, v. 2, p. 17.

ли в достижении определенного правового результата носителем международного публичного субъективного права, о переключении на такие методы достижения правовых результатов, которые исключают для государства всякую свободу выбора того или иного варианта поведения и требуют неукоснительного выполнения зафиксированных в норме международного права только обязательных правил поведения даже в неблагоприятных для них условиях.

Единственной целью межгосударственных правоотношений, в которых публичные обязанности ставятся на первое, а международное субъективное право отодвигается на подчиненное место, является обеспечение интересов более сильной стороны. Как бы ни перестраивалась теоретическая схема межгосударственных правоотношений в эти времена, каким бы изменениям не подвергалось международное публичное субъективное право и юридическая обязанность в эпоху безраздельного господства капитализма, они всегда оставались идеологическим средством угнетения, элементами капиталистических межгосударственных правоотношений и поэтому совершенно непригодными в качестве «строительного материала» для того типа межгосударственных правоотношений, субъекты которых связываются как равные и независимые участники международного общения.

Социалистическая общественно-экономическая формация выдвинула новое требование к межгосударственным правоотношениям. На смену безраздельному господству капиталистических межгосударственных отношений приходят социалистические межгосударственные отношения и межгосударственные отношения равенства и независимости, которые можно объединить одним условным термином — «межгосударственные отношения социального прогресса», памятуя при этом, что степень прогрессивности у каждого из этих типов межгосударственных отношений неодинакова. В этих условиях носители межгосударственных правоотношений социального прогресса выступают как равные и независимые субъекты. Эти субъекты регулируют свои международные отношения не как подчиненные, а как соподчиненные друг другу равные участники связывающих их правоотношений. А механизм, и следовательно, теоретическая схема этих правоотношений совершенно иные, чем те, которые складываются там, где международное публичное субъективное право — приказ, команда, а международная юридическая обязанность — подчинение, исполнение.

Сообщество социалистических государств заинтересовано в развитии самостоятельности и активности каждого государства, идущего по пути социального прогресса. Поэтому для регулирования межгосударственных отношений социального прогресса необходим иной регулятивный комплекс и его составные части, иное их соотношение, сочетание, чем то, которое отстаивают буржуазные ученые для капиталистических межгосударственных правоотношений.

Свобода и независимость суверенных государств на международной арене выражается в таком межгосударственном правоотношении, которое включает в себя международные публичные субъективное право и юридическую обязанность, обеспечивающие общую линию поведения государств и их прогрессивной деятельности. А равным отношениям суверенных государств, сотрудничающих на мирном поприще, если они связываются межгосударственными правоотношениями, в принципе соответствует такое сочетание, соотношение международных публичных субъективного права и юридической обязанности, в котором международное публичное субъективное право выступает ведущим элементом. Вот почему попытка Ю. Ланда изложить правоотношение по схеме, где обязательствам придается ведущее место¹¹, не была поддержана в теории международного права социалистических стран, поскольку такая схема межгосударственного правоотношения открывала бы дверь для вмешательства во внутренние дела государств.

Реальная действительность международных отношений социального прогресса не дает оснований либо отвергать, либо низводить международное публичное субъективное право на положение зависимого элемента и связывать творческую инициативу государств. От того, что в нашей печати подвергалось критике субъективное право как категория буржуазных отношений, как средство эксплуатации более слабого субъекта, что международные публичные субъективные права в капиталистических межгосударственных правоотношениях используются как орудие подавления слабых и закрепляют изоляцию государств, не следует вообще отвергать эту категорию. Для регулирования межгосударственных отношений социального прогресса в современных условиях следует не отбрасывать эту категорию, а разрабатывать в ней те стороны, которые активизируют самостоятельную внешнеполитическую деятель-

¹¹ Lande J. *Studia z filozofii prawa*. Warszawa, 1959, s. 935—941.

ность государств, идущих по пути социального прогресса. Поэтому изучение регулятивного комплекса из международных публичных субъективного права и юридической обязанности является составной частью решения этой задачи.

Нельзя полагать, что в теории права социалистических стран существует полное единство взглядов в понимании значения субъективного права вообще. В социалистической теории права встречаются высказывания, даже отрицающие значение субъективного права вообще, причем эти высказывания имели место как в советской литературе, так и в литературе других социалистических стран. Многие формулы и понятия юридической науки, писал в свое время журнал «Вопросы философии», не соответствуют социалистическим отношениям и отражают влияние буржуазной юриспруденции. Таких понятий и формул в правовой науке немало. Назовем для примера... понятие «субъективного права»¹². Г. Ханай пишет, что категория «субъективное право» является отжившей¹³, а Ж. Джорджевич предлагает заменить понятие субъективного права категориями «право индивида», «социальной функции», «компетенции» и т. п.¹⁴.

При анализе позиций противников и защитников субъективного права в современных условиях может показаться, что спор о субъективном праве имеет формальный характер, что он касается отдельных понятий и терминов, но при более внимательном рассмотрении этого вопроса можно обнаружить, что он затрагивает проблему невмешательства, проблему равноправия и свободы государств, проблему творческой инициативы всякого государства на международной арене, закрепляемой средствами правовой связи. Это не академический вопрос, а вопрос, имеющий практическое значение, это вопрос об активной творческой роли всякого государства на международной арене, о взаимоотношениях государств между собой, вопрос о юридических средствах, с помощью которых они как равные носители суверенитета, как творцы новой жизни формируют и регулируют свои межгосударственные отношения.

Международные публичные субъективное право и юридическая обязанность становятся элементами лишь в структуре

¹² О состоянии юридических наук.—Вопросы философии. 1953, № 1, с. 105.

¹³ Haney G. Die Rechtsstellung des Bürgers (Habilitationsschrift) Jena, 1964, S. 341—344

¹⁴ Борбевич Ж. О субъективном праве у социалистическом круштву. — Анали правног факултета у Београду, 1963, Бр. 3—4.

межгосударственных правоотношений, вне их ни субъективное право, ни юридическая обязанность возникнуть не могут, за пределами правоотношения оба эти элемента не что иное, как «юридическая пустышка», «социальный нуль»¹⁵. За пределами данного правоотношения ни субъективное право, ни юридическая обязанность не могут обнаружить своих свойств, за этими пределами нельзя отличить международное публичное субъективное право государства или его международную обязанность от аналогичных элементов субординационных правоотношений или от иных сходных с ними социальных явлений. Будучи элементами определенного правоотношения, международные публичные субъективное право и юридическая обязанность лишь в нем, во взаимосвязи друг с другом и с иными элементами правоотношения обнаруживают присущие им свойства как меры один дозволенного, другой необходимого поведения государства¹⁶.

Международные субъективное право и юридическая обязанность возникают и существуют в межгосударственных правоотношениях социального прогресса одновременно как взаимосвязанные и корреспондирующие друг другу элементы, они никогда не существуют и не могут существовать изолированно, вне связи один с другим, поскольку их функционирование взаимно обусловлено. «Право немислимо без обязанностей», — подметил еще в прошлом веке Н. Иванов¹⁷. Этот вывод признается сейчас подавляющим большинством ученых-юристов. Он достаточно прочно вошел и во многие тексты международных документов. Так, в комментариях к статье Венской конвенции о праве договоров указывалось, что некоторые договоры включают только или преимущественно обязательства, но это обстоятельство нельзя рассматривать как доказательство отсутствия прав у второй стороны. «Даже в тех случаях, когда договоры не включают ничего, кроме обязательств для одной, или большинства, или всех сторон, однако, каждая сторона имеет право заявить требование о выполнении обязательств другой стороной»¹⁸.

¹⁵ Алексеев С. С. Проблемы теории права. Свердловск, 1972, т. 1, с. 258.

¹⁶ См.: Алексеев С. С. Общая теория права. М., 1982, с. 114, 126.

¹⁷ Иванов Н. П. Характеристика международных отношений и международного права в историческом развитии. Казань, 1874, с. 6.

¹⁸ Yearbook of the international Law commission 1959. New York, 1960, v. 2, p. 42, 53.

Прекращение международного публичного субъективного права необходимо ведет к исчезновению корреспондируемой ему международной обязанности, выполнение международной обязанности лишает носителя корреспондируемого международного субъективного права каких-либо требований к этой стороне. Процесс распада правовых связей в рамках межгосударственных правоотношений начинается с исчезновения одного или обоих этих элементов одновременно.

Как элементы межгосударственных правоотношений международные субъективное право и юридическая обязанность «привязаны» каждый к своему субъекту, регулируют лишь его поведение, поэтому сфера действия субъективного права и международной обязанности не идентична. Эти элементы не конгруэнтны, каждый из них не перекрывает, не охватывает другого. Международное субъективное право не является частью юридической обязанности, как и юридическая обязанность не является частью субъективного права. Ни один из этих элементов не подчинен другому в межгосударственных правоотношениях социального прогресса и не каждый из них связан и соотносится с другим. В данном случае речь идет не о всяком, а лишь о таком соотношении, которое установлено в норме согласованной волей государств. Поэтому является несостоятельным высказанный в теории права взгляд о слиянии международных публичных субъективного права и юридической обязанности, о возникновении на этой основе некой категории «прав-обязанностей»¹⁹. Признание истинности такой категории означало бы, что права и обязанности идентичны по содержанию. Однако «здесь налицо разные возможности, характер и природа которых неодинаковы, различие связей и отношений, в которых права и обязанности находятся»²⁰.

Международные публичные субъективное право и юридическая обязанность государства являются реальными, действительными элементами межгосударственных правоотношений. Их реальность несомненна, она находит подтверждение в том, что эти явления обнаруживают себя как корреспондирующие друг друга элементы межгосударственных правоотношений. Как реально существующие элементы межгосударственных правоотношений международные публичные субъективное право и обязанность государства возникают и исчеза-

¹⁹ Полторак А. Н., Савинский Л. И. Вооруженные конфликты и международное право: Основные проблемы. М.: Наука, 1976, с. 235.

²⁰ Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе.— М.: Наука, 1979, с. 37.

ют в конечном счете не произвольно, не по воле отдельных государств, а на основе согласия, под влиянием определенных материальных причин.

Международная юридическая обязанность выступает второй половинкой регулятивного комплекса в межгосударственных правоотношениях социального прогресса. Она выступает мерой необходимого поведения и не может рассматриваться как исполнение, подчинение власти носителя международного публичного субъективного права. В такой трактовке международная юридическая обязанность может обеспечить общую линию поведения государств, связанных международным правоотношением.

Проблема международных обязанностей всегда относилась в теории международного права к числу наиболее сложных. Трудности ее решения заключались в том, что государство, с одной стороны, признается «суверенным», а с другой — «связанным» международными юридическими обязанностями, вытекающими из международных соглашений. В буржуазной юриспруденции среди некоторых ученых бытует утверждение, что суверенитет государства исключает для него возможность какой-либо правовой связи на международной арене. А те буржуазные ученые, которые признают возможность связи государств между собою юридическими отношениями, пытаются разрешить проблему соотношения «суверенитета» и «обязанности» с позиций теории делимости суверенитета. Так, например, Х. Харт утверждает, что государство само ограничивает себя возложением обязательств, а его оставшийся после ряда таких ограничений суверенитет «проявляется в той сфере, в которой оно автономно»²¹.

В действительности же дело обстоит иначе. При возникновении обязанностей у государства по международному правоотношению оно не утрачивает своего суверенитета, своей независимости на международной арене от какой-либо иной власти, ибо корреспондируемое международной юридической обязанности международное публичное субъективное право — это мера возможного, дозволенного поведения, оно не является властью по отношению к носителю обязанности, оно лишь согласованная мера поведения, предназначенная для того, чтобы отделять юридически защищенную форму поведения от незащищенной.

²¹ Hart H. L. A. The concept of law. Oxford, 1961, p. 217.

В самом деле, и международная юридическая обязанность и международное публичное субъективное право государства в правоотношениях социального прогресса обоюдновыгодны, ибо каждый из них служит одной и той же цели, но если международное субъективное право создает его носителю преимущественное положение в деле его реализации, то международная юридическая обязанность государства ее носителя определяет собой безусловную форму выражающего его интересы поведения. В данном случае речь идет о преимуществах, которые несет возможное или необходимое поведение, но не о преимуществах в обеспечении интересов одного государства за счет другого. Межгосударственное правоотношение социального прогресса не может включать в себя международное публичное субъективное право и юридическую обязанность как его элементы, если один из них несет в себе признаки, свидетельствующие об ущемлении интересов другого государства. Поэтому, отмечая необходимость как особо важную черту международных публичных обязанностей, следует иметь в виду, что эта особенность поведения государства не умаляет его свободных волевых действий как суверенного образования по изысканию средств и способов для наилучшей реализации этой меры поведения. Государственный суверенитет есть особое политико-юридическое свойство государства²², он присущ ему как политической организации экономически господствующего класса (или всего народа), которая при определенных обстоятельствах обретает свойство субъекта межгосударственных правоотношений. Государственный суверенитет не противоречит международным обязанностям, возложенным на себя государством, он как состояние независимости данного государства от всякой иной власти на международной арене является платформой осуществления различных видов поведения, одни из которых являются юридически необходимыми, т. е. международными обязанностями.

Таким образом, если суверенное государство осуществляет объективно необходимое поведение в данном качестве, то как носитель международной обязанности оно осуществляет его в рамках согласованной нормы международного права как юридически необходимое поведение. Эти аспекты поведения означают, что и суверенитет, и международная публичная обязанность государства используются как два параллельно действующих фактора регулирования международных отноше-

²² Ушаков Н. А. Суверенитет в современном международном праве. М.: Международные отношения, 1963, с. 6.

ний. Противоречия же между ними означают, что либо суверенитет государства, либо его обязанности используются вопреки объективной необходимости²³.

Подытоживая изложенное, можно сказать, что международные публичные субъективное право и юридическая обязанность в теоретической схеме межгосударственных правоотношений социального прогресса выступают не только в своем особом соотношении, но и в своих особых качествах: как меры один возможного, другой — необходимого поведения государств. При этом не следует упускать из виду, что меры поведения государств в социалистических межгосударственных правоотношениях и в межгосударственных правоотношениях типа равенства и независимости не тождественны. Их различие обусловлено различием классово-природы связанных этими правоотношениями государств.

²³ В лице советских ученых-международников государственный суверенитет находит своих последовательных защитников в противовес буржуазным ученым, пытающимся всячески подорвать этот краеугольный камень современных международных отношений.

ХРОНИКА И БИБЛИОГРАФИЯ

ХАСКЕЛЬБЕРГ Б. Л. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ ПЛАНА И ДОГОВОРА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОЙ ПЕРЕВОЗКИ ГРУЗОВ

(Томск, 1981, 225 с.)

Рецензируемая книга представляет собой большой научный и практический интерес. Б. Л. Хаскельберг вносит определенный вклад в дальнейшую разработку одной из самых сложных и актуальных проблем гражданского права — проблемы ответственности за нарушения плана и договора железнодорожной перевозки грузов. Юридическая ответственность является одним из правовых средств, обеспечивающих выполнение задач, поставленных XXVI съездом КПСС по наиболее полному и своевременному удовлетворению потребностей народного хозяйства и населения в перевозках, повышению эффективности и качества работы транспортной системы в условиях развитого социализма.

Рассмотрение данной проблемы, как нам представляется, автор удачно начал с анализа общей характеристики ответственности, подчеркивая ее объективный характер и регламентированность императивными нормами, с последующим освещением вопросов ответственности железных дорог за невыполнение плана перевозок грузов, за утрату, недостачу, повреждение и порчу груза, а также за просрочку доставки груза.

Детально исследуются фактические составы правонарушений, за которые наступает ответственность, субъекты ответственности, формы и размеры ответственности, основания освобождения от ответственности за нарушения обязательств по перевозкам. Высокий теоретический уровень изложения материала сочетается с ясностью мысли автора, четкостью сформулированных им выводов и предложений, доступностью для понимания их широким кругом читателей. Несмотря на немалое количество работ советских правоведов, посвященных институту ответственности, книга Б. Л. Хаскельберга яв-

ляется новым шагом в науке, примером творческого подхода к исследованию различных аспектов ответственности и займет достойное место в юридической литературе по данной проблеме.

В работе критически анализируются положения и суждения, изложенные в юридической литературе по различным аспектам ответственности, что позволило автору сделать определенные выводы, высказать целый ряд ценных суждений и внести ясность в понимание того или иного вопроса. Так, анализируя вину как условие ответственности, Б. Л. Хаскельберг правильно, на наш взгляд, утверждает, что различная степень вины в гражданском праве не имеет значения для наступления ответственности (с. 13).

Исследование вопросов обоснования, цели и функции ответственности без вины позволили автору прийти к выводу о необходимости отказаться от ответственности за невыполнение плана перевозок грузов без вины, подчинив ее общему началу гражданской ответственности (с. 23—24), с чем, конечно, нельзя не согласиться. Однако трудно согласиться с предложением автора об установлении примерного перечня обстоятельств, освобождающих от ответственности. Думается, что следует идти не по пути установления перечня, который может меняться в связи с происходящими в жизни процессами, а по пути принятия положения (общего правила), под которое подпали бы конкретные случаи.

Оригинально подходит автор к обоснованию уже выдвигавшегося в юридической литературе предложения о необходимости учитывать взаимосвязь обстоятельств по перевозке с другими общественными отношениями при определении форм и размеров ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств. Особенно такая взаимосвязь просматривается в отношениях по поставке и грузовой перевозке (с. 56), в связи с чем акцентируется внимание читателя на особенностях ответственности и особенностях применения презумпции вины в обязательствах по перевозке грузов (с. 26 и сл.).

Вместе с тем при иллюстрации отдельных положений допускается нечеткость и неясность. Исходя из положения о том, что должник по общему правилу сам несет ответственность за неисполнение обязательства, Б. Л. Хаскельберг пишет, что ничего не изменится в этом отношении и тогда, когда кредитор в силу закона и договора обязан совершить определенные действия, от которых зависит исполнение обязатель-

ства должником. И в подтверждение данного тезиса ссылается на договор общего подряда, по которому заказчик обязался предоставить подрядчику сырье или материалы для выполнения заказа (ст. 350 ГК РСФСР). Все это так и возражений против этого нет. Но далее речь идет о том, что по действующему законодательству на заказчика возлагается обязанность обеспечения строительного объекта материалами (с. 37). Видимо, следовало бы подчеркнуть и уточнить, что во втором случае речь идет о подряде на капитальное строительство, чтобы у читателя не сложилось такого впечатления, что такая обязанность на заказчика возлагается и по договору общего подряда, по которому, согласно ст. 350 ГК РСФСР и соответствующим статьям ГК других союзных республик, предоставление материала является правом заказчика, а не его обязанностью.

Думается, что не бесспорным является утверждение автора и о том, что месячный план перевозок порождает сложные правоотношения: административные и гражданские (с. 68). Проще решается вопрос с возникновением административных правоотношений. Что же касается гражданско-правовых, то, видимо, они порождаются планом не непосредственно. План лежит в основе гражданско-правовых отношений, но для их возникновения необходимо еще наличие других юридических фактов.

С достаточной полнотой выявлены и проанализированы основные тенденции развития действующего законодательства, несомненный интерес представляют предложения по его совершенствованию, вытекающие из теоретического анализа законодательства и практики его применения. Наиболее важные из них — предложения о включении в Устав железных дорог прямого указания об ответственности за виновное невыполнение плана перевозок (с. 25), об уточнении редакции ст.ст 42, 63, 145, 146 УЖД (с. 144, 210), об установлении повышенной ответственности за несохранность груза, выражающуюся в обязанности перевозчика возмещать не только стоимость груза, но и другие убытки, как-то расходы, понесенные клиентом (с. 59), и некоторые другие.

Достоинством работы является то, что теоретические положения и выводы, сделанные автором, увязываются с конкретными вопросами арбитражной практики, которая в книге получила подробное освещение и которая позволила автору внести предложения по дальнейшему совершенствованию действующего законодательства. Например, вносится предложе-

ние об установлении общего правила, предусматривающего возможность привлечения железной дороги к ответственности, если коммерческий акт хотя и не составлен, но другими доказательствами установлено, что она не обеспечила сохранность груза (с. 159).

Анализируя конкретные материалы практики, автор умело использует инструктивные письма и разъяснения органов арбитража.

Книга Б. Л. Хаскельберга является несомненной творческой удачей автора и отдельные замечания по спорным вопросам носят дискуссионный характер и не колеблют ее общей положительной оценки.

Н. А. БАРИНОВ,

доцент кафедры гражданского права
Саратовского ордена «Знак Почета»
юридического института им. Д. И. Кур-
ского, кандидат юридических наук.

СОДЕРЖАНИЕ

П. К. БЛАЖКО. Понятие состава правонарушения по советскому праву	3
О. П. ПОДОСЁНОВ. Административная политическая ссылка в России в 70—80-х гг. XIX в. Обзор законодательства о ссылке	12
Н. Н. ХОРОШИИ. Понятие источников советского государственного права	22
Е. П. КИРИКОВ. Основные этапы развития советской политической системы	33
Л. П. ЕЛИЗАРЬЕВА. Контроль как социальное явление	49
Л. П. ЕЛИЗАРЬЕВА. Контроль в деятельности местных Советов народных депутатов	58
М. А. МИТЮКОВ. Законы союзных республик об автономных областях	69
Н. Т. ОНИЩУК. Автономный округ — форма советской национальной государственности малых народов Севера	83
В. И. МАНЬКОВСКАЯ. Местные Советы народных депутатов и освоение целинных земель	92
Н. Р. САПУНОВ. Правовые основы сочетания отраслевого и территориального управления народным хозяйством	104
В. Ф. ВОЛОВИЧ. Управление железнодорожным транспортом в современный период	115
А. М. БАРНАШОВ. Принцип разделения властей и механизм «сдержек и противовесов» в США	155
В. А. СОКОЛОВ. Государственный флаг: проблемы внутри страны и на международной арене	165
В. А. СОКОЛОВ. Международные публичные субъективное право и юридическая обязанность в теоретической схеме межгосударственных правоотношений	180
Н. А. БАРИНОВ. Хаскельберг Б. Л. Ответственность за нарушения плана и договоров железнодорожной перевозки грузов (Томск, 1981, 225 с.)	193

ВОПРОСЫ ТЕОРИИ ПРАВА, СОЦИАЛИСТИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОСТИ И СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Выпуск IV

ИБ 1276

Редактор Т. В. Зелёва

Технический редактор Г. Н. Гридина

Корректор Г. В. Астапенко

Сдано в набор 21/X-83 г. Подписано к печати 29/V-84 г. К302104.
Формат 60×84¹/₁₆. Бумага типографская № 3. Литературная гарнитура.
Высокая печать. П. л. 12,25; уч.-изд. л. 10,8; усл. п. л. 11,39.
Тираж 500 экз. Заказ 6742. Цена 1 р. 60 к.

Издательство ТГУ, 634029, Томск, ул. Никитина, 4.
Типография изд-ва «Красное знамя», 634029, Томск, ул. Советская, 47.