

Доцент С. М. БЕРЦИНСКИЙ

ВОЕННОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ПО СОВЕТСКОМУ ПРАВУ

Введение

В истории советского административного права еще никогда не было момента, когда бы военное положение приобрело столь чистую форму так называемого реального военного положения, каким мы его видели в условиях Великой Отечественной войны.

Как известно, реальное военное положение отличается от фиктивного военного положения тем, что первое имеет место тогда, когда государство находится в опасности целиком и исключительно в силу военного нападения извне. Фиктивное военное положение имеет место тогда, когда существование данного общественного и государственного строя находится в опасности в силу резко обострившейся классовой борьбы внутри государства, борьбы, переходящей или уже перешедшей в гражданскую войну.

Исследования буржуазных административистов посвящены почти исключительно фиктивному, а не реальному военному положению: таков социальный заказ административной практики империалистических государств буржуазной науке административного права, которая должна была дать политическое и научное оправдание и обоснование исключительным принудительным мероприятиям правительственной власти в условиях непрерывной классовой борьбы. Для политического оправдания военного положения в буржуазной публицистике и науке выдвигается доктрина *raison d'état*, которой пытаются прикрыть самые жестокие меры административного принуждения. Для большей убедительности в необходимости таких мер извлекаются из архива древности такие изречения, как Цицерона, о том, что «*salus populi suprema lex esto*», обращаются к указаниям таких столпов буржуазной правовой мысли, как Монтескье, который отметил, что бывают обстоятельства, когда необходимо на некоторое время набросить покров на свободу, как некогда его набрасывали на статуи богов (кн. XII, гл. 19).

1. *Период гражданской войны.* Великая Октябрьская социалистическая революция, установив диктатуру пролетариата, использует систему исключительных мер по охране государственного порядка, в том числе и систему мероприятий, охватываемых понятием военного положения. «Мы будем подавлять сопротивление имущих,—сказал Ленин в первый же месяц завоевания советской власти,—всеми теми средствами, которыми они подавляли пролетариат,—другие средства не изобретены¹. Но этот институт—военное положение,—как будет показано ниже, в корне меняется как по своему содержанию, так и по форме.

По своей социальной сущности военное положение становится институтом чрезвычайной охраны принципиально нового государственного порядка—советского строя. Этот институт вводится в действие во всех тех крайних случаях и в тех местах, когда и где советскому строю угрожает особая опасность со стороны контрреволюции. Естественно, что в период гражданской войны 1918—1920 гг. военное положение находит свое наиболее эффективное применение. Но это не значит, что в период гражданской войны военное положение применяется непрерывно на всей территории Советского государства.

В советской юридической литературе высказывалось совершенно неправильное положение—в период гражданской войны, дескать, нет различия между нормальным и чрезвычайным правовыми режимами², что «чрезвычайные меры охраны революционного порядка неизбежно были не исключительной, но общей и даже основной формой административного воздействия»³. В действительности, советское законодательство этого периода устанавливает ясное различие между исключительным и нормальным правовым состояниями. Так, декрет СНК РСФСР от 26 ноября 1917 года (СУ РСФСР 1917 г. № 4 ст. 53) устанавливает, что на осадном положении объявляются те местности, где появляются вооруженные отряды. Местные революционные гарнизоны обязывались только «в таких случаях действовать со всей решительностью против врагов народа, не дожидаясь никаких указаний сверху». Военное положение в этот период устанавливается специальными законодательными и административными актами лишь в определенных местностях или на определенных объектах. Так, постановлением СНК от 28 ноября 1918 г. (СУ РСФСР № 86 ст. 883) вводится военное положение на железных дорогах; далее, Совет Обороны и Революционный военный Совет республики 2 мая 1919 года (СУ № 19 ст. 219) объявляют на осадном положении Петроград, Петроград-

¹ Ленин, Соч., т. XXII, стр. 110.

² Кобалевский, Советское административное право, Харьков, 1929 г., стр. 216.

³ Елистратов, Административное право, М.—Л., 1929 г., стр. 257.

скую, Олонешскую и Череповецкую губернии; Постановлением ВЦИК и СТО от 11 мая 1920 года (СУ № 43 ст. 190) вводится военное положение в 24 губерниях в связи с польским наступлением; Постановлением СТО от 12 мая 1920 года (СУ № 44 ст. 198) вводится военное положение на водном транспорте. Надобности в непрерывном и повсеместном действии военного положения, как чрезвычайного мероприятия, не было потому, что в арсенале советской власти было достаточно мощное средство охраны советской государственной безопасности—Всероссийская чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и преступлениями по должности (ВЧК)—орган, который, как указал товарищ Сталин, являлся «грозою буржуазии, неусыпным стражем революции, обнаженным мечом пролетариата»¹.

Военное положение, как определенный правовой режим, покоится на революционной законности этого периода. Это выражается в установлении основных принципов регламентации, а затем и подробной регламентации военного положения. Целый ряд актов определяет порядок проведения военного положения: Постановление Совета Обороны от 12 ноября 1919 г. (СУ № 56 ст. 535) и Декрет ВЦИК и СТО от 28 мая 1920 г. (СУ № 78 ст. 370), устанавливающие права и обязанности органов управления, особенно ВЧК, в местностях, объявленных на военном положении; Постановление ВЦИК от 17 февраля 1919 г. о Всероссийской чрезвычайной комиссии (СУ 1919 г. № 12 ст. 130); декрет ВЦИК от 20 июня 1919 г. об изъятиях из общей подсудности в местностях, объявленных на военном положении. Подробную регламентацию военного положения дает декрет ВЦИК и СТО от 4 ноября 1920 г. «О местностях, объявленных на военном положении» (СУ № 89 ст. 454). Органами советского управления на территории военного положения были военно-гражданские органы, с приоритетом за гражданскими органами власти. Так, по постановлению СНК от 28 ноября 1919 г. на железных дорогах был введен институт чрезвычайных военных комиссаров, которые подчинялись Наркому Путей Сообщения. Высшим органом по проведению военного положения была специальная Коллегия, состоявшая при Совете Труда и Обороны (Декрет ВЦИК и СТО от 28 мая 1920 г.—СУ № 78 ст. 370). Руководство проведения военного положения на местах лежало на обязанности Президиума Исполкома или Ревкома, причем командующий вооруженными силами на данной территории являлся ответственным за военно-оперативную работу «перед высшими военными властями и подотчетным во всех своих действиях перед Президиумом Губернского Исполнительного Комитета» (Декрет ВЦИК и СТО от 4 ноября 1920 г.). «Всем местным военным и гражданским советским властям и учреждениям предписывается беспрекословно исполнять все распоряжения Президиума Губернского Исполни-

¹ И. Сталин, Вопросы ленинизма, изд. 9, стр. 312.

тельного Комитета и командующего всеми вооруженными силами губернии».

Как указывал Ленин, «в обстановке военного наступления, когда хватали за горло Советскую власть, если бы мы тогда эту задачу (большей революционной законности—С. Б.) себе поставили во главу, мы были бы педантами, мы играли бы в революцию, но революция не делала бы»¹. Законодательство периода гражданской войны в принципе устанавливает поэтому, что «меры, отнесенные от законов РСФСР или выходящие за их пределы, допускаются лишь в том случае, если они вызваны экстренными условиями гражданской войны и борьбы с контрреволюцией»². В частности, положение о командующем армией от 5 декабря 1918 г. (СУ № 94 ст. 936) устанавливает право принятия мер, не предусмотренных этим положением в условиях чрезвычайных обстоятельств. Также в Постановлении Совета Обороны и Революционного Военного Совета Республики от 2 мая 1919 г. (СУ № 19 ст. 219) Петроградской трудовой коммуне и Петроградскому окружному комиссариату по военным делам поручается «очистить тыл армии от контрреволюционных элементов» «всеми имеющимися в их распоряжении средствами».

Характерным для военного положения периода гражданской войны является также и то, что это чрезвычайное правовое состояние не укладывается в одно из понятий реального либо фиктивного военного положения, ибо оно было вызвано как внешними, так и внутренними обстоятельствами. Известно, что гражданская война в России была войной «рабочих и крестьян народов России против внешних и внутренних врагов Советской власти», ибо на сражение советской власти объединились две определенные силы: «иностранные империалисты Антанты и контрреволюция внутри России»³. Военное положение того периода имело целью чрезвычайную охрану государственной безопасности от единого по существу врага в лице объединившихся внутренней и внешней контрреволюции. Основным актом о военном положении этого периода — декрет ВЦИК и СТО от 4 ноября 1920 г.—ярко отражает этот момент, определяя случаи объявления военного положения. Случаи эти следующие: а) возникновение и развитие событий, создающих явную угрозу завоеваниям революции, б) чрезвычайные народные бедствия, могущие повлечь за собой дезорганизацию общественного порядка, особенно в связи с контрреволюционными выступлениями и в) необходимость применения исключительных мер для обеспечения обороны страны от натиска внешней контрреволюции.

Так как исключительные меры охраны государственной безопасности и общественного порядка в условиях гражданской вой-

ны имели по существу единую цель—«военную безопасность» от внешней и внутренней контрреволюции,—то законодательство этого периода знает единственный вид исключительных мер охраны безопасности—военное положение, иногда именуемое осадным положением (как, например, в декрете СНК РСФСР от 26 ноября 1917 г.—СУ № 4 ст. 53). Иных видов мер чрезвычайной охраны государственной безопасности и порядка советское законодательство этого периода не знало.

Период мирного социалистического строительства в первой главной фазе развития советского государства

После победоносного завершения гражданской войны «Советская страна сумела завоевать целый период мирной передышки»⁴. Но классовая борьба внутри страны, естественно, не только не прекращалась, а, наоборот, принимала новые, все более и более острые формы. Чрезвычайные меры охраны государственной безопасности и порядка продолжали поэтому иметь свое актуальное значение, но центр тяжести их фактически сосредоточился на подавлении внутренних классовых врагов — деревенского кулачества, городской изнаночной буржуазии, вредительской буржуазной интеллигенции и их политических агентов. В арсенале чрезвычайных мер охраны государственной безопасности и порядка сохраняется военное положение, но теперь уже не как единственный вид таких мер, а в сочетании с другим видом чрезвычайных мер, именно исключительным положением. Основными актами о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка являлись вначале соответствующие Положения, издаваемые отдельными советскими республиками, как например, в РСФСР Положением от 8 марта 1923 г. (СУ 1923 г. № 21 стр. 249). С образованием Союза ССР издано было в 1925 году общесоюзное Положение о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка, унифицировавшее основные принципы в этой области (СЗ 1925 г. № 25 ст. 167) и на основе которого в Союзных республиках были изданы новые Положения—в УССР в 1925 г. (СУ 1925 г. № 82 ст. 484), (впоследствии замененное ст. ст. 180 — 191 Административного кодекса УССР) в РСФСР — в 1926 г. (СУ № 29 ст. 225).

Исключительное положение, как устанавливалось общесоюзным актом, вводилось: а) в случае контрреволюционных посягательств или выступлений против рабоче-крестьянской власти и ее отдельных представителей или серьезной опасности таких посягательств и выступлений, б) в случаях массовых посягательств на личность и имущество граждан, в) в случаях, когда нормальная жизнь нарушена чрезвычайными стихийными бедствиями, г) как мера переходная к нормальному порядку в местностях, бывших на

¹ Ленин, Собр. соч., т. XXVII, стр. 140.
² Пост. VI Всер. Чрезвычайного съезда Советов «О точном соблюдении законов» — С. У. № 90, ст. 908.
³ История ВКП(б), Краткий курс, стр. 216—217.

⁴ История ВКП(б), Краткий курс, стр. 259.

военном положении» (ст. 2). Военное же положение вводилось в двух случаях: «когда меры исключительного положения оказываются недостаточными для охраны или восстановления революционного порядка» и «когда данная местность становится театром военных действий или подучает для военных целей особое значение» (ст. 3). По сравнению с военным положением исключительное положение представляло собой менее жесткий правовой режим. Военное положение этого периода принимало двойную форму в зависимости от того, какой из указанных двух случаев являлся причиной введения этого положения: 1) либо форму «военного положения не на театре военных действий», т. е. форму, применяющуюся тогда, когда сила сопротивления классовых врагов получала особенно высокое напряжение; 2) либо форму «военного положения на театре военных действий», т. е. форму, применяемую в местностях, где «развертываются и действуют Вооруженные Силы Союза ССР или расположены тыловые учреждения действующих армий» (ст. 16); здесь, следовательно, была та форма военного положения, которая применялась в период гражданской войны, ибо и здесь внешняя контрреволюция сочеталась с внутренней контрреволюцией. Необходимость применения такой формы военного положения никак не исключалась. Ленин неоднократно предупреждал: «быть начеку, помнить, что мы окружены людьми, классами, правительствами, которые открыто выражают величайшую ненависть к нам. Надо помнить, что от всякого нашествия мы всегда на волоске»¹.

При исключительном положении гражданская власть сохранялась за местными исполнительными комитетами, которым предоставлялись расширенные полномочия. Исполкомы в необходимых случаях имели право произвести вызов войск для оказания содействия, при этом военное командование обязано было оказать это содействие, выполняя распоряжение Исполкома, как высшей власти на данной территории (ст. 8).

При военном положении не на театре военных действий высшая власть на данной территории передавалась специально организуемым военно-гражданским органам — местным военно-революционным комитетам, все директивы которых являлись обязательными для военной власти (ст. 14).

Военное положение на театре военных действий проводилось военным командованием (фронтов, армий, корпусов), которое становилось высшей властью на данной территории. В сфере гражданского управления военное командование действовало через специально организуемые местные военно-революционные комитеты, которые подчинялись военному командованию. Переход от этой формы военного положения к нормальному или даже исключительному положению мог быть совершен только через стадию военного положения не на театре военных действий.

¹ Ленин, Собр. соч., т. XXVII, стр. 117.

С ликвидацией классов внутри нашей страны законы 1925—1926 гг. о чрезвычайных мерах охраны государственной безопасности и порядка в значительной степени потеряли свое актуальное значение, хотя формально не были отменены. Очевидно, что они, в силу коренного изменения классовой структуры нашего общества, требовали пересмотра, ибо должны были быть рассчитаны в дальнейшем не на исключительное и не на военное положение, вызываемые необходимостью подавления врагов внутри страны, а только на реальное военное положение, вызываемое условными военными нападениями извне. Для СССР канули в вечность истории те времена, когда агрессоры и интервенты могли слиться с внутренней контрреволюцией, ибо последняя лишена у нас социальной классовой базы. «Пятая колонна» из троцкистско-бухаринских предателей была разгромлена задолго до нападения на нашу родину немецко-фашистских варваров.

Мудрая партия Ленина — Сталина всегда предупреждала советский народ о грозившей опасности извне, указывая, что «вторая империалистическая война, так «незаметно» подкрадываясь к народам и охватившая более полмиллиарда населения, — тем более не может не быть серьезнейшей опасностью для всех народов и, в первую очередь, для СССР»¹. Имея в виду эту опасность, тов. Молотов на первой сессии Верховного Совета СССР в 1938 году предложил дополнить ст. 49 Конституции Союза ССР пунктом, предоставляющим Президиуму Верховного Совета СССР право объявлять «в отдельных местностях или по всему СССР военное положение в интересах обороны СССР или обеспечения общественного порядка и государственной безопасности». При этом он говорил: «Вы знаете, что на Советский Союз за последние годы никто внешне не нападал, хотя и не было недостатка в разного рода провокациях со стороны империалистических агрессоров. Не было поэтому и потребности в указанных мероприятиях и в особых решениях по этому поводу. И все же мы должны предвидеть кое-что насчет возможных осложнений. Поэтому, мне кажется, предложение, которое вносится по этому вопросу, вам понятно и вполне приемлемо»².

С принятием этого дополнения ст. 49 Конституции СССР указанные выше законы 1925—1926 гг. о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка оказались отмененными не только жизнью, но и формально, и взамен установленных ранее трех видов чрезвычайных мер охраны государственной безопасности и порядка был установлен единый вид таких мер — военное положение.

¹ История ВКП(б), Краткий курс, стр. 319.

² В. М. Молотов, Речь на I сессии Верховного Совета СССР. Госполитиздат, 1938 г., стр. 11.

Из приведенного выше указания тов. Молотова очевидно, что вновь установленный вид чрезвычайных мер охраны был рассчитан только на случай военного нападения на нашу Родину и вне, а потому он является формой реального военного положения. СССР является теперь единственной страной в мире, не знающей иных форм чрезвычайных мер охраны государственной безопасности и странам чрезвычайные меры охраны государственной безопасности и порядка рассчитаны не только на случай внешней войны, но и на войну внутреннюю, классовую, на подавление эксплуатируемых масс. В нашей же стране, где «фронт и тыл представляют у нас единый и нераздельный боевой лагерь, готовый преодолеть любые трудности на пути к победе над врагом»¹, военное положение рассчитано на беспощадную борьбу только с агентами внешнего врага — шпионами, диверсантами, предателями и изменниками Родины, а также с такими пособниками врага, как дезорганизаторы тыла, дезертиры, паникеры, распространители слухов и пр. Как агенты врага, так и их пособники составляют ничтожную кучку, не имеющую никаких социальных корней в народе. Указывая на причины провала немецкого плана «молниеносной войны», товарищ Сталин в своем историческом докладе 6 ноября 1941 г. сказал: «немцы рассчитывали на ...непрочность советского тыла, полагая, что... пойдут восстания и страна распадется на составные части... Но немцы и здесь жестоко просчитались... Никогда еще советский тыл не был так прочен, как теперь».

Военное положение в условиях Великой Отечественной войны

1. *Правовое регулирование военного положения.* Теоретически можно себе представить введение военного положения либо законодательным, либо исключительным правительственным актом. С точки зрения буржуазной теории «правового государства» «категорическим императивом» является введение военного положения только в законодательном порядке, ибо только закон может отменить, изменить или приостановить действующий закон. Но этот принцип на практике не выдерживался полностью даже в странах наиболее развитой буржуазной демократии, притом в самые цветущие ее времена. Сами буржуазные ученые вынуждены признать, что «в тех государствах, в которых *de jure* исключительное положение не может быть введено иначе, как в законодательном порядке, *de facto* оно вводится нередко правительственной властью»². Такова политическая необходимость, заставляющая буржуазные правительства действовать быстро и решительно в условиях классовой борьбы.

¹ Сталин, Приказ НК Оборона от 1-го мая 1942 г., № 130.
² Гассен, Исключительное положение, 1908 г., стр. 112.

Советское законодательство, которому чужд фальшивый демократизм, всегда открыто признавало необходимость указанного порядка введения чрезвычайных мер охраны государственной безопасности, ибо таково реальное требование жизни. Также и теперь право введения военного положения закреплено *de jure* (пунктом «г» ст. 49 Сталинской Конституции) за Президиумом Верховного Совета СССР.

Другой вопрос, который здесь возникает, состоит в том, должен ли быть заранее установлен правовой статус военного положения, иначе говоря, должен ли существовать потенциально действующий закон, регулирующий военное положение, или такой закон должен быть издан только *ad hoc*. Буржуазная доктрина «правового государства», строго говоря, не допускает даже самую возможность военного и вообще исключительного положения. Так, по мнению английских государствоведов того периода, даже одна приостановка *хабеас корпус* акта является «концом английской конституции»; предварительная легализация исключительного положения противоречит, якобы, самому существу «общего права», господства последнего, которому принципиально противны исключительные законы; только состояние фактической «публичной крайней необходимости» вызывает исключительные меры и т. д. и т. п. Поэтому в Великобритании акты об исключительном положении издавались *ad hoc*, при этом особенно часто такие акты издавались для Ирландии и колоний, в связи с национально-освободительным движением масс в этих местностях, в которых, на время исключительного положения, местные органы власти в целях охраны порядка, наделялись диктаторскими полномочиями. В начале XX столетия ряд крупнейших государствоведов, не видя применения исключительного положения в самой Англии с 1818 года, весьма сомневался в том, является ли институт приостановки *хабеас корпус* акта живым и действующим в Англии. Конечно, такие сомнения не могли бы возникнуть у них, если бы они понимали правильно самый исторический процесс, который давно был очевиден для Ленина, указавшего на новую, высшую фазу развития капитализма — империализм, как эпоху войн и пролетарских революций, безусловно предполагающих исключительные меры охраны государственной безопасности и порядка. Первая империалистическая война 1914 года немедленно вызвала в Англии такой исключительный акт, как «акт о защите королевства», вводящий военное положение. Далее, в 1920 г. английское правительство прибегнуло к исключительным мерам для борьбы с революционным рабочим движением: был издан «акт об исключительных полномочиях». Этот акт вновь был введен в действие в 1926 г. во время всеобщей забастовки горняков в Англии. Вторая мировая война вызвала в Англии новый акт об исключительных полномочиях 24 августа 1939 г. Этот акт именуется «законом-скелетом», живую плоть которого составляют издаваемые правительством «указы в Совете» — подписанные королем распоряжения «Тайного совета».

состоящего фактически из главных министров. В эту серию указов входят: указ от 28 августа 1939 г. — «правила, требуемые интересами обороны», серия «правил» от 1 сентября 1939 г., далее закон 1940 г. о чрезвычайных полномочиях правительства, которые являются как о чрезвычайных полномочиях постановлений 1939 г. Все указанные акты полностью аннулирует habeas corpus акт, при этом, как признает английский юридический журнал «Justice of the Peace», полномочия кабинета министров ограничены не законом, а «исключительно благоразумием министров и естественной сдержанностью свободного человека»¹.

С точки зрения буржуазной демократии издание актов по регулированию военного положения ad hoc является совершенно недопустимым. По мнению Рейнаха, которого цитирует Гессен в своей работе, «диктатура правительства, предусмотренная и организованная наперед конституцией, предпочтительней диктатуры, импровизированной сообразно обстоятельствам момента... Страх, гнев и ненависть — плохие советники; в часы спокойствия, с полным самообладанием, законодатель должен взвесить наперед те полномочия, которые необходимы правительству для того, чтобы подавить восстание»².

Советское законодательство на протяжении первой фазы развития нашего государства знало заранее установленный закон о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка. В условиях внутренней классовой борьбы, зная соотношение классовых сил и предвидя изменение межклассовых отношений, можно заранее учесть то внутреннее политическое положение, которое может вызвать военное положение и соответственно установить в законе цели и задачи военного положения, систему организации власти, характер и объем полномочий органов управления в условиях военного положения.

Иным образом разрешается этот вопрос в настоящее время, когда военное положение в СССР рассчитано только на случай внешней войны. Заранее предусмотреть способы и средства, которые потребуются для осуществления военного положения, и определить формы их применения невозможно, а потому советское право последних предвоенных лет не знало *lex lata* о военном положении. Поэтому именно Указ Президиума Верховного Совета СССР «О военном положении» был издан в первый же день вероломного нападения на СССР немецко-фашистских полчищ — 22 июня 1941 года.

Указ 22 июня 1941 года является конститутивным актом о военном положении, определяющим самые существенные моменты

этого правового статуса. В нем определяется содержание военного положения — его цели и задачи, характер и объем полномочий органов государственного управления и т. д.

Так как военное положение служит интересам обороны и обеспечения государственной безопасности, а организация обороны и охрана государственной безопасности составляет исключительную компетенцию Союза ССР (пп. «ж» и «и» ст. 14 Конституции СССР), то вполне понятно, что право издания конститутивного акта о военном положении было осуществлено общесоюзным органом — Президиумом Верховного Совета СССР. Вполне также понятно, почему не Правительство СССР, а Президиум Верховного Совета СССР осуществил 22 июня 1941 года это право; это вытекает из правовой природы Президиума Верховного Совета СССР, как органа верховного управления Союза ССР. Он является единственным общесоюзным органом, важнейшие акты которого, правда, имеющие провизорный характер, по своему материальному содержанию тождественны закону, поскольку они устанавливают существенные изменения в практике государственного управления, а военное положение, как известно, вносит коренные изменения в практику управления в области охраны государственной безопасности.

По этой же причине и право введения военного положения в отдельных ли местностях, а тем более по всему Союзу ССР, принадлежит исключительно Президиуму Верховного Совета СССР (п. «п» ст. 49 Конституции СССР). Верховные органы власти Союзных республик, а тем более местные органы власти не имеют права вводить военное положение на соответствующей территории. В период гражданской войны, а также в последующие периоды мирного социалистического строительства право введения чрезвычайных мер охраны революционного порядка предоставлялось и местным органам власти, при условии потери связи между центром и данной местностью, в которой сложившаяся обстановка требовала быстрого применения чрезвычайных мер.

Регламентируя условия введения военного положения, Указ от 22 июня 1941 г. резко отличается от подобных указов буржуазных правительств. Если в последних обычно устанавливается ряд условий, которые органически связаны не только с внешней войной, но и внутренней классовой борьбой (восстание, «возмущение с оружием в руках», даже «значительное распространение изменнической пропаганды»), то Указ 22 июня 1941 г. ограничивается лишь указанием общей цели введения военного положения, а именно интересах обороны СССР и для обеспечения общественного порядка и государственной безопасности» (п. 1), что является весьма характерным для типа реального военного положения.

Местом введения военного положения могут быть, согласно Указу 22 июня, либо отдельные местности, либо вся территория СССР (п. 1). По отдельным указам Президиума Верховного Совета СССР о введении военного положения, последнее устанавливается

¹ Цит. из статьи Чер., опубликованной в журн. «Советское государство и право», 1941 г., № 3.

² Гессен, цит. соч., стр. 116.

не только в отдельных местностях, но и в отдельных отраслях промышленности, имеющих оборонное значение. Так, указами от 15 апреля и 9 мая 1943 г. военное положение введено на железнодорожном, морском и речном транспорте. Ближайшей целью введения военного положения на транспорте является установление в интересах обороны и охраны порядка воинской дисциплины для транспортных рабочих и служащих, которые приравниваются к мобилизованным на военную службу и несут уголовную ответственность за преступления по службе наравне с военнослужащими. Можно полагать, что подобно тому, как это имело место в период гражданской войны, в качестве объекта введения военного положения могут быть и отдельные предприятия оборонного значения (фабрики, заводы, склады), где внедрение воинской дисциплины может представить собой такую же необходимость, как и на транспорте.

Система власти при военном положении. В отличие от законодательства прошлых периодов, Указ 22 июня 1941 г. устанавливает не множественную, а единую систему власти при военном положении, а именно: функции органов государственной власти в области обороны, обеспечения общественного порядка и государственной безопасности переходят Военным Советам фронтов, армий, военных округов, а там, где нет Военных Советов,—высшему командованию войсковых соединений (корпусов, дивизий, бригад). Эта система власти далеко не тождественна тому *régime terrible*, устанавливаемому в буржуазных странах, где все функции государственного управления переходят военным властям. По Указу же 22 июня, наряду с органами военного управления действуют нормальные местные органы власти и управления, которые осуществляют свои функции во всех прочих областях хозяйственного и культурного управления.

В отношении же органов военного управления Указ 22 июня подробно перечисляет, по каким именно вопросам в области обороны и обеспечения государственной безопасности и порядка военные власти имеют право осуществлять свои функции. Иначе говоря, компетенция военных органов строго ограничена. Такими вопросами являются: а) привлечение граждан к трудовой и автогужевой повинности для военных надобностей, оборонных работ, для охраны важнейших объектов (путей сообщения, сооружений, средств связи, электростанций, электросетей) и для участия в борьбе с пожарами, эпидемиями и стихийными бедствиями, б) установление военно-квартирной обязанности граждан для расквартирования военных частей и учреждений, в) изъятие транспортных средств и иного необходимого для нужд обороны имущества как у государственных, общественных и кооперативных предприятий и организаций, так и у отдельных лиц, г) регулирование времени работы учреждений, предприятий, в том числе торговых, коммунальных и учебных, д) регулирование норм отпуска населению продовольственных и промышленных товаров, е) регулирование организации

всякого рода собраний, демонстраций и т. п., ж) ограничение уличного движения, з) производство обысков и задержание подозрительных лиц, и) воспрещение въезда и выезда в местности, объявленные на военном положении, к) высылка в административном порядке из местностей, объявленных на военном положении, лиц, признанных социально опасными (п. 3). По всем перечисленным вопросам военные власти имеют право издавать обязательные для всего населения постановления, устанавливая за неисполнение этих постановлений наказания в административном порядке в виде лишения свободы сроком до 6 месяцев или штрафа до трех тысяч рублей (п. «а» ст. 4). По сравнению с административными санкциями, которые установлены Уголовными кодексами союзных республик за нарушение обязательных постановлений, издаваемых органами власти в местностях, не объявленных на военном положении,—именно: исправительно-трудовые работы на срок до 1 месяца или штраф до 100 руб. (ст. 192 УК РСФСР и соответствующие статьи УК др. союзных республик)—санкции, установленные п. «а» ст. 4 Указа 22 июня 1941 г., значительно суровее.

Таким образом, военным властям предоставлены полномочия как предупредительного, так и карательного характера, осуществляемые прямым административным порядком. Как видно, объем этих полномочий военных властей никак не выходит за пределы той цели, ради которой вводится военное положение.

В условиях военного положения местные органы государственной власти и государственного управления сохраняются, но в силу особо чрезвычайных обстоятельств они могут отсутствовать (ст. 10). Местные органы государственной власти и управления, осуществляя свои функции в области хозяйственного и культурного управления, «обязаны оказывать полное содействие военному командованию в использовании сил и средств данной местности для нужд обороны страны и обеспечения общественного порядка и безопасности» (ст. 5). Более того, на местные органы власти, государственные и общественные учреждения и организации возлагается обязанность безусловного и немедленного исполнения отданных им военными властями распоряжений, которые, естественно, не могут выходить за рамки компетенции военных властей.

Объем полномочий в области судебно-правовой. В условиях военного положения полномочия военных властей в области судебно-правовой весьма ограничены, по сравнению с аналогичными полномочиями военных властей в буржуазных странах. В дореволюционной России военные власти на период военного положения имели право утверждать приговоры военных судов, право требовать рассмотрения дел при закрытых дверях и т. д.

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. о военном положении и утвержденное им же Положение о военных трибуналах в местностях, объявленных на военном положении, в районах военных действий определяют следующие полномочия военных властей в области судебно-правовой. Военным властям

предоставляется право передавать на рассмотрение военных трибуналов дела о всевозможных преступлениях не только граждан, но и должностных лиц без какого бы то ни было ограничения; достаточно лишь, чтобы командование признало необходимым передачу того или иного дела в Трибунал «по обстоятельствам военного положения». О приговорах к расстрелу, вынесенных военными трибуналами, в том числе трибуналами войск МВД, железных дорог и водных путей сообщения, трибуналы обязаны сообщать через председателя военного трибунала фронта, армии, округа, флота, флотилии, соответственно военному совету и командующему фронтом, армией, округом, флотом, флотилией. Военным Советам, а также командующим фронтами, армиями, округами, флотами и флотилиями принадлежит право приостановить исполнение приговора с высшей мерой наказания, одновременно с чем Военный Совет или Командующий обязан сообщить мотивы приостановки исполнения приговора в соответствующие высшие судебные-прокурорские органы для дальнейшего направления дела (ст. 15 Положения о военных трибуналах 1941 года). Никакими иными полномочиями в области судебно-правовой военной власти не обладают.

Социалистическая законность в условиях военного положения

В представлении буржуазных правоведов нарушения законности органами государственного управления в условиях военного положения является совершенно естественным явлением, против которого нет и не может быть каких-либо гарантий. Такая апология административного произвола вызвана, естественно, классовыми интересами буржуазии и прямо отражает ту безответственность бюрократии, которая открыто гарантирована буржуазным законодательством.

В царской России одним из принципов исключительного законодательства было признание того, что бездействие власти преступней ее превышения: занижая мера взысканий на полицейские и военные чины по Положению от 14 августа 1881 года «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» полагалась именно за бездействие, а не за превышение власти: «в случае бездействия власти административных лиц при исполнении ими обязанностей по охранению государственного порядка и общественного спокойствия, лица сии могут по определению суда быть подвергаемы определенным в законе взысканиям, не только в высшей оных мере, но даже одною и двумя степенями выше» (ст. 22).

В буржуазных государствах также установлены гарантии безответственности полицейских и военных чинов в условиях исключительного положения. Так, в Англии такой гарантией безответственности служит так называемый индемнитетный билль—акт об амнистии—специальная парламентская индальгенция полицейским чинам в отпущении грехов, которые они совершили, нарушая за-

конность во время приостановки habeas corpus акта, но своим «советом, приказом или действием служили его величеству и безопасности правительства». Для Англии невозможно представить себе приостановку habeas corpus акта вне связи с актом об амнистии, ибо безответственность полицейских чинов за нарушение закона об исключительном положении признается совершенно нормальной.

Советское законодательство не знало и не знает каких-либо институтов, гарантирующих безответственность органов государственного управления и должностных лиц за нарушение социалистической законности также и на время военного положения. На время военного положения в СССР полностью сохраняются все гарантии законности действий административных органов и должностных лиц, которые установлены для мирного времени. Так, полностью сохраняются судебные гарантии законности, которые установлены законом от 11 апреля 1937 года «Об отмене административного порядка и установлении судебного порядка изъятия имущества в покрытие недоимок по государственным и местным налогам, обязательному окладному страхованию, обязательным натуральным поставкам и штрафам с колхозов, кустарно-промышленных артелей и отдельных граждан» (СЗ 1937 г. № 30 ст. 120). Согласно директивному письму НКЮ и Прокурора Союза ССР от 6 августа 1941 года, «штрафы, налагаемые на граждан за неисполнение обязательных постановлений, издаваемых военными властями на основании ст. 4 Указа Президиума Верховного Совета Союза ССР от 22 июня 1941 года «О военном положении», в случае неуплаты их в течение 3-х дневного срока подлежат принудительному взысканию в судебном порядке в соответствии их с законом от 11 апреля 1937 года».

Замечательным актом, иллюстрирующим борьбу за социалистическую законность действий органов государственного управления в условиях военного положения, может служить директивное письмо Прокурора Союза ССР от 26 сентября 1941 года № 80—7. Этой директивой было предложено всем прокурорским органам проверить законность обязательных постановлений, изданных местными органами государственной власти после 22 июня 1941 года, и опротестовать те из них, которые изданы с нарушением действующих законов. Эта директива разъясняет, что исполкомы областных (краевых), городских и районных Советов депутатов трудящихся в местностях, объявленных на военном положении, имеют право издавать обязательные постановления (решения) только по вопросам своей компетенции, за исключением тех вопросов, которые отнесены, в силу Указа 22 июня 1941 года «О военном положении», к компетенции военных властей. Местные исполкомы не имеют права при издании ими обязательных постановлений выходить также и за пределы тех санкций, которые предусмотрены действующим положением об издании обязательных постановлений. Только в тех обязательных постановлениях, которые изданы по вопросам

организации местной противовоздушной обороны, могут быть применены санкции, предусмотренные п. «а» ст 4. Указа Президиума Верховного Совета Союза ССР, т. е. штраф до 3 тысяч рублей или лишение свободы до 6 месяцев, как это вытекает из Постановления Пленума Верховного суда Союза ССР от 26 июня 1941 года № 25/10/у «О квалификации нарушений правил и распоряжений по местной противовоздушной обороне». Указанная выше директива Прокурора Союза ССР отмечает также незаконные действия военных комиссариатов и начальников гарнизонов, которые, издавая обязательные постановления, присваивают себе права, предоставленные военным властям Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 года «О военном положении».