

Кандидат юридических наук
А. С. СПЕКТОРОВ

ПОНЯТИЕ СПЕЦИАЛЬНОГО ВЕДОМСТВА¹

Специальные ведомства СССР, разновидность органов советского государственного управления, — это комитеты, главные управления, управления, советы, комиссии, бюро и другие аналогичные органы государственного управления, состоящие при Совете Министров СССР, которые образуются им на основании пункта «е» статьи 68 Конституции СССР.

Специальные ведомства СССР играют большую роль во всей общественной и государственной жизни и занимают видное место в механизме социалистического государства. Достаточно сказать, что они осуществляют руководство почти половиной всех отраслей и сфер государственного управления, а свыше 40% всех современных министерств СССР образованы на базе специальных ведомств.

Вот почему эта область теоретической и практической юриспруденции, до сих пор остававшаяся чем-то вроде «белого пятна» «на карте» науки советского государственного и административного права, изучающей механизм социалистического государства, имеет огромное значение.

Наряду с понятием «орган» мы встречаем в законодательстве, в практике государственного строительства, в литературе, в прессе, а также в повседневной жизни и понятие «ведомство», происходящее от русского слова «ведать», «ведение».

Это весьма распространенное понятие обычно употребляется в самом широком его смысле без какой-либо дифференциации внутри данной отрасли или сферы государственной жизни. Говорят о «судебном ведомстве», имея в виду органы юстиции, суда и прокуратуры, ссылаются на «приказ военного ведомства» безотносительно к различию его звеньев и т. д.

¹ Настоящая работа написана по одному из вопросов диссертации «Специальные ведомства СССР в системе органов советского государственного управления», защищенной автором в Академии общественных наук при ЦК ВКП(б) в ноябре 1947 г.

В толковом словаре русского языка сказано: «Ведомство — система учреждений, обслуживающих какую-нибудь часть, отрасль государственного управления»¹.

Разнообразие словоупотребления «ведомства» перешло и в юридическую литературу, где мы встречаем следующие определения.

«Ведомство является делением государственного управления на отрасли... Ведомство возглавляется министерством или центральным управлением... Деление на ведомства, по существу необходимое в силу принципа разделения и специализации труда управления, перешло и в советский строй...»².

Аналогичное толкование, отождествляющее министерство и ведомство в одном понятии «ведомство», дает и буржуазная юридическая литература.

Так, Лоуэлль, описывая государственный строй Англии, неоднократно употребляет термин ведомство. Но это понятие он отождествляет с министерством. Правда, автор отмечает наличие в системе высших органов управления «целого ряда административных коллегий или комиссий, ...но, — добавляет он, — преобладающая сила обычая и требования парламентской жизни заставили их практически приблизиться к одному общему типу», (то-есть министерству — А. С.)³.

Другой буржуазный правовед Жозеф Бартелеми, описывающий государственный строй третьей республики во Франции, также отождествляет понятия ведомства и министерства. Он констатирует, что аналогично тому, как в США «Министры руководят своими ведомствами», в его стране также «Во главе ведомств, в которых работает 800 тысяч французских чиновников, стоят министры»⁴.

Аналогичное положение мы находим и у Давида Бальтера, описывающего современные органы государственного управления США⁵, Рамзея Мюра⁶, Сиднея Лоу⁷, из русских дореволюционных авторов у Н. М. Коркунова⁸ и других.

¹ «Толковый словарь русского языка», т. I, стр. 239, ОГИЗ, Москва, 1935 г.

² «Энциклопедия государства и права», т. I, стр. 353, Москва, 1925—1926 гг.

³ Л. Лоуэлль, «Государственный строй Англии», т. I, стр. стр. 88—89, Москва, 1915 г. Издание М. и С. Собашниковых.

⁴ Ж. Бартелеми, «Государственный строй Франции», стр. стр. 108—126, Союзгиз, Москва, 1936 г.

⁵ David O. Walter, «American Government at war», Chicago, 1942, p. 5.

⁶ Р. Мюр, «Как управляется Британия», стр. стр. 225, 230, 233, 275, 278, Москва, Союзгиз, 1936 г.

⁷ С. Лоу, «Государственный строй Англии», стр. стр. 277—280, Москва, 1910 г.

⁸ Н. М. Коркунов, «Русское государственное право», т. II, часть особая, стр. 6, С.-Петербург, 1909 г.

В условиях советской государственности понятие «ведомство» мы впервые встречаем в Конституции РСФСР 1918 г. В статье 33 Конституции было записано, что ВЦИК «рассматривает и утверждает проекты декретов и иные предложения, вносимые Советом Народных Комиссаров или отдельными *ведомствами*»¹ (подчеркнуто автором — А. С.).

Нет сомнения в том, что Конституция под термином «ведомство» разумела, прежде всего, наркоматы. Она еще не разграничивала понятия «ведомство» и «наркомат», называя ведомствами все органы отраслевого управления. Для того времени это было закономерно, так как в этот период еще только «закладывались первые основы нового государственного строя, пришедшего на смену капитализму. В эти годы выработывались первые основы новой системы государственного управления, проверялись на практике, на первых шагах практической государственной работы, прочность и сила советских принципов государственного устройства, их жизнеспособность...»². Тогда еще отсутствовала система ведомственных учреждений, а вместе с тем и понятие о них в нашем современном толковании.

По мере того, как советское государственное управление расширялось и образовывались новые отрасли управления, понятие ведомства постепенно выкристаллизовывалось и получило, наконец, совершенно самостоятельное значение. Уже в постановлении ЦИК и СНК СССР от 23 января 1930 г. «Об упразднении как самостоятельных ведомств (подчеркнуто автором—А. С.) Центрального Статистического Управления Союза ССР и центральных статистических управлений Союзных республик и их местных органов и о передаче функций плановым комиссиям»³ мы впервые находим признание понятия «ведомство», как самостоятельного государственно-правового института, как новой, установленной законодательством, формы органов советского государственного управления.

Позже, по мере развития государственного строительства, а вместе с ним и системы ведомств, осуществляющих самостоятельные функции управления, в законодательстве все чаще и чаще встречается термин «ведомство».

Этот термин постепенно приобретает специальный смысл, отличный от того, который вкладывается в понятие «наркомат» или «министерство». Этому способствовала Сталинская Конституция СССР 1936 года, предоставившая Совету Народных Комиссаров СССР (ныне Совету Министров) право создавать при себе, в слу-

чае необходимости, специальные Комитеты и Главные Управления по делам хозяйственного, культурного и оборонного строительства (ст. 68, п. «е»).

С момента принятия Сталинской Конституции прошло 11 с лишним лет. За это время кроме Комитетов и Главных Управлений, предусмотренных Конституцией, появилось множество новых учреждений с разнообразными наименованиями: Управления (в 1939 году), Бюро (в 1941 году), Советы (в 1943 году), Объединения (в 1946 году) и другие органы, не получившие своего отражения в основном законе.

Конституция не содержит и самого термина «ведомство». Однако текущее законодательство обобщает и объединяет все разновидности создаваемых Советом Министров на основании п. «е» ст. 68 Конституции СССР учреждений в одном понятии — «ведомство». Например, Закон о пятилетнем плане восстановления и развития народного хозяйства СССР на 1946—1950 гг., принятый первой Сессией Верховного Совета СССР второго Созыва 18 марта 1946 г., гласит: «Поручить Совету Министров СССР: а) рассмотреть и утвердить пятилетние хозяйственные планы по отдельным министерствам и *ведомствам СССР* (подчеркнуто автором—А. С.) на основе принятого пятилетнего плана восстановления и развития народного хозяйства СССР»¹. Здесь, таким образом, законодатель совершенно определенно различает министерства и ведомства, разумая под последними все многообразие учреждений, создаваемых Советом Министров СССР на основе статьи 68 пункта «е» Конституции СССР.

Постановление Совета Министров СССР от 1 мая 1947 г. «О Комитете по изобретениям и открытиям при Совете Министров СССР» также говорит о министерствах и ведомствах, как о различных органах государственного управления².

Аналогичных актов, проводящих различие между министерством и ведомством, можно было бы привести значительно больше, но и этих примеров достаточно для указанной нами цели.

Понятие «ведомство», установленное законодательством СССР, стало в последние годы общепринятым понятием. Оно теперь употребляется не только в положительном праве, но и в юридической литературе, в прессе и в обычном словоупотреблении. И этим понятием охватывается многообразие ведомств — Комитетов, Главных управлений, Управлений, Комиссий, Советов и других аналогичных им учреждений, состоящих при Совете Министров СССР и Советах Министров Союзных и Автономных Республик.

В учебнике «Советское государственное право» для юридических вузов имеется специальный раздел, посвященный характеристике ведомств, наряду с разделом, характеризующим систему ми-

¹ «Съезды Советов РСФСР в восстановлении и резолюциях». Издание «Ведомостей Верховного Совета РСФСР», Москва, 1939 г., стр. 96.

² Акад. А. Я. Вышинский, «Проблема государственного управления» в трудах В. И. Ленина», журнал «Советское государство и право», 1940 г., № 4, стр. 4.

³ СЗ СССР, 1930 г., № 8, ст. 98.

¹ «Заседания Верховного Совета СССР» (первая сессия, 12 — 19 марта 1946 г.), stenографический отчет, стр. 433.

² Газета «Известия» от 1 мая 1947 г., № 103, стр. 1.

нистерств¹. Аналогичная оценка ведомства содержится также в учебнике «Советское государственное право» для руководящих советских работников² и в пособии для преподавателей по Конституции СССР³.

Наша центральная пресса совершенно определенно различает министерства и ведомства. Например, в газете «Известия» неоднократно говорилось специально о задачах министерств и ведомств⁴.

Профессор В. Н. Дурденевский в своих лекциях в Московском Государственном Университете по курсу административного права также употребляет термин «ведомство» в установленном нами понимании.

Наконец, научное совещание специалистов по административному праву, состоявшееся в апреле 1947 года в Институте Права Академии Наук СССР, в процессе обсуждаемых им проблем многократно употребляло понятие «ведомство», подразумевая под ним действующую при Совете Министров систему учреждений — Комитеты, Главные Управления, Управления, Комиссии, Советы и т. д.⁵.

Таким образом, в последнее время стало обычным и общепринятым разграничивать понятия ведомства и министерства⁶. Такое разграничение отнюдь не является малозначимым, техническим. Как мы покажем ниже, это разграничение понятий ведомства и министерства связано с различием организационно-политической формы этих двух видов органов советского государственного управления и имеет весьма важное практическое значение.

Прежде чем рассматривать черты различия ведомства и министерства, а также особенности, отличающие ведомства от учреждений, внешне сходных с ними, необходимо установить какой-либо предикат, которым можно было бы обозначить органы, создаваемые Советом Министров на основании пункта «е» статьи 68 Конституции СССР. Такой предикат мы находим в самом тексте названной статьи Конституции, которая гласит: Совет Министров Союза ССР образует при себе «в случае необходимости, *специальные*» (подчеркнуто автором—А. С.) Комитеты и Главные Управле-

ния... по делам хозяйственного, культурного и оборонного строительства»¹.

Так сложилось понятие «специальное ведомство». Предикат «специальное» имеет своим основанием действующую Конституцию. Термин «ведомство» возник на основе научного обобщения советской государственной практики.

Практика советского государственного управления, организаторско-творческого управления создала правовой институт специальных ведомств. Специальные ведомства призваны, наряду с министерствами, осуществлять самостоятельное руководство отраслями и сферами государственной жизни в СССР. Из 101 отрасли и сферы государственного управления СССР руководство 59 осуществляют общесоюзные и союзно-республиканские министерства, а 42 — специальные ведомства. Эти данные свидетельствуют о большом удельном весе специальных ведомств в общей системе органов государственного управления Союза ССР, о значительной роли, которую они играют во всех областях жизни советской страны².

Рассмотрим понятия отрасли и сферы государственного управления — поскольку этими отраслями и сферами руководят специальные ведомства (идея деления управления на отрасли и сферы принадлежит доценту В. Ф. Коток).

В обычном словоупотреблении под отраслью понимается: «Отдельная, самостоятельная часть какого-нибудь рода деятельности»³.

В праве — «отрасль государственного управления — это определенный комплекс общественных отношений, организуемых и руководимых в общегосударственном масштабе единой системой органов управления»⁴.

Отраслями государственного управления являются: управление высшим образованием, управление кинематографией, управление делами архитектуры, управление гражданским воздушным флотом, управление кислородной промышленностью и т. д. Руководство наиболее важными из них поручается министерствам, руководство остальными отраслями управления осуществляют специальные ведомства.

Типичной отраслью государственного управления ведомственного типа является, например, управление гражданским воздушным флотом. Рассмотрим правовое положение гражданского воз-

¹ Учебник «Советское государственное право» для юридических вузов, Москва, Юридгиз, 1947 г.

² Учебник «Советское государственное право» для руководящих советских работников, Москва, Юридгиз, 1947 г.

³ Конституция Союза ССР — пособие для преподавателей, Москва, Учитель, 1947 г., стр. стр. 39 и 60.

⁴ См. передовую статью газеты «Известия» от 4 марта 1947 г. под заголовком «Овладейте наукой управления», а также передовую той же газеты от 26 июля 1947 г. «Городскому хозяйству — мощную материальную базу».

⁵ См. стенограмму выступлений В. Ф. Котока, А. Е. Лулева, С. С. Студеникина и др.

⁶ Так же как в центре, так и в союзных и автономных республиках проводится такое же разграничение — в законодательстве, литературе, прессе и в обычном словоупотреблении.

¹ Конституция (Основной Закон) СССР, ст. 68, п. «е», издание Верховного Совета СССР, 1947 г., стр. 15.

² В союзных республиках, как, например, в РСФСР и УССР, количество отраслей государственного управления, руководимых специальными ведомствами, еще больше (50—55%), отсюда и более высокий удельный вес специальных ведомств в системе органов государственного управления союзных республик.

³ Толковый словарь русского языка, т. II, стр. 975, ОГИЗ, Москва, 1938 г.

⁴ Учебник «Основы советского государства и права», раздел III — «Основы административного права», стр. 242, Юридгиз, 1947 г.

душного флота и его роль в системе государственного управления СССР.

Согласно «Положению» о Главном управлении гражданского воздушного флота при Совете Министров СССР¹, утвержденному Правительством 9 июля 1946 г., на Главное управление гражданского воздушного флота («Аэрофлот») возложены следующие задачи: руководство деятельностью гражданской авиации СССР; развитие сети воздушных линий; организация и осуществление перевозок пассажиров, багажа, грузов и почты; обслуживание самолетов сельского, лесного и других отраслей народного хозяйства СССР; организация обслуживания самолетами гражданской авиации медико-санитарной службы и выполнение других возложенных Правительством на Аэрофлот задач. Таким образом, задачи Главного управления гражданского воздушного флота являются задачами важного общегосударственного значения.

Применительно к этим задачам, выполняемым указанной отраслью управления, и построен соответствующий аппарат. Центральный аппарат Аэрофлота состоит из 11 производственных управлений (эксплоатации, связи, международных воздушных сообщений и др.) и 15 функциональных отделов и секторов. На местах действуют 19 территориальных управлений (Белорусское, Волжское, Грузинское, Узбекское и др.), осуществляющих руководство этой отраслью в республиках, краях, областях и городах. Следовательно, аппарат управления гражданским воздушным флотом представляет собой единую систему органов государственного управления, действующих в общегосударственном масштабе.

Чтобы представить себе роль этой отрасли, значение аппарата управления Аэрофлота в экономической, политической и культурной жизни страны, приведем следующие данные.

Эта отрасль возникла в СССР в 1923 году. И уже в 1932 году общая протяженность авиационных линий в стране составляла свыше 30 тысяч километров, через пять лет она равнялась 93,4 тысячи километров, а в 1940 г.—138,7 тысячи. Аэрофлот имеет десятки аэропортов и аэровокзалов. Гражданская авиация сыграла в годы первых трех сталинских пятилеток большую роль в развитии народного хозяйства и культуры СССР.

В годы Великой Отечественной войны она обслуживала нужды фронта. За эти годы Гражданский воздушный флот налетал более 4,5 млн. часов. Только одна транспортная авиация перевезла свыше 2,300 тыс. пассажиров, а также около 300 тыс. тонн военных и стратегических грузов, медикаментов, почты. Летчики Гражданского воздушного флота совершили 40 тысяч полетов в тыл

¹ См. приложение № 2 к Постановлению Совета Министров СССР от 9 июля 1946 г. № 1510, опубликованное в приказе Начальника ГУГВФ № 226 от 18 июля 1946 г., п. 1.

врага, помогая партизанам, выполняя задания Верховного Главнокомандования.

После окончания Отечественной войны Гражданский воздушный флот немедленно вернулся к мирным делам, вновь встал на службу народному хозяйству. Уже в 1945 году транспортной авиацией было перевезено пассажиров почти в два раза больше, чем в 1940 году, а общий объем перевозок превзошел довоенный год почти в три раза.

В 1946 году санитарная авиация налетала около 16 млн. километров. Для оказания срочной медицинской помощи в глубинные пункты было осуществлено около 53.000 вылетов врачей и других специалистов. Эвакуировано в больницы на самолетах 16.700 больных. Самолеты перевезли 941 тонну медикаментов.

Гражданская авиация оказывает огромную помощь сельскому хозяйству в борьбе с вредителями. Общая площадь, подвергшаяся авиационно-химической обработке в 1947 году, исчисляется миллионами гектаров.

Самолеты гражданской авиации связывают дальние районы нашей страны с ее культурно-политическими и хозяйственными центрами. Они также связывают СССР с большинством стран земного шара.

Закон о пятилетнем плане восстановления и развития народного хозяйства СССР на 1946—1950 годы предусматривает увеличение сети воздушных линий до 175 000 километров, а размер пассажирских перевозок по сравнению с 1940 годом должен возрасти в 14 раз¹.

Из приведенных данных видно, что в некоторых случаях специальные ведомства, как например, Главное управление гражданского воздушного флота, руководят крупными и важными отраслями государственного управления. За границей для управления подобными отраслями нередко создаются специальные министерства; в Англии, например, существует особое Министерство гражданской авиации.

Некоторые специальные ведомства осуществляют руководство сферами государственного управления. Сфера государственного управления значительно отличается от отрасли управления².

¹ Эти данные приводятся: 1) в письме личного состава Гражданского воздушного флота И. В. Сталину, опубликованном в газете «Правда» за 19 августа 1945 г.; 2) в статье маршала авиации Ф. А. Астахова, опубликованной в газете «Известия» № 181 от 3 августа 1947 г. под названием «На службе народного хозяйства»; 3) в статье, опубликованной в газете «Правда» № 290 от 3 августа 1947 г. под заголовком «Авиация на службе народного хозяйства», а также в Законе о пятилетнем плане восстановления и развития народного хозяйства СССР на 1946—1950 гг.

² М. И. Калинин проводил различие между отраслями и сферами социалистического строительства, государственного управления (см. письмо М. И. Калинина избирателям Ленинградского избирательного округа, опубликованное в журнале «Советское государство и право» № 2, 1936 г., стр. 18).

В обычном словоупотреблении под сферой понимается: «область, место, пределы, в которых существует, действует, развивается, применяется что-нибудь»¹.

В праве—«Сфера государственного управления—это деятельность единой системы органов управления в общегосударственном масштабе, охватывающая все или многие отрасли государственного управления»².

Сферами управления являются, например, планирование, финансирование, стандартизация, метрология, государственный контроль и т. д. Органы государственного управления, ведающие сферами в центре и на местах, проникают своей деятельностью, в силу присвоенной им компетенции, во все или многие отрасли государственного управления.

Типичным примером сферы управления ведомственного типа является метрология. Руководство этой сферой государственной деятельности осуществляет Комитет по делам мер и измерительных приборов при Совете Министров СССР.

Согласно «Положению», этот Комитет «имеет своей основной задачей обеспечение однообразия верности и правильного применения мер и измерительных приборов во *всех отраслях народного хозяйства СССР*»³ (Подчеркнуто автором — А. С.).

В соответствии с этой основной задачей на Комитет по делам мер и измерительных приборов возлагается:

«Разработка и утверждение основных метрологических общесоюзных стандартов и утверждение разрабатываемых различными ведомствами стандартов мер и измерительных приборов, утверждение правил и инструкций по поверке и применению мер и измерительных приборов, *обязательных для всех учреждений, предприятий и организаций* (подчеркнуто автором — А. С.); руководство делом проверки и клеймения мер и измерительных приборов...»⁴.

Практически это руководство осуществляется путем проведения *ревизий мер и измерительных приборов... обследований* состояния измерительного хозяйства, техники производства и ремонта мер и измерительных приборов на предприятиях и в учреждениях⁵, а также путем *контроля* «за деятельностью ведомственных органов, осуществляющих надзор за мерами и измерительными приборами»⁶.

Таким образом, в целях выполнения задачи обеспечения однообразия верности и правильного применения мер и измерительных приборов по всем отраслям народного хозяйства СССР Пра-

вительство предоставило Комитету по делам мер и измерительных приборов широкие права—производство ревизий и обследований, а также осуществление контроля в области метрологии во всех отраслях народнохозяйственной жизни советского государства.

Своей контрольно-ревизионной и следственной деятельностью Комитет по делам мер и измерительных приборов проникает почти во все отрасли государственного управления. Этим он напоминает Министерство государственного контроля, тоже ведающее сферой государственного управления. Но в отличие от этого министерства, содержанием деятельности которого является преимущественно *общий контроль* (проверка всей работы того или иного органа), этот Комитет имеет право осуществлять лишь *специальный контроль* (проверку отдельной отрасли работы данного органа, т. е. соблюдения правил метрологии). Правда, Комитет по делам мер и измерительных приборов обладает и правами общего контроля, но этот вид контроля касается деятельности «ведомственных органов, осуществляющих надзор за мерами и измерительными приборами», а также и за деятельностью учреждений системы самого Комитета. Но этот вид контроля—скорее *внутренний*, являющийся необходимым элементом правильно организованного руководства, так как в задачу каждого руководителя вышестоящего органа входит систематическая проверка исполнения актов его нижестоящими органами.

Главной функцией Комитета является не внутренний контроль, присущий деятельности всякого органа, независимо от того, руководит ли он отраслью или сферой государственного управления, а внешний контроль, т. е. такой, который осуществляется органом, не входящим в данную систему (например, контроль Комитета по делам мер и измерительных приборов над деятельностью ОРСов всех министерств в части соблюдения ими правил метрологии и т. д.). Правом внешнего контроля обладает не всякий орган государственного управления, будь то орган министерского или ведомственного типа. Таким правом обладают лишь органы государственного управления, ведающие сферами деятельности—Министерство Госконтроля, Министерство финансов, Госплан, кредитные учреждения, специальные инспекции, Комитет Стандартов, Комитет по делам мер и измерительных приборов и другие.

Как функционируют органы государственного управления, ведающие сферами государственной жизни? Ответ на этот вопрос дает рассмотрение деятельности Комитета по делам мер и измерительных приборов при Совете Министров СССР. В составе центрального аппарата этого Комитета действует «Поверочный отдел, на который возлагается оперативное руководство и инспектирование поверочной работы местных органов Комитета и организация сети поверочных лабораторий»¹. Этот отдел состоит из 10

¹ Толковый словарь русского языка, т. IV, стр. 607, ОГИЗ, Москва, 1940 г.

² Учебник «Основы советского государства и права», раздел III.— «Основы административного права», стр. 242, Юридлит, 1947 г.

³ С. П. СССР, 1938 г., № 40, ст. 231, § 1.

⁴ Там же, § 2, п. «а» и «в».

⁵ Там же, § 2, п. «б».

⁶ Там же, § 2, п. «в».

¹ С. П. СССР, 1938 г., № 40, ст. 231, § 2, п. «Б».

инспекторов, каждый из которых действует на определенной территории государства.

Для осуществления контрольно-поверочной деятельности в союзных и автономных республиках, краях, областях и городах Комитет имеет своих уполномоченных соответственно при Советах Министров и исполкомах местных Советов депутатов трудящихся. В составе аппарата уполномоченных действует сеть государственных поверителей, производящих периодически поверку измерительного хозяйства всех учреждений и предприятий, расположенных на данной территории.

На предприятиях, производящих измерительные приборы, Комитет имеет постоянные контрольные пункты, которые независимо от заключения отделов технического контроля производят самостоятельные поверки и в случае соответствия выпускаемой продукции международному эталону ставят государственное клеймо, в противном же случае запрещают выпуск недоброкачественных измерительных приборов. Таким образом, Комитет координирует деятельность всего советского народного хозяйства в области метрологии. Эта сфера деятельности имеет огромное народнохозяйственное значение в условиях социалистической экономики, поскольку она устанавливает единообразие определенных элементов изделий всех видов производства.

Вот почему Правительство предоставило Комитету по делам мер и измерительных приборов широкие полномочия, в том числе право применения санкций. Согласно параграфу 12 «Положения» Комитету по делам мер и измерительных приборов и его уполномоченным предоставляется право налагать штрафы до 300 рублей на лиц, виновных в непредставлении мер и измерительных приборов для поверки в установленные сроки или в нарушении установленных правил о мерах и измерительных приборах». Кроме того, Комитет и его уполномоченные вправе привлекать к судебной ответственности злостных нарушителей правил метрологии, установленных Правительством.

Эти полномочия, а также принципы построения поверочного аппарата и методы его действия сходны с полномочиями и принципами деятельности Министерства государственного контроля.

Это министерство построено в соответствии с возложенными на него задачами контроля над учетом и расходованием денежных и материальных ценностей и проверки исполнения постановлений Правительства. Министерство государственного контроля имеет главных и старших контролеров и их помощников, которые осуществляют задачу контроля во всех министерствах и специальных ведомствах. На местах — на крупнейших предприятиях, железных дорогах, в военных округах, на флоте и т. д. — министерство имеет разветвленную сеть постоянных контролеров, независимых от руководителей проверяемых объектов. В случае обнаружения контролерами при обследовании или ревизии неправильных действий должностных лиц, причинивших ущерб государству, министр Го-

сударственного контроля имеет право произвести денежный начет на виновных. Кроме того, министерству предоставлено право налагать на таких лиц взыскания; ставить на вид, объявлять выговор, отстранять от должности. В случае, когда неправильные действия носят преступный характер, виновные привлекаются к уголовной ответственности. Таким образом, Министерство государственного контроля, так же, как и Комитет по делам мер и измерительных приборов при Совете Министров СССР, ведает сферой государственного управления, а потому проникает своей деятельностью во все отрасли государственной жизни.

Отраслями и сферами государственного управления руководят, как мы знаем, министерства и специальные ведомства, причем в их устройстве и полномочиях имеется, как отмечалось, значительное сходство. Однако в данной работе нас в большей степени интересуют различия между министерствами и специальными ведомствами, так как они наиболее рельефно очерчивают особенности правового положения специальных ведомств. Остановимся поэтому на характеристике указанных различий. Они выясняются при следующем сравнении министерства и специальных ведомств¹.

1) *Министерства образуются Верховным Советом СССР*, а в период между сессиями — его Президиумом, с последующим внесением на утверждение Верховного Совета, между тем, как *специальные ведомства образуются на основании пункта «е» статьи 68 Конституции СССР Советом Министров СССР*².

2) *Министр назначается Верховным Советом СССР*, а в период между сессиями — его Президиумом. В отличие от этого *руководитель специального ведомства назначается Советом Министров СССР*.

¹ Из этого сравнения мы исключаем специальные ведомства министерского типа, названные профессором В. Н. Дурденевским — *регулярными ведомствами*. Они получили такое наименование потому, что основы их правового положения регулируются самой Конституцией. К таким ведомствам относятся: Государственный Плановый Комитет и Комитет по делам Искусств при Совете Министров СССР. В союзных и автономных республиках регулярными ведомствами являются: Комитет по делам культурно-просветительных учреждений, Государственная Плановая Комиссия, Дорожное управление и другие, приравненные по своим правам к Министерствам и состоящие при Советах Министров союзных и автономных республик. Изучение этих ведомств, не отличающихся по своему правовому положению от Министерств, не является предметом нашего исследования.

² Государственная практика знает, однако, отдельные исключения из этого правила. Так, например, 2 ноября 1942 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР была образована при Совнаркомом СССР «Чрезвычайная Государственная Комиссия по установлению и расследованию злодеяний немецко-фашистских захватчиков и их сообщников и причиненного ими ущерба гражданам, колхозам, общественным организациям, государственным предприятиям и учреждениям» (Ведомости Верховного Совета СССР, 1942 г., № 40). Это было вызвано чрезвычайными обстоятельствами военного времени и необходимо было придать данному органу особое государственно-политическое значение. Причем основы правового положения этой комиссии и персональный состав ее были установлены этим же Указом, а утверждение «Положения» было поручено СНК СССР (п. 5).

3) Министерство образуется (преобразуется или упраздняется), а министр назначается или освобождается от должности *Законом Верховного Совета или Указом его Президиума. Специальное же ведомство образуется (преобразуется или упраздняется) актом управления — постановлением Совета Министров СССР¹. Точно так же актом управления назначается или освобождается от должности руководитель специального ведомства.*

Сообразно с этим различается характер ответственности министерств и специальных ведомств.

Министр несет *повышенную* по сравнению с руководителями специальных ведомств *политическую и юридическую ответственность* за свою деятельность. Он ответственен *непосредственно перед высшим органом государственной власти* — Верховным Советом, а в период между сессиями — перед Президиумом Верховного Совета. Понятно поэтому, что Верховный Совет и его Президиум в свою очередь несут морально-политическую ответственность за деятельность министра СССР перед народом. И если к министру СССР обращен запрос депутата Верховного Совета СССР, министр обязан лично дать, в установленном Конституцией порядке, устный или письменный ответ на запрос депутата.

В ином положении находится специальное ведомство и его руководитель. *Руководитель специального ведомства подотчетен* в своей деятельности и несет ответственность за руководимое им ведомство *непосредственно перед Советом Министров СССР*. Поэтому на интерpellации депутатов Верховного Совета СССР отвечает не руководитель специального ведомства, а Совет Министров СССР. Правительство несет политическую ответственность за деятельность руководителя специального ведомства, который им назначен и ему подотчетен.

Различный порядок назначения министра и руководителя специального ведомства налагает свой отпечаток на их полномочиях. *Во главе министерств стоят члены правительства* — министры, входящие в состав Совета Министров *с правом решающего голоса*. Между тем, как установила практика советского строительства, *руководители специальных ведомств* пользуются в Совете Министров СССР *правом совещательного голоса*. Это различие является определяющим для правового положения министерств и специальных ведомств.

Министр во время заседания Правительства практически *решает* (своим участием в голосовании) обсуждаемые вопросы, между тем, как *руководитель специального ведомства может лишь*

¹ Исключенье составляют случаи преобразования специального ведомства СССР в Министерство СССР. В этих случаях дается Указ Президиума Верховного Совета СССР с последующим представлением на утверждение Верховного Совета СССР. В некоторых же случаях сам Верховный Совет СССР принимает закон о преобразовании специального ведомства в министерство (например, Закон о преобразовании Комитета по Заготовкам при СНК СССР в Наркомзат СССР и др.).

высказать свое мнение по тому или иному вопросу. Министр, как правило, всегда присутствует на заседаниях Правительства, а руководитель специального ведомства участвует в заседаниях лишь при условии специального приглашения его на эти заседания.

Отсюда ясно, что министр всегда имеет возможность непосредственно в заседаниях Совета Министров отстаивать интересующее его решение, в то время как руководитель специального ведомства не в такой степени и не всегда имеет такую возможность.

В ряде случаев он получает уже готовое решение и может лишь входить в Совет Министров с представлением о его пересмотре.

Министры пользуются более широкими правами, чем руководители специальных ведомств. В конечном счете это различие следует объяснить двумя условиями: *министерствам поручается руководство более важными отраслями и сферами государственного управления, специальным ведомствам — менее важными; министерства в отличие от специальных ведомств несут повышенную политическую ответственность*. Вот почему, например, Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19 октября 1940 г. «О порядке обязательного перевода инженеров, техников, мастеров, служащих и квалифицированных рабочих с одних предприятий и учреждений в другие»¹ предоставляет *только* «Народным Комиссарам Союза ССР право переводить в обязательном порядке инженеров, конструкторов, техников, мастеров, чертежников, бухгалтеров, экономистов, счетно-финансовых и плановых работников, а также квалифицированных рабочих с одних предприятий в другие, независимо от территориального расположения предприятий и учреждений» (ст. 1 Указа).

Постановлением Совета Народных Комиссаров Союза ССР № 1795 от 1 июля 1941 г. «О расширении прав народных комиссаров СССР в условиях военного времени»² опять-таки предоставляло *только* наркомам СССР широкие полномочия «в целях обеспечения своевременного и быстрого решения оперативных вопросов, связанных с выполнением в условиях военного времени возложенных на народные комиссариаты Союза ССР задачи, в первую очередь, выполнением планов производства и строительства»³. В частности, по этому постановлению Народные Комиссары могут самостоятельно распределять и перераспределять материальные ресурсы наркомата, в том числе излишки материалов и оборудования, между отдельными предприятиями в соответствии с ходом выполнения плана и поступлением материалов по выделенным наркомату фондам. Наркомам СССР предоставлено право допу-

¹ «Ведомости Верховного Совета СССР», 1940 г., № 42.

² «Сборник руководящих материалов и консультаций по строительству», 1941 г., № 8, стр. 2.

³ Это постановление продолжает, в основном, действовать и по настоящее время.

скасть отступления от утвержденных проектов и смет строительства, разрешать пуск в эксплуатацию строящихся предприятий и их отдельных частей, не ожидая для этой цели постановления Правительства СССР.

Приведенные примеры достаточно ясно показывают различие в правовом положении специальных ведомств и министерств. Это значит, что необходимо различать, с одной стороны, отрасли и сферы государственного управления *министерского типа*, а с другой стороны, отрасли и сферы государственного управления *ведомственного типа*.

Затем, специальные ведомства должны быть отличаемы от органов аналогичных наименований (Главных управлений, Управлений и т. д.), входящих в состав различных министерств.

Главные управления, Управления и другие подразделения министерств представляют собою органы, *содействующие* министрам в выполнении возложенных на них задач. Они не играют вполне самостоятельной роли в государственном управлении¹.

Для подтверждения сказанного рассмотрим правовые основы взаимоотношений главных управлений Министерства Легкой промышленности СССР и главных управлений министерств легкой промышленности союзных республик. Согласно «Положению» об этом Министерстве² указания начальников главных управлений Министерства Легкой промышленности СССР, даваемые начальникам соответствующих управлений министерств легкой промышленности союзных республик, имеют силу лишь в том случае, если эти указания не противоречат приказам Министра Легкой промышленности СССР, а также Министра Легкой промышленности союзной республики или если эти указания им не приостановлены.

Из сказанного видно, что деятельность главных управлений министерств носит характер содействующей деятельности, что эти органы лишены самостоятельной власти и обязаны действовать в соответствии с волей министров.

Специальные ведомства, наоборот, являются решающими органами³, самостоятельно распоряжающимися вверенными им Со-

¹ Начальники указанных органов, как правило, назначаются и смещаются приказами Министра. Положения о них также утверждаются Министром. Начальники этих подразделений министерств несут ответственность за свою деятельность перед Министром или его заместителями и т. д. Напротив, руководители специальных ведомств назначаются и смещаются, как уже указывалось, Советом Министров, которому они подотчетны в своей деятельности. «Положения» о них также утверждаются Советом Министров и т. д.

² См. сборник приказов Наркомлегпрома СССР за 1938 г., № 41.
³ Н. М. Коркунов делит органы государства на *решающие* и *содействующие*. «Одни решают, как именно распорядиться вверенной им функцией власти, другие — только содействуют так или иначе решающим» («Лекции по общей теории права», С. Петербург, 1909 г., стр. 249—250). С точки зрения Коркунова в министерствах решающим органом является сам Министр, содействующими органами — департаменты министерства. Данная классификация органов может быть применима и к советскому государственному аппарату.

ветом Министров полномочиями по руководству отраслями и сферами Государственного Управления. Специальные ведомства сами имеют в своем составе содействующие органы, напоминающие одноименные подразделения министерств.

В отличие от подразделений министерств в составе аппарата специальных ведомств, именуемых главными управлениями, не бывает одноименных структурных подразделений (Главных Управлений). Это, очевидно, объясняется тем, что некоторые из специальных ведомств сами носят такое наименование (Главных Управлений). Точно такое же положение наблюдается в специальных ведомствах, именуемых Управлениями, Советами, Комиссиями, или Бюро, — здесь отсутствуют одноименные с этими ведомствами подразделения.

Однако в составе подразделений некоторых других специальных ведомств, именуемых Комитетами, имеются Главные Управления. К числу таких специальных ведомств относится, например, Комитет по делам архитектуры при Совете Министров СССР.

Среди подразделений других комитетов (Комитета по радиодиффузии и радиовещанию¹ и Комитета по делам физической культуры и спорта²) главных управлений не существует. Там имеются управления, отделы, группы и бюро.

И, наконец, специальные ведомства должны быть *отличаемы* от вспомогательных правительственных учреждений, внешне сходных со специальными ведомствами и имеющих одинаковые с ними наименования — *от временных комиссий* при Совете Министров СССР.

Время от времени Правительство, в случае необходимости, образует, в помощь себе, всевозможные комиссии для разработки и подготовки законопроектов, положений, заключений и других актов, а также проведения важных мероприятий, требующих привлечения к этому делу специалистов различных областей знаний и руководящих работников центрального государственного аппарата.

К такого рода учреждениям относится «Комиссия для установления единой орфографии и пунктуации русского языка»³. В ее составе — пятнадцать человек специалистов и представителей заинтересованных министерств и ведомств. Срок полномочий этой комиссии был первоначально определен в пять месяцев.

В 1946 г. Правительством созданы комиссии: для подготовки проектов уголовного и уголовно-процессуального кодексов СССР, для подготовки проектов Гражданского и Гражданского процессуального кодексов СССР, для подготовки проекта Основных начал в области просвещения и др.

¹ С. З. СССР, № 70, ст. 421.

² С. П. СССР, № 7, ст. 309.

³ С. П. СССР, 1939 г., № 44, ст. 337 (Комиссия возобновила свою деятельность на основании постановления Правительства от 1 марта 1947 г.).

Известны и такие Комиссии и Комитеты, как например, Правительственная комиссия по приему пусковых объектов завода «Запорожсталь»¹. Правительственный Комитет по проведению празднования 800-летия города Москвы² и другие.

Такого рода вспомогательные, подготовительные комиссии и комитеты временного характера, являющиеся тематическими и выполняющими разовые оперативные задания Правительства, не создают отрасли государственного управления. Эти комиссии не имеют «Положения», их руководители приглашаются на заседания Правительства лишь во время заслушивания докладов о проделанной работе, они перестают действовать после выполнения своей задачи, аппарат, как правило, у них отсутствует и т. д. Все это отличает названные временные органы от специальных ведомств, образуемых на основании п. «е» ст. 68 Конституции СССР.

Таковы особенности и основные черты правового положения специальных ведомств.

Суммируя изложенное, можно дать следующее *определение специального ведомства*:

Специальными ведомствами являются центральные органы государственного управления, образуемые Советом Министров и ему подчиненные, осуществляющие на всей или части территории государства руководство не входящими в систему министерств отдельными отраслями и сферами государственной жизни в пределах установленной для них Правительством компетенции и в строгом соответствии с законами.

¹ См. «Правду» № 167 от 1 июля 1947 г., стр. 1.

² См. «Известия» № 192 от 16 августа 1947 г., стр. 1.