

22. Там же, 1970, № 15.
23. Там же, 1972, № 26.
24. Там же, 1973, № 18.
25. Там же, 1973, № 20.
26. Там же, 1973, № 11.
27. Там же, 1973, № 15.
28. Там же, 1973, № 40.
29. «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1962, № 3.
30. Законодавство про адміністративну відповідальність. Київ, Політвидав України, 1969. 340 с.
31. Сборник законодательных актов об административной ответственности. Минск, «Беларусь», 1970. 323 с.
32. Сборник законодательных и нормативных актов об административной ответственности. М., Изд-во «Правда», 1972. 318 с.
33. СП СССР, 1963, № 1.
34. Там же, 1963, № 19.
35. Там же, 1968, № 1.
36. Там же, 1969, № 18.
37. Там же, 1970, № 9.
38. Там же, 1971, № 12.
39. Там же, 1972, № 16.
40. Там же, 1974, № 19.
41. Там же, 1974, № 12.
42. СП УССР, 1961, № 4.
43. Там же, 1962, № 1.
44. Там же, 1962, № 5.
45. Там же, 1962, № 7.
46. Там же, 1962, № 9.
47. Там же, 1963, № 7.
48. Там же, 1963, № 10.
49. Там же, 1964, № 5.
50. Там же, 1964, № 4.
51. Там же, 1964, № 8.
52. Там же, 1968, № 3.
53. «Учен. зап. Вsesоюз. науч.-ислед. ин-та сов. законодательства». Вып. 5. М., 1965. 250 с.

Н. Н. Страх ов, д-р юрид. наук
ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ КОНФЕДЕРАЦИИ

Теоретическому анализу понятия конфедерации в нашей юридической литературе отводится незначительное место. Обычно, рассматривая формы государственного устройства, авторы выделяют унитарное, или единое, и федеративное, или сложное, государство. Унитарное государство характеризуется полным политическим единством, наличием общих для всей страны высших органов власти и управления [см.: 10, с. 78]. Федеративное государство — это «соединенное, союзное государство, т. е. государство сверх и наряду с теми, которые входят в его состав» [10, с. 78]. Следовательно, оно состоит из нескольких государств или государственных образований, располагающих своими законодательными, исполнительными и, как правило, судебными органами [см.: 8, с. 239]. Вследствие этого в федеративном государстве осуществление государственного суверенитета распределено между высшими органами власти для всей страны и высшими органами власти государств, входящих в федерацию [см.: 9, с. 54; 11, с. 74—75].

Что касается конфедерации, то она упоминается в таких случаях лишь как противопоставление федеративному государству. От федерации, являющейся союзным государством, надо отличать конфедерацию, представляющую собой союз государств, — таков исходный пункт в определении сущности конфедерации [см.: 8, с. 240; 11, с. 75]. Развивая это положение, авторы указывают, что постоянный союз государств в виде конфедерации создается для «определенных целей», и поэтому его органы ведают строго определенными вопросами. В качестве целей в большинстве случаев они называют внешнеполитические и военные [см.: 8, с. 240; 14, стб. 861], хотя иногда этот перечень значительно расширяется включением дипломатических, экономических и др. [см.: 11, с. 75]. Во всех остальных вопросах государства члены конфедерации сохраняют независимость. Таким образом, конфедерация чаще всего определяется как «союз государств, сохраняющих свою независимость и объединяющихся лишь для координации действий в определенных целях, преимущественно внешнеполитических и военных» [14, стб. 861].

Стремясь расширить это определение, сделав его более конкретным, ученые обычно выделяют дополнительные признаки, отличающие конфедерацию от федерации. Отмечают, например, специфику работы органов конфедерации: их решения «принимаются по принципу единогласия, подлежат осуществлению только с согласия органов власти соответствующего государства» [13, с. 78] и «вступают в силу после их ратификации всеми или квалифицированным большинством членов конфедерации» [8, с. 240], субъекты конфедерации обладают правом «отмены акта, принятого органом конфедерации» [12, с. 224] и т. д. Иногда подчеркивают отсутствие у конфедерации единой территории, так как «здесь имеются территории отдельных государств, вступивших в союз», единого гражданства, поскольку сохраняется гражданство каждого отдельного государства [см.: 12, с. 223]. Указывают, что в конфедерации нет единых вооруженных сил и единой налоговой системы [см.: 13, с. 78]. Финансовые средства конфедерации складываются из взносов входящих в нее государств. В качестве особенностей называют и правовую форму закрепления государственных связей: создание федерации оформляется конституцией, а конфедерации — заключением договора между государствами [см.: 12, с. 223].

Включение в понятие конфедерации такого рода признаков, отличающих ее от федерации, хотя и расширяет значительно само определение, но все же оставляет много неясного, не дает четкого ответа на ряд существенных вопросов:

1. Можно ли рассматривать конфедерацию как государственное образование, наиболее слабую форму государственного союза? В литературе высказаны самые разнообразные мнения. Одни авторы считают конфедерацию непрочным государственным образованием [см.: 9, с. 54], предшественником, как правило, федерации [см.: 13, с. 78]. Другие же — отмечают, что это не государственный, а, скорее, международно-правовой союз [см.: 15, с. 56], международно-

правовое объединение, так как новое государство здесь не образуется [см.: 12, с. 223].

2. В чем заключается специфика структуры и порядка формирования органов конфедерации?

3. Каковы цели создания конфедерации: военные и внешнеполитические или экономические? В чем содержание конфедерации?

Вопросы эти постоянно возникают в процессе исторических исследований, при характеристике тех или иных связей и взаимоотношений между государствами. Наглядным примером могут служить разногласия в оценке Статей конфедерации США 1781 г. В одном случае их рассматривают как международно-правовой договор об образовании союза тринадцати независимых штатов, так как только с принятием конституции США 1787 г. было создано единое союзное государство [см.: 15, с. 56—57]. В другом — утверждают, что США уже с 1776 г. начали существовать самостоятельно в качестве нового государства — республики с конфедеративным устройством [см.: 16, с. 524, 528]. Различно определяют хронологические рамки существования конфедерации в США: 1776—1787 гг., 1781—1787 гг., 1781—1789 гг. и т. д. [см.: 12, с. 223; 13, с. 78; 14, стб. 861]. Совершенно по-разному излагают в литературе и переход от конфедерации к федерации в США. И это не случайно. Ведь если строго следовать приведенному выше определению конфедерации, то придется признать, что вплоть до 1789 г. или даже до 1791 г. единого самостоятельного государства в виде Соединенных Штатов Америки не существовало, а были лишь отдельные штаты — Пенсильвания, Виргиния, Нью-Гемпшир и др., вступившие в международно-правовой союз.

Неясности возникают и при изучении истории Швейцарии, бывшей до 1848 г. конфедерацией.

Чтобы разрешить такого рода противоречия, следует, очевидно, обратиться к истории наиболее известных конфедераций, определить их сущность и своеобразие, а затем сопоставить теоретические определения с конкретно-историческим материалом.

Какие же конфедерации встречались в истории? К их числу обычно относят: Швейцарию (1291—1798 гг. и 1815—1848 гг.), Республику Соединенных Провинций (1579—1795 гг.), возникшую в ходе нидерландской буржуазной революции XVI в., Германский союз (1815—1866 гг.), Соединенные Штаты Америки (1776—1787 гг.). Иногда называют еще Рейнскую конфедерацию (1254—1350 гг.) и Ганзейскую Лигу (1367—1669 гг.). Рассмотрение этого перечня показывает, что конфедерация была свойственна феодальной эпохе и началу капитализма. То, что основные черты конфедерации сложились в условиях феодализма, и предопределило ее сущность.

Наглядное представление о содержании конфедерации в условиях феодального общества дает история Швейцарии. Здесь основание конфедерации положил договор 1291 г. трех кантонов Швейцарии, представители которых в 1307 г. поклялись быть верными союзу в совместной борьбе против австрийского владычества. Ко-

личественный рост членов союза не менял его сущности. Вплоть до середины XIX в. Швейцария представляла собой пестрый конгломерат суверенных кантонов, связанных лишь внешнеполитическими интересами. В соответствии с союзной конституцией 1815 г. во главе находился Союзный сейм, собиравшийся поочередно в трех главенствующих кантонах. В нем были представители 22 суверенных кантонов с императивными мандатами. Слабость Союзного сейма и суверенность кантонов все больше вступали в противоречие с потребностями развивающейся буржуазии. Конфедерация в этих условиях превращалась в оплот феодально-патриархальных порядков. «Суверенность кантонов, наиболее подходящая политическая форма для *старой* Швейцарии,— писал Ф. Энгельс,— стала для буржуа тяжелыми оковами» [1, с. 465]. Пересмотр союзной конституции в 1848 г. обеспечил верховенство центральной власти [см.: 1, с. 464], превратив Швейцарию в федеративную республику, создал условия для успешного экономического развития страны.

Подобную роль играл и Германский союз, созданный в 1815 г. В его состав вошли 34 независимых государства и 4 вольных города. Членами Германского союза были и три иностранных монарха — английский, голландский и датский короли — в качестве владетелей (соответственно) Ганновера, Люксембурга и Гольштейна. Это была конфедерация государств, между которыми не было органической связи. Органом Германского союза являлся Союзный сейм, который состоял из представителей государств, назначаемых исключительно правительствами. Равенства между членами союза не было. На пленарных заседаниях они располагали различным количеством голосов. Председательствовал на собраниях союза австрийский делегат. Союзный сейм не обладал реальной властью, его решения практически не были обязательны для членов союза. Германский союз не имел ни единого законодательства, ни собственных вооруженных сил, ни общих финансов, ни общего дипломатического представительства. Основная его цель — сплочение правительств германских государств для подавления революционно-го и национально-освободительного движения.

Анализ этих наиболее крупных и развитых феодальных конфедераций раскрывает их основную черту. В условиях феодализма, когда не было экономических связей и экономического объединения, конфедерация вынуждена была ограничиваться внешнеполитическими или военными целями, а в силу этого ее органы не могли располагать прямой властью над вполне самостоятельными государствами или государственными образованиями, вступившими в подобное объединение. И принятое ныне определение конфедерации вполне соответствует характеру этих феодальных объединений. В тех условиях конфедерация действительно представляла собой союз государств, объединяющихся лишь для координации своих действий в определенных (внешнеполитических или военных) целях.

Несоответствие данного определения реальной действительности обнаруживается применительно к конфедерациям, существовав-

шим на ранней стадии развития капитализма (Нидерланды XVI—XVIII вв., США). Конфедеративная форма межгосударственных связей в новых условиях приобрела многие новые черты по сравнению с феодальными союзами. Поэтому определение, принятое в нашей литературе, не отражает полностью их содержания.

В этом смысле очень показателен анализ Статей конфедерации США 1781 г. [см.: 7, с. 171—178]. Стремление штатов сохранить только что завоеванную независимость, расхождение и недоверие между северными и южными штатами — все это отразилось на характере названного документа. Внешне этот союз принял форму прежних феодальных конфедераций. Штаты сохраняли «свое верховенство, свою свободу и независимость, равно, как всю власть, всю юрисдикцию и все права, которые не предоставлены этой конфедерацией Соединенным Штатам, собравшимся на конгресс» (ст. II). Верховным органом конфедерации считался конгресс, состоявший из делегаций тринадцати штатов, ежегодно избираемых законодательными собраниями штатов. В период между сессиями конгресса делами союза ведал комитет штатов, в состав которого входило по одному делегату от каждого штата (ст. V, IX). В то же время конгрессу принадлежало «исключительное право разрешать вопросы касательно войны и мира», только конгресс имел право отправлять и принимать послов, заключать трактаты и союзы, назначать всех должностных лиц сухопутной армии, находящейся на службе Соединенных Штатов (кроме полковых офицеров), назначать всех должностных лиц для военного флота, руководить военными действиями, делать займы от имени Соединенных Штатов и т. д. (ст. IX). Кроме этого, конгрессу было предоставлено исключительное право «устанавливать норму для весов и мер во всех Соединенных Штатах», учреждать и регулировать почтовые сообщения между различными штатами (ст. IX). Жители каждого штата имели право свободно въезжать в другие штаты и выезжать, пользоваться там наравне с местными жителями промышленными и торговыми привилегиями (ст. IV). Следовательно, конгрессу были предоставлены весьма большие полномочия. Трудности заключались в ином. Конгресс не имел достаточно сильных органов для исполнения его решений и принуждения штатов их выполнять. У конгресса не было средств для проведения намеченных мероприятий, серьезно сказывалось отсутствие единой союзной денежной системы и т. д. Но несмотря на все эти слабости, конфедерация США представляла собой форму государственно-правового союза, шаг по пути создания союзного государства.

Таким образом, можно сделать некоторые выводы.

1. Конфедерация существовала и в период феодализма, и на ранней стадии развития капитализма. Но ее основные черты сложились в условиях феодального общества. Это и предопределило особенности конфедерации, в частности, отсутствие социально-экономических связей в таком союзе.

2. Имеется определенное своеобразие в структуре и порядке формирования органов конфедерации. По замечанию Ф. Энгельса,

одно из отличий союзного государства от унитарного заключается в том, что в первом «рядом с народной палатой существует палата представителей от государств, и в ней каждый кантон голосует как таковой, независимо от того, велик он или мал» [2, с. 239]. Но в таком случае можно сказать, что в конфедерации создается только одна палата — палата представителей от государств. Эта черта становится хорошо заметной при переходе от конфедерации к федерации. Превращение, например, Швейцарии в 1848 г. в федерацию отразилось в структуре союзных органов. Вместо существовавшего ранее Союзного сейма были созданы две палаты: Национальный совет, избираемый населением, и Совет кантонов — несколько подновленный по сути Союзный сейм периода конфедерации.

3. Основная сфера деятельности конфедерации, ее содержание — военное дело и внешняя политика. В силу этого конфедерация лишь частично объединяет деятельность входящих в ее состав государств. Поэтому даже в условиях буржуазного общества конфедерация могла обеспечить только очень слабое единство своих составных частей.

Основываясь на этих положениях, можно определить конфедерацию следующим образом. Конфедерация — одна из форм межгосударственных связей. В условиях феодализма она представляет собой постоянный союз государств для координации внешнеполитической и военной деятельности. В условиях буржуазного общества — становится одной из первоначальных форм государственно-правового объединения. Содержание конфедерации — военное дело и внешняя политика. Конфедеративные органы формируются только из представителей государств, входящих в этот союз. Уделяя должное внимание конфедеративной форме (структуре и порядку формирования союзных органов), следует признать, что определяющее значение имеет содержание конфедерации. Лишь при таком подходе появляется возможность уяснить характер союзных отношений между государствами, определить сущность различного рода государственных союзов.

С этой точки зрения интересно рассмотреть историю сотрудничества и объединения советских республик, выяснить характер связей, существовавших между ними до образования СССР.

Можно ли оценивать их в качестве конфедеративных, допускать существование в какое-то время конфедерации советских республик [см.: 17, с. 3, 6, 47—48]? Нет, потому что с первых дней существования советских республик их связи выходили далеко за рамки конфедеративного союза, имея в своей основе тесное хозяйственное сотрудничество. Уже в «первые послеоктябрьские годы, — отмечал товарищ Л. И. Брежнев, — сложился тесный политический, военный, хозяйственный, дипломатический союз всех существовавших тогда советских республик» [5, с. 5].

В июне 1920 г. В. И. Ленин характеризовал связи между советскими республиками как федеративные, подчеркивая, что федерация уже на практике обнаружила свою целесообразность [см.: 3, с. 164]. Поэтому В. И. Ленин возражал против употребления наряду

с понятием «федерация» понятия «конфедерация» как формы взаимоотношений советских социалистических республик. Он писал: «Федеративное объединение — как форма перехода к полному единству.

Опыт РСФСР: конкретный учет содержания федерации (железные дороги, почта, военное дело, народное хозяйство и пр.)» [4, с. 438]. А позже, в период образования СССР, В. И. Ленин решительно выступил против ошибочной тенденции — ограничиться чем-то вроде конфедерации, не создавая единых общегосударственных органов, наделенных большими полномочиями.

Характерным примером может служить и история объединения советских республик Закавказья.

12 марта 1922 г. на полномочной конференции представителей советских республик Азербайджана, Армении и Грузии был подписан союзный договор [см.: 6, с. 358—359] о том, что они «вступают между собой в тесный военный, политический и экономический союз». В соответствии с этим договором высшей властью союза являлась Полномочная конференция представителей, избираемых в равном числе правительствами Азербайджана, Армении и Грузии (ст. 1), а его исполнительным органом — Союзный Совет, члены которого избирались и отзывались конференцией (ст. 2). Таким образом, по своей структуре и способу формирования органы этого союза внешне напоминали конфедеративную форму. Однако по содержанию союза здесь совершенно отчетливо проявились характерные черты федерации. В ведение Союзного Совета переходили не только военные дела и иностранная политика, но также финансы, внешняя торговля, пути сообщения, народная связь, борьба с контрреволюцией и руководство экономической политикой на территориях договаривающихся республик (ст. 3). В связи с этим в республиках, которые подписали союзный договор, соответствующие народные комиссариаты (за исключением ЧК) упразднялись. При Союзном Совете на правах постоянной комиссии был создан также Высший Экономический Совет для руководства экономической политикой республик и установления единого для них хозяйственного плана (ст. 6, 8). Все это говорит о том, что определение данного союза в качестве федеративного полностью соответствует сущности этого объединения.

Следовательно, отношения между советскими республиками уже с момента их появления складывались как федеративные, завершившись в 1922 г. созданием СССР — единого союзного государства.

Возникает, наконец, и такой вопрос: исчерпала ли себя конфедерация, возможно ли ее появление в будущем? В настоящее время конфедеративных объединений нет. Но для стран, освободившихся от колониальной зависимости, где в силу тех или иных обстоятельств нет пока еще условий для установления прочного единства, конфедерация может оказаться перспективной формой как первый шаг на пути их объединения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Энгельс Ф. Движения 1847 года.— Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 4, с. 460—470.
2. Энгельс Ф. К критике проекта социал-демократической программы 1891 года.— Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 22, с. 227—243.
3. Ленин В. И. Первоначальный набросок тезисов по национальному и колониальному вопросам.— Полн. собр. соч. Т. 41, с. 161—168.
4. Ленин В. И. Материалы ко II конгрессу Коммунистического Интернационала.— Полн. собр. соч. Т. 41, с. 437—461.
5. Брежнев Л. И. О пятидесятилетии Союза Советских Социалистических Республик. М., Политиздат, 1972. 64 с.
6. История Советской конституции (в документах). 1917—1956. М., Госюриздат, 1957. 1046 с.
7. Конституции и законодательные акты буржуазных государств (XVII—XIX вв.). Сборник документов. М., Госюриздат, 1957. 587 с.
8. Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Основные институты и понятия. М., «Юрид. лит.», 1970. 624 с.
9. Основы теории государства и права. М., «Юрид. лит.», 1971. 406 с.
10. Теория государства и права. М., Изд-во Моск. ун-та, 1972, 531 с.
11. Теория государства и права. М., «Юрид. лит.», 1974. 664 с.
12. Советское государственное право. М., «Юрид. лит.», 1975. 576 с.
13. Большая Советская Энциклопедия. Изд. 3-е. Т. 13. М., «Сов. Энциклопедия», 1973. 608 с.
14. Советская историческая энциклопедия. Т. 7. М., «Сов. Энциклопедия», 1965. 1022 стб.
15. История государства и права зарубежных стран. Т. II. М., «Юрид. лит.», 1969. 488 с.
16. Всемирная история. Т. V. М., Изд-во социально-экон. лит., 1958. 782 с.
17. Палиенко Н. И. Конфедерации, федерации и Союз Социалистических Республик. Гос. изд-во Украины, 1923. 72 с.

А. Д. Постовой, канд. юрид. наук

РАЗВИТИЕ УКРАИНСКОГО СОВЕТСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОРГАНАХ ДОЗНАНИЯ

Полное искоренение преступности в СССР — одна из задач, поставленных Программой КПСС. «Уважение к праву, к закону, — говорил Л. И. Брежнев в Отчетном докладе на XXIV съезде КПСС, — должно стать личным убеждением каждого человека. Это тем более относится к деятельности должностных лиц. Любые попытки отступления от закона или обхода его, чем бы они ни мотивировались, терпимы быть не могут. Не могут быть терпимы и нарушения прав личности, ущемление достоинства граждан. Для нас, коммунистов, сторонников самых гуманных идеалов, это — дело принципа» [2, 8].

Огромную роль в разрешении этих задач призваны сыграть органы, ведущие борьбу с преступностью, прежде всего, суд, прокуратура, следственный аппарат и органы дознания. В обеспечении эффективности их деятельности важное значение имеет научная разработка различных сторон организации и процессуальных форм расследования и рассмотрения уголовных дел. Советская юридическая наука в настоящее время получила широкое развитие. Между тем еще недостаточно внимания уделяют в научных исследованиях проблемам организации и деятельности органов дознания в то время как к их компетенции отнесено не только предваритель-