

34
А-1

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ М. В. ЛОМОНОСОВА

Юридический факультет

На правах рукописи

А. П. АЛЕХИН

УПРАВЛЕНИЕ
ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫМ ТРАНСПОРТОМ
В СССР

Автореферат диссертации
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

ИЗДАТЕЛЬСТВО МОСКОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

1968

Транспорт в условиях социалистического планового хозяйства, и особенно в нашей стране в силу ее обширной территории, имеет огромное государственное значение. Он связывает в единое целое промышленность и земледелие Советского Союза, стимулирует производство, содействует правильному географическому размещению производительных сил, способствует сближению и развитию культуры народов многонационального советского государства, облегчает управление государственными и общественными делами, а также имеет большое военно-стратегическое значение. В программе Коммунистической партии Советского Союза указывается, что рост народного хозяйства потребует ускоренного развития всех видов транспорта, усиления его влияния на весь ход экономического и культурного строительства.

В единой транспортной сети Советского Союза ведущая роль как по удельному весу, так и по объему грузовых и пассажирских перевозок принадлежит железнодорожному транспорту, который представляет собой крупную и сложную отрасль социалистического хозяйства. Большое государственное значение железнодорожного транспорта обуславливает высокие требования к организации управления им.

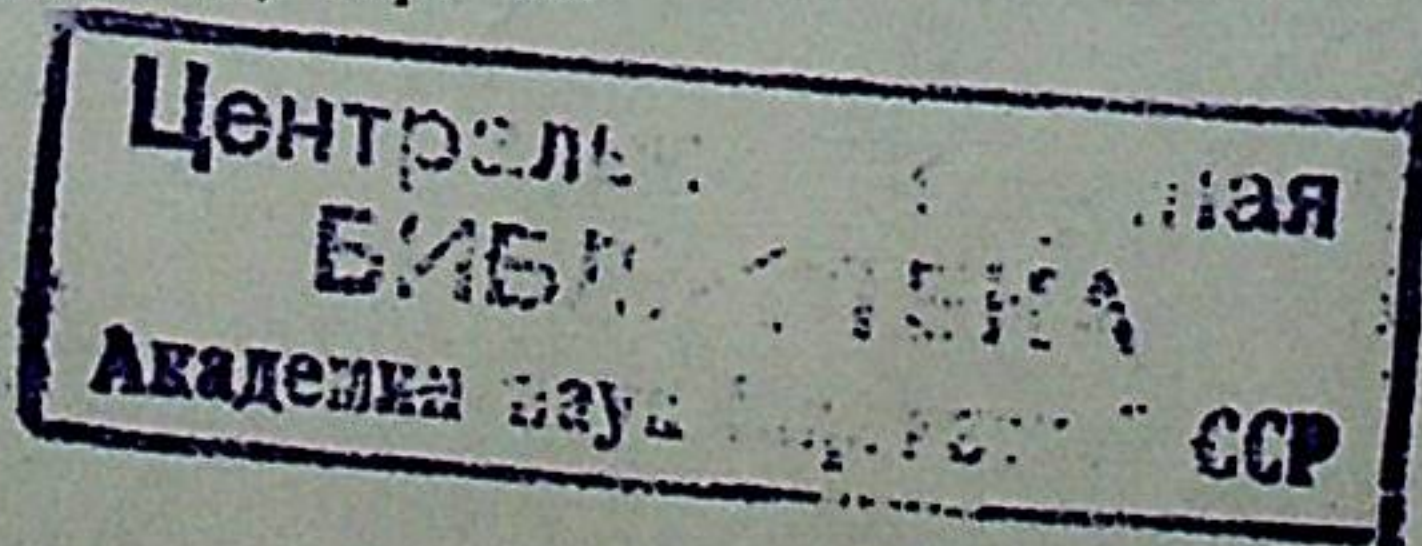
В своей речи на Всесоюзном совещании работников железнодорожного транспорта 10 мая 1962 г. Н. С. Хрущев говорил, что любые перебои в работе железнодорожного транспорта неизбежно отражаются на всем народном хозяйстве страны.¹

Коммунистическая партия и Советское правительство проявляют постоянную заботу об улучшении управления железнодорожным транспортом.

Следует однако отметить, что в нашей юридической литературе проблеме административно-правового регулирования

¹ См. Н. С. Хрущев. За новые успехи в работе железнодорожного транспорта. Госполитиздат, М., 1962 г., стр. 10.

232807



управления железнодорожным транспортом уделяется недостаточное внимание. До сих пор отсутствуют работы, в которых бы эти вопросы рассматривались комплексно и применительно к современным условиям.

В диссертации предпринята попытка монографического исследования административно-правовых вопросов управления железнодорожным транспортом. Основное внимание уделено специфике проявления институтов советского административного права в этой области хозяйственного управления.

В основу разработки темы диссертации положены труды классиков марксизма-ленинизма, решения руководящих органов КПСС, правительства СССР, ведомственные акты, а также значительный материал из практики деятельности органов управления железнодорожным транспортом.

Диссертация состоит из введения, четырех глав и заключения.

* . *

В первой главе исследуются основы управления железнодорожным транспортом. В ней показывается его место и значение в системе социалистического народного хозяйства, формулируются понятие и принципы управления им, дается анализ компетенции высших органов государственной власти и управления СССР и союзных республик, местных Советов, а также государственных комитетов и ведомств СССР по руководству железнодорожным транспортом.

Управление железнодорожным транспортом представляет собой самостоятельную сферу исполнительно-распорядительной деятельности Советского государства, для непосредственного осуществления которой образована специальная система органов управления, выполняющих общегосударственные задачи по обеспечению народного хозяйства и населения железнодорожными перевозками. Оно строится на единых принципах, присущих всем отраслям советского государственного управления. Однако в управлении им некоторые принципы проявляются специфически. Огромное народно-хозяйственное и оборонное значение железнодорожного транспорта, его внутренняя специфика как особой отрасли материального производства, межтерриториальное положение железных дорог, необходимость строжайшей согласованности между ними и их производственными подразделениями обусловили то, что элемент централизации в управлении железнодорожным транспортом проведен более последовательно и

жестко, чем в управлении большинством других отраслей народного хозяйства. Природа сложного железнодорожного хозяйства требует объединения всех его производственных и хозяйственных подразделений под единым началом, наличие единого руководящего центра всем транспортным механизмом. Поэтому управление им централизовано в общесоюзном масштабе; аппарат управления построен на строго централизованных началах. Это выражается в том, что: а) органы управления железнодорожным транспортом имеют только вертикальное подчинение; б) они не имеют двойного подчинения и в осуществлении основной своей деятельности, независимы от республиканских и местных органов государственной власти и управления; в) взаимоотношения между вышестоящими и нижестоящими органами строятся не только на основе подчинения, но и соподчинения структурных подразделений нижестоящих органов структурным подразделениям вышестоящих органов. Выражением строгой централизации аппарата управления железнодорожным транспортом является также то, что взаимоотношения между начальниками и подчиненными строятся по военному образцу. Они определяются нормой, согласно которой приказ начальника — закон для подчиненного. Приказ должен быть выполнен беспрекословно, точно и в срок. Единоначалие, будучи организационным принципом советского государственного управления, играет на железнодорожном транспорте особую важную роль. Оно исключает обезличку и имеет своей целью установление личной ответственности за порученное дело, всемерное укрепление дисциплины и единства действий железнодорожников, особенно связанных с движением поездов и обслуживанием пассажиров.

Последовательная централизация управления железнодорожным транспортом есть особая форма централизма, заключающаяся в сосредоточении в едином центре управления всеми железными дорогами, что обеспечивает наибольшую согласованность деятельности всего аппарата управления, выполняющего возложенные на него задачи независимо от республиканских и местных органов государственной власти и управления. В то же время она сочетается с большой самостоятельностью органов управления в осуществлении планово-регулирующих функций и в руководстве хозяйственной деятельностью железных дорог, отделений и линейных предприятий и организаций, состоящих на хозяйственном расчете.

Подлинный демократизм этой централизации проявляется в массовом участии трудящихся, в том числе и не железно-

дорожников, в управлении железнодорожным транспортом. Специфика принципа участия общественности в управлении им находит свое выражение лишь в том, что здесь наряду с общими сложились своеобразные конкретные формы общественного влияния на улучшение работы железнодорожного транспорта (узловые советы содружества, общественный контроль за обеспечением безопасности движения поездов, соблюдением правил пассажирских перевозок и т. д.).

В диссертации подробно анализируются конкретные особенности проявления принципов демократического централизма и участия общественности в управлении железнодорожным транспортом в органической взаимосвязи их с другими принципами советского государственного управления.

При рассмотрении вопроса о компетенции органов государственной власти и управления по руководству железнодорожным транспортом подчеркивается, что область и характер правового воздействия органов государства на общественные отношения, возникающие в процессе осуществления государственного руководства и управления железнодорожным транспортом, вытекают из сущности права государственной собственности на железнодорожный транспорт как на единый хозяйственный объект, определяются правовым положением этих органов, а также целями и задачами, для выполнения которых они созданы.

Руководство и управление железнодорожным транспортом осуществляется прежде всего высшими органами государственной власти — Верховным Советом СССР и Президиумом Верховного Совета СССР; высшим исполнительно-распорядительным органом — Советом Министров СССР, а также общесоюзными органами, руководящими отдельными сферами государственной деятельности по предметам их ведения (ВСНХ СССР, Госплан СССР, СНХ СССР, Госстрой СССР и т. д.).

Особое внимание акцентируется на том, что работа железных дорог находится не только под влиянием высших органов государственной власти и управления СССР, но и под организационно-правовым воздействием общесоюзных государственных комитетов и ведомств. При этом на работу железнодорожного транспорта оказывают влияние преимущественно те госкомитеты и ведомства, которые руководят единой для всего народного хозяйства сферой управления по предметам своего ведения. Органы управления железнодорожным транспортом, не будучи подчиненными ни одному из госкомитетов и ведомств, обязаны выполнять их законные требова-

ния и предписания. Но госкомитеты и ведомства в решении вопросов, отнесенных к их компетенции, не могут подменять органы управления железнодорожным транспортом или вмешиваться в их оперативную деятельность.

В диссертации раскрывается также характер взаимоотношений между республиканскими и местными органами государственной власти и управления, с одной стороны, и органами управления железнодорожным транспортом, с другой.

Анализ нормативных актов и практики приводит к выводу о том, что наделение органов государственной власти и управления СССР, союзных республик и местных органов конкретными функциями в области руководства железнодорожным транспортом или содействия его работе не означает, однако, что эти органы осуществляют непосредственное управление им. Для этой цели государством создана специальная система органов, на которые советское законодательство возлагает полную ответственность за состояние и ход работы подведомственных им транспортных предприятий, организаций и учреждений.

* *
*

Вторая глава посвящена исследованию организационно-правовых форм непосредственного управления железнодорожным транспортом.

Систему органов непосредственного управления железнодорожным транспортом составляют: Министерство путей сообщения СССР, управления железных дорог, отделения железных дорог, администрация линейных и хозяйственных единиц железных дорог, предприятий, организаций и учреждений, подведомственных Министерству путей сообщения.

Правовое положение этих органов характеризуется тем, что все они: а) являются органами отраслевого управления; б) являются исполнительно-распорядительными и выполняют государственные задачи; в) в своей деятельности подзаконны и имеют лишь вертикальное подчинение; г) имеют единую цель, обусловленную, в конечном счете, задачами железнодорожного транспорта; д) поднадзорны органам прокуратуры и подконтрольны органам партийно-государственного контроля. При этом функции Министерства путей сообщения, управлений и отделений железных дорог, а равно и принципы их внутренней организации в основном аналогичны.

В процессе осуществления своих функций органы управления железнодорожным транспортом выступают в несколь-

ких качествах. Они являются либо подготовительными инстанциями по вопросам, решение которых отнесено к компетенции вышестоящих органов, либо выступают в качестве решающих инстанций по определенной категории дел, либо, наконец, организуют выполнение актов вышестоящих органов и осуществляют внутриведомственный контроль. Вместе с тем каждый орган отличается от другого по масштабу деятельности, компетенции, объему и характеру полномочий, внутренней организацией, что определяется непосредственными задачами каждого из них.

В диссертации подробно анализируется правовое положение и структура органов управления.

Центральное положение в системе органов управления железнодорожным транспортом занимает общесоюзное Министерство путей сообщения, осуществляющее в пределах своей компетенции деятельность на всей территории СССР. Образование Министерства путей сообщения в качестве специализированного общесоюзного органа предопределено важностью железнодорожного транспорта для всей страны и необходимостью централизованного управления им. В Министерстве путей сообщения сосредоточены все важнейшие нити как централизованного руководства, так и непосредственного управления железнодорожным транспортом. Организуя выполнение директив Коммунистической партии и Советского правительства, сообразуясь с требованиями неуклонного соблюдения социалистической законности, оно объединяет, координирует и направляет работу всего транспортного механизма, обеспечивает проведение единой транспортной политики в масштабе всей железнодорожной сети страны.

Местными органами Министерства путей сообщения являются управления железных дорог, а управлений — отделения железных дорог. Органом управления каждого линейного производственного подразделения (станции, депо, дистанции и т. д.) является его администрация, возглавляемая начальником. Администрация включает в себя круг должностных лиц, призванных совместной деятельностью обеспечить организацию выполнения задач, возложенных на данное подразделение.

В диссертации уделено значительное внимание анализу организационной структуры органов управления, характеристике правового положения их структурных подразделений. Подробно рассматривается вопрос об особенностях правового положения управлений и отделов Министерства путей

сообщения в сравнении с правовым положением структурных подразделений иных министерств и советов народного хозяйства экономических районов. Производственно-отраслевые главные управления других министерств и управления Совета народного хозяйства ведают всеми сторонами деятельности подчиненных им предприятий. В отличие от них производственно-отраслевые главные управления Министерства путей сообщения руководят железными дорогами по принципу разделения функций между собой. В структуре центрального аппарата Министерства путей сообщения отсутствуют подразделения, каждое из которых ведало бы всем комплексом вопросов руководства железными дорогами. Отдельные главки руководят лишь определенными сторонами работы железных дорог по линии подведомственной отрасли через соответствующие службы управлений железных дорог. Одновременно большинство производственно-отраслевых главков имеют в своем непосредственном подчинении предприятия и организации отраслей хозяйства, отнесенных к их ведению.

Характер функций и объем правомочий главков по руководству службами управлений железных дорог и непосредственно подчиненными предприятиями различны. Службы им не подчинены в административно-хозяйственном и финансовом отношении, и главки осуществляют лишь оперативно-хозяйственное руководство ими. В то же время главки непосредственно управляют подчиненными им предприятиями и организациями, рассматривая в отношении их всю совокупность вопросов руководства.

В основу построения аппарата управлений железных дорог положен территориально-отраслевой принцип, в соответствии с которым для руководства подведомственными отраслями железной дороги по горизонтали в управлении образованы службы (отделы), а линейными основными предприятиями этих отраслей, находящимися в определенных границах, руководят отделения железных дорог.

Службы — это организационные части управлений железных дорог, руководящие подведомственными, как правило, соответствующими их наименованию отраслями хозяйства, едиными для всей железной дороги. Содержание деятельности каждой службы предопределяется существом и назначением руководимой отрасли. Но ни одна из служб управления железной дороги не разрешает всего комплекса вопросов руководства отделениями данной железной дороги, а также подведомственной отраслью. Им непосредственно не

подчинены линейные производственные подразделения, руководство которыми они осуществляют через соответствующие структурные подразделения отделений железных дорог — отделы.

В диссертации подробно исследуются особенности правового положения отдельных структурных подразделений Министерства путей сообщения, управлений и отделений железных дорог. Подчеркивается их соподчиненность по вертикали и необходимость четкого взаимодействия в решении вопросов руководства железными дорогами.

Руководство железными дорогами по линии нескольких отраслевых главков Министерства путей сообщения и отделений по линии нескольких отраслевых служб свидетельствует о наличии своеобразных элементов функциональной системы в управлении железнодорожным транспортом.

Во второй главе рассматривается также вопрос об основах руководства движением поездов, представляющего собой особую сферу организующей деятельности, в процессе которой создается транспортная продукция — перевозка грузов, пассажиров и багажа. Оно подчинено единой цели — выполнению и перевыполнению государственного плана перевозок при рациональном использовании технических средств и безопасности движения поездов. Функции непосредственного руководства движением поездов сосредоточены в службе движения, в процессе деятельности которой реализуется работа всех других эксплуатационных служб железнодорожного транспорта. Руководство движением строится на принципах строгой централизации, оперативности командования, взаимной увязки деятельности подразделений дорог и работников, участвующих в перевозочном процессе. Правовой основой руководства движением служат: план формирования поездов, график движения поездов, правила технической эксплуатации железных дорог СССР, оперативные планы, инструкции по движению поездов и сигнализации. Непосредственное оперативное командование движением поездов осуществляется работающим на основе единоначалия диспетчерским аппаратом, который имеется во всех основных звеньях службы движения: Главке движения Министерства путей сообщения, службах движения управлений дорог, отделах движения отделений дорог, крупнейших станциях и узлах. Вся система отношений, возникающих в процессе руководства движением поездов, регулируется исключительно нормами советского административного права.

Далее в этой главе дается характеристика актов органов

управления железнодорожным транспортом, представляющих собой правовую форму их деятельности. В системе управления железнодорожным транспортом правом издания актов управления пользуется широкий круг должностных лиц. Характерными чертами и свойствами этих актов является то, что они представляют собой правовые формы, как правило, единоличного ведомственного руководства. Субъектами их являются не коллегиальные органы, а должностные лица. Эти акты отличаются такой чертой, как многоформенность. Наряду с приказами и инструкциями отдельные должностные лица издаются приказания, указания и т. д. Своеобразными формами актов являются диспетчерские приказы, издаваемые начальниками железных дорог и их отделений по вопросам оперативного планирования, а поездными диспетчерами — по вопросам руководства движением поездов. Особое место занимают издаваемые Министерством путей сообщения акты, в которых устанавливаются нормы, обязательные для исполнения неподведомственными Министерству предприятиями, учреждениями и гражданами.

В этой же главе дается анализ конкретных форм актов с точки зрения их юридических свойств.

* *
*

Третья глава посвящена анализу особенностей прохождения государственной службы на железнодорожном транспорте. В ней в историко-юридическом аспекте исследуется огромная работа Коммунистической партии и Советского правительства по обеспечению железнодорожного транспорта высококвалифицированными кадрами, освещается система их подготовки и воспитания на современном этапе, а также выявляются особенности правового регулирования государственной службы в этой отрасли управления.

В числе огромной армии работников железнодорожного транспорта особую категорию составляют его государственные служащие. Эта категория служащих есть лишь часть единого отряда советских государственных служащих, сосредоточенная на выполнении государственных задач управления железнодорожным транспортом.

Правовое регулирование государственной службы на железнодорожном транспорте осуществляется общими нормами права, содержащимися в общесоюзных и республиканских актах. Определенные вопросы государственной службы регулируются здесь специальными актами Правительства СССР

и Министерства путей сообщения. Из всего комплекса правовых норм института государственной службы в диссертации рассмотрены лишь те, которые содержатся в этих специальных актах. Их анализ позволяет проследить специфику условий приема, порядка зачисления и прохождения службы, а также регулирование прав и обязанностей служащих, их дисциплинарной ответственности и некоторых других сторон регламентации государственной службы на транспорте.

Правовое регулирование государственной службы на железнодорожном транспорте проявляется различно по отношению к служащим, связанным с движением поездов и обслуживанием пассажиров и ко всем остальным служащим.

Специфика условий работы железнодорожного транспорта диктует необходимость установления определенных требований, которым должны удовлетворять лица, претендующие на занятие той или иной должности, особенно связанной с движением поездов. В частности, отдельные должности могут замещаться лицами, имеющими специальное образование, соответствующее обязанностям службы здоровье, возраст, знающими определенные правовые нормы и правила. Эти требования установлены с целью обеспечения аппарата управления высококвалифицированным и устойчивым составом кадров, повышения его работоспособности. Юридическое значение этих требований состоит в том, что у лиц, не отвечающих им, не могут возникнуть государственно-служебные отношения данного вида, т. е. они не могут быть назначены на вакантные должности, с ними не может быть заключено трудовое соглашение.

С момента назначения на должность служащие приобретают общие и специальные служебные права и обязанности. Общие права и обязанности не приурочиваются к конкретным должностям. Специальные права и обязанности связаны с определенными должностями. Они отражают специфику данной должности и связанные с ней функции служащего. Следует различать также равные и исключительные права и обязанности служащих. Равными являются те из них, которыми наделены служащие, занимающие должности данного вида, а исключительными те, которыми наделены лишь отдельные служащие, занимающие одинаковые с другими должности. Правовое регулирование службы на железнодорожном транспорте осуществляется в основном путем установления равных для данного вида должностей прав и обязанностей. Кроме того, определенной категории служащих железнодорожного транспорта предоставляются

права, не относящиеся к их служебной компетенции, а связанные с особыми условиями выполнения служебных обязанностей и прохождения службы (право на получение бесплатного билета для проезда по железным дорогам в связи со службой, право на получение форменной одежды и т. д.). Комплекс общих и специальных прав и обязанностей составляет служебно-правовой статус данного служащего, отражающий его роль в управлении железнодорожным транспортом.

Специфика правового регулирования прохождения государственной службы на железнодорожном транспорте находит свое выражение в определенной связи форменной одежды и знаков различия со специальной квалификацией и занимаемой служащим должностью. Форменная одежда и знаки различия установлены для лиц, связанных с движением поездов и обслуживанием пассажиров, и соответствуют определенным должностям.

Особенностью прохождения государственной службы на железнодорожном транспорте является также то, что с нею законодательство связывает предоставление служащим и членам их семей некоторых льгот (право на получение в установленных случаях бесплатного проезда по железным дорогам по личным надобностям, право на получение топлива со склада железных дорог), а также устанавливает правоограничения, которые специфично проявляются в вопросах совместительства. Служащим железнодорожного транспорта запрещено работать по совместительству в советских хозяйственных и других организациях.

Специфика правового регулирования государственной службы на железнодорожном транспорте выражается далее в том, что его служащие подлежат дисциплинарной и уголовной ответственности на основании правил, несколько отличающихся от общих. Эти отличия обусловлены повышенными требованиями соблюдения дисциплины на транспорте. Высокая дисциплина в деятельности его служащих является необходимым условием согласованной и безопасной работы железных дорог. От дисциплинированности и организованности железнодорожников непосредственно зависит своевременное выполнение государственных планов и заданий по перевозкам, культурное обслуживание пассажиров, сохранность перевозимого по железным дорогам имущества. Поэтому неуклонное соблюдение некоторых правовых норм и правил, регулирующих деятельность служащих железнодорожного транспорта, специально берется под более стро-

ную защиту санкциями административного права и уголовного закона.

Особенность борьбы за внедрение твердой дисциплины на железных дорогах выражается в том, что наряду с мерами убеждения и поощрения к ее нарушителям применяются более строгие меры дисциплинарных взысканий, чем во многих других отраслях управления. Необходимостью обеспечения строжайшего соблюдения дисциплины объясняется наличие специального устава о дисциплине работников железнодорожного транспорта СССР, который является основным правовым актом, регламентирующим порядок применения мер поощрения к железнодорожникам и их дисциплинарной ответственности.

Дисциплинарная ответственность по уставу характеризуется наличием служебного проступка и непосредственным или функциональным подчинением лица, совершившего проступок. Ее особенностью является то, что дисциплинарные взыскания отличаются от предусмотренных общими нормами трудового законодательства. Так, Устав не предусматривает увольнение от должности как меру дисциплинарного взыскания, а также особые меры дисциплинарного воздействия за прогул, предусмотренные типовыми правилами внутреннего трудового распорядка. Вместе с тем, на основании устава может быть применена мера дисциплинарного взыскания в виде бессрочного понижения в должности.

Обжалование дисциплинарных взысканий по уставу также имеет некоторые особенности: они не могут быть обжалованы в комиссии по трудовым спорам. Они обжалуются, как и при ответственности в порядке подчиненности, т. е. вышестоящему начальнику.

В диссертации подвергаются анализу специфические особенности дисциплинарной ответственности служащих железнодорожного транспорта.

Наряду с дисциплинарной для работников железнодорожного транспорта установлен специальный вид уголовной ответственности за нарушение правил безопасности движения и эксплуатации транспорта, повлекшие несчастные случаи с людьми, крушения, аварии или иные тяжкие последствия, а также за недоброкачественный ремонт транспортных средств, пути, средств сигнализации и связи, повлекший те же последствия.

Таким образом, особым положением транспорта объясняются повышенные требования ко всем, и особенно связан-

ным с движением поездов, работникам. Этим обусловлены некоторые особенности правового регулирования государственной службы на железнодорожном транспорте.

* *
*

В четвертой главе исследуются организационно-правовые особенности обеспечения социалистической законности в управлении железнодорожным транспортом.

В управлении железнодорожным транспортом находят применение все существующие способы обеспечения законности. Но наибольшую специфику имеет здесь постановка внутриведомственного контроля. Это объясняется тем, что контроль составляет неотъемлемую функцию руководства и управления, которые организуются и осуществляются применительно к особенностям каждой отрасли управления. Внутриведомственный контроль на железнодорожном транспорте организуется таким образом, чтобы максимально способствовать органам управления в выполнении возложенных на них задач, специфика которых обуславливает особенности организационно-правовых форм этого контроля. Основными видами контроля на транспорте являются: а) проверка исполнения; б) финансовый контроль; в) технический контроль; г) санитарный надзор; д) пожарный надзор. Анализ организационно-правовых форм внутриведомственного контроля позволяет сделать вывод о том, что органы управления железнодорожным транспортом наделены более широкими и разнообразными функциями по осуществлению специальных видов контроля (контроль поездов, санитарный надзор и т. д.), чем органы управления других отраслей народного хозяйства.

Для осуществления специальных видов контроля в составе органов управления железнодорожным транспортом имеется особый аппарат, подобного которому не имеют органы управления другими отраслями (например, аппарат ревизоров по безопасности движения).

Правовое положение контрольно-надзорного аппарата характеризуется разнообразием, вытекающим из специфики задач контроля. В одном случае он действует на правах самостоятельного структурного подразделения данного органа, в другом — влит в состав структурных подразделений и подчинен их руководству, в третьем — входит в состав структурных подразделений, но пользуется автономией в выполнении своих задач.

Функции контрольно-надзорного аппарата, имея прежде всего ведомственное значение, нередко однако проявляются во вне, носят вне ведомственный характер (например, функции санитарного надзора распространяются на объекты, подведомственные Государственному производственному комитету по транспортному строительству СССР). Особо подчеркивается, что органы управления железнодорожным транспортом контролируют соблюдение действующих на железнодорожном транспорте общеобязательных правил всеми органами, должностными лицами независимо от их ведомственной принадлежности, а также всеми гражданами.

В главе освещается вопрос о мерах административного принуждения, применяемых органами управления, железнодорожным транспортом в целях обеспечения неуклонного соблюдения особо важных для правильной работы железных дорог правил. Указанные меры подразделяются автором на три группы: а) административно-предупредительные; б) меры пресечения; в) административные взыскания.

Характерной особенностью административно-предупредительных мер является то, что основанием для их применения служит не правонарушение, а реальная угроза правопорядку и общественной безопасности, порождаемая объективными событиями, стечением определенных жизненных обстоятельств.

Совершенно иную правовую природу и назначение имеют меры пресечения. Общими и характерными чертами всех мер пресечения является то, что они: а) не относятся к мерам административных взысканий, б) применяются для прекращения длящихся правонарушений или устранения последствий правонарушений, в) применяются не только к физическим лицам, но и к органам управления, г) сохраняют свою силу в течение срока, установленного законом, либо необходимого для устранения последствий нарушений. Меры пресечения могут выражаться в принудительном запрещении совершать определенные действия, в возложении в том же порядке обязанности произвести те или иные действия, либо осуществить конкретную деятельность, а также в задержании правонарушителей.

Административные взыскания представляют собой меры воспитания и наказания, применяемые компетентными органами государственного управления за административные проступки. Административными проступками на железно-

рожном транспорте являются виновные нарушения устанавливаемых Министерством путей сообщения правил пользования средствами транспорта, правил по охране безопасности движения, санитарных правил, а также правил пожарной безопасности. Совершение административного проступка является правовым основанием для привлечения лица к административной ответственности. Видами взысканий, налагаемых за административные проступки на железнодорожном транспорте, являются предупреждения и штрафы. Их применение регламентируется общесоюзными, республиканскими и ведомственными актами.

В диссертации дается подробный анализ этих актов и правовой природы применяемых на их основе органами управления железнодорожным транспортом административных взысканий. В частности, обращается внимание на то, что субъектами административной ответственности могут быть как работники железнодорожного транспорта, так и граждане, не работающие в системе Министерства путей сообщения. В нормативных актах дифференцируются административные проступки и определяются условия, при которых штраф налагается на различных субъектов. На граждан штраф может быть наложен за все виды нарушений. Сложнее решается вопрос об административной ответственности транспортных работников. Они несут административную ответственность наравне со всеми гражданами в случаях совершения административного проступка не при исполнении служебных обязанностей. Лишь за некоторые правонарушения, допущенные работниками железнодорожного транспорта, последние подлежат привлечению к дисциплинарной, а не к административной ответственности. За все остальные нарушения общеобязательных правил железнодорожники несут административную ответственность и в том случае, если эти нарушения совершаются ими при исполнении служебных обязанностей. В отдельных случаях они отвечают только тогда, когда допускают проступки при исполнении служебных обязанностей.

В главе рассматриваются специфические формы общественного контроля в управлении железнодорожным транспортом, подчеркивается его огромная роль в укреплении правопорядка.

Общественный контроль является важным средством выявления и приведения в действие богатейших внутренних резервов, снижения себестоимости перевозок и повышения производительности труда. Им охватываются различные сто-

роны многогранной деятельности железнодорожного транспорта, и везде он демонстрирует свою эффективность.

На железных дорогах в специфических формах осуществляется контроль за обеспечением безопасности движения поездов и выполнением правил пассажирских перевозок. Оба названных участка являются важнейшими в деятельности органов управления и общественных организаций и требуют к себе пристального и повседневного внимания. Поэтому необходим постоянный, массовый контроль со стороны общественности за четким выполнением правил, регулирующих эти виды деятельности на железных дорогах.

Для осуществления контроля за безопасностью движения при местных комитетах профсоюза отделений железных дорог, всех линейных предприятий, причастных к движению поездов, образуются группы общественных инспекторов. Общественный контроль за соблюдением правил пассажирских перевозок организуется по линии групп и постов содействия органам партийно-государственного контроля, а также по линии специальных бригад общественных ревизоров.

В диссертации подробно рассматриваются вопросы организации и деятельности всех этих форм общественного контроля.

* * *

Во всех главах диссертации исследование конкретных проблем темы сопровождается критическим анализом имеющихся недостатков в правовом регулировании управления железнодорожным транспортом и формулируются предложения, направленные на его совершенствование. Ряд вопросов раскрывается в историко-сравнительном плане, а также определяется отношение автора к некоторым дискуссионным проблемам науки советского административного права.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах:

1. К вопросу о роли общественности в управлении железнодорожным транспортом. «Вестн. Моск. ун-та», серия права, 1962, № 3 (1 п. л.).

2. Управление железнодорожным транспортом СССР. Изд-во МГУ, 1963 (4 п. л.).

Л62712. 7.X 1963 г. Тир. 200 Объем 1 п. л. Зак. 670

Типография Изд-ва МГУ (ф.). Москва, проспект Маркса, 20.

Центральная научная
БИБЛИОТЕКА

Академии наук Киргизской ССР

232807