

МИНИСТЕРСТВО ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ УССР

ХАРЬКОВСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

КАФЕДРА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

УЧЕНЫЕ ЗАПИСКИ

ВЫПУСК ДВЕНАДЦАТЫЙ

Х а р ь к о в

1958

Печатается по постановлению Ученого совета Харьковского юридического института от 20 июня 1957 года.

* * *

Редакционная коллегия:

Кандидат юридических наук доцент В. А. Барахтян (отв. редактор), кандидат философских наук И. П. Горбатенко, кандидат юридических наук доцент Копейчиков В. В., кандидат юридических наук доцент А. И. Рогожин, доктор юридических наук профессор С. Л. Фукс.

Кандидат юридических наук доцент В. А. БАРАХТЯН

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ КОМИТЕТОВ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ ДЕПУТАТОВ ТРУДЯЩИХСЯ

Осуществление больших планов хозяйственного и культурного строительства, намеченных XX съездом Коммунистической партии Советского Союза, требует дальнейшего улучшения работы советских государственных органов, усиления их организаторской деятельности. Советские государственные органы призваны постоянно совершенствовать формы и методы своей работы, повышать уровень организационного руководства.

Коммунистическая партия учит, что в деятельности советских государственных органов главным, решающим является умение практически организовать выполнение задач, стоящих перед Советским государством на том или ином этапе его исторического развития.

Еще в первые годы Советской власти основоположник нашей партии и основатель первого в мире социалистического государства В. И. Ленин, подчеркивая огромное значение задачи управления, писал: «Надо, чтобы мы оказались достойными исполнителями этой труднейшей (и благодарнейшей) задачи социалистического переворота. Надо **продумать**, что для успешного управления необходимо, **кроме** умения убедить, **кроме** умения победить в гражданской войне, **умение практически организовать**». ¹⁾

Выдвигая эту большую задачу и требуя вместе с тем решительной борьбы с бюрократизмом и волокитой, с нарушителями революционной законности в деятельности советского государственного аппарата, В. И. Ленин обращал особое внимание на необходимость правильного подбора и расстановки кадров, их воспитания, установления строгой ответственности лиц, выполняющих исполнительные и распорядительные функции, обеспечения проверки исполнения предписаний органов государственной власти, привлечения широких масс трудящихся к управлению государством.

Неуклонно следуя ленинским указаниям, Коммунистическая партия всегда уделяла и уделяет большое внимание организационной работе советских государственных органов, рассматривая ее как одно из важнейших условий успешного выполнения планов хозяйственного и культурного строительства. На протяжении всего 40-летнего существования Советской власти партия вела и ведет неустанную борьбу за укрепление советского государственного аппарата, за постоянное совершенствование организационных форм управления народным хозяйством.

В нынешних условиях, когда перед Советской страной стоят задачи нового мощного подъема всех отраслей социалистической экономики, повышения материального благосостояния и культурного уровня трудящихся

¹⁾ В. И. Ленин. Соч. т. 27, стр. 214.

ся, вопросы организационной работы приобретают особо важное значение.

XX съезд КПСС в резолюции по отчетному докладу Центрального Комитета подчеркнул, что «великие задачи коммунистического строительства требуют дальнейшего повышения творческой активности и инициативы трудящихся, еще более широкого участия масс в управлении государством, во всей его организаторско-хозяйственной деятельности. Для этого необходимо всемерно развивать советский демократизм, настойчиво улучшать работу всех советских органов в центре и на местах, укреплять их связь с массами». ¹⁾ Съезд указал на необходимость оживления деятельности Советов депутатов трудящихся с тем, чтобы повысить их роль в хозяйственном и культурном строительстве, в удовлетворении повседневных нужд и запросов населения.

Коммунистическая партия и Советское правительство настойчиво и последовательно претворяют в жизнь эти указания XX съезда. В результате осуществления исторических решений съезда партии деятельность Советов значительно оживилась. Повысилась роль Советов в хозяйственном и культурном строительстве, усилилась их забота о подъеме благосостояния народа. Расширились и окрепли связи Советов с трудящимися, с избирателями.

В деле дальнейшего совершенствования организационных форм и методов руководства народным хозяйством, повышения роли Советов во всем хозяйственном и культурном строительстве исключительно важное значение имеют решения декабрьского (1956 г.) и февральского (1957 г.) Пленумов Центрального Комитета КПСС.

Последовательно осуществляя ленинские принципы демократического централизма в руководстве народным хозяйством, Коммунистическая партия в решениях декабрьского и февральского Пленумов ЦК наметила мероприятия по дальнейшему расширению прав союзных республик и местных органов государственной власти. Это откроет еще более широкие возможности для развития производительных сил нашей страны, будет способствовать новому подъему активности и инициативы народных масс в решении хозяйственных и политических задач. ²⁾

Неуклонное развитие социалистической экономики, как отметил февральский Пленум ЦК КПСС, вызывает необходимость постоянного совершенствования организационных форм управления промышленностью и строительством, методов планирования народного хозяйства. Такое совершенствование организации управления диктуется интересами дальнейшего развития народного хозяйства СССР.

Учитывая значительно возросший уровень развития производительных сил страны, союзных республик и экономических районов, а также то, что на местах выросли многочисленные квалифицированные кадры, Центральный Комитет партии признал необходимым осуществить мероприятия по дальнейшему совершенствованию организационных форм управления промышленностью и строительством с тем, чтобы привести их в соответствие с задачами и требованиями народного хозяйства на современном этапе коммунистического строительства³⁾.

¹⁾ XX съезд Коммунистической партии Советского Союза.

Стенографический отчет, т. II, стр. 422—423.

²⁾ См. А. Кириченко «Украинский народ готовится достойно встретить 40-летие Великого Октября», «Правда» от 17 апреля 1957 г.

³⁾ См. Н. С. Хрущев «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством». Доклад на VII сессии Верховного Совета СССР. Госполитиздат, 1957 год.

В соответствии с решениями февральского Пленума ЦК КПСС и принятым на VII сессии Верховного Совета СССР 10 мая 1957 года законом «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством» в последнее время проведена большая работа по реорганизации аппарата отраслевого государственного управления. Эта реорганизация заключается в переходе от прежних организационных форм управления через отраслевые министерства и ведомства к новым формам управления по территориальному принципу. Формой такого управления являются Советы народных хозяйств, созданные в экономических административных районах.

Осуществленная ныне перестройка управления промышленностью и строительством не только не привела к ослаблению, а, наоборот, еще более укрепила централизованное плановое начало в управлении народным хозяйством страны. Она полностью отвечает требованиям ленинского принципа демократического централизма.

В связи с переходом к новым организационным формам управления промышленностью и строительством значительно расширены права местных органов государственной власти. В ведение местных Советов переданы многочисленные предприятия и организации, находившиеся ранее в республиканском и частично союзно-республиканском подчинении. Это обязывает Советы больше уделять внимания вопросам хозяйственного и культурного строительства, повышать активность и инициативу в борьбе за претворение в жизнь решений партии и правительства, расширять и укреплять постоянную связь с массами.

Успешное решение больших и сложных задач, стоящих перед местными Советами, во многом зависит от уровня организационной работы их исполнительных комитетов. Исполнительные комитеты местных Советов направляют всю свою повседневную практическую деятельность на претворение в жизнь политики партии. Они организуют фактическое исполнение решений Советов и актов вышестоящих советских государственных органов и на основе их осуществляют повседневное оперативное руководство хозяйственным и культурно-политическим строительством на подведомственной им территории.

Вся эта исполнительная и распорядительная деятельность исполнительных комитетов местных Советов находит свое выражение в издании правовых актов и в повседневном проведении конкретных административных, хозяйственных, культурно-воспитательных и организационно-массовых мероприятий.

Исполнительные комитеты местных Советов действуют в организационно-правовых формах, предусмотренных Советской Конституцией и принятыми на ее основе Положениями о местных органах государственной власти¹⁾. Они также широко используют организационные формы, выработанные и проверенные практикой советского строительства. Все эти формы выражают последовательный социалистический демократизм советской государственной системы. Они обеспечивают постоянную, живую связь Советов и их исполкомов с населением, активное участие депутатов и широких народных масс в советской работе.

¹⁾ Новые Положения о местных Советах депутатов трудящихся Украинской ССР (каждом звене в отдельности) изданы в 1957 г. Они одобрены Президиумом Верховного Совета Украинской ССР 31 мая 1957 года.

Планирование работы местных Советов и их исполнительных комитетов

Организационная деятельность исполнительных комитетов местных Советов предполагает прежде всего плановость в руководстве хозяйственным и культурным строительством.

Исполнительные комитеты местных Советов проводят всю свою работу на строго плановых началах. Наряду с текущими и перспективными планами хозяйственного и культурного строительства, утверждаемыми Советами депутатов трудящихся, каждый исполнительный комитет составляет также планы своей организационной работы.

Планы организационной работы не следует смешивать с планами хозяйственного и культурного строительства. Если планы хозяйственного и культурного строительства намечают общие перспективы развития различных отраслей экономики и культуры данного села, города, района, области или края, то планы организационной работы предусматривают проведение тех или иных организационных мероприятий, направленных на практическое осуществление стоящих перед Советами задач. Но между этими планами, отличающимися друг от друга по своему характеру, существует самая тесная связь. Планы организационной работы подчинены задаче успешного выполнения планов хозяйственного и культурного строительства.

Планирование работы исполнительных комитетов местных Советов является одной из важных организационных форм их деятельности. Оно способствует своевременному и правильному решению всех важнейших вопросов, входящих в круг полномочий как самого Совета, так и его исполкома, надлежащей организации исполнения решений и проверки исполнения, укреплению связи с массами. Плановость в работе обеспечивает целестремленность и организованность в проведении всех административных, хозяйственных и организационно-массовых мероприятий.

Таким образом, планирование работы местных органов государственной власти играет большую организующую роль во всей их руководящей деятельности. Оно способствует правильному руководству, правильной организации всей многообразной работы Советов и их исполнительных комитетов.

Коммунистическая партия учит, что одним из основных требований правильного руководства является предвидение. Чтобы правильно руководить, надо предвидеть результаты осуществляемого руководства, обеспечивать его максимальную эффективность. Заблаговременное и тщательное продумывание перспективы в работе и способов ее осуществления служит важным средством улучшения качества организационного руководства.

Правильное руководство предполагает умение определить главные, основные вопросы деятельности на каждый данный период, найти лучшие пути и способы их решения. Плановость помогает местным органам государственной власти наметить и сосредоточить внимание на наиболее важных вопросах хозяйственного и культурного строительства.

Действенность, эффективность планов работы зависит прежде всего от их содержания. Это значит, что правильной постановке работы исполнительных комитетов, их успеху в хозяйственном и культурном строительстве способствует не все, а лишь такие планы, которые содержат вопросы, имеющие главное, решающее значение на данном отрезке времени, и которые намечают вместе с тем пути и способы решения этих вопросов. Если же план составлен формально, не содержит в себе конкретных органи-

зационных мероприятий по коренным вопросам работы, то такой план никакой пользы принести не может.

Содержание планов работы местных Советов и их исполнительных комитетов, равно как и других государственных органов, определяется политикой Коммунистической партии, выражающей коренные интересы советского народа. Вооруженная передовой марксистско-ленинской теорией, пользующаяся безграничным доверием и любовью народных масс, Коммунистическая партия направляет деятельность всех советских государственных органов, подчиняет ее единой цели — построению коммунизма в нашей стране.

При составлении планов работы исполнительные комитеты исходят из решений избравших их Советов и актов вышестоящих государственных органов, а также из планов хозяйственного и культурного строительства, утвержденных Советами. Они вместе с тем учитывают указы избирателей, содержащие в себе конкретные предложения по улучшению социально-бытового и культурного обслуживания населения, и критические замечания депутатов Советов.

Планы работы Советов и исполнительных комитетов составляются в соответствии с объемом их полномочий. При этом учитываются особенности данного Совета, направление его хозяйственного развития, условия времени и обстановки¹⁾.

Исполнительные комитеты накопили большой опыт планирования работы. Этот опыт показывает, в частности, что планы работы целесообразно составлять на квартал.

Как известно, до недавнего времени в этом, да и в некоторых других вопросах планирования, не было единообразия. Планы работы одних и тех же звеньев Советов составлялись на один, два, три месяца, а иногда и на полугодие. Однако практика составления планов на один или на два месяца себя не оправдала. При составлении планов на такие короткие сроки исполнительные комитеты не имели достаточного времени для того, чтобы тщательно разработать эти планы и заблаговременно подготовить вопросы, вносимые на обсуждение Советов или исполкомов. Не оправдала себя и практика составления планов на полугодие. Такие планы были лишены конкретности и реальности.

В настоящее время исполнительные комитеты местных Советов составляют планы работы обычно на каждый квартал. Трехмесячный плановый период позволяет исполкомам тщательно и всесторонне разработать планы, предусмотреть в них разрешение наиболее важных актуальных вопросов, тесно связанных с задачами, стоящими перед Советами на данном отрезке времени.

Для правильного планирования работы большое значение имеет сама форма плана. Вопрос о форме плана нельзя недооценивать. Необходимость постановки этого вопроса определяется уже тем, что и до сих пор планы работы исполкомов составляются по самой разнообразной форме, причем в ряде случаев форма планов страдает существенными недостатками, отрицательно сказывающимися на самом их содержании.

Так, исполнительный комитет Покатиловского поселкового Совета, Харьковского района, составляет планы работы по форме: дата проведения; что проводится; намеченные вопросы; кто докладывает. В планах работы предусматривается (без выделения в отдельные разделы) проведение

¹⁾ См. Г. И. Петров. Вопросы планирования исполкомов районных и городских Советов депутатов трудящихся (по материалам Ленинградской области), журнал «Советское государство и право», № 6, 1953 г., стр. 55—57.

сессий Совета, заседаний исполкома и некоторых организационно-массовых мероприятий.

Такая форма планов вызывает серьезные возражения. Планы работы не могут ограничиваться только названием вопросов и определением докладчиков. В планах должны намечаться и конкретные организационные мероприятия, обеспечивающие подготовку вопросов, а также указываться, кто привлекается к подготовке вопросов и кто отвечает за их подготовку. Это повысит организующее влияние планов на работу Совета и исполкома.

По иной, более совершенной форме составляются планы работы исполнительного комитета Б-Даниловского сельского Совета, Харьковского района. Эти планы состоят из трех разделов: сессии Совета, заседания исполкома и организационно-массовые мероприятия. В каждом из этих разделов плана, наряду с другими пунктами, предусматривается, кто привлекается к подготовке вопросов или проведению мероприятий.

Нет определенного единообразия и в формах планов исполнительных комитетов городских и районных Советов депутатов трудящихся. Так, планы работы исполкома Сахновщинского районного Совета, Харьковской области, предусматривают: дату проведения сессии Совета или заседания исполкома; название вопросов; кто готовит вопросы; кто докладывает. В то же время исполком Харьковского районного Совета, кроме этих, добавляет еще три пункта: кто привлекается к подготовке вопросов; дата представления материалов; отметки об исполнении.

Не трудно заметить, что планы работы исполкома Харьковского районного Совета по своей форме являются более совершенными; они заранее предусматривают привлечение постоянных комиссий Совета и советского актива к подготовке вопросов, вносимых на обсуждение сессий Совета и заседаний исполкома.

В этом отношении большой интерес представляют планы работы исполнительных комитетов Долинского районного Совета Кировоградской области и Славянского городского Совета Сталинской области. Планы работы этих исполкомов состоят из трех разделов: раздел I—сессии Совета депутатов трудящихся; раздел II—заседания исполнительного комитета и раздел III—организационно-массовые мероприятия. Первые два раздела включают в себя следующие пункты: дата созыва сессий Совета или проведения заседаний исполкома; вопросы, вносимые на рассмотрение сессий Совета или заседаний исполкома; докладчики и содокладчики; кто привлекается к подготовке вопросов; ответственные за подготовку вопросов; отметки о рассмотрении вопросов.

Что касается раздела третьего, то он состоит из следующих пунктов: дата проведения мероприятий; содержание мероприятий; ответственные за подготовку и проведение мероприятий; отметка о проведении мероприятий.

Такая форма плана, выработанная практикой советского строительства, в свое время поддерживалась и рекомендовалась в нашей правовой литературе для районных и городских Советов¹⁾. В целом она заслуживает одобрения.

Вместе с тем приведенная выше форма плана работы при всех ее положительных сторонах требует некоторого дополнения.

Совершенно очевидно, что организующая деятельность местных Советов и их исполнительных комитетов не ограничивается разрешением вопросов на сессиях Советов и заседаниях исполкомов. Главное в этой де-

¹⁾ См. статью Г. И. Петрова «Вопросы планирования районных и городских Советов», журнал «Советское государство и право» № 6, 1953 г., стр. 58.

тельности заключается в том, чтобы обеспечить исполнение своих решений и актов вышестоящих государственных органов, мобилизовать массы на выполнение решений партии и правительства. Поэтому план работы исполнительного комитета должен содержать в себе специальный раздел, предусматривающий проведение организационно-массовых мероприятий.

Но организационные мероприятия проводятся также в связи с внесением тех или иных вопросов на обсуждение сессий Совета и заседаний исполкома. Так, например, планом работы того или иного городского Совета предусматривается обсуждение на сессии вопроса о состоянии и мерах по улучшению общественного питания в городе. Обсуждению этого вопроса должна предшествовать проверка столовых, кафе, ресторанов, буфетов и проведение других организационных мероприятий. Возьмем другой пример. На заседании исполнительного комитета сельского Совета в соответствии с планом его работы должен обсуждаться вопрос об итогах социалистического соревнования. До обсуждения этого вопроса необходимо организовать проверку выполнения социалистического договора. Нет, собственно, ни одного важного вопроса, обсуждение которого на сессии Совета или заседании исполкома не требовало бы проведения определенных организационных мероприятий. Проведение таких мероприятий способствует глубокому и всестороннему изучению вопроса и правильному его решению.

Несмотря, однако, на исключительную важность этих организационных мероприятий, проведение их в планах работы Долинского района и Славянского городского Советов не предусматривается. Содержащиеся в этих планах пункты — кто привлекается к подготовке вопросов и ответственные за подготовку вопросов — не устраняют указанного пробела. В планах необходимо предусматривать, по нашему мнению, не только, кто привлекается к подготовке вопросов, но и какая организационная подготовка должна быть проведена в связи с внесением тех или иных вопросов на обсуждение сессий Совета и заседаний исполкома.

При составлении планов работы исполнительные комитеты строго руководствуются Конституцией союзной республики, устанавливающей сроки созыва сессий Советов. Что касается заседаний исполнительных комитетов, то сроки их проведения определяются положениями о местных органах государственной власти. Планируя проведение заседаний исполкома, его руководители должны исходить из указаний нашей партии о том, что успех дела решает не заседательская суетня, а живое конкретное руководство.

В планах работы (первых двух разделов) предусматривается внесение на обсуждение каждой сессии Совета обычно одного—двух основных вопросов и каждого заседания исполкома — двух—трех вопросов.

В специальном разделе плана (разделе третьем) в соответствии с объемом полномочий исполкома намечаются такие важные организационно-массовые мероприятия, как проведение совещаний заведующих отделов и начальников управлений исполкомов городских, районных, краевых, областных Советов, председателей и секретарей исполкомов нижестоящих Советов. В этом же разделе плана предусматривается проведение совещаний председателей постоянных комиссий Совета, руководителей массовых инициативных общественных организаций, передовиков промышленного и сельскохозяйственного производства, собраний граждан, семинаров советских работников, а также организация экскурсий для обмена опытом и другие мероприятия.

Одним из важных условий правильного планирования работы является.

ся тщательный отбор вопросов. В планы работы включаются наиболее актуальные, коренные вопросы, тесно связанные с задачами местных Советов. Эти вопросы должны охватывать все стороны деятельности Советов и их исполкомов по руководству хозяйственным и культурным строительством, по бытовому обслуживанию населения.

В этом отношении поучительным примером может служить план работы исполнительного комитета Б-Даниловского сельского Совета Харьковского района на II квартал 1956 года. Этим планом предусматривалось проведение четырех заседаний исполкома с повесткой дня:

18 апреля: 1) О состоянии проведения весеннего сева; 2) О состоянии культурно-бытового обслуживания населения села; 3) О ходе ремонта дорог колхозом имени Ленина.

8 мая: 1) О работе больниц и состоянии строительства нового помещения; 2) О ходе работы по сооружению силосных траншей.

8 июня: 1) О подготовке колхоза к уборке сена и закладке раннего силоса; 2) О ходе междурядной обработки пропашных культур в колхозе.

22 июня: 1) О работе детских яслей сельсовета и колхоза; 2) О состоянии работы по борьбе с преступностью.

Вместе с тем планом намечалось проведение в течение квартала четырех сессий Совета с обсуждением на них следующих вопросов: о завершении зимовки скота в колхозе и подготовке его к лагерному содержанию, о выполнении плана денежных средств и госпоставок, о благоустройстве села, об итогах учебного года в школах и подготовке к новому учебному году, об уходе за сельскохозяйственными культурами, отчеты о работе постоянной бюджетно-финансовой комиссии, сельскохозяйственной комиссии, комиссии дорожного строительства и благоустройства.

В разделе «Организационно-массовые мероприятия» планом предусматривалось проведение в течение квартала: собрания трудящихся села по вопросу «Директивы XX съезда КПСС по шестому пятилетнему плану развития СССР»; совещания председателей постоянных комиссий Совета; совещания с работниками торговой сети по вопросу обслуживания колхозников в период полевых работ; совещания с активом по вопросу благоустройства села; совещания с членами родительских комитетов по вопросам укрепления связи семьи и школы и подготовки к экзаменам.

Положительным в этом и всех последующих планах работы Б-Даниловского сельского Совета является то, что они сосредоточивают внимание на решении основных вопросов хозяйственного и культурного строительства.

Планы работы не должны перегружаться второстепенными вопросами, которые могут быть разрешены в оперативном порядке. Они должны быть реальными, выполнимыми. Это требует от исполкомов исключительного внимания к составлению планов. За качественное составление плана отвечает не только секретарь исполкома, на которого эта работа непосредственно возложена, а все члены исполкома.

В разработке планов работы исполнительных комитетов краевых, областных, окружных, районных и городских Советов депутатов трудящихся принимают непосредственное участие руководители их отделов и управлений. Перед составлением проекта плана заведующие отделами и начальники управлений представляют исполкому перечень вопросов, которые, по их мнению, необходимо внести на обсуждение Совета или его исполкома. Это способствует более правильному отбору вопросов для включения в план. Многие исполнительные комитеты практикуют проведение специальных совещаний работников своих отраслевых органов управления по вопросу составления плана работы. На этих совещаниях намечаются основ-

ные вопросы и организационные мероприятия, подлежащие включению в план работы исполкома.

При составлении планов своей работы исполнительные комитеты опираются на депутатов, постоянные комиссии Совета и актив. Это позволяет им лучше изучить и обобщить запросы и пожелания населения, более полно учесть эти пожелания в плане работы.

Проекты планов работы исполнительных комитетов местных Советов согласовываются с местными партийными органами, осуществляющими руководство Советами.

Подготовленный проект плана работы исполкома обсуждается и утверждается на его заседании. Совершенно правильно поступают те исполкомы, которые рассматривают и утверждают план своей работы с участием руководителей отделов и управлений, председателей постоянных комиссий Совета и актива. Важно, чтобы та часть плана, которая предусматривает работу сессий Совета, утверждалась не только исполкомом, но и самим Советом.

Большое значение для укрепления плановых начал в деятельности исполнительных комитетов имеет своевременное составление и утверждение планов. Правильно понимая значение планирования, многие исполнительные комитеты местных Советов утверждают планы своей работы за 8—10 и более дней до наступления очередного планового периода. Это дает необходимое время для подготовки к проведению плана в жизнь, обеспечивает планомерность в работе Совета и исполкома.

В практике, однако, имеются и такие исполкомы, которые утверждают планы со значительным опозданием. Так, план работы исполкома Покатиловского поселкового Совета на II квартал 1956 года был утвержден 10 апреля, а план работы Мерефянского городского Совета на III квартал 1956 года был утвержден только 24 июля.

Такое несвоевременное утверждение планов снижает их роль и организующее влияние на работу исполкома.

Составление и утверждение плана является лишь первым этапом планирования работы. Плановость в работе исполкома определяется не только наличием тщательно разработанного и своевременно утвержденного плана, а и тем, как этот план выполняется.

В настоящее время в Харьковской области, например, нет ни одного исполкома, который не составлял бы планы своей работы. Однако еще далеко не все исполкомы работают по плану.

Возьмем, к примеру, исполком Утковского сельского Совета Харьковского района. Планом работы этого исполкома на первый квартал 1956 года предусматривалось проведение 6 заседаний исполкома с обсуждением на них 11 вопросов. Проведено же было в течение квартала три заседания исполкома, на которых из 11 запланированных был обсужден всего лишь один вопрос.

К числу запланированных, но не рассмотренных вопросов относятся такие важные вопросы, как о работе потребительской кооперации, о социалистическом соревновании между Утковским и Яковлевским сельскими Советами, о культурно-бытовых условиях рабочих совхоза Бэрки, о благоустройстве населенных пунктов и другие.

Таким образом, невыполнение плана объясняется не его недостатками, а крайне низким уровнем организационной работы исполкома, непониманием его руководителями значения планового руководства. Это именно и привело к тому, что не только план работы на первый, но и планы на последующие кварталы 1956 года остались невыполненными.

Задача исполнительных комитетов местных Советов состоит в том, чтобы не только своевременно и качественно разработать планы своей работы, но и обеспечить их полное выполнение. Эта задача может быть успешно решена только в том случае, если исполкомы вышестоящих Советов будут систематически контролировать и практически помогать в работе исполкомов нижестоящих и особенно сельских и поселковых Советов.

В процессе выполнения плана работы может возникнуть и в практике нередко возникает необходимость в решении того или иного важного вопроса, не предусмотренного планом, но диктуемого самой жизнью, конкретными условиями. Такая необходимость, в частности, возникает в связи с принятием партией и правительством новых решений по вопросам хозяйственного и культурного строительства. В течение планового периода иногда возникает необходимость в обсуждении на сессии Совета или заседании исполкома не предусмотренных планом новых вопросов, связанных с работой предприятий, организаций, колхозов и требующих принятия срочных мер. В этих случаях возможны и допустимы некоторые отклонения от плана.

Из сказанного следует, что в отдельных случаях план работы может подвергаться частичным, обоснованным, конечно, изменениям и дополнениям. Такие изменения и дополнения, вносимые Советами и исполкомами в планы своей работы, не только не ослабляют, а, наоборот, усиливают плановость в руководстве хозяйственным и культурным строительством, во всей их деятельности.

Подготовка и проведение сессий местных Советов

В организационной работе исполнительных комитетов местных Советов депутатов трудящихся важное место занимает подготовка и проведение сессий Советов.

Сессии местных Советов являются основной организационно-правовой формой их деятельности. На сессиях обсуждаются и решаются наиболее важные вопросы жизни края, области, района, города, села.

В последнее время местные Советы депутатов трудящихся, выполняя указания XX съезда КПСС, стали больше уделять внимания конкретным вопросам хозяйственного и культурного строительства, систематически обсуждать их на своих сессиях.

Вместе с тем на заседаниях местных Советов все чаще обсуждаются вопросы организационно-массовой работы, что способствует укреплению связи Советов с массами, повышению уровня их руководящей деятельности.

Проведение в жизнь намеченных Коммунистической партией и Советским правительством мероприятий по перестройке управления промышленностью и строительством, перенесению центра тяжести оперативного руководства на места, еще более повысило роль Советов в руководстве хозяйством и культурой, в удовлетворении нужд и запросов населения. С каждым днем усиливается влияние местных Советов и их ответственность за работу промышленности и сельского хозяйства, за выполнение производственных планов и заданий промышленными предприятиями, организациями, колхозами, совхозами, МТС. Растут активность и инициатива Советов в постановке и решении на своих сессиях и таких жизненно важных вопросов, как жилищное строительство, улучшение предприятий торговли и коммунального хозяйства, школ, больниц, органов социального обеспечения, культурно-просветительных учреждений.

Значение сессионной формы определяется прежде всего тем, что

Она обеспечивает непосредственное участие депутатов в разрешении всех основных вопросов, отнесенных к компетенции Советов. На сессиях депутаты выражают волю своих избирателей, их запросы и пожелания.

Сессии — это не только организационно-правовая форма осуществления Советами своих полномочий, но и школа управления государством, где депутаты и многочисленный советский актив приобретают навыки государственной работы.

Сессионная форма обеспечивает развертывание критики и самокритики работы Советов депутатов трудящихся. Она дает возможность не только депутатам, но и широким массам трудящихся подвергать критике работу Советов и их исполнительных органов, а также работу подведомственных Советам предприятий, организаций и учреждений. Такая критика способствует своевременному вскрытию и устранению недостатков в работе Советов, позволяет им более полно учитывать в своей практической деятельности творческую инициативу и опыт трудящихся масс.

Все это подчеркивает исключительную важность регулярного созыва сессий Советов. Регулярный созыв сессий является одним из важнейших условий укрепления связи Советов с массами, усиления руководящего влияния и контроля Советов за деятельностью их исполнительных органов, улучшения руководства Советами всем хозяйственным и культурно-политическим строительством на подведомственной им территории.

В соответствии с Конституцией союзной республики сессии местных Советов депутатов трудящихся созываются их исполнительными комитетами.

Практика показывает, что сессии большинства Советов проводятся регулярно, в установленные Конституцией сроки. Однако некоторые исполнительные комитеты все еще нарушают конституционные сроки созыва сессий Советов.

Президиум Верховного Совета Украинской ССР в принятом им 3 мая 1956 года постановлении «О недостатках в подготовке и проведении сессий местных Советов депутатов трудящихся Киевской области»¹⁾ отметил, что в первом квартале 1956 года в Бориспольском, Бородянском, Володарском, Обуховском и Яготинском районах сессии большинства сельских Советов созывались нерегулярно. Нерегулярно созывались сессии и некоторых районных Советов Киевской области, а также самого областного Совета.

Подобного рода нарушения конституционных сроков созыва сессий Советов имели место в Харьковской и других областях республики. Нарушения конституционных норм созыва сессий отрицательно сказываются на работе Советов. Они неизбежно приводят к принижению роли Советов, лишают их возможности осуществлять постоянный контроль за деятельностью подчиненных и подведомственных им органов.

«Нужно иметь в виду — говорил К. Е. Ворошилов на XX съезде партии, — ...что там, где сессии Советов в установленные сроки не созываются, Советы неизбежно утрачивают руководящую роль по отношению к своим подотчетным и исполнительным органам, что приводит и не может не привести к нарушению принципов советского демократизма»²⁾.

Нерегулярное проведение сессий Советов неизбежно приводит к ослаблению связи с массами, к укоренению канцеляарско-ведомственного

¹⁾ См. Ведомости Верховного Совета Украинской Советской Социалистической Республики № 5, разд. I, 1956 год.

²⁾ XX съезд Коммунистической партии Советского Союза, Стенографический отчет, т. I, стр. 558.

стиля в работе исполкомов и их отраслевых органов управления, ко всякого рода бюрократическим извращениям.

Поэтому задача исполнительных комитетов состоит в том, чтобы обеспечить строгое соблюдение конституционных норм созыва сессий Совета. Это позволит Советам своевременно решать все вопросы своей компетенции, повысит роль депутатов в работе Советов.

Исполнительные комитеты обязаны не только регулярно созывать сессии Советов, но и обеспечить проведение их на высоком организационном и политическом уровне. Одним из решающих условий успешного проведения сессий Советов является тщательная и всесторонняя их подготовка. Эта подготовка предполагает проведение исполкомами целого ряда организационных мероприятий.

Для того, чтобы сессия Совета прошла успешно, необходимо прежде всего заблаговременно определить день созыва очередной сессии и наметить вопросы, подлежащие обсуждению на данной сессии. Это позволит исполкому лучше, без всякой спешки, подготовить сессию, обеспечить более глубокое изучение вопросов, вносимых на ее рассмотрение.

При определении даты созыва сессии Совета и ее повестки дня исполнительный комитет исходит из плана работы Совета, предусматривающего конкретные организационные мероприятия, связанные с подготовкой этих вопросов. Соблюдение плановых начал в проведении сессий Совета обеспечивает своевременную к ним подготовку, широкое привлечение к этой подготовке депутатов, постоянных комиссий Совета и актива.

Как уже отмечалось, в процессе работы возможны некоторые отклонения от плана, обусловленные необходимостью срочного решения возникающих новых вопросов, не предусмотренных планом. Важно, однако, чтобы каждое такое изменение плана было обосновано соответствующим решением исполкома, принятым заблаговременно. Это явится определенной гарантией против внесения на рассмотрение сессией Совета случайных, второстепенных вопросов и обеспечит достаточное время для подготовки к сессиям всех вопросов.

Принимая решение о созыве очередной сессии Совета, исполнительный комитет намечает вместе с тем конкретные мероприятия, обеспечивающие надлежащую подготовку к сессии и ее успешное проведение.

Подготовка к сессиям Совета не самоцель, а средство для повышения их уровня. Она направлена на то, чтобы создать деловую обстановку на сессии, повысить активность депутатов в обсуждении внесенных на ее рассмотрение вопросов и обеспечить правильное их решение. Такого уровня работы сессии можно достигнуть лишь тогда, когда сами депутаты будут принимать активное участие в изучении вопросов, включаемых в повестку дня сессии, в подготовке к сессии всех необходимых материалов.

Среди материалов,готавливаемых к каждой сессии Совета, важное место занимают проекты решений Совета. От качества проекта решения во многом зависит весь ход обсуждения вопроса, активность депутатов, правильность самого решения. Поэтому очень важно, чтобы к составлению проектов решений Совета широко и постоянно привлекались депутаты, постоянные комиссии Совета и актив, чтобы эти проекты решений составлялись заранее и чтобы с ними, равно как и с другими материалами (справки по обсуждаемым вопросам и пр.), заблаговременно знакомились депутаты.

Повышению активности депутатов на сессиях способствует также заблаговременное извещение их о том, когда и где будет проводиться сессия и какие вопросы вносятся на ее рассмотрение.

При подготовке к сессии Совета исполнительный комитет решает, кто из работников предприятий, учреждений и организаций, не являющихся депутатами, должен быть приглашен на сессию. Этот вопрос решается в зависимости от характера вопросов, вносимых на обсуждение сессий Совета. Важно, однако, чтобы количество приглашенных лиц не было чрезмерно большим. Сама работа сессии должна быть организована так, чтобы в помещении, где проходит сессия, за депутатами были закреплены определенные места и чтобы в обсуждении вопросов принимали участие преимущественно депутаты, а не приглашенные лица, как это имеет еще место на практике. Несоблюдение этих условий приводит к тому, что сессия Совета утрачивает свое лицо и превращается в обычное производственное совещание.

Подготовка к сессиям Советов не может проводиться по какому-то шаблону. Это живая, конкретная работа. Ее приемы и методы зависят от особенностей данного Совета и характера вносимых на его рассмотрение вопросов. Практика показывает, что местные Советы и их исполнительные комитеты, постоянно совершенствуя формы и методы своей работы, стали больше уделять внимания подготовке и проведению сессий Советов, шире привлекать к подготовке вопросов депутатов, постоянные комиссии и актив.

Примером этому могут служить, в частности, Екатериновский и Б-Даниловский сельские, Бабаевский поселковый, Сахновщинский, Харьковский и Дзержинский районные Советы Харьковской области. Исполкомы этих Советов проводят к каждой сессии Совета большую подготовительную работу. К этой работе привлекаются постоянные комиссии Совета, депутаты и активисты. О дне и месте проведения сессий и о вопросах, вносимых на их рассмотрение, депутаты извещаются в сроки, установленные новыми Положениями о местных органах власти, то-есть не позднее, чем за 5—10 дней до созыва сессии.¹⁾ В ходе подготовки к сессиям исполкомы проводят с участием постоянных комиссий, депутатов и актива проверки и обследования работы соответствующих предприятий, учреждений и организаций. Заблаговременно составляются справки и проекты решений Совета, что позволяет депутатам ознакомиться с ними за несколько дней до созыва сессии. В результате сессии Советов здесь проходят успешно, при активном участии депутатов.

Но такая работа по подготовке и проведению сессий проводится далеко еще не во всех Советах. У нас имеется не мало исполнительных комитетов, которые слабо готовят сессии Советов, не опираются в этой важной работе на постоянные комиссии, депутатов и актив. Это относится, в частности, к Сороковскому, Лизогубовскому сельским Советам, Хорошевскому поселковому Совету Харьковского района. В этих Советах до недавнего времени никакой по существу подготовки к сессиям не проводилось, а сами сессии проходили на низком уровне. На каждой сессии обычно отсутствовало 10 — 15 депутатов, то-есть почти половина всего состава Совета. Постоянные комиссии Советов в течение 1955 и 1956 годов не работали. И только после состоявшихся в марте 1957 года выборов в местные Советы деятельность названных выше Советов несколько оживилась.

Не во всех еще Советах изжита парадная шумиха на сессиях, которая

¹⁾ Согласно новым Положениям о местных органах власти УССР, исполкомы сельских и поселковых Советов извещают депутатов о времени и месте созыва сессии и о вносимых на ее рассмотрение вопросов не позднее чем за 5 дней, а исполкомы районных, городских и областных Советов — за 10 дней до созыва сессии.

мешает деловому обсуждению вопросов, приводит к их поверхностному решению.

Задача исполнительных комитетов местных Советов заключается в том, чтобы настойчиво улучшать свою работу по подготовке сессий Советов, проводить их на высоком организационно-политическом уровне. Исполнительные комитеты призваны всемерно повышать активность депутатов в обсуждении вопросов на сессиях. Они обязаны не только выслушивать критические замечания депутатов, но и принимать необходимые меры к выполнению вносимых ими предложений.

Подготовка к сессиям местных Советов является очень важным, но не единственным условием их успешного проведения. Для правильной организации работы сессий большое значение имеет урегулирование в законодательном порядке всех важнейших вопросов, связанных с их созывом и проведением.

Как известно, на протяжении ряда лет выдвигался и широко обсуждался в нашей печати, на совещаниях и семинарах работников советских органов вопрос об изменении конституционных сроков созыва сессий некоторых звеньев местных Советов депутатов трудящихся. В последнее время этот вопрос получил свое положительное разрешение.

Так, согласно Указу Президиума Верховного Совета Украинской ССР «О сроках созыва сессий городских, районных в городах, поселковых и сельских Советов депутатов трудящихся» от 29 августа 1956 года,¹⁾ утвержденному на третьей сессии Верховного Совета Украинской ССР четвертого созыва, сессии городских, районных в городах, поселковых и сельских Советов созываются их исполнительными комитетами не реже шести раз в год (ранее они должны были созываться не реже одного раза в месяц), а сессии городских Советов с районным делением — не реже четырех раз в год (ранее вопрос о сроках созыва сессий этих Советов вообще не был урегулирован Конституцией).

Что касается сессий районных и областных Советов, то они созываются в сроки, ранее установленные Конституцией Украинской ССР (сессии районных Советов — не реже шести раз в год, а сессии областных Советов — не реже четырех раз в год).

Установление новых сроков созыва сессий первичных звеньев местных Советов явилось своевременным и вполне обоснованным мероприятием, полностью отвечающим требованиям жизни. Как показывает практика, новые сроки созыва сессий Советов, предусматриваемые ныне Конституцией, дают возможность исполкомам лучше готовить сессии, что способствует улучшению их работы.

В деле дальнейшего повышения роли местных Советов в хозяйственном и культурном строительстве, улучшения работы их сессий исключительно важное значение приобретают новые Положения о местных органах государственной власти, изданные высшими органами государственной власти Украинской ССР и ряда других союзных республик. В этих Положениях содержатся специальные разделы, регламентирующие порядок созыва и проведения сессий местных Советов.

Так, в новых Положениях о местных органах государственной власти Украинской ССР устанавливается, что наряду с очередными сессиями местных Советов, созываемыми исполкомами в соответствии с установленными конституционными сроками, могут быть созваны и внеочередные сессии. Внеочередные сессии Советов созываются как их исполнительными

¹⁾ См. Ведомости Верховного Совета Украинской Советской Социалистической Республики, № 7, раздел первый, 1956 год.

комитетами, так и по предложению вышестоящих государственных органов власти или по требованию 1/3 депутатов данного Совета.

В новых Положениях получил свое правовое урегулирование вопрос о кворуме сессий местных Советов, который также ставился и широко обсуждался в нашей печати.

Как известно, до издания новых Положений о местных органах государственной власти в практике нередко встречались факты, когда на сессии местных Советов не являлось почти половина депутатов. Это принижало роль Советов как представительных органов власти, коллективно решающих важные вопросы хозяйственного и культурного строительства на своей территории, приводило к стрыву некоторых депутатов от работы Советов.

Такое ненормальное положение исполкомы Советов зачастую оправдывали ссылками на формально действовавшие тогда Положения, изданные еще в 1930 году и признававшими правомочными заседания и съезды местных советских представительных учреждений при участии в их работе большинства, то-есть не менее половины избранных в эти учреждения представителей (членов Совета, делегатов съезда).

В целях повышения роли местных Советов и привлечения к их работе всех депутатов новые Положения устанавливают, что сессии сельского, поселкового, городского, районного, областного Совета депутатов трудящихся являются правомочными, если на них присутствует не менее 2/3 общего числа депутатов данного Совета.

Большое значение для улучшения работы сессий местных Советов и повышения роли депутатов имеет предоставление постоянным комиссиям и отдельным депутатам Советов инициативы в внесении вопросов на рассмотрение сессий.

В новых Положениях о местных органах государственной власти Украинской ССР прямо записано, что вопросы на обсуждение сессии областного, районного, городского, поселкового, сельского Совета депутатов трудящихся могут вносить исполнительный комитет, постоянные комиссии и отдельные депутаты Совета. Включение в повестку дня сессии того или иного вопроса производится по решению сессии Совета, принятому простым большинством голосов.

В этой связи нельзя не отметить, что при сложившейся практике, когда не все даже Советы утверждали планы работы своих сессий, составляемые исполкомами на каждый квартал, на сессиях рассматривались, а в некоторых Советах рассматриваются и сейчас вопросы, вносимые только по усмотрению исполкома. Между тем в определении круга вопросов, подлежащих рассмотрению на сессиях, главная роль должна принадлежать самим Советам, их депутатам. В практической деятельности постоянных комиссий и депутатов местных Советов по осуществлению возложенных на них обязанностей выявляется ряд важных вопросов, требующих срочного разрешения. Но эти вопросы не всегда учитывались исполкомами при определении повестки дня сессий Советов.

В соответствии с новыми Положениями каждая постоянная комиссия, каждый депутат Совета имеет право внести тот или иной вопрос на рассмотрение сессии Совета, при этом не исполком, а сам Совет решает об актуальности вносимого вопроса и включении его в повестку дня данной сессии.

Предоставление постоянным комиссиям и отдельным депутатам Советов, наряду с исполкомами, права внесения вопросов на обсуждение сессий Советов способствует повышению активности постоянных комиссий и депутатов, улучшению работы Советов.

В новых Положениях нашел также свое положительное разрешение вопрос о праве запроса депутатов местных Советов. В разделе VI Положения об областном Совете депутатов трудящихся Украинской ССР, определяющим права и обязанности депутатов, говорится, например, что «Депутаты областного Совета имеют право запроса на сессии к исполнительному комитету областного Совета, руководителям отделов и управлений, которые обязаны дать устный ответ на запрос депутата на той же сессии или письменный ответ не позднее чем в трехдневный срок».

Аналогичные формулировки содержатся и в Положениях о районном, городском, районном в городе, поселковом, сельском Совете депутатов трудящихся.

Урегулирование всех этих вопросов с учетом накопленного опыта имеет большое значение для улучшения работы сессий, повышения активности депутатов. Необходимо только, чтобы новые Положения о местных органах государственной власти строго и неуклонно проводились в жизнь.

Заседания исполнительных комитетов местных Советов, их подготовка и проведение

Одной из самых важных организационных форм деятельности исполнительных комитетов местных Советов являются периодически проводимые ими заседания. Это такая форма деятельности исполкомов, которая обеспечивает коллегиальное решение всех важнейших вопросов, относящихся к их компетенции.

Исполнительные комитеты местных Советов — это коллегиальные органы управления, действующие на основе решений избравших их Советов и постановлений вышестоящих партийных и советских органов. В основе их повседневной практической деятельности лежит ленинский принцип коллективного руководства хозяйственным и культурным строительством. Этот подлинно демократический принцип означает, что все основные вопросы решаются не единолично руководителями, а с участием всех членов исполкома путем всестороннего обсуждения и выработки решений с учетом опыта масс.

Являясь органами коллективного руководства, исполнительные комитеты местных Советов коллегиально обсуждают и решают на своих заседаниях конкретные вопросы хозяйственного и культурного строительства, социально-бытового обслуживания населения и организационно-массовой работы. Вместе с тем они заслушивают отчеты о работе исполкомов нижестоящих Советов. Решения по всем обсуждаемым вопросам принимаются простым большинством голосов членов исполкома.

Заседания исполнительных комитетов местных Советов созываются не реже двух раз в месяц. Созыв заседаний и руководство ими осуществляется председателем исполкома, а в случае отсутствия председателя — его заместителем.

Принцип коллективного руководства требует, чтобы на заседаниях исполнительного комитета присутствовали все или по крайней мере большинство членов исполкома. Новые Положения о местных органах государственной власти Украинской ССР устанавливают, что заседания исполнительного комитета правомочны, если на них присутствует не менее половины его состава.

В работе заседаний исполнительного комитета принимают участие с правом совещательного голоса представители постоянных комиссий и депутаты, руководители отделов и управлений, представители заинтересованных учреждений, предприятий и организаций.

На каждом заседании исполнительного комитета рассматривается,

как правило, 2—3 основных вопроса. В повестку дня заседания исполкома включаются наиболее важные вопросы, требующие коллегиального обсуждения и решения. Что касается всех других вопросов, входящих в круг полномочий исполкома, то они разрешаются в порядке текущего оперативного управления.

Успешное проведение заседаний исполнительных комитетов, также как и сессий Советов, во многом зависит от качества их подготовки. Хорошая подготовка заседаний исполкома обеспечивает деловое обсуждение вопросов и принятие по ним правильных, конкретных решений.

К подготовке своих заседаний исполнительные комитеты привлекают постоянные комиссии Советов, депутатов, широкий советский актив. Это дает возможность исполкомам решать все вопросы, опираясь не только на опыт узкого круга руководителей, но и на опыт масс.

Подготовка заседаний исполнительного комитета проводится в соответствии с планом работы последнего. Значение этого плана в подготовке к заседаниям исполкома определяется прежде всего тем, что он заранее устанавливает дни их проведения и намечает основные вопросы, подлежащие коллегиальному обсуждению исполкома. Вместе с тем план работы предусматривает проведение определенных организационных мероприятий, обеспечивающих глубокое изучение вопросов, вносимых на рассмотрение заседаний исполкома, и своевременную подготовку по всем этим вопросам необходимых материалов (справок, проектов решений и др.). В плане работы исполкома обычно указываются докладчики по вопросам, намеченным к обсуждению на заседаниях исполкома, определяются объекты предварительной проверки и способы ее организации, предусматриваются отделы и управления исполкома, постоянные комиссии Совета и отдельные лица, привлекаемые к подготовке вопросов, а также лица, ответственные за эту подготовку.

На основе плана работы руководители исполкома окончательно устанавливают вопросы, подлежащие обсуждению на созываемом очередном заседании, и принимают меры к их подготовке.

В процессе работы исполнительного комитета может возникнуть и действительно зачастую возникает необходимость в постановке на обсуждение очередного заседания нового вопроса вместо ранее запланированного. В этом случае руководители исполкома заблаговременно намечают организационные мероприятия, обеспечивающие подготовку к заседанию данного вопроса.

Совершенно очевидно, что всякие отклонения от утвержденного плана работы должны быть обоснованы. Нельзя признать правильным такое положение, когда многие, а иногда и почти все запланированные вопросы не рассматриваются на заседаниях исполкома, заменяются совсем другими, внеплановыми вопросами. А такие случаи нередко встречаются в практике работы исполкомов.

Возьмем, к примеру, исполнительный комитет Люботинского городского Совета. Планом работы этого исполкома на первый квартал 1956 года намечалось рассмотреть на заседаниях исполкома 14 вопросов, а фактически было рассмотрено всего лишь 6 вопросов. Невыполнение плана работы вошло здесь в систему. Это подтверждается уже тем, что и во втором квартале 1956 года из 10 запланированных было рассмотрено только 5 вопросов. Не были рассмотрены в течение первого полугодия 1956 года такие важные плановые вопросы, как о работе предприятий бытового обслуживания населения, о состоянии общественного питания, о политехническом обучении в школах и детских домах, о ходе весеннего

сева в колхозах, об уходе за пропашными культурами и сенсуборке и другие.

Такое ничем неоправданное отклонение от утвержденных планов лишает исполкомы определенной перспективности в работе, приводит в ряде случаев к постановке на коллегиальное обсуждение исполкомов случайных, не подготовленных вопросов.

Подготовка к заседаниям исполнительных комитетов предполагает глубокое и всестороннее изучение вопросов, вносимых на коллегиальное обсуждение. К этой работе исполком привлекает постоянные комиссии Совета, депутатов и актив, которые участвуют в проводимых исполкомом обследованиях и проверках, помогают ему изучить действительное положение дел на месте, на предприятиях, в колхозах, МТС, совхозах. В ряде случаев постоянные комиссии Совета сами, по своей собственной инициативе, изучают тот или иной вопрос путем ознакомления с работой на месте, предварительно обсуждают его на своих заседаниях и затем уже вносят этот вопрос со своими конкретными предложениями на рассмотрение исполкома.

В подготовке к заседаниям исполнительных комитетов важное значение имеет правильное и своевременное составление проектов решений исполкома по обсуждаемым им вопросам. Проекты решений исполкома обычно составляются работниками исполкома или его отделов (управлений) на основе произведенной проверки работы того или иного предприятия, учреждения, организации и тщательного изучения собранных материалов. К составлению проектов решений привлекаются специалисты по соответствующим отраслям хозяйства и культуры. При составлении кратких справок, содержащих изложение сущности вопроса, и проектов решений учитываются предложения постоянных комиссий Совета, принимавших участие в подготовке вопросов. Проекты решений согласовываются с руководящими работниками исполкома. Их окончательная редакция возлагается на секретаря исполкома.

Проекты решений, равно как и все другие материалы, связанные с подготовкой вопросов, составляются за несколько дней до заседания исполкома с тем, чтобы члены исполкома, все участники заседания смогли заблаговременно ознакомиться с ними. Своевременное извещение членов исполкома о дне и времени заседания, а также предоставление им возможности заранее ознакомиться со справками и проектами решений обеспечивает не только присутствие членов исполкома на заседаниях, но и их активное участие в обсуждении и решении вопросов.

Правильная организация работы заседаний исполкома в известной мере зависит и от технической подготовки. В частности, руководители исполкома заранее должны спланировать проведение заседаний так, чтобы приглашенные на заседания работники предприятий, учреждений, организаций не теряли много времени на длительные ожидания «своего вопроса».

Вся организационная работа по подготовке к заседаниям исполнительных комитетов направляется на то, чтобы обеспечить деловитость в обсуждении вопросов и принятие по ним правильных, конкретных решений.

Практика показывает, что многие исполнительные комитеты местных Советов проводят большую работу по подготовке своих заседаний, строго соблюдают ленинский принцип коллективного руководства.

Примером этому может служить исполнительный комитет Сахновщинского районного Совета депутатов трудящихся Харьковской области.

На заседаниях этого исполкома рассматриваются конкретные вопросы, затрагивающие все важнейшие участки его работы. Наряду с вопросами хозяйственного и культурного строительства исполком районного Совета систематически обсуждает отчеты о работе исполкомов сельских Советов, а также вопросы организационно-массовой работы. О дне и повестке дня предстоящего заседания члены исполкома извещаются заблаговременно и заранее получают справки и проекты решений исполкома по обсуждаемым вопросам. К участию в подготовке вопросов к заседаниям исполкома привлекаются не только члены исполкома и его работники, но и постоянные комиссии, советский актив. Все это обеспечивает всестороннее обсуждение вопросов и принятие по ним правильных, конкретных решений.

На таком же высоком уровне проводятся заседания исполнительных комитетов Екатериновского сельского Совета Сахновшинского района, Бабаевского поселкового Совета Харьковского района, Дзержинского районного Совета города Харькова. Эти исполкомы поддерживают повседневную связь с постоянными комиссиями Советов, опираются на них в подготовке своих заседаний.

В практике, однако, имеют место и такие факты, когда руководители исполнительных комитетов недооценивают значения заседаний исполкома как основной формы коллективного руководства, формально относятся к их подготовке и проведению. Об этом говорит уже сам тот факт, что заседания некоторых исполкомов проводятся крайне нерегулярно, от случая к случаю. Это особенно относится к исполкому Лизогубовского сельского Совета, который в течение года проводил 6—8 заседаний.

Нередко заседания исполнительных комитетов проходят на низком уровне. Факты показывают, что в некоторых исполкомах важнейшие вопросы хозяйственного и культурного строительства рассматриваются без серьезной проверки положения дел на местах, проекты решений по обсуждаемым вопросам готовятся наспех, накануне заседания исполкома, постоянные комиссии и советский актив не привлекаются к подготовке заседаний исполкома. Это фактически лишает членов исполкома возможности активно участвовать в обсуждении вопросов и зачастую приводит к принятию поверхностных решений.

В работе некоторых исполнительных комитетов имеют место факты прямого нарушения принципа коллегиальности. Иногда заседания исполкомов проводятся при отсутствии необходимого кворума. До сих пор еще не изжит порочная практика принятия решений в так называемом «рабочем порядке» то-есть председателем исполкома, его заместителем и секретарем исполкома или путем опроса членов исполкома. Подобная практика несовместима с принципом коллективного руководства. Она принижает роль исполкома как органа коллективного управления, нарушает права членов исполкома, ведет к принятию односторонних и неполноценных решений.

Подлинно коллегиальному обсуждению и решению вопросов мешает также чрезмерная перегрузка повесток дня заседаний исполкома. Нередко исполкомы рассматривают на своих заседаниях по 10 — 15 и более вопросов, не считая большого количества заявлений граждан.

Руководители некоторых исполкомов, чтобы сделать видимость сокращения количества рассматриваемых вопросов, многие из них, в том числе и очень важные, включают в так называемые разные или текущие дела.

Так, в частности, поступали до недавнего времени руководители ис-

полкома Ленинского районного Совета города Харькова. В повестках дня заседаний этого исполкома числилось обычно по 3—4 основных вопроса и разные дела. В этих так называемых разных или текущих делах обсуждались отчеты о работе подведомственных исполкому предприятий, учреждений и организаций, состояние рассмотрения жалоб и заявлений в исполкоме и его отделах, итоги социалистического соревнования и другие немаловажные вопросы. При такой перегрузке повесток дня заседаний исполкома вряд ли можно рассчитывать на действительно коллективное обсуждение и решение всех вопросов.

Практика показывает, что на рассмотрение заседаний исполкома зачастую вносятся такие вопросы, которые по своему характеру не требуют коллективного решения. Это прежде всего относится к мелким, второстепенным вопросам, которые могут быть разрешены в порядке оперативного управления.

Коллективность в работе исполнительных комитетов местных Советов не только не исключает, а, наоборот, предполагает личную инициативу, индивидуальную ответственность каждого работника за порученное дело.

В. И. Ленин неоднократно подчеркивал необходимость ответственности «...в каждом отдельном случае за определенные исполнительные функции, за проведение в жизнь определенных распоряжений...»¹⁾.

Правильное, умелое сочетание коллегиальности и личной ответственности в работе исполнительных комитетов позволяет ряд текущих вопросов решать оперативно, без внесения их на рассмотрение заседаний исполкома. Для этого необходимо, чтобы работники исполкомов и подведомственных им хозяйственных органов проявляли личную инициативу и самостоятельность в осуществлении возложенных на них функций, а не стремились по каждому, даже мелкому, вопросу заручиться решением исполкома, чтобы они обладали высоким чувством ответственности за порученное им дело, умением правильно организовать работу.

Но вместе с тем нельзя не признать, что в ряде случаев перегрузка заседаний исполкомов многочисленными вопросами обусловливается причинами, независимыми от исполнительных комитетов местных Советов. Дело в том, что в силу действующих ныне различных постановлений, инструкций и иных нормативных актов и предписаний, изданных в большинстве своем еще в довоенный период и в значительной степени устаревших, исполнительные комитеты местных Советов обязаны рассматривать на своих заседаниях целый ряд таких вопросов, которые без ущерба для дела могли бы быть разрешены в порядке оперативного управления руководителями исполкома и его отделов, управлений.

Так, например, в силу примечания к ст. 109 Кодекса закона о семье, браке и актах гражданского состояния Украинской ССР исполкомы районных Советов должны коллективно решать вопросы, связанные с выдачей разрешений на регистрацию брака лиц, не достигших брачного возраста.

Постановление ЦИК и СНК СССР от 27 июля 1936 года «О порядке и сроках регистрации рождений и смертей»²⁾ вменяет в обязанность исполкомов районных Советов решать на своих заседаниях вопросы, связанные с нарушениями этого постановления.

¹⁾ В. И. Ленин. Соч., т. 27, стр. 185—186.

²⁾ См. Справочник по законодательству для судебно-прокурорских работников, Госюриздат, 1949 г., т. I, § 187.

Эти вопросы, как нам представляется, с успехом могут разрешаться соответствующими органами ЗАГС.

Почти на каждом заседании исполкома районного Совета решаются вопросы о выплате пособий многодетным и одиноким матерям, что прямо предусмотрено «Положением о порядке назначения и выплаты государственных пособий и предоставления льгот беременным женщинам, многодетным и одиноким матерям», утвержденным СНК СССР от 18 августа 1944 года¹⁾. Эти вопросы успешно могут разрешаться соответствующими финансовыми органами.

Исполкомы районных Советов в обязательном порядке должны также коллективно решать вопросы об усыновлении (удочерении) детей и праве опекунов, о выделении земельных участков, о возбуждении ходатайств для определения детей в детские дома и дома ребенка, об установлении и снятии карантина с хозяйств в связи с болезнью животных и другие вопросы. На обсуждение и решение этих и подобных им вопросов, вносимых почти на каждое заседание исполкома, затрачивается довольно много времени. Между тем все эти вопросы в зависимости от их характера могут успешно разрешаться руководителями исполкомов или соответствующими органами отраслевого управления.

Такое же положение в исполкомах городских и районных Советов в городах. Исполкомы этих Советов, кроме многочисленных заявлений граждан по жилищным, земельным, пенсионным и другим делам, обязаны рассматривать на своих заседаниях большое количество текущих вопросов, связанных с передвижением кредитов в пределах того или иного отдела, установлением и снятием карантина по отдельным дворам, назначением пенсий одиноким и многодетным матерям и т. п. Даже для того, чтобы срубить пришедшее в негодность или мешающее движению транспорта одно дерево на улице города требуется принятие решения исполкома. Это приводит к тому, что исполкомы не имеют возможности из-за недостатка времени включать в повестки дня своих заседаний и коллективно решать некоторые насущные вопросы своей работы.

Чтобы создать нормальную обстановку для коллективного обсуждения и решения всех наиболее важных, основных вопросов, следовало бы освободить исполкомы от обязательного рассмотрения на их заседаниях ряда текущих дел. Надо решительно отказаться от практики, когда по любому, даже незначительному вопросу требуется обязательно решение исполкома. Вряд ли есть необходимость говорить о том, что многие текущие вопросы и сейчас фактически решаются руководителями исполкома или его отделами, а члены исполкома в лучшем случае штампуют задним числом уже принятые решения. И это понятно, так как заседания исполкома созываются обычно два раза в месяц, тогда как некоторые текущие вопросы требуют быстрого решения.

Необходимо, с нашей точки зрения, расширить права и обязанности отделов, управлений и других органов исполкомов, возложить на них непосредственную ответственность за решение текущих вопросов, связанных с их деятельностью. Это позволит исполкомам, как органам коллективного руководства, больше уделять внимания наиболее важным, ко-ренным вопросам хозяйственного и культурного строительства.

Организация исполнения решений и контроль за их осуществлением

В повседневной практической деятельности исполнительных комите-

¹⁾ См. Справочник по законодательству для судебно - прокурорских работников, т. I, § 579.

тов местных Советов главным, решающим является организация успешного осуществления решений партии и правительства, установление фактического контроля за их выполнением.

В. И. Ленин придавал огромное значение контролю и проверке исполнения, отводил этому делу первостепенное место во всей организационной работе советских органов. **«Проверять людей и проверять фактическое исполнение дела, — говорил В. И. Ленин, — в этом, еще раз в этом, только в этом теперь гвоздь всей работы, всей политики»¹⁾.**

Руководствуясь ленинскими указаниями, наша партия настойчиво добивается правильной постановки проверки исполнения как наиболее испытанного и действенного средства улучшения работы советского государственного аппарата. XX съезд Коммунистической партии Советского Союза со всей остротой поставил вопрос о необходимости всемерного усиления контроля и проверки исполнения в деятельности всех звеньев советского государственного аппарата, в том числе и исполнительных комитетов местных Советов.

Коммунистическая партия учит, что установление фактического контроля, организация действенной проверки исполнения является необходимым условием успешного осуществления партийных и государственных решений. Правильно организованная и систематически проводимая проверка исполнения воспитывает советские кадры в духе высокой принципиальности и деловитости, укрепляет дисциплину и организованность в работе, развивает творческую инициативу. Она вместе с тем имеет решающее значение в борьбе с канцелярско-бюрократическими методами руководства, со всякого рода нарушениями социалистической законности и советской демократии.

Подчеркивая важное значение контроля и проверки исполнения, Н. С. Хрущев в отчетном докладе ЦК КПСС XX съезду партии говорил: «Было бы неверно думать, что контролировать нужно только нерадивых работников. Контроль необходим и за работой честных людей, ибо контроль — это, прежде всего, порядок, он дисциплинирует работников, предупреждает от ошибок, повышает их ответственность за порученное дело»²⁾.

Проверка исполнения — это живая организаторская работа по проведению в жизнь решения, постановления, директивы. Она, таким образом, неотделима от организации исполнения, является неотъемлемой частью повседневной практической деятельности исполкомов по выполнению директив партии и правительства, предписаний вышестоящих советских органов и своих собственных решений.

Успешное выполнение любой директивы, любого решения или постановления зависит в конечном счете от того, как будет организовано исполнение, как будет поставлена проверка исполнения. Организация исполнения предполагает проведение повседневной организаторской работы, в которой главным является правильно расставить кадры, разъяснить работникам их задачи, оказать им конкретную, практическую помощь в осуществлении намеченных мероприятий, установить повседневный контроль за выполнением этих мероприятий. В свою очередь проверка исполнения, имея те же цели, призвана на основе глубокого и всестороннего изучения положения дел на месте во-время помочь исполнителям в осуществлении порученных им заданий, исправить допущенные ошибки и промахи в их работе.

¹⁾ В. И. Ленин, Соч., т. 33, стр. 200.

²⁾ XX съезд Коммунистической партии. Стенографический отчет, т. 1, стр. 93.

Совершенно очевидно, что вся эта работа по организации исполнения решений и контроля за их осуществлением только тогда достигнет положительных результатов, когда она будет начинаться сразу же после принятия решения, когда в проведении этой работы исполкомы будут опираться на депутатов, постоянные комиссии и советский актив, на широкие народные массы.

В последнее время и особенно после XX съезда партии исполнительные комитеты местных Советов стали более активно заниматься практической организацией исполнения решений, установлением фактического контроля за их осуществлением. Об этом свидетельствует, например, практика работы исполнительных комитетов Екатериновского сельского, Бабаевского поселкового, Дзержинского и Сахновщинского районных Советов депутатов трудящихся Харьковской области. Эти исполкомы, равно как и многие другие, проводят большую организаторскую работу по выполнению постановлений партии и правительства, решений вышестоящих советских органов и своих собственных, повседневно контролируют их исполнение. К проверке исполнения решений привлекаются депутаты, постоянные комиссии Советов, рабочие, колхозники и интеллигенция.

В этом отношении большого внимания заслуживает опыт работы Войновского сельского Совета Александрийского района Кировоградской области. Здесь все вопросы, вносимые на рассмотрение сессий Совета и заседаний исполкома, тщательно и всесторонне готовятся, что обеспечивает их деловое обсуждение и принятие по ним конкретных решений. Сразу же после принятия решения, исполком при помощи депутатов сельского Совета разъясняет его избирателям, организует исполнение этого решения и устанавливает за его осуществлением повседневный контроль. О ходе исполнения решений Совета исполком информирует депутатов на сессиях.

Такая организаторская работа способствует повышению роли местных Советов и их исполкомов в хозяйственном и культурном строительстве, в практическом осуществлении решений партии и правительства.

Вместе с тем нельзя не признать, что проверка исполнения не заняла еще главного места в деятельности ряда исполнительных комитетов, что по своему уровню она не отвечает еще полностью предъявляемым партией требованиям. Факты показывают, что во многих Советах живая организаторская работа по выполнению партийных и государственных решений подменяется заседательской суетней, принятием большого количества различных решений, зачастую повторяющих решения вышестоящих советских органов и ранее принятые собственные решения. При этом забывается, что принятие решений является только началом дела, что главное место во всей деятельности исполкомов должны занимать не заседания, не принятие по любому вопросу своих собственных решений, а живая организаторская работа по проведению в жизнь решений партии и правительства, повседневная глубокая и всесторонняя проверка их исполнения.

В практике нередко встречаются случаи, когда местные Советы и их исполнительные комитеты, принимая те или иные решения, не проявляют должной заботы о том, как эти решения осуществляются, не подкрепляют исполнение принятых решений организаторской работой, не устанавливают фактического контроля за действительным их исполнением. Это приводит к тому, что ряд решений остается на бумаге, не выполняется.

Так, в мае 1956 года на сессии Покатиловского поселкового Совета Харьковского района было принято решение о работе торговых организа-

ций. В этом решении ставился вопрос перед Мерефянским смешторгом об открытии в поселке ларька и намечался ряд других важных мероприятий по улучшению обслуживания населения по линии торговой сети. Вместо того, чтобы при помощи вышестоящих органов добиться от смешторга и местных торговых организаций своевременного выполнения принятого Советом решения, исполком, констатируя через месяц, что решение не выполнено, снова внес этот же вопрос на обсуждение следующей очередной сессии поселкового Совета. Так по одному и тому же вопросу было принято два одинаковых по существу решения, а положение дела от этого не улучшилось.

Слабо поставлен контроль за выполнением решений в Ново-Пражском районном Совете Кировоградской области. В этом Совете проверка исполнения решений вышестоящих советских органов и своих собственных проводится не систематически, от случая к случаю, а некоторые решения, принятые Советом и исполкомом, даже не доводятся своевременно до исполнителей. В результате ряд решений не выполняется или выполняется неполностью и несвоевременно.

Неудовлетворительное состояние проверки исполнения объясняется в ряде случаев формальным подходом к ней со стороны руководителей исполкомов. Нередко в организации проверки исполнения на первый план ставятся всевозможные справки, отчеты, докладные записки, акты обследования и другая бумажная отчетность, а не реальные результаты проделанной работы. Больше того, сама постановка контроля и проверки исполнения оценивается иногда в зависимости от того, как организован в исполкоме учет принятых решений, заведены ли на каждое решение контрольные карточки и приложены ли они к решениям, делаются ли в этих карточках соответствующие отметки о продвижении решений по инстанциям и пр. При этом нередко забывается, что за этой внешней стороной, за даже идеальным поставленным учетом может иногда скрываться слабая организаторская работа, систематическое невыполнение принятых решений.

Таким образом, формальный подход к проверке исполнения находит свое проявление прежде всего в том, что это живое творческое дело сводится к какой-то канцелярской процедуре, подменяется бумаготворчеством.

Не менее серьезным недостатком в организации проверки исполнения, обусловленным также формальным подходом к ней, является и то, что это важное дело нередко передоверяется руководителями исполкомов второстепенным работникам. Это именно и порождает всевозможную канцелярскую писанину, которая мало приносит пользы.

Практика показывает, что проверка исполнения только тогда становится действенной, когда во главе ее стоят сами руководители исполкомов. Непосредственно участвуя в проверке исполнения, руководители исполкомов будут лучше знать положение дел на местах, вовремя предупреждать возможные провалы в работе, помогать исполнителям в преодолении встретившихся трудностей и в исправлении допущенных ими ошибок.

Коммунистическая партия учит, что настоящая, а не формальная, проверка исполнения имеет своей целью вовремя вскрыть недостатки и упущения в работе, выявить допущенные беззакония, помочь честным работникам, а нарушителей правопорядка и государственной дисциплины наказать, и таким образом добиться выполнения принятого решения,

обеспечить наиболее правильное, выгодное, экономичное решение поставленной задачи, изучить и распространить передовой опыт работы.

Такая квалифицированная проверка исполнения только тогда может быть организована, когда руководители исполкомов будут выезжать в низовые советские органы, чаще бывать на предприятиях, в колхозах, МТС и совхозах, глубоко и всесторонне изучать положение дел на местах, когда они будут изучать работников не по анкетам, а по результатам их работы.

Хорошо организовать исполнение решений и проверку их исполнения **нельзя без прямой помощи трудящихся масс**. Лишь сочетание проверки исполнения сверху с проверкой снизу обеспечивает своевременное устранение недостатков, создает обстановку, при которой решения исполняются своевременно и точно. Проверка снизу не только помогает исполнению, но и показывает правильность самих решений, их соответствие политики партии, практическим задачам времени, местным условиям.¹⁾

Проверка исполнения — основа правильного руководства, испытанный метод работы советских органов. Всемерное улучшение организации исполнения директив, постановлений, решений, усиление контроля за их осуществлением является одним из главных условий дальнейшего повышения уровня всей организационной деятельности местных Советов и их исполкомов, успешного решения стоящих перед ними задач.

* * *

В своей деятельности местные Советы депутатов трудящихся и их исполнительные комитеты, все органы советского социалистического государства постоянно опираются на широкую поддержку рабочих, колхозников, интеллигенции, на помощь многочисленного советского актива. В этой тесной постоянной связи советских государственных органов с широчайшими народными массами, в повседневном участии масс в управлении государством особенно ярко проявляется подлинный демократизм советского строя, его великие преимущества перед капиталистическим строем.

Советский социалистический строй — самый демократический общественный и государственный строй в мире — является подлинно народным строем. Он служит интересам народа, обеспечивает широчайшим народным массам постоянное и непрерывное, притом решающее, участие в управлении государством.

В. И. Ленин видел в привлечении трудящихся масс к управлению государством источник непобедимой силы Советской власти, решающее средство укрепления советского государственного аппарата. «У нас, — писал Ленин, — есть «чудесное средство» сразу, одним ударом **удешевить** наш государственный аппарат, средство, которым ни одно капиталистическое государство никогда не располагало и располагать не может. Это чудесное дело — привлечение трудящихся, привлечение бедноты к повседневной работе управления государством»²⁾.

Претворяя в жизнь указания великого Ленина, Коммунистическая партия на всех этапах истории Советского государства неуклонно проводит политику, обеспечивающую всемерное укрепление связи государственного аппарата с населением, вовлечение широких трудящихся масс в управление государством, в повседневную работу Советов. Коммунистическая партия всемерно поддерживает и неустанно развивает творческую активность и инициативу трудящихся масс в решении общегосудар-

¹⁾ См. Передовую статью газеты «Правда» от 6 сентября 1954 года.

²⁾ В. И. Ленин, Соч., т. 26, стр. 87.

ственных задач, в повседневной государственной работе.

В нынешних условиях, когда советский народ решает задачи дальнейшего мощного подъема всех отраслей социалистической экономики, значительно расширяется организаторско-хозяйственная деятельность Советского государства, возрастают требования, предъявляемые к его органам, в том числе и исполнительным комитетам местных Советов. Новые большие задачи, поставленные перед нашей страной XX съездом партии и Пленумами Центрального Комитета КПСС, требуют от Советов и их исполнительных органов дальнейшего усиления связи с населением, вовлечения масс в повседневную советскую работу, всемерного развития инициативы и самостоятельности. Это со всей силой подчеркивается в специально принятом постановлении ЦК КПСС от 22 января 1957 года «Об улучшении деятельности Советов депутатов трудящихся и усилении их связей с массами»¹⁾.

Местные Советы депутатов трудящихся располагают огромной общественной силой, связывающей их с населением. Такой силой являются депутаты Советов и объединяемый Советами многочисленный советский актив. Достаточно сказать, что на состоявшихся в марте 1957 года выборах в местные Советы избрано по всей стране свыше полутора миллионов депутатов, большинство которых работает непосредственно на производстве — в промышленности, на транспорте, в сельском хозяйстве. Депутаты непосредственно связывают Советы и их исполкомы с широкими слоями населения, организуют трудящихся на выполнение решений партии и правительства.

Кроме депутатов Советов — избранников народа, подлинных его представителей, — вокруг Советов объединены миллионы активистов, принимающих деятельное участие во всей их работе.

Задача местных Советов и их исполнительных комитетов заключается в том, чтобы правильно организовать работу депутатов и советского актива, использовать эту большую силу для дальнейшего улучшения всей своей организаторской деятельности, для успешного решения задач коммунистического строительства.

¹⁾ См. Справочник партийного работника. М—1957 г., стр. 448—457.

Кандидат юридических наук доцент О. М. Якуба

ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СВЕТЕ ДАЛЬНЕЙШЕГО УКРЕПЛЕНИЯ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ ЗАКОННОСТИ

XX съезд Коммунистической партии Советского Союза полностью одобрил осуществленные ЦК КПСС меры по укреплению советской законности, по строгому соблюдению прав граждан, гарантированных Советской Конституцией, и обязал все партийные и советские органы бдительно стоять на страже законности.¹⁾

Мероприятия ЦК КПСС по укреплению законности идут по многим направлениям. Они выразились в установлении надлежащего контроля партии и правительства за деятельностью органов госбезопасности, в работе по укреплению проверенными кадрами органов госбезопасности, суда и прокуратуры, в полном восстановлении в правах и усилении прокурорского надзора. Вместе с тем эти меры предполагают дальнейшее всестороннее улучшение и совершенствование работы государственного аппарата в центре и на местах, укрепление его связей с массами и повышение роли общественности в борьбе с проявлениями беззакония и произвола.

Большое значение в деле укрепления законности имеет дальнейшее развитие форм советского демократизма, неуклонное соблюдение конституционных норм во всей деятельности Советов, а также дальнейшее совершенствование советского законодательства во всех его отраслях.

Седьмая сессия Верховного Совета СССР приняла 10 мая 1957 года исторический «Закон о дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством», который определил принципы построения нового аппарата государственного управления народным хозяйством. Тем самым получили законодательное одобрение инициатива ЦК КПСС и результаты всенародного обсуждения по важнейшим вопросам хозяйственного строительства на современном этапе.

В Законе нашли свое отражение важнейшие решения Декабрьского (1956 г.) и Февральского (1957 г.) Пленумов Центрального Комитета КПСС, наметившие дальнейшее расширение прав союзных республик и местных Советов в деле хозяйственного и культурного строительства и поднявшие еще выше значение ленинского принципа демократического централизма в советском государственном управлении.

Закон 10 мая 1957 года предполагает последующее законодательное разрешение всех вытекающих из него организационно-правовых вопросов, пересмотр ряда действующих нормативных актов, в частности, ад-

¹⁾ Резолюция XX съезда Коммунистической партии Советского Союза по отчетному докладу Центрального Комитета КПСС, Госполитиздат, 1956 г., стр. 25.

министративно-правовых. Это в свою очередь должно ускорить проведение начатой работы по кодификации различных отраслей советского права.

Следует отметить, что внимание юристов-ученых в послевоенный период было обращено главным образом на разработку вопросов уголовного и гражданского законодательства. В то же время почти не разрабатывались вопросы административного законодательства, хотя нужда в этом неизмеримо возросла. Огромная и разносторонняя деятельность исполнительных и распорядительных органов государственной власти в СССР требует правильного разрешения теоретических и практических вопросов советского административного права, а также ликвидации запущенности в области кодификации административного законодательства.

Особенно возрастает, в свете требований социалистической законности, необходимость более точного определения **форм административной ответственности**. В этой связи нуждается в специальном рассмотрении понятие, особенности и условия применения мер административного принуждения в современный период.

Настоящая статья не претендует на исчерпывающее решение названных вопросов, она является лишь попыткой поставить их в том направлении, чтобы содействовать дальнейшему совершенствованию административного законодательства и административной практики.

* * *

Методы советского государственного управления определяются классовой сущностью, целями и задачами советского социалистического государства. «Государство, это область принуждения, — писал В. И. Ленин. Сумасшествием было бы отречься от принуждения, особенно в эпоху диктатуры пролетариата¹⁾».

Однако диктатура пролетариата, как неоднократно подчеркивал В. И. Ленин, означает не только и не столько принуждение, сколько созидательную, творческую деятельность по созданию и упрочению социалистических общественных отношений, осуществляемую путем **убеждения масс**.

Краеугольным камнем ленинской теории диктатуры пролетариата является положение о том, что диктатура пролетариата есть особая форма классового союза между пролетариатом и непролетарскими слоями трудящихся, прежде всего с трудящимся крестьянством.

Высший принцип диктатуры пролетариата, — учил В. И. Ленин, — это поддержание союза пролетариата с крестьянством, чтобы он мог удержать руководящую роль и государственную власть. Отсюда вытекает решающая роль метода убеждения, с помощью которого пролетариат упрочивает союз с трудящимися массами, организует их на борьбу за построение коммунизма.

Советское государство впервые в истории классового общества осуществляет задачу политического воспитания народа, а ее решение невозможно без убеждения. Этот метод вытекает из самой природы социалистического государственного управления, являясь в то же время основным методом воздействия партии на массы.

Вместе с тем, существование капиталистического лагеря и наличие пережитков капитализма в сознании людей делает принуждение необходимым средством охраны социалистического общественного и государственного строя, охраны государственной безопасности и правопорядка, защиты прав и интересов советских граждан.

¹⁾ В. И. Ленин, Соч., т. 32, стр. 76.

В отчетном докладе ЦК КПСС XX съезду партии подчеркивалось, что было бы неправильным думать, будто с пережитками капитализма в сознании людей уже покончено. В среде советских людей встречаются еще, к сожалению, такие лица, которые не участвуют в производительном труде, не выполняют полезной работы ни в семье, ни в обществе¹⁾. К таким лицам государство применяет принудительные меры.

Следует помнить указание В. И. Ленина о том, что принуждение отпадет лишь на той стадии коммунизма, когда люди—«постепенно **привыкнут** к соблюдению элементарных, веками известных, тысячелетиями повторявшихся во всех прописях, правил общежития, к соблюдению их без насилия, без принуждения, без подчинения, БЕЗ ОСОБОГО АППАРАТА для принуждения, который называется государством»²⁾).

В руках советского государства принуждение играет роль вспомогательного, но необходимого средства обеспечения социалистической законности и государственной дисциплины как важных условий дальнейшего совершенствования всей деятельности советского государственного аппарата.

Вспомогательный характер принуждения находит свое принципиальное подтверждение в условии его применения лишь на базе убеждения. Указание В. И. Ленина: «Прежде всего мы должны убедить, а потом принудить. Мы должны во что бы то ни стало сначала убедить, а потом принудить»³⁾), данное им по поводу методов профсоюзной работы, целиком относится и к государственному управлению.

Таким образом, **принуждение в СССР применяется лишь на базе убеждения, в сочетании с ним, вслед за убеждением, после того, как средства убеждения не достигают полезного результата.**

Государственное принуждение в СССР имеет два вида: 1. Судебное принуждение. 2. Административное принуждение.

Судебное принуждение осуществляется судами либо в форме уголовного наказания преступников, либо в форме принуждения к соблюдению обязанностей или выполнению обязательств гражданами, организациями, учреждениями, предприятиями.

Административное принуждение осуществляется органами государственной власти и органами государственного управления, на основе специальных законов в форме административного взыскания или в формах иных мер административного воздействия.

Как судебному, так и административному принуждению в СССР присущи одни и те же принципиальные черты, вытекающие из самой природы советского социалистического государства, из особенностей диктатуры пролетариата. Оба вида государственного принуждения строго ограничены рамками социалистической законности и должны применяться лишь в соответствии с ее требованиями.

Однако между двумя видами государственного принуждения имеются и различия, которые нельзя не учитывать в процессе государственного управления. Анализ этих различий имеет прямую связь с вопросом об укреплении социалистической законности.

* * *

Существенным различием между судебным и административным

¹⁾ Н. С. Хрущев. Отчетный доклад Центрального Комитета Коммунистической партии Советского Союза XX съезду партии. Госполитиздат, 1956 г., стр. 111.

²⁾ В. И. Ленин. Соч., том 25, стр. 434.

³⁾ В. И. Ленин. Соч., том 32, стр. 189.

принуждением является различие самого основания для применения того и другого.

Судебное принуждение в двух указанных формах имеет своим основанием либо совершение данным лицом преступления, либо нарушение гражданских прав и обязанностей, законных интересов граждан, учреждений, организаций, предприятий. Основанием для применения административного принуждения является виновное административное правонарушение.

В определениях, которые давались понятию административного нарушения, некоторые авторы акцентируют на том, что административное нарушение, не являясь действием или бездействием социально опасным, граничит с преступлением, отличаясь от него малозначительностью¹⁾. С. Студеникин видит различие между преступлением и административным нарушением в «разной степени социальной опасности»²⁾, т. е. видит и в административном нарушении социальную опасность. Проф. М. Загряцков идет еще дальше, утверждая, что административный деликт есть разновидность уголовного деяния и подлежит нормированию не в специальном кодексе, а в особом разделе Уголовного Кодекса³⁾. Проф. Н. Дурманов, исследуя понятие преступления, считает, что административное нарушение следует причислить к числу деяний, приносящих вред. Но в большинстве, говорит Н. Дурманов, (подчеркнуто мною — О. Я.) для этих деяний не характерен момент общественной опасности, как для преступления⁴⁾. Значит, автор видит момент общественной опасности лишь в некоторых административных нарушениях.

Характерным для административного нарушения, по нашему мнению, является не сходство с преступлением, а отличие от него. Существенное отличие административного нарушения от преступления следует усматривать в том, что административные нарушения, как правило, содержат в себе лишь потенциальную возможность нанесения ущерба интересам общества. Нарушение обязательных противопожарных правил, например, могущее привести к пожару, существенно отличается от поджога. Нельзя также говорить о «разной степени социальной опасности», ибо понятие социальной опасности неразделимо.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ НАРУШЕНИЕ ЯВЛЯЕТСЯ ДЕЙСТВИЕМ ИЛИ БЕЗДЕЙСТВИЕМ, НАРУШАЮЩИМ УСТАНОВЛЕННЫЙ ПРАВОПОРЯДОК ИЛИ НОРМАЛЬНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ, НЕ ПОСЯГАЮЩИМ НА ОСНОВЫ СОВЕТСКОГО СТРОЯ И ПОТОМУ ЛИШЕННОЕ ОБЩЕСТВЕННО-ОПАСНОГО ХАРАКТЕРА. Административные нарушения влекут за собой определенные меры государственного принуждения, но эти меры существенно отличаются от мер уголовного наказания.

Административное принуждение отличается от судебного принуждения (в форме уголовного наказания) самим характером принудительных мер. Уголовное наказание есть всегда репрессия, кара в то время, как большинство мер административного принуждения не являются карой.

Характер наказания несомненно несут те меры, которые объединяются понятием «административного взыскания»: предупреждение, штраф, исправительно-трудовые работы, конфискация. В то же время такие мно-

¹⁾ С. С. Студеникин, В. А. Власов, И. И. Евтихийев — Советское административное право. 1950 г., стр. 174.

²⁾ С. С. Студеникин — докторская диссертация «Советская административно-правовая норма и ее применение», 1948 г., стр. 381.

³⁾ Информационный бюллетень ВЮН — 1939 г. № 5, стр. 6.

⁴⁾ Н. Д. Дурманов. Понятие преступления, 1948 г., стр. 290.

гочисленные меры административного воздействия, как различные административно-технические меры, административно-медицинские и санитарные меры, административно-финансовые и прочие административные принудительные меры, обеспечивающие нормальную работу органов государственного управления и предупреждающие отрицательные последствия, не носят характера наказания. Многие из них направлены на охрану интересов самих нарушителей (например, принудительное лечение или прививки) и их окружающих.

Не вызывает сомнения, что и реквизиция имущества, применяемая в силу государственной необходимости, — чаще всего в связи с условиями бедствия, — не является наказанием. Следовательно, в отличие от уголовного наказания большинство мер административного принуждения лишено характера репрессий.

В этой связи надлежало бы пересмотреть положение, согласно которому некоторые административные нарушения, совершенные повторно, влекут ответственность в уголовном порядке. Представляется более правильным, чтобы повторное административное нарушение влекло за собою не уголовное наказание, как это предусмотрено некоторыми статьями УК, а применение более суровой меры административного взыскания. Это тем более целесообразно, что наше государство признает в настоящее время возможность замены уголовного наказания за некоторые должностные, хозяйственные, бытовые и другие менее опасные преступления — мерами административного и дисциплинарного порядка.¹⁾ а это означает, что такие действия перестанут расцениваться обществом и государством, как преступления.

Одним из различий между судебным и административным принуждением, которое на первый взгляд кажется формальным, является то, что судебное и административное принуждение осуществляется различными органами советского государства — судебными органами и органами государственного управления. Но уже в этом внешнем различии заложены и некоторые другие особенности.

Суд в СССР является органом государственного принуждения, призванным, в присущих ему формах, осуществлять защиту интересов советских граждан от всяких посягательств со стороны врагов и антиобщественных элементов. Осуществление мер принуждения является обычной функцией суда. Воспитательное значение советского суда проявляется в процессе применения судом мер принуждения. Что касается органов государственного управления, то им присуща функция организации общественных отношений во всех отраслях. Эти органы призваны практически осуществлять, в процессе исполнительной и распорядительной деятельности, политику Коммунистической партии, направленную на построение социализма и коммунизма в нашей стране. Полномочия органов управления несомненно носят властный характер. Но эти властные полномочия, осуществляемые органами управления в процессе их повседневной организационной деятельности не предполагают, как правило, применения административной репрессии. Последняя допускается законом в исключительных случаях.

Советское законодательство особо ограничивает применение административного (внесудебного) принуждения путем издания специальных законов. В частности, специальным образом регламентируется установление мер административного взыскания местными Советами депутатов

¹⁾ См: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 27 марта 1953 года «Об амнистии».

трудящихся и их исполнительными комитетами. Последние вправе устанавливать меры взыскания, главным образом, за неисполнение или нарушение издаваемых ими обязательных решений.

Что же касается отраслевых органов государственного управления, то лишь некоторым из них (например, государственным инспекциям в системе Министерства здравоохранения, Министерства торговли и др.) предоставлено право применения мер административного взыскания.

В докладе по вопросам советского строительства на III-м съезде Советов СССР М. И. Калинин подчеркивал мысль о том, что административная власть основывается в значительной степени на личных качествах администратора и что поэтому она предоставляется в значительных размерах лишь при чрезвычайных обстоятельствах, например, в военное время — командующим.

Применение административного принуждения в широких масштабах, поскольку оно исходит, главным образом, непосредственно от должностных лиц, несовместимо с принципами советского государственного управления. Поэтому и здесь нужно искать объяснение особой регламентации применения мер административного принуждения и его всемерного ограничения. М. И. Калинин очень правильно отметил: «Кара, наложенная судом, теряет личный характер; подвергшийся этой каре, хотя бы он и не знал до суда статьи закона, все же эту кару воспринимает, как возмездие за нарушение общепризнанного закона, зная, что его карает не судья, не то или другое административное лицо, а безличный закон, за которым стоит все советское общество¹».

Деятельность органов советского государственного управления также, как и деятельность судебных органов, подзаконна, регламентирована, основана не на свободном усмотрении должностных лиц, а на законе и других правовых актах. Местные Советы и их исполнительные комитеты являются органами коллегиальными. Их акты, имеющие общеобязательную (на территории деятельности Совета) силу и снабженные административной санкцией, издаются на основе специальных законов.

Однако применение конкретной меры принуждения в каждом отдельном случае нарушения этих актов, исходит от должностного лица, например, начальника милиции, действующего единолично. Такова практика в УССР, где отсутствуют, в отличие от РСФСР, административные комиссии при исполкомах райсоветов для рассмотрения дел об административных взысканиях. В то же время конкретная мера судебного принуждения в каждом надлежащем случае всегда избирается судом как органом коллегиальным, причем применение всякой меры заранее регламентировано самим законом.

Административные взыскания отличаются от мер наказания, применяемых судом, по крайней мере, двумя обстоятельствами: 1) эти меры не столь суровы и не сопровождаются ущемлением прав личности; 2) они не вызывают тех отрицательных последствий для судьбы нарушителя, которые влекут за собой уголовные наказания (судимость, поражение в правах и проч.).

С этой точки зрения прав доцент В. А. Власов, который считает, что различие между судебным и административным порядком применения исправительно-трудовых работ, не говоря о судимости, состоит лишь в более коротких сроках, на которые могут назначаться исправительно-трудовые работы²). В остальном, ИТР в качестве меры административного взыскания влекут за собой те же последствия, что и ИТР, назна-

¹ М. И. Калинин — Статьи и речи, 1936 г., стр. 190.

² Труды Военно-юридической академии, вып. VII, 1948 г., стр. 94.

ченные судом: время отбывания исправительно-трудовых работ не зачитывается в общий трудовой стаж, в стаж для исчисления пенсии и других льгот, в стаж для определения квалификации и т. д. На этом основании В. А. Власов справедливо отмечает, что допускаемая законом замена штрафа исправительно-трудовыми работами не представляет эквивалента.

Но если быть последовательным, то в силу изложенных соображений, надо признать, что ИТР вообще должны быть изъяты из системы мер административного взыскания и применяться лишь судом.

В защиту этого вывода следует привести и другие соображения. Замена штрафа в сумме 100 руб. исправительно-трудовыми работами на срок в 1 месяц, как это разрешено действующим законом, неправильна не только потому, что в нынешних условиях эти два вида взыскания несоизмеримы. Как мера, заменяющая штраф в случае его неуплаты, ИТР более суровая мера, влекущая, как мы видели, дополнительные невыгодные последствия и потому неприемлемая с принципиальной точки зрения. Применение ИТР как меры, заменяющей штраф, противоречит гуманным принципам советского права, не допускающим замену менее суровой меры — более суровой за одно и то же нарушение.

Правильно указывает И. Карпец, что хотя в административном взыскании имеется элемент причинения лицу, совершившему какое-либо нарушение, за которое установлено наказание в административном порядке, известного лишения (например, уплата штрафа), однако оно не может быть приравнено к мерам уголовного наказания.¹⁾

Из сказанного выше следует, что меры административного принуждения, которые носят характер наказания (административные взыскания), отличаются от наказания, применяемого судом, меньшей тяжестью и отсутствием отрицательных, невыгодных последствий для судьбы нарушителя (судимость, поражение в правах и т. п.).

Различны и процессуальные сроки применения уголовного наказания и мер административного взыскания. Так, процессуальные сроки, в течение которых может быть применено судебное наказание, являются продолжительными. В отличие от этого, давностные сроки для наложения административных взысканий составляют по общему правилу 1 месяц со дня нарушения и двухмесячный срок (на Украине) для исполнения взыскания. После истечения этого срока постановление о взыскании не может быть исполнено. Здесь, следовательно, выступает быстрота административного воздействия, как одна из его особенностей.

Характерной в этом смысле иллюстрацией является запрещение Наркомвнудела пересылать постановления о наложении административных взысканий в размере до 10 руб. штрафа или 1 недели принудительных работ для исполнения вне пределов данного края или области²⁾.

Различны не только процессуальные сроки, но и весь порядок применения судебного и административного принуждения. Нормы УПК и ГПК устанавливают определенную процессуальную форму, которая гарантирует права сторон, служит делу достижения истины и которую суд обязан соблюдать.

Определенные процессуальные формы, обеспечивающие права нарушившей стороны, установлены и при применении административного принуждения (сроки давности, право обжалования и др.), но эти процессуальные формы не подвергались до сих пор самостоятельной кодифи-

¹⁾ И. Карпец — Административные комиссии при исполкомах районных Советов депутатов трудящихся. Госюриздат, 1954 г., стр. 5.

²⁾ «Советская Юстиция», 1930 г., № 9, стр. 25.

кации. В отличие от уголовного и гражданского процессов, административный процесс представляется менее сложным, в виду чего он, например, не предполагает участия защиты.

В отличие от судебного принуждения, которое всегда исполняется самим судом или по его предписанию, не всякое административное принуждение может быть исполнено непосредственно административными органами. Известно, например, что принудительное взыскание административного штрафа, наложенного за нарушение или неисполнение обязательных решений Советов, осуществляется через суд. Это также свидетельствует об ограничении полномочий органов государственного управления по применению принудительных мер. Следует здесь отметить в качестве примера такой необычный факт, как непосредственное применение судом штрафа за ряд административных лесонарушений. В этом случае сам суд, а не органы лесной охраны, решает по сути вопрос о взыскании штрафа, на основе представленных лесхозом материалов, и если суд сочтет их соответствующими истине.

Применение ареста от 3 до 15 суток за мелкое хулиганство, который является в данном случае мерой административного воздействия¹⁾, также возложено не на органы милиции, наблюдающие за общественным порядком, а на народных судей.

Одной из особенностей административного нарушения, в сравнении с преступлением, является то, что его субъектом может быть не только физическое лицо, но и юридическое лицо — организация, предприятие, учреждение. Однако случаи привлечения юридических лиц к административной ответственности ограничены. Например, субъектом нарушения правил, установленных обязательными решениями Советов являются только физические лица. Такое ограничение соответствует задаче борьбы за укрепление личной ответственности должностных лиц за порученное дело.

Логическое развитие этого положения должно привести к тому, что штраф, накладываемый государственной санитарной инспекцией, либо другой инспекцией на учреждение, предприятие, организацию должен удерживаться из заработной платы руководителей последних или должностных лиц, отвечающих за данный участок, а не списываться с текущего и расчетного счета этих организаций в Госбанке.

Остается не ясным вопрос о том, какие физические лица могут быть субъектом административного нарушения. В учебнике «Советское административное право» сказано по этому поводу: «Субъектом административного нарушения по действующему законодательству может быть физическое лицо, вменяемое и достигшее совершеннолетнего возраста²⁾». Но в отношении возраста — это неточно и неясно. Если авторы имеют в виду политическое совершеннолетие, то это вообще неправильно.

Законодательством УССР установлено, что меры административного воздействия за нарушение обязательных постановлений и за маловажные правонарушения нельзя применять к малолетним, не достигшим 12 лет. Это значит, что субъектом административной ответственности считается лицо в возрасте от 12 лет³⁾.

Но это положение закона нуждается в изменении, ибо в современных условиях всеобщего обязательного среднего образования оно не-

1) См. Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР № 212/8 от 19.XII 1956 г. «Об ответственности за мелкое хулиганство».

2) С. С. Студеникин, В. А. Власов, И. И. Евтихийев — Советское административное право, 1950 г., стр. 175.

3) Административный Кодекс УССР, статья 47.

ально. Фактически, за административные нарушения, допускаемые подростками в возрасте от 12 лет несут ответственность родители. Об этом говорит, в частности, обязательное решение исполкома Харьковского городского Совета депутатов трудящихся от 6 апреля 1955 года «О правилах поведения детей и подростков в общественных местах и на улицах г. Харькова¹⁾ и аналогичные решения, принятые им в предыдущие годы. Следовательно, практика не знает привлечения к административной ответственности лиц в возрасте 12 лет.

Вопрос о возрасте административной ответственности должен быть решен законодательством УССР с учетом сложившейся практики, причем целесообразным представляется повышение этого возраста до 14 — 16 лет.

Существенно отличаясь от преступления, административное нарушение имеет близкое сходство с гражданским правонарушением, а меры административного принуждения имеют сходство с мерами судебного принуждения, применяемыми при рассмотрении гражданских дел. Иллюстрацией этого может снова служить рассмотрение судом дел об административной ответственности за лесонарушения и меры, применяемые в отношении виновной стороны. Как и большинство мер административного принуждения, меры судебного принуждения по гражданским делам не носят характера кары.

* * *

Одним из программных положений Коммунистической партии Советского Союза является ее стремление к тому, чтобы «система наказаний была окончательно заменена системой мер воспитательного характера²⁾. Это длительный процесс, который будет осуществляться постепенно. Но, как указывалось, уже в настоящее время Советское государство признало необходимым пересмотреть уголовное законодательство в сторону замены уголовного наказания мерами дисциплинарного и административного воздействия. Поэтому возможно предположить также замену некоторых административных взысканий мерами общественного воздействия.

В процессе сорокалетнего развития советского социалистического государства неуклонно суживалась социальная база применения репрессии, в частности, административной. Об этом свидетельствует, например, такой важный факт, что арест как мера административного взыскания, предусмотренная ст. 47-й Административного Кодекса УССР в его первоначальной редакции³⁾, была в условиях, наступивших после ликвидации последнего эксплуататорского класса кулачества, законодательством запрещена.

Означенная тенденция является закономерной, обусловленной победоносным ходом социалистического и коммунистического строительства в СССР.

В. И. Ленин указывал, что форма принуждения определяется тремя факторами: степенью развития данного революционного класса, затем такими особыми обстоятельствами, как, например, наследие долгой реакционной войны, затем формами сопротивления буржуазии и мелкой буржуазии⁴⁾. Это исходное положение нашло свое полное подтверждение в процессе развития Советского государства.

1) Областная газета «Красное Знамя», 28 апреля 1955 г.

2) КПСС в резолюциях, издание седьмое, часть 1-я, стр. 419.

3) СУ УССР 1928 г., № 11, ст. 63.

4) В. И. Ленин. Соч., том 27, стр. 238.

Общая тенденция к смягчению мер административного взыскания, суживания сферы их применения в нынешних условиях, не исключает, однако, возможности усиления мер административного воздействия со стороны советского государства при регулировании им отдельных вопросов государственного управления.

Как уже отмечалось выше, местные Советы депутатов трудящихся и их исполнительные комитеты устанавливают меры административного взыскания, как правило, лишь в связи с изданием обязательных решений, предусматривающих административную ответственность за их нарушение.

В то же время местные Советы в ряде случаев наделены полномочиями по применению административных взысканий за нарушения законов и постановлений правительства. Так, исполкомы районных, городских, сельских и поселковых Советов вправе налагать денежный штраф в размере от 25 до 100 рублей за уклонение от регистрации рождений и смертей, а также за несоблюдение сроков регистрации, установленных постановлением ЦИК и СНК СССР от 25 июля 1936 г. «О порядке и сроках регистрации рождений и смертей»¹⁾.

На основании Указа Президиума Верховного Совета СССР от 30 июля 1940 г. «Об ответственности за нарушение правил воинского учета» председателям сельских (поселковых) Советов предоставлено право подвергать военнообязанных рядового и младшего начальствующего состава за нарушение правил воинского учета, совершенное в первый раз, штрафу до 50 рублей, налагаемому в административном порядке²⁾. В данном случае, в изъятие из общего правила, касающегося исполкомов Советов, решение о наложении штрафа выносится председателем Совета единолично.

В самое последнее время административные полномочия местных Советов несколько расширились в такой важной области, как руководство сельским хозяйством и его отдельными отраслями, что вызывается насущной потребностью.

В интересах охраны социалистической собственности совхозов, общественного хозяйства колхозов и материального благосостояния колхозников был издан Указ Президиума Верховного Совета СССР от 11 января 1955 г. «Об ответственности за потравы посевов в колхозах и совхозах»³⁾. Указ установил наряду с материальной ответственностью также административную ответственность в виде штрафа в определенных размерах за потраву посевов и повреждение насаждений колхозов, совхозов и других государственных и общественных хозяйств (совершенные неумышленно). Взыскание ущерба, нанесенного потравой посевов и повреждением насаждений, и штрафа производится по решению исполкома сельского или поселкового, городского Совета депутатов трудящихся (п. 5 Указа).

Одним из актов, направленных на развитие общественного животноводства, явилось постановление Совета Министров СССР «О мерах борьбы с расхождением из государственных фондов хлеба и других продовольственных продуктов на корм скоту»⁴⁾. Постановление установило, что за скармливание скоту и птице хлеба, муки, картофеля и других продовольственных продуктов, покупаемых в государственных и кооперативных магазинах, виновные подвергаются штрафу, налагаемому по-

1) СЗ СССР 1936 г., № 44, ст. 369.

2) «Ведомости Верховного Совета СССР» 1940 г., № 28.

3) См. газ. «Известия», 19 января 1955 г.

4) См. газ. «Правда», 28 августа 1956 г.

представлению местных органов торговли исполнительными комитетами районных, городских и поселковых Советов депутатов трудящихся, в первый раз в размере пятисот рублей, а в повторных случаях — в размере тысячи рублей (п. 2 Постановления).

Оба акта, расширяющие права местных Советов по применению административного штрафа, направлены на дальнейшее развитие сельского хозяйства страны, устранение серьезных недостатков в деле развития животноводства.

В 1954 г. был изменен порядок рассмотрения дел о недоимках по обязательным поставкам сельскохозяйственных продуктов колхозными дворами, единоличными хозяйствами и хозяйствами отдельных граждан. Исполкомам Районных Советов депутатов трудящихся было предоставлено право наложения штрафа за невыполнение в срок обязательных поставок указанными хозяйствами, а также лишения колхозников и других граждан, проживающих в сельских местностях, права пользования приусадебными участками на срок до 2 лет за систематическое злостное уклонение от выполнения обязательных поставок.

В самом административном принуждении, как справедливо отмечает проф. И. И. Евтихийев, следует различать два вида: меры непосредственного воздействия, т. е. законные действия органов управления, имеющие для третьих лиц обязательное значение (например, личное задержание); санкции и исполнительные меры по обеспечению административных актов органов управления¹⁾.

При осуществлении первого вида — мер непосредственного воздействия — следует, как нам думается, всемерно сузить в настоящее время круг органов, имеющих право применения таких мер (обыск, выемка, опись имущества, принудительное взыскание недоимок и др.). В этой связи, следует поддержать мнение В. А. Немцева о том, что постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20 декабря 1927 г. «О предоставлении сельским Советам права производства обысков и выемок» устарело. Обязанности, возложенные им на сельские Советы, осуществляют органы МВД. Использование отдельными сельсоветами указанных действий ведет к недоразумениям со стороны населения²⁾.

Непосредственные принудительные действия со стороны местных Советов и их исполкомов должны быть всемерно сужены, если не изъяты из их компетенции целиком. К тому же, местные Советы сами тяготеют необходимостью, в отдельных случаях, совершать непосредственные принудительные действия. Одно дело — когда Советы или исполкомы Советов устанавливают санкции за нарушение издаваемых ими актов или принимают административный акт о применении административного взыскания по отношению к конкретному лицу. Другое дело — когда Советы и их исполкомы сами осуществляют меры административного взыскания в принудительном порядке, что является, скорее функцией органов милиции. Здесь Советы сталкиваются с известными трудностями. Это видно, в частности, из практики применения местными Советами Указа Президиума Верховного Совета СССР «Об ответственности за потравы посевов в колхозах и совхозах», в котором устанавливается следующее: «В случае отказа владельца скота или птицы, причинивших потраву посевов и

¹⁾ И. Евтихийев — «Виды и формы административной деятельности» — докторская диссертация, 1948 г., стр. 123.

²⁾ СУ РСФСР 1928 г. № 5, стр. 43. «Советское государство и право», 1954 г., № 8, стр. 54.

повреждение насаждений колхоза, совхоза и другого государственного и общественного хозяйства, от возмещения ущерба и уплаты штрафа, взыскание производится сельским или поселковым, городским Советом депутатов трудящихся в принудительном порядке» (п. 5). В самом Указе этот порядок не обозначен, соответствующих инструкций по этому вопросу нет. Поэтому в ряде мест Советы выносили свои решения о взыскании ущерба и штрафа за потравы, однако в случае отказа виновных лиц от исполнения таковых, Советы зачастую прекращают преследование нарушителей.

Между тем этот вопрос может быть разрешен иным путем—передачей в народный суд на предмет обращения взыскания на имущество виновных. Нужно учесть, что в течение 20-ти лет местные Советы не осуществляют принудительного взыскания недоимок в административном порядке и опыта в этом не имеют.

Известным законом — Постановлением ЦИК и СНК СССР от 11 апреля 1937 г. «Об отмене административного порядка и установлении судебного порядка изъятия имущества в покрытие недоимок по государственным и местным налогам, обязательному окладному страхованию, обязательным натуральным поставкам и штрафам с колхозов, кустарно-промысловых артелей и отдельных граждан»¹⁾ решение этих вопросов было возложено на народные суды. Тем самым были усилены правовые гарантии обеспечения охраны интересов колхозов, колхозников и других граждан.

Инструкцией НКЮ СССР № 52 от 16 мая 1937 г.²⁾ было также установлено, что судебный порядок рассмотрения дел об изъятии имущества применяется не только при взыскании недоимок по государственным и местным налогам, обязательному окладному страхованию, обязательным натуральным поставкам и штрафам по лим, но и при принудительном взыскании всех других штрафов, наложенных в административном порядке, на основании специальных законов и обязательных постановлений Наркоматов и местных Советов.

Закон от 11 апреля 1937 г. детально определил перечень имущества, на которое вообще не может быть обращено взыскание, и суды имеют большой опыт в реализации указаний закона. Этот закон с небольшими изменениями действует и в настоящее время, вследствие чего представляется целесообразным передать народным судам дела о принудительном взыскании ущерба и штрафа за потравы, освободив от этих обязанностей местные Советы депутатов трудящихся, как несвойственных им³⁾.

Нам представляются неосновательными те предложения, согласно которым суды вообще следует освободить от взыскания недоимок по государственным и местным налогам, обязательному имущественному стра-

1) СЗ СССР 1937 г., № 30, ст. 120.

2) «Советская Юстиция» 1937 г., № 10—11, стр. 118.

3) Постановлением Президиума Верховного Совета УССР от 20 февраля 1957 г. «О порядке принудительного взыскания убытков и штрафов, наложенных в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 11 января 1955 г. «Об ответственности за потравы посевов в колхозах и совхозах» установлено, что в случае отказа собственников скота и птицы, которые причинили вред путем потравы посевов и насаждений от возмещения вреда и уплаты штрафа, взыскание производится в принудительном порядке по решению народного суда, куда с заявлением о взыскании убытков обращается председатель колхоза, директор совхоза или руководитель иного государственного или общественного хозяйства.

Повидимому такое решение вопроса подсказано самой жизнью.

4) См. статью Министра Юстиции Белорусской ССР И. Ветрова, «Известия», 21 марта 1957 года.

хованию и штрафам, передав эти функции соответственно финансовым органам и милиции⁴⁾. Аргументируются эти предложения тем, что значительное количество дел о взыскании штрафов, например, в Белорусской ССР — $\frac{1}{3}$ таких дел, — прекращены судами ввиду уплаты штрафа добровольно или ввиду пропуска срока, установленного законом для взыскания штрафа. Но ведь в $\frac{2}{3}$ случаев участие суда оказалось целесообразным и, что самое главное, оно в большей мере гарантирует соблюдение законов при производстве описи имущества, изъятии имущества и в других моментах, присущих судебной практике при решении вопросов о принудительном взыскании.

Одним из конкретных способов дальнейшего укрепления социалистической законности в УССР в области административной ответственности явилось бы создание административных комиссий, по примеру РСФСР, для рассмотрения дел о наложении административных взысканий за неисполнение обязательных решений Советов.

Административная Комиссия, в состав которой входят депутаты Советов, сможет как коллегиальный орган более вдумчиво подходить к оценке административных нарушений и мерам воздействия на нарушителей. В связи с созданием таких комиссий, изменился бы и порядок обжалования постановлений о наложении административных взысканий. В настоящее время на Украине действует порядок, согласно которому жалоба на постановление начальника милиции об административном взыскании подается начальнику областного управления милиции, разрешающему жалобу также единолично.

В случае образования административных комиссий, жалобы на их постановления должны рассматриваться исполкомом Совета, при котором состоит Комиссия, что в большей степени может гарантировать сохранение законных прав и интересов советских граждан.

Создание административных комиссий при исполкомах районных (городских) Советов депутатов трудящихся УССР должно учитывать как положительный опыт этих комиссий в других республиках и прежде всего в РСФСР, так и имеющиеся недостатки, подвергавшиеся критике в нашей печати. В этой связи должен быть прежде всего правильно решен вопрос о составе административных комиссий в том направлении, чтобы последние явились подлинными органами Советов, ведущими большую воспитательную работу среди населения, содействующими укреплению социалистической законности и правопорядка. Следовало бы отказаться от правила, по которому председателем административной комиссии назначается начальник милиции или его заместитель. Во главе комиссии должен стоять уважаемый всеми депутат, политически зрелый и обладающий большим жизненным опытом. Состав комиссии целесообразно расширить до 5—7 членов (в настоящее время большинство административных комиссий состоит из 3-х членов) для более правильного, всестороннего рассмотрения дел.

Следует также совершенствовать методы работы административных комиссий, в частности, отказаться от практики заочного рассмотрения дел без вызова нарушителя и всемерно усилить гласность в работе комиссий.

Компетенция административных комиссий ограничена в настоящее время рассмотрением дел о нарушениях обязательных решений исполкомов Советов. Целесообразно, по нашему мнению, расширить компетенцию административных комиссий с таким расчетом, чтобы комиссии, как органы Советов, борющиеся за укрепление законности и правопорядка, имели влияние и на решение вопросов об административной ответст-

венности за нарушение других общеобязательных правовых норм.

В этой связи следует отметить множественность различных ведомственных органов, действующих на территории деятельности Совета и обладающих правом применять денежный штраф в административном порядке.

Как указывалось, кроме исполнительных комитетов Советов, полномочиями по применению административных взысканий наделены некоторые Министерства и ведомства, в составе которых действует широкая сеть органов государственного надзора (пожарного, пробирного, рыболовного, техники безопасности и т. п.) и органов государственной инспекции (торговой, санитарной, технической, автомобильной и др.).

Наиболее широкими полномочиями по привлечению нарушителей к административной ответственности обладают Министерство внутренних дел, в составе которого находится милиция, осуществляющая многочисленные виды административного надзора, Министерство финансов, Министерство сельского хозяйства, Министерство путей сообщения и органы управления другими видами транспорта, Министерство здравоохранения, в составе которых имеются специальные административные органы.

Деятельность этих органов по осуществлению мер административного взыскания за нарушение тех или иных правил регулируется отдельными разрозненными актами, в основном, союзного значения (положениями об инспекциях, уставами, обязательными постановлениями, издаваемыми отдельными министрами, различными правилами и т. д.).

В свете мероприятий по дальнейшему повышению роли местных Советов в хозяйственном и культурном строительстве, следует расширить их участие и ответственность за строгое соблюдение законов и других общеобязательных правил, а не только собственных обязательных решений. Вместе с тем необходимо резко поднять работу Советов по охране законных прав и интересов граждан. Это вызывает, как нам кажется, возложение на административные комиссии, в случае их создания, полномочий по контролю за состоянием законности на территории Совета и за деятельностью ведомственных надзорных органов по осуществлению ими мер административного принуждения. В известной степени это приблизит функции административных комиссий к секциям революционной законности Советов, сыгравшим положительную роль в прошлом.

Следует, наконец, поставить и решить еще один вопрос, относящийся к проблеме дальнейшего укрепления социалистической законности. Речь идет о всемерном ограничении прав правлений колхозов и их председателей по наложению штрафов на колхозников.

В последнее время, в связи с принятием новых Уставов сельскохозяйственных артелей, были расширены, во многих случаях административные права правлений и председателей колхозов. Последние зачастую делают из поступлений от штрафов «доходную» статью, штрафую колхозников по всякому поводу, в том числе и за проступки, которые не связаны с колхозным производством и не являются нарушением трудовой дисциплины. В нашей печати приводились факты такой штрафомании. В артели «За мир» Столбцовского района Минской области в 1956 году подвергся штрафу каждый второй колхозник. В свой «доход» от штрафов эта артель записала 3.700 трудодней и 2.800 рублей деньгами.¹⁾

Штрафуют за опоздание или неявку на заседание правления колхоза, за плохое посещение школы детьми колхозников и т. п. Причем наложение штрафа очень часто не оформляется постановлением правления,

1) См. «Известия», 6 марта 1957 г.

осуществляется единолично председателем колхоза.

Регистрация новых уставов сельхозартелей должна производиться исполкомами районных Советов депутатов трудящихся под углом зрения неослабного контроля за соблюдением законов. Кроме того, на будущие административные комиссии следовало бы возложить также обязанности по выявлению и устранению фактов беззакония и превышения административных полномочий правлений колхозов и их председателей, борьбу с штрафоманией, подрывающей принципы социалистической законности.

* * *

За время, прошедшее с момента принятия новой Конституции СССР, административное законодательство непрерывно пополнялось новыми нормами, отражающими потребности дальнейшего развития и укрепления системы советского государственного управления.

Между тем, Административный Кодекс Украинской ССР, утвержденный 12 октября 1927 г. (введен в действие с 1 февраля 1928г.) в течение длительного времени не переиздавался, его последняя редакция не учитывает даже терминологии, вытекающей из действующей Конституции. В связи с этим пользование Кодексом сильно затруднено.

Изданный в 1956 году Административный Кодекс Украинской ССР в извлечениях, с приложением систематизированных законодательных и инструктивных материалов, не разрешает проблемы. В этом издании извлечения из Кодекса занимают около $\frac{1}{4}$ всего текста, в то время как приложениям отведено $\frac{3}{4}$ текста издания.

Встает необходимость новой кодификации административного законодательства республики с учетом запросов, выдвинутых самой жизнью.

Украинская ССР — единственная из союзных республик, имеющая Административный кодекс. Однако, наряду с тем, что этот кодекс устарел, нуждается в совершенствовании сама система Кодекса. Представляется, что новый Административный кодекс республики должен стать кодексом, регулирующим административную ответственность, подобно тому, как Уголовный кодекс регулирует уголовную ответственность. Тогда Административный кодекс будет служить действенным средством дальнейшего укрепления социалистической законности и охраны прав советских граждан в сфере исполнительной и распорядительной деятельности органов государства.

Вопрос о новой кодификации административного законодательства, ее принципах и системе Административного кодекса республики нуждается в специальном рассмотрении.

Кандидат юридических наук Р. С. ПАВЛОВСКИЙ

ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА В СВЕТЕ РЕШЕНИЙ XX СЪЕЗДА ПАРТИИ

Под советским административно-территориальным устройством понимается обусловленное классовой природой, задачами и функциями социалистического государства на данном этапе его развития разделение государственной территории союзных республик на отдельные типовые части, в соответствии с которыми строится система местных органов государственной власти.

Советское административно-территориальное устройство основывается на социалистических принципах, которые воплощают в себе ленинские идеи о советском общественном и государственном строе. Одна из важнейших особенностей советского административно-территориального устройства состоит в том, что оно направлено на обеспечение государственного руководства обществом со стороны рабочего класса и его передового отряда — Коммунистической партии, на укрепление союза рабочего класса и трудящегося крестьянства в интересах построения коммунистического общества в нашей стране. Советское административно-территориальное устройство базируется на учете экономических и природных условий, национальных и бытовых особенностей населения. Оно обеспечивает максимальное приближение государственного аппарата к населению, последовательное осуществление и развитие социалистической демократии, наиболее полное разворачивание инициативы и самостоятельности в осуществлении директив центра.

Поставленные в решениях XX съезда КПСС задачи дальнейшего улучшения работы советского государственного аппарата требуют постоянного совершенствования административно-территориального устройства союзных республик. От своевременного и целесообразного приспособления административно-территориального устройства к потребностям развития нашей страны в значительной степени зависит дальнейшее улучшение организационной структуры и деятельности государственных органов в центре и на местах, последовательное проведение в жизнь принципов демократического централизма.

В настоящей статье рассматриваются некоторые вопросы советского административно-территориального устройства, представляющиеся наиболее важными и актуальными в свете решений Коммунистической партии и Советского правительства о дальнейшем совершенствовании советского государственного аппарата и об улучшении руководства народным хозяйством. К ним прежде всего относится вопрос, связанный с расширением прав союзных республик в области административно-территориального устройства. Кроме того, в статье будут рассмотрены вопросы о перестройке районного деления и о классификации населенных пунктов.

* * *

XX съезд партии полностью одобрил принятые Центральным Комитетом КПСС меры по расширению прав союзных республик в хозяйственном и культурном строительстве и признал необходимым осуществить дальнейшее расширение полномочий республиканских органов в интересах нового подъема экономики и культуры всех наций и народностей нашей страны. Важным мероприятием в этом направлении является передача союзным республикам права самостоятельного разрешения вопросов областного и краевого административно-территориального устройства.

11 февраля 1957 года Верховный Совет СССР принял закон «Об отнесении к ведению союзных республик разрешения вопросов областного и краевого административно-территориального устройства». 1) Проект закона был подготовлен Комиссиями законодательных предположений Совета Союза и Совета Национальностей с участием представителей различных министерств, ведомств и ряда научных работников. Он всесторонне обсуждался в Президиумах Верховных Советов союзных республик 2).

До принятия этого закона окончательное решение вопросов об установлении и изменении областного, краевого административно-территориального устройства относилось к компетенции Союза ССР. В пункте «Е» статьи 14 Конституции СССР говорилось, что ведению Союза ССР подлежит «утверждение образования новых краев и областей, а также новых автономных республик и автономных областей в составе союзных республик». Следовательно, устанавливался такой порядок разрешения вопросов административно-территориального устройства, при котором союзные республики должны были представлять свои решения об изменении областного, краевого деления на утверждение Верховного Совета СССР 3). Об этой обязанности союзных республик указывалось в их Конституциях 4).

С принятием указанного выше закона существенным образом изменяется ранее действовавший порядок изменения областного, краевого административно-территориального устройства.

Статья I Закона относит к ведению союзных республик разрешение вопросов их областного, краевого административно-территориального устройства. В связи с этим из пункта «Е» статьи 14 Конституции исключено указание о том, что к ведению СССР относится утверждение образования новых областей и краев. Изменилось содержание и некоторых других статей Конституции СССР. Из статьи 22 опущен перечень краев и административных областей РСФСР, а из статей 26 и 27 административных областей Узбекской ССР и Таджикской ССР. Статьи 23, 29, 29-а и 29-б из Конституции исключены.

В соответствии со статьей 4 Закона по-новому излагается содержание статьи 28 Конституции СССР, которая теперь предусматривает, что разрешение вопросов областного, краевого административно-территориального устройства относится к ведению союзных республик 5).

1) Ведомости Верховного Совета СССР. 1957 г., № 4.

2) «Заседания Верховного Совета СССР четвертого созыва (шестая сессия)», 1957 г., стр. 536.

3) До принятия Конституции СССР 1936 г. вопрос об организации новых областей и краев в большинстве случаев окончательно решался также высшими органами государственной власти Союза ССР.

4) См. ст. 19 Конституции РСФСР и Конституции УССР.

5) Ранее ст. 28 Конституции СССР перечисляла административные области Казахской ССР.

Существующее в настоящее время деление территории ряда союзных республик на области и края сложилось не сразу. Оно было установлено в результате победы Великой Октябрьской Социалистической революции взамен старого крепостнического, казенно-бюрократического деления царской России, в процессе становления и укрепления советской государственной организации. Области и края создавались в соответствии с указаниями В. И. Ленина о том, что новое деление должно основываться на требованиях современной экономической жизни и согласовываться с национальными особенностями¹⁾.

Первой в 1923 году была создана Уральская область²⁾. Затем в период с 1924 года по 1930 год областное (краевое) деление было введено на всей территории Российской Федерации³⁾. В 1932 году организуются области в Украинской ССР⁴⁾ и Казахской АССР⁵⁾, преобразованной в 1936 году в союзную республику. Следовательно, ко времени принятия Конституции СССР в 1936 году областное деление имелось только в трех республиках. Всего на их территории насчитывалось 34 области и, кроме того, в составе РСФСР находилось 5 краев.

В последующие годы общее количество областных административно-территориальных единиц значительно увеличилось. В 1938 году было образовано 27 новых областных административно-территориальных единиц в результате перехода на областное деление Белорусской ССР и Узбекской ССР, а также разукрупнения ряда областей⁶⁾. В 1939—1941 гг. образовалось еще 33 области. Было введено областное деление в Таджикской ССР, Киргизской ССР и Туркменской ССР⁷⁾. 13 новых областей образовалось на территории Украинской ССР (Западная Украина) и Белорусской ССР (Западная Белоруссия⁸⁾). Увеличилось количество областей в Казахской ССР и Узбекской ССР⁹⁾.

Разукрупнение краев и областей явилось важнейшей предпосылкой для улучшения руководства со стороны областных (краевых) органов, позволило приблизить их к районам, предприятиям, МТС, совхозам и колхозам, сделать руководство более конкретным, обеспечить более быстрое разрешение практических вопросов хозяйственного и культурного строительства.

Организация новых областей способствовала выдвижению новых национальных кадров на руководящую советскую, хозяйственную и культурную работу, проведению мероприятий по реконструкции многих городов, укреплению советских границ¹⁰⁾.

Необходимые изменения в областное деление вносились и в годы Великой Отечественной войны. В 1943—1944 гг. были образованы новые

1) В. И. Ленин, соч. т. 19, стр. 216.

2) СУ РСФСР, 1923 г., № 103—104, ст. 1028.

3) СУ РСФСР, 1924 г. № 23, ст. 227; 1926 г., № 3, ст. 8; 1927 г., № 80, ст. 556; 1928 г., № 56, ст. 421; 1929 г., № 10, ст. 116.

4) СУ УССР, 1932 г., № 5, ст. 28; № 22—23, ст. 138; № 28, ст. 170.

5) СУ РСФСР, 1932 г., № 80, ст. 352.

6) «Первая сессия Верховного Совета СССР». Стенографический отчет, М., 1938 г., стр. 197.

7) Ведомости Верховного Совета СССР, 1939 г., № 38.

8) Ведомости Верховного Совета СССР, 1939 г., № 39.

9) Ведомости Верховного Совета СССР, 1939 г., № 35 и 1941 г., № 13.

10) «Первая сессия Верховного Совета СССР». Стенографический отчет, М., 1938 г., стр. стр. 81, 83, 100, 101.

области в РСФСР (11 областей), Белорусской ССР (3 области), Казахской ССР (две области) и некоторых других республиках¹⁾. Организация ряда новых областей в период войны позволила обеспечить оперативное руководство оборонными предприятиями и сельскохозяйственным производством, подготовку массовых военных резервов, проведение восстановительных работ на освобожденной от врага территории.

В последние годы также была проведена небольшая перестройка областного деления. Упразднены в 1953 году области в Грузинской ССР и Азербайджанской ССР, в прибалтийских советских республиках, в Татарской АССР и Башкирской АССР²⁾. Областное деление в этих республиках просуществовало недолго и было ликвидировано в связи с тем, что оно затрудняло руководство местными органами, усложняло аппарат, повышало расходы на его содержание.

В начале 1954 года в целях улучшения руководства сельскими районами были разукрупнены некоторые области РСФСР и образованы новые области — Арзамасская, Балашовская, Белгородская, Каменская и Липецкая. Несколько ранее была образована Магаданская область. В составе Украинской ССР образована Черкасская область и упразднена небольшая по своим размерам Измаильская область. Проведено укрупнение областей в Белорусской ССР, где вместо 12 небольших создано 7 более крупных областей³⁾. В 1955 году упразднены Гармская и Кулябская области Таджикской ССР, а также Красноводская область Туркменской ССР⁴⁾. В июле 1956 года Верховный Совет СССР утвердил Указы Президиума Верховного Совета СССР об упразднении Таласской области Киргизской ССР и о выделении Камчатской области из состава Хабаровского края в самостоятельную область РСФСР⁵⁾. Кроме того, в начале 1956 года была ликвидирована Нижне-Амурская область с включением ее территории в состав Хабаровского края. В 1957 году в РСФСР упразднены Арзамасская, Великолукская, Балашовская и Каменская области⁶⁾.

Все эти изменения, осуществленные в 1953—1957 гг., были направлены на улучшение структуры и удешевление государственного аппарата. Они позволили приблизить республиканские органы непосредственно к производству, повысить уровень руководства местными Советами и укрепить их финансово-материальную базу, высвободить большое число квалифицированных работников из аппарата областных учреждений и направить их непосредственно на руководящую работу в районы, колхозы и МТС. Например, в Белорусской ССР в результате ликвидации пяти областей достигнута экономия средств в сумме 9 миллионов рублей в год, а областной аппарат сократился на 880 человек. Одновременно с этим, оставшиеся области укреплены более квалифицированными кадрами⁷⁾. В Таджикской ССР в связи с упразднением двух областей высвободилось свыше 600 квалифицированных работников, достигнута значительная экономия государственных средств, аппарат управления стал бо-

¹⁾ «Сборник законов СССР и Указов Президиума Верховного Совета СССР» (1938—1944 гг.), стр. 70; Ведомости Верховного Совета СССР, 1943 г., № 4—5, 8; 1944 г. № 3, 36, 43, 48, 53.

²⁾ Ведомости Верховного Совета СССР, 1953 г., № 6—7.

³⁾ Ведомости Верховного Совета СССР, 1953 г., № 6—7.

⁴⁾ Ведомости Верховного Совета СССР, 1956 г., № 1.

⁵⁾ Ведомости Верховного Совета СССР, 1956 г., № 3.

⁶⁾ Ведомости Верховного Совета СССР, 1957 г., № 10, № 26.

⁷⁾ «Первая сессия Верховного Совета БССР» (четвертого созыва). Стенографический отчет, Госиздат БССР, Минск, 1956 г., стр. 44.

лее гибким и оперативным. Теперь республиканские органы непосредственно связаны не с областными организациями, как это было прежде, а с районами, колхозами.¹⁾

Таким образом, постоянное совершенствование областного деления, как путем разукрупнения областей, так и путем слияния отдельных из них, является вполне закономерным процессом. Оно обусловлено бурным развитием производительных сил страны, необходимостью улучшения работы советского государственного аппарата, повышения уровня организационного руководства.

В настоящее время областное деление существует в 8 союзных республиках из 15. Всего в СССР насчитывается 118 областей и, кроме того, 6 краев — в РСФСР.

Сложившееся сейчас областное деление является вполне устойчивым. Об этом говорят хотя бы следующие данные. Если с 1937 по 1947 годы количество областей увеличилось более чем в 3,5 раза, то в дальнейшем областное деление большинства союзных республик не подвергалось каким-либо существенным изменениям и приняло более стабильный характер.

Но это не означает, что в будущем областное (краевое) деление останется без изменений. Развитие всех отраслей народного хозяйства, сооружение гигантских промышленных объектов, гидроэлектростанций, открытие и разработка новых угольных бассейнов и нефтяных месторождений, строительство новых железных и шоссейных дорог, водных систем, освоение целинных земель, рост новых городов и поселков — все это изменит территориальные пределы основных экономических районов страны и вызовет определенную перестройку областного и краевого деления.

Осуществление разработанных ЦК КПСС и Советом Министров СССР и одобренных Верховным Советом Союза ССР мероприятий по дальнейшему совершенствованию организационных форм управления промышленностью и строительством²⁾ также ставит вопрос о внесении некоторых изменений в областное деление ряда союзных республик.

Известно, что экономические административные районы не во всех случаях созданы применительно к существующему административному делению. В РСФСР, например, Ленинградский экономический административный район объединяет Ленинградскую, Псковскую и Новгородскую области³⁾. В Украинской ССР 6 из 11 экономических административных районов (Харьковский, Киевский, Львовский, Винницкий, Станиславский и Херсонский) охватывают каждый по несколько областей⁴⁾. Из 9 экономических административных районов Казахстана только 4 построены применительно к существующему областному делению⁵⁾.

1) «Известия» 18 ноября 1956 г.

2) «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством». Доклад тов. Н. С. Хрущева на седьмой сессии Верховного Совета СССР, «Известия» 8 мая 1957 года.

3) «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством в РСФСР». Доклад Председателя Совета Министров РСФСР депутата М. А. Яснова на 4-й сессии Верховного Совета РСФСР, «Известия», 29 мая 1957 г.

4) «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством в Украинской ССР». Доклад Председателя Совета Министров Украинской ССР депутата Н. Т. Кальченко на 4-й сессии Верховного Совета УССР, «Правда Украины», 31 мая 1957 г.

5) «Правда» 4 июня 1957 г.

Все это не может не вызвать некоторой сложности в руководстве хозяйством, во взаимоотношениях областных советских и партийных органов с соответствующими совнархозами. Поэтому в дальнейшем целесообразно ликвидировать некоторые небольшие области, объединив их территорию с соседними с таким расчетом, чтобы каждая область представляла собой единое целое как в экономическом, так и в административном отношении, т. е. составляла самостоятельный экономический район страны. Укрупнение отдельных областей создает более благоприятные условия для развития народного хозяйства, высвободит из аппарата большое количество специалистов, обеспечит более тесные взаимоотношения между совнархозами и облисполкомами.

Безусловно такое объединение небольших областей может быть проведено только при условии, если оно не затруднит руководство сельским хозяйством и местной промышленностью.

Несмотря на то, что некоторая перестройка областного деления в будущем неизбежна, нет необходимости в том, чтобы она осуществлялась сложным и централизованным порядком. Изменения в состав областей могут вносить республиканские органы, которым лучше известны местные особенности и потребности улучшения структуры государственного аппарата¹⁾.

Расширение прав республиканских органов в области административно-территориального деления еще более укрепляет государственный суверенитет союзных республик, расширяет их возможности по улучшению руководства народным хозяйством, совершенствованию аппарата и территориальной организации. Оно позволяет всесторонне учесть национальные особенности и местные ресурсы каждой республики, еще более развернуть творческую инициативу на местах, повысить ответственность союзных республик и оперативность в разрешении вопросов, связанных с изменением областного и краевого деления. Вместе с тем отпадает необходимость в частых изменениях и дополнениях Конституции СССР.

Отнесение к ведению союзных республик окончательного решения вопросов об областном и краевом делении неизбежно влечет за собой расширение прав областных (краевых) Советов в области административно-территориального устройства. До недавнего времени любая перестройка административно - территориального деления, вплоть до незначительных изменений внутрирайонных границ, производилась с разрешения республиканских органов. Это сдерживало инициативу местных Советов в вопросах улучшения организационного руководства, затрудняло своевременное проведение мероприятий по изменению внутриобластных границ и уточнению правового положения населенных пунктов.

Недавно в некоторых союзных республиках, имеющих областное деление, установлен новый порядок изменения внутриобластных границ и перечисления населенных пунктов из одной категории в другую. Так, в Украинской ССР согласно Постановлению Президиума Верховного Совета УССР от 4 сентября 1956 года «О передаче некоторых вопросов административно-территориального деления на разрешение исполнительных комитетов областных Советов депутатов трудящихся» к ведению облиспол-

¹⁾ См. доклады Комиссий Законодательных предположений «Об отнесении к ведению союзных республик разрешения вопросов областного, краевого административно-территориального устройства» на 6-й сессии Верховного Совета СССР. «Заседания Верховного Совета СССР четвертого созыва (шестая сессия)», 1957 г., стр. 541, 586.

комов отнесены следующие вопросы, которые ранее решались республиканскими органами:

1. изменение районных границ в связи с передачей территории отдельных населенных пунктов в состав других районов в пределах области;
2. изменение границ городов и поселков городского типа;
3. отнесение поселений к категории городов районного подчинения и поселков городского типа;
4. образование новых, объединение, ликвидация, переименование сельских и поселковых Советов и перенесение их административных центров;
5. объединение, установление наименования и переименование сельских населенных пунктов¹⁾.

Расширение прав облисполкомов позволит более правильно и оперативно решать вопросы, касающиеся совершенствования местного аппарата управления, а также повысит ответственность местных органов за этот участок работы.

Передача республиканским и областным органам права самостоятельного разрешения важных вопросов административно-территориального устройства выдвигает необходимость более широкого привлечения советского актива, специалистов, заинтересованных ведомств и организаций к участию в предварительной подготовке проектов предполагаемых изменений.

Практика советского строительства знает различные формы активного участия общественности в этом важном деле. Достаточно сказать об опыте работы республиканских и местных административно-территориальных комиссий, которые действовали в 20—30 годах, в период создания и развития областного и районного деления²⁾. К участию в разработке проектов перестройки административно-территориального устройства эти комиссии широко привлекали местный советский актив, плановые и статистические органы, специалистов. Положительный опыт деятельности этих комиссий говорит в пользу того, что их работу нужно возобновить.

Для руководства комиссиями, состоящими при исполкомах областных и районных Советов, и подготовки важнейших проектов изменений областного деления целесообразно образовать республиканскую комиссию по административно-территориальным вопросам. В работе комиссий смогут принять участие депутаты, активисты, представители заинтересованных ведомств, экономисты, географы и другие специалисты. Широкое участие общественности и специалистов в обсуждении вопросов, связанных с совершенствованием административно-территориального устройства, позволит более тщательно учесть все данные о предполагаемой перестройке, пожелания трудящихся и избежать необоснованных изменений.

* * *

Одним из важнейших вопросов совершенствования советского административно-территориального устройства является дальнейшее улучшение районного деления.

Районное звено занимает исключительно важное положение в системе советского административно-территориального деления. Оно связывает областные (краевые) и республиканские органы с сельскими, поселковыми

¹⁾ Ведомости Верховного Совета УССР, 1956 г., № 8, ст. 138.

²⁾ Постановление ВЦИК и СНК РСФСР «О местных административных комиссиях» (СУ РСФСР, 1930 г., № 50, ст. 601), Постановление ВУЦИК «Об административно-территориальных комиссиях» (СУ УССР 1922 г., № 50, ст. 741). См., также журнал «Бюллетень НКВД УССР» 1922—1923 гг.

и городским (районного подчинения) Советами. Работа в массах, воздействие на массы, организация их на выполнение заданий шестой пятилетки в области сельского хозяйства и развития культуры на селе — вот главное в работе сельского районного звена. «...Нам нужно, — указывал Н. С. Хрущев, — серьезно улучшить организационную работу, особенно в районах, внимательно следить за работой кадров, за их ростом, помогать им овладевать искусством организаторской работы в массах»¹⁾.

Районы созданы в результате осуществления в нашей стране социалистического районирования на базе укрупнения бывших волостей. За период, прошедший с момента завершения экономического районирования, в результате крупнейших социалистических преобразований в СССР серьезным образом изменились экономический профиль, хозяйство и культурная жизнь районов, значительно возросло их общее количество. Произошли изменения в самой основе формирования районов. Если в период проведения экономического районирования, в условиях мелкотоварного крестьянского производства, при конструировании территории района за основу брался обычно признак торгового тяготения, то с победой колхозного строя район территориально формируется на новой производственной основе. Местом экономического тяготения являются уже не прежние торговые села, а новые хозяйственно-политические центры, возникшие в связи с созданием колхозов, совхозов, МТС и промышленных предприятий.

Сейчас ряд районов охватывают довольно обширную территорию в несколько сот и даже тысяч квадратных километров, на которой проживают в среднем от 20 до 60 тысяч человек²⁾. В район входят сельские населенные пункты (села, деревни, хутора и т. п.), поселки и города районного подчинения. Общее число всех населенных пунктов в районе на Украине, например, колеблется от 75 до 200³⁾.

Все районы в СССР имеют большую материальную и культурную базу. В каждом из них, обычно, находятся предприятия союзно-республиканского и местного значения (промышленные предприятия, электростанции, совхозы и т. д.). Сотнями различных объектов представлены хозяйственные предприятия и культурно-бытовые учреждения непосредственно районного подчинения. В их числе районные пищевые и промышленные комбинаты, промартели, топливные предприятия, кирпичные и черепичные заводы и т. п. Десятки колхозов в каждом районе организуют сельскохозяйственное производство на площади от 20 до 100 тысяч гектаров. В состав жилищно-коммунального хозяйства района входят жилой фонд местного Совета, гостиницы, коммунально-бытовые предприятия, местные ремонтно-строительные организации. Население района в зависимости от его количества обслуживают в среднем от 20 до 90 школ, сеть дошкольных и внешкольных учреждений, от 50 до 130 культурно-просветительных учреждений (дома культуры, клубы, киноустановки, библиотеки, избы-читальни и т. п.), от 10 до 40 медико-санитарных учреждений, от 20 до 140 торговых предприятий и точек.

Таким образом, район является важным звеном в руководстве сельским хозяйством и социально-культурным строительством.

Коммунистическая партия и Советское правительство всегда обра-

¹⁾ Н. С. Хрущев «Отчетный доклад Центрального Комитета Коммунистической партии Советского Союза XX съезду партии», Госполитиздат, 1956 г., стр. 124.

²⁾ Большинство районов Харьковской области, например, занимают территорию в среднем равную 0,9—1,1 тыс. кв. км.

³⁾ Справочник «УРСР. Адміністративно-територіальний поділ», К., 1947 г.

щали большое внимание на районы, принимая необходимые меры для их хозяйственного укрепления и развития, а также обеспечения районных организаций достаточным количеством квалифицированных работников. В нынешних условиях, когда нашей партией намечены пути всестороннего подъема сельского хозяйства на базе дальнейшего развития промышленности, всемерное укрепление районного звена приобретает особо важное значение.

Большая работа в этом направлении была проделана после сентябрьского (1953 г.) Пленума ЦК КПСС, который принял неотложные меры к перестройке районных партийных органов и укреплению сельских районов опытными, хорошо знающими сельское хозяйство кадрами, способными правильно и со знанием дела осуществлять руководство колхозами, МТС и совхозами¹⁾. Пленум повысил ответственность районных органов за выполнение решений партии и правительства и за состояние сельского хозяйства в районах, потребовал обеспечить более конкретное руководство со стороны районных органов деятельностью колхозов, совхозов. Все это положительно сказалось на руководстве сельским хозяйством, дало возможность улучшить работу районного аппарата, усилить его организационную и политическую роль в массах, добиться определенных результатов в развитии колхозного и совхозного производства.

XX съезд партии в резолюции по отчетному докладу Центрального Комитета КПСС отметил большую работу, проделанную партией по укреплению районного звена. Тем не менее, указывается в резолюции съезда, уровень работы многих районных организаций еще не соответствует предъявляемым партией требованиям. Это объясняется, в основном, слабостью руководящих кадров ряда районов. Кроме того, все еще громоздким остается районный аппарат, на содержание которого расходуются большие государственные средства. Достаточно сказать, что в каждом районе имеется примерно 50—60 административно-управленческих организаций со штатом 400—500 человек. В среднем на один колхоз приходится 13—15 районных работников.

Съезд поставил задачу всемерного повышения роли районных партийных и советских органов в подъеме сельского хозяйства и проведении других важных мероприятий хозяйственного и культурного строительства. Для успешного решения этой задачи съезд признал необходимым обеспечить выдвижение на руководящую работу в районах энергичных, инициативных организаторов масс, хорошо знающих сельскохозяйственное производство, создать непосредственную материальную заинтересованность руководителей районных партийных и советских органов в результатах хозяйственной деятельности колхозов и совхозов²⁾.

Важную роль в улучшении работы районного аппарата играет также совершенствование районного деления, заключающееся, прежде всего, в укрупнении мелких районов. В последнее время в ряде республик и областей по инициативе партийных органов уже проведены определенные мероприятия в этом направлении. Только за период с 1 января 1956 года по 1 марта 1957 года было упразднено 179 районов.

Укрупнение мелких районов позволило упростить и значительно удешевить управленческий аппарат, лучше расставить руководящие кадры.

1) «О мерах дальнейшего развития сельского хозяйства СССР». Постановление Пленума ЦК КПСС, принятое 7 сентября 1953 года по докладу тов. Хрущева Н. С. Сборник «В помощь партийному работнику», М., 1955 г., Госполитиздат, стр. 55.

2) Резолюции XX съезда Коммунистической партии Советского Союза, Госполитиздат, 1956 г., стр. 23.

Так, в Калининской области сокращение числа районов сэкономило несколько миллионов рублей, позволило укрепить кадрами соседние районы¹⁾. В Кировской области в связи с укрупнением только десяти районов сокращено около 2 тысяч работников районных учреждений. Расходы на содержание аппарата уменьшилось на 20 миллионов рублей в год²⁾. За счет ликвидации трех сельских районов в Курской области высвобождено 85 работников районного управленческого аппарата, которые направлены на укрепление колхозов и непосредственно на производство. В результате сокращения аппарата годовая экономия по фонду заработной платы и административно-хозяйственным расходам составила 700 тысяч рублей³⁾.

Укрупнение мелких сельских районов отвечает потребностям сегодняшнего дня. После завершения районирования (1929—1930 гг.) общее количество районов в СССР все время увеличивалось. В 1928 году в нашей стране было 1854 района. В 1941 году их число возросло до 4007. К началу 1956 года в СССР насчитывалось 4328 районов⁴⁾.

Увеличение общего количества районов, начавшееся в годы коллективизации, происходило за счет их разукрупнения. В тот период территория, обслуживаемая каждым сельским Советом была сравнительно небольшой, а организуемые колхозы, как правило, мелкими. С целью приближения руководства к сельским Советам и колхозному производству в 30-х годах началось разукрупнение многих сельских районов.

Это мероприятие в тех конкретно-исторических условиях было совершенно необходимым и полностью себя оправдало. Вместе с тем в ряде случаев разукрупнение проводилось недостаточно продумано, без надлежащей подготовки, что привело к организации карликовых районов, имеющих слабую материально-финансовую базу. Реорганизация министерств и ведомств вызвала организацию различного рода контор, отделений, баз и других звеньев районного аппарата.

После укрупнения колхозов и сельских Советов, укрепления их кадрами, расширения сети дорог местного значения и средств связи положение стало совершенно иным. Но количество сельских районов, штат и структура их аппарата остались без каких-либо существенных изменений.

Мелкие районы имеются во всех республиках, краях и областях. По данным на конец 1955 года 30 % всех районов (1332) — это мелкие территориальные единицы. Каждый такой район насчитывает в среднем до 8 сельских Советов⁵⁾. В ряде областей УССР (Винницкой, Сумской, Ровенской, Полтавской, Дрогобычской и др.) многие районы имеют незначительные размеры территории. Площадь каждого из этих районов не превышает 0,3—0,4 тысячи квадратных километров. Экономическая база таких районов маломощна, хозяйство, по сравнению с крупными районами, отсталое. Ежегодно мелкие районы получают по несколько миллионов рублей дотации от государства, которая идет на содержание их бюджетных учреждений.

Необходимость укрупнения ряда районов вызывается, во-первых, тем, что имеется много экономически слабых, небольших районов, в которых тормозится развитие местной промышленности и сельского хозяйства, а административные центры расположены в мало приспособленных для

1) «Известия» 11 июля 1956 года.

2) «Партийная жизнь» 1956 г., № 5, стр. 41.

3) «Известия» 19 июня 1956 года.

4) «Народное хозяйство СССР. Статистический сборник», 1956 г. стр. 23.

5) А. Ф. Горкин «XX съезд КПСС о дальнейшем развитии советской демократии». Изд. «Знание», 1956 г., стр. 24.

этого населенных пунктах. Во-вторых, укрупнение колхозов и сельских Советов и укрепление их кадрами не оправдывает существование мелких районов, ведет к излишествах в аппарате районного звена. Крупные районы имеют более благоприятные условия для своего развития, обладают мощной финансово-материальной базой, идут впереди по всем показателям.

Поэтому нельзя не согласиться с высказываниями ряда местных партийных и советских работников, которые справедливо считают, что укрупнение мелких районов позволит высвободить большое количество квалифицированных работников и направить их на укрепление колхозов, совхозов, других промышленных и коммунально-бытовых предприятий, а также сельских культурно-просветительных учреждений. Значительную часть работников районных учреждений можно будет использовать непосредственно на производстве¹⁾.

За счет слияния мелких районов укрепится их финансово-материальная база и будут созданы необходимые условия для более быстрого подъема экономики, рационального и эффективного использования денежных средств на хозяйственное и социально-культурное строительство. В экономически мощных районах больше внимания можно обратить на такие отстающие участки как дорожное хозяйство, электрификация и радиофикация, благоустройство населенных пунктов, шире развернуть сеть культурных учреждений и коммунально-бытовых предприятий, улучшить их работу. С уменьшением числа районов сократятся на десятки миллионов рублей административно-управленческие расходы, создадутся предпосылки для более правильного выбора районных центров, перенесения их в крупные благоустроенные населенные пункты, а также для некоторого уточнения районных границ.

Учитывая положительные стороны укрупнения мелких районов, целесообразно поставить, в частности, вопрос о некоторой перестройке районного деления Харьковской области. Указом Президиума Верховного Совета УССР от 4 января 1957 г. упразднен небольшой Ольховатский район Харьковской области с передачей его территории в состав Великобурлукского и Волчанского районов²⁾. Однако в Харьковской области имеется и ряд других районов мелких по своим территориальным размерам. Такие районы, как Кигичевский, Липецкий, Нововодолажский, Печенежский, Старосалтовский и Коломакский по своей площади не превышают каждый 0,5—0,7 тысяч квадратных километров. На их территории расположено сравнительно небольшое количество колхозов и других сельскохозяйственных и культурно-бытовых предприятий. Однако управленческий аппарат этих районов чрезмерно громоздкий и ничем не отличается от аппарата крупных районов. Административные центры мелких районов Харьковской области расположены, как правило, в сельских поселениях, непригодных для нахождения районных учреждений.

В настоящее время назрела необходимость слияния мелких районов Харьковской области с более крупными с учетом их экономического профиля, тяготения населения к определенным экономическим центрам, наличия дорог, количества и плотности населения и других данных. Это значительно удешевит районный аппарат области, улучшит подбор и расстановку кадров районных работников, укрепит материальную базу районов, позволит более рационально использовать финансовые ресурсы районов для неотложных нужд культурно-бытового строительства на селе.

1) «Правда» 9 февраля 1956 г., «Известия» 1 февраля и 8 мая 1956 года.

2) Відомості Верховної Ради УРСР, 1957 р., № 1.

Слияние мелких районов выдвигает вопрос о дальнейшем упрощении громоздкого и неэкономичного еще районного аппарата, сокращения излишних звеньев, устранении параллелизма в деятельности органов управления, значительном сокращении документации и отчетности. Если в области расширения прав и совершенствования структуры союзных, республиканских и областных органов уже проведен ряд серьезных мероприятий, то этого нельзя сказать о районном аппарате, где сделаны лишь первые шаги. В этом отношении заслуживает серьезного внимания перестройка районного аппарата, проведенная в Алтайском крае РСФСР вначале в Смоленском районе, а затем во всех остальных районах.¹⁾

Укрупнение районов явится серьезной мерой по реализации указаний XX съезда КПСС об укреплении районного звена, о коренном улучшении руководства колхозным производством и социально-культурным строительством на селе, об усилении живой связи районного аппарата с трудящимися. Но это не единственное мероприятие по совершенствованию районного деления. В свете новых задач по развитию всех отраслей народного хозяйства, намеченных XX съездом КПСС, возникает необходимость в проведении и ряда других мер по дальнейшей перестройке районного деления, которое не может оставаться продолжительное время без изменений.

Директивы по шестому пятилетнему плану развития народного хозяйства СССР на 1956—1960 гг. предусматривают огромное промышленное, энергетическое и транспортное строительство, освоение новых территорий страны, еще недостаточно развитых в экономическом отношении. Это вызовет реорганизацию районного деления, которая будет заключаться в разукрупнении ряда районов на базе новых промышленных и сельскохозяйственных центров. Уже в 1955 году было организовано 8 новых районов на освоенных землях Средней Азии. Несколько новых районов образовано в Казахской ССР, Курганской области РСФСР. Дальнейшее освоение пустующих земель Голодной степи и других территорий вызовет к жизни новые города и поселки, изменит характер экономических и транспортных связей, что безусловно поставит вопрос об организации новых районов. Кроме того, возникнет необходимость в изменении районных и областных границ с целью приближения государственных органов к производству, усилению их связи с населением.

* * *

Наряду с перестройкой районного деления серьезного внимания заслуживает вопрос о классификации населенных пунктов. Это прямо вытекает из решений XX съезда партии и последующих постановлений ЦК КПСС и Совета Министров СССР, в которых намечены важные мероприятия по дальнейшему развитию и благоустройству городов и промышленных пунктов, улучшению жилищных условий трудящихся, строительству новых небольших благоустроенных поселков для рассредоточения населения крупных промышленных центров²⁾.

Населенный пункт — низовое звено советского административно-территориального устройства. При всем разнообразии внешних форм населенных пунктов в СССР, обусловленном экономико-географическими, естественно-историческими, этнографическими и даже топографическими

¹⁾ «Известия» 20 июля и 17 ноября 1956 года.

²⁾ Н. С. Хрущев «Отчетный доклад Центрального Комитета Коммунистической партии Советского Союза XX съезду партии», Госполитиздат, 1956 г., стр. 91; «О развитии жилищного строительства в СССР», Постановление Центрального Комитета КПСС и Совета Министров СССР, «Правда» 2 августа 1957 г.

моментами, различают две основные группы населенных пунктов: а) городские населенные пункты и б) сельские населенные пункты.¹⁾

Социалистические города, являющиеся центрами социально-экономического и культурного развития страны, играют исключительно большую роль. В них сосредоточены крупные промышленные объекты, важнейшие научные и культурно-просветительные учреждения, сконцентрирована основная масса рабочего класса и советской интеллигенции. Значение социалистических городов состоит также и в том, что они ведут за собой колхозные села, оказывают им всестороннюю помощь в деле развития сельского хозяйства, неуклонного повышения культурного уровня крестьянства.

За годы Советской власти в результате социалистической индустриализации и бурного подъема всего народного хозяйства СССР, освоения новых районов и планомерного размещения производительных сил на всей территории страны появилось много совершенно новых городов и поселков, неузнаваемо изменился облик старых городов. К началу 1956 года городское население в Советском Союзе составляло 87 миллионов человек против 26 миллионов человек в 1926 году. Число городов за это время увеличилось с 709 до 1569; в два раза возросло количество поселков городского типа.²⁾

Коренным образом изменились и сельские населенные пункты СССР. В настоящее время сельские населенные пункты, при всем разнообразии их внешних форм, представляют собой поселения социалистического типа, основной состав населения которых непосредственно занят в социалистическом сельскохозяйственном производстве, основывающемся на современной технической базе.

В результате осуществления ленинского кооперативного плана, перевода миллионов единоличных крестьянских хозяйств на рельсы крупного социалистического сельского хозяйства, уничтожения кулачества как класса и проведения культурной революции в стране навсегда покончено с вековой отсталостью деревни, нищетой и разорением крестьянства, сломаны старые устои деревенской жизни и коренным образом преобразован ее облик. Изменился тип поселений, их планировка, быт жителей села и т. д.

Для определения правового положения населенных пунктов важное значение имеет их классификация. Вопросы классификации разрешаются законодательством союзных республик.

Действовавшие до последнего времени в некоторых союзных республиках, в частности, в РСФСР и УССР, положения и инструкции, устанавливавшие классификацию населенных пунктов, серьезно устарели. Содержавшиеся в них требования для отнесения того или иного населенного пункта к определенной категории городов или поселков не соответствовали тем огромным изменениям, которые произошли в характере советских городов и поселков за годы социалистического строительства.

Так, «Общее положение о городских и сельских поселениях и поселках», действовавшее в РСФСР, относилось к категории городов населенные пункты с количеством взрослого населения не менее 1000 человек, при условии, если сельское хозяйство являлось основным занятием не более чем 25% населения³⁾. В соответствии с Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 27 сентября 1926 года «О рабочих поселках», рабочим

¹⁾ См. Конституцию СССР ст. 97.

²⁾ «Народное хозяйство СССР. Статистический сборник», 1956 г., стр. 26

³⁾ СУ РСФСР, 1924 г. № 73, ст. 726.

поселком признавался населенный пункт, расположенный вне городской черты, если количество взрослого населения в нем было не менее 400 человек и для большинства жителей (не менее 65 процентов) основным источником существования являлась заработная плата¹⁾.

В Украинской ССР к поселкам относились населенные пункты при заводах, фабриках, шахтах, рудниках, железнодорожных станциях и т. п., насчитывавшие не менее тысячи жителей, и при том, если сельское хозяйство являлось главным занятием не более 40 процентов, проживавших в данном населенном пункте²⁾.

Совершенно очевидно, что приведенные нормы для перевода населенных пунктов в категорию городов или поселков не отвечают нынешним условиям развития городских поселений.

В связи с этим в РСФСР и Украинской ССР в 1957 году введены в действие новые нормативные признаки (минимум населения, необходимое количество рабочих и служащих и др.), необходимые для отнесения того или иного поселения к определенной категории городов или к поселкам.

Согласно Указу Президиума Верховного Совета РСФСР «О порядке отнесения населенных пунктов к категории городов, рабочих и курортных поселков»³⁾ устанавливается следующая классификация городов:

- а) краевого, областного и республиканского (АССР) подчинения;
- б) районного подчинения.

К категории городов краевого, областного и республиканского (АССР) подчинения могут быть отнесены населенные пункты, имеющие крупное промышленное значение и являющиеся культурно-политическими центрами с населением свыше 50 тысяч жителей. В отдельных случаях к этой категории городов могут быть отнесены населенные пункты, насчитывающие менее 50 тысяч жителей, при условии, если они имеют крупное промышленное и культурно-политическое значение, ближайшую перспективу значительного экономического развития и роста численности населения.

К категории городов районного подчинения могут быть отнесены населенные пункты, являющиеся культурными и промышленными центрами с населением не менее 12 тысяч человек при наличии в составе этого населения не менее 85 процентов рабочих, служащих и членов их семей. При этом должно приниматься во внимание также административное значение населенного пункта, перспективы его развития.

Этот же Указ Президиума Верховного Совета РСФСР устанавливает две категории поселков: а) рабочие поселки и б) курортные поселки.

К категории рабочих поселков могут быть отнесены населенные пункты при крупных заводах, фабриках, шахтах, рудниках, электростанциях, железнодорожных станциях, строительствах больших гидротехнических сооружений и других экономически важных объектах с населением не менее трех тысяч человек при наличии в составе этого населения не менее 85 процентов рабочих, служащих и членов их семей. В исключительных случаях к категории рабочих поселков могут быть отнесены пункты с населением менее трех тысяч человек, если они возникли при особо важных строительствах, а также селения, являющиеся экономическими и культурными центрами в районах Крайнего Севера или Дальнего Востока.

К числу курортных поселков могут быть отнесены населенные пункты, расположенные в местностях, имеющих лечебное значение, с населе-

¹⁾ СУ РСФСР, 1926 г., № 65, ст. 509.

²⁾ СУ УССР, 1927 г., № 49—50, ст. 213.

³⁾ Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1957 г., № 1, ст. 3.

нием не менее двух тысяч человек при условии, если число приезжающих ежегодно для лечения и отдыха в эти поселки составляет не менее половины постоянного населения.

Отнесение населенных пунктов к категории городов республиканского (АССР), краевого, областного и районного подчинения, преобразование городов в сельские поселения, а также передача городов районного подчинения из одного района в другой производится Президиумом Верховного Совета РСФСР по ходатайствам краевых, областных Советов депутатов трудящихся или их исполнительных комитетов. В автономных республиках эти вопросы разрешаются Президиумами Верховных Советов АССР с утверждением Президиумом Верховного Совета РСФСР.

Отнесение населенных пунктов к категории рабочих или курортных поселков, упразднение и передача их из одного района в другой производится Президиумами Верховных Советов автономных республик, краевыми, областными Советами депутатов трудящихся или их исполнительными комитетами. Раньше все эти вопросы решались только Президиумом Верховного Совета РСФСР.¹⁾

В Украинской ССР вопросы классификации населенных пунктов разрешены несколько по-иному, чем в Российской Федерации.

В соответствии с утвержденным Президиумом Верховного Совета СССР 30 декабря 1956 года Положением «О порядке отнесения населенных пунктов к категории городов, поселков городского типа и рабочих поселков Украинской ССР» все населенные пункты, которые находятся на территории республики являются городскими или сельскими поселениями. К городским поселениям относятся города республиканского, областного и районного подчинения, поселки городского типа и рабочие поселки.

Все иные населенные пункты, которые не отнесены к категории городов, поселков городского типа и рабочих поселков, независимо от административного подчинения считаются сельскими поселениями—селами или поселками.

В Положении устанавливаются признаки, необходимые для отнесения населенных пунктов к определенной категории городских поселений.

К категории городов республиканского подчинения могут быть отнесены города с населением свыше 500 тысяч жителей, которые являются наиболее крупными экономическими, культурными и административными центрами, имеют иные особые условия и дальнейшее развитие которых вызывает потребность в непосредственном руководстве со стороны республиканских органов Украинской ССР.

К категории городов областного подчинения могут быть отнесены города, которые насчитывают свыше 50 тысяч жителей, имеют развитую промышленность, значительное коммунальное хозяйство, государственный жилищный фонд, являются экономическими и культурными центрами для окружающих районов и требуют непосредственного руководства со стороны областных организаций.

Городами районного подчинения могут быть населенные пункты, имеющие промышленные предприятия, коммунальное хозяйство, государственный жилищный фонд, развитую сеть учебных, культурно-просветительных, лечебных и торговых заведений и насчитывают не менее 10 тысяч жителей, из которых преимущественное большинство составляют рабочие, служащие и члены их семей.

В отличие от городов поселки городского типа представляют собой

¹⁾ См. журнал «Советы депутатов трудящихся», № 5, 1956 г. стр. 106.

населенные пункты, расположенные вокруг промышленных предприятий,строек, железнодорожных узлов, гидротехнических сооружений и стационарных санитарно-лечебных и оздоровительных заведений. при условии, если эти поселения достигли определенного уровня благоустройства, имеют государственный жилищный фонд и насчитывают не менее 2000 жителей, из которых свыше 60 процентов составляют рабочие, служащие и члены их семей. Населенные пункты, которые являются районными центрами и имеют не менее 2000 жителей, могут быть отнесены к поселкам городского типа и при наличии меньшего числа рабочих и служащих, однако не ниже 50 процентов от общего числа населения. Все поселки городского типа составляют отдельные административные единицы и на их территории создаются поселковые Советы депутатов трудящихся.

Отдельную категорию городских поселений УССР составляют рабочие поселки. К ним могут быть отнесены населенные пункты, расположенные вокруг промышленных предприятий,строек и железнодорожных станций, где проживает свыше 500 жителей, из которых преимущественное большинство составляют рабочие и служащие промышленных предприятий или транспорта.

Положение определяет, что отнесение населенных пунктов к категории городов республиканского и областного подчинения производится Президиумом Верховного Совета республики, а к категории городов районного подчинения, поселков городского типа и рабочих поселков—исполкомами областных Советов депутатов трудящихся. Принадлежность населенных пунктов к числу сел или поселков определяется исполкомами областных Советов при установлении наименований новым населенным пунктам и взятии их на учет.¹⁾

Таким образом отдельные категории городских поселений, установленные в УССР, отличаются от отдельных категорий городских поселений РСФСР. Если городские поселения в УССР разделяются на города, поселки городского типа и рабочие поселки, то в РСФСР они разделяются на города, рабочие поселки и курортные поселки. Кроме того в Положении, принятом в Украинской ССР, дается характеристика городам республиканского (союзной республики) подчинения.

По разному сформулированы и признаки, необходимые для отнесения населенных пунктов к категориям городов районного подчинения и рабочих поселков. Отличается также сам порядок разрешения вопросов об отнесении населенных пунктов к различным категориям городских поселений.

Новый порядок отнесения населенных пунктов РСФСР и УССР к различным категориям городских поселений играет важную роль в уточнении правового положения многих городов, поселков и сел, приведении его в полное соответствие с их экономическим и культурным значением. Особенно уточнение правового положения населенных пунктов необходимо сейчас в связи с подготовкой к проведению переписи населения. Перепись населения требует правильного распределения всех жителей на городских и сельских. Поэтому исполкомы местных Советов призваны провести работу по уточнению границ, планов и наименований населенных пунктов, а в случае необходимости по изменению правового положения отдельных городов, поселков или сел, отнесению их к соответствующей категории.

Наряду с этим требуют своего разрешения и некоторые другие вопросы, связанные с классификацией населенных пунктов.

¹⁾ Відомості Верховної Ради УРСР, 1956 р., № 10, ст. 163.

Необходимо внести в известные правовые рамки вопрос об организации районного деления в городах.

Районы организованы теперь во многих административных и промышленных центрах. Однако, если в крупных городах с большим количеством жителей и развитым городским хозяйством образование таких районов необходимо, то в сравнительно небольших городах районирование себя не оправдывает. Исполкомы районных Советов городских районов, их отделы и управления фактически бесправны, так как разрешение всех основных вопросов экономики и культуры города сосредоточивается в исполкомах городских Советов. Несмотря на это, содержание их аппарата дорого обходится государству. Существование районов в небольших городах порождает многоступенчатость аппарата, множество учреждений, затрудняет обслуживание населения, порождает волокиту и бумаготворчество. Следовательно, такое районирование, как неоднократно отмечалось в печати, не достигает цели—приближения аппарата к населению и экономически нецелесообразно.¹⁾

Но и в крупных городах с развитой промышленностью и жилищно-культурным хозяйством не обязательно иметь много районов. Это также не способствует укреплению связи городских Советов с населением, затрудняет оперативное руководство отдельными отраслями хозяйства и социально-культурного строительства городов.

В последние годы ликвидировано районное деление в Каунасе, Таллине, Петрозаводске, укрупнены районы в Калининe, Астрахани, Ташкенте, Ростове, Самарканде, Архангельске и многих других городах.²⁾ С ликвидацией и укрупнением городских районов повысилась ответственность горисполкомов за хозяйственное и культурное строительство в городах, сократился управленческий аппарат и расходы на его содержание, освободилось много помещений, занимавшихся различными районными учреждениями. В руках горисполкомов сосредоточились весь бюджет и техническая база, что создало благоприятные условия для выполнения планов благоустройства и развития городского хозяйства. Реорганизация городских районов способствует также улучшению дела подбора и расстановки кадров, упрощает рассмотрение жалоб и заявлений трудящихся, оживляет организационно-массовую работу.

Поэтому целесообразно и в дальнейшем проводить укрупнение районов в городах, что будет способствовать упрощению аппарата, приближению его к населению. Кроме того, следует дополнить «Положение о порядке отнесения населенных пунктов к категории городов, поселков городского типа и рабочих поселков Украинской ССР» указанием на то, что городские районы образуются лишь в наиболее крупных городах, с числом населения не менее 300—400 тысяч жителей, при условии значительной отдаленности городских окраин или других территорий, входящих в городскую черту.

Заслуживает внимания и вопросы, связанные с отнесением отдельных населенных пунктов к категории городов районного подчинения и организацией в них органов власти. Так как в действующем законодательстве до последнего времени отсутствовали требования, предъявляемые к городам районного подчинения, населенные пункты в ряде случаев необоснованно переводились в указанную категорию. Это влекло за собой организацию городских органов власти и управления, увеличение штатов

¹⁾ «Известия» 17 июня 1955 г. и 17 января 1956 г.

²⁾ Ведомости Верховного Совета СССР, 1955 г., №№ 12, 17, 19; 1956 г., №№ 8, 11, 13, 16, 19; 1957 г., №№ 1, 6.

аппарата и расходов на его содержание. Поэтому те города районного подчинения, которые не соответствуют установленным сейчас признакам, целесообразно отнести к категории поселков городского типа или сельских поселений.

Города районного подчинения, как правило, являются районными центрами, имеют небольшое число предприятий и жилищно-коммунальное хозяйство. Советы городов районного подчинения не всегда оказывают необходимое влияние на жизнь городов, на развитие их хозяйства и культуры, хотя на их содержание отпускается значительная сумма государственных средств. В Харьковской области имеется 11 городов районного подчинения, на содержание аппарата которых расходуется* около 700 тысяч рублей в год. Нетрудно представить, какие средства расходуются в стране на содержание аппарата Советов небольших городов, если только в Украинской ССР насчитывается около 180 городов районного подчинения.

Советы городов районного подчинения имеют небольшие бюджеты, которыми, однако, практически распоряжаются райисполкомы и их финансовые отделы. Соответствующие отделы райисполкомов ведают также вопросами здравоохранения, социального обеспечения, народного образования и т. п. Исполкомы городских Советов не могут по настоящему вести и организационно-массовую работу, так как в их штатах преобладают технические работники. Сами же города районного подчинения во многих случаях не имеют планов застройки, необходимых средств на благоустройство, строительно-ремонтной базы и материалов.

Не случайно поэтому с мест вносятся предложения о необходимости объединения городских Советов районного подчинения—районных центров с соответствующими районными Советами¹⁾. О целесообразности такого мероприятия говорит недавно проведенное объединение ряда городских Советов с районными Советами. Так, Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 2 ноября 1956 года объединены в Ставропольском крае Буденновский районный и городской Совет в Буденновский районный Совет, Клухорский районный и городской Совет в Клухорский районный Совет. Проведено объединение некоторых городских и районных Советов в городские Советы, с сохранением районов как территориальных единиц. Например, Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 7 декабря 1956 года объединены Майкопский городской и Майкопский районный Совет Адыгейской автономной области в Майкопский городской Совет. Сельские Советы Майкопского района подчинены Майкопскому городскому Совету, а сам район как территориальная единица сохранен²⁾.

После объединения всей жизнью района и города стал руководить один районный (городской) Совет и его исполком. Это позволяет поднять уровень советской работы в небольших городах, лучше заняться их хозяйством и благоустройством, сократить расходы на содержание государственного аппарата. Некоторое увеличение штата райисполкомов на много компенсируется экономией от упразднения аппарата исполкомов Советов городов районного подчинения. Что же касается городских Советов в населенных пунктах, не являющихся центрами районов, то их конечно, следует сохранить, укрепив финансово-материальную базу и кадры.

Расширение прав союзных республик в области административно-

1) «Известия» 31 мая и 27 сентября 1955 г.; 25 марта 1956 г.

2) Ведомости Верховного Совета СССР, 1957 г., № 1.

территориального хозяйства, реорганизация районного деления, уточнение правового положения населенных пунктов имеют первостепенное значение для дальнейшего совершенствования советского административно-территориального устройства.

Проведение этих мероприятий будет способствовать выполнению решений XX съезда КПСС об оживлении местных Советов, развитию социалистического демократизма, последовательному проведению в жизнь ленинских принципов организации и деятельности советского государственного аппарата.

Кандидат юридических наук доцент В. В. КОПЕИЧИКОВ

ОХРАНА ПРАВ ГРАЖДАН В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ ДЕПУТАТОВ ТРУДЯЩИХСЯ

Под правами граждан понимают обычно субъективные права, которые, будучи закреплены нормами права, вместе с обязанностями, налагаемыми этими нормами, образуют правовой статус (правовое положение) советского гражданина.

Правовой статус граждан СССР зиждется на учете интересов и потребностей советских граждан. Эти интересы и потребности, будучи санкционированы правом, составляют субъективные права граждан СССР.

Правовой статус — понятие обобщенное. Он включает в себя все субъективные права, гарантируемые, и обязанности, налагаемые советским правом.

В понятие правового статуса входят: а) основные права и обязанности советских граждан, указанные в главе X Конституции СССР и соответствующих главах Конституций союзных и автономных республик; б) иные, общие для всех советских граждан, права и обязанности, которые, не будучи перечислены в Конституциях, закреплены иными государственными актами; в) права и обязанности отдельных категорий советских граждан (например, родителей, лиц, находящихся на государственной службе, представителей отдельных ее профессий и т. д.); г) права и обязанности каждого конкретного советского гражданина, которые присущи ему как гражданину СССР и, в соответствии с его индивидуальными особенностями (возраст, состояние здоровья, занимаемая должность и т. п.).

Хотя последняя категория прав и обязанностей и является лишь конкретизацией общих и специальных прав и обязанностей советских граждан, ее включение в понятие правового статуса представляется необходимым. Это необходимо потому, что подобное понимание правового статуса еще раз подчеркивает всю важность охраны законных интересов каждого советского гражданина. Вместе с тем такое именно понимание правового статуса говорит о том, что не во всех случаях охрана субъективных прав необходима, т. к. не все права, гарантированные советским законодательством, являются принадлежностью каждого советского гражданина¹).

Правовой статус советского гражданина неразрывно связан с соблюдением законов и подзаконных актов Советского государства, с задачей укрепления социалистической законности.

Советское законодательство, составляющее неотъемлемую часть со-

¹) Не имеет, например, права на пенсию по старости мужчина, не достигший 60 лет, если он не имеет права получать эту пенсию на льготных условиях.

циалистической законности, отличается своим глубоким и последовательным демократизмом.

Великие права советских граждан: право на труд, на отдых, на образование, на материальное обеспечение в старости, в случае болезни и потери трудоспособности, национальное равноправие, равенство мужчины и женщины, право пользоваться свободой слова, печати, собраний и митингов, уличных шествий и демонстраций, право личной неприкосновенности, неприкосновенности жилища граждан и тайны переписки гарантированы основным законом СССР — Советской Конституцией.

Нельзя, однако, считать, что одно лишь закрепление всех этих прав нормами закона полностью ликвидирует самую возможность их нарушения. Известно, что в практике наших государственных органов допускались существенные нарушения социалистической законности, а это, в свою очередь, вело к нарушению прав граждан.

Несмотря на то, что за последние годы Центральный Комитет КПСС провел значительную работу по ликвидации имевших место нарушений прав граждан, некоторые из них все еще встречаются в практике государственных органов.

Причиной подобных нарушений являются, обычно, недостатки в организационной работе отдельных звеньев государственного аппарата.

XX съезд партии особо подчеркнул значение организаторской работы для успешного решения всех без исключения вопросов советского государственного руководства. В отчетном докладе Центрального Комитета КПСС XX съезду партии, сделанном Н. С. Хрущевым, указывалось, что в настоящее время, когда в нашей стране созданы благоприятные объективные возможности для ускорения темпов перехода к коммунизму, организаторская работа является тем субъективным фактором, от которого в значительной мере зависит успех этого перехода.¹⁾

Сказанное имеет прямое отношение к деятельности местных Советов по охране прав граждан.

В Советском Союзе налицо все необходимые объективные возможности такой охраны: высокий уровень развития социалистической экономики, могучее Советское государство, власть в котором принадлежит трудящимся массам, Конституция СССР, Конституции союзных и автономных республик и иные законодательные акты, закрепляющие великие права советских людей. При таком положении действенность охраны прав граждан зависит, прежде всего, от организаторской работы государственного аппарата.

Важную роль в охране прав граждан играют местные Советы депутатов трудящихся. Значение этой деятельности обусловливается тем, что местные Советы представляют собой государственные органы, наиболее близко стоящие к населению.

По своему составу они являются наиболее массовыми органами, что помогает им с максимальной полнотой учитывать запросы и нужды трудящихся. Наконец местные Советы обладают демократическими полномочиями для того, чтобы полностью удовлетворять запросы и нужды трудящихся, охранять их права, гарантированные Конституцией.

По своему содержанию и целенаправленности вся деятельность местных Советов имеет прямое отношение к охране прав граждан. Наряду с этим, имеется и круг **специфических вопросов, непосредственно относящихся к охране прав граждан.**

¹⁾ См. Н. С. Хрущев, «Отчетный доклад ЦК КПСС XX съезду партии. Изд. «Правда», 1956, стр. 91.

На некоторых из этих вопросов мы и остановимся в последующем изложении.

1. Охрана прав граждан в значительной степени связана с деятельностью местных Советов по изданию правовых актов. Советское право, нормы которого устанавливаются актами, издаваемыми органами советской государственной власти и управления выражает волю всего советского народа, руководимого рабочим классом с Коммунистической партией во главе. Эта воля будучи «возведена в закон», становится государственной волей¹⁾ и ее точное и неуклонное осуществление является важнейшим требованием социалистической законности.

Советский законодатель, определяя содержание и форму правовых актов, издаваемых определенными органами Советского государства, устанавливая законность целей каждого вида актов и порядок их издания, всегда имеет в виду не только интересы государства в целом, но и субъективные права граждан, интересы трудящихся.

Поэтому существенно нарушают права граждан акты, которые по тем или иным причинам противоречат требованиям социалистической законности. Практика показывает, что в деятельности местных Советов чаще других подобные нарушения имеют место при издании исполнительными комитетами Советов депутатов трудящихся так называемых обязательных решений, т. е. решений, устанавливающих административную ответственность нарушителей.

Причины этих нарушений заключаются обычно в том, что исполкомы местных Советов, принимая обязательные решения, не всегда учитывают, что издание этого вида правовых актов связано с соблюдением особых условий (обязательные решения издаются по строго определенному кругу вопросов, законодателем точно обозначен высший предел санкции за их нарушения и т. д.), несоблюдение которых делает обязательное решение в целом или в определенной его части незаконным. Между тем эти особые требования законности, предъявляемые к обязательным решениям, являются дополнительной гарантией прав советских граждан и их несоблюдение существенно эти права нарушает.

Нарушения прав граждан при издании обязательных решений выражаются, обычно, в том, что вопреки постановлению ВЦИК и СНК РСФСР от 30 марта 1931 года и статье 31 Административного Кодекса Украинской ССР устанавливаются различные незаконные ограничения и на граждан возлагаются не предусмотренные законом обязанности. Кроме того, произвольно увеличиваются санкции за нарушение обязательных решений. Так, исполком Ново-Майнского сельского Совета Мелекесского района Ульяновской области в своем решении «О мерах борьбы с сельскохозяйственными вредителями» допустил сразу два подобных нарушения: незаконно привлек к борьбе с сусликами «все, способное к работе население», и, во-вторых, установил, что за невыход на работу в первый раз штраф налагается в размере 100 рублей, во второй — 300 рублей, хотя предельный размер штрафа, налагаемого в РСФСР за нарушение обязательного решения сельского Совета — 10 рублей.

Помимо незаконно изданных обязательных решений нарушают права граждан решения исполкомов местных Советов, которыми на граждан вопреки закону налагаются штрафы или производятся какие-либо не предусмотренные законом взыскания.

Например, исполкомы Буденновского и Нестернянского сельских Советов Ольховатского района, Харьковской области, своими решениями

¹⁾ См. В. И. Ленин, соч., т. 25, стр. 72.

наложили штрафы на нескольких граждан—«за непосещение их детьми школ».

Согласно же действующему законодательству, лица и учреждения могут быть привлечены к административной ответственности за нарушение закона о всеобщем обучении лишь тогда, когда эта административная ответственность предусмотрена соответствующими обязательными решениями исполкомов местных Советов, которые в приведенных случаях отсутствовали.

Столь же незаконно исполком Нововодолажского районного Совета Харьковской области принял решение о наложении штрафа в сумме 150 руб. на гр. Цыганенко Е. З. за то, что последний дважды не явился по вызову на заседание райисполкома. Наложение штрафов за подобное «правонарушение» законодательством не предусмотрено.

Некоторые сельские Советы формально подходят к обложению сельскохозяйственным налогом хозяйств, члены которых не выработали минимума трудодней: они не проверяют правильности списков, представленных правлениями колхозов, не беседуют с колхозниками, включенными в эти списки. Между тем в списки для повышенного обложения сельхозналогом вследствие невыработки минимума трудодней, часто включаются лица, обладающие соответствующими справками лечебных учреждений, имеющие малых детей и т. д. Лица, права которых незаконно ущемлены, жалуются в вышестоящие органы и последние отменяют неправильные решения. Так, только исполком Богодуховского районного Совета Харьковской области в 1955 году отменил решения об обложении повышенным сельскохозяйственным налогом 120 хозяйств.

Усиление охраны прав граждан при издании местными Советами правовых актов, связано с соблюдением демократического порядка, установленного в области наложения административных взысканий. Одним из основных требований является здесь то, что лицо, на которое налагается взыскание, должно знать об этом, должно знать, что его считают правонарушителем и привлекают к ответственности. «Положение об издании местными исполкомами и Советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке»¹⁾ предусматривает, например, что о нарушении обязательного решения составляется протокол, который подписывается нарушителем. Кроме того, нарушителю не позднее 2-х месячного срока со дня его вынесения должно быть вручено постановление о наложении взыскания.

Относительно сообщения нарушителю постановления о применении к нему меры административного воздействия говорит Административный кодекс УССР (статья 54). В практике, однако, нередки случаи, когда лица, привлеченные к административной ответственности, не знают об этом.

Так, в Харьковской области в 1955 году лишь 20% лиц, привлеченных к административной ответственности за нарушение обязательных решений, знали о наложении на них штрафов.

Совершенно понятно, что при подобном положении сводятся на нет воспитательная роль административно-правовых санкций и взысканий, применяемых к нарушителям, хотя именно в воспитании нарушителя, а вместе с ним и других граждан и состоит одна из важнейших функций советского права.

В целях ликвидации указанных недостатков, улучшения охраны

¹⁾ Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 30 марта 1931 г. (СУ РСФСР, 1931 г. № 17, ст. 186).

прав граждан и усиления воспитательного значения административных санкций необходимо повысить гласность в работе административных комиссий, шире привлекать к их работе советский актив, усилить контроль прокуратуры за деятельностью этих комиссий, а в УССР, где в настоящее время наложение взысканий за нарушение обязательных решений производится органами милиции, целесообразно, по нашему мнению, такие административные комиссии создать.

Кроме того, в целях усиления общественного контроля за наложением административных взысканий на нарушителей, представляется полезным поручить постоянным комиссиям общественного порядка (иногда их именуют административно-правовыми комиссиями или комиссиями социалистической законности), которые созданы во многих Советах депутатов трудящихся, осуществлять контроль за правильностью наложения взыскания со стороны административных комиссий, а также за тем, чтобы административные комиссии широко извещали граждан о практике своей работы, использовали бы различные формы общественного воздействия на нарушителей и т. п.

2. Охрана прав граждан в деятельности местных Советов тесно связана с правильным применением Советами правовых норм, установленных советскими законами и иными актами вышестоящих органов.

Для того, чтобы правильно применить закон, местные советские органы обязаны правильно оценить все фактические обстоятельства, связанные с конкретными общественными отношениями, для регулирования которых нормы закона будут применены. С другой стороны, они должны дать правильное толкование правовым нормам, которые закон устанавливает.

Известно, например, что по новому закону о государственных пенсиях, только по Российской Федерации право на пенсию приобрели сотни тысяч граждан, а число лиц, которым следует произвести перерасчет пенсионных сумм, превысило 10 млн. человек.

От правильного толкования работниками социального обеспечения норм закона, их чуткого отношения к пенсионерам, помощи пенсионерам в собирании и оформлении необходимых документов во многом зависит реализация каждым трудящимся своего права на пенсионное обеспечение. Хорошо поступил Автозаводской Совет г. Горького, где для работы с пенсионерами привлечено большое число депутатов, советский актив. В Ивановской области были специально проведены совещания партийного и советского актива, посвященные вопросам пенсионного дела, организованы семинары бухгалтеров, что незамедлительно сказывается на резком уменьшении числа случаев неправильного начисления пенсий, улучшении приема пенсионеров в органах социального обеспечения и т. д.

Большую работу по розыску документов, подтверждающих право отдельных граждан на получение пенсии в повышенном размере, провели работники отдела социального обеспечения исполкома Ленинского районного Совета депутатов трудящихся г. Киева. Так, старший инспектор отдела И. Б. Циканюк помог гражданину Баннику А. С. разыскать документы, пропавшие у последнего во время войны.

Вместе с тем имеются случаи, когда осуществлению законных прав граждан мешают те или иные бюрократические препоны. Чаще всего ими бывают трудности, искусственно чинимые пенсионерам равнодушными работниками в получении необходимых документов. Заведующие районными отделами народного образования и культуры Маркеульского района Грузинской ССР — Мамедов и Валиев наотрез отказались, например, выдать справку о стаже работы тов. Поповой и потребовали

представления ею справки из архива, который не сохранился, хотя в трудовой книжке Поповой точно указана была дата ее поступления на работу и, кроме того всем в районе хорошо известно, что она, организовав районную библиотеку, уже около 20 лет работает в ней заведующей.

Иногда выдаваемые пенсионные документы являются неточными: содержат пропуски, в них указаны неправильные суммы заработка и т. п.

Это также существенно нарушает права трудящихся, мешая правильному применению закона.

Партия и правительство уделяют исключительное внимание делу охраны одного из основных прав советских граждан — права на труд. В качестве примера можно сослаться на ту большую работу, которая проводится по созданию всех необходимых условий для активного участия женщин в социалистическом производстве. Большую роль в этом отношении должно сыграть правильное применение постановления Совета Министров Украинской ССР от 29 ноября 1956 года «О дальнейших мерах помощи женщинам-матерям, работающим на предприятиях и в учреждениях». В своем постановлении Совет Министров УССР предоставил городским и районным Советам депутатов трудящихся право организовывать спецгруппы продленного дня для детей, в семье которых до прихода родителей с работы нет возможности обеспечить должный присмотр за детьми; обязал руководителей предприятий, учреждений и организаций разрешать женщинам по их просьбе, после окончания отпуска по беременности и родам дополнительный отпуск на срок до 3-х месяцев без сохранения заработной платы; обязал местные советские органы расширить число столовых и буфетов в школах, а также улучшить их оборудование; оживить работу с детьми дошкольного и школьного возраста при домоуправлениях, в профсоюзных дворцах культуры, в клубах и т. д. На практике, однако, нередко еще случаи, когда неправильное применение правовых норм приводит к нарушению трудовых прав граждан.

Особенно грубо нарушаются права граждан в случаях незаконного увольнения работников, неправильного наложения на них дисциплинарных взысканий, нарушения установленных законом условий труда и т. д.

Так, директор Лозовской мельницы Панков уволил с работы гр. Гетман, якобы «за разложение в морально-бытовом отношении», а в действительности за то, что последняя требовала оплаты ее труда уборщицы, т. к. работая свинаркой, была принуждена еще и убирать контору мельницы.

Председатель исполкома Дзержинского районного Совета Минской области Калитко уволил шофера Касиловича «за систематическое неисполнение обязанностей», хотя за пять лет работы в исполкоме Касилович не имел ни одного дисциплинарного взыскания.

О том, что практика незаконных увольнений получила известное распространение, говорилось на 6-й сессии Харьковского районного Совета депутатов трудящихся. На сессии, в частности, указывалось, что из 69 дел об увольнении, рассмотренных нарсудом этого района в 1955 году, в 45 случаях было констатировано незаконное увольнение и лица, освобожденные от должности, были восстановлены на работе.

Нарушение трудовых прав граждан имеет место и тогда, когда применяется более упрощенный порядок увольнения, по сравнению с тем,

который предусмотрен законом.

Исполком Старосалтовского районного Совета Харьковской области освободил от занимаемой должности заведующего общим отделом исполкома В. А. Рыбалко, назначив ее инструктором исполкома. Между тем, должность заведующего отделом исполкома является выборной и отозвать тов. Рыбалко с этой должности мог лишь районный Совет на своей сессии.

Существенно нарушали права граждан исполкомы Савинского и Близнецовского районных Советов Харьковской области, когда они наложили дисциплинарные взыскания на директоров двух школ. Столь же незаконным было и решение Изюмского райисполкома о привлечении к уголовной ответственности бригадира полеводческой бригады колхоза «Путь к коммунизму».

Во всех этих случаях исполкомы превысили свои полномочия, т. к. дисциплинарные взыскания на директоров школ в соответствии с постановлением ЦИК и СНК СССР «Об основах дисциплинарного законодательства Союза ССР и союзных республик»¹⁾ мог наложить руководитель отдела народного образования. Что касается привлечения к уголовной ответственности бригадира колхоза, то здесь райисполком незаконно присвоил себе функции прокуратуры. К тому же, привлечь к уголовной ответственности бригадира колхоза прокурор района мог лишь при наличии санкции областного прокурора.

Советское государство неустанно заботится об улучшении условий труда советских граждан, в частности, несовершеннолетних. Указом Президиума Верховного Совета СССР «Об отпусках и условиях труда подростков»²⁾ от 15 августа 1955 года продолжительность рабочего дня подростков от 14 до 16 лет устанавливалась в 4 часа, а для подростков от 16 до 18 лет в 7 часов. Впоследствии Указом от 26 мая 1956 года³⁾ для подростков от 16 до 18 лет был установлен шестичасовой рабочий день.

Между тем имеют место случаи, когда указанные права граждан нарушаются.

На упомянутой сессии Харьковского районного Совета указывалось, что в формовочном цехе Будянского фаянсового завода 43 рабочих — подростков работали в ночные смены, то же происходило и в живописном цехе. В строительном цехе того же завода рабочий день для подростков вопреки закону был увеличен до 8 часов.

3. Самым непосредственным образом охрана прав граждан связана в деятельности местных Советов с организацией приема населения, рассмотрением заявлений и жалоб трудящихся.

Используя свое право быть лично принятым депутатами и должностными лицами органов государственного управления, граждане обращаются к ним, чтобы решить наиболее существенные бытовые, производственные и иные вопросы. Необходимо, чтобы обоснованные заявления и жалобы граждан не только разрешались по существу, но чтобы у трудящихся создавалась бы уверенность в чутком и внимательном к ним отношении со стороны работников государственного аппарата.

Подобная уверенность граждан обеспечит упрочение связи местных советских органов с избирателями, усилит охрану их прав в деятельности местных Советов. Именно поэтому В. И. Ленин в своей известной статье «Набросок правил об управлении советскими учреждениями» основное

1) СЗ СССР, 1929 г. № 71, ст. 670.

2) См. «Ведомости Верховного Совета СССР» № 15 за 1955 г.

3) Там же, № 12 за 1956 г. ст. 242.

средство борьбы с волокитой, злоупотреблениями и «нечестными должностными лицами, проникшими в советские учреждения» видел в правильной организации приема населения.

Ленин указывал, что в каждом учреждении должны быть вывешены для всеобщего обозрения правила о днях и часах приема публики, причем часы приема должны назначаться и в воскресные и в праздничные дни. Доступ в приемные должен быть свободным, в каждом учреждении следует завести книгу для записи в самой краткой форме имени просителя, сущности его заявления и направления дела. Ленин говорил о необходимости повсеместной организации справочных бюро, с обязательным приемом в воскресные дни, которые обязаны давать гражданам просимые ими как устные, так и письменные справки, составлять бесплатно заявления и т. п.¹⁾

Значительная часть этих ленинских указаний осуществляется в деятельности местных Советов.

Регулярно осуществляют прием населения в своих избирательных округах 48 депутатов районного, 114 депутатов поселковых и 182 депутата сельских Советов Славянского района Сталинской области. С помощью депутатов здесь было разрешено 3179 заявлений и пожеланий избирателей по вопросам быта, благоустройства, культуры и т. д. Депутаты Енакиевского городского Совета Мастюков, Мишина, Коновченко, Дергунов, Чигарев, Панова и многие другие 2 раза в месяц проводят прием в своих избирательных округах. В Елизавето-Николаевском и Васильковском сельских Советах Амвросиевского района установлены единые дни депутатов — (2-е и 22-е число каждого месяца), когда депутаты принимают своих избирателей. Депутат Ясиноватского городского Совета Колосов в определенный день и час еженедельно принимает граждан.

Хорошую инициативу проявил исполком Костромского областного Совета депутатов трудящихся, продливший часы приема граждан руководителями исполкомов до 8 часов вечера, и введший прием граждан также и в воскресные дни. По примеру облисполкома такой же порядок установлен и в исполкомах городских и районных Советов Костромской области.

В деле охраны прав трудящихся особо важное значение имеет правильная организация приема посетителя руководителями исполнительных комитетов, отделов и управлений. Это связано с тем, что руководители местных советских учреждений сами, пользуясь данной им властью, могут сразу же на месте решить ряд вопросов, удовлетворить заявление или жалобу трудящихся.

Однако в организации приема граждан руководителями местных органов государственного управления имеются существенные недостатки. В ряде случаев нарушаются дни и часы приема, председатели и заместители председателей исполкомов, которые должны вести прием, подменяются другими работниками, не имеющими полномочий на решение вопросов по существу.

Председатель исполкома Краматорского городского Совета Криницкий при наличии за период с 1 января по 15 августа 1956 года 32 приемных дней фактически принимал граждан лишь 18 раз. Секретарь того же исполкома т. Шульдц при наличии такого же количества приемных дней за то же время принял граждан всего 12 раз.

В исполкоме Чистяковского городского Совета Сталинской области установлены дни и часы приема посетителей председателем и заместите-

¹⁾ См. В. И. Ленин, соч., т. 28, стр. 327.

лями председателя исполкома, однако они нигде не объявлены и граждане не знают, когда и кто из местных руководителей принимает. Только этим можно объяснить тот факт, что даже у председателя исполкома тов. Чернова на 11 из 38 проведенных им в 1955 году приемах не было посетителей.

Нарушения при организации приемов часто состоят еще и в том, что устанавливаются специальные очереди «записи на прием», ничем не обоснованные ограничения приема. Руководители исполкомов во время приема отвлекаются посторонними делами, частыми телефонными звонками, встречаются случаи грубого отношения к посетителям.

Прием посетителей не является самоцелью. Целью является удовлетворение нужд и запросов трудящихся, охрана их прав. Если местный Совет эту задачу решает успешно, граждане охотно прибегают к его помощи.

Заявления и жалобы должны быть взяты на учет, должен быть также установлен постоянный контроль за рассмотрением и прохождением заявлений и жалоб, за исполнением принятых по ним решений¹⁾. Это касается не только письменных, но и устных жалоб и заявлений, которые граждане излагают в советских учреждениях. Неправильно поступают в исполкомах Дружковского городского, Краснолиманского и Марьинского районных Советов депутатов трудящихся Сталинской области, где регистрация устных жалоб и заявлений не ведется. Это во многом сводит на нет эффективность приемов, организуемых руководителями этих исполкомов.

Действующее законодательство категорически запрещает пересылку жалоб на рассмотрение тех учреждений и лиц, на действия которых принесена жалоба.²⁾ Между тем, такая практика имеет место.

Так, заведующий Краматорским горздравотделом т. Елисеев жалобу граждан Диденко, Федчука и Сидорова на плохое медицинское обслуживание населения со стороны медсанчасти завода им. Сталина поручил рассмотреть главврачу этой медсанчасти. Естественно, что права граждан и после подачи жалобы долгое время оставались нарушенными.

Подавляющее большинство жалоб и заявлений, поступающих в местные Советы, с успехом может быть ими разрешено. Нередки, однако, случаи, когда эти заявления и жалобы без всяких оснований не разрешаются по существу и по ним ограничиваются ничего не говорящими канцелярскими отписками.

Гр-ка Усенко П. С. в своем заявлении просила Марьинский райисполком Сталинской области разыскать извещение о погибшем сыне, которое она сдала в райсобес несколько лет назад. На это письмо ей был дан ответ: «Если Вы сдавали извещение в райсобес, то оно и находится в райсобесе, а если пенсию не получали, то обратитесь в райвоенкомат за дубликатом».

Подобная практика формального отношения к заявлениям трудящихся по существу означает отказ гражданину в удовлетворении его законных требований. Естественно, что это заставляет трудящихся обращаться в вышестоящие органы, порождает излишнюю переписку. Из 131 жалобы и заявления, поступивших в исполком Дружковского городского Совета в первом полугодии 1956 года, 58 поступили через вышестоящие органы.

¹⁾ См. п. 10 пост. Комиссии Советского Контроля «О рассмотрении жалоб трудящихся» (СЗ СССР, 1936 г., ст. 276).

²⁾ См. § 3 п. «а» пост. ЦИК СССР «О положении дел с разбором жалоб трудящихся» (СЗ СССР, 1936 г., № 31, ст. 274).

В исполкоме Красноармейского районного Совета той же Сталинской области число заявлений и жалоб, поступивших в 1956 году через вышестоящие советские и партийные органы, достигло 56 % и т. д.

Значительное число жалоб и заявлений объясняется тем, что ряд местных Советов в своей деятельности по охране прав граждан еще не всегда уделяет должное внимание анализу причин, породивших жалобы и заявления, не принимает действенных мер к ликвидации недостатков, на которые жалуются трудящиеся.

Качество рассмотрения заявлений и жалоб трудящихся в местных советских органах во многом зависит от того, сколь активно в их проверке участвует советский актив, депутаты местных Советов, присутствуют ли при этом сами заявители и жалобщики.

Постановление ЦИК СССР от 14 декабря 1935 года «О положении дел с разбором жалоб трудящихся» указывало, что вынесение решений по жалобам в сельских и городских органах должно происходить в присутствии заявителей, представителей заинтересованных организаций и лиц, проводивших расследование жалобы. В практике местных Советов данное требование, как правило, не выполняется, точно также, как мало еще публикуется решений по жалобам, имеющим особо важное общественно-политическое значение, данных о привлечении к ответственности лиц, не выполняющих решений, принимаемых по жалобам, а также виновных в волоките и невнимательном отношении к жалобам и жалобщикам.¹⁾

Охрана прав граждан связана со **своевременным** рассмотрением заявлений и жалоб. Однако сроки, установленные постановлением ЦИК СССР от 14 декабря 1935 года, не всегда соблюдаются. Из 415 заявлений и жалоб трудящихся, рассмотренных исполкомом Красноармейского районного Совета в период с 1-го января по 15 августа 1956 года, 56 заявлений и жалоб рассмотрено с грубым нарушением сроков. За то же время в исполкоме Краматорского городского Совета с нарушением срока рассмотрено 21 % всех поступивших жалоб и заявлений, в исполкоме Чистяковского городского Совета с нарушением сроков в 1955 году рассмотрено 22,5 % жалоб. Это ведет к тому, что своевременно не принимаются меры, направленные на устранение обстоятельств, ущемляющих законные права граждан.

Действенность охраны прав граждан не исчерпывается, однако, своевременным рассмотрением жалобы или заявления и принятия по ним правильного решения.

Необходимо, чтобы был установлен строгий контроль за фактическим разрешением жалобы по существу. Исполком Чистяковского городского Совета, получив, например, жалобу гр. Денисова П. А. и других граждан на отсутствие водопровода, сообщил жалобщикам, что по договоренности с трестом «Чистяковантрацит» водопровод будет проведен. На этом жалобу в исполкоме закрыли и дело сочли законченным. В действительности же водопровод не построили и ничего не было сделано для улучшения водоснабжения.

4. Укрепление социалистической законности и усиление прав граждан требует, чтобы за этой деятельностью был установлен **строгий контроль со стороны вышестоящих органов власти и управления, органов прокурорского надзора, суда, контрольных органов, массовых организаций трудящихся**. В статье «Новый фабричный закон» В. И. Ленин писал:

¹⁾ См. § 3 п.п. «б», «г» и «з» названного постановления (СЗ СССР, 1936 г., № 31, ст. 274).

«Чем обеспечивается вообще исполнение законов? Во-1-х, надзором за исполнением закона. Во-2-х, наказанием за неисполнение закона».¹⁾

Осуществление такого надзора за обеспечением охраны прав граждан предусмотрено советским законодательством.

Необходимость его со стороны вышестоящих советских органов вытекает из конституционных положений о подчинении нижестоящих органов вышестоящим, о руководстве Советов депутатов трудящихся деятельностью подчиненных им органов управления. Указания на этот счет имеются в Положениях о местных Советах, а также в других законодательных актах.

В старом Положении о районных Советах РСФСР говорилось, например, что райисполком проверяет состояние аппарата и работу всех государственных, кооперативных и других общественных учреждений и организаций на территории района, проводит мероприятия по борьбе с бюрократизмом и волокитой, наблюдает за правильностью наложения административных взысканий²⁾.

В постановлении ЦИК СССР «О положении дел с разбором жалоб трудящихся» указывается, что исполкомы местных Советов при проверке, обследовании нижестоящих органов и при их инструктаже особое внимание должны обращать на такой важный способ охраны прав граждан, как работу с жалобами и заявлениями трудящихся³⁾ и т. д.

Примером контроля со стороны вышестоящих органов за деятельностью нижестоящих по охране прав и законных интересов граждан могут служить сессии местных Советов депутатов трудящихся, посвященные вопросу укрепления социалистической законности, которые прошли во многих местных Советах после XX съезда КПСС. Так, в Харьковской области вопрос о состоянии и мерах укрепления социалистической законности был заслушан и обсужден на сессиях 17 районных, 8 городских, 19 поселковых и 58 сельских Советов депутатов трудящихся. На сессиях была подвергнута резкой критике деятельность исполнительных комитетов и других подчиненным местным Советам органов за то, что они не всегда еще точно выполняют советские законы и предписания других актов вышестоящих органов, допускают нарушения прав граждан. В решениях, которые приняли Советы на своих сессиях намечены меры, обеспечивающие укрепление социалистической законности и усиление охраны прав граждан.

Контроль за укреплением социалистической законности со стороны подчиненных им органов осуществляют и исполнительные комитеты местных Советов. Так, исполком Сталинского областного Совета депутатов трудящихся на своем заседании 27 января 1957 года специально обсудил вопрос «О работе исполкомов местных Советов депутатов трудящихся Снежнянского района по соблюдению основ советского демократизма и укреплению социалистической законности». В одноименном решении обл-исполком указал на грубое нарушение социалистической законности со стороны ряда подчиненных ему исполнительных комитетов нижестоящих Советов и указал пути ликвидации вскрытых недостатков. Охрана политических, трудовых, жилищных и других личных и имущественных прав граждан является одной из важнейших задач органов прокуратуры и суда.⁴⁾

1) В. И. Ленин, соч., т. 2, ст. 271.

2) СУ РСФСР, 1931 г., № 11, ст. 143.

3) СЗ СССР, 1936 г., № 31, стр. 274.

4) «Ведомости Верховного Совета СССР», 1955 г., № 9 и 1938 г., № 11.

Применительно к охране прав граждан в деятельности местных Советов работа прокуратуры выражается в надзоре за точным соответствием закону актов исполнительных и распорядительных органов местных Советов, в истребовании необходимых документов и проверке законности деятельности исполнительных комитетов Советов, их отделов и управлений, в рассмотрении заявлений и жалоб граждан на нарушения законов, в принесении протестов и представлений по поводу этих нарушений.

В 1955 году прокурор Ольховатского района Харьковской области в порядке общего надзора организовал 62 проверки законности действий государственных органов и общественных организаций. При этом, в 20 случаях были выявлены нарушения Устава сельхозартели, в 5 случаях — нарушения трудового законодательства, в 4 случаях — нарушения правил техники безопасности. Обнаружены также были четыре случая нарушения законности в деятельности сельских Советов и 2 случая неправильно разрешенных жалоб трудящихся в районных учреждениях.

Правильно поступают те работники прокуратуры, которые не ограничивают свою деятельность принесением протестов и представлений по поводу тех или иных нарушений законности, но и помогают работникам местных Советов изучать советское законодательство, ведут пропаганду юридических знаний среди населения. Так, например, поступает прокурор Фастовского района Киевской области т. Войцеховский. Прокурор Узинского района той же области т. Ткаченко, разрешив ряд обоснованных жалоб рабочих и служащих сахарного комбината, проверил исполнение законов о труде и на других предприятиях. В результате проверки были вскрыты многочисленные случаи несвоевременного предоставления отпусков. Прокурор информировал об этом руководящие районные организации, которые обсудили его представление. В результате незаконно нарушенные права граждан были восстановлены, а руководители, забывающие о законности, строго предупреждены.

Не всегда, однако, руководители исполкомов правильно реагируют на протесты прокуроров — это важное средство охраны социалистической законности и прав граждан.

Так, председатель исполкома Мелекесского районного Совета в ответ на протест прокурора Ульяновской области о незаконности одного из решений райисполкома писал: «Решение пересматривать райисполком будет тогда, когда он сам сочтет необходимым и не по тем пунктам, которые опротестовываются, а совершенно по другим положениям»¹⁾.

Нарушается и 10-ти дневный срок, в течение которого протест прокурора должен быть рассмотрен.

Не десять, а сорок дней исполком Ново-Водолажского районного Совета Харьковской области рассматривал протест прокурора о неправильных действиях правления колхоза имени Свердлова, отказавшегося оплатить колхознику Рыбальченко произведенную им работу.

Судебный надзор за осуществлением охраны прав граждан базируется на конституционном положении о независимости судей и подчинении их только закону. Исключительное подчинение судей закону означает, что они, рассматривая то или иное конкретное дело, обязательно должны проверить законность актов местных органов, имеющих отношение к рассматриваемому судом делу, а также решить его в полном соответствии с требованиями закона, что обеспечивает наилучшую охрану прав граждан.

¹⁾ См. передовую «Известий» от 17 сентября 1955 года «Всемерно укреплять социалистическую законность».

Указания на необходимость охраны прав граждан имеются в положениях о специальных контрольных органах.¹⁾

Что касается массовых организаций трудящихся, то о контроле с их стороны говорит, например, постановление Совета Министров СССР и ЦК КПСС «О мероприятиях по улучшению работы предприятий общественного питания», в котором указывается, что серьезные недостатки, имеющиеся в деле общественного питания «...могут быть быстрее устранены при широком участии в повседневном общественном контроле рабочих, служащих, учащихся, домохозяек за работой столовых, чайных, закусовых и буфетов через выборных общественных контролеров профсоюзов, столовые и лавочные комиссии потребительской кооперации и постоянные комиссии местных Советов депутатов трудящихся.²⁾

Очень хорошую инициативу в направлении усиления общественного контроля за охраной жилищных прав граждан проявил исполком Ставропольского городского Совета депутатов трудящихся. Здесь депутаты городского Совета широко привлекаются к проверке действительной нуждаемости граждан, состоящих на очереди в получении жилплощади. Кроме того, городское жилищное управление доводит до сведения населения список лиц, которым в ближайшее время предполагается предоставить жилплощадь, так, что каждый гражданин может заранее сообщить о своих возражениях относительно предоставления квартиры тому или иному лицу, занесенному в список.

Подобная практика привела к значительному сокращению числа жалоб, поступающих в горисполком и жилищные органы, относительно правильности распределения квартир.

Несмотря на все перечисленные формы контроля нарушения прав граждан все еще встречаются в деятельности местных Советов и это говорит о том, что указанные формы контроля не всегда используются должным образом.

Исполкомы местных Советов недостаточно еще осуществляют контроль за деятельностью правлений колхозов, в результате чего нередки случаи ущемления интересов колхозников и нарушения их прав.

В течение 6 месяцев, например, исполком Ольховатского районного Совета Харьковской области не отменял противоречащее Уставу сельхозартели решение правления колхоза «Победа», согласно которому с лицевых счетов колхозниц Чмуровой и Новиковой за невыход на работу списывалась значительная часть трудовой.

Не было своевременно отменено и решение правления колхоза им. Буденного Харьковского района о незаконном наложении на кладовщика Петренко штрафа в сумме 1000 рублей за нехватку у него 200 гр. семян цветной капусты.

В Ольховатском районе сельский Совет ничего не сделал, чтобы предотвратить грубое нарушение прав гражданина правлением колхоза им. Буденного, выселившим среди зимы из жилого дома престарелого колхозника.

Недостаточен еще контроль со стороны вышестоящих Советов и за деятельностью нижестоящих советских органов.

¹⁾ См. например, Положение о Всесоюзной государственной санитарной инспекции (СЗ СССР 1935 г. № 41, ст. 348). Бывшее министерство государственного контроля, осуществляя «проверку исполнения постановлений и распоряжений Правительства», контролировало и деятельность местных органов государственного управления, в частности, по вопросам охраны прав граждан (рассмотрение заявлений и жалоб трудящихся) и т. д.

²⁾ См. «Правда» от 13 марта 1957 года.

Так, например, исполком Алексеевского районного Совета Харьковской области в течение 3-х месяцев не отменял решения исполкома Суджанского сельского Совета, незаконно установившего распорядок дня для колхозников.

В Грачевском сельском Совете Ольховатского района было допущено незаконное использование сумм, полученных по самообложению. В том же районе директор 2-й Октябрьской средней школы в течение 35 дней не производил выплаты зарплаты учителям.

Охрана прав и достоинства граждан во многом страдает и от того, что вышестоящие Советы слабо осуществляют контроль за работой подчиненных им органов в области охраны общественного порядка.

Как указывалось на VI сессии 5-го созыва Ново-Водолажского районного Совета Харьковской области сельские Советы не сообщают органам милиции о нарушителях общественного порядка, не ведут должным образом массово-воспитательную работу, по инициативе сельских Советов в районе до настоящего времени против хулиганов не было возбуждено ни одного уголовного дела.

Неправильно было бы считать, что все указанные недостатки в деятельности местных Советов по охране прав граждан являются результатом одной лишь нерадивости и безответственности тех или иных работников госаппарата, а тем более наличия у этих работников злого умысла.

Многие из них являются следствием слабой подготовки кадров, плохого знания ими советских законов и других правовых актов, охраняющих права советских людей.

Некоторые руководители местных Советов считают, что те или иные нарушения, допущенные ими, не заслуживают внимания, являются мелочью.

Между тем, в деле охраны прав граждан нет «мелочей». Малейший отрицательный штрих в работе местных Советов может отрицательно сказаться на удовлетворении потребностей населения. Поэтому всемерное улучшение и совершенствование деятельности советского государственного аппарата, чему такое большое внимание уделил XX съезд партии, является залогом и верным средством дальнейшего укрепления социалистической законности и охраны прав советского человека.

Кандидат юридических наук Н. С. МАТРОХИН

БЮДЖЕТНЫЕ ПРАВА РАЙОННЫХ СОВЕТОВ ДЕПУТАТОВ ТРУДЯЩИХСЯ

Советский народ, руководимый Коммунистической партией, успешно трудится над выполнением грандиозных задач шестой пятилетки.

XX съезд партии подчеркнул, что главные задачи шестой пятилетки состоят в том, чтобы на базе преимущественного развития тяжелой промышленности, непрерывного технического прогресса и повышения производительности труда обеспечить дальнейший мощный рост всех отраслей народного хозяйства, осуществить крутой подъем сельскохозяйственного производства и на этой основе добиться значительного повышения материального и культурного уровня советского народа.

Осуществление большой программы хозяйственного и культурного строительства, намеченной шестым пятилетним планом, потребует от советского государства многомиллиардных затрат. Всего за 1956 — 1960 годы должно быть мобилизовано и израсходовано на эти цели более четырех триллионов рублей¹⁾.

Советское государство мобилизует необходимые ему денежные средства через финансовую систему.

Источником получения государством денежных средств через финансовую систему служит национальный доход.

Государственный бюджет СССР является основным и ведущим звеном финансовой системы. Посредством бюджета осуществляется распределение и перераспределение значительной части национального дохода в денежной форме. Бюджет СССР тесно связан с народнохозяйственным планом. Он призван обеспечить финансирование мероприятий, предусмотренных этим планом. Тесная связь бюджета с народнохозяйственным планом осуществляется как по линии финансирования, так и по линии поступления доходов. В СССР нет таких предприятий и учреждений, которые не были бы в той или иной степени связаны с мобилизацией доходов в бюджет и расходованием государственных средств.

Доходная часть государственного бюджета обеспечивается за счет налоговых и неналоговых поступлений от социалистических предприятий, организаций и населения. Основная масса средств советского бюджета поступает от социалистического народного хозяйства. Известно, что государственный бюджет СССР на 1957 год утвержден по доходам в сумме более 617 млрд. рублей. Поступления от государственных и кооперативных предприятий и организаций должны составить более 524 млрд. рублей. Что касается налоговых и неналоговых платежей населения, то

¹⁾ А. Зверев. Решения XX съезда КПСС — в основу всей работы, «Финансы СССР», № 3 за 1956 г., стр. 12.

они исчислены в текущем году всего лишь в сумме немногим более 51 млрд. рублей, что составляет 8,4% всех доходов бюджета¹⁾.

Исполнение доходной части государственного бюджета СССР находится в прямой зависимости от количественного и качественного выполнения социалистическими предприятиями и организациями своих производственных планов.

В последнее время в соответствии с решениями февральского Пленума ЦК КПСС и седьмой сессии Верховного Совета СССР в нашей стране осуществлен переход от управления промышленностью и строительством через отраслевые министерства и ведомства к новым формам руководства промышленными предприятиями и стройками по территориальному принципу, на основе созданных административных экономических районов.

Переход к новым формам управления позволит лучше использовать возможность каждой республики и области в интересах всего Советского государства, создаст более благоприятные условия на предприятиях для дальнейшего увеличения выпуска продукции, снижения ее себестоимости, повышения производительности труда, выполнения производственных и финансовых планов.

Расходная часть государственного бюджета СССР носит производительный характер. Советское государство направляет бюджетные средства на финансирование народного хозяйства, социально-культурных мероприятий, на оборону страны, на содержание органов государственной власти и управления, на образование государственных материальных и денежных резервов.

Расходы Советского государства на те или иные мероприятия определяются народнохозяйственным планом.

Бюджет СССР всегда отражает политику Коммунистической партии и Советского правительства по дальнейшему подъему социалистической экономики, повышению жизненного уровня населения, укреплению обороноспособности страны. Он является подлинно народным бюджетом.

Трудящиеся нашей страны глубоко заинтересованы в выполнении народнохозяйственного плана, так как от этого зависит дальнейшее повышение их материального и культурного благосостояния.

Советский бюджет растет довольно быстрыми темпами. Развитие государственного бюджета СССР опирается на устойчивую и непрерывно растущую доходную базу в виде поступлений от социалистических предприятий и организаций. Планомерно организованное социалистическое хозяйство не знает экономических кризисов, анархии производства и конкуренции, а поэтому и не несет огромных потерь в производстве и обращении, свойственных капитализму. Это делает государственный бюджет СССР устойчивым, реальным и бездефицитным.

* * *

Государственный бюджет СССР состоит из широко разветвленной сети отдельных видов бюджетов, которые в совокупности образуют бюджетную систему СССР. Согласно Конституции Союза ССР бюджетная система состоит из союзного, республиканских и местных бюджетов. В настоящее время государственный бюджет объединяет около 60 тыс. бюджетов отдельных Советов депутатов трудящихся.

¹⁾ Доклад А. Г. Зверева. О государственном бюджете СССР на 1957 год и об исполнении государственного бюджета СССР за 1955 год, газета «Правда» за 6 февраля 1957 года.

Хотя бюджетная система СССР и состоит из ряда бюджетов, но она едина. Единство бюджетной системы обусловлено единством политической и экономической основы социалистического государства, единством народнохозяйственного плана, единством доходных источников, единством целей и задач, стоящих как перед центральными, так и перед местными органами государственной власти и управления.

В бюджетной системе СССР немалую роль играют бюджеты местных Советов депутатов трудящихся.

Местные Советы, являясь полновластными органами государственной власти на местах, широко участвуют в осуществлении задач и функций Советского государства. Советы руководят культурно-политическим и хозяйственным строительством на своей территории, руководят деятельностью подчиненных им органов управления, обеспечивают охрану государственного порядка, содействуют укреплению обороноспособности страны, обеспечивают соблюдение законов и охрану прав граждан.

В осуществлении своей многогранной деятельности местные Советы располагают большими возможностями. В ведении местных Советов находятся многие сотни заводов и фабрик местной промышленности, жилищный фонд, строительные тресты и ремонтные конторы, коммунальные предприятия, тысячи городских и сельских социально-культурных учреждений.

Каждый местный орган власти — областной, краевой, районный, городской, поселковый, сельский Совет депутатов трудящихся имеет свой самостоятельный бездефицитный бюджет. Местные бюджеты являются составной частью единого государственного бюджета СССР. Они призваны обеспечить необходимыми денежными средствами хозяйственное и культурное строительство, осуществляемое местными органами государственной власти.

Наличие местных бюджетов делает местные Советы более самостоятельными в осуществлении хозяйственных и культурных мероприятий, создает прямую заинтересованность в развитии местного хозяйства, повышает их ответственность перед вышестоящими органами власти за осуществление мероприятий, вытекающих из народнохозяйственного плана.

С помощью местных бюджетов наилучшим образом сочетается решение общегосударственных задач с задачами местными. За счет средств местных бюджетов финансируются мероприятия и хозяйственные организации местного значения, осуществляется жилищно-коммунальное строительство, благоустраиваются города и населенные пункты, производятся расходы на социально-культурные мероприятия и на содержание местных органов государственной власти и управления.

Едва ли нужно доказывать, что без наличия самостоятельных бюджетов местные органы власти не смогли бы так успешно решать задачи хозяйственного и культурного строительства, как это они делают сейчас.

Местные органы власти СССР, как подлинно представительные народные органы, не имеют ничего общего с органами местного «самоуправления» капиталистических государств.

Буржуазные органы местного «самоуправления» крайне ограничены в своих правах. Они располагают совершенно незначительными материальными и денежными средствами.

Буржуазия потому и допускает существование органов местного «самоуправления», что эти органы, как писал В. И. Ленин, «занимаются безвредным для буржуазного государства «лужением умывальников»,

водоснабжением, электрическими трамваями и т. п. мероприятиями, неспособными подорвать основ того, что называется «существующим общественным порядком»¹⁾.

Политика милитаризма и подготовки новых войн, проводимая современными империалистическими государствами, еще более резко ограничивает права местных «самоуправлений» капиталистических государств. Даже в такой отрасли, как городское коммунальное хозяйство, которое раньше считалось в основном сферой местного «самоуправления», подлинными хозяевами являются частные монополии.

Таким же ограниченным является и так называемое бюджетное право местных «самоуправлений». Оно ограничено узкой сферой местных финансов, поставленных под жесткий контроль государственных органов.

Капиталистические государства жертвуют лишь некоторые доходы местным органам «самоуправлений» потому, что «...эти доходы второстепенные, ибо сбор таких доходов неудобен в центре, ибо главные, коренные, основные потребности буржуазии и буржуазного государства уже обеспечены кушем»²⁾.

Сами цифры местных бюджетов красноречиво говорят об этом. В годовом бюджете, например, земли Нижняя Саксония в Западной Германии в 1953 году на культурные нужды было отпущено 40.000 марок, а на содержание полицейских собак — более 216.000 марок³⁾.

В прямую противоположность буржуазному местному «самоуправлению» местные органы власти в СССР располагают большой материальной и финансовой базой, обеспечивающей успешное решение стоящих перед ними задач.

Характерным для местных бюджетов СССР является то, что вместе с ростом государственного бюджета СССР растут и местные бюджеты. Так, бюджет Харьковского района Харьковской области, состоящий из бюджета районного, четырнадцати бюджетов поселковых Советов, десяти бюджетов сельских Советов и двух бюджетов городских Советов (районного подчинения), за последние пять лет вырос более чем на пять миллионов рублей, и на 1956 год был утвержден по доходам в сумме 34.425 тысяч рублей.

Бюджет Харьковского района не является исключением. Такой рост характерен и для других местных бюджетов нашего социалистического государства.

Особенно быстро растут местные бюджеты в последнее время. Значительный рост местных бюджетов непосредственно связан с важнейшими задачами, поставленными XX съездом КПСС перед местными Советами и их исполкомами по дальнейшему развитию всех отраслей народного хозяйства — промышленности, сельского хозяйства, жилищно-культурного и дорожного хозяйства, по расширению производства предметов народного потребления и культурного строительства.

В результате осуществленной перестройки управления промышленностью и строительством права местных органов государственной власти еще более расширены. Создание Советов народного хозяйства будет во многом способствовать дальнейшему быстрому подъему всех отраслей промышленного производства, в том числе и увеличению выпуска товаров народного потребления.

1) В. И. Ленин. Соч., том 10, стр. 166.

2) В. И. Ленин. Соч., том 13, стр. 312.

3) См. «Литературную газету» № 156 за 1954 год.

В новых условиях роль местных Советов в хозяйственном и культурном строительстве значительно повышается. В их ведение передана часть предприятий, которые подчинялись ранее республиканским министерствам. Достаточно сказать, что на Украине в непосредственное ведение исполкомов местных органов власти передано 767 промышленных предприятий¹⁾. Это повысит ответственность местных Советских органов за развитие народного хозяйства и еще больше расширит доходную базу местных бюджетов.

В этой связи следует отметить, что рост местных бюджетов не только создает местным органам государственной власти и управления благоприятные условия для осуществления хозяйственных и социально-культурных мероприятий, но и повышает их ответственность за осуществление этих мероприятий.

Непрерывный рост местных бюджетов свидетельствует об огромной заботе Коммунистической партии и Советского правительства о развитии местного хозяйства. Местные бюджеты являются финансово-материальной базой для деятельности Советов депутатов трудящихся, для широкой их творческой хозяйственной инициативы.

* * *

В разветвленной бюджетной системе местных органов государственной власти, насчитывающей несколько десятков тысяч бюджетов, важное место принадлежит районным бюджетам.

Положение о местных финансах СССР 1926 года называет районный бюджет основным среди местных бюджетов. И это не случайно, так как район является чрезвычайно важным звеном в территориальной организации Советского государства. XX съезд КПСС в своих решениях указал на необходимость настойчиво продолжать работу по укреплению районного звена.

Значение районных бюджетов заключается не только в том, что они составляют одну треть объема всех местных бюджетов, но также и в том, что они обеспечивают финансовыми ресурсами основные массовые учреждения и мероприятия, связанные главным образом с удовлетворением культурно-бытовых потребностей населения.

Каждый местный орган власти, имея свой бюджет, наделен широкими бюджетными правами. Бюджетные права местных органов государственной власти, в том числе и районных Советов, определены Конституцией Союза ССР и Конституциями союзных республик, а также общесоюзным и республиканскими положениями о местных финансах и рядом других нормативных актов, изданных высшими органами государственной власти СССР и союзных республик²⁾.

Бюджетные права районных Советов депутатов трудящихся могут быть сведены в основном к следующему. Районный Совет составляет и утверждает районный бюджет и бюджет района в целом; осуществляет общее руководство деятельностью поселковых, сельских, городских Советов по бюджету района; распределяет в соответствии с общесоюзным и республиканским законодательством доходы и расходы между отдельными видами местных бюджетов; проявляет инициативу в пределах законо-

¹⁾ Передовая газеты «Правда» — «Полнее использовать возможности местной промышленности» за 8 июня 1957 года.

²⁾ Положение о местных финансах СССР было утверждено ЦИК СССР 25 апреля 1926 года (СЗ 1926 г., № 31, стр. 199); республиканское положение о местных финансах УССР было утверждено 23 ноября 1926 г. (СУ УССР, 1926 г., № 74—76, стр. 463).

дательства Союза ССР и союзных республик как по изысканию новых, так и расширению существующих доходных источников; принимает меры, исходя из конкретных условий, по улучшению практики бюджетной работы; осуществляет регулирование бюджетов поселковых, сельских и городских Советов, т. е. предоставляет им дополнительные средства сверх закрепленных за ними по закону в виде отчислений от общегосударственных налогов и доходов, дотации; составляет и утверждает отчет об исполнении районного бюджета и бюджета района в целом.

Как известно, Советская Конституция и принятые на ее основе Положения о местных органах власти проводят четкую грань между советами, как органами власти, и их исполкомами, установив при этом различный объем и характер полномочий тех и других органов. Это разграничение прав и полномочий относится и к области бюджета.

В области бюджета исполнительный комитет районного Совета обладает такими правами: руководит бюджетной работой всех отделов исполкома; определяет в пределах и на основе действующего законодательства сроки и порядок составления, рассмотрения и утверждения смет и финансовых планов; составляет проект бюджета и разрешает разногласия по бюджету между финансовым и другими отделами исполкома, а также между поселковыми, сельскими, городскими Советами; принимает меры к исполнению бюджета района, предоставляет руководителям отдельных учреждений, финансируемых за счет районного бюджета, права распорядителей кредитов третьей степени; разрешает в пределах, установленных законодательством, передвижение кредитов по бюджету, утверждает в случаях и пределах, установленных законодательством, дополнительные сметы к бюджету, рассматривает квартальные и годовые отчеты по исполнению бюджета и бюджета района в целом и вносит годовой отчет на утверждение сессии районного Совета депутатов трудящихся.

В 1957 году на разрешение исполкомов районных и городских (областного подчинения) Советов депутатов трудящихся дополнительно передан целый ряд вопросов. Им предоставлено право направлять на дополнительные затраты, включая сверхплановое капитальное строительство (без увеличения административно-управленческих расходов), выявленные в процессе составления бюджета дополнительные доходы; передавать на финансирование соответствующим сельским и поселковым бюджетам семилетние и средние школы, больницы и медицинские пункты; решать вопросы о передаче из одних организаций другим организациям районного подчинения строений, сооружений, оборудования, транспортных средств и другого имущества с последующим сообщением об этом отделам и управлениям облисполкома; выделять в случае необходимости бюджетные ассигнования на капитальный ремонт предприятий коммунально-жилищного хозяйства сверх сумм амортизационных отчислений; в необходимых случаях производить затраты в порядке исполнения бюджета на оказание единовременного денежного пособия в размере до одной тысячи рублей отдельным гражданам, пострадавшим от стихийного бедствия, а также гражданам, которые временно оказались в тяжелых материальных условиях; в порядке исполнения бюджета образовывать фонд для премирования передовых предприятий, колхозов, бригад и отдельных передовиков производства в размере 0,05 процентов к объему бюджета района и другие вопросы.

Следует сказать, что существующие положения «О местных финансах», утвержденные еще в 1926 году, не могут сейчас служить основными руководящими документами в практике бюджетной работы местных органов власти.

В настоящее время назрела необходимость в разработке нового положения о бюджетных правах местных органов власти на основе действующей Конституции и с учетом сложившейся за это время практики.

В новом положении должны быть четко определены бюджетные права всех звеньев местных Советов и их исполкомов, взаимоотношения вышестоящих бюджетов с нижестоящими. Такое Положение внесет большую определенность и ясность в бюджетную работу местных органов власти и, несомненно, будет способствовать дальнейшему улучшению всей бюджетной работы.

Право каждого Совета на бюджет обеспечивается устойчивой доходной базой.

В ст. 83 Конституции УССР говорится, что в местные областные бюджеты, а также в бюджеты окружных, районных, городских, поселковых и сельских Советов включаются доходы от местного хозяйства, отчисления от поступающих на их территории государственных доходов, а также поступления от местных налогов и сборов в размерах, устанавливаемых законодательством СССР и Украинской ССР.

Доходная часть местных бюджетов, как и государственного бюджета СССР, обеспечивается главным образом за счет платежей социалистических предприятий и организаций.

Распределение доходов между отдельными видами местных бюджетов производится местными Советами в соответствии с общесоюзным и республиканским законодательством.

Распределение доходов должно обеспечить реальность, устойчивость и бездефицитность каждого местного бюджета, заинтересовать всех местных органов власти в расширении своих доходных источников и в выполнении общегосударственного плана по доходам.

В каждый местный бюджет поступает такая сумма доходов, которая обеспечивает их достаточными средствами для финансирования мероприятий, вытекающих из народнохозяйственного плана.

Доходы местных бюджетов, в том числе и районных, прежде всего зависят от развития местной промышленности, коммунального хозяйства, промысловой кооперации и других отраслей хозяйства.

В районный бюджет поступают отчисления от прибылей районной промышленности, арендная плата за имущество, сдаваемое районными Советами в аренду.

Районный Совет обращает в доход своего бюджета полностью налог с нетоварных операций, уплачиваемый государственными предприятиями и организациями, находящимися на территории района, подоходный налог с предприятий кооперативных и общественных организаций районного подчинения и целый ряд других налоговых и неналоговых доходов.

Помимо названных доходов, в районные бюджеты передается в виде отчислений часть общегосударственных налогов и доходов, поступивших на территории района. В частности, в районный бюджет ежегодно поступают отчисления от налога с оборота, от подоходного налога с колхозов, от подоходного налога с населения, от налога с холостяков, одиноких и малосемейных граждан, от сельскохозяйственного налога, от государст-

венных внутренних займов, от доходов МТС и других.

Отчисления от общегосударственных налогов и доходов, передаваемые в районные бюджеты, являются чрезвычайно важным доходным источником бюджета. Например, в районном бюджете Харьковского района на 1956 год отчисления от общегосударственных налогов и доходов составляют около половины всех доходов бюджета.

Отчисления от общегосударственных налогов и доходов являются не только крупным доходным источником районного бюджета, но и имеют вместе с тем большое значение для создания материальной заинтересованности районных органов власти и управления в выполнении и перевыполнении общегосударственного плана доходов.

Поступление доходов в бюджет всецело зависит, с одной стороны, от выполнения каждым предприятием, организацией установленных планов производства продукции в соответствующем ассортименте и заданной себестоимости, а с другой стороны, от своевременного и полного выполнения социалистическими предприятиями, организациями и гражданами своих обязательств перед бюджетом.

Что касается состава расходов, отнесенных на местные бюджеты, то он также определен общесоюзным и республиканским законодательством. Распределение расходов между отдельными бюджетами покочится на общем правиле, заключающемся в том, что каждое учреждение или мероприятие может финансироваться только одним бюджетом. Одновременное финансирование из двух или нескольких бюджетов не допускается.

Распределение расходов между отдельными видами бюджетов производится, как правило, в зависимости от значения и подчиненности финансируемого учреждения, предприятия, организации.

Районные бюджеты финансируют народное хозяйство — районную промышленность, жилищно-коммунальное хозяйство, государственные мероприятия по сельскому хозяйству, содержание, ремонт и строительство шоссейных и грунтовых дорог районного значения и ряд иных хозяйственных мероприятий районного масштаба.

В области социально-культурных мероприятий районные бюджеты финансируют затраты на организацию и содержание начальных, неполных средних и средних школ; районных библиотек, домов культуры, расходы на мероприятия по художественной самодеятельности; расходы на содержание и организацию больниц и родильных домов, врачебно-амбулаторных пунктов, станций скорой помощи, бактериологических лабораторий, затраты на санитарно-противоэпидемические мероприятия в районе, содержание санитарной инспекции, школьных врачей, проведение районных физкультурных мероприятий и т. д.

За счет средств районного бюджета содержатся районный Совет депутатов трудящихся, его исполком и отделы.

В самом районе распределение объектов финансирования между районным бюджетом и бюджетами городских, поселковых и сельских Советов осуществляется районным Советом депутатов трудящихся. При этом в интересах обеспечения устойчивости городских, поселковых и сельских бюджетов изменения в распределении расходов могут вноситься только до начала бюджетного года. Районный Совет не может, однако, отнести расход на городские, поселковые и сельские бюджеты, если такой расход законодательством СССР, союзной республики отнесен на районный бюджет. Например, районный Совет не может отнести выплаты зарплаты учителям начальных, неполных и средних школ сельской

местности за счет средств сельского бюджета, так как согласно постановления СНК СССР от 10 апреля 1936 года зарплата учителям сельских школ должна выплачиваться из районного бюджета¹⁾.

Следует особо отметить, что вопросы клубтурно-бытового обслуживания населения, народного просвещения, здравоохранения, благоустройства, коммунального хозяйства преобладают в деятельности районных Советов. Эта деятельность районных Советов предопределяет и расходы районного бюджета и бюджета района в целом.

Так, например, в бюджете Харьковского района на 1956 год расходы на социально-культурные мероприятия составляют более 29 млн. рублей или 85 процентов всех расходов бюджета, а вместе с расходами на народное хозяйство — более 95 процентов.

Расходы на содержание аппарата исполкома районного Совета и местных Советов, входящих в состав Харьковского района, а также на проведение иных мероприятий составляют около 5 процентов всех расходов бюджета района.

Что касается объема расходов как по районному бюджету, так и по бюджету района в целом на хозяйственные и социально-культурные нужды, то он определяется на основе годовых народнохозяйственных планов.

Районный Совет, его исполком и финансовый отдел, составляя непосредственно районный бюджет, одновременно руководят и направляют бюджетную работу городских, поселковых и сельских Советов. В составлении бюджета участвуют также отделы исполкома, финансово-бюджетная комиссия и многочисленный общественный актив.

Составление бюджета является одной из главных стадий всего бюджетного процесса. От того, насколько качественно составлен и исполняется бюджет, зависит правильное и бесперебойное финансирование всех мероприятий районного Совета.

Доходы и расходы бюджета должны определяться на основе экономически обоснованных расчетов. В бюджете обязательно должны быть учтены мероприятия по улучшению хозяйственной и финансовой деятельности предприятий, организаций, по улучшению работы культурно-просветительных, лечебных и иных учреждений. В бюджете должны быть полностью выявлены и учтены все доходы, а расходы определены с максимальным соблюдением режима экономии и обеспечения хозяйственно-целесообразного направления средств как на хозяйственные, так и на социально-культурные нужды.

Районный бюджет составляется на основе сводных смет, балансов доходов и расходов предприятий, организаций, учреждений районного подчинения.

При составлении бюджета финансовые органы должны критически подходить к оценке финансовых планов, составляемых учреждениями, предприятиями, организациями. Обоснованная проверка финансовых планов — необходимое условие для правильного финансового планирования, для правильного составления бюджета. В этой связи нельзя не отметить, что у нас, к сожалению, имеются еще руководители, которые руководствуются такими соображениями: «Чем больше запросишь, тем больше получишь». Отсюда зачастую предъявляются заявки, раздутые по расходам и заниженные по доходам. Все это вредно отражается на хозяйственном расчете, на соблюдении режима государственной экономии.

Правильное планирование доходов и расходов бюджета на предсто-

¹⁾ СЗ СССР 1936 г. № 1, стр. 168.

ящий год не может, конечно, происходить без учета результатов исполнения бюджета за истекший год, ибо планирование у нас ведется не от плана к плану, а от фактического выполнения плана к новому плану. Анализ результатов исполнения бюджета прошлого года поможет выявить и устранить недостатки в новом бюджетном году.

Кроме того, финансовые органы должны самым тщательным образом рассматривать годовые отчеты предприятий и организаций. Рассмотрение годовых отчетов предприятий и организаций подскажет многое финансовым органам как в смысле правильного планирования отпуска бюджетных средств, так и в смысле поступления средств в бюджет.

В начале 1956 года финансовые органы Харьковского района лишь на основании данных анализа 14 годовых отчетов хозорганов районного подчинения — 2-х ремонтно-строительных контор, райпромкомбината, райпищекмбината и 10-ти коммунальных предприятий — увеличили поступления в районный бюджет за счет отчислений от прибылей на 242 тысячи рублей.

После того как составлен и одобрен исполкомом бюджет района, он окончательно утверждается сессией районного Совета депутатов трудящихся. До утверждения сессией районного Совета, проект бюджета тщательно рассматривается его бюджетно-финансовой комиссией.

Финансово-бюджетная комиссия районного Совета призвана сыграть большую роль в деле своевременного финансирования народного хозяйства и культуры, в деле успешного выполнения доходов бюджета района и изыскания дополнительных резервов. Перед утверждением бюджета района, финансово-бюджетная комиссия проверяет правильность составления бюджета. При этом комиссия тщательно проверяет, насколько правильно отражены в проекте бюджета источники доходов и расходов, насколько учтены все объекты, подлежащие обложению. Комиссия может внести предложение, направленное на экономное расходование средств, на увеличение поступлений по тому или другому доходному источнику, по увеличению ассигнований на отдельные мероприятия и т. д.

Свои суждения по проекту бюджета комиссия выносит на рассмотрение сессии районного Совета депутатов трудящихся.

Утвержденный бюджет обращается к исполнению, он является правовым основанием как для получения государственных денежных средств, так и для их расходования. Ни один расход не может быть произведен, если он не предусмотрен бюджетом.

Успешное исполнение районного бюджета и бюджета района в целом во многом зависит также от правильного их регулирования, т. е. от перераспределения денежных средств между отдельными видами бюджетов. Задача бюджетного регулирования заключается как раз в том, чтобы каждый орган власти обладал достаточной доходной базой, которая позволила бы выполнить возложенные на него задачи в области развития хозяйства, культурного строительства и управления.

Постоянно закрепленные доходные источники не всегда балансируют местные бюджеты. Здесь все зависит от экономики того или иного района, от развития местного хозяйства, от того, насколько хорошо налажено коммунально-бытовое обслуживание населения.

В настоящее время регулирование бюджетов, как правило, осуществляется посредством установления различных процентов отчислений от общегосударственных налогов и доходов. И лишь в том случае, когда переданные, даже в максимальных размерах, тем или иным бюджетам отчисления от общегосударственных налогов и доходов не покрывают

всех расходов, отнесенных на эти бюджеты, недостаток средств соответствующих бюджетов восполняется выдачей дотации из вышестоящего бюджета.

Размер отчислений от общегосударственных налогов и доходов в бюджеты районов ежегодно определяются Верховными Советами АССР, областными, краевыми Советами. Внутри бюджетов района этот размер для городских, поселковых и сельских Советов определяется районным Советом депутатов трудящихся при утверждении бюджета района.

Практика показывает, что там, где правильно сбалансирован бюджет, успешно осуществляется его исполнение, выполняется план по общегосударственным доходам.

Нам представляется, что отчисления от общегосударственных налогов и доходов в местные бюджеты должны производиться во всех случаях. Они должны производиться даже и в тех случаях (особенно, если ожидается большое поступление средств по регулирующему доходному источнику на территории деятельности Совета), когда соответствующий местный бюджет балансируется за счет закрепленных за ним доходов. Образувавшиеся излишки бюджетных средств в подобного рода случаях могут быть изъятые в вышестоящий бюджет.

Правда, это несколько усложнит работу Госбанка по кассовому исполнению бюджета, но такое усложнение работы вполне себя оправдывает.

В нашей печати в последнее время ставится вопрос даже о передаче части отчислений от прибылей предприятий союзно-республиканской промышленности в местные бюджеты, чтобы повысить еще больше заинтересованность местных органов власти в успешной работе предприятий союзно-республиканского подчинения¹⁾.

Успешное исполнение доходной части бюджета района всецело зависит от выполнения социалистическими предприятиями и организациями своих производственных планов по всем показателям, от своевременного и полного выполнения населением своих налоговых и неналоговых платежей. Это обязывает местные органы власти, финансовые органы повседневно контролировать и влиять на деятельность хозяйственных организаций, особенно на те хозяйственные организации, которые недостаточно полно используют имеющиеся у них возможности как по линии расширения производства, так и сокращения затрат на единицу выпускаемой продукции, повседневно вести массово-разъяснительную работу среди населения о важности своевременной и полной уплаты налогов и других неналоговых платежей.

Без знаний экономической науки, особенно конкретной экономики, невозможно квалифицированно руководить и развивать различные отрасли хозяйства. От финансовых органов требуется глубокое знание хозяйства. Только при этом условии их контроль будет действенным и будет способствовать мобилизации резервов предприятий.

Обеспечивая выполнение бюджета, финансовые органы должны изучать состояние производства на предприятиях, использование материальных и денежных средств и, исходя из конкретных условий, намечать мероприятия, которые будут способствовать улучшению работы предприятий.

Насколько эффективна такая работа финансовых органов сошлемся на такой пример. Одно время Харьковский райпромкомбинат не справ-

¹⁾ См. ст. Шумова — Использование прибыли промышленных предприятий, опубликованную в журнале «Финансы СССР», № 3, за 1956 год, стр. 39—44.

лялся с выполнением плана по накоплениям. Финансовый отдел Харьковского райисполкома тщательно проанализировал финансово-хозяйственную деятельность райпромкомбината. Результаты проверки были рассмотрены на заседании райисполкома. В своем решении, по материалам финансовых органов, райисполком обязал руководство райпромкомбината улучшить организацию производства и обеспечить планомерный выпуск изделий, создав необходимые условия для ритмичной работы цехов; проверить на кирпичном заводе геологические данные о запасах пригодной глины и до вскрытия запасов новой глины прекратить производство кирпича-сырца; разработать и представить на утверждение Облместпрома проект технически обоснованных норм расходования сырья и материалов; загрузить лесопильный цех соответственно производственной мощности основного агрегата; заключить договоры с торгующими организациями на всю выпускаемую продукцию, отказавшись от производства изделий, не имеющих гарантированного сбыта.

После такой проверки и частичного осуществления намеченных решений, работа Харьковского райпромкомбината заметно улучшилась.

Местные финансовые органы после проверки хозяйственной и финансовой деятельности предприятий и организаций должны настойчиво добиваться выполнения своих предложений, иначе проверка не даст желаемых результатов.

Партия учит, что после того, как дано правильное решение соответствующего вопроса, успех дела зависит от организационной работы, от умело поставленной проверки исполнения.

Наше бюджетное законодательство всемерно поощряет выполнение и перевыполнение доходной части бюджета.

Так, Совет Министров УССР своим постановлением от 17 июня 1955 г. представил право областным, городским (областного подчинения), районным Советам депутатов трудящихся использовать доходы, дополнительно полученные при исполнении бюджета, на финансирование жилищного, коммунального хозяйства и социально-культурных мероприятий, включая и капитальные вложения¹⁾. Дополнительно полученные доходы местные Советы могут расходовать на указанные мероприятия, сверх специальных ассигнований, если они были получены в результате улучшения бюджетной работы, а не вследствие изменения законодательства по доходам.

Предоставление местным органам власти права использовать дополнительные доходы на нужды своего хозяйства вызвало у них большую заинтересованность в изыскании и мобилизации резервов, в экономном расходовании материальных и денежных средств.

Следует учесть, что новые расходы за счет перевыполнения плана доходов можно производить не ранее второго полугодия, когда на основании отчетных данных об исполнении бюджета за первое полугодие выяснится, что бюджет будет перевыполнен за год. Практически получается, что местные органы власти могут использовать дополнительные доходы лишь в конце третьего и начале четвертого квартала. Из-за недостатка времени не всегда эти дополнительно полученные средства могут быть эффективно использованы, особенно — на нужды капитального строительства.

В нашей печати предлагалось установить такой порядок, при котором средства, полученные в результате перевыполнения доходной части

¹⁾ С. П. УССР за 1955 г., № 11-12, стр. 8-19.

бюджета и оставшиеся неиспользованными в текущем году на цели, установленные исполкомом местного Совета, сохраняли бы свое целевое назначение и в будущем году¹⁾). Это предложение, на наш взгляд, является правильным, заслуживающим всемерной поддержки.

Кроме того, следует запретить местным органам власти изымать эти средства в вышестоящий бюджет. Строгое соблюдение бюджетных прав каждого местного органа власти является гарантией успешного исполнения бюджета, выполнения общегосударственного плана доходов.

¹⁾ См. статьи И. Попова—Использование дополнительных доходов местных бюджетов, журнал «Финансы СССР» № 7 за 1956 год, стр. 48-51 и Б. Юрьева—Права предоставлены, а использовать их полностью нельзя, журнал «Финансы СССР» № 9 за 1956 год, стр. 81-82.

Кандидат юридических наук А. И. СВЕЧКАРЕВ

КОМИССИИ СЕЙМА ПОЛЬСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ И ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Верховным органом государственной власти Польской Народной Республики является Сейм.

Согласно Конституции ПНР¹⁾ Сейм ПНР избирается народом на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на четыре года. Сейм ПНР — это верховный представительный орган власти, осуществляющий суверенные права польского народа. Он издает законы и осуществляет верховный контроль за деятельностью других органов государственной власти и управления.

За годы существования народной Польши накоплен большой опыт творческой деятельности высших органов государственной власти по созданию, укреплению и развитию новых общественных отношений.

Несмотря, однако, на огромный положительный опыт, в деятельности высших органов государственной власти и прежде всего Сейма имелись в прошлом существенные недостатки. Сейм ограничивался лишь пассивным одобрением деятельности исполнительных органов, его контроль за деятельностью органов государственной власти и управления был мало эффективным, а законодательная деятельность — совершенно недостаточной. Большинство вопросов хозяйственной и политической жизни страны регулировалось не законами, принятыми Сеймом, а указами Государственного Совета, имеющими силу закона. Слишком узким был круг вопросов, рассматриваемых на сессиях Сейма. Практически Сейм не мог в полном объеме выполнять свои конституционные функции, ибо его сессии созывались, как правило, не более двух раз в год, продолжительность их работы была незначительной²⁾.

Эффективность работы Сейма в значительной мере зависит от работы его комиссий. Однако и в их работе были существенные недостатки. Постоянные комиссии созывались на заседания нерегулярно и во многих случаях имели очень мало времени для детального ознакомления с рассматриваемыми вопросами. Они обсуждали работу соответствующих министерств и ведомств, давали заключения на подготовленные Государственным Советом или правительством законопроекты и лишь в исключительных случаях разрабатывали законопроекты по собственной инициативе. Представители министерств являлись на заседания комиссий с недостаточно подготовленными вопросами. Все это тормозило инициативу де-

¹⁾ См. сборник «Конституции зарубежных социалистических государств», Государственное издательство юридической литературы, Москва, 1956, стр. 255—284.

²⁾ См. «Трибуна люду» от 24 сентября 1956 г.

путатов, приводило к тому, что голосование по законопроектам было формальным, не способствовало эффективному контролю за деятельностью правительства¹⁾.

Эти недостатки в деятельности Сейма и его комиссий были подвергнуты резкой критике VIII. Пленумом Центрального Комитета Польской объединенной рабочей партии.

Принятое Пленумом ЦК ПОРП постановление имеет исключительно важное значение в деле демократизации всей государственной и общественно-политической жизни страны. В этом постановлении намечен, в частности, ряд важных мероприятий, направленных на повышение роли Сейма и его комиссий в области законодательства и усиления контроля за деятельностью органов государственной власти и управления. В постановлении Пленума указывается, что ПОРП будет стремиться к созданию как политических, так и правовых условий к тому, чтобы Сейм—верховный орган государственной власти народной демократии—мог полностью выполнять свои основные конституционные функции. Для этого, как подчеркивается в постановлении, необходимо, чтобы вся законодательная деятельность сосредоточивалась в Сейме, чтобы вопросы, относящиеся к его компетенции, разрешались указами Государственного Совета только в исключительных случаях. Сейм должен полностью использовать свои конституционные права всестороннего контроля за работой правительства. С целью усиления этих контрольных функций Сейма ЦК ПОРП рекомендовал создать Верховную контрольную палату как орган Сейма. В постановлении Пленума особое внимание обращается на то, чтобы сессии Сейма и заседания его комиссий созывались чаще, чтобы Сейм посредством своих комиссий был постоянно и всесторонне информирован о деятельности правительства²⁾.

В результате принятых ЦК ПОРП мер значительно повысилась роль Сейма как законодательного и контролирующего органа. Об этом свидетельствует уже сам тот факт, что в 1956 году, например, состоялось три сессии Сейма, на которых обсуждались важнейшие вопросы хозяйственного, культурного и государственного строительства. На одной из этих сессий Сейма был заслушан и всесторонне обсужден доклад правительства о его деятельности. На сессиях Сейма был принят ряд законодательных актов, в том числе положение о выборах в Сейм, а также обсуждены и единодушно одобрены результаты переговоров между партийно-правительственными делегациями ПНР и СССР.

В соответствии с указаниями ЦК ПОРП произведена также надлежащая перестройка работы комиссий Сейма, обеспечившая превращение их в подлинно работающие органы.

В формах и методах работы комиссий Сейма, равно как в их организации и структуре, имеются определенные своеобразия, обусловленные конкретными условиями Польской Народной Республики. Выяснение этих своеобразий в организации и деятельности комиссий Сейма имеет большое значение для обмена опытом государственного строительства между социалистическими странами.

В настоящей статье автор ставит своей целью на основе литературных и законодательных источников Польской Народной Республики, а также обобщения практики выяснить основные вопросы, связанные с данной темой, показать характерные черты и свойства, присущие комиссиям Сейма ПНР.

1) См. «Трибуна людю» от 24 сентября 1956 года.

2) См. «Трибуна людю» от 25 октября 1956 г.

Комиссии Сейма ПНР являются его вспомогательными внутренними органами. Они избираются Сеймом из числа депутатов простым большинством голосов в присутствии не менее половины депутатов.

Комиссии подразделяются на постоянные и временные. Постоянными являются те комиссии, которые избираются на весь срок полномочий Сейма.

Что касается временных комиссий, то они образуются Сеймом по мере надобности для выполнения каких-то определенных в каждом случае функций.

Конституция ПНР (ст. 18 п. 4) устанавливает, что род и число комиссий определяется регламентом Сейма.

В соответствии с регламентом Сейма созыва 1957 г.¹⁾ количество постоянных комиссий по сравнению с ранее существовавшим было увеличено с 11 до 20. На первой же сессии Сейма нового созыва были образованы следующие постоянные комиссии: народнохозяйственного плана, бюджета и финансов, юстиции, внутренних дел, тяжелой, химической и горной промышленности, иностранных дел, культуры и искусства, труда и социального обеспечения, лесного хозяйства и деревообрабатывающей промышленности, мандатно-регламентная, просвещения и науки, национальной обороны, здравоохранения и физической культуры, сельского хозяйства и пищевой промышленности, легкой промышленности, ремесла и кооперативного труда, строительства и коммунального хозяйства, морского хозяйства и судоходства, внутренней торговли, внешней торговли, коммуникации и связи. Несколько позже была образована чрезвычайная комиссия западных земель.

Увеличение постоянных комиссий произошло, во-первых, за счет разукрупнения ряда постоянных комиссий (например, промышленности, администрация и юстиция) и, во-вторых, за счет создания новых комиссий (например, национальной обороны, чрезвычайной комиссии западных земель и др.). Некоторые постоянные комиссии были преобразованы (например, финансово-бюджетная — в комиссию народнохозяйственного плана, бюджета и финансов).

Как показывает практика, увеличение числа постоянных комиссий дает возможность Сейму более эффективно осуществлять законодательные полномочия и функции конституционного контроля над деятельностью подчиненных ему органов.

Количественный и персональный состав каждой комиссии определяется Сеймом. Так, комиссия национальной обороны состоит из 11, а сельского хозяйства и пищевой промышленности — из 40 депутатов.

Каждая комиссия избирает на своем заседании председателя и заместителей председателя, а также президиум, которые руководят ее работой.

Установленный порядок работы комиссий способствует выполнению поставленных перед ними задач. Обсуждение вопросов в комиссиях, как правило, открытое, но по их решению могут происходить и закрытые заседания, если этого требуют интересы государства. Решения комиссий правомочны, если они приняты простым большинством голосов в присутствии не менее половины общего количества членов.

Учитывая опыт деятельности постоянных комиссий Сейма прежнего созыва, новый регламент устанавливает, что постоянные комиссии работают между пленарными заседаниями и сессиями Сейма. Им предостав-

¹⁾ См. «Трибуна люду» от 2 и 23 марта 1957 г.

лено право образовывать постоянные или временные подкомиссии для проведения обследований деятельности предприятий, организаций и учреждений, для подготовки проектов постановлений, принимаемых комиссиями и т. п.

Постоянные комиссии имеют право приглашать на свои заседания руководителей министерств, управлений и комиссий, т. е. руководителей всех тех учреждений и организаций, чья работа является предметом обсуждения. Принимая непосредственное участие в работе комиссий, руководители министерств и центральных управлений прислушиваются к критическим замечаниям депутатов, дают разъяснения, высказывают свое отношение к поднимаемым на заседаниях комиссий вопросам. В заседаниях комиссий принимают также участие представители народных Советов и профессиональных союзов. Приглашенные на заседание постоянных комиссий представители государственного аппарата и профсоюзов обладают только правом совещательного голоса.

В работе постоянных комиссий и подкомиссий господствует принцип делового обсуждения поставленных перед ними вопросов, принцип свободной критики недостатков в работе отдельных министерств и управлений. Комиссии и подкомиссии вносят предложения, направленные на дальнейшую демократизацию политической жизни страны, укрепление социалистической законности, совершенствование деятельности государственного аппарата.

Деятельность постоянных комиссий довольно разнообразна. Она вытекает из основных форм работы Сейма.

Одной из важнейших функций постоянных комиссий Сейма является прежде всего **разработка законопроектов как по поручению Сейма и его Президиума, так и по собственной инициативе, а также рассмотрение законопроектов, подготовленных Государственным Советом или правительством.**

В последние годы роль постоянных комиссий в разработке законопроектов значительно повысилась. Это, в частности, подтверждается резким увеличением количества принимаемых Сеймом законов. Так, если на первых своих 7 сессиях, состоявшихся в течение 1952—1955 гг., Сейм созыва 1952 года принял всего лишь 11 законодательных актов, то на последующих двух сессиях (VIII и IX) он принял 12 законодательных актов.

В подготовке законопроектов принимают участие все постоянные комиссии Сейма. Если в первоначальный период полномочий Сейма предыдущего созыва законопроекты, за исключением проекта о государственном бюджете и отчета об его исполнении, обсуждались главным образом комиссией законодательных предположений, то впоследствии они рассматривались и другими постоянными комиссиями. Каждая постоянная комиссия обсуждала законопроекты, касающиеся той группы вопросов, которая относилась к сфере деятельности данной комиссии.

Так, например, комиссия просвещения, науки и культуры рассматривала на своих заседаниях законопроект о правах и обязанностях учителей. В ходе обсуждения эта комиссия внесла ряд дополнений к законопроекту. Она, в частности, высказалась за необходимость увеличения надбавки к заработной плате передовым учителям и за увеличение сумм на награды отличившимся учителям¹⁾.

Комиссия труда и здравоохранения рассматривала проект закона о

¹⁾ См. «Глос працы» от 23 апреля 1956 г.

борьбе с алкоголизмом. Особенно много предложений в этот законопроект было внесено комиссией накануне открытия VIII сессии Сейма. Они сводились к ограничению продажи спиртных напитков в ресторанах, буфетах, на вокзалах в ночное время, к содержанию лиц в нетрезвом состоянии в вытрезвителе с возложением на виновного расходов, отмене министерством внутренней торговли премии за перевыполнение плана продажи водки¹⁾.

По инициативе депутатов — членов комиссии промышленности был разработан и принят Сеймом закон о ремесленных палатах и союзах ремесленных палат²⁾.

Комиссия товарооборота обсуждала проект закона о кооперациях и их союзах³⁾, внесенный по инициативе депутатов — деятелей кооперативного движения. Этот законопроект имеет большое значение для всего кооперативного движения в Польше. Законопроект охватывает деятельность всех видов кооперации, за исключением сельскохозяйственной. Он расширяет права общего собрания членов кооперации, создает более благоприятные условия для руководства кооперацией со стороны вышестоящих органов.

Комиссия администрации и юстиции на состоявшемся в апреле 1956 года заседании, посвященном обсуждению вопросов укрепления народно-демократической законности, высказала пожелание о передаче функций надзора за местами заключения из ведения министерства внутренних дел в ведение министерства юстиции. Учитывая это пожелание комиссии, правительство разработало соответствующий законопроект, который тщательно обсуждался на IX сессии Сейма⁴⁾.

В результате такой активизации постоянных комиссий Сейма в деле разработки законопроектов встал вопрос о функциях комиссии законодательных предположений, о взаимоотношениях ее с другими комиссиями. На практике установился такой порядок, когда комиссия законодательных предположений обсуждала по существу все законопроекты как по общим, так и по специальным вопросам, даже если тот или иной законопроект был уже предметом обсуждения какой-либо другой комиссии Сейма. При этом законопроект обсуждался сначала соответствующей комиссией, а затем он становился предметом обсуждения комиссии законодательных предположений.

Так, проект закона об изменении декрета от 26 апреля 1948 г. «Об охране лесов, не являющихся государственной собственностью», рассматривался в ноябре 1955 г. комиссией сельского хозяйства, а в апреле 1956 года — комиссией законодательных предположений. Практиковалось также обсуждение некоторых законопроектов на совместных заседаниях комиссии законодательных предположений и соответствующей постоянной комиссии, к сфере деятельности которой относился данный законопроект⁵⁾.

Такой порядок рассмотрения законопроектов в постоянных комиссиях Сейма ставил комиссию законодательных предположений в какие-то особые условия. Как совершенно правильно отмечалось в польской печати⁶⁾, комиссия законодательных предположений дублировала в неко-

1) См. «Глос працы» от 23 апреля 1956 года.

2) См. «Глос працы» от 12 сентября 1956 года.

3) См. «Трибуна люду» 13 сентября 1956 года.

4) См. «Глос працы» 12 сентября 1956 года.

5) См. «Глос працы» от 23 апреля 1956 г., «Трибуна люду» от 31 августа 1956 г.

6) См. «Трибуна люду» от 11 января 1957 года.

торой степени работу других постоянных комиссий, пыталась играть роль коллегиального специалиста по вопросам законодательства. Учитывая это, Сейм нового созыва в марте 1957 г. упразднил комиссию законодательных предположений.

Опыт работы постоянных комиссий Сейма созыва 1957 г. по обсуждению законопроектов свидетельствует о дальнейшей активизации их деятельности.

Первая сессия Сейма нового созыва приняла 25 законов, которые являются последовательным проведением в жизнь постановлений VIII и IX Пленумов ПОРП. Большая работа в этом направлении была проделана постоянными комиссиями, которые тщательно обсуждали представленные правительством законопроекты, вносили в них поправки и дополнения¹⁾.

Так, комиссия просвещения и науки обсуждала законопроект о реформе школьной администрации, предусматривающий изъятие школьной администрации из ведения народных советов и подчинение ее министерству просвещения и подотчетным ему органам²⁾.

Комиссия внутренних дел обсуждала законопроект об изменении закона о реформе административно-территориального деления сельской местности и создании сельских народных советов³⁾.

Этот закон, сохраняя в основном правильное административное деление ПНР, произведенное в 1954 г., имеет своей целью исправить допущенные при этом некоторые ошибки и, в частности, объединить некоторые слабые и нежизнеспособные общины⁴⁾ и расширить полномочия воеводских народных советов в решении вопросов об изменении границ общин.

Комиссия юстиции рассматривала законопроект об изменении закона об организации общих судов, предусматривающий, в частности, создание для воеводства единого суда; в отношении судей, не имеющих юридического образования, комиссия внесла предложение получить его в течение определенного времени под страхом увольнения со службы⁵⁾.

Все перечисленные законопроекты относятся к сфере деятельности определенной постоянной комиссии. Но имеются такие законопроекты, которые относятся к компетенции нескольких постоянных комиссий. Новый регламент, учитывая опыт деятельности комиссии Сейма созыва 1952 г., предусматривает возможность проведения совместных заседаний комиссий. Совместные заседания дают возможность более тщательно обсудить данный законопроект и внести в него соответствующие дополнения и изменения.

Так, законопроект о борьбе со спекуляцией и охране интересов покупателей в товарообороте явился предметом совместных обсуждений комиссий юстиции, внутренней торговли и внутренних дел с участием представителей Генеральной прокуратуры, объединения польских юристов и главного коменданта гражданской милиции. Этот законопроект был подвергнут тщательному обсуждению. Отдельные его формулировки (о субъекте преступления и др.) вызвали возражения членов комиссий. После

¹⁾ См. «А. Гвиждж. Пять месяцев нового Сейма, «Трибуна люду» от 14 июля 1957 года.

²⁾ См. «Трибуна люду» от 9 мая 1957 года.

³⁾ См. «Трибуна люду» от 19 марта 1957 года.

⁴⁾ См. В. Гомулка. Узловые проблемы политики партии. «Коммунист» № 7, 1957 г., стр. 57.

⁵⁾ См. «Трибуна люду» от 19 мая 1957 года.

внесения соответствующих изменений законопроект с поправками комиссий был представлен на утверждение Сейму¹⁾.

Такое активное участие постоянных комиссий в разработке законопроектов способствует поднятию авторитета Сейма в области законодательства, выполнению им своих конституционных функций.

Постоянные комиссии Сейма принимают активное участие в **разработке проектов указов и постановлений Государственного Совета, постановлений Совета Министров, распоряжений и приказов министров.** Это новая форма деятельности комиссий. Она начала практиковаться по предложению депутатов с 1956 года.

В связи с этим предложением депутатов, которое нашло полную поддержку со стороны правительства, Председатель Совета Министров в своем письме на имя маршала Сейма сообщал, что Совет Министров рекомендует Государственному Совету передавать на обсуждение соответствующих постоянных комиссий все те проекты указов, которые имеют большое общественное значение, либо касаются широкого круга населения или местных органов²⁾.

В 1956 году на заседаниях упраздненной ныне комиссии законодательных предположений обсуждались проекты указов Государственного Совета о создании института общественных инспекторов и некоторые другие, касающиеся изменений в руководстве народным хозяйством ПНР. В свою очередь комиссия сельского хозяйства и пищевой промышленности, образованная Сеймом созыва 1957 г., рассматривала на своем заседании проект постановления Совета Министров о порядке закупки зерновых и картофеля с урожая 1957 г.³⁾.

Практическая деятельность постоянных комиссий в этой области показывает, что порядок обсуждения проектов указов, правительственных постановлений и пр. ничем по существу не отличается от установившегося порядка рассмотрения законопроектов.

Важное место в работе постоянных комиссий Сейма занимает **рассмотрение указов Государственного Совета, подлежащих утверждению Сеймом.**

Согласно ст. 24 п. 4 Конституции ПНР Государственному Совету предоставлено право издавать указы, имеющие силу закона. Эти указы должны представляться на ближайшую сессию Сейма для утверждения.

В предыдущие годы Государственный Совет довольно широко использовал право издания указов, что приводило на практике к некоторому умалению роли Сейма. Так, до VIII сессии Сейма (апрель 1956 года) большая часть нормотворческой деятельности осуществлялась путем издания указов. Достаточно сказать, что за три с половиной года своей деятельности (с 1952 до 1956 г.) Государственный Совет издал 150 указов⁴⁾, регулировавших наряду с законами политическую, культурную и экономическую жизнь республики. Как отмечалось на страницах польской периодической печати, издание некоторых указов, регулировавших определенный круг вопросов, не вызывалось срочной необходимостью, эти вопросы могли бы с большей эффективностью решаться законами, принятыми Сеймом.

В настоящее время практика издания указов Государственного Совета значительно ограничена. Основные вопросы политической и хозяй-

1) См. «Трибуна люду» от 21, 22, 26 мая 1957 г.

2) См. «Трибуна люду» от 23 августа 1956 года.

3) См. «Трибуна люду» от 10, 11 апреля 1957 года.

4) См. «Глос працы» от 18 апреля 1956 года.

ственной жизни страны разрешаются ныне не указами Государственного Совета, а законами, принятыми Сеймом.

В деле повышения роли Сейма большое значение имеет также утверждение указов, посредством чего Сейм осуществляет контроль над нормотворческой деятельностью Государственного Совета.

До 1957 года, когда был избран новый состав Сейма, все указы Государственного Совета, представляемые на утверждение Сейма, передавались для дачи соответствующих заключений комиссии законодательных предположений.

В соответствии с регламентом Сейма прежнего созыва¹⁾ Сейм имел право либо утвердить, либо отказать в утверждении представляемых Государственным Советом указов, но не мог изменять их содержание. Такая нечеткая формулировка регламента приводила к тому, что во избежание отказа Сейма в утверждении указа комиссия законодательных предположений вообще не вносила в него даже частичных изменений, не затрагивающих существа указа.

По действовавшему тогда правилу указ мог быть изменен Сеймом путем принятия нового закона, вносящего изменения в указ. В этом направлении и проводилась практическая деятельность комиссии законодательных предположений. Так, накануне открытия IX сессии Сейма комиссия законодательных предположений рассматривала, в частности, указ Государственного Совета от 16 мая 1956 года об изменении имен и фамилий. Отдельные формулировки этого указа вызвали серьезные возражения комиссии. Считая указ несовершенным, комиссия приняла постановление рекомендовать Сейму отказать в утверждении данного указа. Однако впоследствии, уже в ходе работы IX сессии Сейма, комиссия законодательных предположений, принимая во внимание то, что министерство внутренних дел подготавливает изменения тех положений указа, которые вызвали сомнение членов комиссии, рекомендовала Сейму отложить вопрос об утверждении указа до ноябрьской сессии²⁾.

При рассмотрении указа об актах гражданского состояния комиссия законодательных предположений также первоначально высказалась против утверждения этого указа. Однако после долгих прений комиссия решила рекомендовать Сейму утвердить указ и одновременно создала подкомиссию для разработки новеллы к указу.

Новый регламент Сейма, принятый в 1957 году, устранил этот пробел в порядке утверждения указов Государственного Совета. Он предоставляет право Сейму не только в целом решать вопрос об утверждении указов, но и вносить в них те или иные поправки.

Руководствуясь этим новым регламентом, комиссия труда и социального обеспечения, например, при рассмотрении указов, касающихся пенсионного обеспечения работников транспорта и их семей и пенсионных удостоверений для работников стекольной промышленности, переданных ей для дачи заключения, приняла решение рекомендовать их для утверждения Сейму. Одновременно комиссия представила Сейму законопроект об изменении некоторых статей указов, предусматривающий упрощенный порядок оформления пенсионных документов³⁾. Принятие Сеймом новеллы к указам является одновременно и их утверждением.

В связи с упразднением комиссии законодательных предположений

¹⁾ См. сборник «Конституция и основные законодательные акты Польской Народной Республики». Варшава, 1952, стр. 241 (на польском языке).

²⁾ См. «Трибуна люду» от 12 сентября 1956 года.

³⁾ См. «Трибуна люду» от 13 апреля 1957 года.

ее функции по рассмотрению указов Государственного Совета, представляемых на утверждение Сейма, переданы сейчас соответствующим постоянным комиссиям. Так, указ об изменении некоторых статей уголовного кодекса Войска польского, подлежащий утверждению Сеймом, обсуждался в 1957 году на заседании комиссии юстиции, ряд указов обсуждались комиссией внутренних дел и т. п.¹⁾

В соответствии со статьями 19 п. 2 и 32 п. 6 Конституции ПНР в компетенцию Сейма входит утверждение народнохозяйственных планов развития Польской Народной Республики, государственного бюджета и отчета правительства об его исполнении. Основную работу по предварительному рассмотрению проектов народнохозяйственных планов, государственного бюджета и отчета правительства об его исполнении осуществляет постоянная комиссия народнохозяйственного плана, бюджета и финансов.

После первого чтения представленных на утверждение Сейма проектов постановлений о народнохозяйственном плане на 1957 г. и о пятилетнем плане развития ПНР на 1956—1960 гг., а также законопроекта о государственном бюджете на 1957 г. эти акты, в соответствии с регламентом Сейма, были переданы комиссии народнохозяйственного плана, бюджета и финансов.

На пленарном заседании этой комиссии с участием президиумов и представителей всех постоянных комиссий был установлен порядок рассмотрения указанных выше актов. Комиссия, в частности, приняла постановление о передаче отдельных разделов бюджета и народнохозяйственного плана на обсуждение соответствующих комиссий. Она вместе с тем установила срок окончания работы и представления ей всеми постоянными комиссиями предложений и замечаний по бюджету и народнохозяйственному плану.

Комиссия народнохозяйственного плана, бюджета и финансов рассматривает как отдельные разделы, так и проект государственного бюджета в целом. При обсуждении, например, проекта бюджета народных советов на 1957 г. комиссия вынесла ряд предложений, направленных на дальнейшее укрепление самостоятельности местных органов власти. С этой именно целью она предложила подчинить народным советам некоторые отрасли промышленности, производящие продукцию для нужд своей территории, а также увеличить расходы местных народных советов на 630 млн. злотых²⁾.

Вместе с тем комиссия обратилась к правительству с предложением заранее разрабатывать проект бюджета и народнохозяйственного плана и представлять их на утверждение Сейма в конце текущего на будущий год³⁾.

Комиссия рассматривает общие положения проекта пятилетнего плана: главное направление развития народного хозяйства, предусмотренного планом, распределение национального дохода, вопросы капиталовложений и т. п. Она обсуждает также соответствующие разделы плана, связанные с развитием хозяйства и культуры воеводств.

Что касается всех других постоянных комиссий, то их деятельность, связанную с рассмотрением проектов народнохозяйственных планов, государственного бюджета и отчета об его исполнении, необходимо рас-

1) См. «Трибуна людю» от 8 и 9 марта 1957 года.

2) См. «Трибуна людю» от 5 апреля 1957 года.

3) См. «Трибуна людю» от 7 апреля 1957 года.

сма­три­вать в тес­ной свя­зи с дея­тель­но­стью комис­сии на­род­но­хо­зяй­ствен­но­го пла­на, бюд­же­та и фи­нан­сов. Каж­дая комис­сия об­суж­да­ет со­от­вет­ст­вую­щие раз­де­лы про­ек­тов на­род­но­хо­зяй­ствен­но­го пла­на и го­су­дар­ст­вен­но­го бюд­же­та, от­но­ся­щие­ся к кон­тро­ли­ру­е­мым ею ми­ни­стер­ствам, уп­рав­ле­ни­ям и комис­сиям. При этом комис­сия на­род­но­хо­зяй­ствен­но­го пла­на, бюд­же­та и фи­нан­сов яв­ля­ет­ся ру­ко­во­дя­щим для всех дру­гих комис­сий ор­га­ном. Она при­ни­ма­ет пред­ло­же­ния и по­же­ла­ния от дру­гих по­сто­ян­ных комис­сий и об­суж­да­ет их на пленарном за­се­да­нии.

Со­вер­шен­но оче­вид­но, что по­сто­ян­ные комис­сии не ог­ра­ни­чи­ва­ют­ся толь­ко об­суж­де­ни­ем про­ек­тов на­род­но­хо­зяй­ствен­ных пла­нов, го­су­дар­ст­вен­но­го бюд­же­та и от­че­та об его ис­пол­не­нии. Они пред­варитель­но об­суж­да­ют и ряд дру­гих во­про­сов, свя­зан­ных с дея­тель­но­стью кон­тро­ли­ру­е­мых ими ми­ни­стерств, уп­рав­ле­ний и комис­сий.

Де­я­тель­ность по­сто­ян­ных комис­сий по пред­варитель­но­му об­суж­де­нию про­ек­тов на­род­но­хо­зяй­ствен­ных пла­нов и го­су­дар­ст­вен­но­го бюд­же­та ха­рак­те­ри­зу­ет­ся од­ним и тем же со­дер­жа­ни­ем.

Так, комис­сия сель­ско­го хо­зяй­ства и пи­ще­вой про­мыш­лен­но­сти рас­сма­три­ва­ла со­от­вет­ст­вую­щие раз­де­лы на­род­но­хо­зяй­ствен­но­го пла­на и бюд­же­та на 1957 год для ми­ни­стер­ства сель­ско­го хо­зяй­ства, за­го­то­вок и пи­ще­вой про­мыш­лен­но­сти. В ре­зуль­та­те ши­ро­ко­го и всес­торон­не­го об­суж­де­ния эта комис­сия в­не­сла пред­ло­же­ния об уве­ли­че­нии бюд­же­та ми­ни­стер­ства сель­ско­го хо­зяй­ства на 30—37 млн. злотых, о не­об­хо­ди­мо­сти спе­ци­аль­ных ассиг­но­ваний на под­дер­жку хо­зяй­ствен­ной дея­тель­но­сти доб­ро­воль­ной кре­стьян­ской ор­га­ни­за­ции, о вы­де­ле­нии до­та­ций на де­фи­цит­ные сель­ско­хо­зяй­ствен­ные из­де­лия, име­ю­щие важ­ное зна­че­ние для по­вы­ше­ния сель­ско­хо­зяй­ствен­ных зна­ний.

При об­суж­де­нии бюд­же­та го­су­дар­ст­вен­ных сель­ских хо­зяйств комис­сия об­ра­ти­ла вни­ма­ние ми­ни­стер­ства сель­ско­го хо­зяй­ства на то, что су­ще­ст­ву­ют боль­шие воз­мож­но­сти умень­ше­ния де­фи­цита го­су­дар­ст­вен­ных сель­ских хо­зяйств пу­тем вве­де­ния хо­зяй­ствен­но­го рас­че­та¹⁾.

Комис­сия пол­но­стью под­дер­жа­ла правитель­ст­вен­ный за­ко­но­про­ект о сли­янии ми­ни­стер­ства за­го­то­вок с ми­ни­стер­ством пи­ще­вой про­мыш­лен­но­сти. В дис­кус­сии по это­му во­про­су при­нял участие 16 де­пу­та­тов, ко­то­рые под­чер­ки­ва­ли, что ап­па­рат за­го­то­вок чрез­мер­но раз­бух и его не­об­хо­ди­мо со­вер­шен­ст­во­вать. Де­пу­та­ты в­не­сли ряд пред­ло­же­ний по упроще­нию струк­ту­ры ап­па­рата за­го­то­вок²⁾.

В цен­тре вни­ма­ния комис­сии сель­ско­го хо­зяй­ства и пи­ще­вой про­мыш­лен­но­сти на­хо­ди­лись во­про­сы, свя­зан­ные с раз­ви­ти­ем сель­ско­го хо­зяй­ства. Комис­сия уде­ли­ла боль­шое вни­ма­ние об­суж­де­нию на­ме­чен­ных пяти­лет­ним пла­ном ме­ро­прия­тий, пред­ус­ма­три­ва­ю­щих рост сель­ско­хо­зяй­ствен­ной про­дук­ции на 24,5 про­цен­та. Она об­суж­да­ла так­же со­сто­я­ние ме­ли­о­ра­ции в стра­не и ме­ро­прия­тия в этой об­ла­сти, на­ме­чен­ные на­род­но­хо­зяй­ствен­ным пла­ном.

В ре­зуль­та­те тща­тель­но­го об­суж­де­ния на­род­но­хо­зяй­ствен­но­го пла­на и бюд­же­та на 1957 г. комис­сия сель­ско­го хо­зяй­ства и пи­ще­вой про­мыш­лен­но­сти в­не­сла на пленарное за­се­да­ние комис­сии на­род­но­хо­зяй­ствен­но­го пла­на, бюд­же­та и фи­нан­сов про­ект ре­зо­лю­ции, при­зы­ва­ю­щий правитель­ство пе­ре­смот­реть чрез­мер­ные пла­ны по­руб­ки лесов и раз­ра­бо­тать та­кую про­грам­му дея­тель­но­сти в этой об­ла­сти на бли­жай­шие го­ды, что­бы при­вес­ти раз­ме­ры за­го­то­вок дре­ве­си­ны к уров­ню, со­от­вет­ст­вую­ще­му

1) См. «Трибуна люду» от 29 марта 1957 года.

2) См. «Трибуна люду» от 22 марта 1957 года.

экономическим и природным условиям страны, в то же время в проекте резолюции рекомендовалось правительству ускорить производство заменителей дерева в строительстве, железнодорожном деле и т. п.

В связи с постановкой этого вопроса и принятием комиссией сельского хозяйства и пищевой промышленности указанных рекомендаций председатель комиссии планирования заявил, что экспорт древесины из Польши будет постепенно до 1960 г. ликвидирован¹⁾.

В свою очередь комиссия тяжелой, химической и горной промышленности рассматривала соответствующие разделы проектов народнохозяйственного плана и государственного бюджета для министерств горной промышленности, топлива и энергетики, металлургии и машиностроения, химической промышленности.

При рассмотрении, в частности, бюджета и плана министерства горной промышленности, топлива и энергетики депутаты внесли предложение об увеличении в плане на 1957 год жилищного строительства, финансирования и строительных материалов для индивидуального строительства²⁾.

Депутаты критиковали также работу министерства химической промышленности, указывая на медлительность ввода в эксплуатацию отдельных объектов и на недостаточность снабжения населения лекарствами. В результате этой критики руководство министерства химической промышленности приняло меры к обеспечению своевременного ввода в эксплуатацию отдельных объектов, снабжения лекарствами и их качества³⁾.

Комиссия тяжелой, химической и горной промышленности, равно как и другие постоянные комиссии Сейма, практикует выезды на места. Так, специальная группа комиссии выезжала в г. Катовицы для ознакомления с состоянием и перспективами развития угольной промышленности⁴⁾.

Таковыми же чертами характеризуется деятельность и других постоянных комиссий в этой области. Все постоянные комиссии приняли самое активное участие в обсуждении проектов народнохозяйственного плана и бюджета на 1957 г. В течение шести недель длилось обсуждение этих актов, состоялось 106 заседаний постоянных комиссий, на которых было внесено свыше 105 предложений об изменении правительственных проектов бюджета и плана, а также много предложений и пожеланий в адрес отдельных министерств⁵⁾.

Предложения и пожелания, вносимые комиссиями в проекты бюджета и плана, передаются на рассмотрение пленарного заседания комиссии народнохозяйственного плана, бюджета и финансов, которая обобщает их, консультируется с правительством и в зависимости от важности предложений и наличия финансовых средств включает эти предложения в свой содоклад или же отвергает их как необоснованные или невыполнимые в данный момент.

Так, постоянные комиссии внесли предложение об увеличении расходной части государственного бюджета на 2,880 млн. злотых. Учитывая, однако, экономическое положение страны, комиссия народнохозяйственного плана, бюджета и финансов приняла предложение об увеличении

1) См. «Трибуна людю» от 1 апреля 1957 года.

2) См. «Трибуна людю» от 29 марта 1957 года.

3) См. «Трибуна людю» от 11 мая 1957 года.

4) См. «Трибуна людю» от 16 июля 1957 года.

5) См. «Трибуна людю» от 25 апреля 1957 года.

бюджетных расходов только на 1.094.037 тыс. злотых.

По этим же причинам она не могла принять предложение комиссии просвещения и науки о сокращении рабочего дня для учителей основных и средних школ, ибо это увеличило бы бюджетные расходы в 1957 году на 187 млн. злотых¹⁾.

Комиссия народнохозяйственного плана, бюджета и финансов принимает постановление о выступлении на пленарном заседании Сейма с предложением о принятии проектов народнохозяйственного плана и бюджета с внесенными ею поправками и назначает докладчика. Сейм утверждает проект народнохозяйственного плана и бюджета с поправками комиссии.

Порядок обсуждения проекта пятилетнего плана развития народного хозяйства на 1956—1960 гг. такой же, как и проектов народнохозяйственного плана и бюджета на текущий год. Все постоянные комиссии принимают участие в обсуждении соответствующих разделов проекта пятилетнего плана, вносят свои предложения и замечания комиссии народнохозяйственного плана, бюджета и финансов, которые согласуются на совместном заседании Совета Министров и представителей Сейма, после чего принимается окончательная его редакция²⁾.

Таким образом, отличительной чертой обсуждения проектов государственного бюджета и планов развития ПНР является то, что в этом обсуждении наряду с комиссией народнохозяйственного плана, бюджета и финансов принимают активное участие и все другие постоянные комиссии Сейма, а также местные органы государственной власти и профессиональные союзы.

Постоянные комиссии Сейма систематически заслушивают отчеты о работе соответствующих министерств и ведомств. Эта форма деятельности комиссий способствует усилению контроля с их стороны и Сейма в целом за повседневной работой центральных отраслевых органов государственного управления.

Обсуждая отчеты руководителей соответствующих государственных органов, непосредственно подчиненных Сейму, постоянные комиссии принимают конкретные постановления. В этих постановлениях, основанных на предложениях депутатов—членов комиссий, вскрываются недостатки в деятельности государственного аппарата и вместе с тем вносятся конкретные предложения по их устранению³⁾.

В прошлом, однако, как отдельные министры, так и само правительство, не всегда внимательно относились к предложениям и пожеланиям постоянных комиссий, не учитывали критические замечания депутатов. Поэтому Президиум Совета Министров ПНР принял 31 марта 1956 года специальное постановление о порядке рассмотрения постановлений и пожеланий комиссий⁴⁾, в котором обращается особое внимание на необходимость более внимательного отношения высших органов государственного управления к постановлениям и пожеланиям постоянных комиссий Сейма. Постановление возлагает на соответствующих заместителей Председателя Совета Министров обязанность уведомлять маршала Сейма в течение двух—трех недель с момента получения правительством постановления или пожелания комиссии о способе их разрешения. В случае

1) См. «Трибуна людю» от 25 апреля 1957 года.

2) См. «Трибуна людю» от 28, 29 июня, 4, 7 июля 1957 года.

3) См. например, «Трибуна людю» от 13 июля, 21, 24 ноября, 5 декабря 1955 года, 9 июня 1956 г. и 1 июня 1957 г.

4) См. «Глос працы» от 12 апреля 1956 года.

невозможности исполнения постановления или пожелания комиссии соответствующий заместитель Председателя Совета Министров должен разъяснить маршалу Сейма причины такого положения и одновременно сообщить об этом Председателю Совета Министров. Отдельные министры обязаны систематически информировать соответствующие комиссии на их заседаниях о тех мерах, которые приняты для проведения в жизнь их постановлений и пожеланий.

Постановления и пожелания комиссий передаются маршалом Сейма для рассмотрения и реализации Председателю Совета Министров, который направляет их соответствующему заместителю Председателя Совета Министров, а последний — соответствующему министру.

В этой связи нельзя не отметить, что такой порядок передачи постановлений и пожеланий содержит некоторые отрицательные черты. Дело в том, что в силу этого порядка предложения комиссий, адресованные соответствующему министерству, проходят ряд инстанций, что затрудняет прямой и непосредственный контакт с министерством. Поэтому заслуживает полной поддержки предложение постоянной комиссии товарооборота, образованной Сеймом созыва 1952 г. о непосредственном сотрудничестве с министерствами во избежание медлительности путешествия постановлений и предложений комиссии, передаваемых министерству через известные инстанции¹⁾. Проведение в жизнь этого предложения увеличило бы эффективность постановлений и пожеланий постоянных комиссий.

В последнее время постановления и пожелания постоянных комиссий Сейма учитываются в практической деятельности правительства и Государственного Совета.

Так, например, правительство, рассмотрев предложения комиссии сельского хозяйства, преобразованной ныне в комиссию сельского хозяйства и пищевой промышленности, признало большинство из них правильными и приняло соответствующие меры для их реализации. Некоторые предложения этой комиссии были учтены правительством при издании постановления об улучшении качества сельскохозяйственных машин, а другие ее предложения были переданы для реализации отдельным министерствам и главным образом министерству сельского хозяйства²⁾.

Постоянные комиссии заслушивают на своих заседаниях информации представителей Государственного Совета и правительства о ходе реализации постановлений и пожеланий комиссий. Так, комиссия администрации и юстиции Сейма созыва 1952 г. рассматривала в 1955 г. вопрос о жалобах трудящихся. Комиссия приняла по этому вопросу ряд предложений, направленных на более тщательное отношение к жалобам и заявлениям трудящихся. Учитывая предложения комиссии, Государственный Совет разработал в августе 1956 года инструкцию, в которой народные советы, в частности, обязываются тщательно контролировать деятельность бюро жалоб и заявлений. Эта же комиссия заслушала отчет о реализации принятого ею в декабре 1955 года постановления об укреплении сельских народных советов, а также письменный отчет Председателя Совета Министров о работе правительства, направленной на уменьшение управленческого аппарата. Как сообщил Председатель Совета Министров, Государственный Совет, по предложению правительства, при-

¹⁾ См. «Трибуна люду» от 31 июля 1956 года.

²⁾ См. «Трибуна люду» от 2 июня 1956 года.

нял указы о слиянии некоторых министерств и ликвидации государственной штатной комиссии¹⁾. Все сказанное выше свидетельствует о том, что в настоящее время предложения постоянных комиссий, содержащиеся в их постановлениях, оказывают большое воздействие на улучшение работы государственного аппарата. Но обладая огромной силой морального воздействия, принимаемые комиссиями постановления не имеют юридической силы. Постоянные комиссии не могут давать непосредственных указаний органам государственной власти и управления; они не могут подменять собой Сейм. Постановления комиссий носят характер рекомендаций, обращенных к органам государственной власти и управления.

В числе многочисленных постоянных комиссий Сейма особого внимания заслуживает комиссия иностранных дел. Образование этой комиссии свидетельствует о том, какое важное значение придает ПНР вопросам взаимоотношения с иностранными государствами.

Комиссия иностранных дел, также как и все другие комиссии, является вспомогательным органом Сейма при решении вопросов внешней политики. Деятельность этой комиссии отличается от деятельности других постоянных комиссий спецификой рассматриваемых ею вопросов. Комиссия иностранных дел помогает Сейму в деле осуществления внешних связей ПНР со странами социалистического лагеря, а также с капиталистическими государствами.

Деятельность комиссии по иностранным делам можно определить следующим образом: она помогает Сейму в осуществлении контроля за проводимой правительством ПНР внешней политикой, предварительно рассматривает законопроекты и декларации по вопросам международных отношений, вносимые в Сейм и передаваемые на ее рассмотрение; разрабатывает законопроекты по поручению Сейма, Президиума Сейма, правительства или по собственной инициативе; обсуждает проект бюджета для министерства иностранных дел, а также отчет об его исполнении; обсуждает доклады о деятельности МИДа о повышении квалификации его работников, способных выполнять ответственные задачи; обсуждает деятельность польской группы межпарламентского Союза и отчеты делегации Сейма ПНР о поездках в иностранные государства, а также содействует организации обмена парламентскими делегациями и т. п.

ПНР — активный участник Варшавского договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи. Восемь европейских социалистических государств поставили перед собой задачу — обеспечить безопасность и сохранить мир в Европе перед лицом возрождающегося германского милитаризма. Жизнь полностью подтвердила необходимость заключения Варшавского договора, его огромное значение в деле борьбы за безопасность и поддержание мира во всем мире. Варшавский договор является мощной преградой на пути империалистической агрессии. Он имеет большое значение для укрепления дружественных взаимоотношений между странами социалистического лагеря. Об этом со всей силой подчеркивается в декларации правительства Союза ССР от 30 октября 1956 года «Об основах развития и дальнейшего укрепления дружбы и сотрудничества между Советским Союзом и другими социалистическими странами». В декларации указывается, что взаимоотношения между странами социалистического лагеря строятся на принципах полного равноправия, ува-

¹⁾ См. «Трибуна люду» от 17 и 18 августа 1956 года.

жения территориальной целостности, государственной независимости и суверенитета, невмешательства во внутренние дела друг друга¹⁾.

В процессе установления новых взаимоотношений между социалистическими странами было немало трудностей, нерешенных задач и прямых ошибок, которые умаляли принцип равноправия в отношениях между социалистическими государствами. XX съезд КПСС со всей решимостью осудил эти нарушения и ошибки и поставил задачу последовательного осуществления Советским Союзом во взаимоотношениях с другими социалистическими странами ленинских принципов равноправия народов. Советское правительство последовательно проводит в жизнь исторические решения XX съезда КПСС, направленные на дальнейшее укрепление дружбы и сотрудничества между социалистическими странами на незыблемой основе соблюдения суверенитета каждого социалистического государства. Эти принципы нашли свое подтверждение, в частности, во время переговоров между ЦК КПСС и Советским правительством, с одной стороны, и ЦК ПОРП и Польским правительством, с другой.

В ходе этих переговоров особое внимание было обращено на дальнейшее развитие и укрепление дружбы и сотрудничества между народами Советского Союза и Польской Народной Республики. Вместе с тем были обсуждены вопросы, связанные с временным пребыванием советских войск на территории Польши.

Правительства Советского Союза и Польши пришли к единодушному мнению, что временное нахождение советских войск на территории Польши является целесообразным для защиты безопасности западных границ Польши и мира в Европе. Временное нахождение советских войск на территории Польши не затрагивает суверенитет Польши и не может вести к их вмешательству в ее внутренние дела²⁾.

В осуществлении контроля за миролюбивой внешней политикой ПНР активная роль принадлежит комиссии иностранных дел. На заседании этой комиссии обсуждался Варшавский договор, подлежащий ратификации Сеймом. Комиссия иностранных дел единогласно приняла постановление вынести этот договор на сессию Сейма на предмет его ратификации³⁾. На VIII сессии Сейма, состоявшейся 19 мая 1955 г., наряду с докладом Председателя Совета Министров о ратификации договора, с докладом выступил председатель комиссии по иностранным делам, который подчеркнул значение этого договора для защиты национального суверенитета и безопасности народов и от имени комиссии внес предложение о ратификации его Сеймом⁴⁾. Сейм единодушно ратифицировал Варшавский договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи.

Польская Народная Республика, равно как и все страны социалистического лагеря и другие миролюбивые государства, ведет активную борьбу за сохранение и укрепление мира и предотвращение новой войны. В современных международных условиях, как отмечается в резолюции XX съезда КПСС, создались реальные возможности для того, чтобы не дать агрессивным силам империализма бросить народы в новые войны, которые при нынешнем уровне военной техники принесли бы народам неисчислимые бедствия и разрушения. В настоящее время имеется могучий социалистический лагерь, в лице которого миролюбивые силы имеют

1) См. «Правда» от 31 октября 1956 года.

2) См. «Правда» от 19 ноября 1956 года.

3) См. «Трибуна люду» от 19 мая 1955 года.

4) См. «Трибуна люду» от 20 мая 1955 года.

не только моральные, но и материальные средства для предотвращения агрессии.

Следуя примеру Советского Союза, сократившего свои вооруженные силы и тем самым внесшего существенный вклад в дело ослабления международной напряженности, правительство ПНР также предприняло в этом отношении ряд конкретных мер, сократив свои вооруженные силы в течение 1955—1957 гг. на 141.500 человек.

Польская Народная Республика активно откликнулась на обращение Верховного Совета СССР к парламентам всех стран о разоружении. На совместном заседании комиссии по иностранным делам и польской группы межпарламентского Союза было рассмотрено обращение Верховного Совета СССР и принята декларация (ответ) Сейма, в которой поддерживается советская инициатива о разоружении. Ответ Сейма ПНР на обращение Верховного Совета СССР к парламентам всех стран о разоружении был предметом обсуждения IX сессии Сейма.

Выступая на IX сессии Сейма, вице-маршал от имени комиссии по иностранным делам подчеркнул, что проблема разоружения является ныне основной проблемой в борьбе за предотвращение человечества от угрозы войн.

Некоторые западные государства, как указывал далее вице-маршал, расходуют на вооружение огромные суммы, ложащиеся тяжким бременем на граждан. В Германской федеративной республике, например, создается армия, принят закон о всеобщей военной службе, запрещена деятельность Коммунистической партии. В этой обстановке огромную роль в деле предотвращения войны сыграет ответ Сейма на обращение Верховного Совета СССР, он послужит делу мира. Вице-маршал внес предложение об утверждении Сеймом ответа на обращение Верховного Совета СССР.

В ответе Сейма выражается солидарность и горячая поддержка обращения Верховного Совета СССР к парламентам всех стран о разоружении, подчеркивается, что огромную роль в сокращении вооруженных сил и запрещении оружия массового уничтожения играют парламенты, что народы мира не хотят войны, что ПНР уже сократила свои вооруженные силы, уменьшила расходы на содержание вооруженных сил. Сейм призывает парламенты сократить свои вооруженные силы и расходы на их содержание, а освободившиеся финансовые средства использовать для поднятия благосостояния народов своих стран¹⁾.

* * *

Постоянные комиссии Сейма образуются обычно по отраслевому принципу. Исключением из этого общего правила является мандатная комиссия, отличающаяся от других комиссий спецификой своих функций и особенностями работы.

Основная задача мандатной комиссии, образованной Сеймом предыдущего (1952 года) созыва состояла в том, чтобы проверить на основании избирательной документации, представленной Государственной избирательной комиссией, правильность избрания депутатов и заместителей депутатов и внести свой отчет по результатам проверки на утверждение Сейма.

После того, как отчет мандатной комиссии был утвержден Сеймом на первой же его сессии она прекратила свою деятельность. Это значит, что мандатная комиссия ранее являлась временной комиссией, она вы-

¹⁾ См. «Глос працы» от 11 сентября 1956 года.

полняла свои функции только один раз на протяжении всего срока полномочий Сейма данного созыва.

Временный характер мандатной комиссии, образованной Сеймом предыдущего созыва, объясняется тем, что польское государственное право предусматривало ранее институт заместителей депутатов, которые становились депутатами в том случае, если депутатский мандат, в силу указанных в положении о выборах в Сейм 1952 г. причин (смерти депутата, отказа от мандата, утери права на избрание, отзыва депутата избирателями) потерял свою силу. Дополнительные выборы на место выбывшего депутата не производились. Следовательно, не было необходимости и в проверке полномочий вновь избранных депутатов. Депутатом становился первый по списку заместитель депутата по данному избирательному округу, полномочия которого проверены мандатной комиссией вместе с проверкой полномочий всех депутатов.

Подтверждением того факта, что мандатная комиссия являлась временной служит практическая деятельность Сейма созыва 1952 года. Ряд депутатов, в силу указанных в законе причин, были из состава Сейма и на их место вступили заместители депутатов. Мандатная комиссия не проверяла правильность избрания заместителей депутатов, вступивших на место выбывших депутатов, ибо их полномочия были утверждены еще на первой сессии Сейма. Единственное требование к вновь получившим депутатские мандаты состояло в том, что бы прежние заместители депутатов, вступая на место выбывших депутатов, приносили депутатскую присягу¹⁾.

Х сессия Сейма приняла в октябре 1956 года новое положение о выборах в Сейм²⁾, которое упразднило институт заместителей депутатов как неоправдавший себя. Это положение предусматривает назначение дополнительных выборов в случае отзыва депутата избирателями, и если в результате погашения депутатского мандата количество свободных депутатских мандатов в данном избирательном округе составляет не менее одной трети и до истечения срока полномочий Сейма остается не менее 6 месяцев. Поскольку новое положение о выборах в Сейм предусматривает возможность назначения дополнительных выборов в течение срока полномочий Сейма данного созыва, то необходима и проверка полномочий вновь избранных депутатов. Поэтому мандатно-регламентная комиссия, образованная Сеймом созыва 1957 года, является постоянной; она будет функционировать на протяжении всего срока полномочий Сейма, а не только в период первой сессии, как это имело место в Сейме созыва 1952 года.

По новому регламенту значительно расширены полномочия мандатно-регламентной комиссии. Она не только проверяет правильность избранных депутатов, но и рассматривает, по предложению Президиума Сейма, дела депутатов, которые не выполняют своих обязанностей, либо выполняют их способом, недостойным депутатской чести. Мандатно-регламентная комиссия предварительно рассматривает вопрос об уголовной судебной ответственности депутатов и передает его на пленарное заседание Сейма.

* * *

Наряду с постоянными комиссиями Сейма ПНР могут создаваться

¹⁾ См. «Трибуна люду» от 19 декабря 1953 г., 25 сентября 1954 г., 18 марта 1955 г. и 26 апреля 1956 года.

²⁾ См. С. Розмарин. Изменения в избирательном праве Польской Народной Республики, журнал «Государство и право», 1956 г., № 12 (на польском языке).

также временные комиссии. Эти комиссии образуются Сеймом для решения определенных задач, возникших в процессе его деятельности. Порядок образования временных комиссий таков же как и постоянных. Они избираются Сеймом, как правило, простым большинством голосов. Сейм определяет их количественный и персональный состав.

Практическая деятельность Сейма знает следующие временные комиссии: конституционную комиссию для подготовки проекта Конституции ПНР, комиссию по разработке регламента Сейма, комиссию по разработке положения о выборах в Сейм ПНР 1952 г., сеймовую комиссию для предварительного рассмотрения законопроектов об изменении ст. 34 п. 1 Конституции, комиссию для рассмотрения изменений в положении о выборах в Сейм 1952 г. и комиссию для разработки закона об отзыве депутатов.

Первая сессия Сейма созыва 1957 г. образовала чрезвычайную комиссию для разработки законопроекта о Верховной контрольной палате¹⁾, которая, в соответствии с постановлением VIII пленума ЦК ПОРП, должна способствовать усилению конституционных прав всестороннего контроля Сейма за работой правительства.

В соответствии со ст. 21 Конституции ПНР Сейм может назначить комиссию для расследования определенного дела и установить полномочия и порядок ее деятельности.

Временные комиссии образуются для подготовки законопроектов (в том числе и для подготовки проекта основного закона) или же для предварительного рассмотрения законопроектов, вносимых Государственным Советом или правительством на рассмотрение Сейма. В постановлениях Сейма об образовании временных комиссий определяется, количественный и персональный состав, компетенция и в случае необходимости устанавливается срок окончания их работы.

Сейм может продлить срок полномочий временной комиссии. Так, в соответствии с конституционным законом от 26 мая 1951 года «О порядке подготовки и принятия Конституции Народной Польши»²⁾ была образована конституционная комиссия, которая должна была представить проект Конституции Законодательному Сейму до конца 1951 года. Однако этот срок оказался недостаточным для того, чтобы широкие народные массы приняли активное участие в обсуждении проекта Конституции и внесли свои поправки, предложения и замечания. Учитывая это, Законодательный Сейм продлил срок представления проекта Конституции и срок полномочий конституционной комиссии до конца апреля 1952 года.

Конституционная комиссия имела гораздо большее значение, чем любая другая временная комиссия, создаваемая в тот период Сеймом. Она была призвана подготовить и передать на всенародное обсуждение проект основного закона государства. Особое значение конституционной комиссии подчеркивается иным порядком ее образования. Регламент Законодательного Сейма от 25 июня 1948 года с последующими изменениями и дополнениями предусматривал в ст. 62 п.п. 1, 2 образование чрезвычайных комиссий особым постановлением³⁾. Однако при образовании конституционной комиссии Законодательный Сейм исходил не из ст. 62

¹⁾ См. «Трибуна люду» от 14 июля 1957 года.

²⁾ См. «Дневник законов Польской Республики», 1951, № 33, ст. 255 (на польском языке).

³⁾ См. сборник «Конституция и основные законодательные акты Польской Народной Республики», Варшава, 1952 г., стр. 140 (на польском языке).

регламента Законодательного Сейма, а образовал ее на основе конституционного закона.

Конституционная комиссия отличалась от других временных комиссий Сейма не только особым порядком ее образования, но также и своим численным составом. Если, например, комиссия по разработке регламента Сейма состояла из 12 человек, а комиссия по разработке положения о выборах в Сейм из 23 человек, то конституционная комиссия состояла из 103 человек¹⁾. Конституционная комиссия отличалась от других временных комиссий и персональным составом. Если в состав комиссии по разработке регламента Сейма и разработке Положения о выборах в Сейм входили только депутаты Сейма, то в состав конституционной комиссии входили как депутаты Законодательного Сейма, так и передовые представители политических профсоюзных и общественных организаций и представители науки, культуры и искусства, не являющиеся депутатами²⁾.

Сейм может создавать временные комиссии для рассмотрения законопроектов, вносимых на утверждение Сейма Государственным Советом или правительством или же по совместной инициативе Государственного Совета и правительства.

На V сессии Сейма (сентябрь 1954 года) рассматривались законопроекты: о реформе административного деления сельской местности и создании сельских народных советов, о поселках и поселковых народных советах, о выборах народных советов и др.

Эти законопроекты имели важное значение для приближения органов государственной власти к широким народным массам, для широкого развития их инициативы и активности и для активного их участия в управлении государством.

Учитывая важное значение этих законопроектов, для их предварительного рассмотрения была образована тогда специальная Сеймовая комиссия в составе 33 человек. Сеймовая комиссия на своем заседании рассматривала эти законопроекты, вносила в них поправки³⁾.

Таким образом, временные комиссии, как и постоянные, являются вспомогательными органами Сейма. В отличие от постоянных комиссий временные комиссии прекращают свою деятельность с момента выполнения поставленных перед ними задач.

1. Решения XX съезда КПСС о дальнейшем развитии и укреплении социалистической демократии и законности имеют неопределимое значение для коммунистических и рабочих партий стран народной демократии. Под их влиянием происходит дальнейшая демократизация политической и общественной жизни во всех странах народной демократии, в том числе и в Польской Народной Республике. Важное значение в этом деле имеет постановление VIII Пленума Польской объединенной рабочей партии, направленное, в частности, на повышение роли Сейма как верховного органа государственной власти, осуществляющего суверенные права польского народа, а также на оживление деятельности постоянных комиссий Сейма в области законодательства и усиления контроля за деятельностью органов государственной власти и управления.

¹⁾ См. «Государство и право», 1951 г., № 7, стр. 76 (на польском языке).

²⁾ См. ст. 3 п. 1, 2 конституционного закона от 26 мая 1951 г. «О порядке подготовки и принятия Конституции Народной Польши», Дневник законов Польской Республики, 1951 г., № 33, ст. 255.

³⁾ См. «Трибуна людей» от 25 сентября 1954 года.

2. Эффективность работы постоянных комиссий в области подготовки законопроектов, рассмотрения указов, представляемых Государственным Советом на утверждение Сейма, осуществления контроля за деятельностью органов государственной власти и управления обусловлена тем, что постоянные комиссии создаются, как правило, по отраслевому принципу: каждому министерству, управлению или группе однородных министерств и управлений соответствует соответствующая постоянная комиссия. Это дает реальную возможность глубоко вникать в деятельность государственных органов, вскрывать недостатки и вносить конкретные предложения, направленные на устранение этих недостатков и совершенствование деятельности государственного аппарата. Разукрупнение ряда постоянных комиссий и образование новых комиссий осуществленное Сеймом нового созыва, способствует дальнейшему улучшению их работы.

3. Постоянные комиссии Сейма принимают участие в разработке законопроектов как по поручению Сейма и его Президиума, так и по своей собственной инициативе, а также обсуждают законопроекты, подготовленные Государственным Советом или правительством. Активное участие комиссий в создании нормотворческих актов повышает роль Сейма в области законодательства. В связи с упразднением комиссии законодательных предположений, которая рассматривала все законопроекты, относящиеся к сфере деятельности других постоянных комиссий, дублировала в некоторой степени их работу и пыталась играть роль коллегиального специалиста по вопросам законодательства, значительно повышается ответственность постоянных комиссий за качество рассматриваемых законопроектов, устраняется ненужный параллелизм в их работе.

4. Одной из форм деятельности постоянных комиссий является практика рассмотрения проектов указов и постановлений Государственного Совета, а также постановлений Совета Министров, распоряжений и приказов министров. Эта форма деятельности возникла в процессе работы постоянных комиссий и полностью себя оправдала. Положительной является практика рассмотрения соответствующими комиссиями указов Государственного Совета, представляемых на утверждение Сейма. Это обеспечивает более тщательное рассмотрение указов, выяснение их достоинств и недостатков. Рассмотрение проектов указов и постановлений Государственного Совета, постановлений Совета Министров, распоряжений и приказов министров и указов представляемых на утверждение Сейма, является одной из важных форм контроля Сейма за нормотворческой деятельностью подчиненных ему органов.

5. Своеобразным в деятельности постоянных комиссий является то, что все они принимают непосредственное и активное участие в обсуждении проектов народнохозяйственного плана, государственного бюджета и отчета об его исполнении. Постоянные комиссии рассматривают соответствующие разделы проектов народнохозяйственного плана, государственного бюджета и отчета об его исполнении контролируемых ими министерств, управлений и комиссий. При этом комиссия народнохозяйственного плана, бюджета и финансов является руководящим для всех комиссий органом, которая принимает предложения и пожелания от других постоянных комиссий, обсуждает их на пленарном заседании и в зависимости от важности и ценности вносимых предложений включает в свой содоклад и предлагает их на рассмотрение Сейма. Такой порядок рассмотрения проектов народнохозяйственных планов, государственного бюджета и отчета об его исполнении дает возможность более тщательно контролировать, вскрывать и устранять недостатки в деятельности государственного аппарата.

6. Мандатная комиссия, образованная Сеймом созыва 1952 года, являлась временной потому, что положение о выборах 1 августа 1952 года предусматривало институт заместителей депутатов, которые становились депутатами в том случае, если депутатский мандат в силу указанных в законе причин терял свою силу. Дополнительные выборы на место выбывшего депутата не производились. Следовательно, не было необходимости и в проверке полномочий вновь избранных депутатов. Депутатом становился первый по списку заместитель депутата по данному избирательному округу, полномочия которого были проверены мандатной комиссией вместе с проверкой полномочий депутатов. Деятельность мандатной комиссии прекращалась с момента утверждения Сеймом полномочий депутатов и заместителей депутатов потому, что на протяжении всего срока полномочий Сейма не возникала необходимость в ее функционировании. Мандатно-регламентная комиссия, образованная Сеймом созыва 1957 года, является постоянной потому, что новое положение о выборах упразднило институт заместителей депутатов как неоправдавший себя и предусматривает назначение дополнительных выборов в случаях, указанных в законе. Поскольку новое положение о выборах в Сейм предусматривает возможность назначения дополнительных выборов в течение срока полномочий Сейма данного созыва, то необходима и проверка полномочий вновь избранных депутатов. Таким образом мандатно-регламентная комиссия, образованная Сеймом нового созыва, является постоянной, она функционирует на протяжении всего срока полномочий верховного представительного органа.

Кандидат юридических наук Д. В. АЛЕКСАНДРИКОВ

ПРИНЦИП СУВЕРЕННОГО РАВЕНСТВА ГОСУДАРСТВ— НЕЗЫБЛЕМАЯ ОСНОВА ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ СССР

В современном международном праве имеется ряд основных демократических принципов, которые последовательно отстаиваются Советским Союзом и служат основой в его внешней политике. Одним из таких принципов международного права является принцип суверенного равенства государств. На этом принципе была основана в 1945 году Организация Объединенных Наций. С этим принципом неразрывно связана борьба больших и малых народов за свой суверенитет и национальную независимость, за мир и свободу.

Принцип суверенного равенства государств является сейчас одним из известных пяти принципов международных отношений, выдвинутых в 1954 году правительствами Китайской Народной Республики и Республики Индии и поддержанные затем Бандунгской конференцией, а также широкой международной общественностью.

Теперь, когда социализм вышел из рамки одной страны и превратился в мировую систему, когда одновременное существование двух противоположных мировых экономических систем—капиталистической и социалистической — стало непреложным фактом, принцип суверенного равенства государств служит международно-правовой основой для широкого сотрудничества государств, независимо от различия их государственного строя, территориального размера и экономической мощи.

* * *

В иностранной буржуазной литературе по международному праву о принципе суверенного равенства государств написано много монографий и статей. Однако в подавляющем большинстве их авторы дают неправильное определение этого принципа и не раскрывают его действительного содержания. Так, например, некоторые из них под равенством государств понимают их «равенство перед правом» (Е. Дикинсон¹), Г. Г. Вильсон²), Герберт Вайншэл³) или как «одинаковую способность иметь права», как «равенство прав и обязанностей» (Е. Дикинсон).

От упомянутых формулировок принципа суверенного равенства государств мало чем отличается и определение, данное известным профессором международного права и дипломатии Колумбийского университе-

¹) См. Е. Дикинсон, Равенство государств в международном праве, 1920, стр. 3 (на английском языке).

²) См. Г. Г. Вильсон, Учебник по международному праву, третье издание, 1939, стр. 72 (на английском языке).

³) См. Герберт Вайншэл, Доктрина равенства государств и его современное видоизменение, Американский журнал международного права, 1951, стр. 418 (на английском языке).

та Ч. Хайдом. «Независимые государства равны между собой в том смысле, — заявляет Ч. Хайд, — что они сходны друг с другом, обладая и пользуясь одинаковым преимуществом свободы от внешнего руководства в ведении своих внутренних и иностранных дел»¹⁾.

Небольшую разновидность по отношению к приведенным выше формулировкам определения этого принципа содержат и определения некоторых других авторов. Однако все приведенные и им подобные формулировки принципа суверенного равенства государств, которые были даны буржуазными юристами в довоенное и послевоенное время, не могут быть признаны правильными, так как они не раскрывают его действительного содержания и сводят все лишь к чисто формальным моментам.

В само деле, если принцип суверенного равенства государств рассматривать, как это предлагают упомянутые выше буржуазные юристы, как равенство государств перед правом, или как их «одинаковую способность иметь права», или же понимать его как сходство друг с другом независимых государств, то трудно себе представить какие конкретно имеются в виду права, перед которыми государства должны быть равны, или, обладая которыми государства должны быть сходны между собой. Кроме того, в приведенных формулировках данного принципа не содержится признания за государствами их бесспорного права на суверенное равенство, а говорится только об их способности иметь такие права. Но в связи с этим сразу возникает вопрос: кто же должен определять эту способность государств — сами непосредственно заинтересованные или другие государства?

В указанных формулировках данного принципа ответа на этот вопрос нет, да и быть не может. Ведь всем известно, что в капиталистическом мире постоянно идет конкурентная борьба между отдельными странами за сферы влияния, источники сырья и рынки сбыта товаров, и так как в этой борьбе одерживают победу наиболее сильные, то при этих условиях нет никакой гарантии в том, что все государства могут быть признаны одинаково способными иметь права. Нельзя, например, считать одинаково способными иметь права Соединенные Штаты Америки и Пакистан, так как первые являются наиболее развитой в экономическом отношении капиталистической страной, а второй — с наиболее отсталой экономикой.

Как уже говорилось, неприемлема и формулировка принципа суверенного равенства государств, которая была дана американским профессором международного права Ч. Хайдом, так как в ней право на равенство признается лишь за независимыми государствами, чем явно игнорируется право всех наций на самоопределение. Это определение названного принципа закрепляет лишь фактическое неравенство государств.

Коротко говоря, подобного рода определения рассматриваемого принципа не имеют ничего общего с подлинным равенством государств и полностью сочетаются лишь с политикой империалистических держав.

Что же следует все-таки понимать под принципом суверенного равенства государств?

Под принципом суверенного равенства государств следует понимать их равное право на уважение государственного суверенитета и национальной независимости, на защиту своей территориальной целостности, на свободное развитие своего государственного строя, на обеспечение ми-

¹⁾ Ч. Хайд, Международное право, его понимание и применение Соединенными Штатами Америки, том I, изд. иностранной литературы, Москва, 1950, стр. 95.

ра и безопасности, на свободу делового сотрудничества с другими государствами на условиях взаимной выгоды, на равноправное участие в международных конференциях и организациях.

В соответствии с принципом суверенного равенства все государства, независимо от того являются ли они большими или малыми, должны выступать во внешних отношениях как равноправные субъекты международного права.

В науке международного права учение о суверенном равенстве государств появилось вместе с возникновением теории о суверенитете государств. Оно появилось в тот период, когда шел процесс ликвидации феодальной раздробленности и образования централизованных государств.

В международных актах принцип суверенного равенства государств впервые получил признание в 1648 году в Вестфальском мире, в котором было записано, что все европейские государства, независимо от различия их религиозных культов и форм государственного строя, равноправны.

Большое влияние на развитие в международном праве принципа суверенного равенства государств оказала французская буржуазная революция 1789 года. В частности, в целях закрепления своей победы над феодализмом, французская буржуазия в период революции 1789 г. предложила другим странам придерживаться в своих международных отношениях принципа суверенного равенства государств.

Правда, признание принципа суверенного равенства государств означало для французской буржуазии получение ею равных с феодальным дворянством прав на эксплуатацию своих и чужих народов.

Выдвигая требование о признании за своей молодой республикой равноправия со странами, где у власти находились еще монархи, французская буржуазия в то же время сохраняла неравенство в отношении тех стран, народы которых она угнетала или намерена была подчинить своему государству. Об этом говорят, например, такие факты, как захват в июне 1798 г. Францией острова Мальта, организация тогда же в захватнических целях похода французской армии во главе с Наполеоном против Египта (1798—1799 гг.), а затем и против государств Западной и Центральной Европы.

Позднее, когда буржуазия добилась установления своей политической власти и экономического господства в большинстве стран мира, она ввела в международное право понятие «цивилизованные» и «нецивилизованные» народы и в соответствии с этим исключила народы колониальных и полуколониальных стран из под действия международного права.

Вступив в последнюю стадию своего развития — в стадию империализма, буржуазия уже открыто отходит от признания и сохранения принципа суверенного равенства государств. В период империализма буржуазия так опутывает своим капиталом слаборазвитые и зависимые страны, что они фактически полностью теряют свою самостоятельность как во внешних, так и во внутренних делах.

Анализируя развитие буржуазного общества в эпоху империализма, В. И. Ленин писал: «Типичны для этой эпохи не только две основные группы стран: владеющие колониями и колонии, но разнообразные формы зависимых стран, политически, формально самостоятельных, на деле же опутанных сетями финансовой и дипломатической зависимости»¹⁾. Примером этому могут служить сейчас Филиппины, Тайланд,

¹⁾ В. И. Ленин, Соч., т. 22, стр. 250.

Ирак и некоторые другие страны, которые после войны оказались настолько опутанными американским и английским капиталом, что без разрешения правительств США и Англии они не могут самостоятельно заключать политические и торговые договоры с другими странами, развивать свою национальную промышленность, производить разработку ископаемых богатств, и даже определять состав правительства.

Таким образом, в эпоху империализма буржуазия либо совсем отвергает принцип суверенного равенства государств, либо использует его лишь для прикрытия фактического неравенства, проводимого ею в отношении зависимых и слабых стран.

* * *

Глубочайший переворот во взаимоотношениях между государствами произвела Великая Октябрьская социалистическая революция, совершенная рабочим классом России в союзе с трудовым крестьянством, под руководством Коммунистической партии.

В результате победы Октябрьской революции на одной шестой части земного шара были разбиты цепи империализма и создано первое в мире социалистическое государство. Наряду с коренными внутренними государственными преобразованиями Октябрьская революция внесла огромные изменения и в международные отношения. В формально провозглашенные буржуазией демократические принципы международного права Октябрьская революция вложила подлинно демократическое, качественно отличное от буржуазного, содержание. Говоря о значении этих принципов, последовательно осуществляемых Советским государством, В. И. Ленин подчеркивал: «Провозглашение равных прав всех наций для буржуазии стало обманом, для нас оно будет правдой, которая облегчит и ускорит привлечение на нашу сторону всех наций»¹⁾.

Первым внешнеполитическим актом Советского государства, сыгравшим огромную роль в деле признания и осуществления принципа суверенного равенства государств, явился Декрет о мире, принятый II-м Всероссийским съездом Советов 8 ноября 1917 года.

В Декрете о мире впервые в истории международных отношений были провозглашены международно-правовые основы установления демократического мира между народами, условия мирного сосуществования больших и малых государств.

Осудив империалистическую политику захвата и насилия, съезд Советов в Декрете о мире торжественно заявил, что каждая нация имеет право на определение форм своего государственного устройства и самостоятельное государственное существование.

«Если какая бы то ни было нация удерживается в границах данного государства насилием,—говорилось в Декрете о мире,—если ей, вопреки выраженному с ее стороны желанию—все равно, выражено ли это желание в печати, в народных собраниях, в решениях партий или возмущениях и восстаниях против национального гнета—не представляется права свободным голосованием, при полном выводе войска присоединяющей или вообще более сильной нации, решить без малейшего принуждения вопрос о формах государственного существования этой нации, то присоединение ее является аннексией, т. е. захватом и насилием»²⁾.

Провозглашенные в Декрете о мире демократические принципы меж-

¹⁾ В. И. Ленин, Соч., т. 23, стр. 15.

²⁾ Внешняя политика СССР, Сборник документов, том I, Москва, 1944, стр. 6.

дународных отношений были затем развиты и закреплены Советским правительством в Декларации прав народов России от 15 ноября и обращении «Ко всем трудящимся мусульманам России и Востока» от 3 декабря 1917 года¹⁾.

В соответствии с этими принципами Советское государство с первых же дней своего существования приступило к установлению равноправных взаимоотношений с другими государствами и в первую очередь с соседними странами, угнетавшимися ранее царизмом. Так, уже 31 декабря 1917 года СНК РСФСР принял постановление о признании независимости Финляндской республики²⁾. В конце декабря 1918 года СНК РСФСР была признана независимость Эстонии, Литвы и Латвии³⁾. В июне 1919 года Советское правительство признало независимость Афганистана и установило с ним дипломатические отношения⁴⁾.

Империалистической политике порабощения народов Советское правительство противопоставило политику полного освобождения их от национального угнетения. Оно аннулировало 16 января 1918 года все соглашения (в том числе и англо-русское соглашение 1907 г.), направленные против независимости Ирана (Персии). В своем заявлении от 29 января 1918 г. на имя посланника Ирана в Петрограде Советское правительство сообщало, что в точном соответствии с принципами международной политики, утвержденными 8 ноября 1917 года II-м Всероссийским съездом Советов, оно объявило англо-русское соглашение 1907 г., как направленное против свободы и независимости иранского народа, раз и навсегда расторгнутым. Одновременно были объявлены недействительными и утратившими всякую силу все, как предшествовавшие указанному, так и последовавшие соглашения, которые в каком бы то ни было отношении ограничивали или стесняли права иранского народа на свободное и независимое существование⁵⁾.

Большое значение придавало Советское правительство установлению прочных и равноправных отношений с Китаем, народы которого вели длительную национально-освободительную борьбу. В этих целях СНК РСФСР 20 августа 1919 года опубликовал обращение к китайскому народу и правительствам Южного и Северного Китая. В обращении говорилось, что Советская Россия и Советская Красная Армия несут освобождение народам от ига иностранного штыка, от ига иностранного золота, которые душат поработанные народы Востока и в числе их в первую очередь китайский народ. «Мы несем помощь не только нашим трудящимся классам, — подчеркивалось в обращении, — но и китайскому народу, и мы еще раз напоминаем то, о чем говорили ему со времени Великой Октябрьской революции 1917 года...»⁶⁾. В этом обращении Советское правительство в третий раз подтверждало о своем отказе от получения с Китая контрибуции за так называемое боксерское восстание 1900 года. Вместе с тем оно заявляло об уничтожении всех особых привилегий, всех факторий русских купцов на китайской земле. «Ни один русский чиновник, поп и миссионер не смеет вмешиваться в китайские дела, а если он совершит преступление, то должен судиться по справедливости местным судом»⁷⁾, — говорилось в обращении СНК РСФСР к ки-

1) См. Внешняя политика СССР, том I, Москва 1944, стр. 20—21.

2) См. Внешняя политика СССР, том I, Москва, 1944, стр. 43.

3) Внешняя политика СССР, том I, Москва, 1944, стр. 186—187.

4) См. там же, стр. 287—288.

5) См. Внешняя политика СССР, Сборник документов, том I, Москва, 1944, стр. 47.

6) Там же, стр. 299.

7) Там же, стр. 300.

тайскому народу.

Кроме этих главных пунктов, Советское правительство извещало готовность договориться с китайским народом по всем другим вопросам и раз навсегда ликвидировать все акты насилия и несправедливости, совершенные в отношении Китая прежними российскими правительствами совместно с другими иностранными государствами. Оно в то же время предложило китайскому народу, в лице его правительства, немедленно вступить с Советской республикой в официальные сношения. Однако китайский народ по вине империалистических сил других стран не мог тогда воспользоваться этими дружественными предложениями Советского правительства.

Переговоры Советского государства с Китаем по всем интересующим обе стороны вопросам были возобновлены в начале сентября 1920 года. Эти переговоры, также как и предыдущие, проводились на основе демократических принципов, провозглашенных ранее Советским государством и еще раз подтвержденных в обращении к Китаю от 27 октября 1920 г.

Советско-китайские переговоры оказались наиболее успешными в мае 1924 года, когда было подписано соглашение об общих принципах для урегулирования вопросов между СССР и Китайской Республикой.

По этому соглашению правительства обеих договаривающихся сторон согласились аннулировать все конвенции, договоры, соглашения, протоколы, контракты, заключенные между правительством Китая и царским правительством, и заменить их новыми договорами и соглашениями на основе равенства, взаимности и справедливости, в духе деклараций Советского правительства¹⁾.

В советско-китайском соглашении говорилось: «Правительство СССР, в соответствии с его политикой и с декларациями от 1919 и 1920 гг., заявляет, что все договоры, соглашения и т. п., заключенные между бывшим царским правительством и какой-либо третьей стороной или сторонами, затрагивающие суверенные права или интересы Китая, являются ничтожными и лишены силы. Правительства обеих договаривающихся сторон объявляют, что в будущем ни одно правительство не будет заключать никаких договоров и соглашений, которые могли бы нанести ущерб суверенным правам или интересам одной из двух договаривающихся сторон»²⁾. В этом же соглашении правительство СССР подтвердило свое ранее сделанное заявление об отказе от прав экстерриториальности и консульской юрисдикции.

Советское правительство не только аннулировало неравноправные договоры со странами Востока, навязанные царской Россией, и отказалось от «режима капитуляций», но и помогло им укрепить свою национальную экономику и стать равноправными с другими государствами. Так, согласно советско-иранскому договору, заключенному 26 февраля 1921 года, Советское правительство отказалось от всяких прав на займы, предоставленные Ирану (Персии) царским правительством России. Оно объявило эти займы недействительными и неподлежащими оплате (ст. 8)³⁾. Осудив и отвергнув колониальную политику капитализма, Советское правительство отказалось от использования в Иране финансовых предприятий царской России, имевших целью экономическое закабале-

¹⁾ См. Э. Д. Гримм, Сборник договоров и других документов по истории международных отношений на Дальнем Востоке (1842—1925), издательство Института Востокведения, Москва, 1927, стр. 209.

²⁾ Там же.

³⁾ Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами, выпуск I—II, изд. НКВД, Москва, 1928, стр. 109.

ние Ирана. Оно передало в полное владение иранского народа денежные суммы, ценности, а также актив и пассив учетно-судного банка вместе с движимым и недвижимым имуществом этого банка, находившегося на территории Ирана (Персии). Кроме этого, Советское правительство безвозмездно передало в полную собственность иранского народа:

а) шоссейные дороги Энзели-Тегеран и Казвин-Хамадан со всеми относящимися к этим дорогам землями, постройками и инвентарем;

б) железнодорожные линии Джульфа-Тавриз и Сафьян-Урмийское озеро со всеми постройками, подвижным составом и другим имуществом;

в) пристани, товарные склады, пароходы, баржи и другие транспортные средства на Урмийском озере, со всем относящимся к ним имуществом;

г) все выстроенные бывшим царским правительством в пределах Ирана (Персии) телеграфные и телефонные линии со всем имуществом, зданиями и инвентарем;

д) порт Энзели с товарными складами, электрической станцией и другими постройками¹⁾.

Советское правительство, оказывая поддержку Ирану в деле восстановления и укрепления его подлинной независимости и самостоятельности, в то же время стремилось не допустить в будущем порабощения иранского народа империалистическими державами. С этой целью оно настояло на принятии специальной статьи договора, где сказано, что «Правительство Ирана обещает со своей стороны не передавать возвращенные Ирану согласно советско-иранскому договору от 26 февраля 1921 года концессии и имущество во владение, распоряжение или пользование никакому третьему государству и его гражданам, сохраняя все сказанные права за собой на благо иранского народа (ст. 13)»²⁾.

На принципах полного равноправия и уважения государственного суверенитета строились взаимоотношения между Советским государством и Турцией. А именно, уже по Советско-турецкому договору от 16 марта 1921 года Советское правительство согласилось не признавать никаких международных актов, касающихся Турции и непризнанных национальным правительством Турции³⁾.

Этим же договором Советское правительство признало отмененными и не имеющими силы все договоры, ранее заключенные царской Россией с Турцией, как противоречащие политике равноправия и дружбы. Правительство Советской России признало Турцию свободной от всяких неравноправных денежных или иных обязательств, основанных на международных актах между Турцией и царским правительством.

Считая режим капитуляций, существовавший тогда еще в Турции, несовместимым с ее свободным национальным развитием и осуществлением суверенных прав, Советское правительство признало потерявшим силу и отмененными в Турции всякие действия и права, имевшие какое-либо отношение к этому режиму.

Ликвидировав неравноправные договоры, навязанные царской Россией, Советское государство уже в первые годы своей деятельности заложило основы подлинной дружбы между народами Востока и нашей

1) Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами, выпуск I—II, изд. НКВД, Москва, 1928, стр. 110.

2) См. Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами, выпуск I—II, изд. НКВД, Москва, стр. 111.

3) См. там же, стр. 115.

страны. Установление Советским государством равноправных отношений с указанными странами явилось также одним из важнейших условий завоевания ими национальной независимости. «Став могучей индустриальной державой, — говорится в тезисах к сорокалетию Великой Октябрьской социалистической революции, — социалистическое государство не только оказывает этим странам моральную и политическую поддержку в их борьбе за завоевание, сохранение и укрепление своей независимости, но и помогает им создать экономическую основу независимости — построить промышленность, развить сельское хозяйство»¹.

Устанавливая равноправные и дружеские отношения со странами Востока, Советское государство в то же самое время вынуждено было принимать меры и по укреплению своей позиции на международной арене. В этих целях оно уже с первых дней своего существования повело решительную борьбу за признание себя в качестве равноправного субъекта международного права со стороны западноевропейских буржуазных стран, за снятие ими блокады с нашей страны, за мирное сосуществование государств с различными общественно-политическими системами, за установление и развитие между ними равноправных и взаимовыгодных отношений. В результате уже в 1921 году Советское правительство добилося подписания торговых соглашений с Англией, Германией, Норвегией, Австрией и Италией.

Заключая торговые соглашения с иностранными государствами, Советское правительство решительно отстаивало принцип равноправия сторон. Неуклонно руководствуясь этим принципом, Советское правительство при подписании, например, торгового соглашения с Англией (16 марта 1921 г.) настояло на включении в это соглашение специальной статьи, запрещавшей Англии ставить торговлю Советского государства в худшие условия по сравнению с торговлей, ведущейся ею с другими государствами²). Аналогичные статьи содержались и в других торговых соглашениях, заключенных Советской страной с капиталистическими государствами. Так, в торговом соглашении Советского Союза и Швеции, подписанном в 1924 году, говорилось: «Обе стороны соглашаются всячески облегчать торговлю между обеими странами. Эта торговля должна производиться в соответствии с законами, действующими в каждой стране. Торговля между обеими странами не будет подвергаться иным ограничениям или иным более высоким пошлинам, чем те, какими облагается торговля со всякой другой страной»³).

Очень сложную борьбу за свою независимость и равноправие с другими странами мира выдержало Советское государство на Генуэзской конференции (10 апреля—19 мая 1922 г.), которая была созвана по постановлению Верховного Совета Антанты. На Генуэзской конференции империалистические державы пытались дипломатическим путем добиться восстановления в Советской России капиталистического строя.

Еще задолго до открытия Генуэзской конференции империалистические страны поручили своим экспертам в Лондоне выработать проекты резолюций и предложений, которые должны были быть утверждены на этой конференции. Главной целью этих проектов было восстановление в Советской России капитализма и частной капиталистической собственности иностранных владельцев. В этих проектах империалистические дер-

¹) «Коммунист», 1957, № 13, стр. 32.

²) См. Внешняя политика СССР, Сборник документов, том II, Москва, 1944, стр. 72.

³) А. С. Короленко. Торговые договоры и соглашения СССР с иностранными государствами, Внешторгиздат, Москва, 1953, стр. 209.

жавы, в частности, требовали от Советской России предоставления полной свободы деятельности для иностранных предпринимателей и их служащих, свободы ввоза всего необходимого для эксплуатации богатств России и права неограниченного распоряжения своей продукцией. Они настаивали также на том, чтобы Советское правительство приняло на себя финансовые обязательства царского правительства и Временного буржуазного правительства в отношении иностранных держав и их подданных. Они требовали, далее, чтобы Советское правительство приняло на себя ответственность за убытки, понесенные империалистическими державами в результате действий или упущений Советского или предшествующих ему правительств.

Для определения размера ответственности империалистические государства предлагали создать специальную «комиссию русского долга» и смешанные третейские суды.

Прямое вмешательство во внутренние дела Советской страны, в частности в судебную систему, представлял собою проект главы о судоустройстве. В этом проекте империалистические державы требовали от Советского правительства установления в Советской стране независимости судей, судебной власти от исполнительной и введения несменяемости судей, т. е. установления судопроизводства по образцу капиталистических государств.

Организаторы Генуэзской конференции пытались навязать Советскому государству «режим капитуляций». В докладной записке, составленной на совещании экспертов в Лондоне в марте 1922 года, говорилось: «Если иностранец привлекается к русскому суду по уголовному делу, приговор над ним приводится в исполнение только с согласия консула»¹⁾. В этой же докладной записке содержалось требование капиталистических государств к Советскому правительству и о предоставлении полной свободы эксплуатации рабочих на предприятиях, принадлежащих иностранцам.

На Генуэзской конференции империалистические державы требовали, чтобы Советское правительство приняло на себя все обязательства по всем договорам и конвенциям экономического, технического или юридического характера, которые были подписаны бывшими российскими правительствами²⁾. Они пытались добиться от Советской России согласия на уплату всех царских долгов, на возврат иностранным владельцам национализированной у них собственности и отмену монополии внешней торговли.

Короче говоря, империалистические державы на Генуэзской конференции стремились добиться дипломатическим путем восстановления в Советской России капитализма и подчинения ее экономики своему контролю. Об этом, например, наиболее открыто было сказано в меморандуме французского правительства от 5 февраля 1922 г. на имя бывшего английского премьер-министра Ллойд-Джорджа по поводу Генуэзской конференции. В этом меморандуме, в частности, говорилось: «Необходимо подготовить совершенно новый или, вернее, восстановить полностью старый экономический строй. Прежде всего необходимо будет удостовериться, намерены ли Советы даровать льготы для торговли, законные и юридические гарантии, охрану промышленности, авторской и художественной собственности, ввести консульский устав, разрешить въезд и свободную

¹⁾ См. Материалы Генуэзской конференции, полный стенографический отчет, Москва, 1922, стр. 105.

²⁾ Там же, стр. 101—104.

деятельность иностранцев, без которых торговля возобновиться не может. То же самое относится и к финансовым условиям»¹⁾.

Эти наглые требования правительства Франции были поддержаны тогда всеми союзными ей империалистическими державами, принимавшими участие в конференции.

Принятие Советским правительством требований, предъявленных империалистическими державами на Генуэзской конференции 1922 года, означало бы для Советского государства отказ от завоеваний Великой Октябрьской социалистической революции, потерю своей политической и экономической независимости. Разоблачая подлинную сущность всех этих требований империалистических государств, Советское правительство самым решительным образом отклонило их. Будучи осведомленным о готовившихся кабальных планах империалистических держав в отношении Советской России, Советское правительство еще до открытия Генуэзской конференции (15 марта 1922 года) направило ее организаторам ноту, в которой открыто предупредило империалистические державы о своей готовности противостоять всяким попыткам навязать Советскому государству кабальные решения.

Несмотря на коренные различия, существующие между политическим и экономическим режимом советских республик и иностранных буржуазных государств, Советское правительство, тем не менее, считало возможным добиться соглашения об установлении равноправного сотрудничества этих двух систем. Оно заявляло, что на конференции «... не должно быть никакой разницы между победителями и побежденными, между великими и малыми державами, между советскими и буржуазными правительствами — и что, напротив, все участники на равных правах должны столкнуться на этой конференции с тем, чтобы положить свой коллективный труд на всемирное экономическое возрождение»²⁾.

Советское правительство указывало также, что представление проектов, несовместимых с суверенными правами и независимостью Советского государства, игнорирование в них принципа суверенного равенства государств и свободного обмена мнениями между всеми участниками конференции приведет лишь к ее неудаче.

И действительно, Генуэзская конференция не принесла успеха империалистическим странам. На этой конференции одержала победу советская внешняя политика.

Переговоры на Генуэзской конференции показали, что в нынешнюю историческую эпоху, делающую возможным параллельное существование старого и нарождавшегося нового социального строя, экономическое сотрудничество между государствами, представляющими эти две системы, является повелительно необходимым для всеобщего экономического развития.

Английская печать в период Генуэзской конференции 1922 года правильно называла три основных мотива, толкавших иностранные государства к сближению с Советской Россией:

1. Экономическое значение России, без которой невозможно урегулирование мирового хозяйства;

2. Военная сила Советской России, без которой нельзя установить всеобщего мира;

¹⁾ Генуэзская конференция, Стенографический отчет, вып. I, Москва, 1922, стр. 26—27.

²⁾ Материалы Генуэзской конференции, полный стенографический отчет, Москва, 1922, стр. 39.

3. Политическое влияние Российской республики на Востоке, являющееся фактором мирового значения¹⁾.

Первым договором, в котором капиталистическая страна прямо и открыто согласилась признать Советское государство в качестве равноправного субъекта международного права и отказаться от политики его дискриминации и экономического бойкота, явился рапалльский договор, заключенный РСФСР с Германией еще до окончания работы Генуэзской конференции (16 апреля 1922 г.). По этому договору Германия отказалась от претензий, которые вытекали из факта применения законов и мероприятий РСФСР к германским гражданам и их частным правам. Этим же договором предусмотрено было немедленное возобновление дипломатических и консульских отношений между Германией и РСФСР²⁾. Советско-германский договор от 16 апреля 1922 года основан был на полном признании равноправия сторон, на признании принципа мирного сосуществования государств с различным общественным строем.

Вслед за Германией признание равноправия двух общественных систем и отказ от бойкота Советского государства последовало от Чехословацкой республики. В подписанном 5-го июня 1922 года между РСФСР и Чехословацкой республикой временном договоре было записано, что обе стороны принимают на себя обязательства воздерживаться от всякой пропаганды, направленной против правительства, государственных и общественных учреждений и социально-политической системы другой договаривающейся стороны, и что они не будут принимать участия в политических и социальных конфликтах, могущих произойти в этих государствах. В этом договоре было сказано также, что Чехословацкая республика признает монополию внешней торговли РСФСР и что всякая торговая деятельность должна производиться согласно законам каждой из договаривающихся стран³⁾.

Советское государство и в дальнейшем продолжало вести неустанную борьбу за признание его в качестве равноправного субъекта международного права и установление с другими странами сотрудничества на равноправных основах. Важным этапом этой борьбы явилась Гагская конференция 1922 года (27.VI.19.II), созванная по инициативе Советского правительства для разрешения вопросов, оставшихся неразрешенными на Генуэзской конференции. На Гагской конференции капиталистические страны снова попытались добиться осуществления своих империалистических планов в отношении Советской страны, которые были решительно отвергнуты Советским правительством на Генуэзской конференции. Они, в частности, потребовали тогда от Советского правительства восстановления частной собственности или обязательной компенсации за нее.

Гагская конференция прекратила свою работу, не решив по существу ни одного вопроса, обсуждавшихся на ней. Эта конференция еще раз показала бесплодность стремлений империалистических государств навязать Советскому государству кабальные обязательства.

В мае 1927 в Женеве состоялась международная экономическая конференция, на которой с новой силой развернулась борьба Советского Союза за равноправие его в Международном общении, за строгое соблюдение принципа суверенного равенства.

На Женевской международной экономической конференции совет-

¹⁾ Генуэзская конференция, Стенографический отчет, вып. I, 1922, стр. 15.

²⁾ См. Внешняя политика СССР, Сборник документов, том II, Москва, 1944, стр. 296—297.

³⁾ Там же, стр. 420—421.

ская делегация настойчиво потребовала прекращения политического и экономического бойкота СССР во всех видах и установления отношений с Советским Союзом на основе признания за ним суверенного равенства. Борясь за осуществление принципа мирного сосуществования государств двух различных систем — социалистической и капиталистической, — советская делегация по поручению Правительства СССР внесла на рассмотрение конференции следующие предложения:

1. Аннулировать все военные долги и все платежи, связанные с войной;

2. Уничтожить систему протекторатов и мандатов, вывести войска из колоний, признать права всех народов на политическое и экономическое самоопределение;

3. Прекратить политический бойкот СССР во всех видах и установить отношения с Советским Союзом на основе признания неизбежности сосуществования двух различных систем, отказаться от посягательства на институты, неразрывно и органически связанные с социалистической системой, в частности, на институт монополии внешней торговли¹⁾.

Внутренняя обстановка СССР в этот период характеризовалась тем, что наша страна достигла крупных успехов в восстановлении народного хозяйства. Советский Союз прошел с успехом восстановительный период в развитии народного хозяйства, успешно решал и задачи социалистической индустриализации страны. На созванном в декабре 1927 г. XV съезде партии было принято решение с составлением первого пятилетнего плана народного хозяйства, осуществление которого потребовало расширения заказов на промышленное оборудование вне страны. Это обстоятельство, естественно, не могло не интересовать деловые круги капиталистических стран. Заинтересованность деловых кругов капиталистических государств получить от Советского Союза заказ на изготовление и поставку в СССР станков, машин и другого оборудования для строившихся советских заводов и фабрик, заставила правящие круги капиталистических стран искать пути сотрудничества с Советским Союзом.

В этих условиях представители иностранных капиталистических государств на Женевской конференции вынуждены были признать предложенный советской делегацией принцип мирного сосуществования всех государств, независимо от различия в экономических и политических системах. В принятой на этой конференции резолюции говорилось, что экономическая система социалистического государства признается капиталистическим миром как существующий факт. Наряду с признанием принципа мирного сосуществования государств двух различных общественных систем — социалистической и капиталистической — в резолюции Женевской конференции содержался также формальный отказ от нападения на СССР. Кроме того, во время конференции советская делегация завязала связи с рядом представителей коммерческих и промышленных кругов многих буржуазных стран. На этой же конференции было признано необходимым развивать экономические отношения с СССР. Принятие этой резолюции являлось новой крупной политической победой Советского Союза в области внешней политики.

Конечно, формальное признание на Женевской конференции принципа мирного сосуществования социалистической и капиталистической систем со стороны империалистических держав не устранило их враждебной политики по отношению к Советскому Союзу. Вопреки принятым на кон-

1) Внешняя политика СССР, Сборник документов, том III, 1945, стр. 118.

ференции решениям, требовавшим установления и развития нормальных политических и экономических отношений с Советским Союзом, империалистические государства продолжали и после конференции наносить СССР удары в политической и экономической областях. В связи с этим, на заседании европейской комиссии Лиги наций Советское правительство 18 мая 1931 года снова вынуждено было потребовать от империалистических держав подтверждения провозглашенного Международной Женевской экономической конференцией принципа мирного и равноправного сосуществования стран вне зависимости от их социально-политических и экономических систем. Осуждая различные методы дискриминации — отдельные стран, таможенные войны, проводившиеся открыто или замаскированно, валютные войны, запрет ввоза или вывоза, различные виды официального бойкота, советская делегация еще раз предложила рассмотреть проект Советского правительства об экономическом ненападении и принять по нему практические решения.

Советское правительство указывало при этом, что «хотя Международная экономическая конференция 1927 года в резолюции и признала принцип мирного сосуществования на данном отрезке истории двух систем — социалистической и капиталистической, этот принцип до сих пор не всеми государствами претворен в дело. Даже в области экономики до сих пор сохранились специальные барьеры, препятствующие свободному развитию экономического сотрудничества между некоторыми странами и страной Советов»¹⁾.

А позднее, 20 июня 1933 года, когда в Лондоне происходила новая международная экономическая конференция, Советское правительство в представленном конференции проекте резолюции предложило, как это делало оно неоднократно и раньше, взаимно отменить независимо от причин установления все введенные ранее правительствами законодательные и административные мероприятия, имеющие характер экономической агрессии и дискриминации, как-то: специальные пошлины, установленные для товаров, происходящих из какой-либо одной страны, запрет или особые условия ввоза и вывоза из какой-либо страны и в страну и бойкот торговли с какой-либо страной. В этом же проекте резолюции Советское правительство предложило участникам конференции твердо заявить, «что они в своей политике будут придерживаться принципа, провозглашенного Международной экономической конференцией 1928 года и подтвержденного специальным комитетом комиссии по изучению вопроса о европейском союзе в 1931 году о мирном сосуществовании всех стран, независимо от их социально-политических и экономических систем»²⁾.

В период пребывания в Лиге наций (1934—1939 гг.) Советский Союз вновь проявил свою активность и последовательность в борьбе за равноправие всех государств. Ведя борьбу против подготавливавшейся тогда фашистской агрессии, Советский Союз еще 6 февраля 1933 года внес на рассмотрение созванной в то время Генеральной комиссии по разоружению проект декларации об определении нападающей стороны. В этом проекте декларации Советский Союз указывал на необходимость признать, «...что все государства имеют равные права на независимость, на безопасность и защиту своей территории»³⁾.

¹⁾ Внешняя политика СССР, Сборник документов, т. III, 1945, стр. 635—636.

²⁾ Внешняя политика СССР, сборник документов, том. III, 1945, стр. 636—637.

³⁾ Внешняя политика СССР, Сборник документов, том. III, 1945, стр. 582.

Эти принципы были включены Советским Союзом в конвенции об определении агрессии, подписанные в Лондоне 3—5 июля 1933 года между СССР, Эстонией, Латвией, Польшей, Румынией, Турцией, Персией и Афганистаном.

В период, когда гитлеровская Германия открыто стала проводить акты агрессии, Советский Союз выступил за организацию коллективного отпора агрессору на правах равноправного сотрудничества всех миролюбивых государств в этой совместной борьбе с агрессией.

Этой своей политики защиты равноправия и суверенитета всех народов Советский Союз придерживался и в период второй мировой войны. С началом Великой Отечественной войны советского народа против гитлеровской Германии Советский Союз выступил не только на защиту своей безопасности, но и за восстановление равноправия и суверенных прав народов других стран, оказавшихся тогда поработанными гитлеровской Германией.

В Декларации, представленной 24 сентября 1942 года на Межсоюзной конференции в Лондоне, правительство Советского Союза указывало:

«Советский Союз осуществлял и осуществляет в своей внешней политике высокие принципы уважения суверенных прав народов. Советский Союз в своей внешней политике руководствовался и руководствуется принципом самоопределения наций. Во всей своей национальной политике, лежащей в основе государственного строя Советского Союза, Советский Союз исходит из этого принципа, в основе которого лежит признание суверенности и равноправия наций»¹⁾.

Соблюдение принципа равноправия государств оставалось главным требованием Советского Союза при установлении сотрудничества народов в деле борьбы против фашистской агрессии и решения вопросов об улучшении мировых экономических отношений во время второй мировой войны. В советско-американском соглашении о принципах, применяемых к взаимной помощи в ведении войны против агрессии, подписанном 11 июня 1942 года, по настоянию Советского правительства было записано:

«При окончательном определении выгод, которые будут предоставлены Соединенным Штатам Америки Правительством Союза Советских Социалистических Республик в обмен за помощь, оказанную в соответствии с Актом Конгресса от 11-го марта 1941 года, их условия должны быть таковы, чтобы не только не затруднять торговлю между этими двумя странами, а наоборот, содействовать взаимно выгодным экономическим отношениям между ними и улучшению мировых экономических отношений. С этой целью они должны предусмотреть возможность согласованных действий Соединенных Штатов Америки и Союза Советских Социалистических Республик, к которым могли бы присоединяться все другие одинаково с ними мыслящие государства и которые были бы направлены... к уничтожению всех форм дискриминации в международной торговле и к сокращению пошлин и других торговых барьеров»²⁾.

Наличие Советского Союза среди победителей во второй мировой войне создало для народов побежденных стран все необходимые условия для восстановления их суверенного равенства с другими странами мира. Руководствуясь неизменными принципами миролюбия и равноправия

¹⁾ Внешняя политика Советского Союза в период Отечественной войны, том I, 1946, стр. 165.

²⁾ Внешняя политика Советского Союза в период Отечественной войны, ОГИЗ, 1944, том I, стр. 245.

всех народов, Советское правительство при выработке мирных договоров стран победительниц с побежденными государствами приложило огромные усилия к созданию такого послевоенного устройства, которое устранило бы в будущем опасность новой войны и основывалось на уважении суверенных прав государств. Еще в ходе второй мировой войны Советское правительство заявляло, что победа союзных стран над гитлеровской Германией должна поставить на очередь дня важные вопросы организации и воссоздания государственной, экономической и культурной жизни европейских народов. Программой послевоенного устройства мира Советское правительство считало: уничтожение расовой исключительности; равноправие наций и неприкосновенность их территорий; освобождение порабощенных наций и восстановление их суверенных прав; право каждой нации устраиваться по своему желанию.

После окончания войны Советское правительство добивалось подписания таких мирных договоров с рядом побежденных стран, которые определяли демократическое развитие этих стран и их быстрее экономическое восстановление.

Так, например, на Парижской мирной конференции 1946 года во время обсуждения проектов мирных договоров с Болгарией, Румынией и Венгрией Советский Союз разоблачил империалистическую сущность американского плана введения в придунайских странах так называемого принципа «равных возможностей», рассчитанного на лишение их государственной и национальной независимости и решительно отверг его.

Советский Союз не допустил нарушения суверенного равенства в отношении придунайских стран со стороны США и других империалистических стран и во время Дунайской конференции 1948 года при выработке новой конвенции о правовом режиме судоходства на Дунае.

В мирных договорах с Болгарией, Румынией, Венгрией, а также и в Конвенции о режиме судоходства на Дунае, принятой 18 августа 1948 г. всеми придунайскими странами — участниками конференции, указывается, что навигация на Дунае должна быть свободной и открытой для граждан, торговых судов и товаров всех государств на основе равенства в отношении портовых и навигационных сборов и условий торгового судоходства¹⁾. Плавание по Дунаю военных кораблей всех непридунайских стран, подчеркивается в этих же документах, воспрещается. Такой порядок пользования Дунаем полностью основан на принципе уважения суверенных прав придунайских государств и соответствует равноправному международному сотрудничеству.

Советский Союз был одним из основателей Организации Объединенных Наций. При выработке Устава этой организации Советское правительство решительно выступило за признание в качестве основы принципа суверенного равенства всех ее членов. Советское правительство выдвинуло и решительно отстаивало и другие демократические принципы, закрепленные затем в Уставе ООН. Одним из таких принципов является принцип равноправия и самоопределения народов, провозглашенный Уставом в качестве основы международных отношений. Решающую роль сыграл Советский Союз и в определении целей Организации Объединенных Наций. В статье первой Устава говорится, что Организация Объединенных Наций должна поддерживать международный мир и безопасность и с этой

¹⁾ Ведомости Верховного Совета СССР, № 61, от 27 ноября 1949 г., Внешняя политика СССР, том VI, 1947(стр. 955—1116.

целью принимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии или других нарушений мира; развивать дружественные отношения между нациями на основе уважения принципа равноправия и самоопределения народов; осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и т. д.

Советский Союз с первых же дней существования Организации Объединенных Наций настойчиво и последовательно ведет борьбу за отстаивание и проведение в жизнь этих и других демократических принципов международного сотрудничества, провозглашенных в Уставе ООН.

Так, уже на первой сессии Генеральной Ассамблеи в 1946 году Советский Союз, оставаясь верным своей политике равноправия и дружбы народов, не только поддержал требование Индии обсудить в ООН вопрос о недопустимости применения Южно-Африканским Союзом режима дискриминации в отношении 250 тысячного индийского населения Южной Африки, но и выступил с осуждением всех видов национальной дискриминации и национального неравенства. В том же году Советское правительство потребовало и добилося принятия Организацией Объединенных Наций решения о выводе иностранных войск с территории Греции, Сирии, Ливана и Индонезии. Незаконное пребывание иностранных войск в этих странах Советское правительство рассматривало как прямое нарушение принципа суверенного равенства указанных государств.

Советский Союз активно участвовал в рассмотрении многих других важных вопросов, обсуждавшихся в Организации Объединенных Наций. Это — вопрос о Марокко, Тунисе, Алжире, Кипре, Суэцком канале и др. Поддерживая предложения, направленные на урегулирование указанных вопросов мирными средствами, Советское правительство руководствовалось ленинскими принципами мирного сосуществования государств, национального равноправия и дружбы.

По инициативе Советского Союза на X сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций в декабре месяце 1955 г. были приняты в качестве ее новых равноправных членов 16 государств: Албания, Иордания, Ирландия, Португалия, Венгрия, Италия, Австрия, Румыния, Болгария, Финляндия, Цейлон, Непал, Ливия, Камбоджа, Лаос, Испания.

Советский Союз настойчиво ведет борьбу за признание законных прав Китайской Народной Республики на представительство в ООН, чему упорно препятствуют США.

После того, как империалистические агрессивные силы Англии, Франции и Израиля совершили военное нападение на Египет, в дни тяжелых испытаний для арабских народов, Советский Союз снова выступил в защиту свободы и национальной независимости народов Египта и других арабских стран. Он вместе с Китайской Народной Республикой и миролюбивыми странами всего мира предпринял решительные шаги, направленные на прекращение агрессии против Египта.

Советский Союз и Китайская Народная Республика в совместной Декларации от 18 января 1957 года заявили о своей полной поддержке справедливых требований египетского правительства о полном возмещении Англией, Францией и Израилем ущерба, причиненного Египту их агрессивными действиями.

Советский Союз не только решительно осудил так называемую «доктрину Эйзенхауэра», защищающую и прикрывающую колониализм, но и

вместе с Китайской Народной Республикой и другими странами социалистического лагеря продолжает оказывать необходимую поддержку народам Среднего и Ближнего Востока в предотвращении агрессии и вмешательства в дела стран этого района со стороны империалистических держав. Советский Союз является противником всякого рода неравноправных договоров и соглашений, создания иностранных военных баз на чужих территориях, продиктованного военно-стратегическими соображениями и планами установления мирового господства империализма. Он также считает, что природные богатства слаборазвитых стран являются неотъемлемым национальным достоянием народов этих стран, которые имеют полное право самостоятельно распоряжаться и пользоваться ими в интересах своего экономического процветания и прогресса.

Поледовательно отстаивая принцип равноправия и мирного сосуществования государств с различным социальным строем, Верховный Совет Союза ССР в принятой им 9 февраля 1955 года Декларации настойчиво призывает все государства строить свои внешние отношения «...на принципах равенства, на невмешательстве во внутренние дела, ненападении и отказе от посягательств на территориальную целостность других государств, на уважении суверенитета и национальной независимости»¹⁾.

Признание Советским государством возможности мирного сосуществования двух противоположных общественных систем на базе равноправия и взаимного уважения суверенных прав государств есть не тактический ход, а основной принцип советской внешней политики, определяемый реальной обстановкой, которая сложилась в мире после победы в России Великой Октябрьской социалистической революции и успешной победы демократических сил над фашизмом во второй мировой войне. В результате Великой Октябрьской социалистической революции и второй мировой войны от капиталистической системы отпало 13 государств: Советский Союз, Китай, Польша, Чехословакия, Венгрия, Румыния, Болгария, Албания, Германская Демократическая Республика, Монгольская Народная Республика, Корейская Народно-Демократическая Республика, Демократическая Республика Вьетнам, Югославия. Все эти государства вместе образуют лагерь социализма и демократии с населением более 900 миллионов человек, что составляет более 35 проц. всего населения мира. Социалистические страны занимают свыше 25 проц. территории земного шара, на их долю приходится около 30 проц. мировой промышленной продукции. Таким образом, в мире наряду с капиталистической системой образовалась новая, неизмеримо крепнущая, социалистическая система. Эта система вышла теперь за рамки одной страны и превратилась в мировую систему. Сосуществование двух различных социальных систем составляет главную черту современного этапа исторического развития человеческого общества.

Факты последних лет свидетельствуют о том, что принцип суверенного равенства государств, восторжествовавший в СССР и других социалистических странах, получил полное признание и со стороны ряда других государств, имеющих иной общественный строй, чем Советский Союз и страны народной демократии. Это нашло, например, свое яркое выражение в провозглашенных Индией совместно с Китайской Народной Республикой в 1954 году пяти принципов мирного сосуществования, а именно: взаимного уважения территориальной целостности и суверенитета, ненападения, невмешательства государств во внутренние дела друг друга,

¹⁾ «Правда» от 10 февраля 1955 года.

равенства и взаимной выгоды, мирного сосуществования.

Эти пять принципов вскоре же после их провозглашения Индией и Китайской Народной Республикой были признаны и поддержаны Бирмой, Афганистаном, Индонезией и другими странами. В апреле 1955 года они были подтверждены и еще более развернуты на Бандунгской конференции 29 стран Азии и Африки. В Декларации о содействии всеобщему миру и сотрудничеству, принятой единогласно на заключительном заседании этой конференции 24 апреля 1955 года, указывается на необходимость уважения: 1) целей и принципов Устава ООН; 2) суверенитета и территориальной целостности всех стран. В этой же Декларации предусматривается признание равенства всех рас и всех наций, больших и малых; воздержание от интервенции и вмешательства во внутренние дела другой страны; уважение права каждой страны на индивидуальную и коллективную оборону, в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и т. д.¹⁾.

После Бандунгской конференции стран Азии и Африки принципы равноправного и мирного сосуществования, провозглашенные в 1954 году Китайской Народной Республикой и Индией, были одобрены Всемирной Ассамблеей мира в Хельсинки из представителей 68 стран. В Обращении этой Всемирной Ассамблеи мира, принятой на заключительном пленарном заседании 29 июня 1955 года, говорится: «По проблеме безопасности принципы, принятые Конференцией в Бандунге, показали, что на целом континенте мирное сотрудничество между странами с различным общественным строем может быть основано на таких понятиях, какие были провозглашены Китаем и Индией»²⁾.

Так принципы мирного и равноправного сосуществования, провозглашенные В. И. Лениным, получили дальнейшее развитие и широкую поддержку со стороны многих стран мира, несмотря на различие в их государственном строе.

Советский Союз неизменно придерживается этих принципов во взаимоотношениях со всеми государствами. «Эти принципы, — говорится в резолюции XX съезда КПСС по отчетному докладу ЦК партии, — представляют наилучшую в настоящих условиях формулу взаимоотношений государств с различным социальным строем и могли бы послужить основой прочных мирных отношений между государствами всего земного шара»³⁾.

XX съезд партии признал совершенно правильной линию Центрального Комитета КПСС и Советского Правительства, направленную на то, чтобы на основе ленинского принципа мирного сосуществования вести курс на улучшение отношений и развитие сотрудничества со всеми странами.

Руководствуясь ленинскими принципами мирного и равноправного сосуществования государств с различным общественным строем, ЦК КПСС и Советское правительство в последние годы проявили новую инициативу в деле всемерного развития международных контактов и связей по всем линиям, а также решительного сближения со всеми странами, стоящими на позиции сохранения мира и международной безопасности.

В результате взаимных контактов общественных и политических деятелей, а также обмена различными другими делегациями, Советский Со-

¹⁾ См. газету «Известия» от 26 апреля 1955 года.

²⁾ «Правда» от 30 июня 1955 года.

³⁾ Резолюция XX съезда Коммунистической партии Советского Союза по отчетному докладу Центрального Комитета КПСС, Госполитиздат, 1956, стр. 8.

юз установил дружественные и равноправные отношения с Индийской Республикой, Бирмой, Индонезией, Сирией, Египтом, расширил и укрепил традиционные дружеские отношения с Афганистаном. Эти контакты и дружеские отношения создали надежную основу для дальнейшего расширения между СССР и указанными странами Азии и Востока политических, экономических и культурных связей на основе суверенного равенства, на основе известных пяти принципов мирного сосуществования.

Экономическое, политическое и культурное сотрудничество СССР с Индией, Бирмой, Афганистаном, Индонезией, Сирией, Египтом и другими странами, основанное на равенстве и взаимной выгоде, оказывает и будет оказывать благотворное влияние на укрепление национальной и политической независимости этих стран, на развитие их промышленности, сельского хозяйства и национальной культуры. «Уничтожение искусственной стены между Советами и странами Юго-Восточной Азии, — писала индийская газета «Нейшнл геральд», — приведет к укреплению культурного и экономического сотрудничества между ними». Эта же газета далее подчеркивала, что отказ от такого сотрудничества означал бы отказ от «веры в мирное сосуществование и мир и обреч себя на беспомощную зависимость от колонизаторов»¹⁾.

Новый этап в развитии дружественных и равноправных отношений между СССР и государствами севера Европы открыли переговоры Советского правительства с правительствами Финляндии, Норвегии, Дании и Швеции, проведенные в конце 1955 и начале 1956 гг. Всестороннее и открытое обсуждение вопросов, которые касаются всех участвовавших в переговорах стран, дали большие взаимовыгодные результаты. Во время этих переговоров были подписаны документы, имеющие важное значение для всех участвовавших в этих переговорах стран. Среди них Протокол между Советским Союзом и Финляндией о продлении еще на 20 лет срока действия договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи от 6 апреля 1948 года и Соглашение о досрочном отказе Советского Союза от прав на использование территории Порккала-Удд для военно-морской базы и выводе советских вооруженных сил с этой территории. В результате указанных переговоров были опубликованы также совместные советско-финляндское, советско-норвежское, советско-датское и советско-шведское коммюнике, предусматривающие увеличение объема торговли, обмена научно-техническим опытом, широких культурных связей. В основу дружественных отношений Советского Союза с Финляндией, Норвегией, Данией и Швецией положены также принципы равноправия, невмешательства во внутренние дела друг друга и взаимного уважения национальных интересов.

В 1956 году по инициативе Советского правительства между СССР и Японией были проведены переговоры по проблемам советско-японских взаимоотношений. Эти переговоры успешно были завершены подписанием 19 октября 1956 года Совместной Декларации Союза Советских Социалистических Республик и Японии и Протокола о развитии между СССР и Японией торговли и взаимном предоставлении режима наиболее благоприятствуемой нации.

В Совместной Декларации Советский Союз и Япония согласились о прекращении состояния войны между СССР и Японией со дня вступления в силу этой Декларации и о восстановлении советско-японских дипломатических отношений. Подписанные представителями СССР и Японии Сов-

¹⁾ «Правда» от 23 декабря 1955 года, передовая.

местная Декларация и Протокол о развитии торговли и взаимном представлении режима наиболее благоприятствуемой нации открыли новый этап в отношениях между Советским Союзом и Японией — отношений, строящихся на основе равенства, добрососедства и взаимной выгоды.

Существующие ныне отношения между Советским Союзом и Индией, Бирмой, Афганистаном, Индонезией, Египтом, Сирией, Финляндией, Норвегией, Швецией и другими странами служат ярким примером успешного претворения в жизнь ленинского принципа мирного и равноправного сосуществования государств с различными социально-экономическими системами.

* * *

Наиболее глубокое и последовательное выражение принцип суверенного равенства государств получил в международно-правовых отношениях Советского Союза со странами народной демократии. Еще в первые годы существования Советской власти в России В. И. Ленин, основываясь на примере успешной внутренней и внешней национальной политики Коммунистической партии и Советского государства, говорил: «Наш опыт создал в нас непреклонное убеждение, что только громадная внимательность к интересам различных наций устраняет почву для конфликтов, устраняет взаимное недоверие, устраняет опасение каких-нибудь интриг, создает то доверие, в особенности рабочих и крестьян, говорящих на разных языках, без которого ни мирные отношения между народами, ни сколько-нибудь успешное развитие всего того, что есть ценного в современной цивилизации, абсолютно невозможны»¹⁾.

Следуя указаниям основателя Советского государства В. И. Ленина, Советское правительство настойчиво и последовательно добивается в своих внешних отношениях с другими государствами установления подлинно демократического сотрудничества между всеми народами, основой которого являлся бы принцип равноправия и взаимности. Поддержка Советским Союзом во вне политики равноправия всех народов, больших и малых, полностью совпадает с его внутренней политикой равноправия и братского сотрудничества, которую он проводит внутри своей страны в отношении всех населяющих его народов. Проведение политики равноправия со стороны Советского Союза гарантируется также тем фактом, что Советский Союз ликвидировал в своей стране все виды национального гнета и все причины, порождающие национальные трения.

В «Манифесте Коммунистической партии» Карл Маркс и Фридрих Энгельс указывали: «В той же мере, в какой будет уничтожена эксплуатация одного индивидуума другим, уничтожена будет и эксплуатация одной нации другой».

Вместе с антагонизмом классов внутри нации падут и враждебные отношения наций между собой»²⁾.

Эти пророческие слова великого исторического документа нашли яркое подтверждение в развитии внешних отношений Советского Союза с образовавшимися в ходе и после второй мировой войны странами народной демократии. Осуществление этими странами политических и экономических преобразований социалистического характера создали прочную базу для установления с ними Советским Союзом тесных братских отношений,

¹⁾ В. И. Ленин, Соч., т. 33, стр. 349.

²⁾ К. Маркс и Ф. Энгельс, Манифест Коммунистической партии, 1948, стр. 78.

основанных на ленинском принципе национального равноправия и бескорыстной помощи.

Братские отношения Советского Союза с другими странами социалистического лагеря основываются на принципах пролетарского интернационализма, на единстве их интересов в деле борьбы против империализма, в деле строительства социализма, в деле борьбы за торжество коммунизма. Несмотря, однако, на единство их идей и интересов, СССР и другие социалистические страны являются независимыми и суверенными государствами. Свои внешние отношения друг с другом они строго строят на принципах полного равноправия, уважения территориальной целостности, государственной независимости и суверенитета.

Это еще раз подтвердила Декларация Советского правительства от 30 октября 1956 года об основах развития и дальнейшего укрепления дружбы и сотрудничества Советского Союза с другими социалистическими странами. В этой Декларации определены основы сотрудничества между социалистическими странами и вместе с тем подчеркнута необходимость усиления сплоченности этих стран на основе ленинских принципов полного национального равноправия.

«Будучи объединены общими идеалами построения социалистического общества и принципами пролетарского интернационализма, — говорится в Декларации Правительства Союза ССР от 30 октября 1956 года, — страны великого содружества социалистических наций могут строить свои взаимоотношения только на принципах полного равноправия, уважения территориальной целостности, государственной независимости и суверенитета, невмешательства во внутренние дела друг друга. Это не только не исключает, но напротив того, предполагает тесное братское сотрудничество и взаимопомощь стран социалистического содружества в экономической, политической и культурной областях»¹⁾.

Братское сотрудничество Советского Союза с народно-демократическими странами осуществляется в настоящее время в разнообразных формах. Основными формами равноправного сотрудничества СССР и народно-демократических стран являются: взаимовыгодная внешняя торговля, обмен научно-техническим опытом, предоставление займов и кредитов, сотрудничество в подготовке кадров, деловая координация народнохозяйственных планов.

Установившиеся между СССР и народно-демократическими странами отношения являются отношениями нового, социалистического типа. Их сущностью является постоянная и бескорыстная всесторонняя помощь Советского Союза независимому и свободному развитию экономики всех других социалистических стран, прочно ставших на путь ускоренной индустриализации и строительства социализма.

В настоящее время Советский Союз в соответствии с заключенными договорами и соглашениями помогает странам народной демократии в строительстве 391 предприятия и свыше 90 отдельных цехов и установок. Наше государство предоставило странам народной демократии долгосрочные кредиты на общую сумму около 22 миллиардов рублей на максимально благоприятных условиях. Советский Союз помогает им также в налаживании производства и мирного использования атомной энергии.

Между Советским Союзом и странами народной демократии установлены равноправные и взаимовыгодные торговые отношения. В связи с укреплением планового хозяйства стран социалистического лагеря в

¹⁾ «Правда» от 31 октября 1956 года.

последние годы особое значение приобрели долгосрочные торговые соглашения СССР с народно-демократическими странами, которые являются формой взаимного согласования перспективных народнохозяйственных планов демократических стран.

Твердые обязательства и долгосрочные торговые соглашения СССР со странами народной демократии дают возможность сторонам лучше увязать торговлю со своими народнохозяйственными планами и обеспечить бесперебойный и все возрастающий товарооборот на длительный период.

Весьма важное значение для стран народной демократии имеет научно-техническая помощь, оказываемая им Советским Союзом. Научно-техническая помощь Советского Союза странам народной демократии не ограничивается одними лишь поставками в эти страны промышленного оборудования, а включает и передачу безвозмездно новейших достижений науки и техники, посылку советских высококвалифицированных инженеров и техников для строительства, монтажа и пуска новых предприятий, обучение на предприятиях СССР специалистов из стран народной демократии.

Всестороннее использование того богатейшего научно-технического опыта, который накоплен Советским Союзом за 40 лет своего строительства, дает трудящимся народно-демократических стран возможность в сравнительно короткие сроки пройти этапы своего развития по пути к социализму и избежать многих тех трудностей, которые пришлось встретить и преодолеть на своем пути развития первому в мире социалистическому государству — Советскому Союзу.

Опираясь на искреннюю дружбу с Советским Союзом, на его бескорыстную помощь, заимствуя у него богатый опыт в строительстве, организации и управлении социалистической промышленностью и сельским хозяйством, а также всей культурной жизнью, народы стран народной демократии уверенно идут по пути подлинной демократии и социализма. Только в тесном содружестве с советским народом и в его братской помощи народы стран народной демократии видят верный залог дальнейшего подъема и развития своих стран.

Дружба Советского Союза с Китайской Народной Республикой и другими странами народной демократии закреплена их совместной борьбой за дело мира и безопасности народов, за сокращение вооружений и вооруженных сил, за запрещение атомного, водородного и других видов оружия массового уничтожения, за осуществление ленинской политики мирного сосуществования государств, независимо от их социального строя, за разрешение всех спорных вопросов путем мирных переговоров, за установление доверия между государствами и развитие дружественных отношений между ними.

Тесный союз и братская дружба стран народной демократии с Советским Союзом на основе полного равенства и суверенитета еще более укрепляет их международное положение и способствует достижению новых побед в строительстве социализма и укреплении мира.

Кандидат юридических наук **Л. И. КОЛОМЕНЦЕВА**

ПРИНЦИП МИРНОГО СОСУЩЕСТВОВАНИЯ И СОТРУДНИЧЕСТВА ГОСУДАРСТВ В СОВРЕМЕННОМ МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ*)

Основной проблемой современности, которая волнует человечество, является борьба за мир и мирное международное сотрудничество против непрекращающихся попыток международной реакции развязать новую мировую войну. В послевоенные годы агрессивные силы во главе с США совершили акты агрессии против стран, вступивших на путь независимого и демократического развития—КНДР, КНР, ДРВ, Египта, спровоцировали контрреволюционный мятеж в Венгрии, создали агрессивные блоки типа «НАТО», СЕАТО, МЕДО (багдадский пакт), возродили западногерманский милитаризм, ведут лихорадочную подготовку к атомной войне против СССР и стран народной демократии.

Могучим средством предотвращения новой мировой войны является безусловное уважение всеми государствами известных пяти основных демократических принципов международного права.

Эти принципы нашли четкую формулировку в совместном коммюнике Китая и Индии и были поддержаны в Декларации Верховного Совета СССР от 10 февраля 1955 года, в решениях Бандунгской конференции двадцати девяти стран Азии и Африки, в актах международного движения сторонников мира, в заявлениях политических деятелей различных стран.

Основой подлинно мирных и дружественных международных отношений являются принципы территориальной целостности и суверенитета, ненападения, невмешательства во внутренние дела, равенства и взаимной выгоды и мирного сосуществования¹⁾.

Устав ООН не только сформулировал указанные основные принципы

*) Автор ограничивается рассмотрением одного вопроса — о применении принципа мирного сосуществования во взаимоотношениях СССР и капиталистических держав.

1) Советские юристы-международники единодушно в своей поддержке и признании огромного значения исполнения всеми государствами пяти принципов мирного сосуществования и сотрудничества в деле укрепления международного мира.

См. Г. И. Тункин, «Мирное сосуществование и международное право», Сов. гос. и право, № 7, 1956, стр. 3—13;

В. Дурденевский—«Пять принципов» — Международная жизнь № 3, 1956, стр. 44—49;

Е. Коровин, «Пять принципов—основа мирного сосуществования», «Международная жизнь» № 5, 1956, стр. 45—53.

В. М. Ксрецкий, «Общие принципы права в международном праве», Изд. АН УССР, Киев, 1957.

Г. П. Задорожный, «Международно-правовые принципы мирного сосуществования государств», Сов. гос. и право, № 8, 1955, стр. 89—96.

прочного международного мира, но особо подчеркнул важность сохранения и дальнейшего развития отношений сотрудничества пяти великих держав—Великобритании, Китая, Советского Союза, Соединенных Штатов Америки и Франции (ст. 27 и др.).

Женевское совещание глав правительств СССР, США, Великобритании и Франции (июль 1955 г.) подтвердило большое значение взаимных переговоров, метода уважения интересов и законных прав всех заинтересованных стран, в том числе великих держав в деле мирного разрешения всех спорных вопросов, в деле ослабления международной напряженности.

Настоящая статья имеет своей целью выяснить понятие и значение принципа мирного сосуществования и сотрудничества государств, как одного из важнейших принципов международного права.

* * *

Прежде чем перейти к характеристике принципа мирного сосуществования и сотрудничества государств и других выше названных принципов международного права, следует выяснить понятие и роль принципов в международном праве вообще.

Понятие «принципа» международного права не следует смешивать или отождествлять с фактическими отношениями между государствами.

Правовой принцип определяется содержанием норм права и представляет собой обобщенное выражение и закрепление основных исходных положений права.

Советская доктрина международного права не проводит различия между понятиями «общих принципов права» и «основных» принципов международного права, признавая превращение их в нормы обычного права в силу всеобщего одобрения, подтверждаемого все новыми и новыми соглашениями¹⁾.

В нашей правовой литературе и, в частности, в работе проф. Корецкого В. М. «Общие принципы права в международном праве»²⁾ со всей убедительностью показана несостоятельность различного рода современных буржуазных теорий, пытающихся противопоставить «общие принципы права», принципы «естественного» права основным принципам с той целью, чтобы развенчать силу и значение демократических принципов международного права³⁾. Эти «теории» стремятся выдать за «общие принципы права» нормы, выхваченные из внутреннего права отдельных или ряда империалистических государств, для того, чтобы подчинить своему диктату страны социализма и демократии, оправдать политику насильственного сохранения колониализма и разгрома национально-освободительного движения в колониальных и зависимых странах.

Между тем лишь выведение основных принципов международного права из международно-правовой практики, из добровольно принятых или добровольно одобренных государствами договорных обязательств, может обеспечить выявление подлинно основных принципов международного права, как правовой базы мира и сотрудничества между народами.

Основные принципы международного права в отличие от принципов права внутригосударственного не зависят от характера общественного строя в той или иной стране. Основные принципы международного пра-

¹⁾ См. В. Дурденевский, «Пять принципов», «Международная жизнь», № 3, 1956, стр. 45.

²⁾ В. М. Корецкий, «Общие принципы права» в международном праве. Изд. АН УССР, Киев, 1957 г., стр. 46—47.

³⁾ См. выше цитир. работу.

ва—это общепризнанные начала междугосударственных отношений, которыми должны руководствоваться государства независимо от различия их социальной системы.

Общепризнанными демократическими принципами и являются такие принципы, которые отвечают установлению, развитию и укреплению отношений мирного сосуществования и сотрудничества между всеми государствами и народами.

Общепризнанные принципы международного права тесно связаны с созидательной производственной деятельностью людей, с потребностями государств во взаимном мирном экономическом и иных видах обмена с целью развития производства материальных благ.

«Взаимоотношения между различными нациями, — писали К. Маркс и Ф. Энгельс, — зависят от того, насколько каждая из них развила свои производительные силы, разделение труда и внутреннее общение»¹⁾.

Рабовладельческий строй и феодализм наглядно подтвердили эту зависимость межгосударственного общения от степени развития производства в отдельных странах. Вместе с развитием производительных сил, ростом разделения труда увеличиваются международные связи в рамках каждой из названных общественных формаций.

Развитие простого товарного производства в рамках феодализма, образование национальных рынков и, вслед за этим, буржуазных национальных государств, огромное развитие производительных сил капитализма и усиленный процесс разделения труда между индивидуумами, районами, областями, государствами привели к возникновению мировой торговли, образованию мирового рынка.

По мере развития капитализма все государства в большей или меньшей степени оказываются втянутыми в единый капиталистический рынок.

Естественно, что в этих условиях мирное сотрудничество между государствами приобретает все большее и большее значение, превращаясь в одно из основных начал нормальных международных отношений.

Связь, существующая на всем протяжении истории классового общества между взаимным обменом государств, процессом производства и международным правом показывает, что само социальное назначение международного права и его основных общепризнанных принципов состоит в том, чтобы способствовать мирному экономическому, культурному и другим видам сотрудничества государств.

Сказанное отнюдь не отрицает того, что нормы и принципы международного права являются категориями надстроечными, что они как таковые обслуживают интересы господствующих классов различных государств — субъектов международного общения, которые стремятся с помощью этих принципов и норм удовлетворить различные по своему социальному содержанию интересы.

Но в том-то и состоит значение основных принципов международного права, что на их основе возможно развитие **взаимовыгодных отношений, удовлетворяющих потребности господствующих классов различных стран**²⁾.

Более того, обусловленные материальными потребностями производства, основные принципы международного права сами превращаются в активную силу, способную оказывать обратное воздействие на породившие их экономические факторы.

¹⁾ К. Маркс и Ф. Энгельс, Соч., т. IV, стр. 11.

²⁾ См. об этом ниже—на примерах развития сотрудничества между СССР и капиталистическими странами.

Такое обратное воздействие принципов международного права состоит в возможности использования их государствами в качестве правовой базы для развития сотрудничества не только в чисто экономических целях, но и для упрочения дружественного политического сотрудничества, для совместной борьбы за международный мир.

Основные принципы международного права возникли вместе с установлением взаимного сотрудничества государств еще задолго до эпохи буржуазных революций и были использованы идеологами буржуазии в борьбе за обеспечение интересов буржуазии в процессе сотрудничества с феодально-абсолютистскими державами, а затем и в процессе взаимных связей буржуазных государств.

Виднейшие общественные и политические деятели, специалисты в области международного права различных буржуазных стран, в том числе и бывшей царской России, несмотря на расхождение в определении понятий международно-правовых принципов, времени и причин их возникновения, уже давно связывали с существованием принципов международного общения, суверенного равенства, невмешательства, исполнения международных обязательств наличие самого международного права¹⁾.

Вместе с тем буржуазно-демократическая трактовка основных принципов международного права, отражая противоречивость самого буржуазного общества, оправдывала в целом ряде случаев агрессивные тенденции внешней политики буржуазных стран и нарушение общепризнанных принципов международного права.

По мере перерастания капитализма в империализм в практике взаимоотношений капиталистических стран все большее место занимают всякого рода агрессивные экономические и политические союзы, которые, в полном противоречии с начальными формами сотрудничества и социальным назначением международного права, служат целям подчинения слабых стран сильным, целям подготовки и осуществления планов захвата чужих территорий и покорения населяющих их народов, планам насильственного передела мира и борьбы за гегемонию со стороны крупнейших империалистических держав.

В эпоху империализма и пролетарских революций все более широкое распространение получают агрессивные союзы капиталистических стран, складывающиеся на основе дележа колоний и совместной борьбы против национально-освободительного движения, а также против стран социа-

¹⁾ См. Г. Гроций, «О праве войны и мира», Юриздат, 1948 г., стр. 12, 14, Курс международного права проф. Кочановского, ч. 1, 1863 г., стр. XIX—XXII, 17—20;

Т. Мартенс, «Современное международное право цивилизованных народов», т. 1, изд. 1898 г., стр. 17—19, 207—211;

В. М. Даневский, Пособие к изучению истории и системы международного права, вып. 1, 1892 г., стр. 2—8;

Г. Бонфис, «Учебник международного публичного права», 1905 г., стр. 3—6, 8 (на франц. яз.);

А. Пилле, см. «Общий обзор международного публичного права», т. 1, 1894, стр. 1 — 32 (на франц. яз.);

П. Фошиль, «Договорное международное публичное право», Париж, 1926 г., стр. 3—7, 297 и др. (на франц. яз.);

Ривье, «Учебник международного права», 1893 г., стр. 1—6, 571; Л. Опенгейм, Международное право, т. 1, полутом 1, 1948 г., стр. 34, 39—43; Гефтер, Европейское международное право, 1880 г., стр. 3—8; Ф. Лист, Международное право в систематическом изложении, 1902 г., стр. 2—3; Альберди, Винсенти, Кальво, Альбертс, Альварес — см. Джакобини «Изложение философии международного права латино-американских авторов», 1954, стр. 121—133 (на англ. яз.).

лизма, имеющие целью задержать общий кризис капитализма.

Таковыми союзами империалистических государств, подрывающими дело мира являются Атлантический блок «НАТО» (1949 г.), блок государств «Юго-Восточной Азии» — «СЕАТО» (1954 г.), Багдадский пакт — (1955 г.), парижские и лондонские соглашения (1954 г.).

Политика войн, пропаганда и применение грубого насилия, характерные для империализма, приводят к появлению «теорий» о «новом международном праве» с целью оправдания в международной практике политики грубого произвола, диктата и войны, как средств разрешения споров между государствами.

Принципы международного права, обеспечивающие развитие разностороннего мирного сотрудничества государств, со всей решительностью и последовательностью подняло и отстаивает Советское государство, созданное в результате победы Великой Октябрьской Социалистической революции.

Принципы советской мирной внешней политики — политики дружбы и сотрудничества со всеми странами сформулировал основатель первого социалистического государства В. И. Ленин. В. И. Ленин показал, что Советской стране чужды планы агрессии в отношении других народов, ибо в СССР впервые в мире к управлению государством пришли трудящиеся, источником зажиточной жизни которых является труд на себя, выполнение планов построения коммунизма на основе непрерывного роста и совершенствования высшей техники, на базе непрерывного роста производительности труда.

Советская страна с первых дней своего существования ведет борьбу за прочный международный мир против угрозы и актов агрессии, против пропаганды войны между народами. Об этом говорят многочисленные документы, принятые на протяжении сорокалетнего существования страны советскими и партийными органами¹⁾, а также многолетняя внешнеполитическая и международно-правовая деятельность СССР.

Советское государство со времени своего образования борется за принятие решительных мер по уничтожению материальных средств ведения войн (вооружений и вооруженных сил), за создание коллективного фронта миролюбивых стран с целью обуздания агрессоров, обеспечения безопасности своих границ и мира во всем мире.

Надежную гарантию миролюбивой, дружественной политики СССР по отношению к другим странам составляет советская политика национального равноправия.

Во главу угла своей политики в области национального вопроса Советское государство поставило и последовательно проводит принцип уважения права наций на самоопределение своей судьбы, включая право на отделение, на создание самостоятельного государства.

¹⁾ См. Внешняя политика СССР, сб. док., т. 1, 1944, стр. 6; «КПСС в резолюциях», ч. 1, изд. 7, 1953, стр. 670; 672; Внешняя политика СССР, т. II, 1944, стр. 872—873; 876—877; Международная политика новейшего времени, ч. III, вып. 1, стр. 176—177, 284—289; «КПСС в резолюциях», ч. II, изд. 7, 1953, стр. 74, 75; Внешняя политика СССР, т. III, 1945, стр. 256 — 295; Внешняя политика, т. IV, 1946, стр. 60 — 64, 108 — 114, 169 — 174, 183—194, 443; Внешняя политика Советского Союза в период Отечественной войны, т. 1, 1946, стр. 131—134, 138, 146, 424—425; Внешняя политика Советского Союза в период Отечественной войны, т. III, 1947, стр. 101—109, 336—337, 397—456; Резолюции XX съезда Коммунистической партии Советского Союза, Госполитиздат, 1956, стр. 3—12.

Сущность политики Советской власти в области национального вопроса состоит в отрицании и осуждении всякого рода аннексий и агрессивных войн, угнетения других народов и самой пропаганды национального неравноправия.

Уже в «Декрете» о мире» от 8 ноября 1917 г. Советское государство заклеило как величайшее преступление против человечества войну крупнейших империалистических стран за раздел захваченных ими слабых народностей¹⁾.

Советский закон о защите мира от 12 марта 1951 г., последовательно продолжая миролюбивую внешнюю политику социалистического государства, квалифицирует как тягчайшее преступление, противоречащее чести и совести народов, самую пропаганду войны между народами²⁾.

Верное политике мира и дружбы между народами, Советское государство стремится к укреплению экономического, культурного и политического сотрудничества со всеми странами, содействующего укреплению международного мира.

В. И. Ленин указывал, что одной из важнейших экономических предпосылок мирного сосуществования и сотрудничества государств различных систем является историческое разделение труда между ними, побуждающее их к сохранению и развитию экономических, торговых и иных взаимных сношений.

Известное положение В. И. Ленина о том, что «есть сила большая, чем желание, воля и решение любого из враждебных правительств или классов, эта сила — общие экономические всемирные отношения, которые заставляют их вступить на этот путь отношений с нами»³⁾ — показывает, что потребность в восстановлении традиционных экономических связей принудила крупнейшие капиталистические страны вступить на путь сотрудничества с Советской Россией.

Особое значение приобретают в связи с этим указания В. И. Ленина о том, что торговые отношения Советского Союза с буржуазными странами являются одним из важнейших факторов, способствующих длительному мирному сосуществованию двух систем.

В отчетном докладе XX съезду партии первый секретарь ЦК КПСС Н. С. Хрущев говорил: «Для дальнейшего улучшения взаимоотношений между странами большое значение имеет расширение деловых и культурных связей. Со стороны Советского правительства делается все возможное для того, чтобы содействовать всестороннему развитию таких связей»⁴⁾.

После Женевского совещания глав Правительств СССР, США, Англии и Франции, способствовавшего ослаблению международной напряженности, значительно расширились экономические связи СССР и стран народной демократии, с одной стороны, и капиталистических стран, с другой.

Деловые круги капиталистических стран все более открыто требуют от правительства США снятия ограничений, наложенных на торговлю со странами социалистического лагеря и восстановления традиционных и взаимовыгодных экономических связей СССР и странами народной демократии, что представляет собой убедительный аргумент в пользу мирного сосуществования и сотрудничества государств различных систем.

1) В. И. Ленин, Соч., т. 26, стр. 218.

2) «Законы о защите мира», Госюриздат, 1953, стр. 13, 14.

3) В. И. Ленин, Соч., т. 33, стр. 129.

4) Н. С. Хрущев, Отчетный доклад ЦК КПСС XX съезду партии, Госполитиздат, 1956 г., стр. 29.

О том насколько успешными могут быть экономические отношения сотрудничества государств различных систем убедительно говорят все более развивающиеся экономические связи СССР с Индией, Бирмой, Индонезией, Египтом, Сирией, Цейлоном. Экономическая помощь СССР содействует процессу индустриализации этих стран, а также процессу освобождения их от колониальной зависимости. В этих условиях экономическое сотрудничество на основе демократических принципов международного права является важным средством укрепления международного мира.

Неоднократные советские заявления о желании развивать торговые связи со всеми капиталистическими странами, в том числе с США, Англией, Францией, Западной Германией, Японией и другими государствами подтверждают мирные намерения СССР и открывают путь к восстановлению нарушенного по вине правящих кругов США экономического сотрудничества государств различных систем, к упрочению международного мира.

Несмотря на различие социальных систем, возможно не только экономическое, но и политическое сотрудничество СССР, стран народной демократии, с одной стороны, и капиталистических стран, с другой, на основе общепризнанных принципов международного права.

К числу политических предпосылок мирного сосуществования и сотрудничества государств различных систем В. И. Ленин относил, прежде всего, неизменно миролюбивую внешнюю политику страны социализма и постоянную готовность ее к мирному урегулированию всех спорных международных проблем, огромное воздействие борьбы народов за мир на внешнюю политику капиталистических стран, а также незаинтересованность отдельных капиталистических стран в развязывании войны в определенный исторический период.

Советское государство только в течение 1955 — 1956 гг. сократило вооруженные силы на 1 млн. 800 тыс. человек, ликвидировало последнюю военную базу в Порккалла-Удд. Оно оказывает бескорыстную помощь ряду стран Европы и Азии в создании экспериментальных баз для исследований в области мирного использования атомной энергии, подтверждая конкретными делами свое неизменное стремление к миру.

К числу политических факторов, вынуждающих капиталистические страны воздерживаться от попыток развязывания войны против стран социализма, относится боязнь того, что новая война, как и две первых мировых, приведет к новому кризису капитализма, а также наличие противоречий и острой борьбы между ними на почве борьбы за сферы влияния и колониальные владения.

В борьбе за коллективную безопасность Советская страна опирается на возросшие силы демократии и социализма во всем мире, на растущее и крепнущее международное движение борцов против новых войн, на союз со всеми странами, стоящими за политику мира и неучастие в военных блоках, число которых все более увеличивается.

«Теперь имеются мощные общественные и политические силы, которые располагают серьезными средствами для того, чтобы не допустить развязывания войны империалистами, а если они попытаются ее начать, дать сокрушительный отпор агрессорам, сорвать их авантюристические планы»¹⁾ — говорится в резолюции XX съезда КПСС, принятой по отчетному докладу первого секретаря ЦК КПСС т. Хрущева Н. С.

¹⁾ См. Резолюции XX съезда Коммунистической партии Советского Союза, Госполит издат, 1956 г., стр. 9.

Однако для того, чтобы развивалось и укреплялось политическое сотрудничество государств различных систем, необходимы большие усилия к этому с обеих сторон, необходимо желание сотрудничать, ибо в области политических отношений больше всего дают о себе знать противоречия, вытекающие из противоположности двух систем собственности.

Со стороны СССР, КНР и других народно-демократических стран прилагаются огромные усилия к налаживанию политического сотрудничества с другими странами. Об этом свидетельствуют совместные декларации СССР и КНР¹⁾, СССР и ГДР²⁾, СССР и ЧНР³⁾, СССР и ПНР⁴⁾, СССР и Албании⁵⁾, СССР и МНР⁶⁾, в которых еще раз подтверждается стремление стран социализма к проведению разоружения государств, запрещения атомного и другого оружия массового уничтожения⁷⁾, к укреплению безопасности в Европе, на Ближнем и Среднем Востоке и в Азии. Об этом же свидетельствуют советские предложения относительно решения египетского, алжирского, кипрского, кашмирского и других вопросов на XI сессии Генеральной Ассамблеи ООН и т. д.

И в то же время правящие круги ряда крупнейших капиталистических стран и, прежде всего США, пытаются проводить в отношении СССР, стран народной демократии и ряда стран, вступивших на путь независимого государственного развития, старую, полностью обанкротившуюся в новых условиях, политику «с позиции силы».

Об этом говорят такие действия США и других капиталистических держав, как их отказ поддержать советские предложения о разоружении и запрещении оружия массового уничтожения на XI сессии Генеральной Ассамблеи ООН, принятие решений на последних сессиях «НАТО» и «СЕАТО» о расширении атомных военных баз в странах — участницах этих блоков, одобрение конгрессом США так наз. «доктрины Эйзенхауэра», предусматривающей возможность вооруженного вмешательства США во внутренние дела стран Ближнего Востока⁸⁾.

Все эти акты последнего времени правительства США и других капиталистических стран не только не содействуют политическому сотрудничеству государств различных систем, но еще больше обостряют международную обстановку.

* * *

Принципы уважения территориальной целостности и суверенитета, ненападения, невмешательства во внутренние дела друг друга, равенства и взаимной выгоды, мирного сосуществования, принято в целом именовать принципами мирного сосуществования.

Уже одно это говорит о большом значении выяснения соотношения принципа мирного сосуществования с остальными четырьмя принципами. Принцип мирного сосуществования, не являясь «сверхпринципом» среди

1) См. «Правду» от 19 января 1957 года.

2) См. «Правду» от 8 января 1957 года.

3) См. «Правду» от 30 января 1957 года.

4) См. «Правду» от 19 ноября 1956 года.

5) См. «Правду» от 18 апреля 1957 года.

6) См. «Правду» от 17 мая 1957 года.

7) См. Советские предложения о сокращении вооружений и вооруженных сил, о запрещении оружия массового уничтожения от 10 мая 1955 г. «Правда», 11 мая 1955, от 18 ноября 1956 г. «Правда» от 18 ноября 1956 г., Предложения Советского правительства в подкомитете Комиссии ООН по разоружению от 18 марта и 30 апреля 1957 г. «Правда» от 18 марта и 30 апреля 1957 г.

8) См. «О политике Соединенных Штатов на Ближнем и Среднем Востоке». Заявление ТАСС в связи с так называемой «доктриной Эйзенхауэра», «Правда» от 13 января 1957 года.

указанных пяти принципов, занимает в то же время несколько особое, итоговое положение, поскольку реализация этого принципа теснейшим образом связана с реализацией остальных принципов.

Это значит, что мирное сосуществование может иметь место лишь при условии взаимного уважения территориальной целостности и суверенитета, ненападения, невмешательства во внутренние дела, что сотрудничество может развиваться на базе равенства и взаимной выгоды.

Таким образом, принцип мирного сосуществования — есть своего рода фокус, собирающий все положительное действие остальных принципов. Это значит, что его содержание не есть некий конгломерат данных других принципов, а предполагает их подытоживание и обработку на основе изучения условий и форм мирного сосуществования и международного сотрудничества.

Для выяснения главных черт принципа мирного сосуществования и сотрудничества важнейшее значение имеет анализ того исторического этапа, который знаменует собой переход от войны к мирному сосуществованию и сотрудничеству советского государства и капиталистических держав.

Организация контрреволюционных заговоров, посылка оружия и боеприпасов силам внутренней реакции, наконец, непосредственная вооруженная интервенция — вот те формы борьбы, которыми встретил мировой империализм рождение первого в мире пролетарского государства и его предложения о мирном сосуществовании, нашедшие свое выражение уже в «Декрете о мире» и в ряде последующих актов Советского правительства.

Впервые, да и то ненадолго, мирная обстановка была завоевана Советской Россией дорогой ценой Брестского договора, который являлся «передышкой», представляющей ничто иное, как «краткий промежуток времени, в течение которого для империалистических держав много раз имелась возможность возобновить более сильную попытку войны с нами»¹⁾.

Приведенное выше ленинское определение «передышки» показывает, что «передышка», будучи зависима от агрессивных тенденций империалистических держав, не может обеспечить прочного мирного сосуществования и сотрудничества государств, к чему стремился и стремится СССР, а теперь вместе с СССР и страны народной демократии.

В результате успехов рабочих и крестьян в деле защиты своего революционного отечества, моральной поддержки, оказанной Советской Россией трудящимися массами капиталистических стран, в результате отрицательных последствий политики блокады Советской России для крупнейших капиталистических стран и незаинтересованности малых, соседних капиталистических стран в интервенции против Советской России на смену вооруженной борьбе и кратковременной передышке, приходит новый период — период мирного сосуществования и сотрудничества. Он характеризуется прекращением иностранной военной интервенции, голодной блокады Советской России, первыми шагами мирного урегулирования спорных вопросов и налаживанием мирных (политических и экономических) связей.

Установление политических и экономических отношений — есть новая ступень в жизни пролетарского государства, когда «мы имеем не только передышку», но и «...новую полосу, когда наше основное междуна-

¹⁾ См. В. И. Ленин, Соч., т. 31, стр. 384.

родное существование в сети капиталистических государств отвоевано»¹⁾.

В этот период, — указывал В. И. Ленин, — «...приходится говорить уже не только об одной передышке, а о серьезных шансах для нового строительства на более долгое время»²⁾.

Этими серьезными шансами и являлось признанное формально и фактически мирное сосуществование Советского государства со странами капиталистического лагеря.

Мирное сосуществование характеризовалось прекращением военных действий против Советской республики, снятием блокады, которая отнюдь не отменялась в период «передышки», установлением мирных более или менее развитых договорных отношений с буржуазными государствами.

Мирное сосуществование предполагает, таким образом, восстановление или установление мира, а также совершение государствами действий **положительного** характера — мирное, основанное на согласии и договоре установление взаимных отношений (экономических, политических и культурных). На эти две тесно связанные между собой формы мирного сосуществования и указывал В. И. Ленин, когда в ноябре 1920 г. говорил: «...Мы отвоевали себе условия, при которых можем существовать рядом с капиталистическими державами, вынужденными теперь вступить в торговые отношения с нами»³⁾.

Есть, таким образом, две формы мирного сосуществования: собственно сосуществование как мирное (договорное) разрешение спорных проблем и сотрудничество, как установление и развитие разносторонних мирных (договорных) международных связей (экономических, культурных, политических).

Советская доктрина международного права подчеркивает огромное значение обеих форм мирного сосуществования государств и обобщающее итоговое место этого принципа среди других принципов дружественных международных отношений.

Проф. Тункин, например, определяет принцип мирного сосуществования как обязательство государств «придерживаться в своих отношениях с другими государствами мирных средств и методов, развивать мирные отношения с другими государствами, проводить такую политику, которая содействовала бы мирному сосуществованию государств и не допускать действий, которые могли бы нанести ущерб или поставить под угрозу мирные отношения между государствами»⁴⁾.

По мнению проф. Коровина принцип мирного сосуществования, включая и активное сосуществование, закрепляет право на мир для каждого народа, каждой страны, исключает всякое — прямое или косвенное, открытое или замаскированное посягательство на мирную жизнь любого народа, любого государства⁵⁾.

Прямо противоположную (советской доктрине международного права) позицию в вопросе о возможности мирного сосуществования и сотрудничества государств различных систем занимает буржуазная доктрина международного права и, особенно, подавляющая часть юристов — международников США.

Все усилия реакционных юристов сосредотачиваются на оправдании применения силы в международных делах, на развенчании принципа

1) В. И. Ленин, Соч., т. 31, стр. 385.

2) Там же, стр. 386.

3) Там же, стр. 384.

4) См. «Сов. государство и право», № 7, 1956, стр. 9.

5) См. «Международная жизнь», № 5, 1956, стр. 47.

мирного сосуществования и сотрудничества государств различных систем. Пропаганда новой войны, войны против государств социалистического лагеря дополняет поход агрессивных и реакционных сил США и ряда других капиталистических стран против принципа мирного договорного разрешения всех спорных международных проблем.

При этом бросается в глаза тот факт, что в первые годы «холодной» войны, вплоть до вынужденного окончания американской агрессии в Корее и Женевского совещания глав Правительств (июль 1955 г.), подавляющая часть американских юристов открыто выступала за гегемонию США над миром, за проведение США «политики силы» и, следовательно, против сотрудничества с СССР и другими народно - демократическими странами.

Так, Г. Кельзен, например, всячески развенчивает принципы коллективного сотрудничества государств, утверждая, что только «сильному государству может быть обеспечен абсолютный мир, слабому же — мир относительный». Что же касается государства, не имеющего силы, то такому государству мир «вообще не может быть гарантирован»¹⁾.

Другими словами, Г. Кельзен выступает за наращивание военного потенциала США, за решение США международных споров с «позиции силы», с помощью войн, исключающих мирное международное сотрудничество.

Другой проповедник американского агрессивного курса Джессеп пытается «обосновать» мировую гегемонию США ссылками на тесную внутреннюю зависимость между государствами, на существование атомной энергии, якобы уничтожающей национальные границы²⁾. Джессеп, таким образом, пропагандирует подготовку США атомной войны в целях осуществления планов мирового господства.

По стопам Джессепа идут Ледерман³⁾, латино-американские авторы Американо, Марино⁴⁾ и другие, которые из признания внутренней зависимости государств и необходимости якобы «защиты прав человека» делают вывод о необходимости отказа от коллективного сотрудничества государств, в т. ч. в рамках ООН. Указанные авторы требуют пересмотра «старого международного права», основанного на признании независимости государств и создания «нового международного права» и международной организации, основанной на подчинении отдельных государств «мировому правительству» т. е. США.

Моргентау и Кенан в своих книгах «В защиту национальных интересов» и «Американская дипломатия» (1900—1950) выступают в роли откровенных проповедников «нового» строя международных отношений, основанного на бесцеремонном использовании США силы в отношении других стран для достижения собственных целей⁵⁾.

Моргентау, например, провозглашая право сильного государства решать все вопросы в соответствии с собственными интересами, выступает за отказ США от уважения норм нравственности и права в международ-

1) См. «Принципы международного права», Т. Кельзен, 1952, стр. 17, 18 (на англ. яз.).

2) «Современное право народов», Ф. Джессеп, 1949 г., стр. 2, 3 и др. (на англ. яз.).

3) «Американский журнал международного права», № 2, 1954 г., стр. 304—307 (на англ. яз.).

4) Джакобини, «Изучение философии международного права латино-американских авторов», 1954 г., стр. 113—120 (на англ. яз.).

5) Американский журнал международного права № 1, 1952 г., стр. 112 — 114 (на англ. яз.).

ных делах, отвергает деление государств на миролюбивые и агрессивные, оправдывая тем самым, любые нарушения США обязательств мирного международного сотрудничества.

Американская международно-правовая литература пестрит именами тех, кто под различными предлогами проповедует идею мировой федерации США, отвергающей равноправное сотрудничество суверенных государств различных систем, воспекает господство США в агрессивных сепаратных блоках.

Для примера можно назвать Кунца¹⁾, Поттера²⁾, Финча³⁾, Вильше⁴⁾, бразильца Мартэна и других⁵⁾. Кунц, например, рекламировал сепаратные блоки, созданные под эгидой США, («план Маршалла», «НАТО»), как союзы государств «некоммунистической» Европы, как органы наднационального характера, обеспечивающие влияние США в качестве господствующей силы «свободного мира». Подобного рода рассуждения Кунца показывают, что истинной целью создания США сепаратных агрессивных блоков является подчинение входящих в них государств-членов диктату США, использование этих государств в интересах осуществления агрессивной политики, направленной против государств социалистического лагеря.

Американская агрессия против Северной Кореи и Народного Китая, поддержанная рядом государств—членов агрессивных блоков, подтвердила особую опасность для дела мира существования таких блоков.

В этот период времени для того, чтобы реабилитировать чудовищные преступления американской армии в КНДР и КНР, ведущая группа американских юристов-международников (В. Бивен, Л. Гудрич, Л. Зон, Игльтон, Г. Кельзен, Дж. Кунц), опубликовала свой «отчет» о неприменимости законов войны к данным актам, названным ими «мерами принуждения» ООН.

Австрийский прогрессивный юрист-международник, председатель международной ассоциации юристов-демократов проф. Г. Брандвейнер справедливо называет «чудовищной» позицию американских юристов, которая «дает США легальную возможность применять атомное оружие и другие средства массового уничтожения повсюду, где им угодно»⁶⁾.

После позорного провала американской агрессии в Северной Корее и Китае, американские агрессивные круги не оставляют планов завоевания мирового господства и развязывания войны против государств социалистического лагеря. Эти планы, попрежнему пропагандируются американской доктриной международного права, хотя и под другой вывеской. Так, в декабре 1953 г. американский институт международных отношений выпустил сборник статей, в котором его авторы (Дентон, Героу, Кунц, Вильсон, Турнер, Диттмар, Мартин⁷⁾) разрабатывают страте-

1) Американский журнал международного права № 4, 1952 г., стр. 690 — 699, № 2, 1953 г., стр. 273—275 (на англ. яз.).

2) Американский журнал международного права № 3, 1953 г., стр. 481 — 482 (на англ. яз.).

3) Американский журнал международного права № 1, 1954 г., стр. 57 — 82 (на англ. яз.).

4) Джакобини, «Изучение философии международного права латино-американских авторов», 1954 г., стр. 111—1116 (на англ. яз.).

5) «Советское государство и право», № 6, 1948 г., стр. 18—32, № 2, 1952 г., стр. 52—59; № 10, 1952 г., стр. 89—90; № 1, 1953 г., стр. 66—74.

6) См. Советское государство и право, № 6, 1954 г., стр. 45.

7) «Дилемма американского мирового господства». Работа института международных дел, декабрь, 1953 г., т. XXIX.

тию экономического, военного и идеологического господства США над миром. При этом авторы выступают за проведение США так называемой политики «сдерживания» и «освобождения» в отношении «несвободного» мира. Тем самым пропагандисты новой войны пытаются выступать в роли непрощенных «освободителей» народов, уверенно идущих по пути социализма и демократии.

В вышедшей в 1954 г. книге «Сила и политика» Т. К. Финлеттера¹⁾ основное внимание сосредотачивается на пропаганде «превентивной» войны против Советского Союза, разработке стратегии и тактики в атомной войне. Автор требует наращивания оружия массового уничтожения, создания военных баз США во всем мире и вооружения Западной Германии и Японии. При этом Финлеттер, замалчивает вклад Советского Союза в дело победоносного окончания второй мировой войны, все его предложения по вопросу о разоружении и запрещении оружия массового уничтожения, вносимые после войны. Все это делается для того, чтобы переложить ответственность за угрозу водородной войны на СССР²⁾.

Признавая на словах необходимость народам «выработать планы разоружения», Финлеттер заранее предрекает провал этих планов³⁾. Он ведет открыто пропаганду новой войны против СССР.

Ряд авторов сборника «Военная политика и национальная безопасность»⁴⁾ В. В. Кауфмани, Крег, Гильман, Кокор в предисловии признают некоторую «общность» СССР и США, но в то же время, посвящают статьи не анализу и пропаганде этой общности, а разработке стратегии атомной войны и внешней политики США, основанной на использовании силы, атомного и водородного оружия. Все эти авторы сборника требуют укрепления агрессивных блоков США, созданных по всему миру.

«Вооруженный мир», созданный США, подрывающий взаимное доверие народов, создающий непосредственную угрозу миру во всем мире, заботливо опекается таким образом американскими авторами международного права.

Прожженный газетчик и агент американских монополий по эксплуатации народов Туркестана, Китая, Малайи, Явы, Тибета Р. Жильберт пытается доказать, что проведение политики мирного сосуществования наруку лишь СССР и другим народно-демократическим странам. Он делает все для того, чтобы посеять недоверие к миролюбивой внешней политике социалистических государств. Это потребовалось для того, чтобы отравить сознание американского народа, обосновать необходимость подготовки и развязывания войны с целью уничтожения СССР, Китая и других народно-демократических стран, доказать невозможность мирного сосуществования государств различных систем⁵⁾.

Из работы В. В. Ростова и Д. В. Хатча «Американская политика в Азии» мы узнаем, что зону притязания США составляет необъятная Евразия, а основным средством установления господства США в Евразии и, особенно, в Азии—оружие массового уничтожения⁶⁾.

¹⁾ «Сила и политика», Иностранная и военная политика в водородный век, Нью-Йорк, 1954 г., стр. 3—39.

²⁾ Там же, стр. 377.

³⁾ Там же, стр. 394, 377.

⁴⁾ «Военная политика и национальная безопасность», В. В. Кауфмани, Г. А. Крег, К. Кокор, 1956 г., Принстонский университет.

⁵⁾ Р. Джильберт, «Конкурентное сосуществование», 1956 г., стр. 14, 17, 64, 131 (на англ. яз.).

⁶⁾ «Американская политика в Азии», В. В. Ростов и Р. В. Хатч, Лондон, 1955 г., стр. 5 (на англ. яз.).

Для того, чтобы как-то оправдать в глазах американского и других народов ставку США на подготовку новой войны, Ростов и Хатч не только не упоминают ни об одном из предложений Советского Союза, направленных на предотвращение новой войны, но усиленно пропагандируют лживую теорию об агрессивности СССР, Китая, «коммунизма» вообще¹⁾.

Названные авторы допускают возможность признания КНР правительством США только потому, что дискриминация КНР вызвала неодобрение «союзников» США по блокам и для того, чтобы навечно захватить китайскую территорию — остров Тайвань²⁾.

Так, американская доктрина международного права выступает в роли вернейшего пособника агрессивных и реакционных кругов США, срывающих мирное сосуществование и сотрудничество государств различных систем.

Агрессивная внешняя политика США вызывает полное одобрение и поддержку западно-германских империалистических кругов, жаждущих реванша за поражение в первых двух мировых войнах. Канцлер Западной Германии К. Аденауэр, несмотря на установление дипломатических отношений между СССР и ФРГ, несмотря на признание на словах важности мира и разоружения государств, внес немалую лепту в разжигании вражды к СССР, в дело подготовки новой войны.

Так, советскую позицию об опасности превращения всякой «локальной» войны в мировую и о признании необходимости в связи с этим бороться против любого акта агрессии, К. Аденауэр клеветнически пытается истолковать как притязание СССР на весь мир³⁾.

Вместе с тем под покровом клеветнической антисоветской пропаганды К. Аденауэр выступает с новыми планами гегемонии Западной Германии в Европе. Он не скрывает не только горячего желания западно-германских милитаристских кругов присоединить ГДР к милитаристской Западной Германии, но и заявляет претензии на подчинение всех европейских государств в рамках европейской федерации, на роль «освободителя» европейских стран народной демократии⁴⁾.

Такое откровение канцлера Аденауэра подтверждает справедливость неоднократных заявлений правительства СССР об опасности миру в Европе со стороны милитаризованной США и др. западными державами Федеративной Республики Германии, о необходимости укрепления коллективной безопасности в Европе.

Обзор некоторой части американской литературы по вопросам международных отношений показывает, что эта литература служит целям пропаганды войны и ненависти к СССР и странам народной демократии, целям умышленного срыва дела мирного международного сотрудничества.

Несмотря, однако, на все потуги, американские международники не в силах опровергнуть стремления всех народов к миру и сотрудничеству, к разоружению и запрещению атомного и другого оружия массового уничтожения. И это является неопровержимым доказательством возможности и заинтересованности всех народов в развитии отношений мирного сосуществования и сотрудничества.

1) Там же, стр. 6, 7.

2) Там же, стр. 22, 53—55.

3) «Неделимый мир», К. Аденауэр, Лондон, 1956 г., стр. 45 (на англ. яз.).

4) См. цитир. выше, стр. 25—27, 49, 17 (на англ. яз.).

* * *

Основной формой укрепления и развития принципа мирного сосуществования и сотрудничества государств, раскрывающей его понятие и сущность, является договорная форма — форма согласованного разрешения спорных проблем и развития разносторонних международных связей.

Международный договор, как соглашение двух или нескольких государств по поводу установления, изменения или прекращения их прав и обязанностей, в полной мере позволяет учесть волю господствующих классов стран, вступающих во взаимоотношения друг с другом, тем самым обеспечить их мирное сосуществование и сотрудничество.

Договорное отношение, как и всякое правоотношение, в том числе и международно-правовое, есть отношение волевое, а отсюда следует, что международный договор базируется на желании субъектов договора его заключить, на желании государств сотрудничать, в том числе и путем установления договорных отношений.

«Для того, чтобы примириться, — говорил в связи с этим В. И. Ленин, — нужно добровольное согласие двух сторон, а не одной только стороны.

Все равно, будь это очень большой конфликт внутри отдельного союза или очень большой конфликт и столкновение между двумя государствами»¹⁾.

Тем самым В. И. Ленин прямо указывал на исключительно благоприятные условия, которые договор создает для примирения, т. е. для развития мирного сосуществования и сотрудничества государств.

Советское государство выступает за превращение международного договора в подлинный инструмент мира и международного сотрудничества. В этих целях оно борется за равноправие, подлинно мирные международные договоры, против агрессивных, неравноправных, кабальных сделок империалистических держав, таящих в себе угрозу международному миру.

Характеризуя с этих позиций содержание договорной политики Советского государства, В. И. Ленин говорил: «Мы отвергаем все пункты о грабежах и насилиях, но все пункты, где заключены условия добрососедские и соглашения экономические, мы радушно примем, мы их не можем отвергать»²⁾.

Международный договор только тогда отвечает интересам установления мирного существования и сотрудничества, когда в заключении его участвуют все страны, заинтересованные в разрешении вопросов, являющихся предметом договора. Кроме того, международный договор должен быть основан на добровольном согласии всех этих государств, исключаящим диктат и навязывание воли одной или нескольких стран другим участникам соглашения.

Первое из указанных условий направлено против всевозможных попыток искусственной изоляции, бойкота, отстранения от участия в решении международных проблем заинтересованных стран.

Изоляция, бойкот и отстранение от решения вопросов тех стран, чьи интересы они затрагивают — это средства, с помощью которых другие державы пытаются решить вопросы государственной жизни того или иного государства, не считаясь с волей народа и вопреки интересам отстраненного государства.

Поэтому попытки изоляции и бойкота отдельных держав в отношении вопросов их собственной судьбы и вопросов международного мира, — это

1) В. И. Ленин, Соч., т. 32, стр. 93.

2) В. И. Ленин, Соч., т. 26, стр. 223.

путь, ведущий к усилению разногласий, к взаимному недоверию и вражде между странами; это путь сепаратных решений, путь раскола государств на взаимно исключаютые и враждующие группировки, путь подготовки войны одних стран против других, против отстраненных держав, путь, исключаящий мирное договорное урегулирование спорных вопросов.

Советское государство и страны народно-демократического лагеря ведут решительную борьбу против всех форм изоляции, бойкота, устранения от решений международных проблем тех стран, чьи интересы эти решения затрагивают. Эта борьба направлена на сплочение всех стран, независимо от особенностей их общественного и государственного устройства в единый лагерь мира, на упрочение мирного сосуществования и сотрудничества.

Так, Советское государство при поддержке всей мировой прогрессивной общественности с 1949 г. ведет борьбу против дискриминационной политики США и поддерживающих их стран в отношении КНР, за предоставление КНР законного места в ООН, в т. ч. в Совете Безопасности, за урегулирование вопросов, связанных с национализацией Египетским правительством судоходной компании Суэцкого канала на основе уважения суверенных прав Египта¹⁾.

На принципе участия в разрешении международных проблем всех заинтересованных стран основываются также советские предложения относительно создания в Европе системы коллективной безопасности с участием обеих частей Германии — ФРГ и ГДР, на основе принятия обязательств об отказе от применения силы и последующего соглашения об Общеввропейской безопасности и ликвидации Северо-Атлантического Союза, Парижских Соглашений и Варшавского договора.

Отличительной же чертой агрессивных военных блоков, сколоченных под эгидой США, является то, что они исключают возможность свободно-го присоединения других стран.

Так, четырнадцать государств — участников агрессивного блока «НАТО» не только не пригласили СССР, например, сотрудничать в рамках этого союза, но и отвергли советское предложение обсудить вопрос о присоединении СССР к этому союзу²⁾.

Протокол об изменении и дополнении Брюссельского договора, являющийся составной частью милитаристских Парижских соглашений, говорит о принятии в союз лишь ремилитаризованной Западной Германии и Италии³⁾.

Уже эти факты говорят о том, что указанные группировки государств созданы в целях осуществления агрессивных планов, направленных против отстраненных от участия в них стран — СССР и народно-демократических государств.

Наглядным подтверждением успеха международных совещаний, в которых принял участие ряд заинтересованных стран, явилось Женевское совещание министров иностранных дел СССР, Англии, Франции, КНР,

¹⁾ См. Советские предложения по Суэцкой проблеме на Лондонской конференции от 21 августа 1956 г., «Правда», 22 августа 1956 г.; Заявление Советского Правительства о необходимости мирного решения суэцкого вопроса от 16 сентября 1956 г., «Правда» 16 сентября 1956 г.; Выступление Министра иностранных дел СССР на плен. заседании Ген. Ас. ООН 22 ноября 1956 г., «Правда» 23 ноября 1956 года.

²⁾ См. подробнее о Северо-Атлантическом пакте ж. «Международная жизнь», № 3, 1955, стр. 104—111.

³⁾ См. ж. «Международная жизнь», № 1, за 1955 г., стр. 132 и след.

США (1954 года). Это совещание, как известно, достигло своей цели в деле восстановления мира в Индо-Китае.

Принцип мирного сосуществования и сотрудничества государств может быть успешно реализован в договорных межгосударственных отношениях лишь при соблюдении и второго неперемennого условия этих отношений: добровольного согласия сторон с содержанием договора.

Нельзя предположить успешно развивающегося сотрудничества, если условия его будут силой навязаны одному или нескольким «сотрудничающим» между собой государствам. Подобное «сотрудничество» является непрочным, временным, мнимым.

Советское государство в своей внешнеполитической деятельности всегда руководствовалось и руководствуется единственным методом решения международных проблем — методом переговоров, побуждающим страны к поискам согласованных решений, означающим полное и безусловное отрицание войны, как средства решения спорных вопросов.

Примером переговоров, во время которых ярко проявилось стремление их участников прийти к согласованным решениям является Женевское Совещание Глав правительств четырех держав.

«Советская делегация, — говорил в своем докладе на третьей сессии Верховного Совета СССР четвертого созыва Н. А. Булганин, — уже в начале работы Женевского Совещания заявила, что, по мнению Советского правительства, задача Совещания заключается не в том, чтобы выдвигать те или иные обвинения друг против друга, а в том, чтобы отыскать новые пути и средства дальнейшего ослабления международной напряженности и создания атмосферы доверия во взаимоотношениях между государствами. Мы прямо заявили, что прибыли в Женеву с желанием найти решение неурегулированных вопросов путем совместных усилий, и со своей стороны выразили готовность внимательно рассмотреть предложения других участников Совещания¹⁾».

Неуклонной, проводимой Советским Правительством, политике принятия согласованных решений как единственно возможному методу укрепления мира и международного сотрудничества противостоит империалистическая политика «с позиций силы», которая выражается в стремлении США и некоторых других капиталистических государств добиться принятия выгодных для себя решений не путем согласования спорных вопросов, а путем диктата, путем силы и войн.

Политика «с позиции силы», есть не что иное, как проявление в области международных отношений столь свойственного капитализму способа деления добычи — «по капиталу», «по силе»²⁾. Провал многочисленных попыток капиталистических государств диктовать свою волю Советскому Союзу, кризис колониализма во всем мире, банкротство империалистической политики агрессии в Корее, в Китае, во Вьетнаме, являются достаточно убедительными доказательствами бесплодности и вредности политики «с позиции силы» для дела мирного сосуществования и сотрудничества государств.

Резолюция чрезвычайной сессии Генеральной Ассамблеи и XI очередной сессии о прекращении огня и о выводе войск агрессоров — Англии, Франции и Израиля из Египта, пытавшихся силой оружия подчинить египетский народ диктату некоторых больших империалистических стран, показывает, что политика силы в международных отношениях осуждается человечеством и обречена на неизбежный провал.

¹⁾ См. «Правда» от 5 августа 1955 года.

²⁾ См. В. И. Ленин, Соч., т. 22, стр. 241.

Однако, для упрочения в международном праве принципа мирного сосуществования и сотрудничества государств недостаточно одного лишь **принятия** договора в соответствии с указанными выше требованиями.

Практическая ценность договора состоит, прежде всего, в его реализации, в выполнении государствами принятых по договору обязательств, ибо исполнять эти обязательства и значит сотрудничать, совместно трудиться.

Твердое и неуклонное исполнение каждым государством своих международных обязательств — есть первый показатель их истинного отношения к договору, к мирному сосуществованию и сотрудничеству.

Принцип исполнения международных обязательств является основой международной законности и правопорядка и защищается совместными усилиями государств, заинтересованных в мирном сосуществовании и сотрудничестве.

Советское государство придавало и придает огромное значение исполнению международных обязательств, видит в нем одно из основных условий мирного сосуществования и сотрудничества. Оно точно исполняет все свои международные обязательства по договорам с другими странами, требуя такого же отношения к исполнению обязательств со стороны своих контрагентов.

Между тем, попытки обвинить СССР в нарушении или невыполнении международных обязательств неоднократно предпринимались и предпринимаются со стороны капиталистических государств, хотя в истории взаимоотношений СССР с другими странами не было случая, когда бы подобные обвинения оправдались.

В действительности же речь идет не о нарушении договорных обязательств Советским Союзом, а о том, что подобного рода «обвинения» служат ширмой, прикрывающей невыполнение ими своих обязательств перед Советским Союзом и странами народной демократии, КНР¹⁾.

Достаточно указать на невыполнение США и Англией своих обязательств перед СССР в деле открытия второго фронта в Европе в годы второй мировой войны, отказ этих государств вместе с Францией от выполнения решений Тегеранской, Ялтинской и Потсдамской конференций по германскому вопросу, от признания прав Китая на остров Тайвань, фактическую отмену Парижскими соглашениями 1954 года Женевского протокола 1925 г.

Советский Союз не может, естественно, относиться безразлично к выполнению его контрагентами своих договорных обязательств, ибо все договоры, одной из сторон которой является Советский Союз, прямо или косвенно направлены на защиту мира, на развитие международного сотрудничества. Нарушение этих договоров является реальной угрозой делу мира, делу мирного сосуществования и сотрудничества, наносит серьезный ущерб интересам Советского государства.

Еще в декабре 1921 года, выступая на IX Всероссийском съезде Советов, В. И. Ленин говорил: «... мы всеми силами будем охранять дальнейший мир, мы не остановимся перед большими уступками и жертвами для того, чтобы этот мир отстоять».

Но есть предел, дальше которого идти нельзя. Мы не допустим издевательства над мирными договорами...»²⁾.

1) См. статью В. Дурденевского и С. Крылова, «Нарушение империалистическими государствами принципа соблюдения международных договоров», ж. *Международная жизнь*, № 2, за 1955 г., стр. 64—71.

2) В. И. Ленин, Соч., т. 33, стр. 123—124.

Именно с этих позиций следует рассматривать исключительно редкие в практике Советского государства случаи аннулирования им соглашений с другими странами. Подобное аннулирование имеет место лишь тогда, когда ранее заключенные договоры, вследствие неисполнения их империалистическими странами, превращаются в пустую бумажку и не только не служат делу укрепления международного сотрудничества, но, наоборот, превращаются в ширму, маскирующую их агрессивные замыслы. Так, Президиум Верховного Совета СССР аннулировал англо-советский договор от 26 мая 1942 г. и франко-советский договор от 10 декабря 1944 г. о взаимной помощи и послевоенном сотрудничестве на случай агрессии в Европе со стороны Германии в силу того, что Англия и Франция отrekliсь от своих обязательств, вступив в военный союз с ремилизированной Западной Германией¹⁾.

Важным средством борьбы за исполнение международных обязательств является советская инициатива своевременного пересмотра устаревших договоров. В противовес империалистической практике грубого одностороннего неисполнения и аннулирования договорных обязательств, подрывающей базу мирного сосуществования и сотрудничества, Советский Союз, когда этого требуют новые исторические условия, выступает за своевременное изменение договорных обязательств, причем изменения эти должны происходить по взаимному согласию всех участников договора, в целях укрепления мира и сотрудничества между ними.

Так, Советский Союз в 1924 и в последующие годы обращался к ряду государств с предложением о создании вместо Лиги Наций, новой международной организации, основанной на признании суверенного равенства всех государств²⁾, об изменении конвенции о Черноморских проливах в целях укрепления суверенитета Турции³⁾, о восстановлении суверенных прав придунайских держав на конференции о международном режиме Дуная⁴⁾.

Изменение или отмена договора по взаимному соглашению всех участников и в целях усиления противодействия агрессии является глубоко обоснованным средством борьбы за исполнение международных обязательств в целях укрепления международного мира, мирного сосуществования и сотрудничества.

* * *

Принцип мирного сосуществования и сотрудничества не является единственным в международном праве. Выше уже говорилось о его связи с другими принципами.

Поскольку принцип мирного сосуществования и сотрудничества тесно связан с остальными принципами международного права, представляется необходимым, хотя бы кратко остановиться на содержании этих последних, отметив главным образом то, что имеет прямое отношение к принципу мирного сосуществования и сотрудничества.

Говоря о принципе **территориальной целостности и суверенитета**, прежде всего, необходимо подчеркнуть, что территориальная целостность государства и связанное с нею верховенство государственной власти на территории данного государства являются органической частью понятия суверенитета.

Что же касается определения суверенитета, то, учитывая те справед-

1) «Правда» от 25 апреля, 5 и 8 мая 1955 года.

2) Внешняя политика СССР, т. II, 1944, стр. 873; т. III, 1945, стр. 29, 530.

3) Внешняя политика СССР, т. IV, 1946, стр. 130.

4) Внешняя политика Советского Союза, 1948 г., часть вторая, 1951, стр. 204—211.

ливые замечания, которые по этому вопросу были сделаны в последнее время в нашей литературе¹⁾, следует определить его как верховенство государственной власти в пределах границ данного государства и независимость ее в сфере международного общения. Это определение суверенитета едино и нам представляется, что отсутствует какая бы то ни была необходимость наряду с определением суверенитета как катерогии политико-экономической, давать еще какое-то особое юридическое определение.

Отношение СССР к принципу суверенитета вытекает из политики Коммунистической партии в области национального вопроса, из признания права на самоопределение за всеми нациями, входящими в состав государства²⁾, права «на полное равноправие наций» и «признание за колониями и неравноправными нациями права на государственное отделение»³⁾.

Таким образом, Советское государство признает суверенитет не только за теми народами, которые уже создали свои государства, но и за теми народами, которые лишены еще своей государственности. Суверенитет является для таких народов знаменем их национально-освободительной борьбы.

Точно также в послевоенный период Советский Союз последовательно выступает за заключение соглашений с капиталистическими странами в целях охраны и коллективной защиты суверенных прав, в целях совместной защиты территориальной целостности и неприкосновенности государств от агрессоров.

В договорных отношениях, как основной правовой форме мирного сосуществования и сотрудничества, принцип суверенитета находит свое выражение во взаимном уважении воли и интересов сторон, в заключении равноправных, взаимовыгодных договоров, в заключении договоров, направленных на совместную защиту суверенитета и независимости договаривающихся сторон, а также международного мира⁴⁾.

Советский Союз активно борется за создание коллективного фронта государств, стоящих за мирное сосуществование и сотрудничество на основе суверенитета, свободы и независимости народов.

Договоры о сотрудничестве и взаимной помощи, заключенные СССР в период второй мировой войны с США, Великобританией, Китаем, Францией и др. объединенными нациями, договоры о послевоенном международном сотрудничестве, в т. ч. в рамках ООН, по вопросам послевоенной Германии, Японии, Кореи и др. — все это свидетельство активного сотрудничества СССР с другими странами в интересах взаимного обеспечения суверенитета и международного мира.

Однако, эти договоры зачастую нарушались и нарушаются сейчас контрагентами СССР, что неизбежно приводит к созданию напряженности в международных отношениях.

Стремясь осуществить свои бредовые планы о завоевании мирового господства, агрессивные империалистические круги с помощью своих реакционных ученых делают попытки правового «обоснования» этих планов, «доказывают» устарелость концепции суверенитета, возвращают само понятие суверенитета, выступая за «суверенитет мирового государства».

Однако, если империалистам удалось под большим давлением заставить некоторые европейские государства в значительной степени посту-

1) См. ж. «Советское государство и право», № 2, 1955 г.

2) См. «ВНЕС в резолюциях и решениях», ч. II, изд. 7, 1953, стр. 40.

3) Там же, стр. 416.

4) Этим еще раз подчеркивается тесная связь принципа территориальной целостности и суверенитета с остальными принципами международного права.

ниться своим национальным суверенитетом (изменение конституций Дании, Бельгии, Франции, Западной Германии), ограничить его в рамках Северо-Атлантического союза и других агрессивных блоков, то в то же время факты говорят о непрекращающейся и все время усиливающейся борьбе ряда государств капиталистической системы за свой суверенитет.

Об этом свидетельствует прежде всего борьба государств Востока — Индии, Индонезии, Бирмы, Сирии и особенно героическая борьба египетского народа за свою независимость против англо-франко-израильских агрессоров.

Борьба за подлинный суверенитет — это борьба за мирное сосуществование и сотрудничество государств. Именно поэтому принцип суверенитета отстаивают все свободолюбивые народы и демократические государства.

Принцип мирного сосуществования и сотрудничества государств тесно связан также с принципами неападения и невмешательства во внутренние дела.

Принцип неападения и принцип невмешательства вытекают из принципа территориальной целостности и суверенитета, являются его конкретизацией, указывая на ряд условий, гарантирующих уважение суверенитета и территориальной неприкосновенности.

В свою очередь принцип неападения тесно связан с принципом невмешательства во внутренние дела. Эта связь определяется тем, что как первый, так и второй принцип отрицают какой-бы то ни было недружелюбный акт одного государства в отношении другого. Действие этих принципов лежит в одной плоскости — невмешательства в дела другого государства. В тоже время между этими принципами имеются и определенные различия, которые следует искать в различии характера недружелюбных действий одного или группы государств против другого или других государств.

Действиями, против которых направлен принцип неападения, по нашему мнению, являются всякие насильственные, в том числе **вооруженные действия**, безотносительно к тому, ведутся ли они непосредственно государством, предпринимающим акт агрессии или же организовываются им через посредство других государств или международных организаций. Последнее и имело место в Корее, где американские войска действовали под флагом ООН.

Следовательно, принцип неападения, прежде всего, отрицает открытые **военные** и всякие другие насильственные действия, как способ решения международных вопросов с помощью силы или насилия.

Вместе с тем принцип неападения отнюдь не лишает права государств на самооборону в случае неспровоцированного агрессивного нападения извне, которое было использовано, напр., Египтом для отражения англо-франко-израильской агрессии.

В отличие от принципа неападения принцип невмешательства направлен против любых других действий, **означающих** вмешательство во внутренние или внешние дела того или другого государства: **террористических актов, диверсий, действий направленных на разжигание гражданской войны в другом государстве, на совершение внутренних переворотов в другом государстве или на изменение в политике в угоду третьих стран.**

Объем понятия принципа невмешательства во внутренние дела, поскольку из этого понятия выделен принцип неападения, в указанной выше трактовке, включает, стало быть, в себя **отрицание действий, характеризующихся как косвенная агрессия, — отрицание экономической аг-**

рессии и агрессии идеологической, которые отличаются от прямого вооруженного вмешательства средствами и методами насилия¹⁾.

Таким образом нападение—это лишь наиболее откровенное, наиболее опасное вмешательство одного государства во внутренние дела другого, сопровождаемое попытками захвата чужой территории.

С понятием принципов невмешательства и ненападения Советское государство, как и все демократические страны, связывает, прежде всего, обязательства государств уважать волю всех народов самостоятельно решать вопросы своего общественного и государственного устройства, своей внутренней и внешней политики, что создает благоприятные условия для мирного и дружеского сотрудничества государств различных систем.

Неизменно руководствуясь принципом невмешательства во внутренние дела других государств, Советский Союз требует от капиталистических держав не вмешиваться в дела СССР, отстаивает суверенные права других народов, подвергшихся иностранному вмешательству, в какой бы форме оно не происходило (экономическая, дипломатическая, «гуманитарная» и пр. формы интервенции).

Так, решение вопроса об объединении Германии²⁾, Кореи³⁾ Советское правительство предлагает передать непосредственно этим народам, без всякого вмешательства извне. В проекте «Основных принципов Декларации Правительств СССР, США, Англии и Франции по вопросу о мире и безопасности на Ближнем и Среднем Востоке»... СССР предлагает всем четырем странам принять обязательства о невмешательстве во внутренние дела стран Ближнего и Среднего Востока, об уважении суверенитета и независимости этих стран⁴⁾.

Империалистические агрессивные круги в советской политике невмешательства во внутренние дела других стран видят большую опасность для своей собственной политики вмешательства во внутренние дела других стран, подготовки новой войны. Именно поэтому, не останавливаясь перед прямыми подлогами и фальсификациями, они обвиняют Советский Союз в стремлении «экспортировать революцию», заявляют, что СССР вмешивается во внутренние дела капиталистических и других стран в целях изменения в них общественных порядков.

Однако обвинять СССР в кризисе капитализма и колониализма во всем мире — это значит не считаться с объективным характером движения всех народов и государств к социализму, к независимости, который исключает всякую возможность внешнего вмешательства во внутренние дела той или иной страны⁵⁾.

Наглядным примером грубейшего вмешательства крупнейших капиталистических держав во внутренние дела других стран служит ежегодное ассигнование (с 1954 г.) Конгрессом США десятков миллионов долларов на шпионско-диверсионную работу в СССР и странах народной

1) О том, что акты косвенной агрессии нарушают принцип невмешательства во внутренние дела друг друга говорит и К. А. Багинян в своей статье «К вопросу об определении агрессии» (ж. Советское государство и право, № 1 за 1955 г., стр. 63).

2) См. напр. доклад Н. А. Булганина на третьей сессии Верховного Совета СССР, четвертого созыва, «Правда» от 5 августа 1955 г. См. сообщение о пребывании Советской Правительственной делегации в Германской Демократической Республике, «Правда» от 28 июля 1955 года.

3) См. «Правда» от 30 апреля 1954 года.

4) См. «Правда» от 13 февраля 1957 года.

5) См. В. И. Ленин, Соч., т. 25, стр. 205; т. 27, стр. 49.

демократии, подстрекательство и поддержка офицерско-фашистского отребья в Венгрии с целью свержения демократического строя и попытки использовать ООН для дальнейшего их вмешательства во внутренние дела Венгрии.

Принцип мирного сосуществования и сотрудничества государств тесно связан с **принципом равенства и взаимной выгоды**.

Принцип равенства и взаимной выгоды неразрывно связан с принципами суверенитета, ненападения и невмешательства, ибо верховенство государственной власти будет носить иллюзорный характер, если одно или несколько государств навязывают свою волю, посягают на территориальную целостность или внутренний строй другого государства¹⁾.

О значении принципа равенства для развития мирного сосуществования и сотрудничества прекрасно говорят следующие ленинские слова:

«Соглашаться могут только равные, — писал В. И. Ленин в статье «Финляндия и Россия». — Чтобы соглашение было на деле соглашением, а не словесным прикрытием подчинения, для этого необходимо действительное равноправие **обеих** сторон, т. е. чтобы и Россия имела право **не согласиться** и **Финляндия**»²⁾.

Отношения взаимности являются, таким образом, важным условием реализации принципа равенства.

Равноправный договор, как важнейшая правовая форма мирного сосуществования и сотрудничества — это договор, основанный на суверенном равенстве сторон, исключающий отношения господства и подчинения.

Такой договор возможен лишь при огромной внимательности к интересам и потребностям договаривающихся сторон, при уважении и удовлетворении этих интересов в процессе сотрудничества. Равноправный договор — это договор, основанный на взаимном равенстве прав и обязанностей сторон, а потому не оставляющий поводов для конфликтов между государствами, устраняющий самую почву для конфликтов.

Принцип равенства государств, помимо своего общеполитического аспекта, где он основывается на отношениях взаимности, имеет и специальный экономический аспект, связанный с развитием торговых отношений между странами. В сфере торговых отношений принцип равенства базируется на **взаимной выгодности** их для сотрудничества государств.

О факторе выгодности торговых отношений и его влиянии на развитие мирного сосуществования и сотрудничества подробно говорил В. И. Ленин на XI съезде РКП(б). Ленин указывал, что торговые отношения основываются на стремлении государств получить от них выгоду. «Нам хочется, — говорил Ленин, — чтобы мы торговали в нашу выгоду, а им (капиталистам — Л. К.) хочется, чтобы было в их выгоду»³⁾.

Из этого стремления к своей собственной выгоде и вырастают «выгоднейшие» формы для развития торговли⁴⁾. Ясно, что эти «выгоднейшие» формы могут быть выгоднейшими для каждой из торгующих стран лишь на базе принципа равенства.

Принцип равенства и взаимной выгодности находит все большее признание в международных делах, о чем свидетельствуют расширяю-

¹⁾ См. в связи с этим Коммюнике о Конференции стран Азии и Африки в Бандунге, где прямо говорится о сотрудничестве (экономическом) «на основе взаимного интереса и уважения национального суверенитета» («Правда» от 26 апреля 1955 года).

²⁾ В. И. Ленин, Соч., т. 24, стр. 302.

³⁾ В. И. Ленин, Соч., т. 33, стр. 236.

⁴⁾ Там же, стр. 238.

иися, несмотря ни на какие препятствия, торговые связи СССР, стран народно-демократического лагеря с другими государствами.

Правящие круги США навязывают всем государствам неравноправные экономические союзы, которые представляют собой, по выражению помощника государственного секретаря Г. Гувера, «мирные экономические пути» для осуществления американских экспансионистских планов¹⁾.

В соответствии с указанными договорами США обеспечивают внедрение и бесконтрольное хозяйничание американского капитала в других странах, подчинение этих стран экономическому и политическому диктату США, вовлекают в агрессивные военные блоки. Экономические союзы США представляют собой угрозу международному миру, независимости народов других стран. Именно поэтому страны Среднего и Ближнего Востока отвергают экономическую помощь США на основе пресловутой «доктрины Эйзенхауэра».

* * *

Все сказанное дает основание сделать следующие выводы:

принцип мирного сосуществования и сотрудничества, имеющий огромное значение для развития экономических, дипломатических и культурных взаимоотношений между государствами, является одним из общепризнанных, основных принципов международного права.

Принцип мирного сосуществования и сотрудничества возник и развивался вместе с экономическими предпосылками, обусловившими необходимость взаимоотношений между различными нациями и самого международного права.

В. И. Ленин на основании открытого им закона неравномерного развития капитализма и победы социализма в одной или нескольких странах, со всей убедительностью показал, что принцип мирного сосуществования является наилучшей основой для взаимоотношений государств различных систем собственности.

Осуществление в международной практике принципа мирного сосуществования и сотрудничества связано с рядом экономических и политических предпосылок. Такими предпосылками являются: заинтересованность государств в развитии торговых и иных экономических отношений, неуклонно миролюбивая политика стран лагеря демократии и социализма, борьба народов за мир, благоразумие тех капиталистических стран, которые не заинтересованы по тем или иным мотивам в нарушении мира.

Содержание принципа мирного сосуществования и сотрудничества означает мирное, согласованное (договорное) разрешение спорных проблем (собственно мирное сосуществование) и установление разнообразных (договорных) сношений (международное сотрудничество) на основе добровольности и учета интересов и законных прав, интересов обеспечения международного мира всех заинтересованных стран.

Путь принятия согласованных решений, закрепленных в нормах международных договоров, в заключении которых участвуют все заинтересованные стороны, добровольно приобретшие права и принявшие обязательства, вытекающие из международных договоров, это путь упрочения мирного сосуществования и сотрудничества государств, независимо от различия общественных систем.

Добросовестное исполнение государствами своих договорных обя-

¹⁾ Г. Гувер. Американский бизнес за границей и национальные интересы. 1956 г. стр. 8—10.

зательств неприменимое условие мирного сосуществования и сотрудничества.

Принцип мирного сосуществования и сотрудничества тесно связан с другими принципами международного права — принципами уважения территориальной целостности и суверенитета, неападения, невмешательства во внутренние дела, равенства и взаимной выгоды. Лишь взятые совместно эти принципы обеспечивают международный мир и безопасность, создают условия для развития действительно демократического сотрудничества между государствами.

Что касается Советского Союза, то курс на мирное сосуществование составляет основу его внешней политики.

Уважение суверенных прав всех стран, больших и малых, строгое невмешательство во внутренние дела других государств, полное равноправие во взаимоотношениях — таковы незыблемые принципы советской внешней политики.

Постановление VI сессии Верховного Совета СССР, одобрявшего внешнюю политику Советского правительства еще раз подтвердило мирные намерения нашей страны, ее готовность к упрочению международного сотрудничества со всеми странами, никого не исключая.

СОДЕРЖАНИЕ:

	стр.
В. А. Барахтян. Некоторые вопросы организационной деятельности исполнительных комитетов местных Советов депутатов трудящихся.	3
О. М. Якуба. Вопросы административной ответственности в свете дальнейшего укрепления социалистической законности.	29
Р. С. Павловский. Вопросы административно-территориального устройства в свете решений XX съезда партии.	45
В. В. Копейчиков. Охрана прав граждан в деятельности местных Советов депутатов трудящихся.	65
Н. С. Матрохин. Бюджетные права районных Советов депутатов трудящихся.	79
А. И. Свечкарев. Комиссии Сейма Польской Народной Республики и их деятельность.	93
Д. В. Александриков. Принцип суверенного равенства государств — незыблемая основа внешней политики СССР.	115
Л. И. Коломенцева. Принцип мирного сосуществования и сотрудничества государств в современном международном праве.	137

Подписано к печати 29.III.1958 года.
БЦ. 04830. Формат бумаги $70 \times 108^{1/16}$.
Тираж 400. Объем 14,30 печатных лис-
тов. 15 уч.—изд. листов.

В 1 п. л. 43.000 зн.

Сдано в набор 14.XI.57 г.

Заказ № 513. Цена 7 руб. 25 коп.

Кадиевская городская типография № 3
Луганского областного издательства.
г. Кадиевка, ул. Кирова, № 33.