





ЗАСЕДАНИЯ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА СССР

О проекте „Положения о Комиссии законодательных предположений Совета Национальностей“

Доклад председателя Комиссии законодательных предположений Совета Национальностей депутата Г. В. ПЕРОВА

Товарищи депутаты! На ваше рассмотрение и утверждение внесен проект «Положения о Комиссии законодательных предположений Совета Национальностей».

Комиссия законодательных предположений получила мне доложить вам существо проекта и дать необходимые пояснения и мотивировку некоторых его основных пунктов.

Товарищи депутаты! Десять лет тому назад наша страна приняла новую, ныне действующую Конституцию — Конституцию победившего социалистического общества.

Сталинская Конституция — наш Основной Закон. Являясь Основным Законом, Конституция СССР не повторяет собой всех законов, на основе которых строится жизнь нашей страны.

Законодательная власть СССР, согласно Конституции, осуществляется исключительно Верховным Советом СССР. Законодательная инициатива в районной мере принадлежит общим палатам Верховного Совета — Совету Союза и Совету Национальностей.

Принимая особую важность законодательной работы, Совет Национальностей создал постоянную Комиссию законодательных предположений, как постоянно действующий орган палаты, работающий как в период заседаний сессий Верховного Совета, так и между сессиями.

Представленный на ваше рассмотрение проект Положения устанавливает, что Комиссия законодательных предположений имеет своей задачей предварительное рассмотрение и подготовку законопроектов, внесенных на утверждение Верховного Совета СССР.

Цель, например, необходимости в том, чтобы Комиссия законодательных предположений готовила к рассмотрению в Верховном Совете Государственный бюджет СССР и давала бы заключение по законопроекту о нем.

Комиссия не должна отпугивать свою роль только представлением заключений по законопроектам, внесенным на утверждение Верховного Совета СССР органами государственного управления.

Понятно, что Комиссия законодательных предположений не в состоянии своими собственными силами подготовить все законопроекты, которые вызывают потребность жизни.

Успех в работе Комиссии законодательных предположений во многом будет зависеть от того, насколько она будет иметь возможность знакомиться со всеми относящимися к выработке законопроекта документами и материалами.

Понятно, что Комиссия законодательных предположений должна быть предоставлено право требовать от соответствующих министерств, учреждений и должностных лиц документы и другие материалы, а также письменные заключения, которые оказываются необходимыми в ее работе по подготовке к рассмотрению законопроектов в Верховном Совете СССР.

Подготовка законопроектов — дело очень сложное и ответственное. В. И. Ленин говорил, что законы должны быть ясными и точными. Он предупреждал, что «законодательствовать надо с трюной оглядкой».

В работе по подготовке законопроектов мы должны строго соблюдать указания товарища Сталина — быть полнее и мудрее и осторожнее при решении сложных вопросов, где нужна всесторонняя ориентация и всесторонний учет всех плюсов и минусов.

Ввиду этого представляется крайне необходимым привлечение в работу Комиссии по подготовке законопроектов представителей министерств, людей науки и практики.

государственных учреждений, научных и общественных организаций.

Товарищи депутаты! Комиссия законодательных предположений Совета Национальностей должна в своей работе исходить из того, что она есть Комиссия палаты, призванной отражать особые, специфические интересы национальностей СССР.

Товарищ Сталин учит нас, что у национальностей СССР, кроме общих интересов, имеются свои, особые, специфические интересы, связанные с их национальными особенностями.

Товарищ Сталин учит нас, что преследовать этими специфическими интересами нельзя. Поэтому-то, наряду с Верховным органом, где представлены общие интересы трудящихся независимо от их национальности — Советом Союза, у нас есть и особый орган, который отражает специфические интересы национальностей СССР — Совет Национальностей.

Комиссия законодательных предположений Совета Национальностей должна руководствоваться в своей работе теми программами, указанными товарищем Сталиным, нашим учителем и основателем многонационального советского государства.

Совет Национальностей установил должностной состав Комиссии законодательных предположений в 19 человек. В составе Комиссии имеются депутаты Верховного Совета СССР от всех союзных республик, знающие специфические интересы национальностей СССР и имеющие опыт работы в разных союзных республиках. Такой состав Комиссии дает возможность систематически изучать во всех союзных республиках необходимые материалы, относящиеся к разрабатываемым законопроектам, чтобы не пропустить все, что должно быть отражено в законе с точки зрения специфических интересов той или другой национальности.

Комиссия законодательных предположений есть орган палаты. Поэтому проект Положения предусматривает ее ответственность перед Советом Национальностей, а в период между сессиями — перед Президиумом Палаты.

Товарищи депутаты! Комиссия законодательных предположений должна работать систематически. Проект Положения предусматривает совещания Комиссии по мере необходимости, но не реже одного раза в три месяца. Как видно из проекта Положения, заседания Комиссии правомочны только в том случае, если на них присутствует не менее двух третей членов Комиссии.

Комиссия законодательных предположений имеет право приглашать в качестве консультантов специалистов, ученых, экспертов и других лиц, обладающих специальными знаниями в области законодательства.

Учитывая значительный объем предстоящей работы, Комиссия законодательных предположений предусмотрена в проекте Положения необходимостью избрания в ее состав Комиссии Заместителя Председателя и Секретаря Комиссии.

Товарищи депутаты! Комиссия законодательных предположений должна выполнять большую работу. Согласно статье 14 Конституции СССР, ведению Союза Советских Социалистических Республик, в лице его высших органов власти и органов государственного управления, помимо многих других вопросов, которые я де буду перечислять, подлежат: установление основных начал землепользования, а равно пользования недрами, лесами и водами; установление основ законодательства о труде; законодательство о судопроизводстве и судопроизводстве; уголовный и гражданский кодексы и другие законодательства.

Самой собой понятно, что все эти и другие законы должны базироваться на Сталинской Конституции. Законы гражданские, уголовные, земельные и другие должны исходить из Основного Закона — Конституции СССР.

По некоторым из этих законов, регулирующих важнейшие вопросы жизни нашего социалистического общества, были приняты до утверждения ныне действующей Конституции СССР и потому нуждаются в поправках и уточнениях.

Например, Закон об общих началах землепользования и землеустройства был принят в 1928 году, еще до победы колхозного строя в нашей стране. Победа колхозного строя, говорил товарищ Сталин, означала «глубочайший революционный переворот, скачок из старого качественного состояния общества в новое качественное состояние».

Земельные отношения в нашей стране регулируются отдельными постановлениями партии и правительства, которые не охватывают полностью всех вопросов, возникающих в практике работы государственных органов. Так, например, законодательство о земле нуждается в уточнении компетенция Союза ССР, союзных

республик, областных и районных органов государственного управления в деле распоряжения земельным фондом, регулирования земельных отношений. Есть необходимость в определении основ распоряжения городскими землями, проведения землеустроительных работ и т. д.

Настало время для издания единого общесоюзного Закона об основных началах землепользования, исчерпывающего все коренные вопросы землепользования в социалистическом обществе.

Гражданский Кодекс РСФСР, который положен в основу Гражданских кодексов других союзных республик, был принят в 1922 году, в первый период НЭПа, до того, как в нашей стране полностью победила социализм. Отсюда понятно, что этот Гражданский кодекс, принятый 25 лет назад, сильно устарел. Нам нужен новый Гражданский кодекс, который должен отразить и закрепить гражданские правоотношения социалистического общества.

Также обстоит дело с Уголовным и Уголовно-процессуальными кодексами. Уголовный кодекс и Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, которые положены в основу таких же кодексов ряда других союзных республик, были приняты до принятия действующей Конституции СССР и, следовательно, также нуждаются в изменениях и уточнениях.

К тому же, в кодексах союзных республик нередко по-разному решаются одни и те же вопросы, даже когда это не вызвано особенностями данной республики. Например, в Уголовном кодексе РСФСР за кражу имущества, принадлежащего отдельному лицу, установлено наказание лишением свободы на 1 год, в Уголовном кодексе Украинской ССР — 2 года, а в Уголовном кодексе Грузинской ССР — 8 лет. Видно, что можно чем-либо обобщать это различие в Уголовных кодексах союзных республик.

В Уголовно-процессуальных кодексах союзных республик не нашла отражения действующая в настоящее время в СССР судебная система. Следственные органы в этих кодексах рассматриваются как особая часть судебных органов, тогда как в действительности они теперь находятся в составе Прокуратуры. В этих кодексах сохранились устаревшие нормы, установленные еще для губернских судов, не отражены права граждан на непосредственность личности и право обвиняемого на защиту. Уголовно-процессуальный кодекс Таджикской ССР не содержит в себе указания на то, по каким основаниям допускается применение в обвиняемом в качестве меры пресечения содержание под стражей. В нем не отражено право обвиняемого и его защитника требовать предоставления возможности ознакомления с делом в суде, заявлять ходатайства о вызове свидетелей и экспертов. В уголовно-процессуальных кодексах не установлено единого порядка вручения обвиняемому обвинительных заключений: в одних республиках это делает суд, в других — прокурор.

Из сказанного видно, насколько важно иметь общесоюзные кодексы: Гражданский, Уголовный, Уголовно-процессуальный и др. Конституция СССР в статье 14 устанавливает, что кодексы эти должны быть общесоюзными. Единство социально-экономической и политической основы во всех республиках нашего Советского Союза обеспечивает и настоятельно требует единства правовых норм, базирующихся на этой основе.

В. И. Ленин еще в 1922 году указывал, что «законодство не может быть калужская и казанская, а должна быть единая всероссийская и даже единая для всей федерации советских республик, что законодательство должно быть одно» (Ленин, том XXVII, стр. 298—299).

Имеются отдельные законы и кодексы надо собрать едиными, освободить от устаревших положений, придать им стройный и ясный характер. Работа над указанными кодексами и законами не может быть ограничена только додифференциальными целями, хотя эти цели сами по себе очень важны. Надо внести в указанные законы и кодексы изменения, которые вытекают из практики социалистического строительства. Надо учесть и отразить в законах огромный опыт работы в условиях победившего социализма, подчинить эти законы задачам, которые поставлены перед нами в связи с программой дальнейшего социалистического строительства, начертанной товарищем Сталиным.

Комиссия законодательных предположений Совета Национальностей в прошлом году вошла в Совет Министров СССР с предложениями о необходимости начать работу по внесению изменений и уточнений в некоторые законы и кодексы в соответствии с изменившимися условиями. Совет Министров СССР принял наши предложения правильными и создал комиссию, которая сейчас ведет работу по внесению этих изменений и уточнений в отдельные законы и кодексы. Предложения этих комиссий, созданных Советом Министров СССР, будут потом рассмотрены в Комиссии законодательных предположений и внесены на рассмотрение Верховного Совета СССР. В подготовке этих предположений немалая доля работы ляжет на Комиссию законодательных предположений Совета Национальностей.

Комиссия законодательных предположений будет участвовать в законодательной работе Верховного Совета СССР и Правительства с сознанием высокой ответственности за порученное ей дело. Она будет вносить свой вклад в дело подготовки законопроектов и тем самым в дело укрепления основ советской государственности, совершенствования норм социалистического права, в дело укрепления социалистической законности. (Аплодисменты).

О проекте „Положения о Комиссии законодательных предположений Совета Союза“

Доклад председателя Комиссии законодательных предположений Совета Союза депутата А. Н. ПУСКРЕБЫШЕВА

Товарищи депутаты! Победа социалистического строя в нашей стране получила яркое выражение в Сталинской Конституции, которая обеспечивает осуществление социалистического демократизма во всей государственной и общественной жизни СССР.

Сталинская Конституция законодательно закрепила социалистические принципы организации и деятельности органов власти Советского Государства. Сталинская Конституция создала условия для дальнейшего расширения и развития демократических методов деятельности законодательных органов. Это получило свое конкретное выражение и в создании постоянных комиссий при каждой из палат Верховного Совета СССР.

Как известно, на первой сессии Верховного Совета СССР первого созыва, в январе 1938 года, в каждой из палат Верховного Совета СССР были образованы постоянные комиссии: Комиссия законодательных предположений, Бюджетная комиссия и Комиссия по иностранным делам.

В работе Комиссий законодательных предположений обеих палат Верховного Совета СССР первого созыва естественно сказались недостатки опыта. Тем не менее комиссия подготовила ряд законопроектов и некоторые из них, например проект Закона о судопроизводстве, были утверждены Верховным Советом СССР.

В период Великой Отечественной войны несколько создалась сессионная работа Верховного Совета СССР, по этим причинам деятельность постоянных комиссий также не могла получить сколько-нибудь широкого развития.

По окончании войны, с избранием Верховного Совета СССР второго созыва, на первой сессии были избраны постоянные комиссии Верховного Совета СССР. В том числе и Комиссия законодательных предположений Совета Союза и Совета Национальностей.

Стоящие перед нашей страной огромные задачи дальнейшего укрепления социалистического строя предъявляют серьезные требования к законодательству. Это свидетельствует об особой ответственности Комиссии законодательных предположений за выполнение возложенных на нее функций.

Комиссия законодательных предположений Совета Союза приступила к своей работе сразу же после ее образования. Намечая план работы, Комиссия исходила из того, что в области законодательства в ближайшее время необходимо сосредоточить внимание на разработке законопроектов, вытекающих из статьи 14 Конституции СССР. Эта статья, как известно, предусматривает необходимость принятия общесоюзных кодексов, основ законодательства о труде и основных начал, законодательных регулирующих общие для всех союзных республик вопросы, относящиеся к различным отраслям народнохозяйственной жизни страны.

В настоящее время назрел вопрос о разработке общесоюзных кодексов: Уголовного, Гражданского и других, а также Основ законодательства о труде. Основных начал в области землепользования и Основных начал в области промышленности.

При активном участии Комиссии законодательных предположений Совета Союза Советом Министров СССР приняты решения о необходимости подготовки ряда названных выше законопроектов, в связи с чем Совет Министров создал специальную правительственную комиссию для подготовки Уголовного и Гражданского кодексов СССР. Основ законодательства о труде и других законопроектов.

В отличие от кодексов СССР, которые будут представлять собой полные своды уголовного, гражданского и процессуального законодательства СССР, — Основы законодательства о труде и Основные начала, призванные законодательным путем регулировать различные отрасли народнохозяйственной жизни СССР, должны содержать только наиболее общие положения, в равной мере касающиеся всех союзных республик. В соответствии с этими Основными и Основными началами союзные республики будут принимать свои республиканские Законы, детализирующие общесоюзные законы и учитывающие специфические особенности союзных республик.

До сих пор, как известно, не существует общесоюзных кодексов и действующее законодательство, принятое еще в первые годы НЭПа, Уголовный, Уголовно-процессуальный, Гражданский и Гражданский процессуальный кодексы союзных республик, причем некоторые из этих кодексов были приняты еще до образования Союза ССР и, следовательно, они не могли учитывать особенности СССР как союзного государства. Между тем, вызываемые жизнью вопросы, касающиеся уголовного, гражданского и процессуального права, требуют законодательного разрешения в настоящее время именно в общесоюзном масштабе, ибо действующие кодексы союзных республик, издаваемые более чем 20 лет тому назад, не отражают в полной мере существующих в нашей стране социалистических общественных отношений, а в ряде случаев даже находятся в противоречии с Конституцией СССР.

Возле того, общесоюзные кодексы отдельных союзных республик содержат значительное количество статей, повторяющих однородные вопросы по-разному, что в ряде случаев не только не оправдано никакими местными особенностями республик, но вызывает, вместе с тем, вредный разброд в практике применения законов на территории Союза ССР и ослабляет борьбу за укрепление социалистической законности.

Почему, к примеру сказать, для признания безвестно отсутствующего лица умершим, согласно действующему гра-

жданскому законодательству в РСФСР, требуется 3 года безвестного отсутствия, а в БССР и УССР — 5 лет?

Меня вызывает также различие в уголовно-процессуальных кодексах, что в УССР обвинительные заключения вручаются обвиняемому прокурором, а в РСФСР это делает суд?

Или какими местными особенностями союзных республик можно объяснить, что за наиболее злостную кражу личного имущества по Уголовному Кодексу Грузинской ССР предусмотрено лишение свободы до 8 лет, по Уголовному Кодексу Азербайджанской ССР — до 5 лет, а по Уголовному Кодексу РСФСР — до 1 года и только в исключительных случаях до 2 лет? (Омывание в зале). Совершенно очевидно, что подобного рода преступление одинаково опасно, независимо от того, на территории какой союзной республики оно совершено, следовательно, и борьба с этими преступлениями должна вестись одинаково твердо на всей территории СССР.

Таких фактов можно привести немало. Законодательная практика уже давно шла по пути общесоюзной унификации законов. Такие важные акты, как, например, Закон «Об отмене имущества государственных предприятий, колхозов и кооператива и укреплении общественной (колхозно-кооперативной) собственности» от 7 августа 1932 года, постановление ЦИК и СНК СССР от 16 мая 1928 года «Об отмене авторского права», постановление ЦИК и СНК СССР от 17 октября 1937 года «О сохранении жилищного фонда и улучшении жилищного хозяйства в городах», Указ Президиума Верховного Совета СССР от 14 марта 1945 года «О наследниках по закону и по завещанию» так же, как и многие другие указы и постановления, являются общесоюзными актами.

Или взять, например, вопросы трудового законодательства. Законодательные нормы, регулирующие трудовые отношения рабочих и служащих, были установлены Кодексом законов о труде союзных республик, изданными в большинстве еще в 1922 году.

В дальнейшем в эти кодексы, как правило, вносились изменения в соответствии с общесоюзными законодательными актами. В предвоенные годы общесоюзными актами были внесены крупнейшие изменения в область правового регулирования трудовых отношений.

Достаточно указать хотя бы на такие, наиболее важные из общесоюзных актов, как постановление ЦИК, ЦК ВКП(б) и ВЦИК от 28 декабря 1938 года «О мероприятиях по упрочению трудовой дисциплины, улучшению практики государственного социального страхования и борьбе с злоупотреблениями в этом деле», Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1940 года «О переходе на восьмичасовой рабочий день, на семидневную рабочую неделю и о запрещении самовольного ухода рабочих и служащих с предприятий и учреждений», Указ Президиума Верховного Совета СССР от 2 октября 1940 года «О государственном трудовом резерве СССР».

Однако, наряду с этими общесоюзными актами, до сих пор продолжают действовать некоторые положения республиканских законов о труде, значительно устаревшие, а в ряде случаев, противоречащие общесоюзным законам.

Таким образом, разработка общесоюзных Основ законодательства о труде является неотложным мероприятием в области законодательства.

Принятие этих основ устранил несогласованность между отдельными разрозненно изданными общесоюзными законами и в отношении между общесоюзными и республиканскими законами о труде.

Исходя из общесоюзных Основ законодательства о труде, представляется необходимым комплексным образом переработать Кодексы законов о труде союзных республик и привести их в точное соответствие с этими Основами. При разрешении вопросов, отнесенных указанными Основами к ведению союзных республик, последние смогут в полной мере учесть все национальные, экономические и иные особенности этих республик.

Вопросы проработки также нуждаются в общесоюзном законодательном регулировании. Руководство делом народного образования в СССР сосредоточено в союзных республиках. Это полностью вытекает из ленинско-Сталинской национальной политики развития просвещения и культуры народов СССР на родном языке.

Вместе с тем основные вопросы просвещения, общие для всех союзных республик, Сталинская Конституция отнесла к прерогативе Союза ССР и предусматривала в статье 14 необходимость издания общесоюзных Основных начал в области просвещения.

За последние годы возникло значительное количество общих вопросов, касающихся народного образования, которые нуждаются в общесоюзном законодательном регулировании.

К таким общим вопросам относятся, например, установление единой для всего Союза ССР системы образования; введение единых правил приема в учебные заведения; определение прав в обязанности педагогов, обязанностей учащихся, прав и обязанностей лиц, окончивших учебные заведения, и т. п. Ясно, что в единообразном законодательном регулировании всех этих вопросов в общесоюзном масштабе заинтересованы в одинаковой степени все союзные республики.

В связи с принятием настоящей сессией доклада и статьи 14 Конституции СССР, согласно которому установление Основ законодательства о браке и семье относится к компетенции СССР, необходимо также в ближайшее время приступить к разработке общесоюзных Основ законодательства о браке и семье. Известно, что, начиная с 1936 года, основными вопросами семьи и брака регулируются такими союзными актами, как постановления ЦИК и СНК СССР от 27 июня 1936 года о запрещении абортов, Указы Президиума Верховного Совета СССР от 8 сентября 1943 года «Об усыновлении» и от 8 июля 1944 года «Об увеличении государственной помощи беременным женщинам, многодетным и одиноким матерям, усилении охраны материнства и детства, об установлении почетного звания «Материнская слава» и учреждении ордена «Материнская слава» и медали «Медаль материнства» и некоторыми другими актами.

Задача дальнейшего укрепления семьи требует принятия единого общесоюзного Закона, регулирующего основные вопросы брачно-семейных отношений. Этот закон не должен затрагивать национально-бытовых особенностей, характерных для отдельных союзных республик, поскольку эти особенности должны быть учтены в республиканских законах.

Таковы причины, обуславливающие необходимость разработки и принятия упомянутых выше общесоюзных законодательных актов.

Работа по составлению всех этих законопроектов является весьма серьезной и ответственной. Это относится как к деятельности созданных Советом Министров СССР правительственных комиссий, так и к Комиссии законодательных предположений Совета Союза, так как законопроекты, разработанные правительственными комиссиями, до внесения их на утверждение Верховного Совета СССР, должны поступить на заключение Комиссии законодательных предположений. Комиссия обязана представить палате квалифицированные заключения по каждому законопроекту.

Комиссия отчитывает себе отчет в том, что каждый из разрабатываемых законопроектов будет актом далеко не сезонного характера. Он должен быть рассчитан на длительный период времени. В этих актах с особой силой должна быть воплощена Сталинская идея стабильности советских законов.

Товарищ Сталин в своем историческом докладе «О проекте Конституции Союза ССР» указывал:

«Плохо, наконец, покопаться с тем положением, когда законодательствует не один какой-нибудь орган, а целый ряд органов. Такое положение противоречит принципам стабильности законов. А стабильность законов нужна нам теперь больше, чем когда бы то ни было» (И. Сталин, Доклад о проекте Конституции Союза ССР).

Комиссия законодательных предположений Совета Союза будет всесторонне стремиться в своей работе к точному и безусловному выполнению этого указания товарища Сталина.

Товарищи депутаты! Общим предостережением задач обязывает Комиссию особенно четко организовать свою работу. Но для этого прежде всего необходимо определить функции и формы работы Комиссии. Имеющийся опыт работы Комиссии позволяет подготовить соответствующий проект Положения о Комиссии, который и предлагается на ваше обсуждение и утверждение.

Разрешите мне остановиться на некоторых наиболее важных вопросах проекта Положения о Комиссии законодательных предположений Совета Союза.

Проект Положения определяет основные функции Комиссии, которые заключаются в предварительном рассмотрении и подготовке законопроектов, внесенных на рассмотрение и утверждение Верховного Совета СССР. Проект Положения устанавливает порядок образования Комиссии, которая избирается Советом Союза из числа депутатов Верховного Совета СССР на срок полномочий Верховного Совета СССР в составе Председателя и членов Комиссии в количестве, устанавливаемом Советом Союза.

Я обращаю ваше внимание на важность тех статей Положения, которые посвящены компетенции Комиссии.

Согласно проекту Положения, Комиссия представляет Совету Союза заключения по законопроектам, внесенным на утверждение Верховного Совета СССР, если эти законопроекты не относятся к компетенции других постоянных комиссий Совета Союза. Комиссия может также и непосредственно разрабатывать законопроекты по поручению Совета Союза или по собственной инициативе.

При выполнении Комиссией законодательных предположений ее основной функцией, т. е. представлять Совету Союза свои заключения по законопроектам, Комиссия обязана всесторонне учитывать все доводы за и против, при разрешении тех или иных вопросов, относящихся к подготовленным законопроектам. Практически это будет означать, что Комиссия не только будет выслушивать мнение заинтересованных министерств и ведомств, но и должна стремиться к тому, чтобы шире привлекала для консультаций представителей различных государственных учреждений, общественных и научных организаций как центральных, так и местных.

Комиссия законодательных предположений, как это уже имело место в практике, должна пользоваться правом внесения в Совет Министров СССР предложений о необходимости подготовки законопроектов, которые затем должны быть представлены на утверждение Верховного Совета СССР.

(Окончание на 4-й стр.)

