



Роль и задачи комиссий тесно связаны с положением верховного органа государственной власти социалистического государства. В основе юридической конструкции нового органа лежит конституционный принцип суверенитета трудящихся города и деревни<sup>1</sup>. При социализме власть принадлежит трудящимся, владеющим средствами производства. Если трудящиеся осуществляют власть через своих представителей, избираемых всеобщими, равными и прямыми выборами при тайном голосовании, то это должно предопределять положение верховного органа государственной власти<sup>2</sup>. Ему принадлежит центральное место в системе государственных органов. Его положение вытекает из того факта, что это единственный государственный орган избираемый всеми избирателями, это единственный орган, который уполномочен осуществлять суверенные права народа.

Из установленного таким образом положения представительного органа вытекают его функции. К суверенным правам народа относится несомненно право решения вопросов о территории государства, его границах, общественно-экономическом и политическом устройстве и других вопросах, связанных с осуществлением полноты власти народа. Поэтому в конституциях социалистических государств основные функции верховного представительного органа сведены к следующим: а) законодательной, заключающейся в исключительном праве издания законов; б) контрольной по отношению ко всем государственным органам; в) учреждающей (формирующей) — обозначающей право образования новых государственных органов и, прежде всего, правительства<sup>3</sup>. Таким образом, основные функции верховного выборного органа вытекают из его положения в системе государственных органов, свидетельствуя одновременно о его роли и значении во всей этой системе. Верховный представительный орган создан как для выражения в законодательном порядке воли трудящегося народа, так и для осуществления контроля над воплощением воли трудящихся в других юридических актах и её реализацией государственным аппаратом. Отсюда вытекает значение законода-

<sup>1</sup> Этот принцип закреплен в статье 3 Конституции СССР от 5 XII 1936 г. (называемой дальше Конституцией СССР) и статье I Конституции ПНР от 22 VII 1952 г. (называемой Конституцией ПНР).

<sup>2</sup> Такими органами являются в СССР — Верховный Совет СССР, Верховные Советы Республик, а в Польше — Сейм ПНР.

<sup>3</sup> Согласно Конституции СССР Верховный Совет СССР избирает Президиум Верховного Совета (ст. 48), назначает правительство (ст. 56), избирает Верховный Суд (ст. 105), Прокурора (ст. 114); Сейм ПНР избирает Государственный Совет (ст. 24), назначает правительство (ст. 29), назначает Председателя Верховной Контрольной Палаты (ст. 28б).

тельной и контрольной функции верховного выборного органа, определяющих основные направления его деятельности<sup>4</sup>.

Указанные направления деятельности могут успешно осуществляться в том случае, если верховный выборный орган создаст соответствующий внутренний аппарат. Важное место в этом аппарате занимают постоянные комиссии, существование которых является необходимым условием эффективной реализации законодательной и контрольной функции. Хотя обе эти функции являются основными, однако нельзя между ними поставить знака равенства. Не уменьшая всей важности законодательной деятельности необходимо одновременно подчеркнуть значение функции контроля.

В области законодательства верховный представительный орган не обладает такими большими возможностями самостоятельной инициативы, как в процессе осуществления функции контроля. Это вытекает из того, что в преобладающем большинстве случаев оценка необходимости законодательного урегулирования определенных явлений общественной жизни, а главное подготовка соответствующих проектов законов неразрывно связана с исполнительно-распорядительной деятельностью. Анализ возникновения законов, принимаемых в СССР и ПНР, показывает, что в подавляющем большинстве случаев они принимаются по инициативе правительства<sup>5</sup>. Это вполне понятно, если принять во внимание, что правительство, осуществляя исполнительно-распорядительную деятельность и располагая необходимыми аппаратом, является наиболее соответствующим органом, признанным широко использовать право законодательной инициативы.

Уже сама законодательная функция включает в себя элементы функции контроля. Задачей верховного выборного органа и его вспомогательных органов при рассмотрении проектов законов, предлагаемых правительством, является изучение необходимости и целесообразности их принятия, наличия в них предложений, правильно разрешающих назревшие вопросы. Выполнение этих задач, если их не считать пустой формальностью, невозможно без существования комиссий.

---

<sup>4</sup> Вопросы о месте и роли верховного органа государственной власти рассматривали в последнее время в Польше: К. Biskupski: *Niektóre problemy socjalistycznego parlamentaryzmu*. Państwo i Prawo, 1956, nr 10 и М. Sobolewski: *Z problematyki socjalistycznego parlamentaryzmu*. Państwo i Prawo, 1956, nr 12 а также другие.

<sup>5</sup> Например, Сейм II созыва принял 174 закона в том числе — 163 по инициативе правительства, 1 по инициативе Государственного Совета и 10 — по инициативе депутатов. см. I. Stembrowicz i W. Popkowski: *Wszystko o Sejmie*. Prawo i Życie, 1961 nr 6, стр. 3.

Таким образом, можно констатировать важное значение и широкие рамки контрольной функции верховного представительного органа, вытекающее из положения этого органа и сложности современной общественно-политической, хозяйственной и культурной жизни общества. Поэтому в социалистическом государстве получили развитие разнообразные формы контроля. Существует и действует контроль снизу, — со стороны, проводимый гражданами, внутренний — применяемый в административных органах; общественный, — проводимый общественными организациями; государственный, — осуществляемый специальными органами. Особое значение однако имеет особый род контроля, осуществляемого верховным выборным органом. Значение и характер этого контроля подчеркивают следующие моменты:

- а) этот контроль по своему характеру является прежде всего политическим;
- б) это контроль высшего порядка, проводимый органом, осуществляющим суверенные права народа,
- в) этот контроль имеет очень широкий и общий характер и распространяется на весь государственный аппарат.

Рассматриваемый вид контроля может быть непосредственным (напр. по отношению к правительству), или косвенным.

В широко понимаемой системе контрольных функций верховного представительного органа существенное место занимают его права по отношению к правительству. Это вытекает, как удачно подчеркивает К. Гошциняк — из следующих причин: а) правительство является высшим органом государственного управления, которому подчиняются другие органы управления и оно отвечает перед верховным органом государственной власти за деятельность подчиненного ему аппарата, б) основной задачей правительства как и всех органов государственного управления является выполнение и организация выполнения задач, установленных в законах и постановлениях верховного представительного органа, в) к задачам правительства относится текущее руководство всей государственной жизнью<sup>6</sup>.

Все вопросы, относящиеся к компетенции верховных органов государственной власти социалистических стран, решаются на пленарных заседаниях этих органов.

Однако глубокий анализ и наиболее правильное решение сложных и важных государственных вопросов не может родиться сразу, придти „по наитию”. Необходимым условием плодотворности пленарных заседаний является напряженная, кропотливая работа по

\* К. Gošciniaк: *Sejm kontrolujący*. Prawo i Życie, 1961 nr 6, стр. 2.

всесторонней оценке и тщательной подготовке выносимых на сессии вопросов.

Отсюда понятна та огромная роль, которую играют во всех сферах деятельности верховного органа государственной власти комиссии, представляющие собой их вспомогательные органы.

В. И. Ленин в политическом отчете ЦК РКП(б) XI съезда партии, говоря о работе ВЦИК'а — высшего органа государственной власти РСФСР по Конституции 1918 года, подчеркивал значение энергичной работы секций и подкомиссий для улучшения работы ВЦИК'а<sup>7</sup>. На важное значение комиссий в осуществлении верховным органом государственной власти ПНР — Сеймом, законодательной и контрольной функции, указывалось в докладе В. Гомулки на VIII пленуме ЦК ПОРП и в постановлении восьмого пленума<sup>8</sup>. Определяя роль комиссий в работе Сейма, Вице-маршал Сейма второго созыва Е. Иодловский отмечал, что „комиссии играют важную роль в работе всякого парламента и можно утверждать, что работа комиссий в значительной степени решает вопрос о том, является ли парламент органом работающим и осуществляющим свои функции контроля за деятельностью иных органов”<sup>9</sup>.

Исходя из значения института комиссий в деятельности верховного органа государственной власти, ясна непосредственная зависимость и взаимная связь фактической роли и активности верховных органов государственной власти и их комиссий.

Понятно поэтому, что развернувшаяся несколько лет тому назад по инициативе КПСС решительная борьба с вредными последствиями культа личности, усилия Коммунистических и рабочих партий по дальнейшему развитию и углублению социалистической демократии и, в частности, по повышению роли верховных, непосредственно представительных органов государственной власти, привели к серьезному развитию и активизации института комиссий верховных органов государственной власти.

Осуждение культа личности и связанных с ним вредных последствий привело к существенным изменениям в рассматриваемом вопросе, к укреплению определенной конституцией роли верховного представительного органа. Эти изменения можно заметить и в организации и деятельности комиссий. Они проявляются:

- 1) в увеличении числа постоянных комиссий (о чем речь будет ниже),

<sup>7</sup> См. В. И. Ленин, Соч. т. 33, стр. 276.

<sup>8</sup> См. „Nowe Drogi”, 1956, nr 10, стр. 7, 44.

<sup>9</sup> Sprawozdanie Stenograficzne z 3 posiedzenia Sejmu PRL II kadencji. łam 13.

- 2) в значительном расширении сферы их деятельности,
- 3) в урегулировании многих вопросов, связанных с их существованием и деятельностью в регламенте верховного выборного органа <sup>10</sup>.

Необходимость увеличения роли и задачи комиссий верховного представительного органа подчеркивается в новой программе КПСС, где читаем: „Постоянные комиссии Верховных Советов призваны систематически контролировать деятельность министерств, ведомств, совнархозов и активно содействовать проведению в жизнь решений, принятых соответствующим Верховным Советом” <sup>11</sup>. В целях обеспечения возможности выполнения депутатами этих увеличенных задач в программе говорится о введении в практику периодического освобождения депутатов от служебных обязанностей для постоянной и более концентрированной работы в комиссиях.

Комиссии известны в политических системах буржуазных государств. Однако же развитие современных буржуазных государств отнюдь не идет в направлении усиления позиции выборных органов. Наблюдается совершенно обратный процесс. Буржуазия предпочитает использовать правительственный аппарат, ибо она имеет непосредственное влияние на его состав, более однородный по своему классовому характеру нежели парламент — орган, в состав которого в ряде буржуазных стран входят и представители трудящихся, отстаивающие свои интересы и разоблачающие с парламентской трибуны антинародную политику правящих классов. Поэтому в капиталистическом строе растут тенденции к ограничению позиции и роли парламента и вместе с тем к ограничению задач его комиссий <sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Например, в Регламенте Сейма ПНР от 1 III 1957, *Monitor Polski*, nr 19, поз. 145; с изменениями *Monitor Polski*, 1958, nr I, поз. I.

<sup>11</sup> Программа Коммунистической Партии Советского Союза, М., 1961, стр. 3

<sup>12</sup> Такую тенденцию выражает F. Goguel в статье *Comment reformer les institutions politiques françaises* опубликованной в „Revue Internationale d'Histoire politique et constitutionnelle”. avril-juin 1954. F. Goguel — причины плохого функционирования политической системы IV Республики видит между прочим в недостаточной деятельности парламентских комиссий. Он подчеркивает особенно тот факт, что очень часто контрпроект комиссии существенным образом отличается от правительственного проекта (182 стр.). F. Goguel предлагает отказаться от постоянных комиссий и заменить их комиссиями, избираемыми путем голосования на период данной сессии (184 стр.). В этом же номере упомянутого журнала Carl J. Friedrich (профессор Гавардского Университета) в статье *Le déclin du contrôle et de la discussion parlementaire* утверждает, что в настоящее время наблюдается уменьшение значения функции контроля со стороны парламента. При этом он

В условиях социалистического строя, особенно после ликвидации вредных последствий культа личности, созданы все условия для осуществления конституционных задач верховного выборного органа и его комиссий, роль которых все возрастает.

Этот процесс вполне понятен. Народовластие и выборная система требуют укрепления роли представительных органов, увеличения активности представителей трудящихся. Сложный характер вопросов современной жизни требует солидной подготовки пленарных заседаний верховного выборного органа с помощью его органов и в особенности комиссий. Пленарные заседания работают преимущественно на основе материалов, подготовленных комиссиями. Комиссии становятся необходимым инструментом, дающим возможность верховному представительному органу осуществлять стоящие перед ним задачи.

Одновременно комиссии создают условия для роста активности депутатов не только во время сессий, но и между сессиями, т. к. комиссии, как правило, не ограничиваются в своей деятельности только периодом сессии верховного органа.

Таким образом, можно сделать вывод, что существование и активная деятельность комиссий необходимы для осуществления как законодательной функции представительного органа, так и для осуществления функции контроля, который может быть эффективным только в том случае, если будет проводиться систематически и осуществляться также между сессиями. Практика в СССР и ПНР развивается именно в этом направлении.

Значительно большую и более самостоятельную роль, чем в законодательной деятельности, проявляют комиссии в контрольной функции. В процессе законодательной деятельности их роль сводится главным образом к оценке предложенных проектов законов и к предложению поправок. В области же контроля комиссии проявляют значительно больше инициативы и самостоятельности, т. к. от усмотрения комиссий зависит тема заседания, направление контрольной деятельности и т. д. Известны, например, так называемые проблемные заседания, на которых комиссии рассматривают отдельные проблемы или комплекс проблем, касающихся определенных областей общественной жизни. Результаты таких заседаний не всегда обсуждаются на пленарных заседаниях представительного органа, часто в виде предложений и рекомендаций направляются при по-

---

ссылается на высказывания многочисленных авторов, считающих, что парламентский контроль в дальнейшем перестанет существовать (127 стр.). О контроле со стороны парламентской комиссии в V Республике см. M. Duverger: *La Ve République*. Paris 1960.

мощи Президиума Сейма руководителям соответствующих ведомств<sup>13</sup>:

Эти предложения необязательны для министров, но они должны на них реагировать. Таким образом комиссии не становятся верховными органами по отношению к высшим органам государственного управления, они только дают возможность представительным органам выполнять возложенные на них задачи. Для органов государственного управления обязательными являются только акты высших органов государственной власти.

В настоящей статье мы попытаемся проанализировать основные моменты развития и укрепления института комиссий верховных органов государственной власти социалистических стран на основе нормативных материалов и практики Советского Союза и Польской Народной Республики. При этом внимание сосредоточено будет на развитии института постоянных комиссий, ибо именно эти комиссии, создаваемые на весь срок полномочий верховного представительного органа, а не для определенного случая, предназначены для систематической работы, а поэтому и играют основную роль в деятельности верховных народных представительств.

## I.

Прежде всего развитие института постоянных комиссий верховного органа государственной власти проявилось в увеличении видов и количества этих комиссий, в повышении количественного и качественного их состава.

Так, на первой сессии Верховного Совета СССР четвертого созыва (апрель 1954 г.) каждая из его палат — Совет Союза и Совет Национальностей — избрали комиссии законодательных предположений в составе 19 депутатов, бюджетные комиссии по 26, комиссии по иностранным делам — по 11 и мандатные комиссии — по 17 депутатов<sup>14</sup>. Таким образом в постоянные комиссии (включая мандатные) обеих палат избрано было 146 депутатов Верховного Совета СССР.

На шестой сессии Верховного Совета СССР четвертого созыва (февраль 1957 года) в целях наиболее всестороннего учета интересов союзных республик при решении вопросов хозяйственного и социально-культурного строительства Советом Национальностей впер-

<sup>13</sup> Сравни интересные высказывания W. Popkowskiego: *Kilka uwag o komisjach Sejmowych*, *Prawo i Życie*, 1959, nr 6, str. 2.

<sup>14</sup> См. „Заседания Верховного Совета СССР четвертого созыва (первая сессия), стенографический отчет”, М., 1954, стр. 561—572.



вые была избрана новая постоянная комиссия — Экономическая комиссия Совета Национальностей в составе 31 депутата<sup>15</sup>. В марте 1958 года на первой сессии Верховного Совета СССР пятого созыва обе палаты избрали комиссии законодательных предположений по 31 депутату, бюджетные комиссии по 39, комиссии по иностранным делам по 23 и мандатные комиссии по 21 депутату. Кроме того Совет Национальностей избрал Экономическую комиссию в количестве 31 депутата<sup>16</sup>. Всего в постоянные комиссии обеих палат (включая мандатные комиссии) Верховного Совета пятого созыва вошло таким образом 259 депутатов.

В 1956—1957 годах образован целый ряд новых отраслевых постоянных комиссий в Верховных Советах союзных республик. Например, в Верховном Совете РСФСР, в марте 1957 года, кроме существовавших ранее комиссий: законодательных предположений, бюджетной, по иностранным делам и мандатной, созданы еще четыре постоянных комиссии: по промышленности и транспорту, по сельскому хозяйству, по народному образованию и культуре, по здравоохранению и социальному обеспечению<sup>17</sup>. Такие же новые постоянные комиссии созданы были в марте 1957 г. в Верховном Совете Украинской ССР<sup>18</sup>. В Верховном Совете Армянской ССР в июле 1956 года создано пять новых постоянных комиссий: по промышленности и транспорту, по сельскому хозяйству, по культуре и просвещению, по здравоохранению и социальному обеспечению, по торговле<sup>19</sup>. Если на сессиях Верховных Советов Союзных республик в 1955 г. было создано 52 постоянных комиссий, то на первых сессиях этих Советов следующего созыва, в 1959 г. было образовано 119 постоянных комиссий, в состав которых вошло около одной трети всех депутатов<sup>20</sup>.

<sup>15</sup> См. „Заседания Верховного Совета СССР четвертого созыва (шестая сессия), стенографический отчет”, М., 1957, стр. 754—757.

<sup>16</sup> См. „Заседания Верховного Совета СССР пятого созыва (первая сессия), стенографический отчет”. М., 1958, стр. 419—425; 428—436.

<sup>17</sup> „Заседания Верховного Совета РСФСР четвертого созыва (третья сессия). Стенографический отчет”, М., 1957, стр. 289—299; 358—364.

<sup>18</sup> „Заседания Верховного Совета Украинской ССР четвертого созыва (третья сессия). Стенографический отчет”, Киев, 1957, стр. 264—270; 305—312.

<sup>19</sup> „Заседания Верховного Совета Армянской ССР четвертого созыва (третья сессия). Стенографический отчет”, Ереван, 1956, стр. 162—170.

<sup>20</sup> В последующие годы произошли небольшие изменения в количестве и видах постоянных комиссий Верховных Советов отдельных Союзных Республик. Например, Верховный Совет Украинской ССР образовал в 1959 г. еще одну постоянную комиссию — Комиссию по торговле и общественному питанию (см. „Ведомости Верховного Совета Украинской ССР”, 1959, № 14, стр. 492—499); Верховный Совет

В Сейме Польской Народной Республики согласно регламенту Сейма 1952 г. действовало только 7 постоянных комиссий: 1) по вопросам законодательства; 2) бюджетная; 3) иностранных дел; 4) товарооборота; 5) просвещения, науки и культуры; 6) коммунального и жилищного хозяйства; 7) труда и здравоохранения<sup>21</sup>. Не было постоянных комиссий, которые занимались бы такими важнейшими вопросами, как промышленность, сельское хозяйство, юстиция и т.д. Потребность же в таких комиссиях была. В частности уже при рассмотрении в Сейме первого созыва первого проекта закона о государственном бюджете в 1953 г. Бюджетная комиссия для лучшего изучения отдельных разделов на рассмотрение имевшихся постоянных отраслевых комиссий, образовала четыре подкомиссии по вопросам: промышленности; сельского и лесного хозяйства; коммуникации, связи и судоходства; администрации и юстиции<sup>22</sup>. С этого времени такие подкомиссии образовывались ежегодно. Однако краткосрочность их существования препятствовала им систематически заниматься вопросами данной отрасли, что не могло не отразиться на их работе.

Принятое после III пленума Центрального комитета партии постановление Политбюро ЦК ПОПР (1955 г.), наметившее меры по улучшению деятельности Сейма, указывало, что комиссии Сейма должны работать постоянно и регулярно, систематически контролировать деятельность высших органов государственного управления, активно участвовать в законодательной работе. Проходившая в марте — апреле 1955 г. VI сессия Сейма явилась важным шагом в развитии института постоянных комиссий Сейма. На этой сессии 5 апреля 1955 года были созданы четыре новые постоянные комиссии по вопросам: 1) промышленности, 2) сельского хозяйства, 3) коммуникации и связи и 4) администрации и юстиции. Бюджетная комиссия была преобразована в финансово-бюджетную<sup>23</sup>.

Латвийской ССР в 1960 г. преобразовал Бюджетную и Экономическую комиссии в одну Бюджетно-экономическую комиссию, а Комиссию здравоохранения и социального обеспечения и Комиссию Культуры и народного образования в единую Комиссию здравоохранения, социального обеспечения и культуры (см. „Ведомости Верховного Совета и Правительства Латвийской ССР”, 1960, № 45, стр. 48—50).

<sup>21</sup> См. *Konstytucja i podstawowe akty ustawodawcze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1958, стр. 231.

В регламенте 1952 года комиссии определяются как вспомогательные органы Сейма, действующие под руководством Президиума Сейма. Там определялись также задачи комиссий Сейма. См. статью 18 регламента, сравни также S. Rozmagn: *Pierwsza sesja Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*. „Państwo i Prawo” 1953, nr 1 стр. 49.

<sup>22</sup> См. Spr. Sten. z II sesji Sejmu PRL I kadencji, łam 23.

<sup>23</sup> Spr. Sten. z VI sesji Sejmu PRL I kadencji, łamy 331—332.

В результате этого круг деятельности постоянных комиссий существенно расширился, пополнившись такими важнейшими вопросами, как вопросы промышленности, сельского хозяйства, администрации и юстиции. Количество депутатов Сейма, работающих в комиссиях, возросло с 130 до 305 чел. на 425 депутатов.

При разработке регламента Сейма 1957 г. оживленную дискуссию вызвал вопрос о числе и видах постоянных комиссий Сейма.

Общим мнением была необходимость увеличения их числа. Но относительно конкретного количества этих комиссий мнения расходились. Демократическая партия предлагала создать целых 25 постоянных комиссий<sup>24</sup>. Польская Объединенная рабочая и Объединенная крестьянская партии считали, что постоянных комиссий должно быть несколько меньше, исходя из того, что слишком большое число комиссий чрезмерно раздробило бы работу в Сейме и вместо улучшения этой работы привело бы к её торможению. Улучшению работы верховного представительного органа может способствовать увеличение количества постоянных комиссий лишь до определенных разумных границ, за которыми дальнейшее увеличение их числа из фактора улучшения работы превращается в свою противоположность.

Различные соображения высказывались и о том, какие именно постоянные комиссии должны создаваться.

В окончательном виде регламент 1957 г. (ст. 28) предусмотрел создание 19 постоянных комиссий по вопросам: строительства и коммунального хозяйства; морского хозяйства и судоходства; внутренней торговли; внешней торговли; коммуникации и связи; культуры и искусства; лесного хозяйства и деревообрабатывающей промышленности; мандатов и регламента; национальной обороны; просвещения и науки; хозяйственного плана, бюджета и финансов; труда и социальных дел; тяжелой, химической и горнодобывающей промышленности; легкой промышленности, ремесла и производственной кооперации; сельского хозяйства и пищевой промышленности; внутренних дел; иностранных дел; юстиции; здравоохранения и физической культуры<sup>25</sup>. Общее число членов постоянных комиссий Сей-

<sup>24</sup> „Trybuna Ludu”, 18 II 1957. Такие тенденции критикует A. Burda: *Niektóre zagadnienia regulaminu sejmowego w Polsce Ludowej*. Państwo i Prawo, 1957, nr 6, стр. 1044 см. также J. Stembrowicz i W. Popkowski: *Wszystko o Sejmie*, Prawo i Życie, 1961, nr 6, стр. 3.

<sup>25</sup> Практика выдвинула серьезные аргументы в пользу того, чтобы вернуться к рассмотрению вопроса о целесообразности существования некоторых из этих комиссий. Тем не менее, практика показала, что решение об увеличении количества постоянных комиссий в принципе было правильным, см. L. Pol: *Parlamentaryzm w Polsce Ludowej* (лuty 1957 — лuty 1960), „Nowe Drogi”, 1960, nr 4, стр. 62.

ма, избранных 1 марта 1957 г. составило 501 чел. Всего в это время в Сейме насчитывалось 457 депутатов. Это объясняется тем, что некоторые депутаты стали членами двух, а то и трех комиссий<sup>26</sup>. Численность комиссий в Сейме составляет от 11 человек (комиссия национальной обороны) до 40 человек (комиссия сельского хозяйства и пищевой промышленности). Эти данные относятся к Сейму II созыва.

Таким образом как в СССР, так и в Польской Народной Республике в течение ряда последних лет значительно возросло количество и численность постоянных комиссий верховных органов государственной власти.

Увеличение количества постоянных комиссий и числа работающих в них депутатов означало, с одной стороны, расширение круга вопросов, которыми систематически занимаются верховные представительные органы государственной власти, и усиление контроля верховных представительных органов за органами государственного управления, с другой — повышение активности депутатов, ибо к работе в комиссиях привлечено значительно большее число депутатов. В постановлении от 14 марта 1957 г. Верховного Совета РСФСР о создании новых постоянных комиссий прямо подчеркивалось, что эти комиссии образуются „в целях наиболее полной и всесторонней подготовки вопросов хозяйственного и культурного строительства, вносимых на рассмотрение Верховного Совета РСФСР, и более широкого привлечения к этому депутатов Верховного Совета РСФСР”<sup>27</sup>.

Большое значение для успешной работы постоянных комиссий имеет также правильный подбор их персонального состава. В этой области в отдельных комиссиях имелись известные недостатки. Так, Председатель Президиума Верховного Совета Армянской ССР Ш. Арушанян отмечал, что в комиссиях Верховного Совета республики прежних созывов (до четвертого) было много руководящих работников из государственного аппарата, основная работа которых была связана с деятельностью той комиссии, в которую они входили, что сковывало в известной мере активность других членов комиссий. Этот недостаток устранен. Состав комиссий подобран так, что их члены по своей специальности, опыту и образованию в состоянии

---

<sup>26</sup> „Trybuna Ludu” 2 III 1957. В Сейме II созыва только 48 депутатов не входило в состав какой-либо комиссии, из этого числа 26 — это члены Государственного Совета, Совета Министров или заместители министров, см. A. Gwiżdż: *Tabella intrat i expensy anno 1959*. Prawo i Życie, 1959, nr 4, str. 1.

<sup>27</sup> См. „Заседания Верховного Совета РСФСР четвертого созыва (третья сессия). Стенографический отчет”, М., 1957, стр. 358.

квалифицированно разобраться в рассматриваемых комиссиями вопросах <sup>28</sup>.

Связанное с активизацией деятельности верховных органов государственной власти увеличение видов и количества постоянных комиссий представляло собою закономерность государственного развития, общую как для СССР, так и для ПНР.

В то же время разнообразие в конкретном решении вопроса о видах и количестве постоянных комиссий видно не только из сравнения видов и количества постоянных комиссий в Верховных Советах Советских республик и в Сейме ПНР, но и при сопоставлении перечня комиссий в различных Союзных республиках. Это объясняется частично конкретной спецификой народного хозяйства и иными особенностями различных республик, частично — различным подходом к решению тех или иных проблем. Например, из приведенного выше перечня комиссий видно, что в Верховном Совете СССР и во всех Верховных Советах Союзных республик имеются комиссии законодательных предположений, а в Сейме ПНР такой комиссии нет. Дело в том, что при подготовке комиссиями верховного органа государственной власти законопроектов необходимо разрешить две неразрывно связанные задачи: 1) глубокий анализ законопроектов по существу, 2) обеспечение единства законодательной политики и придание законам надлежащей редакции, надлежащей юридической формы. Первая задача может быть выполнена только специалистами данной области народного хозяйства, культуры и т.д., вторая — юристами, причем необходим какой то общий орган, координирующий проводимую в верховном органе государственной власти деятельность по подготовке законопроектов. В ПНР комиссия по вопросам законодательства упразднена регламентом 1957 г. потому, что одержала верх точка зрения, согласно которой глубокая оценка законопроектов по существу может быть дана лишь соответствующей отраслевой комиссией, в составе которой имеются соответствующие специалисты; что же касается юридического редактирования нормативных актов — то это работа чисто технического характера и к ней в случае надобности можно привлечь специалистов — юристов и не входящих в состав комиссии. А чтобы предотвратить нежелательную возможность разнобоя в законодательной работе различных комиссий, комиссия Сейма, готовившая проект регламента, высказалась за то, что постоянная Комиссия Юстиции должна сотрудничать

---

<sup>28</sup> „Советы депутатов трудящихся“, 1957, № 1, стр. 21.

с другими комиссиями в области общих вопросов права и законодательства<sup>29</sup>.

В СССР та же проблема решена по иному: в Верховном Совете СССР и каждой Союзной республике действует комиссия законодательных предположений, которая для глубокой оценки законопроектов по существу привлекает специалистов как из числа членов других комиссий, так и депутатов, не являющихся членами комиссий, а также специалистов не из числа депутатов (это же делают и отраслевые комиссии Сейма).

## II.

Принятые в СССР и ПНР нормативные акты, регламентирующие в настоящее время организацию и деятельность комиссий верховных органов государственной власти, четко определяют задачи и права комиссий, что имеет важное значение для эффективности их работы. В ст. 7 Положения о постоянных комиссиях Верховного Совета Эстонской ССР, утвержденном законом Верховного Совета Эстонской ССР от 19 августа 1960 года<sup>30</sup>, устанавливаются следующие основные задачи постоянных комиссий: а) изучение и подготовка по поручению Верховного Совета или его Президиума вопросов, вносимых на рассмотрение Верховного Совета, внесение предложений и дача заключений по этим вопросам, а также выступление с докладами и содокладами на сессиях Верховного Совета и заседаниях Президиума Верховного Совета республики.

б) всестороннее содействие проведению в жизнь Конституции Эстонской ССР, законов, Постановлений Верховного Совета, указов и постановлений Президиума Верховного Совета, а также проверка их исполнения.

в) проверка деятельности государственных органов, подотчетных высшим органам государственной власти Эстонии, а также учреждений, предприятий и организаций, подчиненных этим органам, внесение предположений для устранения обнаруженных при проверке недостатков и улучшения их работы.

г) изучение и обсуждение активных вопросов, вытекающих из практики хозяйственного и культурного строительства, а также из бытовых запросов населения; внесение предложений на рассмотрение Верховного Совета, его Президиума и Совета Министров Эстонии и других учреждений и организаций для разрешения этих вопросов.

<sup>29</sup> Spr. Sten. z 3 posiedzenia Sejmu PRL II kadencji lam 15. О комиссиях согласно регламенты Сейма 1957 года см. A. Burda: там же, стр. 1044 и след.

<sup>30</sup> Ведомости Верховного Совета Эстонской ССР", 1960, № 27, стр. 558—561.

Регламент Сейма ПНР, принятый 1 марта 1957 г., относит к числу задач комиссий: а) рассмотрение законопроектов, б) рассмотрение декретов, представленных на утверждение Сейма, в) рассмотрение проектов декретов, представленных на заключение комиссии Государственным Советом, г) заслушивание отчетов и информации руководителей центральных органов государственного управления, ведомств и учреждений, д) анализ деятельности отдельных отраслей государственного управления и хозяйства (ст. 29). Комиссии Сейма могут также в случае необходимости проводить обследование отдельных предприятий и государственных учреждений (п. 2, ст. 35).

Анализ приведенных выше правовых предписаний, определяющих основные задачи постоянных комиссий верховных органов государственной власти, показывает, что действующие в СССР и ПНР правовые предписания четко определяют положение этих комиссий в качестве вспомогательных органов, играющих важную роль в осуществлении верховными народными представительствами их основных функций: а) законодательства и б) контроля за деятельностью других органов государства.

Постоянным комиссиям представлены необходимые для осуществления их задач права. Например, согласно ст. 62 Регламента Верховного Совета Латвийской ССР, утвержденного 16 марта 1959 г.<sup>31</sup> постоянные комиссии этого Совета имеют право: а) заслушивать на своих заседаниях членов Правительства Латвийской ССР, руководителей ведомств, учреждений и местных Советских органов Республики по вопросам, относящимся к компетенции комиссий; б) привлекать для консультаций представителей государственных учреждений, научных и общественных организаций и специалистов всех отраслей народного хозяйства по вопросам, подведомственным комиссии; в) требовать представления необходимых для работы Комиссии материалов, планов и различных сведений от министерств, ведомств, Совета народного хозяйства и других учреждений Латвийской ССР, должностных лиц и местных Советских органов Республики; г) требовать от руководителей республиканских и местных учреждений, организаций и предприятий информации и объяснений о причинах невыполнения отдельных законов и постановлений Верховного Совета Республики; д) знакомиться с работой министерств, ведомств, учреждений, общественных организаций и местных Советов Республики по вопросам, отнесенным к компетенции комиссии; разрабатывать вопросы по улучшению работы этих органов и свои предложения вносить на рассмотрение Верховного Совета Латвий-

<sup>31</sup> „Ведомости Верховного Совета и Правительства Латвийской ССР”, 1959, № 11, стр. 33; № 12, стр. 16—25.

ской ССР или его Президиума. Аналогичные права предоставляются постоянным комиссиям Верховного Совета Эстонской ССР, согласно ст. 10 Положения о постоянных комиссиях Верховного Совета Эстонской ССР, и постоянным комиссиям Верховных Советов других Союзных республик.

Примерно такой же круг прав постоянных комиссий устанавливается регламентом Сейма 1957 г. Этот регламент не содержит, правда, общей статьи, где сведены воедино права постоянных комиссий, как это мы видели в приведенных выше статьях Регламента Верховного Совета Латвии и Положении о постоянных комиссиях Верховного Совета Эстонии. В регламенте Сейма права постоянных комиссий закрепляются не в одной, а в целом ряде статей. Частично эти права непосредственно выводятся из приводившейся выше статьи 29 регламента 1957 г., определяющей задачи постоянных комиссий. Понятно, например, что если одной из задач постоянных комиссий является заслушивание отчетов и информации руководителей министерств, ведомств, и учреждений, то постоянные комиссии имеют право их заслушивать. (Здесь следует заметить, что в ряде случаев практически невозможно отличить задачи комиссии от её прав). Частично права постоянных комиссий Сейма закреплены в других статьях регламента 1957 г., предусматривающих право комиссий представлять Сейму проекты резолюций с посылками в адрес Государственного Совета, Председателя Верховной Палаты Контроля, Генерального Прокурора ПНР и отдельных министров; право принимать рекомендации, адресованные Государственному Совету, Председателю Верховной Палаты Контроля, Генеральному Прокурору и отдельным министрам; право постоянных комиссий (точнее их Президиумов) приглашать для участия в работе комиссии представителей общественных организаций и государственных учреждений и экспертов, и тд. (ст. 38, ст. 39, п. п. 2 и 3. ст. 34 и др.).

Что же касается временных комиссий, то их права конкретно определяются верховными органами государственной власти при образовании этих комиссий.

Необходимо отличать рекомендации комиссий (в Сейме II созыва комиссии приняли 2539 рекомендаций)<sup>32</sup> и резолюций принимаемые верховным представительным органом по предложениям комиссий (Сейм II созыва принял 11 резолюций)<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> См. I. Stembrowicz, W. Popkowski: там же, стр. 30 о характере рекомендаций, сравни А. Gwiżdż: *W sprawie wykładni niektórych postanowień regulaminu Sejmu*. Państwo i Prawo 1960 nr 8—9, стр. 338 и след.

<sup>33</sup> См. *Zapiski sejmowe*, Prawo i Życie, 1961, nr 5 стр. 2.



Из приведенного выше перечня основных прав постоянных комиссий верховных органов государственной власти, закрепленных действующими в СССР и ПНР предписаниями, видно, что эти комиссии обладают всеми правами, необходимыми для эффективного выполнения ими своей вспомогательной роли в осуществлении законодательной и контрольной функции верховного народного представительства.

### III

Важное значение для улучшения работы комиссий верховных органов государственной власти имело развитие различных форм непосредственного выявления мнения избирателей по рассматриваемым комиссией вопросам и ознакомления с положением дел на местах, привлечения к участию в работе комиссий депутатов верховных органов государственной власти, не являющихся членами комиссий, представителей местных органов государственной власти, общественных организаций, государственных учреждений, научных работников и иных специалистов.

Практическая деятельность постоянных комиссий верховных органов государственной власти СССР и ПНР свидетельствует о расширении и укреплении связей комиссий с избирателями. Формы этих связей различны: обсуждение членами комиссий проектов законов и других актов на местах, прием секретариатом комиссий писем и предложений граждан, выезд комиссий на места и т. д. Например, комиссии законодательных предположений обеих палат Верховного Совета СССР при рассмотрении проекта Закона о государственных пенсиях, разослали законопроект своим членам по месту их основной работы в союзные и автономные республики. Члены комиссий, обсудили законопроект на местах с участием работников государственных и общественных организаций, и представили после этого соответствующие соображения, замечания и предложения в комиссии. В комиссии поступило также свыше 12 тыс. писем от граждан, учреждений и организаций с предложениями и замечаниями к законопроекту<sup>34</sup>.

Комиссия Сейма ПНР по строительству и коммунальному хозяйству, в период рассмотрения законопроекта об изменении декрета о помещениях в домах жилищных кооперативов и домах на одну семью получила десятки писем, петиций и предложений избирателей. Это стало возможным, поскольку пресса широко инфор-

<sup>34</sup> См. „Заседания Верховного Совета СССР четвертого созыва (пятая сессия). Стенографический отчет“, М., 1956, стр. 36—37; 92—93.

мировала население о работе комиссий. Такой широкий обмен мнений явился существенным вкладом в доработку комиссией законопроекта<sup>35</sup>. При рассмотрении комиссиями Сейма правительственного законопроекта о правилах и порядке отчуждения недвижимостей, комиссии выезжали на места, принимали делегации населения и тд<sup>36</sup>.

Для конкретного рассмотрения положения дел на местах, постоянные комиссии верховных органов государственной власти проводят не только многочисленные выезды на места членов комиссий, но и выездные заседания в полном составе. Так, Комиссия Верховного Совета Казахской ССР по здравоохранению и социальному обеспечению в апреле 1958 г. провела свое выездное заседание, посвященное рассмотрению вопроса о санитарном состоянии и благоустройстве населенных пунктов Карагандинской области в г. Караганде. К подготовке этого вопроса на местах были привлечены и постоянные комиссии местных Советов депутатов трудящихся, работники здравоохранения, коммунального хозяйства, совнархоза, представители общественных организаций. На заседании комиссии присутствовало около 500 человек. Все это содействовало не только более глубокому изучению комиссией данного вопроса, но и мобилизации широкой общественности на устранение выявленных недостатков. После заседания комиссии был объявлен месячник по санитарной очистке всех населенных пунктов Карагандинской области, в котором приняли участие депутаты и постоянные комиссии местных Советов, уличные и квартальные комитеты, хозяйственные и общественные организации.

В Сейме ПНР для конкретного рассмотрения положения дел осуществляются не только многочисленные выезды на места членов комиссий, но с 1957 г. проводятся также выездные заседания (выездные сессии) комиссий. Так Комиссия по вопросам морского хозяйства и судоходства вместе с временной Комиссией Западных Земель объехала в июне-июле 1957 г. побережье от Щецина до Гданьска, побывав в портах, предприятиях, встретившись с рыбаками, работниками национальных советов. В Гданьске, Коломбже, Кошалине и Щецине были проведены выездные заседания комиссии, в перерывах между заседаниями депутаты провели встречи с избирателями. Собранные на выездных заседаниях и встречах с избирателями предложения и замечания послужили ценным материалом для работы комиссии<sup>37</sup>. Впоследствии Ко-

<sup>35</sup> См. Spr. Sten. z 7 posiedzenia Sejmu PRL II kadencji, łam 19.

<sup>36</sup> См. Spr. Sten. z 16 posiedzenia Sejmu PRL II kadencji, łam 19.

<sup>37</sup> „Trybuna Ludu” 26 VI; 30 VI; 26 VII 1957.

миссия морского хозяйства и судоходства неоднократно проводила выездные сессии.

Выездные сессии проведены также целым рядом других комиссий и подкомиссий<sup>38</sup>.

Эта ценная форма работы комиссий верховных органов государственной власти помогает глубже вникнуть в существо рассматриваемых вопросов, разумеется при условии хорошей организации.

Большое значение для функционирования постоянных комиссий имеет привлечение к их работе депутатов верховных органов государственной власти, не являющихся членами комиссий. Это умножает силы комиссий, помогает им более глубоко и всесторонне проанализировать подготавливаемые вопросы. Так, постоянная комиссия Верховного Совета Армянской ССР по здравоохранению и социальному обеспечению за два месяца до пятой сессии этого Совета для подготовки вопроса о состоянии здравоохранения и мерах дальнейшего улучшения медицинского обслуживания населения распределила между всеми своими одиннадцатью членами конкретные участки работы. Членам комиссии помогало еще около 80 депутатов Верховного Совета и широкий актив. Группы депутатов посетили более 30 районов республики, на местах непосредственно ознакомились с состоянием поликлиник, амбулаторий, родильных домов и аптек, изучали организацию и структуру районных учреждений здравоохранения, состояние их материального обеспечения. Собранные таким образом наблюдения и замечания послужили ценным материалом для разработки предложений комиссии, изложенных в содокладе на сессии Верховного Совета республики. Комиссия Верховного Совета Украинской ССР по просвещению и культуре, изучая в 1960 г. состояние культурно-просветительной работы среди населения республики, обратилась к группе депутатов Верховного Совета Республики с просьбой ознакомиться с деятельностью клубов, библиотек, кинотеатров, радиоузлов и других культурно-просветительных учреждений и высказать свои предложения по улучшению культурно-просветительной работы. Отвечая на обращение комиссии свыше 100 депутатов Верховного Совета УССР посетили сотни культурно-просветительных учреждений республики и, ознакомившись с их работой, направили в комиссию свои предложения.

Особое положение массовых общественных организаций трудящихся в социалистическом государстве, возрастание роли этих организаций в осуществлении государственных задач, обуславли-

<sup>38</sup> „Trybuna Ludu”, 4 VI 1957; 24 IX 1957 i inne.

вает и возрастающее участие этих организаций в деятельности постоянных комиссий верховных органов государственной власти. Это участие осуществляется в форме подготовки общественными организациями законопроектов (например, проект закона ПНР о рабочем самоуправлении от 20 декабря 1958 г. был подготовлен Профсоюзами), участия общественных организаций в обсуждении законопроектов, привлечения представителей общественных организаций в качестве консультантов комиссий на заседания комиссий и т. д. Представители общественных организаций включаются также в подкомиссии, создаваемые для предварительной подготовки предложений комиссии. Например, для предварительного рассмотрения проекта закона „О государственных пенсиях” комиссии законодательных предположений обеих палат Верховного Совета СССР создали единую подкомиссию, в которую, кроме членов комиссии, представителей Министерства социального обеспечения, других министерств, ведомств и организаций и научных работников, вошли также представители Всесоюзного Центрального Совета Профсоюзов и Центрального Комитета Всесоюзного Ленинского Коммунистического Союза Молодежи.

Важную форму использования в работе постоянных комиссий верховных органов государственной власти мнений и предложений общественного и хозяйственного актива, работников местных органов государственной власти представляет возрастающее участие членов комиссий и подкомиссий в соответствующих совещаниях. Так, в ПНР, в заключение своей работы на территории юго-восточных районов Жешувского воеводства подкомиссия лесного хозяйства 24 октября 1957 г. приняла участие в совещании с участием представителей Президиума Воеводского Национального Совета, воеводского комитета ПОРП, местного общественно-хозяйственного актива<sup>39</sup>. В декабре 1957 г. члены комиссии Западных земель в период выездной сессии участвовали в г. Вроцлаве в научно-хозяйственном совещании экспертов по вопросам водного хозяйства, при сотрудничестве представителей Народных советов четырех воеводств<sup>40</sup>.

Все это — далеко не исчерпывающие формы растущей связи комиссий верховных органов государственной власти с широкой общественностью, с массовыми общественными организациями, с избирателями, с народом.

<sup>39</sup> „Trybuna Ludu”, 25 X 1957.

<sup>40</sup> См. „Rada Narodowa”, 1958, nr 2, стр. 2.

## IV

Большое развитие в течение ряда последних лет законодательной деятельности верховных органов государственной власти социалистических стран привело к широкому развёртыванию работы комиссий по подготовке законопроектов.

Основными формами вспомогательной работы комиссий в области законодательства является: 1) инициатива законопроектов, 2) рассмотрение представленных законопроектов.

I. Комиссии верховных органов государственной власти СССР и ПНР в последние годы довольно часто стали выступать инициаторами законопроектов.

Для правильного представления о данной форме участия комиссии в законодательной работе необходимо различать два различных по своему правовому положению вида инициативы комиссий в области законодательства, а именно: законодательную инициативу в юридическом смысле (право внесения законопроекта, которому соответствует юридическая обязанность верховного органа государственной власти рассмотреть его в ходе своей работы) и в фактическом смысле (по чьей именно инициативе возник данный законопроект), ибо орган, вносящий законопроект не всегда является фактическим инициатором данного проекта. Для уяснения действительной роли постоянных комиссий в возникновении законопроектов нужно учитывать оба этих вида инициативы.

Фактическая инициатива комиссий в области законодательства проявляется в форме постановлений<sup>41</sup> или рекомендации комиссий, в форме замечаний и предложений высказанных в ходе обсуждения тех или иных вопросов (проектов) в комиссиях.

Например, 5 декабря 1957 г. после всестороннего обсуждения проблемы борьбы с хулиганством на совместном заседании Комиссий Сейма по вопросам Юстиции и Внутренних дел было принято постановление, в котором в частности признавалось необходимым быстрое издание закона об усилении уголовной ответственности за хулиганство<sup>42</sup>. Соответствующий проект закона был представлен Правительством и принят Сеймом 22 мая 1958 г.<sup>43</sup> 31 октября 1957 г. в итоге первого чтения представленный Правительством ПНР проект закона об изменении декрета от 21.IX.1950 г. о Государственной торговой инспекции был направлен в Комиссию внутрен-

<sup>41</sup> Постановление комиссии имеет не обязательный, а рекомендательный характер для Правительства или соответствующего министра.

<sup>42</sup> „Trybuna Ludu”, 6 XII 1957.

<sup>43</sup> Dz. U. z r. 1958 nr 34, poz. 152.

ней торговли<sup>44</sup>. Однако комиссия, рассмотрев этот проект, отложила его и предложила представить иной проект, который не только изменял бы указанный декрет, но содержал бы полный и единый текст закона о Государственной торговой инспекции. Президиум Сейма одобрил позицию комиссии и 28 декабря 1957 г. Совет Министров представил соответствующий проект, принятый Сеймом 25 февраля 1959 г.<sup>45</sup> Специфической формой законодательной инициативы являются в Польше рекомендации. Сравнение содержания рекомендаций и соответствующих проектов законов говорит о том, что эта форма деятельности комиссий Сейма является эффективной. Примером такого рода инспирации является кодекс административного производства, принятый в 1960 году по инициативе комиссии внутренних дел.

Ознакомление с подобными постановлениями и рекомендациями комиссий показывает, что в этих актах, рекомендующих Правительству разработку законов, могут содержаться конкретные предложения по содержанию этих проектов. В частности упомянутое постановление комиссии Сейма по вопросам Юстиции и Внутренних дел, указывало, что закон об усилении уголовной ответственности за хулиганство должен повысить нижний предел наказания для рецидивистов, усилить уголовно-правовую охрану служащих Гражданской милиции и т.д.<sup>46</sup> Эти предложения нашли отражение в принятом законе.

При рассмотрении фактической инициативы комиссий в области законодательства, может возникнуть вопрос о целесообразности и оправданности такого вида инициативы, о том, не лучше ли, если комиссия считает необходимым издание определенных законодательных актов, выступить с законодательной инициативой в юридическом смысле, т.е. внести подготовленный текст законопроекта.

Практика показывает, однако, что фактическая инициатива комиссий в области законодательства имеет важное значение. Она целесообразна и оправдана в тех случаях, когда комиссии выявляют необходимость в издании тех или иных актов, но сами не имеют практической возможности разработки соответствующих законопроектов. Вполне понятно, что разработать тексты ряда сложных законопроектов можно только, имея большой и постоянный аппарат, которым комиссии не располагают, да и не должны располагать, чтобы не поменять и не дублировать работы органов государственного управления.

<sup>44</sup> Spr. Sten. z 10 posiedzenia Sejmu PRL II kadencji, łam 52.

<sup>45</sup> Spr. Sten. z 15 posiedzenia Sejmu PRL II kadencji, łamy 49—60.

<sup>46</sup> „Trybuna Ludu”, 7 XII 1957.

В тех же случаях, когда комиссии в состоянии сами (разумеется с привлечением в необходимых случаях соответствующих органов, организаций, специалистов и т.п.) разработать проекты законов комиссии выступают с законодательной инициативой в юридическом смысле, т.е. составляют и вносят от своего имени на рассмотрение верховных органов государственной власти тексты законопроектов. Например, от имени комиссий законодательных предположений обеих палат Верховного Совета СССР только на рассмотрение шестой сессии Верховного Совета СССР четвертого созыва (февраль 1957 г.) были внесены четыре проекта законов: „Об отнесении к ведению союзных республик законодательства об устройстве судов союзных республик, принятия гражданского, уголовного и процессуальных кодексов”, „Об отнесении к ведению союзных республик разрешения вопросов областного и краевого административно-территориального устройства”, „Об утверждении Положения о Верховном суде СССР”, „Об упразднении транспортных судов”<sup>47</sup>. Комиссии Верховного Совета Украинской ССР разработали и внесли на рассмотрение Верховного Совета Республики проекты законов: о порядке отзыва депутатов Верховного Совета УССР, о порядке отзыва депутатов местных советов, о судеустройстве Республики, о бюджетных правах УССР и местных советов и другие. Целый ряд законопроектов разработан был комиссиями Верховных Советов других союзных республик, комиссиями Сейма.

Ныне действующие в СССР и ПНР правовые предписания закрепляют за комиссиями право законодательной инициативы<sup>48</sup>.

В Польше единственный случай признания комиссиям права законодательной инициативы предусматривает п. 6 и 7 ст. 56, регламента Сейма 1957 года. Он предусматривает, что в случае, если в Сейме имеются сомнения относительно некоторых решений, являющихся предметом декрета, Сейм по предложению одной из комиссий аннулирует декрет и одновременно принимает закон. В таком случае предложение комиссии можно считать осуществлением его права законодательной инициативы.

<sup>47</sup> См. „Заседания Верховного Совета СССР четвертого созыва (шестая сессия). Стенографический отчет”, М., 1957.

<sup>48</sup> См. ст. 61 Регламента Верховного Совета Латвийской ССР, ст. 11 Положения о постоянных комиссиях Верховного Совета Эстонской ССР и др.

В Регламенте Сейма 1957 г. первоначально не закреплялось право законодательной инициативы комиссий. Поэтому, до внесения 28 декабря 1957 г. изменений в этот регламент, формально комиссия, разработавшая новый законопроект, могла внести его не от своего имени, а от имени группы депутатов Сейма. Внесенные постановлением Сейма от 28 декабря 1957 г. п. 2 ст. 53 и п. 7 ст. 56 Регламента закрепляют за комиссиями Сейма право законодательной инициативы.

2. Значительно оживилась в течение ряда последних лет и работа комиссий по рассмотрению проектов законов, внесенных Правительством.

Прежде всего здесь следует отметить такую форму, как участие комиссий верховных органов государственной власти уже в процессе подготовки проектов законов еще до придания им Советом Министров окончательного вида. Например, накануне второй сессии Сейма подготовленный в Министерстве финансов предварительный проект закона о системе финансирования предприятий был представлен на заключение комиссии хозяйственного плана, бюджета и финансов. После обсуждения и одобрения комиссией Сейма законопроект был возвращен на окончательную подготовку в комиссию Министерства финансов<sup>49</sup>. Такая форма участия комиссий в подготовке правительственных законопроектов способствует более глубокой их разработке, замеченные комиссиями недостатки могут быть устранены еще до внесения законопроектов в верховный орган государственной власти.

Внесенные в верховные органы государственной власти законопроекты без торопливости, внимательно и серьезно обсуждаются в комиссиях. Например, заседания комиссий законодательных предположений обеих палат Верховного Совета СССР, посвященные рассмотрению правительственного проекта Закона о государственных пенсиях продолжались свыше месяца. Около месяца заседали постоянные комиссии только при окончательной подготовке законопроектов, внесенных на рассмотрение шестой сессии Верховного Совета СССР четвертого созыва. Началась же работа над этими законопроектами в комиссиях законодательных предположений обеих палат Верховного Совета СССР со второй половины 1956 г. и завершилась в феврале 1957 г.

Конечно, активность комиссий при рассмотрении законопроектов определяется не только длительностью работы комиссий, но, в первую очередь, содержанием этой работы. Приведем несколько примеров для характеристики этого содержания. Проект закона о государственных пенсиях был принят Верховным Советом СССР с учетом более 30 поправок комиссий, включая существенные изменения 17 статей законопроекта и дополнение его 12 новыми статьями. В частности в соответствии с многочисленными пожеланиями трудящихся по предложению комиссий законодательных предположений женщинам, родившим пять и более детей и воспитавшим их до 8-летнего возраста, необходимый для получения

<sup>49</sup> „Trybuna Ludu”, 3 X 1957.



пенсии по старости возраст снижен до 50 вместо 55 лет, а трудовой стаж — до 15 лет, вместо 20. По предложению комиссии в закон внесены положения о предоставлении права на пенсию по инвалидности и тем, у кого инвалидность наступила до начала трудовой деятельности, о надбавках к пенсиям неработающим инвалидам I и II группы из числа военнослужащих, имеющих на своем иждивении нетрудоспособных членов семьи и т.д. Достаточно сказать, что принятие поправок комиссий означало увеличение расходов государства по пенсионному обеспечению более чем на пятьсот миллионов рублей в год<sup>50</sup>.

Существенные поправки вносятся комиссиями Верховного Совета СССР и Верховных Советов Союзных Республик в правительственные проекты законов о государственном бюджете. Так, например, проект закона о государственном бюджете СССР на 1959 год был принят Верховным Советом СССР с поправками комиссий, согласно которым доходная часть увеличена на 696 млн. рублей, а расходная — на 430 млн. рублей<sup>51</sup>, на 1960 год — с поправками комиссий, предусматривающими увеличение доходов на 923.100 тыс. руб. и увеличение расходов на 1.055.800 рублей<sup>52</sup>.

Многочисленные поправки вносятся в правительственные законопроект комиссии Сейма. Иногда эти поправки были настолько существенны, что принятые Сеймом законы весьма серьезно отличались по форме и содержанию от внесенных Правительством законопроектов. Например, правительственный проект закона о борьбе со спекуляцией в ходе его обсуждения в Сейме принял совершенно иную форму и содержание и принятый по этому проекту 13 июля 1957 г. текст закона по существу является плодом совместной работы Сейма и правительства. Проект закона о бюджетном праве принят 1 июля 1958 г. Сеймом с 23 поправками, внесенными Комиссией хозяйственного плана, бюджета и финансов. Внесены были многочисленные поправки к 11 статьям Проекта закона о патентах на осуществление профессиональных работ,

<sup>50</sup> См. „Заседания Верховного Совета СССР четвертого созыва (пятая сессия). Стенографический отчет“, М., 1956, стр. 37—42, 93—97.

<sup>51</sup> См. „Заседания Верховного Совета СССР пятого созыва (вторая сессия). Стенографический отчет“, М., 1959, стр. 173—174; 232—233.

<sup>52</sup> См. „Заседания Верховного Совета СССР пятого созыва (третья сессия). Стенографический отчет“, М., 1959, стр. 521—524; 548—552. О работе Сейма ПНР над бюджетом см. A. Gwiźdź: *Z zagadnień procedury ustawodawczej. O uchwalaniu przez Sejm ustawy budżetowej*, Państwo i Prawo, 1958, nr 7

причем изменено само название проекта закона<sup>53</sup>, к 40 статьям проекта закона „О высшей школе”<sup>54</sup> и т. д.

Иногда правительственный законопроект в ходе его рассмотрения в комиссиях Сейма настолько расширялся и изменялся, что приходилось изменять и его наименование. Так, на шестом заседании Сейма второго созыва после первого чтения правительственный законопроект об изменении декрета от 25 июня 1954 г. о помещениях в домах жилищных кооперативов и домах на одну семью был направлен в Комиссию строительства и коммунального хозяйства. В ходе его обсуждения комиссия пришла к выводу, что необходимы не отдельные изменения декрета от 25 июня 1954 г., а полная его отмена и замена новым законодательным актом. В результате комиссия представила Сейму не проект закона об изменении декрета от 25 июня 1954 г., а проект самостоятельного закона об изъятии из под государственного управления жилым фондом домов на одну семью и помещений в домах жилищных кооперативов<sup>55</sup>. Этот закон и был принят Сеймом. По нашему мнению, это один из случаев перехода количества в качество, здесь речь идет уже не только о поправках к правительственному законопроекту, но и о проявлении одной из форм „законодательной инициативы” комиссии Сейма, ибо Сейм принял совершенно иной закон.

Следует отметить, что из 174 законопроектов, утвержденных Сеймом ПНР второго созыва (1957—1961 гг.), только 34 приняты были без поправок.

## V

Значительное развитие получила и вспомогательная деятельность комиссий при осуществлении контрольной функции верховных органов государственной власти<sup>56</sup>. Контрольная функция верховного органа государственной власти включает в себя контроль

<sup>53</sup> См. Sejm PRL II kadencja — IV sesja, Druk nr 175 oraz Spr. Sten. z 25 posiedzenia Sejmu PRL II kadencji, łam 13.

<sup>54</sup> Sejm PRL, II kadencja — IV sesja, Druk nr 205 oraz Spr. Sten. z 26 posiedzenia Sejmu PRL II kadencji, łamy 16—17; 88.

<sup>55</sup> Spr. Sten. z 7 posiedzenia Sejmu PRL II kadencji, łamy 19—24; Dz.U. z 1957, nr 31, poz. 131.

<sup>56</sup> Следует иметь в виду, что на практике законодательная и контрольная функции верховного органа государственной власти, как и соответствующая вспомогательная деятельность комиссий по осуществлению обеих этих функций, нередко сливаются. Ярким примером этого является рассмотрение проектов государственного бюджета. Контролируя деятельность министерств, комиссия может выявить пробелы действующего законодательства и выступить с инициативой соответствующего законопроекта и т.д.

за деятельностью всех других органов государственной власти и управления. Будучи однако, ограниченными рамками статьи, рассмотрим только вспомогательную деятельность комиссий по осуществлению контроля верховного органа государственной власти за Правительством, что имеет важное значение для правильного представления о подлинном верховенстве высшего представительного органа народа в системе органов социалистического государства.

Развитие различных форм работы комиссий по осуществлению контроля верховных органов государственной власти за правительствами обусловлено усилением этой функции верховных органов государственной власти в СССР и ПНР, о чем свидетельствует передача в 1957 г. на решение верховных органов государственной власти ПНР, СССР и Союзных республик вопросов о годовых народно-хозяйственных планах, входивших ранее в компетенцию Правительств, принятие верховными органами государственной власти законов о государственном бюджете и актов о годовых народно-хозяйственных планах<sup>57</sup> накануне (а не в течение, как было раньше) бюджетного и планового года, утверждение отчетов правительства об исполнении государственного бюджета за непосредственно предшествующий год (а не за позапрошлый, как было раньше)<sup>58</sup> и т.д.

1. Постоянные комиссии играют большую роль при осуществлении такой важнейшей формы контроля верховных органов государственной власти социалистических государств за деятельностью Правительства, каковой является ежегодное утверждение планов развития народного хозяйства и государственных бюджетов, а также отчетов о их исполнении. Уясняя значение и объем этой формы контроля, нельзя не подчеркнуть, что в отличие от бюджетов капиталистических государств, представляющих собою исключительно административный бюджет (ибо в капиталистических странах народное хозяйство управляется монополиями, а не государством), в социалистическом государстве государственный бюджет охватывает все народное хозяйство, все основные стороны жизни общества. Поэтому, рассматривая соответствующие акты, комиссии верховных органов государственной власти социалисти-

<sup>57</sup> Верховный Совет СССР и Верховные Советы Союзных республик принимают годовые народно-хозяйственные планы в форме закона, Сейм ПНР — в форме постановления.

<sup>58</sup> Сейм ПНР ежегодно утверждает отчеты Правительства не только об исполнении государственного бюджета но и о выполнении народнохозяйственного плана, и одновременно предложения Верховной палаты контроля об одобрении деятельности правительства в этой области.

ческих стран участвуют в осуществлении контроля всех сторон деятельности Правительства.

Деятельность постоянных комиссий высших органов государственной власти по рассмотрению проектов народно-хозяйственных планов, бюджетов и отчетов о их исполнении в СССР и ПНР имеет свою специфику. Но общим является стремление обеспечить как можно более глубокое и всестороннее рассмотрение этих актов, для чего к работе по предварительной подготовке данных вопросов привлекается в различных формах не одна, а ряд комиссий, специалисты различных отраслей народного хозяйства и т.д. Так, бюджетные комиссии обеих палат Верховного Совета СССР для рассмотрения отдельных разделов государственного бюджета и отчета об его исполнении создают по 10—12 подкомиссий, в состав которых, наряду с членами бюджетных комиссий, входят и другие депутаты. К рассмотрению законопроектов о народно-хозяйственных планах привлекается ряд соответствующих постоянных комиссий, которые в свою очередь создают подкомиссии, или группы включающие специалистов определенных отраслей народного хозяйства. Например, постоянная комиссия по промышленности и транспорту Верховного Совета Украинской ССР для подготовки к рассмотрению народнохозяйственного плана на 1960 г. создала из специалистов различных отраслей экономики 9 отраслевых групп. Каждая группа возглавлялась депутатом — членом комиссии. Каждая группа анализировала определенные разделы плана, ряд вопросов депутаты и специалисты изучили на местах. Выводы групп детально обсуждены были комиссией. Аналогичным образом организовали свою работу и другие комиссии.

В ПНР Регламент Сейма 1957 г. устанавливает (ст. 37), что бюджет и хозяйственный план рассматриваются постоянной комиссией хозяйственного плана, бюджета и финансов. Однако отдельные части бюджета и плана обсуждаются соответствующими отраслевыми постоянными комиссиями. Предложения этих комиссий передаются в Комиссию по вопросам хозяйственного плана, бюджета и финансов, которая обсуждает совокупность проектов законов по этим вопросам и представляет их со своими предложениями на пленарное заседание Сейма<sup>59</sup>.

При этом для координации работы комиссий по рассмотрению проектов государственного бюджета и народнохозяйственного плана, Комиссии народнохозяйственного плана, бюджета и финансов

<sup>59</sup> Такую практику оценивает А. Gwiżdż: *Z zagadnień procedury ustawodawczej. O uchwalaniu przez Sejm ustawy budżetowej*. Там же, стр. 76.

предоставлено право принимать подробный регламент соответствующей работы комиссий, утверждаемый Президиумом Сейма.

С воссозданием в ПНР в 1957 г. Верховной Палаты контроля (ВПК) в компетенцию Сейма включено было, помимо рассмотрения ежегодных отчетов Правительства об исполнении народнохозяйственного плана и государственного бюджета, также рассмотрение замечаний ВПК по этим отчетам. При этом уполномоченные представители Председателя ВПК дают на заседаниях комиссий объяснения и информации в связи с рассматриваемыми замечаниями ВПК.

Обращает на себя внимание тот факт, что не ограничиваясь рассмотрением вопроса о планах и бюджетах при подготовке ежегодно принимаемых верховными органами государственной власти соответствующих актов, постоянные комиссии вырабатывают различные формы систематического текущего контроля за выполнением планов и бюджетов. Например, бюджетная комиссия Верховного Совета Эстонской ССР проанализировала и доложила на сессии Верховного Совета республики в сентябре 1956 г. об исполнении государственного бюджета республики за первое полугодие 1956 г.<sup>60</sup> Бюджетная комиссия Верховного Совета РСФСР в июле 1960 г. рассмотрела материалы о ходе выполнения народнохозяйственного плана и государственного бюджета РСФСР за пять месяцев 1960 г.<sup>61</sup>, в октябре 1960 г. — материалы о ходе выполнения Башкирским, Ленинградским и Ростовским совнархозами установленного ими плана платежей в бюджет<sup>62</sup> и т.д. В постоянных комиссиях Сейма систематически обсуждаются вопросы о состоянии выполнения плана и бюджета в соответствующих профилю комиссий отраслях народного хозяйства. Некоторые комиссии Сейма требуют отчетов за квартал и за полугодие.

Такой, текущий контроль за исполнением государственного бюджета и народнохозяйственного плана во-первых помогает устранять выявленные недостатки и принимать необходимые меры, не дожидаясь рассмотрения ежегодного отчета Правительства; во-вторых дает возможность комиссиям постоянно быть в курсе положения дел с выполнением плана и бюджета и ориентироваться в возникающих в ходе этого выполнения проблемах, а, следовательно, не начинать изучение этих вопросов с момента внесения Правительством в верховный орган государственной власти оче-

<sup>60</sup> См. Третья сессия Верховного Совета Эстонской ССР четвертого созыва. Стенографический отчет", Таллин, 1956, стр. 126—134.

<sup>61</sup> См. „Ведомости Верховного Совета РСФСР“, 1960, № 25 стр. 361

<sup>62</sup> „Ведомости Верховного Совета РСФСР“, 1960, № 41, стр. 636—637.

редных проектов плана, бюджета и отчета о его исполнении, иметь к этому времени уже подготовленные соображения по ряду вопросов, что имеет большое значение для своевременного и притом глубокого рассмотрения верховным органом государственной власти названных актов.

2. Комиссии играют серьезную роль в процессе контроля решений высшего органа государственной власти подчиненного представительному органу (в СССР — Президиум Верховного Совета, в Польше — Государственный Совет). Например, в Польше декреты, обладающие силой закона, издаются согласно ст. 26 конституции Государственным Советом с тем, что ближайшая сессия Сейма должна их утвердить. В СССР аналогичные нормативные указы Президиумов Верховных Советов подлежат утверждению на ближайшей сессии Советов.

Порядок утверждения декретов в ПНР определяется не в Конституции, а в регламенте, согласно которому важные задачи в этой области поручаются комиссиям. 56 статья регламента гласит, что на заседаниях комиссий о проекте декрета докладывает представитель Государственного Совета или же назначенный президиумом комиссии докладчик. Сейм приступает к утверждению декретов после того, как прослушает отчет комиссии, и может его утвердить или не утвердить, может также утвердить или не утвердить декрет и одновременно, опираясь на предложение комиссии, принять закон, содержащий новое решение вопросов являющихся предметом декрета. В таком случае предложение комиссии равнозначно осуществлению права законодательной инициативы<sup>63</sup>. В СССР также декреты Президиума Верховного Совета утверждаются после отчетов комиссий.

3. В связи с тем, что в течение ряда последних лет развивалась такая форма контроля за Правительством, как заслушивание и обсуждение на сессиях верховных органов государственной власти докладов отдельных министров, руководителей центральных ведомств по определенным проблемам работы вверенных им ведомств, вспомогательная работа комиссий в осуществлении контрольной функции пополнилась такой новой формой, как подготовка докладов к обсуждаемым на сессиях докладам министров. Например, комиссия торговли и общественного питания Верховного Совета Латвийской ССР к сессии этого Совета, проходившей в апреле 1958 г.,

<sup>63</sup> См. по этому вопросу А. Gwiżdż: *Z zagadnień procedury ustawodawczej. O zatwierdzaniu przez Sejm dekretów Rady Państwa*. Państwo i Prawo, 1957, nr 10.

подготовила содоклад к докладу министра торговли республики о состоянии и мерах улучшения торговли и общественного питания в республике<sup>64</sup>, комиссия по здравоохранению Верховного Совета Литовской ССР к сессии этого совета, проходившей в ноябре 1957 г., подготовила содоклад к докладу министра здравоохранения об улучшении медицинского обслуживания населения в республике<sup>65</sup>. Целый ряд содокладов к докладам различных министров на сессиях Верховных Советов Союзных республик подготовили постоянные комиссии Верховных Советов Армянской ССР, Эстонской ССР и других союзных республик<sup>66</sup>.

4. Наиболее широко применяется в работе постоянных комиссий такая форма осуществления контроля за деятельностью Правительства, как заслушивание и обсуждение на заседаниях комиссий отчетов и информации министров и других руководителей центральных органов государственного управления.

Конечно, руководители органов государственного управления могут заслушиваться и заслушиваются на заседаниях комиссий и при подготовке содокладов постоянных комиссий при рассмотрении проектов государственного бюджета и народнохозяйственного плана, при подготовке содокладов комиссий при рассмотрении докладов министров на сессиях верховных органов государственной власти.

Но обсуждение на заседаниях комиссий отчетов и информации министров и других руководителей центральных органов государственного управления широко применяется и как самостоятельная форма контроля, не связанная с подготовкой указанных содокладов для сессий верховных органов государственной власти.

5. Формой контрольной деятельности постоянных комиссий верховных органов государственной власти является также обсуждение основных проблем соответствующей профилю комиссии отрасли государственного управления. Например, в августе 1955 г. Комиссия Сейма по вопросам Коммуникации и связи обсуждала

---

<sup>64</sup> См. „Заседания Верховного Совета Латвийской ССР четвертого созыва (девятая сессия). Стенографический отчет“, Рига, 1958, стр. 260—269.

<sup>65</sup> См. „Седьмая сессия Верховного Совета Литовской ССР (четвертого созыва). Стенографический отчет“, Вильнюс, 1957, стр. 29—34.

<sup>66</sup> См. „Седьмая сессия Верховного Совета Эстонской ССР четвертого созыва. Стенографический отчет“, Таллин 1958, стр. 28—33. „Вторая сессия Верховного Совета Эстонской ССР пятого созыва. Стенографический отчет“, Таллин 1959, стр. 179—188, „Заседания Верховного Совета Армянской ССР четвертого созыва (пятая сессия). Стенографический отчет“, Ереван 1957, стр. 111—121, „Заседания Верховного Совета Армянской ССР четвертого созыва (восьмая сессия)“, Ереван, 1959, стр. 51—67 и др.

состояние и перспективы развития технической базы автотранспорта<sup>67</sup>, в декабре 1955 г. Комиссия Сейма по вопросам труда и здравоохранения занималась состоянием санитарного просвещения в деревне, а Комиссия Просвещения, науки и искусства — проблемами воспитания молодежи<sup>68</sup> и т.д. В Сейме второго созыва (1957—1961 гг.) проведены десятки заседаний комиссий, посвященных рассмотрению проблемных вопросов<sup>69</sup>.

Когда речь идет о контрольной функции комиссий Сейма в Польше, необходимо подчеркнуть, что в заседаниях этих органов всегда принимают участие представители Верховной Палаты Контроля. Это увеличивает эффективность государственного контроля. На этих заседаниях представители Верховной Палаты Контроля предоставляют необходимую информацию и в то же время сами получают копии рекомендаций, направленных комиссиями отдельным министерствам<sup>70</sup>.

Для обеспечения эффективного осуществления комиссиями верховных органов государственной власти контроля за Правительствами установлены соответствующие правовые гарантии.

Во-первых — это гарантии наибольшей объективности при осуществлении контроля. С этой целью устанавливается, что в состав постоянных комиссий не могут быть избраны члены Совета Министров<sup>71</sup>.

Во-вторых установлены правовые гарантии реализации высшими органами государственного управления правильных рекомендаций постоянных комиссий.

В тех случаях, когда контрольная деятельность комиссий осуществляется в первых трех из рассмотренных выше форм, предложения комиссий обсуждаются верховными органами государственной власти и облекаются в форму закона, постановления или резолюции верховного органа государственной власти. Само собой разумеется, что эти акты совершенно обязательны для высших органов государственного управления. В соответствующих поста-

<sup>67</sup> См. „Trybuna Ludu”, 24 VIII 1955.

<sup>68</sup> См. „Trybuna Ludu”, 5 XII 1955; 7 XII 1955.

<sup>69</sup> См. например „Trybuna Ludu”, от 1 VI, 21 VI, 21 X, 15 XI 1957; 18 I, 4 II 1958; 6 V, 17 VI, 26 IX, 30 X 1959; 23 I, 30 I 1960 и др.

<sup>70</sup> См. R. Szawłowski: *Legislacyja a kontrola państwowa w Polsce Ludowej*, Państwo i Prawo, 1959, nr 8—9 стр. 293, см. также I. Stembrowicz i W. Popkowski, там же стр. 3.

<sup>71</sup> См. ст. 56 Регламента Верховного Совета Латвийской ССР, ст. 6 Положения о постоянных комиссиях Верховного Совета Эстонской ССР и др.



новлениях верховных органов государственной власти прямо указывается „обязать министра”, „поручить Совету Министров”<sup>72</sup>.

При четвертой и пятой из названных форм контрольной деятельности комиссий, предложения комиссий облекаются, как правило, в форму постановлений и рекомендаций самой комиссии, а не верховного органа государственной власти. Кроме того и отдельные относительно частные предложения проектов народно-хозяйственного плана и государственного бюджета могут не найти отражения в соответствующих актах верховных органов государственной власти.

Как же обеспечиваются выполненные высшими органами государственного управления постановлений и рекомендаций самих комиссий?

Как уже говорилось, комиссии играют вспомогательную роль в деятельности верховных органов государственной власти. Следовательно постановления комиссий не обязательны для органов государственного управления, носят совещательный, рекомендательный характер.

Но это не значит, что органы государственного управления могут игнорировать рекомендации комиссий.

Во-первых устанавливается, что высшие органы государственного управления, которым адресованы предложения постоянных комиссий, обязаны рассмотреть эти предложения в строго определенный срок и сообщить о результатах комиссиям<sup>73</sup>.

Во-вторых, если комиссия считает, что органы государственного управления неосновательно отклоняют рекомендации комиссии, она может обратиться в верховный орган государственной власти с проектом резолюций (постановлений), которые по утверждению верховным народным представительством являются директивой для органов государственного управления.

---

<sup>72</sup> См. например Постановление Верховного Совета Армянской ССР от 7 VI 1957 г. „О состоянии здравоохранения и мерах по дальнейшему улучшению медицинского обслуживания населения в Армянской ССР”, („Заседания Верховного Совета Армянской ССР четвертого созыва (пятая сессия) Стенографический отчет”, Ереван, 1957, стр. 189—191; Постановление Верховного Совета Латвийской ССР от 18 V 1958 „о состоянии и мерах улучшения торговли и общественного питания в Республике” („Заседания Верховного Совета Латвийской ССР четвертого созыва (девятая сессия). Стенографический отчет”, Рига, 1958, стр. 393—400 и др.

<sup>73</sup> Положение о постоянных комиссиях Верховного Совета Эстонской ССР определяет этот срок в один месяц (ст. 13), Регламент Верховного Совета Латвийской ССР — в две недели (ст. 66) и т.д.

Практически подавляющее большинство рекомендаций комиссий, будучи правильными и обоснованными, реализуется министерствами и ведомствами<sup>74</sup>.

## STRESZCZENIE

Problem komisji najwyższego organu przedstawicielskiego w ustroju socjalistycznym nie doczekał się dotychczas większych opracowań. Instytucja zaś komisji posiada poważne znaczenie, które stale wzrasta w miarę rozwoju demokracji socjalistycznej. Rozpatrując to zagadnienie należy mieć na uwadze fakt, że komisje organów przedstawicielskich są ściśle powiązane z typem państwa, który przesądza o ich miejscu, roli i zadaniach. Stąd też wykazując wiele cech wspólnych z instytucją komisji parlamentarnych, powstałych i wykształconych w warunkach burżuazyjnej demokracji, organy te w warunkach ustroju socjalistycznego nabierają nowych cech, otrzymują też nowe zupełnie zadania. Dodać należy, że o ile w państwie socjalistycznym rola komisji wzrasta w miarę rozwoju demokracji, to w państwie kapitalistycznym dostrzegamy proces odwrotny — ograniczania roli tych organów, stanowiących pomocnicze ogniwo w mechanizmie demokracji parlamentarnej. Proces ten wiąże się ściśle z tendencją burżuazji do pomniejszania i osłabiania roli organu przedstawicielskiego.

Państwo socjalistyczne opiera swój ustrój polityczny na zupełnie nowych zasadach. Zrywając z systemem parlamentarnym i prezydenckim, wprowadza nowe formy ustrojowe, w których doniosłą rolę odgrywają organy przedstawicielskie. Komisjom tych organów przypada szczególna rola, a, wynika ona z miejsca, roli i zadań najwyższego organu władzy państwowej. Wiąże się ona ściśle z podstawowymi funkcjami tego organu — z ustawodawstwem i funkcją kontrolną w stosunku do całego aparatu państwowego.

Istnienie komisji najwyższego organu przedstawicielskiego jest nieodzowne dla prawidłowego realizowania tak funkcji ustawodawczej,

<sup>74</sup> Чтобы дополнить наши рассуждения приведем некоторые данные, иллюстрирующие деятельность Сейма в Польше. В Сейме II созыва комиссии провели 1203 заседания и приняли 2539 рекомендаций. Из 60 заседаний комиссии внутренних дел на 20-ти заседаниях рассматривались проекты законов, 18 — проекты бюджетов, 15 — анализировались разные вопросы. Эта комиссия приняла 231 рекомендации (Biuletyn Komisji 59/654). Комиссия лесоводства и деревообрабатывающей промышленности провела 49 заседаний, 10 выездов на места, приняла 109 рекомендаций, в том числе 64 Министерству лесоводства и деревообрабатывающей промышленности и 25 другим ведомствам (Biul. № 46/641). Комиссия сельского хозяйства и пищевой промышленности провела 95 заседаний и приняла 167 рекомендаций. Эта комиссия создала 2 постоянные подкомиссии (Biul. № 31/626).

jak i kontrolnej. Bez tych pomocniczych organów — w postaci komisji — Rada Najwyższa ZSRR i Sejm PRL nie byłyby w stanie należycie realizować stojących przed nimi zadań.

W związku z rozwojem demokracji socjalistycznej i wzrostem znaczenia organów przedstawicielskich, po zlikwidowaniu szkodliwych następstw kultu jednostki, wzrasta rola i zadania komisji, zwiększa się ich liczba, rozszerza się sfera ich działalności. Program KPZR przewiduje dalszy wzrost roli i zadań komisji i zapowiada stworzenie korzystniejszych warunków ich działalności.

Aktywność organów przedstawicielskich jest niemożliwa bez odpowiedniego przygotowania sesji. W tym względzie doniosła rola przypada komisjom uczestniczącym w przygotowaniu materiałów, ułatwiających najwyższemu organowi przedstawicielskiemu wydawanie ustaw i przeprowadzanie kontroli innych ogniw aparatu państwowego. Dotyczy to w szczególności funkcji kontrolnej, która, aby była skuteczna, musi mieć charakter systematyczny i zorganizowany.

W niniejszej publikacji autorzy przedstawiają proces rozwoju komisji najwyższego organu przedstawicielskiego w ZSRR i PRL w okresie po II wojnie światowej. Ukazują wzrost zadań komisji w świetle postanowień regulaminów Rady Najwyższej ZSRR, Rad Najwyższych republik związkowych i Sejmu PRL. W szczególności ostatnie lata przynoszą poważne zwiększenie zadań komisji i liczby tych organów. Autorzy badają różne formy działalności tych organów, analizują środki podejmowane przez komisje w celu realizacji przysługujących im zadań.

Odrębny fragment został poświęcony roli komisji w realizacji podstawowej zasady ustroju socjalistycznego — więzi organów państwowych z masami. W oparciu o materiały ZSRR i Polski ukazane zostały formy pracy komisji, wzmacniające więź mas z najwyższym organem przedstawicielskim. Formy tej więzi są bardzo różnorodne: omawianie przez przedstawicieli komisji w terenie projektów ustaw, przyjmowanie przez sekretariaty komisji wniosków i uwag obywateli, sesje wyjazdowe itd.

W dalszej części pracy autorzy analizują formy udziału komisji w realizacji funkcji ustawodawczej i kontrolnej najwyższego organu władzy państwowej. Szczególnie wiele uwagi poświęcono zadaniom związanym z działalnością kontrolną najwyższego organu przedstawicielskiego w stosunku do rządu, poszczególnych ministerstw i centralnych urzędów, jak również związanych z trybem zatwierdzenia dekretów.

Skuteczność funkcji kontrolnych komisji gwarantują m.in. praktyka ciągłości ich pracy (działalność również i w okresach między sesja-

mi) jak też zakaz powoływania w skład tych organów członków Rady Ministrów.

Realizacji zadań komisji służą różne środki przewidziane m.in. w regulaminach najwyższych organów przedstawicielskich. Jedne z nich komisje mogą wykonywać samodzielnie, np. kierować dezyderaty pod adresem kierowników resortów, inne mają charakter pomocniczy w stosunku do organu przedstawicielskiego, np. wnioski dotyczące projektów ustaw, projekty rezolucji.

Tak więc dzięki komisjom i wyposażeniu ich w odpowiednie środki najwyższy organ przedstawicielski może skutecznie realizować swe konstytucyjne zadania.

---

### R É S U M É

Le problème des commissions de l'organe représentatif suprême dans l'État socialiste n'a pas encore été traité plus largement dans la littérature. L'institution pourtant de ces commissions a une grande importance qui augmente toujours au fur et à mesure du développement de la démocratie socialiste. En présentant ce problème, il faut tenir compte du fait que les commissions des organes représentatifs dépendent strictement du type d'État qui décide de leur position, rôle et fonction. De là vient, qu'ayant beaucoup de traits communs avec l'institution. De là vient, qu'ayant beaucoup de traits communs avec l'institution de la démocratie bourgeoise, les organes en question, dans les conditions d'un État socialiste, ont des traits tout nouveaux et leurs tâches sont tout autres. Il faut ajouter que, si dans l'État socialiste le rôle des commissions augmente au fur et à mesure du développement de la démocratie, dans l'État capitaliste on voit le processus contraire, celui de la restriction du rôle de ces organes formant des institutions auxiliaires dans le mécanisme de la démocratie parlementaire. Ce processus est étroitement lié avec la tendance de la bourgeoisie à affaiblir le rôle de l'organe représentatif.

L'État socialiste base sa structure politique sur les principes tout nouveaux. En rompant avec le système parlementaire et présidentiel, il introduit de nouvelles formes constitutionnelles où les organes représentatifs jouent un rôle très important. Ce sont les commissions de ces organes qui ont un rôle particulier résultant de la position, du rôle et des fonctions de l'organe représentatif suprême. Ce rôle particulier se lie étroitement avec les fonctions fondamentales de cet organe — avec la fonction législative et de contrôle par rapport à tout l'ensemble d'organes d'État.

L'existence des commissions de l'organe représentatif suprême est indispensable pour la réalisation normale de la fonction aussi bien législative que de contrôle. Sans ces organes auxiliaires sous forme des commissions, le Conseil Suprême de l'U.R.S.S. et la Diète de la Rép. Pop. de Pologne ne seraient pas capables de réaliser dûment leurs tâches.

Par suite du développement de la démocratie socialiste et de l'augmentation de l'importance des organes représentatifs, après la liquidation des suites préjudiciables du culte de personnalité, le rôle et les tâches des commissions augmentent, leur nombre accroît, la portée de leur action s'élargit. Le programme du Parti Communiste de l'Union Soviétique prévoit la suite de l'augmentation du rôle et des tâches des commissions et annonce la formation des conditions plus avantageuses de leur action.

L'activité des organes représentatifs est impossible sans préparation requise de la session. Dans ce domaine, un rôle important est joué par les commissions participant à la préparation des matériaux facilitant à l'organe représentatif suprême le vote des lois et le contrôle des autres organes d'État. Cela concerne en principe la fonction de contrôle, qui, pour être efficace, doit avoir le caractère systématique et organisé.

Dans ce travail les auteurs présentent le processus du développement des commissions de l'organe représentatif suprême dans l'U.R.S.S. et la Rép. Pop. de Pologne après la seconde guerre mondiale. Ils soulignent l'augmentation des fonctions des commissions à la lumière des dispositions des règlements du Conseil Suprême de l'U.R.S.S., des Conseils Suprêmes des républiques fédératives et de la Diète de la Rép. Pop. de Pologne. Ce sont surtout les dernières années qui apportent une augmentation considérable des fonctions et du nombre de ces commissions. Les auteurs examinent les diverses formes de l'action de ces organes, ils analysent les moyens choisis par les commissions en vue de la réalisation de leur tâches.

Un passage à part est consacré au rôle des commissions dans la réalisation du principe fondamental du régime socialiste qui est la collaboration des organes d'État avec les masses. En se basant sur les matériaux de l'U.R.S.S. et de la Pologne, on a présenté les formes du travail des commissions renforçant le lien entre les masses et l'organe représentatif suprême. Les formes en sont très diverses: la discussion sur les projets des résolutions faite par les représentants des commissions dans le terrain, l'acceptation par les secrétaires des commissions des postulats et des observations des citoyens, les sessions de province, etc.

Les auteurs analysent ensuite les formes de la participation des commissions dans la réalisation de la fonction législative et de contrôle de l'organe suprême du pouvoir d'État. On a consacré une attention particulière à la présentation des tâches liées avec l'activité de contrôle de l'organe représentatif suprême par rapport au gouvernement, des ministères particuliers et liées aussi avec la ratification des décrets.

L'efficacité des fonctions de contrôle des commissions est garantie entre autres par la pratique de continuité des travaux des commissions (l'activité aussi dans les périodes d'entre les sessions), de même que l'interdiction d'appeler pour ces organes les membres du Conseil des Ministres.

La réalisation des tâches des commissions est possible grâce aux divers moyens prévus entre autres dans les règlements des organes représentatifs suprêmes. Certaines tâches peuvent être réalisées de façon indépendante: les commissions peuvent p.ex. adresser les desiderats présentés aux ministres; les autres ont le caractère auxiliaire par rapport à l'organe représentatif, comme p.ex. les postulats concernant les projets et propositions des lois, les projets des résolutions.

C'est ainsi que, grâce aux commissions et aux moyens dont elles disposent, l'organe représentatif suprême peut réaliser efficacement ses tâches constitutionnelles.