

TARTU RIIKLIKU ÜLIKOOLI
TOIMETISED

УЧЕННЫЕ ЗАПИСКИ
ТАРТУСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА
ACTA ET COMMENTATIONES UNIVERSITATIS TARTUENSIS

489

RIIGI- JA RAHVUSVAHELISE ÕIGUSE
AKTUAALSEID PROBLEEME
АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ МЕЖДУНАРОДНОГО
И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Õigusteaduslikke töid
Труды по правоведению

XXVI

TARTU RIIKLIKU ÜLIKOOLI TOIMETISED
УЧЕНЫЕ ЗАПИСКИ
ТАРТУСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА
ACTA ET COMMENTATIONES UNIVERSITATIS TARTUENSIS
ALUSTATUD 1893.a. VIHK 489 ВЫПУСК ОСНОВАНЫ В 1893.g.

RIIGI- JA RAHVUSVAHELISE ÕIGUSE
AKTUAALSEID PROBLEEME
АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ МЕЖДУНАРОДНОГО
И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Õigusteaduslikke töid
Труды по правоведению

XXVI

TARTU 1979

Редакционная коллегия: В.Кельдер, Э.Лаасик, Й.Мяль,
И.Ребане, П.Вишалеми, Э.Салумая,
А.Алманн (отв. ред.).

О НАУЧНЫХ ОСНОВАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОСТОЯННЫХ КОМИССИЙ
ВЕРХНЕГО СОВЕТА ЭССР ПРИ ВЫРАБОТКЕ И
ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ИХ РЕШЕНИЙ

Э.А.-Х. М а р к в а р т

В условиях развитого социализма увеличивается степень государственного воздействия на все стороны общественного развития. При этом надо учитывать то, что социалистическое общество в период своей зрелости характеризуется равномерностью и синхронностью экономического, социального, политического и культурного развития. Это значит, что продвижение на тех или иных участках не может терпеть длительного отставания на других участках¹. Сохранять это состояние нелегко, поскольку ускоряются темпы развития производства, расширяются его масштабы, усложняются общественные отношения. Вот почему управление социалистическим обществом должно опираться на методы научного определения оптимальных вариантов его развития². Только применение достижений науки управления и других общественных наук позволяет найти правильные пути разрешения общественных явлений. Это является важнейшим принципом деятельности всех органов государства в СССР, в том числе и Советов - представительных органов советского народа.

На встрече с избирателями 13 июня 1975 г. Л.И. Брежнев сказал: "Улучшению работы Советов, закреплению их связей с народом наша партия всегда уделяла и уделяет большое внимание. За последние годы был принят ряд новых законов, направленных на улучшение работы Советов. Теперь они проводятся в жизнь, и мы должны настойчиво добиваться дальнейшего развития и углубления демократических принципов их работы"³.

¹ См. А.И. Денисов. Общая система социалистической демократии. М., "Юридическая литература", 1975, с. 12-13.

² См. Характерные черты и особенности развития социалистического общества. Киев, "Вища школа", 1976, с. 143.

³ Л.И. Брежнев. Ленинским курсом, т. 5, М., Политиздат, 1976, с. 315-316.

Принцип научности распространяется в полной мере и на деятельность организационных форм Советов, в том числе на деятельность постоянных комиссий. В настоящей статье анализируются некоторые основные аспекты проявления принципа научности в деятельности, прежде всего в контрольной деятельности постоянных комиссий Верховного Совета ЭССР.

Как известно, основными задачами постоянных комиссий Верховного Совета союзной республики являются предварительное рассмотрение и подготовка вопросов, относящихся к ведению Верховного Совета, а также активное содействие проведению в жизнь решений Верховного Совета. Этим задачам соответствуют совещательно-подготовительная, контрольная и организаторская функции комиссий.

Работа постоянных комиссий выражается в конечном итоге в разработке проектов решений Верховного Совета и его Президиума, дачи по ним заключений и выработке рекомендаций в адрес различных органов и организаций. Результат этой работы, решение проблемы комиссии оформляют решением.

Только при помощи научного подхода возможно квалифицированно поставить задачи, проанализировать средства достижения цели, найти возможные решения, выбрать наиболее оптимальное решение, проверить ход выполнения решения и оценить эффективность выработанных предложений и рекомендаций. Постоянным комиссиям необходимо правильно ориентироваться в области, относящейся к их ведению вообще и в данный момент, хорошо понимать происходящие процессы и верно выбирать момент для подготовки и принятия решений. Добиться своевременности решений можно только тогда, когда изучение обстановки происходит не эпизодически, от случая к случаю, а постоянно⁴. Эти задачи можно решить только при наличии эрудированных, хорошо знающих свою работу членов комиссий, оптимального планирования работы комиссий и их членов, придерживания правил сбора и обработки необходимой информации, выработки решений, а также четко и экономно организованного контроля исполнения.

Это предполагает, что комиссии должны опираться на знание марксистско-ленинской теории, закономерностей общественного развития, в частности объективных экономических зако-

⁴ См. Проблемы эффективности работы управленческих органов. М., "Наука", 1973, с. 503.

нов, глубоко изучать конкретные условия, в которых действуют эти законы, и находить наиболее рациональные формы и способы их использования. Далее нельзя упускать из виду новейшие достижения науки, относящиеся к изучаемым объектам, к соответствующим отраслям производства, социально-культурного и административно-политического строительства⁵.

Решениями постоянных комиссий как непосредственно, так и на их основе воздействуют на развитие соответствующей области хозяйственного или культурного строительства, определенных объектов и лиц. Это значит не только воздействовать на процессы, объекты в том виде, в каком они функционируют в настоящее время, но и выявлять тенденции их развития, предвидеть альтернативы движения в будущем. Поэтому качество работы постоянных комиссий, ее результативность зависит от правильно, обоснованно поставленных целей и средств их достижения. При этом цели должны быть наиболее перспективные, реалистичные в отношении развития общества в целом и его отдельных сфер и звеньев, при выборе целей необходимо установить, каким проблемам отдать предпочтение, в какой последовательности решать задачи.

Деятельность постоянных комиссий должна быть построена таким образом, чтобы обеспечивать объекты воздействия политической, плановой, экономической, методологической ориентацией, материальными, трудовыми, финансовыми и иными ресурсами, необходимыми для достижения стоящих перед нами задач⁶.

Значит, постоянные комиссии должны принимать оптимальное решение с учетом имеющихся ресурсов и известных ограничений, т.е. их решения должны выявить альтернативы, которые с возможно большей вероятностью ведут к достижению цели при наличии данных средств, и эти альтернативы должны учитывать возможно большой круг возмущающих воздействий⁷.

Оптимальное решение призвано учитывать в первую очередь экономические и технико-технологические аспекты /достижение

⁵ См. Научные основы государственного управления в СССР. М., "Наука", 1968, с. 34-35.

⁶ См. Проблемы эффективности работы управленческих органов. М., "Наука", 1973, с. 110.

⁷ См. В.Г. Афанасьев. Социальная информация. М., "Наука", 1975, с. 151.

цели в кратчайшие сроки, производительность, окупаемость, прибыльность и т.п./, но не менее важны и человеческие аспекты в их политических, социальных, нравственных, психологических и иных проявлениях⁸.

Ю.А. Тихомиров выделяет четыре наиболее существенных требования, удовлетворение которых обеспечивает оптимальность принятия и исполнения решений:

- а/ правильное отражение функций и компетентности звеньев управления;
- б/ обеспеченность решений информацией;
- в/ обоснованный и своевременный выбор цели и средств ее осуществления;
- г/ достижение эффективности решений как достижения поставленной цели с наилучшими результатами и наименьшими затратами⁹.

Но в конечном итоге эффективность решений проверяется по результатам их практического осуществления.

Необходимо обратить внимание на важнейшую гарантию оптимальности и эффективности решений постоянных комиссий: руководство интересами избирателей, строгое следование общепризнанным интересам. Поэтому при подготовке своих решений постоянные комиссии Верховного Совета союзной республики должны наиболее полно выявлять и учитывать мнение народа. Это предполагает систематическую связь членов комиссий - депутатов Верховного Совета - со своими избирателями, широкое участие в работе комиссий депутатов, не являющихся членами данной комиссии, представителей государственных и общественных организаций, а также экспертизу проектов решений со стороны высококвалифицированных специалистов, ученых, представителей общественных организаций. Этому служит также проведение постоянными комиссиями выездных заседаний, в работе которых кроме членов комиссий принимают участие представители местных органов власти, ученые, специалисты и местное население. Обычно на выездных заседаниях высказываются многие ценные рекомендации в целях разрешения дискутируемой проблемы.

⁸ См. В.Г. Афанасьев. Социальная информация. М., "Наука", 1975, с. 152.

⁹ Проблемы эффективности работы управленческих органов. М., "Наука", 1973, с. 292.

Приступая к более конкретному анализу работы постоянных комиссий по выработке и осуществлению их решений, необходимо отметить, что эта деятельность в целом состоит из различных видов деятельности, этапов, а каждый этап имеет свой набор действий. И.Л. Бачило, по нашему мнению, очень четко выделяет эти этапы и им соответствующие наборы действий¹⁰. Проанализируем эти вопросы с точки зрения работы постоянных комиссий.

Значения первой стадии, определения цели, мы уже коснулись. Определение цели выражается в прогнозировании и планировании. Прежде всего необходимо выработать прогноз на сравнительно длительный отрезок времени, а затем детальнее разработанный план воплощается в решении применительно к конкретной ситуации. Таким образом, прогноз служит основой планирования, которая является движущей силой деятельности постоянной комиссии. Прогнозом выявляются закономерности и тенденции общественного развития. Прогноз является научным предвидением будущего развития как воздействуемого объекта, так и окружающей его среды. Предвидение носит в этом случае познавательный, рекомендательный характер, он служит указанием на то, как в перспективе будет развиваться система, выполнимы, реальны ли намеченные плановые мероприятия.

Прогнозирование, составление и утверждение плана являются важнейшими составными частями управления, но все-таки прогноз и перспективный план дают о будущем довольно общую картину. В достижении намеченного главную роль играет повседневная работа, когда принимаются и выполняются конкретные решения и определяются детальные способы и средства достижения цели¹¹.

Поэтому в планировании работы постоянных комиссий Верховного Совета должны сочетаться начала перспективного и оперативного планирования. Наличие перспективных планов по развитию соответствующей отрасли создает благоприятные условия для постоянной и последовательной работы комиссий. Неко-

¹⁰ См. подробнее: Проблемы эффективности работы управленческих органов. М., "Наука", 1973, с. 275-276.

¹¹ См. Т. К и с е л е в, Научный подход. - "Советы депутатов трудящихся", 1977, № I, с. 9.

торые постоянные комиссии Верховного Совета Эстонской ССР девятого созыва это правило учитывают. Так, комиссия по иностранным делам утвердила перспективный план на 1975-1976 годы, а комиссия по здравоохранению и социальному обеспечению утвердила планы работы на 1975 и 1976 гг. и перспективный план работы на 1977-1979 годы. Но в основном постоянные комиссии Верховного Совета ограничиваются утверждением плана работы на год, т.е. утверждением текущего плана, который содержит не более 2-3 мероприятий. В то же время эти комиссии располагают достаточной прогнозирующей информацией для составления перспективного плана.

Наша повседневная жизнь стала настолько сложной, что не всегда возможно сразу определить те средства, которые обеспечивали бы успешное достижение цели. Тогда целесообразно еще раз и критически анализировать прежнюю деятельность и продолжать искать правильные решения¹². Например, показателен пример комиссии по сельскому хозяйству. На первом же заседании нового созыва слушали информацию министра сельского хозяйства республики и председателя объединения "Эстсельхозтехника" о положении в сельском хозяйстве и задачах на 1975 год, а после закрытия XXV съезда КПСС, который утвердил задачи десятой пятилетки, комиссия слушала доклад министра сельского хозяйства и сообщения первого заместителя министра заготовок, заместителя председателя объединения "Эстсельхозтехника" и председателя объединения "Эстколхозстрой" о вытекающих из основных направлений развития народного хозяйства СССР на 1976-1980 гг. задач по производству продуктов сельского хозяйства и мероприятий по их выполнению¹³.

При составлении планов учитывается опыт и результаты работы соответствующей постоянной комиссии предыдущего созыва. В этих целях консультируются с прежним председателем и более активными членами комиссии, прежний председатель выступает с информацией об основных проблемах и нерешенных вопросах на заседании комиссии нового созыва и т.п.

Какие вопросы к рассмотрению принимать, постоянные ко-

¹² См. Т. К и с е л е в. оп. цит., с. 12.

¹³ ВВП ЭССР 1975 г., № 33, с. 699-700; 1976 г., № 20, с. 343.

миссии решают, как правило, после консультации с соответствующими министерствами и ведомствами. Их мнениями депутаты не связаны, но такие рекомендации способствуют лучшему определению самого актуального, ориентированию среди многих проблем, целесообразному координированию усилий соответствующих органов и должностных лиц, выяснению самого слабого звена в деятельности соответствующего министерства, ведомства. Президиум Верховного Совета ЭССР и его отдел советских органов также рекомендуют принимать некоторые вопросы в план комиссий, обычно в связи с законопроектами и работой местных Советов. При планировании работы постоянные комиссии Верховного Совета должны всегда выяснить, какие государственные вопросы следует решать совместно с местными Советами, чтобы достичь эффективного результата.

При составлении плана необходимо следить, чтобы в плане указать оптимальные сроки и заседаний, а также места выездных заседаний.

Существенное значение имеет также координация планов работы между самими комиссиями и составление общих планов работы. При этом большую помощь комиссиям оказывает Президиум Верховного Совета. Очень часто характер вопроса, подлежащего рассмотрению, предполагает участие в его решении нескольких постоянных комиссий. Значение решения, принимаемого совместно некоторыми комиссиями, более значительно, так как оно выработано на основе более широкой, системной информации.

Очевидно, что выбор вопросов, подлежащих рассмотрению комиссиями, нелегкий. Успевая разрешить 10-12 вопросов за весь период работы, комиссия должна тщательно взвешивать все актуальные проблемы, выбирать самые "сквозные". Нельзя перегружать комиссии текущими вопросами, требующих оперативного решения и носящих преимущественно организационно-технический характер. Это дело профессионального управленческого аппарата. В повестке дня заседаний комиссий Верховного Совета республики должны в первую очередь стоять такие вопросы, от разрешения которых зависят развитие соответствующей отрасли и улучшение работы управленческих органов, вопросы общественно-политического характера.

Самый трудоемкий следующий этап - этап разработки проекта решения и принятие решения. Процесс этот длительный и слож-

ный, он требует специального исследования, поэтому в этой статье ограничиваемся выделением основных научных начал в выработке и принятии решений постоянных комиссий.

Как мы отмечали раньше, четкая и ясная постановка проблемы - предпосылка ее рационального решения. Исходя из настоящего состояния системы, учитывая вероятные пути развития и вероятные ситуации, необходимо разработать различные варианты решений, провести их тщательное изучение и оценку, установить возможность применения их к различным предполагаемым ситуациям¹⁴.

Разработка решения предполагает поиск и сбор информации. Субъект, принимающий решение, должен обладать необходимой и достаточной информацией о состоянии системы и окружающей среды. Как указывает В.Г. Афанасьев, работа с информацией заключается в следующем: определение количества и качества информации, необходимой для принятия решения; сбор и переработка /систематизация/ информации; создание информационных моделей. На основе собранной и переработанной информации орган, принимающий решение, должен определить альтернативы решения задачи, достижения цели; выбирать критерии для оценки альтернатив; оценить альтернативы; выбрать одну из альтернатив и принимать соответствующее решение; корректировать решение в процессе его реализации¹⁵.

Как показывает практика, такая схема вполне применима и в отношении разработки и принятия решений постоянными комиссиями Верховного Совета Эстонской ССР. Комиссии, приступая к разработке соответствующей проблемы, изучают различные директивные и нормативные материалы, статистические данные, затем собираются необходимые данные об исследуемом объекте. При этом приходится определять, какими сведениями нужно располагать прежде всего, каким должен быть массив информации. Только на основе глубокого изучения исходных данных можно судить о том, какие именно данные о положении дел в соответствующей области, органе и т.п. нужны. Во всяком случае комиссии должны быть хорошо информированы о сущности и конкретных проявлениях объективных закономерностей, которые действуют в сфе-

¹⁴ См. В.Г. Афанасьев. Указ. соч., с. 167.

¹⁵ Там же, с. 154-155.

ре тех отраслей хозяйственного и социально-культурного строительства, соответствующих профилю комиссии, о методах и формах, которые нужно применять в целях их использования; о внутреннем состоянии объекта и окружающей его среды, о возможных положительных и отрицательных влияниях на объект; о возможностях и способностях отраслей, органов, предприятий, коллективов решать намечаемые задачи.

Объем и содержание информации зависят от многих факторов, в том числе от масштаба и важности принимаемых решений, от количества и характера регулируемых /воздействуемых/ параметров, от количества вариантов возможного состояния и поведения системы, от величины и разнообразия возмущающих систему внутренних и внешних воздействий, от количества и качества показателей, характеризующих результаты работы системы¹⁶.

При проведении контроля надо иметь в виду, что контроль должен способствовать улучшению работы предприятий, учреждений, организаций¹⁷.

Поэтому надо отрицательно относиться к такому контролю, при котором вся тяжесть ложится на собирание всяких отрицательных данных, а достижения остаются в стороне.

Недостаточно только регистрировать ошибки, необходимо также выяснять порождающие их причины и анализировать всевозможные пути по быстрому устранению их.

Для того, чтобы информация могла быть с успехом использована, необходимо, чтобы она была коммуникативной, т.е. понятной, приемлемой для информанта, а также достоверной, экономической и полезной, лаконичной и логичной. Необходимое требование к информации - оптимальность, полнота, т.е. информация должна содержать только необходимые сведения об объекте, достаточного для принятия решения. Эффективной может быть только систематизированная, комплексная информация¹⁸.

Характер информации во многом зависит от того, какой ор-

¹⁶ См. В.Г. Афанасьев. Указ. соч., с. 123.

¹⁷ См. К. Шеремет, Н. Старовойтов, Д. Тодорский. Постоянные комиссии: методика контроля, - "Советы депутатов трудящихся", 1973, № 10, с. 81.

¹⁸ Подробнее об этом см. В.Г. Афанасьев. Указ. соч., с. 128-145.

ган в каких целях информацию собирает и обрабатывает. Чем выше в системе управления стоит тот или иной орган, тем обобщеннее используемая им информация. Постоянные комиссии Верховного Совета оказывают влияние прежде всего на развитие отраслей хозяйственного и социально-культурного строительства в республике в целом, а также крупных хозяйственных комплексов, сторон деятельности многих органов и организаций, словом, способствуя разрешению стратегических задач. Следовательно, в этом процессе необходима информация, которая характеризует не единичные факты, а разнообразие в управляемых объектах, их внутреннюю подчиненность. Другими словами, прежде всего комиссиям необходима аналитическая социальная информация, которая раскрывает общественные процессы и явления. Значит нельзя оперировать только сведениями о единичных фактах, главное внимание необходимо уделять социально-статистическим фактам, в которых синтезированы общие, существенные черты определенной суммы отдельных фактов, собранных в результате широкого изучения социальной действительности¹⁹.

Источники и средства получения и обработки информации, которые используются постоянными комиссиями при решении входящих в их компетенцию задач, довольно многочисленны и разнообразны. Основная масса информации собирается членами постоянных комиссий, обрабатывает эту информацию специальная рабочая группа комиссий при участии ученых и специалистов /экспертов/. В первом случае получает каждый член комиссии задачу доставлять информацию о некотором объекте или вопросе. Во втором случае из членов комиссии образуются группы, численность которых зависит от объема необходимой информации. Такие группы из депутатов на местах, в соответствующих учреждениях и предприятиях знакомятся с состоянием дел, обобщают их опыт, выясняют мнение общественных организаций, работников, населения. Группы депутатов привлекают к своей работе представителей общественности и специалистов.

В группе, где более двух членов, назначается руководитель группы, который инструктирует членов группы, распределяет обязанности и обобщает полученные результаты. Собрание

¹⁹ О специфике социально-статистических фактов см.: Марко Марков. Социализм и управление. М., "Экономика", 1973, с. 71.

информации происходит на основе специальной анкеты или вопросника, разрабатываемого председателем комиссии или руководителем группы совместно с отделом советских органов Президиума Верховного Совета. Вопросник составляется для того, чтобы все члены группы собирали однородную информацию, чтобы они не занимались несущественными вопросами.

Эта рабочая группа имеет, как правило, возможность использовать также материалы /справки/, представленные органом, несущим ответственность за состоянием дел в соответствующей отрасли, организации. Весьма плодотворным при этом является системный анализ.

При подборе информации комиссий часто используют помощь тех депутатов Верховного Совета, которые не являются членами соответствующей комиссии. Такая помощь необходима тогда, когда считается нужным собирать информацию по всем районам и городам республиканского подчинения, но для этого недостаточно только одной комиссии.

Постоянные комиссии Верховного Совета используют также помощь однородных постоянных комиссий местных Советов.

Помощь населения также имеет большое значение при сборе необходимой информации. Особо это заметно при подготовке выездных заседаний комиссий.

Имеются и такие способы получения информации, как требование справок и разъяснений о состоянии дел, слушание информации представителя соответственного ведомства и т.д.

Надо иметь в виду, что только на основе информации, полученной из центрального ведомства, комиссия не может принимать решения. Дело в том, что центральные органы управления имеют обычно только очень обобщенную информацию и, во-вторых, такая информация имеет явно односторонний характер, в ней не отражены в полной мере имеющиеся недостатки и неиспользуемые резервы.

Но обработка широкой информации экономического, юридического, научного и другого характера и разработка на основе этой информации решения, в котором указываются оптимальные варианты действий на пути достижения определенной цели, не проста. Иногда постоянные комиссии Верховного Совета ЭССР не достигают составления оптимального, действенного решения, несмотря на высокую эрудицию, жизненный опыт и знания членов комиссий. Это и понятно. Ведь не всегда можно достичь хоро-

ших результатов без применения статистических и других количественных методов, метода математического моделирования и т.п. Обычно это комиссиям не под силу, даже при тесном сотрудничестве с учеными и специалистами-экспертами. Поэтому заслуживает внимания предложение о том, что для научного сбора и обработки необходимой информации, связанной с работой представительных учреждений, необходимо создавать при верховных и местных представительных органах специализированные службы информации, располагающие специалистами, которые всегда смогут представить депутатам нужную им информацию.²⁰ Тогда могут быть использованы для обработки информации и нахождения оптимального варианта решений постоянных комиссий такие электронно-вычислительные машины.

Доведение решения до адресатов не является для постоянных комиссий особой проблемой. Ведь круг адресатов, как правило, невелик, большинство адресатов находится в столице республики и т.д., но иногда некоторые комиссии доводят свои решения до адресатов за длительный срок, иногда до одного месяца. Это обычно зависит от того, что решение дорабатывается после заседания комиссии, на котором решение принималось. Здесь надо повысить ответственность председателя и секретаря комиссии за то, чтобы проект решения был готов к дню заседания, а редакционные поправки к нему были бы сделаны за 2-3 дня после заседания.

До сих пор постоянные комиссии Верховного Совета ЭССР очень мало обращают внимания на организационно-инструктивное обеспечение своих решений. Хотя эти решения носят рекомендательный характер, их адресат полученные рекомендации должен рассматривать. Как правило, рекомендации постоянных комиссий охотно выполняются. Но не всегда смысл рекомендаций каждому адресату ясен, у разных адресатов могут быть разные толкования и т.д. Для этого целесообразно выделить для каждого адресата рекомендаций из членов постоянной комиссии специального инструктора, который при необходимости будет содействовать проведению в жизнь решения комиссий.

Эта стадия тесно связана с стадией контроля того, как

²⁰ См. Социалистическое государство, право и научно-техническая революция. М., "Юридическая литература", 1975, с. 68.

адресаты реагируют на рекомендации комиссий. Не всегда все комиссии имеют представление о том, что намечается адресатами предпринимать для выполнения рекомендаций или что уже выполнено. Без этих данных затрудняется научный анализ эффективности решений комиссий. Такой анализ возможен только тогда, когда налицо факторы, влияющие на ход выполнения решения, какое влияние оказали на ход выполнения решения разного рода субъективные и объективные факторы, соответствовали ли предложения комиссий действительным возможностям и резервам и т.п. Такой научный анализ дает новую информацию для дальнейшей деятельности постоянных комиссий.

KOHAKAASLASTE ÕIGUSLIKUST SEISUNDIST

I. O r g o ,
õigusteaduse kandidaat

Ettekandes NLKP XXV kongressile märkis NLKP Keskkomitee peasekretär L. Brežnev, et meie maa ees seisvate paljutahuliste majanduslike ja sotsiaalsete ülesannete edukaks lahendamiseks ei ole muud teed kui tööviljakuse kiire tõstmine, kogu ühiskondliku tootmise efektiivsuse tunduv suurendamine. Kaheksakümnendatel aastatel muutub selle ülesande lahendamine eriti tungivaks. See on seotud tööjõuressursside probleemi teravnemisega, kuna me ei saa loota lisatööjõu juurdesaamisele, vaid üksnes tööviljakuse tõusule.¹

Tööviljakuse tõstmine on loomulikult peamiseks hoovaks rahvamajanduse edasisel arendamisel, kuid ka tööviljakuse tõstmise abinõude ellurakendamine nõuab aega ning kõrvuti sellega tuleb erilist tähelepanu pöörata tööjõu kõige otsustavale ja ratsionaalsemale kasutamisele. Tööjõu defitsiiti aitab mõningal määral leevendada käesoleval ajal rakendatav kohakaaslus. See ei anna rahvamajandusele küll arvuliselt töökäsi juurde, kuid võimaldab mõningates rahvamajandusharudes mõnedel erialadel lahendada tööjõu küsimuse seniks, kuni tööjõu defitsiit on kõrvaldatud tööviljakuse tõusu ja muude abinõude rakendamise tagajärjel. Kohakaaslaste abi on teretulnud eriti niisuguste tööde tegemisel ja selliste ametikohtade täitmisel, kus täistööpäevaga töötamiseks tööd ei jätku. Kohakaaslaste tuleb paratamatult kasutada ka neil kutse- ja erialadel, millistel töötamiseks ei ole suudetud veel küllaldaselt kaadrit ette valmistada.

Kuigi kohakaasluse rakendamine ei ole rahvamajanduse kaadriga kindlustamise seisukohalt lähtudes perspektiivne lahendus, tuleb seda eelseisvatel aastatel veel paljudes ette-

¹ NLKP XXV kongressi materjale. Tln., 1976, lk. 51.

võtetes ja organisatsioonides kasutada. Kohakaasluse võimaluste oskuslikumaks ja efektiivsemaks ärakasutamiseks on tarvis vastavaid õigusnorme ja nende rakenduspraktikat tunda ja teada. Sellist abi pakub ka käesolev kirjutis.

Eesti NSV Ministrite Nõukogu 22. jaanuari 1960. a. määruse "Teenistusalase kohakaasluse piiramise kohta" p. 2² kohaselt mõistetakse kohakaasluse all üheaegset töötamist mitmel koosseisulisel ametikohal või mingi muu regulaarse palgalise töö tegemist põhitöö kõrval. Põhitöö kõrval võidakse aga muud palgalist tööd teha ka ajutise asendamise ning kutse- ja ametikaasluse korras. Ajutise asendamise ja kutse- ning ametikaasluse korras töötamise eest makstakse töötajale lisatasu nagu kohakaasluse alusel töötamiselgi, kuid seda erinevatel alustel ja tingimustel. Selleks et õigesti kohaldada üht või teist instituuti reguleerivaid õigusnorme, peame piiritlema ja välja selgitama erisused nende institutide vahel.

Ajutiseks asendamiseks loetakse ajutiselt äraoleva (haiguse, puhkusel viibimise tõttu jmt. juhtudel) töötaja ametikohajärgsete kohustuste täitmist teise töötaja poolt, kui see on tingitud tootmis- või korraldavate funktsioonide täitmise vajadusest. Äraoleva töötaja töö- või ametikohajärgsete tööülesannete täitmine võib toimuda mitmel viisil. Administratsioon võib tööle võtta uue töötaja põhitöötaja äraoleku ajaks. Uue töötaja töölevõtmisel võidakse rakendada ka kohakaaslust. Peale selle võib administratsioon oma asutuses, ettevõttes või organisatsioonis töötava teise töötaja üle viia ajutiselt äraoleva töötaja ametikohale ENSV TÖÖK § 29 alusel. Selline üleviimine on tingitud tootmisvajadusest ja annab administratsioonile õiguse teise töötaja üleviimiseks kohustuslikus korras mitte kauemaks kui üheks kuuks kalendriaastas. Pärast ühe kuu möödumist võib töötaja nõuda enda tagasitoomist endisele töö- või ametikohale. Kauemaks kui üheks kuuks võidakse töötaja jätta äraoleva töötaja asendajaks ainult tema nõusolekul.³

² ENSV T 1960, nr. 8, art. 36.

³ J. M ä l l . Tööliste ja teenistujate üleviimine teisele tööle samas ettevõttes, asutuses või organisatsioonis. - TRÜ Toimetised. Õigusteaduslikke töid XXI. Vihik 389. Tartu, 1976, lk. 68.

Äraoleva töötaja asendamiseks uue töötaja töölevõtmisel tuleb viimasele palka maksta lähtudes selle töö- või ametikoha palgast. Tootmishädavajaduse tõttu teisele tööle üleviimisel tuleb aga üleliidule säilitada tema endine keskmine palk, kui viimane on suurem asendatava palgast. Kui aga vastupidi, asendatava palk on suurem, siis makstakse vastavalt asendatava palgamäärale.

Äraoleva töötaja asendamiseks on ka kolmas võimalus. Äraolevat töötajat saab asendada sel teel, et teisele töötajale pannakse lisaks oma ametiülesannetele äraoleva töötaja ametikohajärgsed ülesanded ning asendaja on kohustatud täitma mõlemaid. Selline asendamine peab toimuma normaalse töötaja piires, mitte väljaspool ettenähtud tööaega. Endamõistetavalt pole asendajal võimalik sellisel juhul ära teha absoluutselt kogu tööd kahe ametikoha järgi, kuid operatiivset lahendamist nõudvad ülesanded on ta kohustatud täitma. Asendaja töö tasustamise kord viimati nimetatud juhul on reguleeritud erieeskirjaga. Vastavalt NSV Liidu Ministrite Nõukogu Riikliku Töö ja Töötasu Komitee ja ÜAÜKN-i Sekretariaadi 29. detsembri 1965. a. seletusele nr. 30/39⁴ makstakse asendajale tema faktilise töötasu (ametipalga, personaalpalga) ja asendatava ametipalga (ilma personaallisandita) vahe vaid juhul, kui asendaja ei ole äraoleva töötaja koosseisuliseks asetäitjaks või abiks (asetäitja ametikoha puudumisel) ning kui asendamine on kestnud üle 12 tööpäeva. Koosseisulistele asetäitjatele palgavahet ei maksta. See kehtib ka siis, kui asendamine kestis alla 12 tööpäeva.

Äraoleva töötaja asendamise viimane vorm erineb asutusesisest kohakaaslusest eelkõige selle poolest, et asendaja täidab mõlema ametikoha järgsed ülesanded normaalse töötaja piires, asutusesisese kohakaasluse rakendamisel peab kohakaaslane kohakaasluskoha tööülesanded täitma väljaspool põhitöökohal töötamiseks ettenähtud tööaega.

Kutse- ja ametikaasluse rakendamisel täidab töötaja lisaks oma töö- või ametikohajärgsetele ülesannetele veel tööülesandeid teise kutseala või ametikoha järgi. Kutse- ja ametikaaslust võidakse aga rakendada ainult juhul, kui selle tagajärjel toimub koosseisude arvuline vähenemine. Kohakaaslust saab aga kohaldada üksnes vakantse koha olemasolul. Kut-

⁴ Tööõiguslikud aktid. Tln., 1969, lk. 387.

se- ja ametikaasluse korral teeb töötaja teise kutseala või ametikoha tööd nagu ajutise asendamise korralgi normaalse töötaja piires; kohakaasluse puhul, nagu öeldud, sellist võimalust ei ole.

Lisatasu maksmine kutse- ja ametikaasluse rakendamisel on reguleeritud erieeskirjadega.

Mõningatel juhtudel lubab seadusandlus teha muud regulaarset palgalist tööd põhitöö kõrval lisatasu eest ja samal ajal ei saa sellist töötamist vaadelda kohakaaslusena, asendamisena ega ka kutse- ega ametikaaslusena. Selline töötamine on eelkõige lubatud pedagoogilisel tööil tunnitasu alusel. Vastavalt Eesti NSV Ministrite Nõukogu 21. juuni 1960. a. määruse nr. 23⁵ p-le 5 ei loeta ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide töötajate pedagoogilist tööd kursustel, õppeasutustes, koolides ja lasteasutustes kohakaasluseks, kui see ei ulatu üle 240 tunni aastas ja kui selle töö eest tasutakse tunnitasu alusel.

Loa selleks tööks annavad mõlemapoolsete asjaosaliste organisatsioonide juhatajad, küsimuse kooskõlastamist ametiühingu- ja kõrgemalseisvate haldusorganitega ei nõuta. Pedagoogilist tööd tunnitasu alusel 240 tunni ulatuses võivad teha kõikide ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide töötajad, kel on selleks vastavad võimed ja teadmised, olenemata erialast ja olenemata sellest, millisesse töötajate kategooriasse nad kuuluvad.

Kohakaasluseks ei loeta samuti kirjanduslikku tööd, sealhulgas üksikute teoste redigeerimist, tõlkimist ja retsenseerimist, mille eest tasutakse autorihonorari fondist ja kui seda tehakse väljaspool põhitööks ettenähtud tööaega.

Kohakaaslusena ei vaadelda veel meditsiiniasutuste konsultandi kohustuste täitmist kuni 12 tunni ulatuses kus, samuti tehnilise, meditsiinilise, raamatupidamisliku ja iga muud liiki ekspertiisi tegemist, kui selle eest tasutakse iga kord eraldi.

Kohakaasluseks ei ole töötamine teises ettevõttes, asutuses või organisatsioonis, kui töötajal on põhitöökohal mitteametlik tööaeg ning vastavalt sellele osaline palk. Sel juhul võib töötaja teises organisatsioonis töötada sellise arvestusega, et tema palk koos põhitöökohal saadava palgaga ei

⁵ ENSV MKK 1960, nr. 17, art. 58.

ületaks täispalka, mis on ette nähtud põhitöökohal.

Eesti NSV Ministrite Nõukogu 21. juuni 1960. a. määruse p. 2 kohaselt ei saa kohakaaslusena vaadelda üldhariduslike koolide õpetajate ja keskeriõppeasutuste õppejõudude poolt kabinettide ja laboratooriumide juhatajate kohustuste täitmist; õppeasutuste direktorite, nende asetäitjate ja õppealajuhatajate poolt õppejõuna töötamist, aine- ja tsüklikomisjonide juhatajate; insener-tehniliste töötajate tööd õpilaste tootmisõpetuse ja praktika juhendamisel; meditsiinitöötajate valveteenistust üle tööaja kuunormi. Kohakaasluseks ei loeta veel üldhariduskoolide õpetajate ja nendega töötasu alal võrdsustatud keskeri- ja teiste õppeasutuste õppejõudude tööd samas asutuses üle kindlaksmääratud õppetöö koormuse normi, samuti pedagoogilist tööd ja ringide juhendamist samas õppeasutuses, koolieelses või koolivälises lasteasutuses.

Kohakaasluseks ei loeta kohustuste täitmist, mille eest on kindlaks määratud lisatasu palgale (palgamäärale) protsentides või rublades.

Töölise ja teenistujate kohakaasluse korras töölevõtmisel on kuni käesoleva ajani üheks vaieldavamaks küsimuseks isikute ringi küsimus. See puudutab esmajoones kõrge-
mapalgalisi teenistujaid.

Vastavalt Eesti NSV Ministrite Nõukogu 21. juuni 1960. a. määrusele "Eesti NSV Ministrite Nõukogu 1960. a. 22. jaanuari määruse nr. 21 "Teenistuslase kohakaasluse piiramise kohta" täiendamisest" kohakaasluse korras töötamise piiramiseks kavandatud abinõud ei laiene töölistele, noorema teenindava personali hulka kuuluvatele isikutele ja teenistujatele, kelle ametipalk põhitöökoha järgi ei ületa 70 rubla kuus. Seega töölised, noorem teenindav personal ja madalpalgalised teenistujad võivad kohakaasluse alusel tööle asuda olenemata sellest, millistel eri- või kutsealadel nad töötavad.

Erinevalt on praktikas tõlgendatud nende teenistujate kohakaaslastena töölevõtmise võimalusi, kes põhitöökohalt saavad palka üle 70 rubla kuus. Selleks annab põhjust ka Eesti NSV Ministrite Nõukogu 22. jaanuari 1960. a. määruse "Teenistuslase kohakaasluse piiramise kohta" p-de 1 ja 2 redaktsioon. Nimetatud määruse p. 1 kohaselt kohustati kõi-

ki vabariigi ministeeriume, keskasutusi, linnade ja rajoonide töörahvasaadikute nõukogude täitevkomiteesid välja töötama ja ellu rakendama abinõud teenistuslase kohakaasluse tunduvaks vähendamiseks, et 1960. a. lõpuks täielikult loobuda koosseisulisest kohakaaslusest. Määruse p. 2 järgi on teenistuslase kohakaaslus, samuti muu regulaarne palgeline töö põhitöö kõrval lubatud vaid ajutise abinõuna erandina nende isikute suhtes, kellel on suured kogemused ja kõrge kvalifikatsioon, tingimusel, kui ei ole võimalik täita vakantsset kohta vastava kvalifikatsiooniga töötajaga, kes mujal ei tööta, ning kui töö kohakaasluse alusel ei nõua täiskoormust kogu tööpäeva jooksul.

Määruse viimati nimetatud punktist tehakse aga praktikas sageli ebaõige järeldus, et kohakaasluse alusel võivad töötada ka kõik kõrgemapalgelised teenistujad (välja arvatud need, kelle suhtes on kohakaasluse keeld fikseeritud eriaktidega) vaatamata erialale ja ametikohale, kui neil on suured töökogemused ja kõrge kvalifikatsioon ning kui vakantsset kohta pole võimalik täita põhitöötajaga.

Selle järelduse tegemisel on jäetud tähele panemata määruse esimese punkti mõte, sest valitsuse esialgse kava kohaselt pidi koosseisuline kohakaaslus täielikult lõpetama 1961. aastaks ja ainult kuuekümnenda aasta jooksul lubati erandina rakendada teenistujate kohakaaslust kõigil erialadel.

Tegelikkuses polnud nii lühikese aja jooksul siiski võimalik teenistuslasest kohakaaslusest täielikult loobuda. Takistuseks sai eelkõige kvalifitseeritud kaadri vähesus mitmetel erialadel ja seoses sellega anti välja rida erimäärusi teenistuslase kohakaasluse pikendamiseks. Eesti NSV Ministrite Nõukogu 21. juuni 1960. a. määrusega anti kohakaasluse korras töötamise võimalus meditsiinistajatatele ning koolide, keskeriõppeasutuste, koolieelsete ja kooliväliste lasteasutuste pedagoogikastajatatele aastail 1961 - 1963. Nende isikute kohakaasluse korras töötamist on pikendatud korduvalt ning nad võivad kohakaasluse korras töötada ka käesoleval ajal. Erimäärusi võeti pärast 1960. aastat vastu veel mõningate teistegi erialade kohta.

Seega ei suudetud loobuda teenistuslasest kohakaaslusest küll kõigi töötajate osas, kuid sellest oleks eks-

lik teha järeldus, et kohakaasluse korras võivad töötada kõik üle 70 rublase palgaga teenistujad.

Käesoleval ajal võivad üle 70 rublase palgaga teenistujaist töötada kohakaasluse korras siiski ainult need, kelle eriala või ametikohad on nimetatud eriaktides.⁶ Eriaktide kohaselt võivad kohakaasluse alusel peale meditsiini- ja pedagoogikatöötajate töötada veel näiteks farmatseudid, veterinaarid, isetegevusringide juhid, erandjuhtudel ka kõrgkoolide õppejõud ja teaduslike uurimisasutuste töötajad.

Kohakaaslasena tööleasumisel sõlmib töötaja kaks töölepingut. Ühe töölepingu sõlmib ta põhitöökoha administratsiooni ja teise selle ettevõtte, asutuse või organisatsiooni, kuhu ta asub tööle kohakaasluse alusel. Need töölepingud võidakse sõlmida nii üheaegselt kui ka erineval ajal. Tavaliselt asub töötaja kohakaaslasena tööle küll pärast seda, kui ta põhitöökohal on juba mõnda aega töötanud.

Kohakaasluse alusel tööleasumiseks on seadusandlusega kehtestatud eriline lubade süsteem. Kui kohakaaslust tahab teha tööline, noorema teenindava personali hulka kuuluv isik või mitte üle 70 rublase palgaga teenistuja, siis peab ta saama selleks nii põhitöökoha kui ka kohakaaslustöökoha administratsiooni loa, mis on kooskõlastatud kummagi töökoha ametiühingu vabriku-, tehase- või kohaliku komiteega.⁷

Põhitöökoha administratsiooni poolt väljaantud loas peab olema näidatud selle ettevõtte, asutuse või organisatsiooni nimetus, kus töötajal lubatakse kohakaaslust teha. Lisaks sellele peab loast ka selguma, kui kaua ta võib kohakaasluse alusel töötada. See aeg ei ole seadusandluses piiratud mingi kindla tähtaja või perioodiga, kuid rahandussüsteemis väljakujunenud praktika kohaselt loetakse kohakaasluse load kehtivaks vaid ühe aasta jooksul. Aasta möödumisel võidakse töötajale välja anda uus luba.

⁶ Д.Н. Коршунов, Р.З. Лившиц, М.С. Румянцева. Советское законодательство о труде. М., 1976, с. 40-42; И.Г. Деметьев, В.Д. Шахов. Работа по совместительству. М., 1977, с. 11-12.

⁷ NSV Liidu Ministrite Nõukogu Riikliku Töö ja Tõstasa Komitee ja Üleliidulise Ametiühingute Kesknõukogu Sekretariaadi 4. aprilli 1969. a. seletus nr. 7/8, p. 1 - Tõõõigusalikud aktid, lk. 98.

Põhitöökoha administratsiooni loa määratakse veel, mis-
sugusel ajal lubatakse töötajal täita kohakaaslusest tulene-
vaid tööülesandeid ja töö tasustamise tingimused põhitöökoha
järgi.

Paljud ettevõtted, asutused ja organisatsioonid on väl-
ja töötanud blanketid kohakaasluse taotlejale. Neil blan-
kettidel on määratud kõik vajalikud andmed ning sellele kan-
takse ka ametiühingukomitee koosoleku, kus arutati ja anti
nõusolek töötajale kohakaasluse korras töötamiseks, proto-
koli number ja kuupäev. Selliste blankettide koostamine on
otstarbekohane, kuna väheneb ajakulu lubade vormistamisele
ning on tagatud kõigi nõutavate andmete märkimine loa.

Peale põhitöökohast antavate lubade peab töötaja koha-
kaasluse alusel tööleasumiseks saama loa veel kohakaaslus-
töökoha ametiühingukomiteelt. Alles pärast seda võib admi-
nistratsioon anda käskkirja töötaja töölevõtmiseks kohakaas-
lasena.

Teenistujail, kelle palk põhitöökohal on üle 70 rubla
kuus, peab kohakaasluse korras tööleasumiseks olema nii mõ-
lema ettevõtte, asutuse või organisatsiooni administratsioo-
ni luba, mis on kooskõlastatud kummagi töökoha ametiühingu-
komiteega ning kõrgemalseisvate haldusorganitega. Järelikult
kõrgemalpalgaliste teenistujate tööleasumiseks kohakaaslasena
tuleb taotleda lisaks veel mõlema poole kõrgemalseisva hal-
dusorgani luba.

Kohakaasluse loa peavad esitama ka need töötajad, kes
soovivad teise organisatsiooni tööle asuda oma põhikohajärg-
se puhkuse ajal. Nende lubade nõudmisel ei tohi administrat-
sioon teha mingeid järeleandmisi ka isikuile, kes soovivad
tööle asuda lühikeseks ajaks. Praktikas on levinud ebaõige
arvamus, et kuni viieks päevaks võib tööle võtta ilma vasta-
vate lubadeta. See seisukoht ei rajane seadusandlusele.

Sageli töötavad paralleelselt õppimisega keskeri- ja
kõrgkoolide õpilased ja üliõpilased. Nende tööleasumist ei
saa vaadelda kohakaaslasena, sest õpilane ei ole kooliga töö-
õigussuhtes. Tööle asumisel on töökoht õpilasele põhikohaks.
Tööle asuda saab aga õpilane või üliõpilane üksnes kooli ad-
ministratsiooni loal.

Pärast kohakaasluse alusel töölevõtmist peab kohakaas-
lustöökoha administratsioon teatama põhitöökohale, mis-sugu-
sele töö- või ametikohale töötaja tööle võeti, mis ajal ta

kohakaasluse tööülesandeid täidab ja töö tasustamise tingimused. Muudatuste toimumisel tuleb neist informeerida põhitöökoha administratsiooni.

Tööraamatut kohakaaslastele ei avata ega täideta. Tööraamatut peetakse ainult põhitöökohas.

Kohakaasluse korras tööle võetud töötajate õiguslikus seisundis on rida erisusi. Need erisused puudutavad nende töö tasustamise, puhkuste andmise ja töölepingu lõpetamise korda.

Järgnevalt peatuksime üksikasjalikumalt neil küsimustel.

Kohakaaslaste töö tasustamise kord on reguleeritud mitmete erinevate õigusaktidega. Vastavalt NSV Liidu Ministrite Nõukogu Riikliku Töö ja Töötasu Komitee ja Üleliidulise Ametiühingute Kesknõukogu Sekretariaadi 4. aprilli 1969. a. seletusele nr. 7/8 makstakse kohakaasluse alusel töötavatele töölistele, nooremale teenindavale personalile, samuti teenistujatele, kelle palk põhitöökohal ei ületa 70 rubla, lähtudes kohakaasluse töö- või ametikohale kinnitatud palgast (palgamäärast), olenevalt täidetava töö mahust ja kvaliteedist. Kohakaaslustöökohalt saadav palk ei või ületada selle töötaja põhitöökoha palka (palgamäära). Üle selle piirmäära on lubatud välja maksta vaid kohakaaslustöökohal ettenähtud preemiaid. Tükitöö korral piirmäärasid ei rakendata, vaid palk tuleb välja maksta vastavalt tegelikult tehtud töö hulgale.

Espool nimetatud töötajate kategooriad võivad kohakaasluse korras töötada teises ettevõttes, asutuses või organisatsioonis ja seetõttu nad ei või saada töötasu kohakaasluse eest põhitöökohast. Sellest reeglist on aga mõningad erandid. NSV Liidu Ministrite Nõukogu Töö ja Töötasu Komitee ja ÜAÜKN-i presiidiumi 23. märtsi 1976. a. seletuse⁸ kohaselt võib kuni 1980. aastani asutusesisese kohakaasluse korras töötada tervishoiu- ja sotsiaalkindlustusasutuste, samuti koolieelsete ja kooliväliste lasteasutuste, koolide, internaatkoolide, turismibaaside, kämpingute, pansionide ja puhkekodude noorem meditsiiniline personal ning noorem teenindav personal ja nende asutuste töölistes.

⁸ "Бюллетень ИКТ", 1976, № 7.

Asutusesisene kohakaaslus on lubatud veel kõrg-, keskeri- ja kutsekoolide ning spordirajatiste töölisele ja nooremale teenindavale personalile, automajandite sanitaartööde juhtidele ja kinomehaanikutele tingimusel, kui vastavas kinoteatris rakendatakse tsentraliseeritud korras kinostatud kinoaparatuuri teenindusnorme.

Asutusesisest kohakaaslust rakendatakse administratsiooni ja töötaja vahelisel kokkuleppel ning vormistatakse administratsiooni käskkirjaga. Ametiühingu, vabriku-, tehase- või kohaliku komitee nõusolek asutusesisese kohakaasluse korral pole nõutav.⁹ Seda seisukohta ei saa põhjendatuks pidada, sest ametiühingorganite järelevalve alla peaks kuuluma ka asutusesisene kohakaaslus ning ametiühingukomitee nõusolekust tuleks sõltuvusse seada ka selle kohaldamine.

Erinevalt asutusevälisest kohakaaslusest on asutusesisene kohakaaslus lubatud vaid normaalse töötaja poolse ulatuses ja vastavalt sellele võib töötaja palka saada mitte rohkem kui kohakaaslustöökoha palgamäära poolse suuruses. See piiramine ei laiene tükitöölisele, kellele makstakse vastavalt töö hulga ja kvaliteedile.

Eesti NSV Ministrite Nõukogu 4. märtsi 1976. a. määrusega nr. 90¹⁰ pikendati meditsiini- ja farmaatsiatöötajate ning iga tüüpi koolide ja internaatkoolide, keskeriõppeasutuste, kutsekoolide ning koolieelsete ja kooliväliste lasteasutuste pedagoogikatöötajate kohakaaslust kuni 1980. aastani.

Arstid, keskmise meditsiinilise personali hulka kuuluvad isikud ja farmatseudid võivad töötada nii ühes ja samas kui ka erinevates meditsiinasutustes, kuid mitte rohkem kui kahel kohal töötasuga kohakaasluse korras täidetavalt ametikohalt mitte üle poole vastaval ametikohal kehtestatud palgamäärast. Erandina võivad liiduvabariikide ministrite nõukogud lubada arstidel töötada kahel ametikohal täispalga ulatuses, kui mõningatel erialadel on vajaliku kvalifikatsiooniga arstidest terav puudus.

Juhtivatel ametikohtadel töötavad arstid võivad kohakaasluse korras teha ravi- või pedagoogilist tööd. Sama keh-

⁹ И. Г. Д е м е н т ь е в , В. Д. Ш а х о в . Работы по совместительству. М., 1977, с. 41.

¹⁰ ENSV ÜVT 1976, nr. 11, art. 101.

tib vastavalt ka juhtivatel ametikohtadel töötavate farmatseutide kohta. Kuid neil ei ole lubatud kohakaasluse alusel töötada muudel erialadel või täita teist juhtivat ametikohta.

Pedagoogikatöötajate ring, kes võib töötada kohakaasluse alusel, on küllalt suur. Siia kuulub üldharidus-, keskeri- ja kutsekoolide, lasteasadade, -sõimede, pioneerimajade, noorte naturalistide majade ja teiste koolieelsete ja kooliväliste lasteasutuste pedagoogiline personal (õpetajad, vanemõpetajad, kasvatajad, vanemkasvatajad, vanempioneerijuhid, logopeedid, metoodikud, muusikajuhid ja teised pedagoogikatöötajad).

Erieeskirjadega on reguleeritud aga kõrgkoolide õppejõudude kohakaaslus.

Pedagoogikatöötajad võivad töötada nii ühes ja samas kui ka erinevates õppeasutustes. Nad võivad kohakaasluse korras töötada ka mitmes erinevas õppeasutuses, kuid üldine töötasu põhitöökohal ja kõigil kohakaaslustöökohtadel kokku ei tohi ületada poolteist tariifimäära põhitöökohal (arvestades selle töötaja haridust ja tööstaaži).¹¹

Nagu eespool öeldud, ei loeta kohakaasluseks pedagoogikatöötajate tööd samas õppeasutuses üle kindlaksmääratud õppetöö koormuse normi, samuti ringide, tsüklikomisjonide juhtimist jmt. Sellega seoses tekib küsimus, millises ulatuses võidakse lubada pedagoogile kohakaaslust, kui tal oma põhitöökohal on juba normist suurem koormus. Erialakirjanduses on asutud seisukohale, et kui põhitöökohal on töötaja koormus normi piires või üle selle, siis kohakaasluse korras võidakse lubada töötada poole normaalse koormuse ulatuses. Kui aga põhitöökohal on koormus normist väiksem, siis sellise arvestusega, et töötasu kokku ei ületaks poolteist tariifimäära.¹² Selle seisukohaga ei saa täielikult nõustuda, kuna pedagoogid jäävad niisuguse tõlgenduse korral ebavõrdsesse olukorda. Isikud, kel on põhitöökohal normist suurem koormus, saavad kohakaasluse alusel juurde veel pool

¹¹ Eesti NSV Ministrite Nõukogu 21. juuni 1960. a. määrus nr. 231, p. 4 - ENSV MKK 1960, nr. 17, art. 58.

¹² И. Г. Деметьев, В. Д. Шахов. Работа по совместительству. М., 1977, с. 43-44.

normi ja vastavalt ka töötasu ning kokkuvõttes ületab nende palk poolteist tariifimäära, teised peavad piirduma aga poolteise tariifimääraga. Nähtavasti oleks õigem asuda seisukohale, et pedagoogikatöötajate palk nii ühel kui teisel juhul ei tohiks ületada poolteist tariifimäära põhitöökoha järgi. Kui põhitöökohal on koormus normist suurem, tuleks vastavalt vähendada kohakaasluse korras tehtava töö mahtu.

Teine vaidlusi tekitav küsimus puudutab pedagoogilist tööd tunnitasu alusel 240 tunni ulatuses, mida kehtiva seadusandluse kohaselt ei vaadelda kohakaaslusena ühegi töötajate kategooria osas. Kas seda tööd ei tule vaadelda kohakaaslusena vaid siis, kui töötaja kohakaasluse korras ei tööta või võidakse 240 tundi tunnitasu alusel anda ka juhul, kui pedagoog töötab kohakaasluse alusel seaduses ettenähtud ulatuses? Praktikas talitavad ettevõtted ja asutused selles küsimuses erinevalt. Mõningate asutuste juhatajad annavad loa tunnitasu alusel töötamiseks lisaks kohakaaslusele, mõningad aga arvestavad kohakaasluse korras töötamist ning üle poolteise koormusnormi oma töötajatel tunde anda ei luba. Eriti puudutab see mitmesuguste spordiorganisatsioonide treenereid, koolide õpetajaid, lasteasutuste kasvatajaid jt.

Pedagoogilist tööd 240 tunni ulatuses ei loeta kohakaasluseks vastavalt Eesti NSV Ministrite Nõukogu 21. juuni 1960. a. määrusele. Selle määrusega teatavasti täiendati 22. jaanuari 1960. a. määrust teenistusosalase kohakaasluse piiramisest. 21. juuni 1960. a. määruse p. 4 järgi tuleb keskmise palga väljaarvutamisel pedagoogikatöötajatele arvestada töötasu tegeliku koormuse eest kõigis töökohtades, kuid mitte üle poolteise tariifimäära. Peale selle tuleb aga arvestada lisatasu töö eest, mida põhitöökoha järgi ei loeta kohakaasluseks. Sellest määruse sättest on osa asutusi teinud järelduse, et 240 tundi võidakse lubada lisaks kohakaasluse korras töötamisele. Kuid määruse nimetatud sätte mõttest selgub, et silmas on peetud pedagoogidele samas õppeasutuses lubatud töid, nagu töötamine suurema koormusega, kaabinettide ja laboratooriumide juhatamist, aine- ja tsüklikomisjonide juhtimist jmt. Lisatasu tunnitasu alusel tehtava töö eest 240 tunni ulatuses ei saa keskmise palga arvutamisel arvesse tulla.

Nimetatud vaieldavas küsimuses tuleks kujundada ühtne praktika. Meie arvates peaks asuma seisukohale, et loa tunnitasu alusel pedagoogilise töö tegemiseks võib administratsioon anda töötajale alati siis, kui see ei kahjusta põhitööd ja töötaja kohakaasluse korras ei tööta. Kui aga töötaja töötab juba kohakaasluse korras seaduses ettenähtud piirmäärani, siis sellisel juhul tunnitasu alusel töötamiseks puudub küll põhjus. Vastupidisel juhul lootsime pedagoogidele teiste töötajatega võrreldes põhjendamatult soodsama olukorra, arvestades asjaolu, et pedagoog ei ole oma põhitööl üldse normkoormusega seotud ning see võib kindlaksmääratust palju suurem olla.

Pedagoogikatöötajad võivad kohakaasluse korras teha reeglina pedagoogilist tööd. Üksikutel juhtudel võidakse lubada neil ka muul alal tegutseda. Näiteks meditsiinikoolide õppejõud võivad kohakaasluse korras teha ravitööd.

Peale meditsiini- ja pedagoogikatöötajate lubatakse kohakaaslasena töötada ka veel mõningatel teistel töötajate kategooriatel.

EKP Keskkomitee ja Eesti NSV Ministrite Nõukogu 27. veebruari 1967. a. määruse¹³ kohaselt võidakse kõrgemates õppeasutustes võtta pedagoogilisele tööle kohakaasluse alusel teaduslike uurimisasutuste teaduslikke töötajaid ning rahvamajanduses töötavaid spetsialiste. Palka makstakse neile vastavalt tegelikule koormusele, kuid mitte rohkem kui 50 % kohakaasluse korras täidetava ametikoha palgamäärast.

EKP Keskkomitee ja Eesti NSV Ministrite Nõukogu 29. juuli 1964. a. määrusega¹⁴ on lubatud kõrgkoolide õppejõududel töötada kohakaasluse alusel ettevõtete laboratooriumides, eksperimentaal-, projekteerimis- ja konstrueerimis-, teaduslikes ja muudes organisatsioonides, kus tegeldakse töödega keemia, keemiamasinaehituse, aparaadiehituse, raadiotehnika, elektroonika või põllumajanduse edasiarendamise alalt. Kõrgkoolide õppejõude võidakse rakendada uurimistööil ainult ühel ametikohal. Palka makstakse neile tegeliku koormuse järgi, kuid mitte üle 50 % kohakaasluse korras täidetava ametikoha palgamäärast.

¹³ Tööõiguslikud aktid. Tln., 1969, lk. 106.

¹⁴ ENSV MKK 1964, nr. 33, art. 122.

Kõrgkoolide õppejõude ja teisi nimekaid spetsialiste on lubatud kohakaasluse alusel tööle võtta kvalifikatsioonistamise tegelevaisse õppeasutustesse kas 0,25 või 0,5 koosseisulisel kohal, kusjuures nende töötasu kohakaasluses ei või ületada täidetava ametikoha palgamäära vastavat osa.¹⁵

Kohakaaslus on lubatud erandkorras ka kultuuripaleede ja -majade, klubide, tehnikamajade, rahvaloomingu majade ja teiste klubiliste asutuste ringijuhitidele, olenemata nende asutuste ametkondlikust alluvusest. Ringijuhid võivad töötada nii sellesamas kui ka teises asutuses. Ringijuhitena võib kohakaasluse alusel rakendada isegi teiste ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide töötajaid, kui neil on tarvilik eriharidus ja töökogemused. Nende töö tasustamine toimub kohakaasluskoha palgamäärast lähtudes proportsionaalselt tegelikule koormusele. Kohakaasluse korras täidetavalt ametikohtadelt saadav palk ei või ületada vastava haridusega ringijuhile kehtestatud poolt ametipalka.¹⁶ Samas korras võivad ringijuhitena töötada ka ametiühingu klubide, kultuurimajade ja -paleede töötajad (juhatuse esimehed, juhatajad, direktorid, kunstilise isetegevuse organisaatorid ja sektori-juhatajad).

Koosseisulistel ametikohtadel töötavatel kunstilise isetegevuse, laste isetegevuse ja teiste ringide juhtidel, pianistidel, bajaanimängijail, plakatimaalijail, spordikoolide kehakultuuriinstruktoritel, treeneritel ja juhatajail on lubatud kohakaaslus sellesamas või teises kultuuri- või spordiasutuses, kusjuures nende töötajate palk põhi- ja kohakaasluskohal kokku ei tohi ületada põhikoha poolteisekordset palgamäära.¹⁷

Kohakaasluse alusel töötavaile töötajatele antakse kohakaasluskohalt puhkus üheaegselt põhitöökohalt saadava puhkusega, kuid kestusega, mis on kohakaasluse korras täidetaval

¹⁵ Eesti NSV Ministrite Nõukogu 2. augusti 1967. a. määrus. - ENSV ÜVT 1967, nr. 38, art. 308.

¹⁶ Eesti NSV Ministrite Nõukogu 1. oktoobri 1966. a. korraldus. - ENSV ÜVT 1966, nr. 46, art. 32.

¹⁷ ÜAUKN-i Presiidiumi 15. juuli 1960. a. otsusega kinnitatud "Kohakaasluse alusel töötamise kord ametiühinguorganisatsioonide, ametiühingute kultuuri-, spordi- ning teistes asutustes ja organisatsioonides". - Tõõõiguslikud aktid. lk. 103.

töö- või ametikohal ette nähtud. Seega võib kohakaaslustöökohalt saadav puhkus olla ka pikem või lühem võrreldes põhitöökohalt saadava puhkusega. Puhkusetasu maksmine oleneb sellest, millisesse töötajate kategooriasse kohakaaslane kuulub. Töölised, noorema teenindava personali hulka kuuluvad isikud ja teenistujad, kelle palk põhitöökoha järgi ei ületa 70 rubla kuus, saavad kohakaaslustöökohalt tasulist puhkust. Tasuline puhkus on ette nähtud veel pedagoogikatöötajatele (välja arvatud kõrgkoolide õppejõud), arstidele, keskmisele meditsiinilisele personalile ja farmatseutidele. Teised kõrgemapalgalisel teenistujad saavad kohakaasluskohalt palgata puhkust. Vastavalt ENSV Töök §-le 73 lg. 1 antakse puhkus töölistele ja teenistujatele esimese tööaasta eest pärast 11-kuulist pidevat töötamist. Kuna kohakaasluskohalt antav puhkus peab kokku langema põhikohas antava puhkusega, siis tuleb puhkus kohakaaslasele kätte anda avansina ka enne 11-kuulist pidevat töötamist. Samast põhimõttest lähtudes viiakse kohakaaslase puhkus üle teisele ajale, kui see on tingitud põhitöökohas puhkuse ülekandmisest teisele ajale.

Tööseadusandlusega on kindlaks määratud töölistele ja teenistujatele ka õppepuhkuste andmise kord. Vastavalt ENSV Töök §-le 205 antakse kõrgkoolides ja keskeriõppeasutustes õppivaile töötajatele õppepuhkust laboratoorsete tööde tegemiseks ning arvestuste ja eksamite sooritamiseks, samuti diplomitöö koostamise ning kaitsmise ajaks. Selle aja eest säilitatakse neile palk, kuid kõrgkoolide üliõpilastele mitte üle 100 rubla ja keskeriõppeasutuste õpilastele mitte üle 80 rubla kuus.¹⁸ Juhul, kui säilispalk põhitöökohalt on ettenähtud määradest väiksem ja töötaja töötab kohakaasluse alusel, tõusetub küsimus palga säilitamisest ka kohakaasluse korras täidetavalt ametikohalt. Seadusandlikus korras see küsimus reguleeritud ei ole. Kirjanduses on avaldatud arvamust, et kohakaasluskohalt tuleb säilitada palk põhitöökohalt puudujäävas osas vaid neile töötajatele, kel on õigus saada iga-aastast tasulist puhkust.¹⁹ Meie arvates

¹⁸ NSV Liidu Ministrite Nõukogu 2. juuli 1959. a. määrus, p. 2 - СН ССР 1959, № 14, ст. 90.

¹⁹ И. Г. Деметьев, В. Д. Шахов. Работа по совместительству. М., 1977, с. 24.

tuleks selle seisukohaga nõustuda. Palga säilitamine kohakaasluse korras täidetava töö- või ametikoha järgi peaks toimuma sel juhul põhitöökoha administratsiooni poolt väljaantud õiendi alusel.

Tööliste ja teenistujatega sõlmitud töölepingu lõppemise alused on toodud ENSV TööK §-s 33. Kõigil neil alustel võidakse tööleping lõpetada ka kohakaaslastega. Kohakaaslastel võivad töölt lahkuda oma algatusel, neid võidakse vallandada administratsiooni algatusel ja nendega võidakse tööleping lõpetada ka muudel seaduses ettenähtud alustel.

Tööliste ja teenistujate algatusel töölepingu lõppemise kord on reguleeritud ENSV TööK §-dega 35 ja 36. Nende sätete kohaselt võib iga töötaja, kes on tööle võetud määramata ajaks, töölepingu lõpetada oma algatusel, teatades sellest administratsioonile kirjalikult ette kaks nädalat. Tähtaegselt tööle võetud töötajad võivad oma algatusel töölt lahkuda üksnes seaduses ettenähtud mõjuvaid põhjustel (haigus, invaliidsus, administratsiooni poolt tööseadusandluse, kollektiiv- või töölepingu rikkumise juhtudel jmt.).

Kohakaaslastel on tööle võetud tavaliselt alati tähtaegselt, sest seda eeldab juba kohakaasluse lubade tähtaegsus. Seoses sellega tekib küsimus, kas kohakaaslane saab kohakaasluskohalt omal soovil lahkuda üldistel alustel või on see võimalik vaid mõjuvaid põhjustel.

Meie arvates ei ole õige kohaldada kohakaaslastele kitsendusi omal soovil lahkumise korral ja nad tuleks vabastada üldises korras pärast kahehädalast etteteatamist, olenevatest põhjustest. Kohakaasluse korras ei saa kedagi sundida töötama ja kui töötaja leiab, et ta kohakaaslusega toime ei tule, tuleb talle anda võimalus igal ajal kohakaaslus lõpetada.

Administratsioon võib kohakaaslasti vallandada ENSV TööK §-des 37 ja 264 toodud alustel. Administratsiooni algatusel vallandamisel on erinevuseks vaid see, et kohakaaslaste vallandamiseks ei nõuta ametiühingu vabriku-, tehase- või kohaliku komitee nõusolekut. Kohakaaslastele ei maksta vallandamisel ka vallandustoetust.

Vastavalt Eesti NSV Ministrite Nõukogu 22. jaanuari 1960. a. määruse p-le 11 võidakse kohakaaslasega tööleping lõpetada, kui tema poolt täidetavale ametikonale võetakse põhikohaga

töötaja või kui kohakaasluse alusel töötamine keelatakse põhitöökohalt. Selle võib keelata nii põhitöökoha administratsioon kui ka ametiühingukomitee.

Tööleping kohakaaslasega tuleb lõpetada ka siis, kui kohakaaslane on tööle võetud ilma vastavate lubadeta või on tööle võetud isik, kel üldse pole õigust kohakaasluse korras töötada. Töölepingu lõpetamise aluseks on neil juhtudel töölevõtmise eeskirjade rikkumine.

Praktikas on palju vaidlusi tekitanud administratsiooni algatusel vallandamise vältimiseks kehtestatud täiendavate garantiide kohaldamine kohakaaslastele.

Nii näiteks ENSV Töök § 176 lg. 2 keelab administratsiooni algatusel vallandada rasedaid, last rinnaga toitvaid emasid ja naisi, kellel on kuni ühe aasta vanuseid lapsi. Neid naisi võidakse vallandada ainult asutuse, ettevõtte või organisatsiooni täielikul likvideerimisel.

Kui asuda seisukohale, et ENSV Töök § 176 lg. 2 kuulub kohaldamisele ka kohakaaslaste suhtes, siis võib kujuneda olukord, kus põhitöötaja tuleks vallandada, kohakaaslane aga tööle jätta. Selline olukord võib kujuneda ametikohtade koondamisel või töötajate arvu vähendamisel, kui kohakaasluse korras töötav naine on koondamise ajal rase või tal on alla aasta vanune laps. Sellist olukorda ei saa normaalseks pidada ning meie arvates tuleb asuda seisukohale, et §-s 176 lg. 2 ettenähtud garantiid rakendatakse ainult põhitöökohal töötavatele tööliste ja teenistujatele, mitte kohakaaslastele.

Erialakirjanduses on avaldatud arvamust, et kohakaaslust reguleerivates eeskirjades on palju vastuolusid ning põhjendamatuid kitsendusi.²⁰ Selle seisukohaga tuleb täielikult nõustuda. Kohakaasluse alusel töötamist reguleerivates eeskirjades on nii töölevõtmisel, töötasustamisel, puhkuste andmisel kui ka muudes küsimustes sedavõrd palju erandeid, et nende eeskirjade õige rakendamine praktikas on muutunud erakordselt raskeks. Samal ajal ei ole nende erandite tegemine meie arvates iga kord põhjendatud. Miks näiteks tööli-

²⁰ В. И. Никитинский. Законодательство о совместительстве нуждается в совершенствовании. - "Советское государство и право", 1977, № 7, с. 74-80.

sel kohakaasluse korras tööleasumisel peab olema põhitööko-
ha ja kohakaaslustöökooha administratsiooni luba, mis on koos-
kõlastatud ametiühingukomiteedega, teenistujatel palgaga üle
70 rubla aga lisaks neile lubadele veel ka kõrgemalseisvate
haldusorganite load. Põhjendatud ei ole ka see, et ühtele
töötajatele antakse kohakaasluskohast palgalist puhkust,
teistele mitte. Kohakaaslaste töötasustamisel peaksid samu-
ti kehtima ühtsed printsiibid.

Käesoleval ajal esinevate vastuolude ja lünkade kõr-
valdamiseks kohakaaslust reguleerivates eeskirjades oleks
vaja välja töötada ühtne õigusakt, kus oleks täpselt fiksee-
ritud kohakaasluse alusel töötada võivate isikute ring.

Ühtse korra kehtestamine võimaldaks kohakaaslust rah-
vamajanduses palju efektiivsemalt kasutada.

О ПРАВОВОМ ПОЛОЖЕНИИ СОВМЕСТИТЕЛЕЙ

И. О р г о

Р е з ю м е

В Отчетном докладе ЦК КПСС XXV съезду партии указыва-
лось, что одна из главных задач десятой пятилетки - это бы-
стрый рост производительности труда, повышение эффективно-
сти всего общественного производства. Решение этой задачи
становится особенно настоятельным в связи с обострением
проблемы трудовых ресурсов, с сокращением притока трудоспо-
собного населения.

Применение совместительства позволяет в некоторой мере
покрыть имеющийся дефицит трудовых ресурсов. Совместитель-
ство применяется особенно для замещения должностей, по ко-
торым не требуется полной нагрузки рабочего времени, а так-
же в отраслях народного хозяйства, где ощущается острая не-
хватка рабочей силы.

Статья посвящена правовым проблемам совместительства. В
ней анализируется понятие совместительства, указывается круг
лиц, имеющих право работать по совместительству, рассматри-
вается порядок приема на работу совместителей и их правовое
положение.

Рассматривая понятие совместительства, автор анализирует прежде всего разницу между совместительством, замещительством, совмещением профессий и должностей. Далее автор указывает, какие работы не считаются совместительством и выполнение каких допускается наряду с основной работой.

Изучая проблемы о круге лиц, которым разрешается совместительство, автор отмечает, что администрация имеет право давать разрешение рабочим и служащим для поступления на работу по совместительству только в случае, когда совместительство предусмотрено специальными постановлениями.

Далее автор останавливается на порядке приема на работу по совместительству, с одной стороны, рабочих, младшего обслуживающего персонала и служащих, оклад которых не превышает 70 рублей и, с другой стороны, служащих, оклад которых более 70 рублей по основной должности. В статье анализируется различие оплаты труда и предоставление отпуска этим категориям работников. Отдельно изучаются проблемы применения совместительства педагогическим, медицинским и научным работникам и их правовое положение.

На основе анализа литературы, действующего законодательства и практики автор делает некоторые предложения о дальнейшем совершенствовании законодательства о совместительстве.

**VANADUSPENSIONÄRIDE JA INVALIDIDIDE TÖÖLE RAKENDAMISE
ORGANISATSIOONILISI JA ÕIGUSLIKKE KÜSIMUST**

J. M ä l l ,
õigusteaduse kandidaat

**1. Vanaduspensionäride ja invaliidide tööjõu
kasutamisest ühiskondlikus tootmises**

Rahvamajanduse arendamiseks NLKP XXV kongressil püstitatud ülesannete täitmine toimub eelkõige töövõiljakuse tõusu arvel. Kuid selle kõrval on meie ees seisvate ülesannete täitmiseks vaja ära kasutada ka kõik võimalused olemasolevate tööjõuressursside rakendamiseks.

Prognooside kohaselt on kümnest viisaastaku jooksul tööjõuressursside juurdekasv tunduvalt väiksem rahvamajanduses järjest kasvavast vajadusest täiendavate töökäte järele. Selline olukord on tingitud eelkõige sellest, et viimastel aastatel on elanikkonna live mõnevõrra langenud, mistõttu on vähenenud ka tööjõuressursside loomulik juurdekasv. Teiseks on see tingitud asjaolust, et iga aastaga suureneb töötamisealiste noorte arv, kes jätkavad õpinguid keskkõrgkoolides.

Sellega seoses on ühiskondlike suhete praegusel arenguetapil väga tähtis täiendavate tööjõuressursside kaastõmbamine ühiskondlikku tootmisse. Selliste ressurssidena võidakse ära kasutada pensioniikka jõudnud töötajaid, invaliide, kodustöötajaid ja kodanikke, kes mõnesugustel põhjustel on eemale jäänud ühiskondlikult kasulikust tööst.¹

Paljud neist soovivad jätkata tööd, kuid endastmõistetavalt tahaksid nad seda teha neile sobivates ja nende tervislikule seisundile vastavates tingimustes. Juba NLKP XXIV

¹ NLKP XXV kongressi materjale. Tln., 1976, lk. 245.

kongressil märkis seltsimees L. I. Brežnev, et on vaja luua tingimused selleks, et pensionärid, invaliidid ja kodusel ma-
japidamises töötajad võiksid jätkata neile jõukohast tege-
vust ühiskondliku tootmise või elanikkonna teenindamise sa-
ris.²

Liiduvabariikides, kus elanikkonna iive on madal, on pen-
sionikka jõudnud töötajate osavõtt ühiskonnakasulikust tööst
tunduvalt suurem kui vabariikides, kus elanikkonna iive on
suhteliselt kõrge.

Eesti NSV kuulub madala iibega liiduvabariikide hulka,
mistõttu meil on eriti aktuaalne tööjõuressursside kõigi või-
malike allikate ratsionaalne kasutamine rahvamajanduse kaad-
riga kindlustamisel.

Töötavate vanaduspensionäride arv on viimase kahekümne
aasta jooksul oluliselt muutunud. Riiklike pensionide seadu-
se kehtestamisega 1. juulil 1956. a. tõusis tunduvalt tööta-
jate pensionilise kindlustatuse tase, mistõttu pensionikka
jõudnud töötajad ei olnud enam materiaalselt huvitatud töö
jätkamisest. Materiaalne huvitatus langes aga eriti veel see-
tõttu, et uue seadusega piirati tunduvalt töötavatele pen-
sionäridele vanaduspensioni väljamaksmist, mis seati sõltu-
vusse töötasu suurusest. Kui töötav pensionär sai töötasu üle
100 rubla kuus, siis talle vanaduspensioni ei makstud, kui
töötasu oli väiksem, siis maksti vanaduspensioni arvel välja
ainult 15 rubla kuus. Pensionäridele, kellele pension oli
määratud soodustatud tingimustel, maksti välja 50 % pensio-
nist.³

Kõige selle tulemusena vähenes järsult ühiskondlikust
tootmisest osavõtvate vanaduspensionäride arv. 1956. a. töö-
tas NSV Liidus ligemale 60 % vanaduspensionäridest, 1962. aastal
aga pisut üle 9 %.⁴

Seoses tööjõu üha suureneva nappusega hakati 60-ndate

² L. B r e ž n e v . NIKP Keskkomitee aruanne Nõukogu-
de Liidu Kommunistliku Partei XXIV kongressil. Tln., 1971,
lk. 89.

³ NSV Liidu Ministrite Nõukogu 4. augusti 1956. a. mää-
rusega kinnitatud "Riiklike pensionide määramise ja välja-
maksamise korra määrustik", p. 171.

⁴ Трудовые ресурсы. Формирование и использование. Под
ред. Е. В. Касимовского. М., 1975, с. 198.

aastate algul jälle huvi tundma pensionäride osatähtsuse tõstmise vastu ühiskondlikus tootmises. Töötavatele vanaduspensionäridele tehti pensionide väljamaksmisel mõningaid soodustusi, kuigi algul vaid piiratud ulatuses (näiteks neile, kes jätkasid töötamist põllumajanduses).

NSV Liidu Ministrite Nõukogu 26. veebruari 1964. a. määrusega⁵ laiendati tunduvalt töötavate vanaduspensionäride ringi, kellele hakati pensioni välja maksuma soodustatud tingimustel. Kõige soodsamad tingimused kehtestati eakatele töötajatele pensioni väljamaksmisel rahvamajandusharudes, kus kaadrivajadus oli kõige teravam. Vastavalt kaadriga kindlustatuse vajalikkusele hakati töötavatele pensionäridele välja maksuma 50, 75 või 100 % neile määratud pensionist.⁶ Kuigi soodustatud korras pensioni väljamakamine ei hõlmanud mitte kõiki töötavaid pensionäre, tõi see endaga kaasa rahvamajanduses töötava pensioniealise elanikkonna osatähtsuse edasise tõusu.

31. detsembril 1969. a. võttis NSV Liidu Ministrite Nõukogu vastu määruse "Töövõimeliste vanaduspensionäride materiaalse huvitatuse edasise suurendamise abinõude kohta töötamise jätkamiseks pärast pensioni määramist".⁷

Selle määrusega laiendati veelgi töötavate pensionäride ringi, kellele pension makstakse välja soodustatud tingimustel, kasutades sel teel materiaalse huvitatuse printsiibi järjest ulatuslikumat rakendamist vanaduspensionäride kaasa-tõmbamisel ühiskondlikku tootmisse. NSV Liidu Ministrite Nõukogu 31. detsembri 1969. a. määrusega ettenähtud riiklike vanaduspensionide väljamaksmise kord kehtestati aastateks 1970-1975. Kuid 1975. a. lõpul pikendati selle kehtivust 1976.

⁵ ЦП СССР 1964, № 3, ст. 17.

⁶ Eesti NSV Ministrite Nõukogu 18. märtsi 1964. a. määrus "Pensionäride materiaalse huvitatuse tõstmise kohta tootmises töötamiseks". - ENSV MKK, 1964, nr. 11, art. 41.

⁷ ЦП СССР 1970, № 2, ст. 13; vt. ka Eesti NSV Ministrite Nõukogu 26. jaanuari 1970. a. määrus "Töövõimeliste vanaduspensionäride materiaalse huvi edasise suurendamise abinõude kohta töötamise jätkamiseks pärast pensioni määramist". - ENSV ÜVT 1970, nr. 5, art. 39.

aastaks⁸, 1976. a. lõpul 1977. aastaks⁹ ja 1977. a. lõpul 1978. aastaks.¹⁰

Nagu eespool öeldud, vähenes töötavate vanaduspensionäride arv pärast uue pensioniseaduse kehtestamist kirjanduses toodud andmete kohaselt 1956. aastale järgneva 5 aasta jooksul kuuekordselt, aga mõningates tootmisloikudes isegi üheksakordselt.¹¹

Partei ja valitsuse poolt tarvitusele võetud abinõude tulemusena hakkas alates kuuekümmendatest aastatest töötavate pensionäride arv kiiresti kasvama. Ainuüksi viimase kümne aasta jooksul on nende arv enam kui kahekordistunud.

Soodsate töötingimuste loomisega ja mitmesuguste stiimulite efektiivse rakendamisega on osutunud võimalikuks töötavate vanaduspensionäride osatähtsuse tõstmine ühiskondlikus tootmises ja teenindussfääris ka Eesti NSV-s.

Eesti NSV Sotsiaalkindlustuse Ministeeriumi andmetel oli vanaduspensionäride arv 1975. a. üle kolme korra suurem kui 1960. a. Nende osavõtt ühiskondlikust tootmisest ja elanikkonna teenindamisest on eriti aktiveerunud alates 1973. aastast seoses abinõude rakendamisega, mis nähti ette vastavalt NSV Liidu Ministrite Nõukogu 14. septembri 1973. a. määrusele¹² ja Eesti NSV Ministrite Nõukogu 6. novembri 1973. a. määrusega "Vanaduspensionäride ja invaliidide tööjõu rahvamajanduses kasutamise edasise parandamise abinõude ja sellega seoses täiendavate soodustuste andmise kohta".¹³

Selle määrusega tehti Eesti NSV ministeeriumidele ja keskasutustele ülesandeks rakendada täiendavaid abinõusid töövõimeliste vanaduspensionäride, invaliidide ja koduses

⁸ NSV Liidu Ministrite Nõukogu 15. septembri 1975. a. määrus. - СП СССР 1975, № 20, ст. 134.

⁹ NSV Liidu Ministrite Nõukogu 20. detsembri 1976. a. määrus. - СП СССР 1977, № 3, ст. 18. vt. ka Eesti NSV Ministrite Nõukogu 29. detsembri 1976. a. määrus. - ENSV ÜVT 1977, nr. 2, art. 33.

¹⁰ NSV Liidu Ministrite Nõukogu 9. detsembri 1977. a. määrus; vt. ka Eesti NSV Ministrite Nõukogu 19. detsembri 1977. a. määrus. - ENSV ÜVT 1977, nr. 51, art. 654.

¹¹ Vt. В. А. А ч а р к а н, А. Г. С о л о в ь е в. Работавшие пенсионеры. М., 1974, с. 26.

¹² СП СССР 1973, № 21, ст. 116.

¹³ ENSV ÜVT 1973, nr. 52, art. 453.

majapidamises töötavate isikute ulatuslikumaks kaasatõmbamiseks tööle ettevõtetesse, kus nad varem töötasid, rahvatarbekaupade tootmisega seotud ettevõtetesse, samuti kaubandusse ja teenindusse ning ettevõtetesse, kus vanaduspensionäridele ja invaliididele on töötamiseks loodud spetsialiseeritud tsehhid ning jaoskonnad.

Eesti NSV Kohaliku Tööstuse Ministeeriumile tehti ülesandeks laiendada rahvakunstimeistrite koondise "Uku" ja rahvatööstusettevõtte "Kodu" tsehhe ning jaoskondi, pöörates erilist tähelepanu nende ettevõtete tegevuse arendamisele rajoonides ja linnades, kus on rohkem mittetöötavaid töövõimelisi vanaduspensionäre ja invaliide. Seejuures kohustati ministeeriumi ulatuslikumalt kasutama töövõimeliste vanaduspensionäride ja invaliidide ühiskondlikku tootmisse kaasatõmbamiseks nende rakendamist mittetäieliku tööpäeva või töönädalaga ning lepingu alusel tööle värbamist kodus töötajatena.

Eesti NSV Ministrite Nõukogu poolt seatud ülesannete täitmiseks oli 6. novembri 1973. a. määrusega ette nähtud ka mitmesugused organisatoorseid laadi abinõud. Eesti NSV Ministrite Nõukogu Riiklikule Tööjõuressursside Kasutamise Komiteele¹⁴ tehti ülesandeks ühiskondlikus tootmises rakendama, kuid tööle asuda soovivate töövõimeliste vanaduspensionäride ja invaliidide ning teiste isikute koosseisu uurimine ja nende kohta arvestuse pidamine, elanikkonna informeerimine tööjõu vajadusest ettevõtetes ja organisatsioonides, sealhulgas ka elanike informeerimine tööle asumise võimalustest mittetäieliku tööajaga.

Et komitee saaks temale pandud ülesannet täita, selleks kohustati ettevõtete ja organisatsioonide juhatajaid talle teatama vabadest töö- ja ametikohtadest, kus võiks rakendada töövõimelisi vanaduspensionäre ja invaliide. Viimaste kohta peavad arvestust ka sotsiaalkindlustuse organid.

Eesti NSV Ministrite Nõukogu 6. novembri 1973. a. määrusega kavandatud abinõude rakendamise tulemusena suurenes vabariigis tunduvalt vanaduspensionäride rakendatus. Eesti

¹⁴ Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi 6. septembri 1976. a. seadlusega reorganiseeriti Eesti NSV Ministrite Nõukogu Riiklikuks Töö Komiteeks. - ENSV ÜVT 1976, nr. 36, art. 338.

NSV Sotsiaalkindlustuse Ministeeriumi 1975. a. andmete järgi töötas Eesti NSV-s kõigist vanaduspensionäridest aasta lõpul 29,4 %. Seejuures töötavate pensionäride protsent vanaduspensionäride arvust on linnades kõrgem kui maal.

1975. a. andmete järgi töötas meil linnades 32,1 % pensionäridest, maal 26,4 %. Kuigi linnades töötavate pensionäride protsent on suhteliselt kõrge, võib siingi täheldada küllalt suuri erinevusi rakendatuse astmes.

Kõige kõrgem oli pensionäride rakendatuse protsent Sillamäel (38,4) ja Kohtla-Järvel (36,8). Üle 31 on rakendatuse protsent ka Tallinnas ja Tartus. Erandina moodustab see aga Narva linnas ainult 25 % vanaduspensionäride üldarvust.

1975. a. andmete järgi töötas kõigist vanaduspensionäridest maal ainult 26,4 %. Seejuures kõige kõrgem oli pensionäride rakendatuse protsent Haapsalu rajoonis, kus töötamist jätkas 35,2 % kõigist pensionikka jõudnud töötajatest; kõige madalam aga Kohtla-Järve rajoonis, kus töötamist jätkas ainult 17,7 % vanaduspensionäridest. Madalat rakendatuse protsenti Kohtla-Järve rajoonis võib nähtavasti seletada eelkõige sellega, et selles rajoonis elavatel vanaduspensionäridel on avarad võimalused tööle asumiseks Kohtla-Järve linnas, mis on teatavasti väga mitmekülgsest arenenud tööstuskeskus.

On huvitav märkida, et vanaduspensionäridest, kes said pensioni soodustatud tingimustel (nimekirjade nr. 1 ja 2 järgi), jätkas 1975. a. töötamist 48,6 %; neist pensionäridest, kes said pensioni üldistel alustel, jätkas töötamist ainult 28 %. Nähtavasti on see seletatav selkõige asjaoluga, et soodustatud tingimustel saavad vanaduspensionäri töötajad, kes töötavad sellistes tootmisloikudes ja töötingimustes, kus alati on nõudmine töökäte järgi suurem kui pakumine ja kus eriti hinnatakse kvalifitseeritud ja suurte kogemustega töötajaid. Arvestada tuleb ka seda, et soodustatud tingimustega pensionilisel kindlustamisel tekib õigus pensionile tunduvalt varem kui neil, kes saavad vanaduspensionäri üldalustel.

Andmetest nähtub, et vanaduspensionärid jätkavad töötamist kõige arvukamalt just vahetult pärast pensioni määramist. 1975. a. pensionikka jõudnud töötajatest jätkas töötamist 60,4 % (samal ajal vanaduspensionäridest üldse töö-

tas ainult 29,4 %). Seejuures tuleb märkida, et eriti kõrge on nende vanaduspensionäride rakendatuse protsent, kes saavad pensiooni soodustatud tingimustel. 1975. a. jätkas neist töötamist 73,6 % (samal ajal nendest, kellele pension määrati üldistel alustel, jätkasid töötamist 58,6 %).

Pensionäride rakendatus, kes pärast pensiooni määramist on töötanud alla viie aasta, on tunduvalt kõrgem kui nende rakendatus, kee on pärast pensiooni määramist töötanud üle viie aasta. 1975. a. Eesti NSV-s töötanud vanaduspensionäridest oli töötanud pärast pensiooni määramist alla viie aasta 46,7 %, üle viie aasta aga 22,1 %.

Kirjanduses avaldatud andmete järgi oli 1971. a. vanaduspensionäride tööine rakendatus esimese viie aasta jooksul pärast pensiooniikka jõudmist kogu NSV Liidu ulatuses meestel 45 ja naistel 20 %.¹⁵

2. Vanaduspensionäride töölerakendamist mõjutavatest teguritest

Vanaduspensionäride töölerakendamist mõjutavad väga mitmesugused tegurid.

Kõigepealt sõltub pensioniealiste tööise tegevuse jätkamine ühiskondlikus tootmisprotsessis selleks vajalike võimaluste loomisest. On vähe sellest, et rahvamajanduses vajatakse üha rohkem töökäsi, vaid vaja on luua ka tingimused täiendavate tööjõuresursside ratsionaalseks kasutamiseks nii ühiskondlikus tootmises kui ka elanikkonna teenindamise sfääris. Vaatamata partei ja valitsuse poolt korduvalt seatud ülesannetele ei ole meie ettevõtted ja organisatsioonid kaugeltki veel kõiki võimalusi ära kasutanud pensiooniikka jõudnud, kuid töövõime säilitanud töötajatele edasitöötamiseks vajalike võimaluste ja tingimuste loomisel.

Ettevõtete ja organisatsioonide juhtivad töötajad on sageli arvamusel, et vanaduspensionäride tööviljakus võib jääda madalamaks ettevõttes või organisatsioonis saavutatud keskmise tööviljakuse tasemest, et pensioniealised haigestuvad sageli, et nende tööjõu rakendamisega on kohati seo-

¹⁵ Г. П. Сергеева, Л. С. Чиждова. Эффективнее использовать трудовые ресурсы. М., 1971, с. 43.

tud mitmesugused täiendavad kulutused töötamiskohtade vastavaks ümberseadistamiseks, aga ka nende materiaalse abistamise, neile toetuste maksmise, sanatooriumi- ja puhkekodu-tuusikute muretsemisega.

Sellised arvamused on siiski ekslikud. Pensioniealiste rakendamine võib endastmõistetavalt kõne alla tulla üksnes siis, kui nad raviasutuse otsuse kohaselt võivad vastaval tegevusalal töötada. Vähenenud töövõimega töötajaid tuleb rakendada ainult sel juhul, kui neile on võimalik anda nende tervislikule seisundile vastavat tööd.

Nagu kogemused näitavad, on töötavate vanaduspensionäride töövõime osutunud sageli kõrgemaks ülejäänud töötajate töövõimele ja seda eelkõige nende kõrgema kvalifikatsiooni, nende suuremate oskuste ja töövõime tõttu.

Ettevõtetes ja organisatsioonides kasutatakse neid sageli juhendajatena ning noore tööliiskaadri kasvatajatena ja väljaõpetajatena.

On muidugi õige, et eakamad inimesed väsivad kiiremini. Kuid ettevõtetes ja organisatsioonides on alati võimalik tööd korraldada nõnda, et mida eakam on tööline, seda lühem oleks tema töötamise aeg. Seadusandlusega on ette nähtud vanaduspensionäride rakendamise võimalus mittetäieliku tööajaga. Pensionärid kasutaksid seda võimalust sageli väga meelega, kuid tavaliselt ei vaevu ettevõtte või organisatsiooni juhtkond tootmist ümber korraldama nõnda, et oleks võimalik töötada mittetäieliku tööajaga. Seega administratsioonil on alati võimalik tööd organiseerida selliselt, et ka pensioniikka jõudnud tööline võiks töötada väga viljakalt.

Kogemused on näidanud, et ei ole õige ka arvamus, nagu haigestuksid pensioniikka jõudnud töötajad sagedamini kui nooremad. Raviasutuste andmeil on asi vastupidine, sest töötaja tervise eest hoolitsemise ja profülaktikaga on saavutatud, et vanaduspensionäride ajutise töövõime vähenemise päevade arv on keskmiselt madalam ülejäänud töötajate ajutise töövõime vähenemise päevade keskmisest.

Kahtlemata on vanaduspensionäride rakendamisega seotud mõningad lisakohustused neile töötamiskohtade vastava seadeldamisega ning neile tasuta sanatooriumi- ja puhkekodutuusikute võimaldamisega. Kuid juba sellega, et nad võtavad osa ühiskonnakasulikust tööst ka pensioniikka jõudes, on nad oma

panusega täielikult õigustanud nende töölerakendamisega seotud kulutusi.

Ei tule unustada, et pensionikka jõudnud töötajad on tavaliselt väga kohusetundlikud ja distsiplineeritud. Nagu kogemused näitavad, ei pane need töötajad peaaegu kunagi toime tööluuse ega riku oma töökohustusi. Psühholoogiliselt on see täiesti mõistetav. Objektiivselt mõjub nende eeskuju aga kasvatavalt ja distsiplineerivalt eriti noorele töölis-kaadrile.

Pensionikka jõudnud töötajad eelistavad tavaliselt ilmama puhkepausi tegemata jätkata tööd samas ettevõttes, asutuses või organisatsioonis, kus nad töötasid kuni pensioni määramiseni. Kuid alati ei osutu see võimalikuks. Seoses vanadusest tingitud töövõime vähenemisega lahkuvad pensionärid tavaliselt töödelt, mis on seotud suure füüsilise või psüühilise pingutusega või kiiresti areneva tehnika käsitlemisega. Seoses pensionile minekuga vahetavad töötajad sageli töökohta ka juhtudel, kui neil avaneb võimalus asuda tööle ettevõttesse, asutusse või organisatsiooni, kus on soodsamad ja nende tervislikule seisundile sobivamad töötingimused.

Vanaduspensionärid vahetavad oma töökohti veel selleks, et asuda tööle võimalikult lähemale oma elukohale.

Praktikas on välja kujunenud, et pensioniealised töötajad jätkavad töötamist rahvamajandusharudes, kus tööoperatsioonide sooritamine ei ole seotud kollektiivse tööritmiga, vaid oleneb põhiliselt töötaja enda suutlikkusest. Sellise tööga on võimalik vanaduspensionäre kindlustada eelkõige elamu-kommunaalmajanduse ning elanikkonna olmelise teenindamise ettevõtetes ja organisatsioonides, samuti kaubanduse, ühiskondliku toitlustamise, varumise ning materiaal-tehnilise varustamise ettevõtetes.

Ulatuslikult on pensioniealised töötajad leidnud rakendamist ka tervishoiuasutustes, riiklike ning kooperatiivsete ja ühiskondlike organisatsioonide juhtimisaparaadis. Küllalt kõrge on pensioniealiste töötajate osatähtsus ka õppe- ja teadusliku uurimistöö asutustes.

Kõige vähem töötab pensioniealisi aga ehituses ja tööstuses, välja arvatud kohaliku tööstuse ettevõtted. Väga harva jätkavad vanaduspensionärid töötamist raudtee- ja auto-transpordis.

Andmete kohaselt jätkavad kõige kauem töötamist arstid, kõige varem lõpetavad pensioniikka jõudnud töötajad oma tööise tegevuse tekstiilitööstuses, mis peegeldub vastavates tööstuskeskustes ka pensionäride rakendatust iseloomustavates andmetes. Näiteks 1975. a. oli Eesti NSV linnades vanaduspensionäridest rakendatud tööle keskmiselt 32 %, sealhulgas aga Narva linnas ainult 25 %. Seletatav on see asjaoluga, et Narva on vabariigi üks suuremaid tekstiilitööstuse keskusi, selles tööstusharus pensioniikka jõudnud töötajad lõpetavad tavaliselt aga peatselt oma tööise tegevuse ja lähevad üle väljateenitud puhkusele.

Pensioniikka jõudnud töötajate osavõtt ühiskonnakasulikust tööst oleneb ka töötaja soost ja tema perekondlikust seisundist.

Eesti NSV-s 1975. a. vanaduspensionäride rakendatust iseloomustavatest andmetest nähtub, et pensioniikka jõudnud naised jätkavad töötamist arvuliselt isegi rohkem kui mehed. Üle 55 aastastest naistest töötab kuni 59-nda eluaastani 47,6 % vanaduspensionäride üldarvust. Samal ajal 60-ndast kuni 64-nda eluaastani töötavate meeste arv ulatub vaid 45,6 protsendini.

On täheldatud, et pensioniikka jõudnud töötajate osavõtt ühiskondlikust tootmisest oleneb ka nende perekondlikust seisundist ja perekonnaliikmete arvust. Võib öelda, et mida väiksem on perekond, seda kiiremini pärast pensioniikka jõudmist jäävad selle perekonna liikmed pensionile. Eriti täheldatakse seda lasteta perekondade puhul.¹⁶

Hoopis teisiti on see perekondades, kus on ülalpeetavaid, eriti lasterikastes perekondades. Sellistes perekondades jätkab reeglina töötamist pärast pensioniikka jõudmist mees, kuna naised tavaliselt lahkuvad töölt, et tegelda koduse majapidamisega ning laste ja abivajavate perekonnaliikmete eest hoolitsemisega.¹⁷

¹⁶ В. А. Ачаркан, А. Г. Соловьев. Работавшие пенсионеры. М., 1975, с. 10-11.

¹⁷ Invaliidide töölerakendamise ja neile ettenähtud soodustuste kohta vt. A. V ä n i k v e r . Soodustused pensionäridele ja invaliididele. Tln., 1973, lk. 15 jj.

3. Vanaduspensionäride ja invaliidide tööle rakendamise organisatsioonilised vormid

Enamik pensioniikka jõudnud töötajatest ja invaliididest jätkab töötamist oma senisel töötamiskohal või sama ettevõtte, asutuse või organisatsiooni mõnes teises tsehhis või osakonnas. Jäädes senisele töötamiskohale, jätkavad nad töötamist oma kutsealal, kuid võimalust mööda mõnevõrra kergendatud töötingimustes. Ainult sel juhul, kui senise töö jätkamine ei ole võimalik, võib tulla kõne alla nii eakate kui ka invaliidistunud töötajate ümberkvalifitseerimine ja üleviimine teisele tööle (vt. ENSV Töök § 163).

Tavaliselt on ettevõtetes ja organisatsioonides töötavate vanaduspensionäride osakaal tunduvalt suurem kui töötavate invaliidide osa, kuid vähenenud töövõimega isikute jaoks spetsiaalselt kohandatud tsehhides ning jaoskondades paigutatakse tööle eelkõige invaliidistunud töötajaid.

Vastavalt Eesti NSV Ministrite Nõukogu 28. septembri 1977. a. määrusega kinnitatud "Invaliidide ja vanaduspensionäride eritsehhi (-jaoskonna) ajutisele põhimäärusele" (p. 2) peab eritsehhide (jaoskondade) ehitamine või selleks olemasolevate ruumide kohandamine toimuma kooskõlastatult riikliku sanitaarjärelevalve organitega.¹⁸

Invaliidide ja vanaduspensionäride tööhõive laiendamiseks materiaalses tootmises ja teeninduses kasutatakse järjest suuremas ulatuses kodustöötamist. Kogemustest nähtub, et kodustöötamine on pensionäride ja invaliidide tootmistööle kaasatõmbamise üks perspektiivikamaid vorme, mis võimaldab suurendada ettevõtete tootmismahu ja sortimenti ilma oluliste kapitaalmahutusteta. Kodus töötamine on laialt levinud tootmisharudes, kus kasutatakse põhiliselt käsitsitööd, konstruktsioonilt ning käsitlemise poolest lihtsaid seadmeid ja töövahendeid.

Kodus töötajad on isikud, kes töötlevad oma kodus ettevõtte poolt neile väljaantud materjale ja annavad valmistoodangu üle sellele ettevõttele. Nende suhtes kehtivad tööseadusandluse sätted nende töötingimustest tulenevate eranditega.

¹⁸ ENSV ÜVT 1977, nr. 43, art. 522.

Eesti NSV-s on organiseeritud kaks kodus töötamisele rajatud eriettevõtet - "Uku" ja "Kodu". Nende isikuline koosseis koosneb põhiliselt pensionäridest ("Ukus" üle poole ja "Kodus" üle kolmandiku koosseisust).

Kodus töötamise erivormiks on elanikkonna teenindavate ettevõtetega sõlmitud lepingu alusel elanikkonnale mitmesuguste teenuste osutamine (näiteks riiete ja jalatsite remont jms.). Seejuures teenuseid võidakse osutada töökodades, ateljeedes, paviljonides, enda või tellija kodus jne.

Võidakse kasutada ka sellist kodus töötamise vormi, kus töötaja ei ole seotud ühegi ettevõttega. Neil juhtudel töötaja valmistab tooteid turu jaoks või konkreetse tellimuse alusel.¹⁹

Reeglina on vanaduspensionäride ja invaliidide tööviljakus tavalistes tööttingimustes mõnevõrra madalam täistööajaga töötavate tööliste ja teenistujate tööviljakusest. Seetõttu ettevõtte või organisatsiooni juhtkond eelistab töölevõtmisel isikuid, kes ei vaja erilisi tööttingimusi. Kuid viimasel ajal on olukord ka selles osas muutunud. On kehtestatud mitmesuguseid soodustusi ettevõtetele ja organisatsioonidele, kus kasutatakse vanaduspensionäride ja invaliidide tööd selle mitmesugustes vormides.

Eriti ulatuslikke soodustusi on tehtud ettevõtetele (tootmiskoondistele), tsehhidele ja jaoskondadele, mis on loodud selleks, et luua soodsad tingimused vanaduspensionäride ja invaliidide ühiskondlikku tootmisprotsessi kaasatõmbamiseks.

Eesti NSV Ministrite Nõukogu 6. novembri 1973. a. määruses "Vanaduspensionäride ja invaliidide tööjõu rahvamajanduses kasutamise edasise parandamise abinõude ja sellega seoses täiendavate soodustuste andmise kohta" on öeldud, et vanaduspensionäride ja invaliidide tööjõu kasutamiseks ettenähtud ettevõtted (tootmiskoondised), tsehhid ja jaoskonnad (välja arvatud teenindusettevõtted), olenemata nende ettevõtete, tsehhide ja jaoskondade ametkondlikust alluvusest, võivad suunata tootmise laiendamiseks ja täiustamiseks, töötajate materiaalseks ergutamiseks ning sotsiaal-kultuuriliste ja elamistingimuste parandamiseks kasumist - 50 %, kui vane-

¹⁹ В. А. А ч а р к а н, А. Г. С о л о в ь е в. Работавшие пенсионеры. М., 1975, с. 35.

duspensionäre ja invaliide on vähemalt 50 % töötajate üldarvust; 35 %, kui neid on 30 - 50 % töötajate üldarvust; 25 %, kui neid on vähem kui 30 % töötajate üldarvust.²⁰

Vastavate ettevõtete (tootmiskoondiste) käsutusse jääv kasum suunatakse uute ettevõtete (tootmiskoondiste), tsehhide ja jaoskondade ehitamiseks ning tegutsevate rekonstrueerimiseks ja laiendamiseks üle kapitaalmahutuste plaani; kaadri ettevalmistamiseks ja ümberkvalifitseerimiseks; elamu-, kultuuri- ja olmeehituseks kuni 15 % kasutamist ning majandusliku stimuleerimise fondide moodustamiseks.

Ettevõtetele (tootmiskoondistele), kes kasutavad peamiselt vanaduspensionäride ja invaliidide tööjõudu, on plaaniliste ja aruandlusnäitajate (tootmismaht, tööviljakus ja muud) kehtestamise kord kindlaks määratud sellise arvestusega, et need ettevõtted (tootmiskoondised) oleksid majanduslikult huvitatud nimetatud isikute tööjõu ulatuslikumast kasutamisest.

Eesti NSV ministeeriumidele ja keskasutustele, kelle alluvuses on vanaduspensionäride ja invaliidide tööjõu kasutamiseks ettenähtud ettevõtteid (tootmiskoondisi), on antud õigus kooskõlastatult nende ettevõtetega (tootmiskoondistega) vajaduse korral ümber jaotada vabu vahendeid, mis on jäetud ettevõtte (tootmiskoondise) käsutusse, kasutades neid summaks ainult vanaduspensionäride ja invaliidide tööjõudu kasutavate uute ettevõtete, tsehhide ja jaoskondade ehitamiseks ning tegutsevate rekonstrueerimiseks ja laiendamiseks.²¹

Eesti NSV ministeeriumidele ja keskasutustele ning linnade ja rajoonide täitevkomiteedele on pandud kohustus tagada vanaduspensionäride ja invaliidide tööjõu kasutamiseks ettenähtud ettevõtete (tootmiskoondiste), tsehhide ja jaoskondade ehitamiseks, tegutsevate rekonstrueerimiseks ning laiendamiseks määratud vahendite täielik kasutamine ja nende tööde materiaal-tehniline varustamine.²²

Eesti NSV-s on kohaliku Tööstuse Ministeeriumile tehtud ülesandeks laiendada rahvakunstimeistrite koondise "Uku" ja rahvatöõndusettevõtte "Kodu" tsehhe ning jaoskondi, pöörates erilist tähelepanu nende ettevõtete tegevuse arendamisele

²⁰ ENSV ÜVT 1973, nr. 52, art. 453.

²¹ ENSV Ministrite Nõukogu 6. novembri 1973. a. määrus, p. 6.

²² Sealsamas, p. 7.

rajoonides ja linnades, kus on rohkem mittetöötavaid töövõimelisi vanaduspensionäre ja invaliide.

4. Töötavate vanaduspensionäride ja invaliidide töörežiim

Vanaduspensionäride ja invaliidide võime võtta osa tööprotsessist sõltub väga olulisel määral töötingimustest. Et vanema vanusegrupi töötajad võiksid töötada efektiivselt ja kestvalt, on töö organiseerimisel tarvis arvestada nende vanusest tulenevaid iseärasusi.²³ Seoses vanusega töövõimelise töötaja kvalifikatsioon ei lange, kuid arvestades, et nad väsivad kiiremini, on vaja mõnevõrra piirata nende töömahtu ja kehtestada nende eale vastav tööritm.

Tavaliselt on nende suhtes kõige sobivam kohaldada normaalsest tööajast lühemat tööaega. Sel eesmärgil on osutunud otstarbekohaseks nende töötamine mittetäieliku tööajaga. ENSV TööK § 56 kohaselt on invaliidide rakendamine ületunnitööle, tööle puhkepäevadel või öösel keelatud. See on lubatud ainult nende nõusolekul ja tingimusel, kui see pole arsti otsusega talle vastunäidustatud.

Mittetäieliku tööajaga töötajate rakendamine võimaldab ettevõttel kiiresti luua reserve kaadri komplekteerimisel tekkinud ajutiste raskuste ületamiseks. Eriline tähtsus on mittetäieliku tööajaga töötamisel mittetootvates, eelkõige teenindavates ettevõtetes, kuna see võimaldab elanikkonda teenindada normaalselt ka tipptundidel.²⁴

Eriline töörežiim on ette nähtud invaliididele ja vanaduspensionäridele, kes töötavad eritsehides ja -jaoskondades.

Põhimääruse kohaselt eritsehides ja -jaoskondades töötavate I ja II grupi invaliidide tööpäeva pikkus on kuus tundi (36 tundi nädalas), kui arstliku tööekspertiisi komisjoni töösoovitusega ei ole ette nähtud lühemat tööaega. Kol-

²³ В. А. А ч а р к а н , А. Г. С о л о в ь е в . Работание пенсионеры. М., 1975, с. 49.

²⁴

В. А ч а р к а н . Стимулирование занятости пенсионеров по старости. - "Социалистический труд" 1972, № 4 с.139.

manda grupi invaliidide tööpäeva (töönädala) pikkus määratakse kindlaks ATEK-i töösoovituses.²⁵

Eritsehhides (-jaoskondades) 6-tunnise tööpäevaga töötavatele invaliididele on kehtestatud töö- ja puhkeaeg, mille kohaselt tuleb neile anda 1-tunnine vaheaeg pärast 3-tunnist töötamist, aga peale selle veel kaks 15-minutilist vaheaega - esimene 1,5-tunnise ja teine 4,5-tunnise töötamise järel.

Vajaduse korral võidakse töötavatele invaliididele ja vanaduspensionäriledele kohaldada ka teistsugust tööaja režiimi. Seejuures ettepanekud puhkevaheaegade pikkuse kohta esitab tervishoiupunkt ja kinnitab administratsioon kooskõlastatult ametiühingu vabriku-, tehase- või kohaliku komiteega.

Eritsehhides (-jaoskondades) põhimäärusega ettenähtud puhkevaheaegade liitmine ei ole lubatud.

I ja II grupi invaliidide võib nendes tsehhides ja jaoskondades tööle rakendada ainult päevases vahetuses, III grupi invaliidide ka öhtuses vahetuses, kui see ei ole vastuolus ATEK-i töösoovitusega.

Töötavatele invaliididele ja vanaduspensionäriledele on seadusandlusega ette nähtud soodustusi ka iga-aastase puhkuse ja palgata lisapuhkuse andmisel. Eritsehhides (-jaoskondades) töötavatele I ja II grupi invaliididele võimaldatakse iga-aastane puhkus kestusega 24 tööpäeva, III grupi invaliididele 18 tööpäeva (põhimäärus p. 14).

Eesti NSV Ministrite Nõukogu 6. novembri 1973. a. määruse kohaselt (p. 9) antakse ka kodus töötavatele I ja II grupi invaliididele iga-aastast puhkust 18 tööpäeva.

Ettevõtetes (tootmiskoondistes), tsehhides ja jaoskondades, mis on ette nähtud invaliidide ja vanaduspensionärilede tööjõu kasutamiseks, võidakse vanaduspensionäriledele ning I ja II grupi invaliididele anda nende soovil palgata puhkust kestusega kuni 2 kuud.

Ettevõtete ja organisatsioonide juhtidele on antud õigus kooskõlastatult ametiühingukomiteedega:

²⁵ Eesti NSV Ministrite Nõukogu 28. septembri 1977. a. määrusega kinnitatud "Invaliidide ja vanaduspensionärilede eritsehhi (-jaoskonna) ajutine põhimäärus", p. 10. - ENSV ÜVT 1977, nr. 43, art. 522.

a) vähendada seoses töövõime langusega III grupi invaliididel ja vanaduspensionäridel, kes töötavad ettevõtetes (tootmiskoondistes), tehkhides ja jaoskondades, mis on ette nähtud nende isikute tööjõu kasutamiseks, töönorme mitte rohkem kui 10 %, I ja II grupi invaliididel aga 20 %;

b) kehtestada kodus töötavate III grupi invaliidide töönormid ja -hinded samal tasemel, mis on ette nähtud tehhis töötavatele III grupi invaliididele;

c) tasustada kodus töötavate I ja II grupi invaliidide tööd tehhis töötavate I ja II grupi invaliididele kehtestatud hinnete kohaselt.²⁶

5. Töötavate vanaduspensionäride ja invaliidide õiguslik seisund

Töötavate vanaduspensionäride ja invaliidide õigusliku seisundit iseloomustab nende töösuhetest tulenevate õiguste ja kohustuste teostamist tagavate õiguslike garantiide tugevdamine.

Töösuhete lõpetamine seoses töötaja pensionile minekuga või invaliidistumisega, tagasipöördumine tööle endisesse või uude ettevõttesse või organisatsiooni, elukutse vahetamine ja seoses sellega tema ümberkvalifitseerimine on seotud mõningate iseärasustega.

NSV Liidu uue konstitutsiooni järgi on igal Nõukogude kodanikul õigus tööle. Selle õiguse realiseerimine ei ole seatud sõltuvusse töötaja vanusest või tema tervislikust seisundist. Igal pensionäril ja igal invaliidil on õigus saada tööd vastavalt kutsealale, oma võimetele ja kvalifikatsioonile, arvestades tema enda ja ühiskonna huve (NSV Liidu konstitutsiooni § 40).

Nõukogude ühiskonnas kehtib kohustus töötada, kuid mitte kõigi, vaid ainult töövõimeliste kodanike suhtes. Seega vanaduspensionäridel ja invaliididel on õigus saada garanteeritud tööd, kuid nad ei ole kohustatud töötama.

Tööseadusandluse eeskirjad, mis reguleerivad tööliste ja teenistujate töölevõtmise, teisele tööle üleviimise ning

²⁶ ENSV ÜVT 1973, nr. 52, art. 453, p. 5.

töölepingu lõpetamise korda, laienevad ka vanaduspensionäridele ja invaliididele.

Seega on ka nende suhtes keelatud töölevõtmisest põhjendamatu äraütlemine. Ükski ettevõtte, asutus või organisatsiooni juht ei tohi kedagi jätta tööle võtmata ainult seepärast, et ta on pensionär. Invaliidide töölevõtmisel on administratsioon kohustatud arvestama ATEK-i töösoovitusi.

ENSV TööK § 27 kohaselt võib administratsioon nõuda töötajalt tööd, mille tegemiseks ta tööle oli võetud. Üleviimine teisele tööle on üldjuhul lubatud ainult töötaja nõusolekul.

Eritsehhi (-jaoskonna) ajutise põhimääruse kohaselt võib invaliidi üleviimine teisele tööle administratsiooni algatusel toimuda kooskõlastatult tervishoiupunkti ja ametiühingu vabriku-, tehase- või kohaliku komiteega või ATEK-i ettekirjutusel (p. 16).

ENSV TööK § 163 järgi on ettevõtte, asutuse või organisatsiooni administratsioon vastavalt arsti otsusele kohustatud tööliste või teenistuja tema nõusolekul üle viima kergemale tööle kas ajutiselt või määramata ajaks. See kehtib nii invaliidide kui ka vanaduspensionäride kohta. Seejuures invaliidid viiakse üle ATEK-i otsuse alusel, vanaduspensionärid aga AKK otsuse alusel.

Eespool nimetatud juhtudel kooskõlastatakse üleviimine ametiühingu vabriku-, tehase- või kohaliku komiteega ning vormistatakse administratsiooni käskkirjaga. Kui tuberkuloosi või kutsehaiguse haigestunud töötajale tasutakse vähem, kui senisel töö- või ametikohal, siis makstakse haigustootust haiguslehe alusel kogu teisel tööl oleku aja eest, kuid mitte kauem kui 2 kuud arvestusega, et see koos uuel tööl saadava palgaga ei ületaks keskmist palka tema endisel tööl (ENSV TööK § 164 lg. 2).

Tööliste ja teenistujatele, kes on ajutiselt üle viidud vähemtasutavale tööle töövigastuse või tööga seonduva muu tervisekahjustuse tõttu, makstakse endise palga ja uuel töökohal saadava palga vahe kuni töövõime püsiva kaotuse või invaliidsuse kindlakstegemiseni (ENSV TööK § 164, lg. 3).

Vanaduspensioni määramine ei või olla töötaja vallandamise aluseks. Pensionäridega töösuhte lõpetamine toimub samasugustel alustel nagu teiste tööliste ja teenistujate-

ga. Administratsioon võib peale muude põhjuste lõpetada töötajaga töölepingu ka juhul, kui tööline või teenistuja osutub mittevastavaks oma ametikohale või tehtavale tööle tervisliku seisundi tõttu (ENSV TööK § 37 p. 2).

Eriolukord on kujunenud invaliidide vallandamisel TööK § 37 p. 2 alusel. Kolmas invaliidsusgrupp omistatakse koos vastava töösoovitusega. Teine invaliidsusgrupp omistatakse isikutele, kes on kaotanud täielikult oma töövõime, mistõttu neile tavaliselt ei anta ka töösoovitusi. Seega II invaliidsusgrupi omistamine võib olla töötaja vallandamise aluseks, kui töötaja oma tervisliku seisundi tõttu ei suuda enam nõutaval viisil oma töökohustusi täita. Sellistel juhtudel ei ole võimalik ka töötaja üleviimine teisele tööle.

I invaliidsusgrupp omistatakse isikule, kes täielikult on kaotanud töövõime ja vajavad pidevat hooldamist. Nende töölerakendamine, samuti ka II grupi invaliidide töötamine on võimalik selleks spetsiaalselt loodud tingimustes.

Administratsioon ei või töötajat vallandada ajutise töövõimetuse ajal, välja arvatud juhud, kui ajutine töövõimetus on kestnud üle nelja kuu või kui NSV Liidu seadusandlusega ei ole kehtestatud töö- või ametikoha säilitamise pikemat tähtaega. Kui töövõimekaotus on seotud töövigastuse või kutsahaigusega, siis tuleb töö- või ametikoht säilitada töövõime taastumiseni või invaliidsuse kindlaksmääramiseni (ENSV TööK § 37 p. 5).

Töötajate arvu või koosseisude koondamisel on administratsioonil õigus tööle jätta töötajaid, kellel on kõrgem kvalifikatsioon ja töövõime. Kui töötajad on nende näitajate poolest võrdsed, siis tuleb tööle allesjätmise mõttes eelistada töötajaid, kes on selles ettevõttes kannatada saanud töövigastuse või kutsahaiguse läbi, sõjainvaliide, samuti töötajaid, kellel on antud ettevõttes pikaajaline pidev tööstaaz.

Tööliste ja teenistujatele, kes on töölepingu lõpetanud omal soovil seoses invaliidsuse- või vanaduspensionileminekuga, vallandustoetust ei maksta. See on ka täiesti endamõistetav: makstakse ju vallandustoetust selleks, et töötajal oleks võimalik leida endale võimalikult sobiv uus töö- või ametikoht. Töölepingu lõpetamise alusest ei olene õigus pensionile ega selle suurus.²⁷

²⁷ vt. В. А. Ачаркан, А. Г. Соловьев. Работавшие пенсионеры. М., 1975, с. 48-49.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К ТРУДУ ПЕНСИОНЕРОВ ПО СТАРОСТИ

И. М я л л

Р е з ю м е

В Отчетном докладе ЦК КПСС XXV съезду партии подчеркнуто, что успешное решение многообразных экономических задач десятой пятилетки зависит в основном от быстрого роста производительности труда, от резкого повышения эффективности всего общественного производства. Но наряду с этим имеет важное значение точное выявление всех имеющихся в стране трудовых ресурсов, их привлечение в общественное производство и рациональное использование. В обстановке острого дефицита рабочей силы значительную роль играет и привлечение к труду пенсионеров по старости и инвалидов.

В работе анализируются правовые вопросы занятости в общественном производстве пенсионеров по старости, рассматриваются факторы этой занятости и проблемы материального стимулирования.

Особо важное значение при привлечении пенсионеров по старости и инвалидов к труду в Эстонской ССР имеет проведение в жизнь мероприятий, предусмотренных постановлением Совета Министров ЭССР от 6 ноября 1973 г. В работе анализируются данные, характеризующие результаты применения соответствующих мероприятий в Эстонской ССР.

Далее автор рассматривает организационные формы привлечения в общественное производство пенсионеров по старости и инвалидов, при этом обращая внимание на анализ "Временного положения о специальном цехе /производственном участке/ для инвалидов и пенсионеров по старости", утвержденное постановлением Совета Министров Эстонской ССР от 28 октября 1977 г.

На основе действующего законодательства и практики применения этого законодательства в работе делаются некоторые выводы, которые могут быть основанием при совершенствовании организационных форм привлечения пенсионеров и инвалидов к труду и дальнейшем улучшении их условий труда.

TERRITORIAALMERE ÕIGUSLIKU REŽIIMI KÜSIMUSI
III RAHVUSVAHELISEL MEREKONVERENTSIL
(1.-6. sessioon)

A. U u s t a l,
õigusteaduse doktor

Territoriaalmerel on kõigi kaldariikide suhtes väga oluline tähtsus.¹ Ta moodustab kaldariigi territooriumi lahutamatu osa; järelikult oleneb territoriaalmere laiuusest kaldariigi territooriumi üldsuurus. Aasta-aastalt laieneb mitmesuguste maapõuevarade (nafta, kivisüsi) ammutamine territoriaalmere all maapõues asuvatest maardlatest. Kuigi praegu peamine osa merekaladest püütakse avamerelt, on territoriaalmeres teostataval püügil samuti suur tähtsus rannaelanike varustamisel toiduainetega. Omal ajal iseloomustas Hollandi nimikas jurist Bynkershoek territoriaalmerd "kindluse müürina", rõhutades seega mereriba tähtsust kaldariigi julgeoleku kindlustamisel. Tänapäeval, seoses sõjatehnika tohutu arenguga, on territoriaalmeri suures osas küll kaotanud, kuid mitte täielikult minetanud oma kaldariigi kaitsefunktsiooni.

I rahvusvahelisel merekonverentsil 1958. a. Genfis võeti vastu konventsioon territoriaalmere ja eritsoonide kohta, millel on suur tähtsus nimetatud mereriba õigusliku režiimi ühtsustamisel. Konventsiooni vastuvõtmise ajal oli suur osa praegu maailmas eksisteerivatest riikidest veel imperialistlike riikide kolooniaks ega saanud osa võtta konventsiooni koostamisest ja vastuvõtmisest. Selle tõttu paljud arengumaad ei ühinenud 1958. a. konventsiooniga. Konventsiooni ei ratifitseerinud ka mitmed Ladina-Ameerika maad, kes, vastuolus

¹ vt. A. Л. Колодкин. Мировой океан. М., 1973, с. 151; Современное международное морское право. М., 1974, с. 72; А. Т. Уусталь. Международно-правовой режим территориальных вод. Тарту, 1958, с. 8.

tavalise riikide praktikaga, püüdsid liigselt suurendada territoriaalmere laiust, takistades nii teistel riikidel avamere loodusrikkuste ekspluateerimist. Nimetatud põhjusel ahenes tunduvalt 1958. a. Genfi konventsiooni territoriaalne kehtelustus ja vähenes tema tähtsus riikidevaheliste suhete reguleerimisel. 1958. a. konventsiooni suureks puuduseks oli veel see, et ta ei lahendanud territoriaalmere laiuse probleemi. Nimetatud asjaolu kasutasidki mitmed Ladina-Ameerika ja Aafrika riigid oma territoriaalmere laiuse liigse suurendamise õigustamiseks. Ka teistes I merekonverentsil vastuvõetud konventsioonides jäid mitmed olulised probleemid lahendamata. Avamere konstitutsioon ei lahendanud avamere põhjal ja selle all asuvas maapõues leiduvate loodusrikkuste õiguslikku režiimi ja nende ekspluateerimise küsimusi. Mandrilava konventsioonis vajas täpsustamist välispiir. Jäi reguleerimata merede kasutamisel riikide vahel tekkivate vaidluste lahendamise kord.

Eelnimetatud asjaolud tegid vajalikuks uue rahvusvahelise merekonverentsi kokkukutsumise. ÜRO Peaassamblee resolutsiooni alusel alustas III rahvusvaheline merekonverents oma tööd detsembris 1973 New Yorgis. Konverentsi töö toimus istungjärkudel. Kuues istungjärg toimus 1977. a. mais-juulis New Yorgis. Konverentsi päevakorras oli ühtse mereõiguse konventsiooni koostamine, mis reguleeriks merede (territoriaalmeri, avameri, rahvusvahelised väinad, majandustsoon, mandrilava, väljaspool rahvuslikku jurisdiktsiooni asuva merepõhja loodusrikkused) õiguslikku režiimi ja kehtestaks korra riikidevaheliste vaidluste lahendamiseks. Riikide seisukohade erinevuse tõttu ei ole senini suudetud koostada konventsiooni projekti ja konverentsi töö jätkub. Takistuseks on peamiselt see, et üksikud kodanlikud riigid taotlevad liiga suure territoriaalmere laiuse kehtestamist ja liiga avaraid õigusi kaldalähedastel avamere osadel. See takistaks teistel riikidel, eriti riikidel, kes ei asu merekaldal, avamere loodusrikkuste ekspluateerimist.

Tuleb märkida, et protseduurireeglite kohaselt võetakse otsused konverentsil vastu kooskõlastamise tulemusena, ühel häälel. Selline kord on võitnud suure populaarsuse viimaste aastate rahvusvahelises praktikas.

Konverentsil tegid riigid arvukaid ettepanekuid kehti-

vate mere õiguslikku režiimi reguleerivate konventsioonide muutmiseks ja täiendamiseks. 3. sessioonil 1975. a. Genfis tehti konverentsil moodustatud kolme peakomitee esimeestele ülesandeks koostada riikide ettepanekute alusel esialgne, mitteametlik konventsiooniprojekt mere õigusliku režiimi kohta. Koostatigi ulatuslik dokument nimetusega "Mitteametlik ühine tekst läbirääkimisteks" (edaspidi "projekt"). Riikide erinevatest ettepanekutest lähtudes sisaldas dokument koosõlastatud seisukohti, mida pooldas enamik riike ja mis võisid olla aluseks konventsiooni lõpliku teksti koostamisel. Järgnevatel sessioonidel oli projekt läbirääkimiste aluseks ning vastavalt vajadusele tegid peakomiteede esimehed muudatusi ja täiendusi.² Käesolevas töös vaatleme ainult territoriaalmere õigusliku režiimi muutmiseks ja täiendamiseks tehtud ettepanekuid.

x x
 x

Territoriaalmere õigusliku iseloomu kindlaksmääramisel lähtub projekt üldiselt 1958.a. konventsioonist. Konverentsil tehti mitmeid ettepanekuid territoriaalmerele laieneva riigi suveräänsuse ulatuse täpsustamiseks. Seoses sellega, et viimastel aastatel pööratakse nii teoorias kui ka riikide praktikas suurt tähelepanu mere loodusrikkuste õiguslikule iseloomule, tegid NSV Liit, Bulgaaria, Poola ja SDV ettepaneku täiendada konventsiooni sättega, mille kohaselt kõik territoriaalmere ressursid alluvad kaldariigi suveräänsusele.³ Sama ettepaneku tegid ka India, Bangladesš ja Hispaania.⁴ Nimetatud ettepanekud ei leia kajastamist projektis. Fidzi, Indoneesia jt. ettepanekul projekti võetud täienduste kohaselt laieneb saarteriigis kaldariigi suverään-

² Vt. kuuenda sessiooni järel muudetud projekt - United Nations. Third conference on the law of the Sea. Informal composit negotiating text. Doc. A (conf. 62) WP. 10 (edaspidi Negotiating text).

³ Troisième conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. Documents officiels. Vol. III. New York, 1975, p. 236 (edaspidi Doc. officiels).

⁴ Sealsamas, lk. 217, 219.

sus ka saartevahelisele merele.⁵ Nagu allpool näeme, on "saarteriigi" instituut uus instituut, mis konverentsil sai üldise tunnustuse.

Territoriaalmere laiuse probleem on aastakümneid olnud rahvusvahelises õiguses üks kõige vaieldavamaid. Nagu eespool nimetatud, jäi nimetatud probleem 1958. a. konventsioonis lahendamata. 1960. a. toimus Genfis II merekonverents, mis kutsuti kokku just territoriaalmere laiuse probleemi lahendamiseks, kuid ka see lõppes tulemusteta.

Olukorda, et territoriaalmere maksimaalset laiust ei ole fikseeritud rahvusvahelises kokkuleppes, kasutasid ära üksikud riigid nimetatud mereriba ilmselt liigseks laiendamiseks. Rida Ladina-Ameerika ja Aafrika maid (Argentina, Brasiilia, Ekuador, Panama, Peruu, Salvador, Tšiili, Uruguai, Sierra Leone, Somaali) kehtestasid territoriaalmere laiuseks 200 (370 km), Aafrika riikidest Gaboon 100 ja Ginea 130 meremiili.⁶

Sellise praktika jätkamisel läheks 41 % avamerest kaldariikide kontrolli alla ja väheneksid tunduvalt teiste riikide võimalused avamere loodusrikkuste ekspluateerimiseks. Eriti ohtlik oleks selline territoriaalmere laiuse suurendamine riikidele, kes ei asu merekaldal (mittekaldariigid).⁷

1958. a. Genfi konverentsil takistasid imperialistlikud riigid territoriaalmere laiuse küsimuse lahendamist sellega, et püüdsid esialgu teistele riikidele peale sundida 3 meremiili laiust territoriaalmerd, mis ei vasta aga kaldariikide majanduslikele huvidele ja julgeoleku kaitsmise vajadustele. Hiljem olid nad nõus 6-meremiilise territoriaalmere laiusega, kuid seda suurte kitsendustega sõjalaevade läbisõidu ja lennukite ülelennu osas. 6-meremiilise territoriaalmere laiuse kehtestamine oleks tähendanud riikidele, kes varem tunnustasid suuremat laiust, selle tunduvalt vähendamist.

⁵ Doc. officiels, p. 221.

⁶ Vt. Современное международное морское право. М., 1974, с. 72 и сл.

⁷ О. Х л е с т о в . Международно-правовые проблемы мирового океана. - "Международная жизнь". 1973, № 2, с. 49-50.

Nõukogude delegatsiooni ettepanekus tunnustati riikide õigust määrata territoriaalmere maksimaalseks laiuseks 12 meremiili. Kui riik määrab väiksema territoriaalmere laiuse, võib ta väljaspool territoriaalmerd kehtestada erilise kalapüügitsooni sellise arvestusega, et territoriaalmere ja kalapüügitsooni laius kokku ei ületaks 12 meremiili.

12-meremiilist laiust pooldasid II merekonverentsil 36 riiki, mis näitab selle laiuse suurt populaarsust. Hiljem on paljud riigid laiendanud oma territoriaalmerd 12-meremiilini (Alžeeria, India, Indoneesia, Hispaania, Portugal, Prantsusmaa jt.). Rõhuv enamik kaldariike tunnustab praegu kas 12-meremiilist või isegi väiksemat laiust.⁸

On huvitav märkida, et 1973. a. Danzigis toimunud konverentsil lepiti kokku, et ükski Baltimere riik ei laienda praegu oma jurisdiktsiooni väljapoole 12-meremiilist kaldäärset mereriba.

III rahvusvahelisel merekonverentsil Nõukogude Liidu ja teiste sotsialistlike riikide poolt (Bulgaaria, Poola ja SDV) tehtud ettepanekus tunnustati riikide õigust kehtestada territoriaalmere maksimaalseks laiuseks 12 meremiili.⁹ Ettepanekus lähtuti riikide praktikast; nimelt sellest, et rõhuv enamik kaldariike tunnustab praegu 12-meremiilist või isegi väiksemat territoriaalmere laiust. Sellisest riikide praktikast võib teha järelduse, et on kujunenud tavaõiguslik norm, mis keelab suurendada territoriaalmere laiust üle 12 meremiili.¹⁰ Nimetatud tavaõigusliku normi olemasolu tunnistas omal ajal ka rahvusvahelise õiguse komisjon konventsiooni projekti koostamisel territoriaalmere ja eritsoonide kohta. Komisjon tuli järeldusele, et "... rahvusvaheline õigus ei luba laiendada territoriaalmerd üle 12 meremiili". Sotsialistlikud riigid arvestasid ettepaneku tegemisel ka seda, et praktika on täielikult kinnitanud 12-meremiilise territoriaalmere laiuse vastavust riikide majanduslike ja julgeoleku huvide kaitsmise vajadustele ning rahvusvahelise laevasõidu huvidele. Nõukogude delegatsiooni juht näitas kon-

⁸ Ф. К о в а л е в . Территориальные воды и международное право. - "Международная жизнь", 1974, № 5, с. 62.

⁹ Doc. officiels, p. 236.

¹⁰ А. Л. К о л о д к и н . Мировой океан, с. 162.

verentsil, et territoriaalmeri laiuse suurendamisega suureneks piirkond, kus välisriikide laevad alluksid kaldariikide jurisdiktsioonile. See tooks kaasa võimaluse välisriikide kaubalaevade kinnipidamiseks ja kontrollimiseks kaldariikide võimude poolt ning teinekord, kaldariigi poolt kehtestatud eeskirjade rikkumisel, nende vastutusele võtmiseks. Kõik see põhjustaks viivitusi kaupade kohaletoimetamisel ja prahiraha kallinemist, mis mõjuks negatiivselt just arengumaadele, kes meretranspordis kasutavad peamiselt välismaa laevu.

III rahvusvahelisel merekonverentsil pooldas enamik riike, nende hulgas USA, Inglismaa, Prantsusmaa, 12-meremiilist territoriaalmeri maksimaalset laiust.¹¹

Paljud riigid, kellel praegu on veel 3 meremiili laiune territoriaalmeri, teatasid konverentsil, et nad on valmis tunnustama 12-meremiilist laiust üldtunnustatud rahvusvahelise õiguse normina. Taani esindaja teatas, et kuigi tema maa tunnustab praegu 3-meremiilist territoriaalmeri laiust, leiab ta, et 12-meremiiline laius on küllaldane riigi seaduslike huvide kaitsemiseks suveräänsusele alluvas kaldalähedases meres.¹² Prantsusmaa, SFV ja paljude teiste kodanlike riikide esindajad väitsid, et 12-meremiiline territoriaalmeri laius võimaldab küllaldaselt kaitsta kaldariigi majanduslikke ja julgeoleku huvisid ning on samal ajal kooskõlas ka rahvusvahelise laevasõidu vajadustega.¹³

Selle seisukoha tunnustamist rahvusvahelises kokkuleppes takistasid kolmanda merekonverentsi protseduurireeglid. Nagu nimetatud, kuuluvad otsused konverentsil vastuvõtmisele mitte häälteenamusega, vaid kooskõlastamisega kõigi riikide poolt. 12-meremiilist territoriaalmeri laiust kahjuks ei tunnustanud konverentsil mitmed Ladina-Ameerika ja Aafrika riigid.

Mitmed Ladina-Ameerika riigid, kooskõlas praeguse praktikaga, tegid ettepaneku määrata territoriaalmeri maksimaalseks laiuseks 200 meremiili (Brasillia, Ekuador, Salvador,

¹¹ В. Я р о с л а в ц е в . Мировой океан и международное право. - "Международная жизнь". 1975, № I, с. 74.

¹² Doc. officiels. Vol. I, p. 154.

¹³ Sealsamas, lk. 156, 174.

Panama, Peruu). Brasiilia esindaja õigustas 200-meremiilist territoriaalmere laiust kaldariigi huvide kaitsmise vajadusega, toonitades, et selline vajadus olevat igati tõestatud.¹⁴

Kaldariigi huvidena, mille kaitsmine tingivat sellist territoriaalmere laiust, nimetas Brasiilia delegaat majandusliku arengu kiirendamist, mereressursside uurimist, mere elusressursside kaitsmist ja teaduslike uuringute üle kontrolli teostamist. Brasiilia esindaja püüdis tõendada, et sees välisriikide laevadele territoriaalmeres "ohutu läbisõiduõiguse" kindlustamisega, kooskõlas 1958. a. konventsiooni eeskirjadega, Ladina-Ameerika maade poolt kehtestatud härmiselt suur territoriaalmere laius ei ohustavat laevasõidu vabadust. Ta väitis, et kuigi laevade õiguslik režiim territoriaalmeres erineb avamere vabaduse põhimõtte alusel neile avamerel kindlustatud režiimist, olevat territoriaalmeres kehtestatud mõningad kitsendused vajalikud kaldariigi huvide kaitseks ja nad ei moodustavat endast "tunduvat takistust" rahvusvahelisele laevasõidule.

Brasiilia esindaja teatas, et kui teised riigid seda soovivad, on tema valitsus nõus välja töötama mingit uut laevasõidu vabaduse kontseptsiooni 200 meremiili laiuse territoriaalmere jaoks, mis rahuldab kaldariikide huve ja näeb ette laevasõidu vabadusele vajalikud garantiid.

Vaadeldes Brasiilia delegatsiooni poolt 200-meremiilise territoriaalmere laiuse kasuks esitatud argumente, võime esiplaanile seada mere elusressursside kaitsmise vajadust. Teatavasti on paljudes avamere piirkondades (näiteks Põhjameres) seoses intensiivse püügiga elusressursside varud ohtlikult vähenenud, mis tingib kiirete abinõude rakendamist nende taastamiseks ja suurendamiseks. Mere elusressursside ohtlik vähenemine on tõsiseks ohuks peamiselt nende merede kaldariikidele ja ranniku elanikele, kelle toiduratsiooni suurema osa moodustavad merest püütud kalad. Nende piirkondade mere elusressursside varude taastamine ja suurendamine on kõigi riikide ülesandeks.

Riikide põhilised ülesanded taoliste probleemide lahendamiseks ja selle kord määratakse üldiselt kindlaks Genfi 1958. a. sõlmitud mitmepoolses rahvusvahelises konventsioo-

¹⁴ Doc. officiels. Vol. I, p. 68.

nis "Kalapüügi ja avamere elusressursside kaitse kohta".

Konventsiooni alusel kõik riigid, kas üksinda või koos teistega, on kohustatud tarvitusele võtma vajalikud abinõud avamere elusressursside kaitsmiseks. Seejuures on öeldud, et "kaitsmise" all mõeldakse konventsioonis kõigepealt nende ressurside "püsiva" väljapüügi kindlustamist, mis on vajalik inimkonna maksimaalseks varustamiseks (art. 2) toiduainetega. Igasuguseid kaitseabinõusid, mis sel eesmärgil tarvitusele võetakse, tuleb rakendada selliselt, et need esimese ülesandena aitaksid kindlustada inimkonna varustamist toiduga. Sellest konventsiooni eeskirjast järeldub, et mere elusressursside suurendamine ei ole mingi omaette ülesanne, vaid selle kaudu tuleb suurendada toiduainete varusid. Konventsiooni alusel õigustavad mere elusressursside kaitsmiseks teatud abinõude rakendamist kalapüügist ja teaduslikest uurimustest saadud andmed, mis tõendavad elusressursside ohtlikku vähenemist teatud avamere osas. Hinnates neist nõuetest lähtudes Ladina-Ameerika riikide poolt teostatud territoriaalmere laiuse suurendamist mere elusressursside kaitsmise eesmärgil, tuleb märkida, et see ei ole kooskõlas teaduslike uuringute tulemustega. Teaduslike uuringute andmed kinnitavad, et Ladina-Ameerika riikide rannikuga piirnevate avamere osade elusressursid ei ole tühjaks ammutamise ohus. Vastupidi, nendes meredes püütakse praegu vaid umbes 1/10 elusressurssidest, mida tegelikult võiks püüda. Territoriaalmere laiuse liigne suurendamine nendes piirkondades toob seega kaasa lihtsalt elusressursside kasutu hävimise, mis otseselt kahjustab inimeste varustamist toiduainetega.

Samuti ei saa nõustuda Brasíilia delegaadi väidetega, nagu ei tekiks seoses "ohutu läbisõiduõiguse" tunnustamisega erilisi takistusi laevasõidule Ladina-Ameerika maa poolt kehtestatud äärmiselt laias territoriaalmere ribas.

Territoriaalmeres alluvad välislaevad kaldariigi suveräänsusele, mis võib kaasa tuua kaldariigi võimude poolt väga ulatuslikku vahelesegamist laeva siseellu ja järelikult ka tunduvalt raskusi kaubanduslikule laevasõidule, nagu seda väga ilmekalt näitas konverentsil Nõukogude delegatsioon. See on üks peamistest põhjustest, miks enamik riike ei saa nõustuda 200-meremiilise territoriaalmere laiusega.

Taolisi mittekaalukaid argumente 200-meremiilise territoriaalmere laiuse õigustamiseks esitasid ka teised seda pooldavad riigid. Energiliseks võitlejaks 200-meremiilise territoriaalmere laiuse eest oli III merekonverentsil Hiina Rahvavabariik.¹⁵ HRV delegatsioon kasutas konverentsi tribüüni jällegi laimu levitamiseks Nõukogude Liidu vastu ja meie rahvastava poliitika moonutamiseks. Ta rääkis kahest üli suurriigist, kelle ekspansionistliku poliitika vastu nagu pidavat end kaitsma teised riigid. Taoliste väidetega ta täielikult moonutas Nõukogude Liidu poliitikat, mis alati on austanud ja kaitsnud teiste riikide suveräänseid õigusi ja toetanud nende õiglasi taotlusi. Seda, et Nõukogude Liit ei ole kunagi arendanud mingit ekspansionistlikku tegevust meredel, näitab väga kujukalt 12-meremiilise territoriaalmere maksimaalse laiuse tunnustamine ja võitlus teiste riikide ekspansionistlike taotluste vastu, kes püüavad alusetult laiendada kaldariigi suveräänseid õigusi avamere osadele. Hiina Rahvavabariigi delegaat toetas täielikult Ladina-Ameerika maade poolt suveräänsete õiguste teostamist 200 meremiili laiuses rannäärtes mereribas kas siis territoriaalmerena või erillise majandustsoonina. Ta õigustas riikide taotlusi väga suure territoriaalmere laiuse kehtestamiseks, toonitades, et igal riigil oleval suveräänne õigus määrata kindlaks talle sobivad territoriaalmere laiust ja jurisdiktsiooni ulatust vastavalt "olukorrale, majandusliku arengu iseloomule ja julgeoleku kindlustamise vajadustele". Taoliste ebamääraste seisukohtadega õigustab HRV kaldariike laiendama lähepoolsete aktidega oma suveräänseid õigusi suurtele avamere osadele, mis tooks kaasa teravaid rahvusvahelisi konflikte ja viiks ookeanide ärajaotamisele kaldariikide vahel, nagu see toimus keskajal. Nende seisukohtadega püütakse nähtavasti valmistada ette teed HRV poolt rannikuga piirnevate ookeanide annekteerimiseks.

Erinevatest ettepanekutest võiks nimetada veel Nigeeria oma, mis nägi ette territoriaalmere maksimaalse laiusena 50 meremiili.¹⁶

Paljude erinevate ettepanekute juures oli konverentsil

¹⁵ Doc. officiels. Vol. I, p. 90-92.

¹⁶ Doc. officiels. Vol. III, p. 221.

väga raske kokku leppida teatud ühtse territoriaalmere maksimaalse laiuse suhtes. Seisukohti aitas ühtlustada majandusliku eritsooni moodustamine. Konverentsil leidis üldise tunnustuse rannikuga piirnevas meres teatud laiusega majandusliku eritsooni moodustamine ja selle ühendamine teatud viisil territoriaalmerega. Lähtudes küsimuse aktuaalsusest esitasid Nõukogude Liit ja teised sotsialistlikud riigid konkreetse ettepaneku rannikuga piirnevas meres kaldariigi majandustsooni moodustamiseks.¹⁷ Ettepaneku kaasautoriteks olid Valgevene ja Ukraina Nõukogude Sotsialistlikud Vabariigid, Bulgaaria, Poola ja SDV. Ettepaneku tegemisel teatasid sotsialistlikud riigid, et nad lähtuvad kõigi konverentsil arutatavate küsimuste ühe a e g s e s t , k õ i g i l e r i i k i d e l e v a s t u v õ e t a v a s t l a h e n d u s e s t ja on nõus majandustsooni moodustamisega ainult siis, kui territoriaalmere maksimaalseks laiuseks määratakse 12 meremiili, kindlustatakse laevade vaba läbisõit väinadest, tagatakse laevasõidu ja teaduslike uuringute vabadus, avamerel määratakse kindlaks mandrilava välispiir ja avamere põhja loodusrikkuste õiguslik režiim.

Ettepaneku kohaselt on kaldariikidel õigus moodustada väljaspool territoriaalmerd bioloogiliste ja mineraalressursside varude säilitamiseks, uurimiseks ja kasutamiseks erilist majandustsooni. Tsooni maksimaalseks laiuseks on 200 meremiili, arvestades territoriaalmere lähtejoonest. Nimetatud tsoonis teostab kaldariik kõigi meres, merepõhjas ja selle all asuvas maapõues leiduvate bioloogiliste ja mineraalressursside suhtes suveräänseid õigusi. Mittekaldariikidele kuulub nimetatud tsoonis laevasõidu, lennukite ülelennu, merealuste kaablite ja torujuhtmete paneku vabadus.

Kaldariik määrab kindlaks majandustsoonist aastas väljapüütavate bioloogiliste ressursside maksimaalse koguse. Kui kaldariik ise ei kasuta ära kogu nimetatud kogust, peab ta võimaldama teistel riikidel ülejäänud koguse väljapüüdmist. Eelisõigus selleks antakse projektis kõigepealt riikidele, kes on kulutanud märkimisväärseid materiaalseid vahendeid bioloogiliste ressursside uurimiseks või kaitsmiseks; riikidele, kes varem ekspuataeerisid nimetatud piirkonnas neid ressursse; arengumaadele; mittekaldariikidele;

¹⁷ Doc. officiels. Vol. III, p. 248-250.

Samuti ka riikidele, kelle majandustsooni ressursid on väga piiratud.

Nende eeskirjadega kindlustatakse, et majandustsoonis leiduvad bioloogilised ressursid, juhul kui kaldariik ei piüa välja kogu lubatud kogust, ei jää kasutamata inimkonna varustamisel toiduainetega, nagu praegu Ladina-Ameerika maa-de poolt kehtestatud härmiselt laias territoriaalmere ribas.

Konverentsil nõustusid riigid üksmeelselt majandustsooni moodustamisega. Argentiina esindaja teatas, et tema kodumaa on nõus tunnustama 12-meremiilist territoriaalmere laiust juhul, kui kõik riigid nõustuvad 200 meremiili laiuse majandustsooni moodustamisega. Enamik riike sidus majandustsooni moodustamise teiste vaieldavate probleemide lahendamisega kõigile riikidele vastuvõetavalt. Näiteks teatas USA esindaja, et ta on nõus 200 meremiili laiuse majandustsooni moodustamisega juhul, kui tunnustatakse 12-meremiilist territoriaalmere maksimaalset laiust ja lahendatakse vastuvõetavalt ka teised vaieldavad mereõiguse probleemid.

Sellise riikide seisukohtade ühtlustamise tulemusena võidakse projektis märkida territoriaalmere maksimaalse laiuse 12 meremiili.

Kuna aga ei ole saavutatud üksmeelt majandustsoonis kaldariigile kuuluvate õiguste suhtes, ei ole mõned riigid veel ühinenud selle seisukohaga.

x x
x

Projekt üldiselt tunnustab 1958. a. konventsioonis ettenähtud territoriaalmere lähtejoone kindlaksmääramise moodust. Normaalseks lähtejooneks loetakse projektis samuti kõige madalama mõõna joont piki rannikut, nagu see on märgitud kaldariigi poolt tunnustatud suuremõdulistel merekaartidel. Kohtades, kus rannajoon on sügavalt lõhestatud, kääruline või kus kalda vahetus läheduses asuvad saared, võib lähtejoonena kasutada kõige kaugemale merre ulatuvaid kaldapunkte ja kalda ees asuvaid saari ühendavaid sirgjooni.¹⁸

¹⁸ Negotiating text, p. 21, 22.

Riikide ettepanekul on üksikutel juhtudel projektis täpsustatud lähtejoone kindlaksmääramise moodust: riffidega ümbritsetud saarte puhul on territoriaalmere lähtejooneks kõige madalama mõõnaga paljastuv ja kõige kaugemale merre ulatuv riffide joon, nagu see on märgitud ametlikel kaartidel. Kui delta olemasolul või muudel looduslikel tingimustel rannajoon on äärmiselt ebapüsiv, võib lähtejoonena kasutada kõige madalama mõõnaga kõige kaugemale merre ulatuvaid kaldapunkte ühendavaid sirgjooni. Rannajoon hilisemad muutused ei muuda lähtejoont seni, kuni kaldariik on ametlikult kindlaks määranud uue lähtejoone.

1958. a. konventsioon lubab kasutada lähtejoone aluspunktidenä (mida ühendavad lähtejooneks olevad sirgjooned) mõõna korral veest väljaulatuva madalikke ainult siis, kui neile on rajatud mingid püsiehitised, mis pidevalt on vee-pinnast kõrgemal (art. 4 p. 3). Projektis lubatakse kasutada selliseid madalikke lähtejoone aluspunktidenä ka siis, kui selline moodus leidis üldise rahvusvahelise tunnustuse.¹⁹

Kunstlikke kaldaehitisi, samuti ka loodusrikkuste ekspluateerimiseks merre rajatud kunstlikke saari ei või kasutada lähtejoone aluspunktina.

Tuleb märkida, et projektis ettenähtud moodus riffide kasutamiseks lähtejoonena on vastuolus üldtunnustatud rahvusvahelise õiguse põhimõtetega. Nagu nimetatud, võimaldab 1958. a. konventsioon kasutada madalikke (sealhulgas ka riffe) lähtejoone aluspunktidenä ainult siis, kui neile on rajatud püsiehitised või kui nad asuvad territoriaalmere piirides.

Kõige madalama mõõnaga paljastuvate kõige kaugemale merre ulatuvate riffide kasutamine lähtejoonena võimaldaks paljudel riikidel (näit. Austraalia jt.) lugeda laiad avamere osad oma territooriumi koosseisu, mis kahjustaks teiste riikide ja rahvusvahelise laevasõidu huve.

Elava arutelu objektiks oli konverentsil küsimus territoriaalmere lähtejoonest saarestikus. Enamik rahvusvahelise õiguse teadlasi on arvamusel, et juhul kui väljaspool territoriaalmerd asetseva saarestiku äärmiste saarte vahe ei ületa teatud kaugust, on territoriaalmere lähtejooneks saa-

¹⁹ Negotiating text, p. 22.

restikus härmisi saari ühendavad sirgjooned.²⁰

Saartevaheline meri on saarteriigi suveräänsusele al-
luv sisemeri.

Puuduvad ükemeelsed seisukohad saarestiku mõiste suh-
tes (mitu saart moodustab saarestiku) ja ka küsimuses, kui
suur võib olla härmiste saarte vaheline maksimaalne kaugus,
et lähtejooneks võiks kasutada saari ühendavaid sirgjooni.

Paljud riigid on nimetatud seisukohad praktikas ellu
rakendanud. Indoneesia ja Filipiinid määrasid oma territo-
riaal mere lähtejooneks härmiste saarte kõige kaugemale mer-
re ulatuvaid kaldapunkte ühendavad sirgjooned vaatamata
saarte vahekaugusele. Saartevaheline meri kuni lähtejoone
tunnistati sisemereks, mille kasutamise ainuõigus kuulub
kaldariigile. Selle tulemusena arvati suured avamere osad
nimetatud saarteriikide territooriumi koosseisu ja teis-
telt riikidelt võeti võimalus nende rikkuste eksploateerimiseks.²¹ Malediivi Vabariik luges oma territooriumi koos-
seisu kõik saared, mis asuvad $7^{\circ} 30' 1/2''$ põhjalaiuse ja 0°
 $45' 1/4''$ lõunalaiuse ning $72^{\circ} 30' 1/2''$ ja $73^{\circ} 48'$ idapikkuse vahel.²²

Iraan loeb 12. aprilli 1959. a. seadusega saarestikuku
saarte rühma, mille härmiste saarte vahemaa ei ületa 12 me-
remiili. Territoriaal mere lähtejooneks on keskusest kõige
kaugemal asuvaid saari ühendavad sirgjooned. Saartevahelist
merd loetakse sisemereks. Sama seisukohta tunnustavad ka
Omaan, Jeemen ja Sudaan.²³ Mehhiko tunnustab saarestikus ter-
ritoriaal mere lähtejooneks härmisi saari ühendavad sirgjoone-
ned, hoolimata sellest kui kaugel need üksteisest asuvad.
Austraalia peab oma sisemereks territoriaal mere ja mandri-
lava piires asuvate riffide vahelist merd.²⁴ Kirjanduse and-

²⁰ Г. Г. Ш и н к а р е ц к а я . Проблема архипелагов в доктрине международного права. - Проблемы государства и права на современном этапе. Вып. 7. М., 1973, с. 281 и сл.

²¹ Sealsamas, lk. 282.

²² United Nations Legislative Series. National Legislation and treaties relating to the Law of the Sea. New York, 1974, p. 16.

²³ Sealsamas, lk. 23, 25, 31.

²⁴ Sealsamas, lk. 59.

meil on maailmas 26 saarteriiki. Kui need kõik, arvestamata saartevahelist kaugust, tunnustavad territoriaalmere lähtejoonena äärmisi saari ühendavad sirgjooned, läheks 20 % maailmamerest saarteriikide sisemerede koosseisu, mis tundub piiraks teistel riikidel avamere rikkuste eksploateerimise võimalusi. Seega on ilmne, et saarestiku probleem on väga aktuaalne, mis vajab lahendamist rahvusvaheliste lepingutega.

Rahvusvahelise õiguse komisjon, valmistades ette konventsiooniprojekti I rahvusvahelise mereõiguse konverentsiks, tuli järeldusele, et on veel väga vähe materjale saarestiku probleemi lahendamiseks. Seepärast jäi nimetatud küsimus I merekonverentsil lahendamata. III konverentsi ettevalmistavas komitees jõuti üksmeelsele seisukohale, et saarestik moodustab teatud ühtse terviku ja territoriaalmere lähtejooneks saarestikus on äärmisi saari ühendavad sirgjooned.²⁵ Konverentsi ettevalmistavas komitees asusid paljud riigid seisukohale, et nimetatud printsiipi tuleb kasutada ka riikide väljaspool territoriaalmerd asuvates saarestikes (Kreeka, Hispaania, Hiina). Ettevalmistavas komitees otsustati siiski saarestike erirežiimi kasutada vaid saarteriikide suhtes.²⁶ Nimetatud seisukoht võeti omaks III konverentsil, kuigi ka seal üksikud riigid taotlesid nimetatud režiimi kasutamist mandririikidele kuuluvate saarestike puhul (Ekuador).²⁷

Saarteriigi mõiste määratlemiseks ja saartevahelise mere õigusliku režiimi kindlaksmääramiseks esitati nii konverentsi ettevalmistavas komitees kui ka konverentsil mitmeid ettepanekuid. Riikide seisukohad erinevad saarteriigi mõiste suhtes. Fidži, Indoneesia, Mauritiuse ja Filipiinide (edaspidi: nelja riigi), samuti ka Inglismaa ja Bulgaaria, Poola ning SDV (edaspidi: kolme riigi) poolt tehtud ettepanekutes loetakse saarteriigiks riiki, mis täielikult koosneb ühest või mitmest saarestikust.²⁸ Bahama ettepaneku ko-

²⁵ O. В. Б о з р и к о в. Проблема архипелагов в подготовительном комитете III конференции ООН по морскому праву. - "Материалы по морскому праву и международному торговому мореплаванию." Вып. 8. М., 1975, с. 25.

²⁶ Sealsamas.

²⁷ Doc. officiels, p. 263.

²⁸ Sealsamas, lk. 262, 264.

haselt moodustab saarteriigi riik, mis "täielikult või peamiselt" koosneb ühest või mitmest saarestikust.²⁹ Väljendist "peamiselt" võib järeldada, et saarteriigi koosseisu võivad kuuluda saarestiku koosseisu mittekuuluvad üksikud saared ja koguni kontinendil asuvad riigi territooriumi osad. Selline määratlus on praktikas raskesti ellurakendatav ja võib põhjustada teravaid riikidevahelisi konflikte.³⁰ On mõeldav, et saarteriigi territooriumi koosseisu võivad kuuluda ka üksikud eraldi seisvad saared. Selline võimalus on ette nähtud ka nelja riigi ettepanekus. Nende eraldi seisvate saarte territoriaalmere lähtejoone kindlaksmääramisel tuleb lähtuda põhimõtetest, mis kehtivad mandri rannikul.

Enamiku eeltoodud ettepanekute juures ei määrata kindlaks härmiste saarte vahelist maksimaalset kaugust, mille juures lähtejoonena võib kasutada saari ühendavaid sirgjooni. Selline olukord võimaldab saarestiku mõiste liigset laiendamist ja laiade avamere osade lülitamist saarteriigi territooriumi koosseisu. Erandina teistest püütakse Inglismaa ettepanekus saarestiku mõistet konkretiseerida arvuliste näitajatega.³¹ Ettepaneku kohaselt võib lähtejooneks kasutatavate sirgjoonte maksimaalseks pikkuseks olla 48 meremiili ja saarestikku ümbritsevate lähtejoonte perimeetris mere suhe mandrisesse ei või ületada viit ühe vastu. Nõukogude Liidu delegatsioon üldiselt pooldas Inglismaa ettepanekus esitatud arvulisi näitajaid, leides samal ajal, et konkreetsed arvud võivad olla teised.³²

Saarestiku mõiste määratlemisel asuti seisukohale, et see ei ole ainult geograafiline mõiste, mis tähendab gruppi üksteise läheduses asuvaid saari, vaid on vajalik ka nende saarte teatud ühtsus. Nelja riigi ettepaneku kohaselt on saarestik "grupp saari ja teisi looduslikke esemeid, mis on nii tihedalt seotud üksteisega, ... et nad moodustavad ühtse geograafilise, majandusliku ja poliitilise terviku või loetakse ajalooliselt selliseks"³³. Samasugust ühtsust nõutakse ka teistes projektides.

²⁹ Sealsamas, lk. 273.

³⁰ Б о з р и к о в . Цит. соч. с. 25.

³¹ Doc. A/AC. 138/SC.II/SR. 75.

³² Sealsamas.

³³ Doc. officiels, Vol. III, p. 262.

Vaadeldes eeltoodud ühtsuse kriteeriume, võime öelda, et mõnede kriteeriumide praktiline rakendamine saarestiku mõiste määratlemiseks on raske ja võib viia koguni negatiivsetele tulemustele. Poliitilise ühtsuse nõue on igati vajalik ja arusaadav, sest suveräänne riik moodustab endast poliitiliselt ühtse organisatsiooni, kes määrab kindlaks oma territooriumi ulatuse ja teostab sõltumatult oma majanduse juhtimist. Majandusliku ühtsuse nõue on seevastu väga raskesti rakendatav, sest lähtudes loodusrikkuste olemasolust ja muudest geograafilistest iseärasustest võib üksikute saarte majandus olla küllaltki erinev. Samasugune on olukord ka ajaloolise ühtsusega, sest kolonialismi võimutsemise ajastul võisid saarestikud olla jaotatud erinevate imperialistlike riikide vahel, millist asjaolu võidakse ära kasutada pärast iseseisvuse ja sõltumatuse saavutamist ühtse saarteriigi moodustamise vastu.

Tuleb lugeda vajalikuks arvuliste näitajate sissevõtmist saarestiku mõistesse, mis takistaks saarestiku mõiste liigset laiendamist ja seega saarteriigi poolt laiade avamere osade allutamist oma suveräänsusele. Projektis loetakse saarteriigiks riiki, mis täielikult koosneb ühest või mitmest saarestikust ja võib lülitada oma koosseisu teisi saari. Saarestikuks loetakse saarte gruppi, kaasa arvatud saarte osi koos vee ja muude looduslike moodustistega, mis nii tihedalt on üksteisega seotud, et nad moodustavad ühtse geograafilise, majandusliku ja poliitilise terviku või loetakse selliseks ajalooliselt. Projektis on teatud arvuliste näitajatega piiratud lähtejooneks kasutatavate sirgjoonte maksimaalset pikkust, samuti maa ja vee suhet saarestikus. Projektis lubatakse kasutada äärmiste saarte kõige kaugemale merre ulatuvaid kaldapunkte ja riffe lähtejoonte aluspunktidenäi vaid siis, kui lähtejoonte sisse jäävad peamised saared ja selles piirkonnas vee- ja mandrialala suhe on 1 : 1 kuni 9 : 1. Lähtejoontena kasutatavate sirgjoonte maksimaalseks pikkuseks oli esialgses projektis 80 - 125 miili. Pärast 6. istungjärku muudetud projektis on üldiselt maksimaalseks pikkuseks 100 meremiili, kusjuures kuni 3 protsendil lähtejoontest võib olla maksimaalseks pikkuseks 125 meremiili.³⁴ Tundub, et nimetatud arvud on liiga suured ja võimaldavad saarteriikidel lülitada oma ter-

³⁴ Negotiating text, p. 37.

ritooriumi koosseisu liiga suuri avamere osi. Rahvusvahelise laevaliikluse suhtes on olulise tähtsusega saartevahelise mere õiguslik režiim. Eeltoodud ettepanekutes peetakse sellist merd saarteriigi territooriumi osaks ja alluvaks tema suveräänsusele. Nimetatud seisukoht leidis konverentsil üksmeelse tunnustuse. Erinevad on seisukohad nimetatud veeala õigusliku iseloomu suhtes. Ettevalmistavas komitees Panama, Beruu ja Ekuadori poolt esitatud projektis loeti nimetatud veeala sisemereks. Uruguai poolt esitatud projektis loetakse saartevahelist merd samuti sisemereks, kuid tunnustatakse tema suhtes välislaevade ohutu läbisõidu õigust. Seega erineb Uruguai ettepanekus saartevahelise mere suhtes esitatud režiim tavalisest sisemere õiguslikust režiimist. 1958. a. konventsioonis (art. 6. p. 2) tunnustatakse ohutu läbisõidu õigust ainult nende sisemere osade suhtes, mis varem kuulusid territoriaalmere koosseisu, kuid pärast saari ja skääre ühendavate sirgjoonte kasutamist territoriaalmere lähtejoonena muutusid sisemereks.

Nelja riigi ja samuti ka Inglismaa ettepanekus kasutatakse nimetatud veeala suhtes uut terminit - saartevaheline meri, mida kasutatakse ka projektis.

Suure praktilise tähtsusega on küsimus, millistel tingimustel võivad välisriikide laevad sõita läbi saartevahelise mere. Eelnimetatud Panama, Peruu ja Ekuadori projektis lubatakse kõigil välisriigi laevadel sõita saartevahelises meres kaldariigi poolt kehtestatud tingimustel. Seega antakse kaldariigile liiga laiad õigused, mis võiks kahjustada rahvusvahelist laevaliiklust. Bulgaaria, Poola ja SDV projekti alusel kasutavad kõik laevad transiidivabadust saarestiku väinades ja nende lähistel, samuti ka saartevahelises meres kulgevatel laevasõiduteedel, mida kasutatakse tavaliselt kõige kiiremaks rahvusvaheliseks laevaühenduseks erinevate avamere osade vahel.³⁵ Nimetatud ettepanek võimaldab mitmeti tõlgendamist ja järelikult saarteriigi huvi kahjustamist imperialistlike riikide poolt.

Nelja riigi ettepaneku alusel kasutavad kõigi riikide laevad saartemeres ohutu läbisõidu õigust. Saarteriik võib kehtestada välisriikide laevade läbisõiduks teatud koridorid (marsruudid). Laevasõidu ohutuse tagamiseks võidakse nen-

³⁵ Doc officiels. Vol. III, p. 264.

des koridorides kehtestada laevadele lahus liiklemine. Ettepanekus soovitatakse, et lahusliikluse kehtestamisel saarteriik arvestaks vastavate rahvusvaheliste organisatsioonide (JMCO) soovitusi. Saarteriigil lubatakse kehtestada eeskirju laevaliikluse reguleerimiseks koridorides. Saarteriigid võivad oma eeskirjadega reguleerida järgmisi küsimusi: laevasõidu ohutuse tagamine; mererikkuste uurimine ja ekspuaterimine, kaablite ja torujuhtmete kaitse; mere bioloogiliste ressursside kaitse; merede saastamise vältimine; kalapüügieeskirjade rikkumise vältimine; tolli-, fiskaal-, sanitaar- ja immigratsioonieskirjade rikkumiste vältimine; rahu, heakorra ja julgeoleku kindlustamine.

Välisriikide sõjalaevad kasutavad samuti ohutu läbisõidu õigust, kuid kui nad rikuvad saarteriigi poolt kehtestatud eeskirju, võidakse nõuda nende viivitamatut lahkumist saartemerest teed mööda, mille määravad kindlaks vastavad saarteriigi võimud. Julgeoleku huvides võib saarteriik sulgeda teatud laevasõiduteed tingimusel, et ta kindlustab laevadele teise läbisõidutee. Vastavalt laevade läbisõiduks ettenähtud koridoridele määrab saarteriik kindlaks ka õhukoridorid õhusõidukite ülelennuks.

Projektis kasutatakse uut terminit - saarestikust läbisõidu õigus. Üldiselt võetakse projektis omaks eeltoodud nelja riigi ettepanekud. Projektis on ette nähtud, et välislaevad ja lennukid, kasutades neile läbisõiduks ja ülelennuks määratud koridore, võivad määratud marsruudist kõrvale kalduda mitte rohkem kui 25 meremiili.³⁶ Näib, et saarteriigi poolt välislaevadele läbisõiduks ja lennukitele ülelennuks koridoride kehtestamine kindlustab saartemes rahvusvahelise liikluse huvid.

x x
x

Konverentsil tehti palju ettepanekuid laevade ohutu läbisõiduõiguse kohta. Inglismaa³⁷ ja mõned teised kapitalistlikud riigid (Fidži) tegid ettepaneku, et ka välisriikide sõjalaevadele kindlustatakse ohutu läbisõiduõigus. Ing -

³⁶ Negotiating text, p. 40.

³⁷ Doc. officiels. Vol. III, p. 215.

lismaa esindaja püüdis jällegi väita, nagu tingiks avamere vabaduse põhimõtte sõjalaevadele territoriaalmeres ohutu läbisõiduõiguse kindlustamist. Need Inglismaa väited on juba varasematel konverentsidel ümber lükatud. Sõjalaevade suhtes ei saa me rääkida selle sõna otseses mõttes ohutust läbisõidust, sest sõjalaev oma relvastusega on igal juhul potentsiaalseks ohuks kaldariigile. Ohu ulatus ja tegelikkus oleneb muidugi vastava riigi välispoliitikast, kelle lipu all sõjalaev sõidab. Nõukogude Liidu ja teiste sotsialistlike riikide sõjalaevad, lähtudes nende riikide järjekindlast rahupoliitikast, ei ohusta kunagi teisi riike. Samaaegselt imperialistlikud riigid kasutavad alati oma sõjalaevade viibimist teiste riikide rannalähedastes vetes agressiivsetel eesmärkidel, argessiivsete plaanide kavandamiseks ja nende täpsustamiseks. Eriti kehtib see imperialistlike riikide sõjalaevade viibimise suhtes sotsialistlike riikide territoriaalmeres. Seepärast ka Nõukogude Liit ja teised sotsialistlikud riigid ei saa nõustuda sõjalaevadele ohutu läbisõiduõiguse kindlustamisega territoriaalmeres. Nõukogude Liit, Bulgaaria, Poola ja SDV lähtuvad nende poolt territoriaalmeres õigusliku režiimi kohta tehtud ettepanekus 1958. a. konventsiooni seisukohast. Selles on öeldud, et juhul kui sõjalaev, viibides välisriigi territoriaalmeres, ei täida kaldariigi poolt kehtestatud eeskirju, võib kaldariik nõuda tema viivitamatut lahkumist territoriaalmerest.³⁸ Nimetatud seisukoht leiab väljenduse ka projektis. Mõned riigid (Malaavi, Maroko) nõuavad oma ettepanekus kaldariigile õigust nõuda välisriikide sõjalaevadelt territoriaalmerest läbisõiduks kas eelnevat luba või vähemalt teatamist.³⁹

Erinevalt 1958. a. konventsioonist on projektis antud sõjalaeva tunnused ja nähtud ette lipuriigi vastutus sõjalaevade ja teiste mitte kaubanduslikeks eesmärkideks kasutatavate laevade poolt kaldariigile tekitatud kahjude hüvitamiseks. Uudsena nõutakse projektis, kooskõlas riikide praktikaga, et peale allveelaevade ka kõik teised allveetranspordivahendid peavad läbima territoriaalmeres oma lipu all vee peal. Täpsustatud on läbisõidu mõistet. Peale tavalise

³⁸ Doc. officiels. Vol. III, p. 238.

³⁹ Sealsamas, lk. 226.

laevasõidu vajadustega seotud ja sunnitud peatuste loetakse läbisõidu mõistesse veel peatused, mis on tingitud hädasolevate laevade ja lennukite abistamisest. Antakse tegevuste loetelu, mis rikuvad rahu, head korda ja julgeolekut kaldariigis ning mille toimepanemine läbivate laevade poolt territoriaalmeres on keelatud. Nendeks on:

- 1) jõuga ähvardamine või jõu kasutamine kaldariigi suveräänsuse, territoriaalse terviklikkuse või poliitilise sõltumatuse vastu või muul viisil, mis rikuks ÜRO põhikirjas kindlaksmääratud rahvusvahelise õiguse põhimõtteid;
- 2) igasugused manöövrid ja õppused üksik või milliste relvadega;
- 3) andmete kogumine, mis kahjustab kaldariigi kaitset või julgeolekut;
- 4) propaganda, mis kahjustab kaldariigi kaitset ja julgeolekut;
- 5) üksik või milliste õhusõidukite õhku saatmine või pardale võtmine;
- 6) kaupade või isikute laevale võtmine või mahapanemine vastuolus kaldariigi tolli-, fiskaal-, sanitaar- või immigratsioonieeskirjadega;
- 7) keskkonna saastamine;
- 8) igasugune töönduslik tegevus;
- 9) teaduslikud uuringud või otsingud;
- 10) sidesüsteemide tegevuse segamine;
- 11) igasugune muu tegevus, millel ei ole otsest seost läbisõiduga.

Erinevalt 1958. a. konventsioonist loetletakse projektis küsimused, mida kaldariik võib territoriaalmeres reguleerida oma õiguslike aktidega. Nendeks on:

- 1) laevaliikluse reguleerimine ja laevasõidu ohutus;
- 2) navigatsioonimärkide ja muude rajatiste kaitse;
- 3) kaablite ja torujuhtmete kaitse;
- 4) mere eluressursside kaitse;
- 5) kalapüügieeskirjade rikkumise vältimine;

- 6) keskkonnakaitse ja saastamise vältimine;
- 7) teaduslike uuringute ja hüdrograafiliste tööde teostamine;
- 8) tolli-, fiskaal-, sanitaar- ja immigratsioonieskirjade rikkumise vältimine.

Eeskirju territoriaalmerd läbivate välislaevade projekteerimise, konstruktsiooni, ekipaažiga komplekteerimise või varustuse kohta võivad kaldariigid kehtestada ainult siis, kui nendega viiakse ellu üldtunnustatud normid või standardid.⁴⁰

Laevasõidu ohutuse tagamiseks võib kaldariik territoriaalmeres läbimiseks kindlaks määrata koridorid ja ette näha lahus liiklemise. Selliste abinõude rakendamisel nõutakse kaldariigilt kompetentsete rahvusvaheliste organisatsioonide soovitusete, laevade ja konkreetse laevasõidutee iseloomu arvestamist. Tuumajõul liikuvatelt laevadelt, samuti ka laevadelt, mis veavad tuuma- või muid ohtlikke laadungeid, nõutakse, et need peavad pardal olema vastavad dokumendid ja nad peavad täitma rahvusvahelistes kokkulepetes ettenähtud ohutuse reegleid.

Täiendavalt lubatakse kaldariigil teostada kriminaaljurisdiktsiooni kõigi läbisõitvate välisriigi tsiviillaevade pardal ka siis, kui see on vajalik võitlemiseks psühhotroopsete ainetega salakauplemise vastu.

Projektis tehtud täiendused ja parandused täpsustavad riikide õigusi ja kohustusi territoriaalmeres, aidates sellega kaasa riikidevaheliste konfliktide vältimisele.

III merekonverentsi töö jätkub. Milliseks kujuneb konventsiooni lõplik tekst, seda näitab tulevik.

⁴⁰ Negotiating text, p. 26, 27.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО МОРЯ НА III МЕЖДУНАРОДНОЙ МОРСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ

А.Т. У у с т а л ь

Р е з ю м е

На основе резолюции Генеральной Ассамблеи ООН III международная морская конференция начала свою работу в Нью-Йорке в 1973 г. На повестке дня конференции стояла выработка единой конвенции по правовому режиму морских пространств. Конференция работала на сессиях. Седьмая сессия состоялась в марте-апреле 1978 года.

В результате того, что в практике государств имеются большие разногласия по многим основным вопросам правового режима морей, конференция до сих пор не сумела выработать конвенцию по правовому режиму морей. Одним из самых спорных является вопрос о максимальной ширине территориального моря.

Советский Союз и другие социалистические страны сделали предложение установить максимальной шириной территориального моря 12 морских миль. Это предложение было поддержано многими странами, в том числе и великими капиталистическими державами: США, Англией и Францией. Но страны Латинской Америки, установившие шириной своих территориальных морей 200 морских миль, не согласились с этим предложением. Они требовали установления 200-мильной ширины территориального моря.

На конференции возник вопрос о создании параллельно с берегом специальной экономической зоны. Советский Союз и ряд других социалистических стран сделали предложение о создании 200-мильной экономической зоны, но заявили, что они согласны с созданием такой зоны только в том случае, если будет признана 12-мильная ширина территориального моря и будут решены в "одном пакете" и другие спорные вопросы правового режима морских пространств.

В выработанной на конференции неофициальном проекте конвенции по территориальному морю уточнена исходная линия территориального моря, понятие мирного прохода иностранных судов и суверенные права прибрежных государств в этих водах. Предусмотрен порядок установления исходной линии территориального моря государств архипелага и правовой режим межархипелажного моря.

ИНФОРМАЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КОНСУЛА В ОБЛАСТИ МОРЕПЛАВАНИЯ

Э. Рахумаа

С каждым годом значение Мирового океана в жизни человечества возрастает, возникают новые виды деятельности человека в морских пространствах. Но не следует упускать из виду такие традиционные отрасли, связанные с морской средой, как транспорт, рыболовство, охрану социалистической Родины и туризм. Советский Союз издавна признан как морское государство. КПСС и руководящие органы Советского государства уделяют большое внимание проблемам, связанным с использованием Мирового океана. Особое место в условиях разрядки международной напряженности занимают внешнеэкономические связи, как отмечал генеральный секретарь ЦК КПСС Л.И. Брежнев в отчетном докладе ЦК КПСС к XXV съезду партии¹.

Внешнюю торговлю СССР может вести с основными капиталистическими государствами главным образом морским путем (США, Канада, Англия, Япония, Австралия, с экономической точки зрения и Франция, а также ФРГ), не говоря уже о государствах Латинской Америки и Африки.

Значительная часть внешнеэкономического оборота осуществляется именно этим путем. Морские перевозки составляют 78-90% физического объема внешнеторговых грузов. Валютные доходы от операций морского транспорта составляют около 10% стоимости мирового экспорта².

¹ Л.И. Брежнев. Отчет Центрального Комитета КПСС и очередные задачи партии в области внутренней и внешней политики. Доклад XXV съезду КПСС 24 февраля 1976 года. XXV съезд Коммунистической партии Советского Союза 24 февраля - 5 марта 1976 г. Стенографический отчет. Т. I. М., 1976, с. 80-82.

² К.А. Аджаров. Проблемы международного права в лекциях на внешнеполитические темы. - "Пути и средства повышения научного уровня лекционной пропаганды внешней политики Советского Союза", вып. I. М., 1976, с. 61; Е.Е. Якобин. Океан и политика. - "США - экономика, политика и идеология", 1976, № 5, с. 77; А.Г. Калпин. М. Лазарев. Понятие и правовая природа чартера. - "Проблемы морского права и международного торгового мореплавания". М., 1975, вып. 38 (44), с. 3.

Кроме того, морской торговый флот СССР, вышедший в 1972 году на пятое место в мире (6793 суда общей вместимостью 16 млн. регистровых тонн), совершает 9/10 всех своих перевозок в заграничном плавании и оказывает заметное влияние на мировой рынок фрахта³. Советские суда и корабли посещают в год около 1400 портов более чем 100⁴ стран мира. Такой фактор, как усугубление международного разделения труда повышает роль морского транспорта.

Наглядно это видно в отношении стран СЭВ. Начиная с 50-х годов доля морского транспорта среди других видов увеличилась с 6% в 1950 г. до 21,5% в 1970 г., причем в НРБ, ГДР и ПНР морской транспорт по грузообороту занимает первое место среди других видов транспорта⁵.

Представляя собой, по выражению К. Маркса, "четвертую сферу производства"⁶, транспорт вместе с тем оказывает самое непосредственное воздействие на эффективность внешней торговли каждой страны. По выражению В.И. Ленина, первостепенная роль принадлежит транспорту как "материальному орудию связей с заграницей"⁷.

Чтобы выполнить повышенные требования десятой пятилетки по обеспечению роста грузооборота морского транспорта примерно в 1,3 раза, эффективного использования мощностей мор-

³ Р.Р. Оберг, Н.А. Фафурин. Внешняя торговля и фрахтование тоннажа. М., 1917, с. 3

⁴ "Известия", 7 октября 1977 г. О динамике связей свидетельствуют следующие цифры: в 1965 г. советские суда и корабли посетили 800 портов из 85 стран, в семидесятые годы более чем 1000 портов зарубежных стран мира. "Советский ежегодник международного права", 1966-67 гг. М., 1968, с. 315; М.И. Лазарев. Морская правосубъектность союзных республик. - "Проблемы государства и права на современном этапе". Вып. 7, М., 1973, с. 258.

⁵ См. подробнее Г.А. Левиков, В.М. Назаренко. Координация народнохозяйственных планов - основа планирования развития морских перевозок между странами - членами СЭВ. - "Проблемы морского права и международного торгового мореплавания. Труды Союзморинипроекта". М., 1975, вып. 38 (44), с. 94-105.

⁶ К. Маркс, Ф. Энгельс. Соч., т. 26, с. 422.

⁷ В.И. Ленин. ПСС, т. 44, с. 302.

ского флота СССР заграничного плавания⁸, требуется не только слаженная работа соответствующих ведомств в СССР, но и за границей, в иностранных портах. В докладе ЦК КПСС XXV съезду КПСС указывается: "Во внешнеэкономических связях переплетаются воедино политика и экономика, дипломатия и коммерция, промышленное производство и торговля. Следовательно, и подход к ним, управление ими должны быть комплексными, увязывающими в единый узел усилия всех ведомств, наши политические и хозяйственные интересы. Именно так ставит этот важный вопрос Центральный Комитет партии"⁹.

Таким образом, большинство проблем, связанных с расширением внешнеэкономических связей и повышением эффективности хозяйствования в целом, непосредственно относятся и к морскому заграничному плаванию. Кроме того, в связи с усиленным претворением в жизнь миролюбивой внешней политики Советского Союза расширяются отношения в других областях использования морского флота, например в области туризма и научных исследований; чаще, чем прежде, военные Советские корабли наносят дружеские визиты в иностранные государства.

Во всех случаях капитаны судов и командиры кораблей нуждаются в подробной информации не только о портовых правилах, но и о других законах государства пребывания. Во многих случаях администрации судна необходима помощь со стороны должностного лица своего государства, который имел бы надлежащие полномочия по отношению судов и кораблей представляемой страны по международному и внутригосударственному праву. Здесь совпадают интересы (правда, в разной степени) обоих государств. Таким должностным лицом является консул страны, под флагом которого плавает судно или корабль. Через сеть консульских органов государство может регулировать многие вопросы морского заграничного плавания, так как по международному праву консулу предоставляются весьма обширные полномочия по содействию морского судоходства, по отношению судов и кораблей в иностранных портах. Это подчеркивается многими

⁸ Основные направления развития народного хозяйства СССР на 1976-1980 годы. М., 1976, с. 59-60.

⁹ Д.И. Б р е ж н е в. Указ. соч., с. 82.

исследователями международного права¹⁰. Законодатель, как видно из нового Консульского устава СССР,¹¹ обращает на эти функции консула пристальное внимание, и это вполне понятно по вышеуказанным причинам. О важности функции, которую государства (в том числе и СССР) придают функциям консула по содействию мореплаванию, можно судить по тому факту, что консульства учреждаются, как правило, в крупных портовых городах¹², например, Генеральные консульства СССР в Гамбурге, Сидни, Стамбуле, Антверпене, Сан-Франциско; Генеральные консульства США, ФРГ и Финляндия в Ленинграде и т.д.

В статье рассматриваются только вопросы, связанные с информационной деятельностью консула в области мореплавания.

§ I Определение терминов

Перед рассмотрением основных вопросов темы следует уточнить используемые основные термины. В современной международной практике, получившей отражение в Венской конвенции о

¹⁰ Ф.Ф. Мартенс. О консулах и консульской юрисдикции на Востоке. С.-П., 1873; А.П. Вейнер. Консулы в христианских государствах Европы и Сев.-Американских Соединенных Штатах. С.-П., 1894; И.П. Блищенко. Дипломатическое право. М., 1972; В.Л. Санчов. Учебник консульского права. М., 1923; В.Н. Дурденевский. Консульский устав СССР. - "Советское право", 1926, № 3, (21); Luke T. Lee, *Consular Law and Practice*, L., 1961; Green H. Hackworth, *Digest of International Law*, Washington, 1940, vol.4; George C. Garbesi, *Consular Authority Over Seamen from the U.S. Point of View*, hhh Hague, 1968. Уже 100 лет тому назад Ф. Мартенс писал, что из этого краткого перечисления обязанностей и прав консулов по отношению к мореплаванию можно себе представить, до какой степени разнообразна и сложна их деятельность. Подробное рассмотрение только этой части консульской деятельности может составить новый и самостоятельный труд. Ф.Ф. Мартенс. с. 573-574.

¹¹ Текст Консульского устава СССР (1976) см. Ведомости СССР, 1976, № 27, ст. 404.

¹² В некоторых консульских конвенциях это подчеркивается *expressis verbis* см. USA-Costa Rica (1948) art.1 p.1. 1 UST 250 Sweden-France (1955) art.3. UNTS vol. 427, nr. 6150.

консульских сношениях (1963 года)¹³ под термином "консул" понимается генеральный консул, консул, вице-консул или консульский агент, являющийся главой консульского учреждения (ст. I). Такое определение не расшифровывает это понятие по существу, а является лишь вспомогательным средством в интересах редакционного характера с целью обобщения рангов лиц консульских учреждений. Термин "консульское должностное лицо", определяемый в Венской конвенции (п. I ст. I) как любое лицо, включая главу консульского учреждения, которому поручено в этом качестве выполнение консульских функций, шире понятия "консул". Термин "консульское должностное лицо" кодифицирован и новым Консульским уставом СССР, утвержденным Указом Президиума Верховного Совета СССР от 25 июня 1976 г. и введен в действие с I сентября 1976 г., но в отличие от Венской конвенции он охватывает и лиц, прикомандированных к консульскому учреждению для подготовки к службе в консульских учреждениях (стажеры) (ст. I2 Устава)¹⁴. Мы используем термин "консул" как синоним консульского должностного лица, а не как синоним главы консульского учреждения, если нет нужды различать это обстоятельство. Таким образом, в настоящей статье "консул", если иное не оговорено, взят более обобщенно в разрыве легального термина и под ним мы понимаем как консулы-главы консульских учреждений, которые могут лично выполнять функции названной области, так и другие консульские должностные лица, которым поручено оказывать содействие мореплаванию. Представляется важным и уточнение вопроса о

¹³ Здесь и далее на текст конвенции ссылаемся по источнику: Посольское и консульское право в избранных документах. М., 1976, с. 30-70.

¹⁴ В ряде консульских конвенций отмечается, что глава консульства осуществляет консульские функции. При этом под главой консульства подразумевается генеральный консул, консул, вице-консул или консульский агент. Затем дается понятие консульского должностного лица (*consular officer*) - лицо, работающее в консульстве и имеющее консульский чин (*consular rank*) - и не является главой консульства. Далее работниками (*employees*) консульства являются остальные служащие, принятые на работу иначе, чем предусмотрено выше. (См., например, Консульскую конвенцию между СССР и Югославией от 24.06.1963. - U.N. Treaty Series (далее - UNTS), vol. 469, nr. 7246.).

поручении консульских функций¹⁵. По советскому праву консул как глава консульского учреждения выполняет возложенные на него (подчеркнуто автором) функции лично или поручает их выполнение другому консульскому должностному лицу (ст. 18 Консульского Устава СССР 1976). Из ст. 6 и 18 Консульского Устава СССР можно делать вывод, что консул в качестве главы учреждения выполняет свои функции на основе своей должности как таковой, в отличие от остальных консульских должностных лиц, которые выполняют все консульские функции по поручению главы консульского учреждения. В уставе не уточняется форма поручения (письменная или устная), а также срок ее действия.

В истории консульских отношений по этому поводу есть казусы. Так, в деле *Snow vs. Wore* (1855) в иностранном порту консул отсутствовал. Его личный секретарь пошел на судно и, увидев там непослушного матроса, обеспечил вмешательство местных властей. Как указывается в решении окружного суда США, никто другой, кроме должным образом назначенного консула, не имеет полномочия обратиться к местным властям за помощью, чтобы прекратить неподчинение¹⁶.

Хотя в законодательстве некоторых государств консулы рассматриваются как представители государств¹⁷, думается, что это лишь отпечаток истории и не соответствует общепризнанной практике, так как ликвидирует разницу между дипломатическим представителем и консулом, столь необходимым ему. В новом консульском уставе СССР не поддерживается эта точка зрения. Консульское учреждение действует под общим политическим руководством главы дипломатического представительства (ст. 4) и выполняет специальные функции, а не представляет государство как субъект международного общения, а "защищает за границей права и интересы СССР". Консул осуществляет та-

¹⁵ Отметим некоторую разницу между Венской конвенцией (1963) и нашим новым уставом в этой области. Так, в ст. 3 конвенции говорится, что консульские функции выполняются консульскими учреждениями, в уставе ст. 17 урегулированы случаи, если консул (в смысле главы консульского учреждения) не может выполнять свои функции и в ст. 6 абз. 1 определяется: "консул выполняет функции, предусмотренные настоящим Уставом".

¹⁶ E.C. Stowell, *Consular Cases and Opinions*. Washington, 1909, p. 334.

¹⁷ См. подробнее: Курс международного права в шести томах. М., "Наука", 1968, т. IV, с. 81.

кую защиту не абстрактно, не вообще, а через защиту интересов и прав государственных органов, учреждений и организаций.

Таким образом, мы понимаем под термином "консул" должностное лицо, который с согласия государства защищает в определенном районе (консульском округе) права и интересы наменченного его государства, его коллектив и граждан.

Так как в литературе встречается множество определений термина "консул", то следует высказаться в пользу приведенного. При этом даются отличия его от дипломатического представителя, но, с другой стороны, пытаются обобщить то общее, что есть, например, в штатных и нештатных консулах. Это тем важнее, что Консульский устав СССР предусматривает допущение нештатных консулов СССР (раздел IX), хотя, по уставу, они могут выполнять "отдельные консульские функции" (ст. 97)¹⁸.

Поэтому представляется, что определение консула в нашей литературе нуждается в уточнении¹⁹.

¹⁸ При нынешней редакции ст. 14 консульского устава СССР ("Консульским должностным лицом может быть только гражданин СССР") явствует, что иностранцы не могут выполнять консульские функции даже в качестве нештатного консула, так как в ст. 12 устава под консульским должностным лицом подразумевается "любое лицо" (разрядка моя - Э.Р.) ..., которому поручено исполнение консульских функций ...". Поэтому следует включать в эту статью слова "кроме нештатного консула".

¹⁹ Например, "В курсе международного права ... " дается следующее определение: консул - это официальное должностное лицо, состоящее на дипломатической службе государства, постоянно пребывающее в известном пункте другого государства с согласия последнего, представляющее свое государство и действующее в целях развития отношения мира, мирного сосуществования, охраны в определенном районе интересов своей страны, и организаций, и граждан" (т. IV, с. 80). Надо иметь в виду такие моменты, как: 1) слово "официальное" является ненужным, ибо "официальный" обозначает "с соблюдением всех формальностей", "по соблюдению всех формальностей" и поэтому не может быть неофициального должностного лица; 2) нештатные консулы, не состоявшие, как правило, на дипломатической службе, могут являться в гражданстве государства пребывания и уже поэтому не представляют "свое государство"; 3) консул, как уже подчеркивалось, не представляет государство, в крайнем случае, это не отличительная черта; 4) конец определения, сформулировавшее цели консульских отношений, относится не ко всем государствам, так как из практики империалистических государств

Под консульской функцией понимаем деятельность консула, зафиксированную в нормативных актах для достижения намеченных целей. Ими могут быть и обязанности, и права последнего. Они определяются задачами консульской службы. Наиболее распространенным является группирование консульских функций следующим образом:²⁰ информационная, консультационная (административная), юрисдикционная.

Отдельно выдвигаются функции содействия развитию торговых, экономических, культурных и научных связей между государствами. Как указывают авторы "Курса ...", последнее положение, включенное в п "в" ст. 5 Венской конвенции 1963 г., явилось результатом практики социалистических государств.

При рассмотрении функций этих групп в отдельности, обнаруживаем, что в отношении судоходства консул выполняет функции разного характера: он действует как информатор, как консультант (вообще трудно различить первую и вторую друг от друга), и как администратор - том смысле, что консул наделен полномочиями административного характера, а также выполняет обязанности юрисдикции как в широком (надзор), так и в более узком смысле²¹. Таким образом, можно различать функции на основе двоякого рода:

- по виду деятельности в разных областях (в экономике, мореплавании, туризме и т.д.);
- в связи с характером деятельности (консультативная, информационная, юрисдикционная и т.д.).

можно привести много случаев, где именно консулы сплошь и рядом вмешивались во внутренние дела государства пребывания, оказывали и оказывают нажим в ущерб последнему для защиты экономических интересов монополий.

²⁰ Курс международного права ... т. IV, с. 91. A.C. Donaldson. The Functions of the American Consul.- "The Department of State Bulletin" 1956, Nr. 903.
Ср. Ю.Д. И л ь и н. Основные тенденции в развитии консульского права. М., 1969, с. 36.

²¹ Например, во многих странах (США, Италия и др.) действуют положения, по которым капитан может расторгнуть торговый договор с членом экипажа в иностранном порту, если там есть консул страны, только с согласия и в присутствии последнего.

Польский автор Р. Мацневских различает консульские функции по отношению гражданского мореплавания на основе того, связаны они с судном или с членами экипажа²². Но часто такие разграничения имеют значение лишь в методическом плане.

Под консульскими учреждениями в Консульском уставе СССР (1976) понимается 5 категорий ведомств, а именно:

- консульские отделы дипломатических правительств СССР²³
- генеральные консульства
- консульства
- вице-консульства
- консульские агентства²⁴.

В 1977 г. СССР имел за границей 108 посольств (в большинстве которых действуют консульские отделы), 44 генконсульства, 11 консульств и 1 консульское агентство (в Рио-де-Жанейро). На территории СССР имеется 30 генконсульств и 3 консульства²⁵.

Создание того или иного вида консульского учреждения зависит от некоторых обстоятельств динамического характера и это уточняется в отдельных соглашениях между сторонами. В них могут работать по новому Консульскому уставу СССР как

22

Regina Maciejewska. Obowiązki kapitanów w stosunku do konsulów i zasady ich współdziałania. - "Prace Instytutu Morskiego Seria III, nr. 51. Gdansk, 1966, str.9.

23

Как пишут И.П. Блищенко и В.Н. Дурденевский и Й, появление и распространение института "отдельного" консула, консульского отдела посольства - результат влияния практики социалистических государств. И.П. Блищенко, В.Н. Дурденевский и Й. Дипломатическое и консульское право. М., 1962, с. 224-225.

24

Консульский устав царской России (1858) различал три класса консульских представителей - "Инструкция консулов РСФСР" (1921) определил генеральных консулов, консулов, консульских агентов и Консульский устав СССР (1926), добавил еще вице-консулы, против которых возражал В. Грабарь. (В. Грабарь. Консульский устав Союза ССР. - "Революционная законность", 1926, № 11/12, с.44).

25

А. Николаев. Становление дипломатических связей Советского государства. - "Международная жизнь", 1977, № 11, с. 127. На 1 января 1970 года СССР имел 131 консульское учреждение за границей: 92 консульских отдела посольств, 24 генконсульства, 13 консульств и 2 консульских агентства. (Дипломатический словарь, т. 2. М., 1971, с. 112.

штатные, так и нештатные консулы. Как правило, создание консульских учреждений, кроме консульского отдела в посольстве, осуществляется на взаимных началах²⁶.

Далее, под мореплаванием, которое можно разделить на две категории – гражданское и военное, мы понимаем деятельность, связанную с использованием движущихся транспортных средств в воде (под водой, над водой – на воздушной подушке). Под гражданским мореплаванием мы подразумеваем деятельность, для обозначения которого используется в "Кодексе торгового мореплавания СССР" термин "торговое мореплавание", т.е. деятельность, связанная с использованием судов для перевозки грузов, пассажиров, багажа и почты, для рыбных и иных промыслов, добычи полезных ископаемых, производства буксирных, ледакольных и спасательных операций, а также для других хозяйственных, научных и культурных связей (ст. I КТМ СССР)²⁷.

Под военным мореплаванием мы понимаем деятельность, связанную с использованием военных и военно-вспомогательных судов²⁸.

Дело в том, что понятие торговое мореплавание возникло в то время, когда в международных отношениях главным образом знали сотрудничество военного и торгового и, с другой стороны, в заграничном мореплавании были в действии только военные и торговые судна²⁹.

²⁶ См. например, консульские конвенции: СССР-США (1964).

²⁷ "Ведомости Верховного Совета СССР", 1968, № 39, ст.351.

²⁸ Об определении военно-вспомогательных судов, а также базовых плавающих средств, которые вместе с боевыми кораблями по Советскому законодательству охватываются понятием "военный корабль" см. М. О в а н е с о в, Р. С о р о к и н. О правовом положении вспомогательных судов ВМФ. – "Морской сборник", 1976, № II, с. 77-79.

²⁹ Общеизвестен вопрос о делении судов на военные и торговые (вначале и военно-торговые). В основном это произошло 200 лет тому назад, когда вооруженные торговые судна уже не отвечали требованиям капиталистической мировой торговли, пушки и многочисленные орудийные расчеты, как пишет М. Шелльрель (ГДР), на торговых судах снизили их перевозную способность и рентабельность. О. В. Б о р з и к о в. Понятие военного корабля в международном и внутригосударственном праве. – "Проблемы морского права и международного торгового мореплавания". Вып. 38. М., 1975, с. 48 (Союзморниипроект).

Однако такое деление оказалось недостаточным. Многие авторы, да и Женевские конвенции 1958 г. помимо торговых и военных судов, разделяют третью категорию судов: это - так называемые **публичные-некоммерческие суда** (кабельные, пожарные, метеорологические, патрульные, таможенные, лопманские и т.д.). О. Борзиков подчеркивает, что ныне можно такую триединую классификацию считать преобладающей³⁰. Думается, что вывод О.В. Борзикова о том, что четкие границы между этими категориями судов остаются спорными, является правильным³¹, так как само судно трактуется во внутрисударственном законодательстве разных стран по-разному, иначе, чем в двусторонних конвенциях (консульских, морского судоходства)³².

Возникли новые виды судов, которые все заходят в иностранные порты. Появились рыболовные, научно-исследовательские судна, деятельность которых не связана с торговлей. Следовательно, "торговое мореплавание" как легальный термин включает и такую деятельность, которая не связана с использованием судов в торговых целях. Поэтому думается, что более адекватен термин "гражданское мореплавание". Дело не только в термине, а в том, что гражданский флот (по прежнему термину "торговый флот") включает суда различного статуса: рыболовные суда, которые принадлежат например колхозам, научно-исследовательские суда государственных научных институтов, и эта дифференция продолжается³³. Таким образом т.н. публичные-некоммерческие суда тоже охвачены термином гражданские суда.

³⁰ О.В. Борзиков. Указ. статья, с. 49

³¹ Там же, с. 50.

³² Например, в конвенции о торговле и навигации между Великобританией и Японией определяется, что судна (vessels) в отношении Великобритании означают те судна, которые зарегистрированы в любом порту этой страны. Японскими суднами являются те (ships), у которых по японскому законодательству есть документы, подтверждающие японскую национальность. - "Treaty of Commerce Establishment and Navigation between the U.K. of Great Britain and Northern Ireland and Japan". London, 1963, art. 2 p.3. "a", "b".

³³ См. М.И. Лазарев. Правовой статус научно-исследовательских судов. - "Проблемы государства и права", вып. II, М., 1976.

§ 2. Информационная деятельность консула в области гражданского и военного мореплавания

Обязанность консула информировать властей своего государства подчеркивается как в доктрине международного права³⁴, так и в разных международно-правовых и внутригосударственных актах³⁵. Но очень часто ограничиваются положениями общего характера. А.П. Вейнер в своей докторской диссертации пишет: "Они не только обязаны оказывать помощь и давать советы судам торгового флота, но, сносясь со своим правительством, они должны сообщать все перемены в области мореплавания"³⁶.

Примерно таким образом формулируют информационную деятельность консула, не вдаваясь в детали, другие исследователи³⁷. При анализе информационной деятельности консула и, в частности, в отношении мореплавания, надо иметь в виду следующие обстоятельства:

1. Как известно, в международном морском праве (как в публичном, так и в частном) большую роль играют обычаи. Из этого следует, что международному морскому праву присущ принцип партикуляризма. Это заметно в области, где международное морское право стыкуется консульским, т.е. в деятельности консула в различных портах мира. Режим порта регулируется множеством положений как в международно-правовых, так и во внутригосударственных актах³⁸.

2. Морские суда посещают порты различных стран, где администрация судов имеет дело с различными отраслями права

³⁴ В. Г р а б а р ь. Указ. статья, с.43. И.П. Б л и щ е н к о, В.Н. Д у р д е н е в с к и й. Указ. соч., с. 260-261.

³⁵ Венская конвенция о консульских сношениях (1963) ст. 5 п. "с", см. консульские конвенции: USA-France (1966) art.32, UNTS vol. 700, nr. 10044..

³⁶ А.П. Вейнер. Указ. соч., с. 109.

³⁷ А. Miltiz. Manuel des Comuls. 1837-1889. Luke T. Lee. Consular Law and Practice. L. 1961.

³⁸ Начиная с многосторонних конвенций и парламентских законов до постановлений начальников порта.

(гражданского, финансового, административного и т.д.) того или иного государства и практикой применения этих норм. Все названные обстоятельства осложняют как заграничное мореплавание в целом, так и судоходство между отдельными странами, в частности, портами. Отсюда видна и необходимость в получении как предварительной, так и во время стоянки судов в порту информации о законах, правах, обычаях.

3. Но информация необходима в отношении мореплавания и соответствующим ведомствам ММФ, отдельным пароходствам (фирмам гражданского мореплавания), чтобы планировать и развивать отечественное мореплавание. Особенно намечается в свете решений последних съездов нашей партии важность повышения эффективности транспорта, где отмечалось, что от транспорта в большей мере зависит эффективность народного хозяйства³⁹.

Как в своей работе вообще, так и при сборе информации, консул должен руководствоваться законами и другими нормативными актами государства, которое его назначило, так и нормами государства пребывания. Поскольку информационная деятельность консула прежде всего "внутреннего" характера, связанная с повышением полезности института консула, то в основном эта деятельность консула регулируется правами государства консула и главным образом инструкциями служебного характера. Только в общей форме дается это в актах государства пребывания, в которых, с точки зрения государственной безопасности, рассматриваются эти вопросы.

Прежде всего необходимо сделать некоторые уточнения возрастающей роли консульской информации в отношении мореплавания, остановиться на некоторых фактах, в которых показана возрастающая важность информации. Можно согласиться с Ю.Д. Ильиным, который пишет о роли консулов в развитии внешней торговли в современный период: "Вопрос в настоящее время заключается не в простом ознакомлении с отдельными элементами торгово-политических условий, а в их тщательном изучении и учете в практической деятельности"⁴⁰. Это относится и к об-

³⁹ Д.И. Б р е ж н е в. Отчетный доклад Центрального Комитета КПСС XXIV съезду Коммунистической партии Советского Союза. М., 1971, с. 74.

⁴⁰ Ю.Д. И л ь и н. Указ. соч. М., 1969, с. 32.

ласти гражданского мореплавания, так как оно само по себе неразрывно связано с внешней торговлей.

Однако надо принимать во внимание, что очень часто, кроме консулов, в данном государстве (округе) работают специальные представители частных мореходных компаний и государственных ведомств. При таких обстоятельствах в обязанности консула входит координационная деятельность при сборе информации и в данном случае, в целях повышения эффективности считается целесообразным наделить "морской" представителя (например представителя ММФ СССР, "Совинфрахта" и т.д.) одновременно полномочиями нештатного консула.

Можно различать двоякого рода вопросы, подлежащие информированию в области мореплавания со стороны консула. Во-первых, общие условия и данные о фрахтовании рынка, деятельность и степень проникновения на рынок фрахта данной страны (консульского округа), конкурентов, методы и средства этого вторжения, их слабые и сильные стороны (тоннаж кораблей, данные о погрузке и разгрузке и т.д.). В эту группу включается и ведение учета местным и консульским округом связанных судоводных компаний и агентских фирм, учитывая возможность их использования в качестве контрагента по морским перевозкам и договорам об агентском обслуживании. Учет нужен для того, чтобы дать верную и исчерпывающую информацию соответственным ведомствам консулом государства⁴¹. Консул должен быть в курсе их надежности и деловой репутации, быть в состоянии дать рекомендации в этой области. В обязанности консула входит поощрение развития политических, торгово-экономических, научно-технических и культурных связей между двумя странами. В этом заключается и необходимость в информировании обо всех неполадках в этой области, в том числе и о недостатках в организации и методах работы морского транспорта СССР в данном округе. Это делается на основе капитанских докладов, сделанных консулу при заходе судна в порт, последний должен огласить через МИД СССР министерство морского флота о всех нарушениях, независимо от места происшествя. Думается, что в

⁴¹ Эта сфера в деятельности консула регулируется подробными инструкциями многих государств. Английский исследователь У. Стронг (Strong) пишет, что консул Великобритании действует как агент Министерства транспорта и поддерживает с ним непосредственную связь. И.П. Бл и щ е н к о, В.Н. Д у р д е н е в с к и й. Указ. соч., с. 261.

некоторых случаях консулу целесообразно поддерживать прямую связь с ММФ, а не через МИД СССР. Во-вторых, сюда относятся вопросы, связанные конкретными условиями мореплавания в данном месте, как экономическими, так и техническими, например:

1. Общая характеристика порта;
2. Корабельные сборы и налоги;
3. Таможенные формальности;
4. Санитарные и карантинные формальности;
5. Режим пользования лопманскими услугами и т.д.

Норвежский закон от 7 июля 1822 года прямо перечисляет, в каких областях штатные и нештатные консулы должны представлять информацию, касающуюся мореплавания. С одной стороны, консул должен сообщать обо всех событиях в стране, их важность и политическую значимость, подвергающие опасности публичного порядка или наносящие вред регулярным экономическим связям двух стран, или существенным образом изменяющие в этой стране политические институты.⁴² С другой стороны, в законе прямо предусмотрено, что консул в своих докладах сообщает о тех событиях политического характера, которые самым тесным образом относятся к торговому мореплаванию или экономическому положению страны⁴³. Консульская информация таким образом ограничивается информацией, представляемой и дипломатическим кругам страны, которые в основном сообщают политические события всей страны. В законе весьма подробно, во всяком случае подробнее, чем во многих других странах, приводится перечень областей, о которых консул должен информировать министерство иностранных дел Норвегии⁴⁴. Консул должен

42 A Collection of the Diplomatic and Consular Laws of Various Countries. Ed. by A. Feller and M. Hudson, vol. II, pp. 919-920.

43 Там же.

44 Приводим часть области, интересующую нас. Консул в своем округе должен сообщать регулярно: доходы от рыболовства, методы улучшения улова, методы обработки, транспортно-портировки и т.д.; способы дальнейшего развития мореплавания, такие как правительственные субсидии и привилегии отечественных судов компаний в той стране, новые судовые линии; условия фрахтования и возможность получить обратный фрахт; предостережения против оговорки риска в чартере или в грузовой декларации (bill of lading) судебные прецеденты по этому поводу, формулы

информировать и о торговых, административных и иных договорах, заключенных государством пребывания с третьим государством. Это необходимо потому, что в силу оговорки о режиме наибольшего благоприятствования, такие договоры могли распространяться и на представляемое консулом государство, на его граждан и юридические лица⁴⁵.

Рассмотрим более подробно вопросы, связанные с консульской информацией о конкретных условиях мореплавания.

§ 3. Информация о режиме порта

Общезвестно, что воды морских торговых портов входят в состав внутренних вод прибрежного государства. Отсюда следует, что прибрежное государство имеет право устанавливать правила входа, стоянки и ухода судов. Но можно согласиться с теми авторами, которые отмечают, что в настоящее время сформировался обычай держать некоторые морские торговые порты открытыми для захода иностранных гражданских судов⁴⁶. Поскольку такие международно-правовые акты, которые регулировали и унифицировали правовой режим морских портов, пока в стадии проектов, информация со стороны консула остается важной⁴⁷.

разных судовых документов, лоцманские, портовые и другие морские сборы, портовые условия, как: безопасность порта, глубина порта, отдаленность от берега, условия выгрузки и загрузки, стоимость этих работ, забастовки и другие аналогичные обстоятельства работы; возможности снабжения провиантом, водой и топливом; есть ли там доки или элленги и для каких судов; какие возможности имеются для ремонта судов как деревянных, так и железных; открытие новых портов. Обо всех забастовках и локаутах консул должен сообщать по телеграфу. Что касается изменений обстоятельств, например, повышение или понижение различных налогов, то об этом, как написано в законе, должно сообщаться как можно быстрее".

45 См. Ю. Д. И л ь и н с к и й. Основные тенденции в развитии консульского права. М., 1969, с. 30; В. Д. С а н - ч о в. Консульское право. Изд-во 2-ое. М., 1923, с. 33.

46 См. об этом подробнее. Г. Г. И в а н о в. Указ. соч. М., 1971, с. 9-13.

47 См. А. Л. К о л о д к и н. К разработке проекта Конвенции о режиме морских судов в иностранных портах. Инф. сб. ЦНИИМЗа, вып. 135. М.-Л., 1965, с. 3-18. Известны попытки унифицировать правовой режим морских портов. Так, 9 декабря 1923 г. в Женеве были подписаны Конвенция и

Так, итальянское законодательство содержит нормы, относящиеся к обеспечению порядка в портах и на борту судна, перечень запрещенных работ⁴⁸. Японское законодательство содержит положения о правах портовых властей при посещении судна и проверке документов, о запрещении сношения с берегом, если судно находится на карантине, запрещении плавания с нарушением навигационных правил⁴⁹. Об этих общих для всех гражданских судов правилах и изменениях в них должен консул сообщить через министерство иностранных дел соответствующим властям своего государства. Как правило, портовые предписания по всей стране одинаковы (кроме частных портов), однако в государствах федеративного порядка (например, США, Аргентина, Мексика и др.) в режиме портов существенную роль играют законодательства штатов.

От общего режима порта мы должны отличать режим пребывания иностранных судов в этом порту. Г.Иванов совершенно правильно отмечает, что объем льгот и преимуществ при входе, взимание отдельных сборов, предоставление причалов, определяется заключенным между государством судна и государством порта соглашением или договором о торговле и мореплавании, или другими документами, письмами и нотами⁵⁰.

Большинство договоров о торговле и мореплавании содержат один из двух видов режима: национальный режим или режим наиболее благоприятствуемой нации.

Если иностранным судам предоставляется национальный режим, то они в основном по объему льгот и преимуществ не от-

Статут "О международном режиме морских портов (Текст Конвенции и Статута см. в Информационном сборнике ЦНИИМФ, вып. 40, М., 1959, с. 44-45). 9 апреля 1965 г. в Лондоне была подписана Конвенция по облегчению международного морского судоходства, которая, как отмечает Г. Иванов, "явилась первой многосторонней конвенцией, подробно регламентирующей различные вопросы административного режима морского порта". Эти факты свидетельствуют о том, что предстоит еще большая работа в этом направлении.

48 См. А. К о л о д к и н. Указ. соч., с. 14.

49 Там же.

50 Г.Г. И в а н о в. Указ. соч., с. 38-43.

личаются от судов прибрежного государства, только с некоторыми уточнениями. В качестве примера можно привести Договор между правительством СССР и правительством Италии о морском торговом судоходстве от 26 октября 1972 г.⁵¹ В отличие от Договора о торговле и мореплавании между двумя странами от 1948 г.⁵², где предусматривался режим наиболее благоприятствуемой нации как в отношении торговли и судов, их экипажей, пассажиров и грузов (ст. 7. 10), новый договор по существу предусматривает судам национальный режим⁵³.

По существу потому, что в договоре о морском торговом судоходстве предусматривается судам другой страны такое же обращение (разрядка моя - Э.Р.), как для ее собственных судов. Это дается не во всех областях, а в отношении свободного доступа в свои порты (иностранным государствам - Э.Р.) и их использования, применения портовых сооружений при обслуживании судов и пассажиров, обработки грузов, а также при осуществлении коммерческих операций (ст. 4). То есть национальный режим, как и оговорено в ст. 16 договора, не распространяется: 1) на перевозки между портами другой страны и плавание во внутренних водных путях:

2) на рыболовство,

3) на осуществление морского обслуживания портов, рейдов и побережья, включая лоцманскую проводку, буксировку, спасание и оказание помощи на море,

4) на льготы, предоставляемые спортивным обществам,

⁵¹ Ведомости СССР 1975, № 33, ст. 494.

⁵² Текст см.: Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами, вып. XV, М., 1957, с. 65-72.

⁵³ Если режим наиболее благоприятствующей нации дается в отношении судов, их экипажам, пассажирам и грузам, то национальный режим предоставляется только судам. При обслуживании их и пассажиров иностранное судно рассматривается как собственное. Национальному режиму не подвергаются моряки, члены экипажа судна. Это и естественно, поскольку в противном случае они бы приравнивались к гражданам соответствующего иностранного государства, в отношении которых консульские функции были весьма ограничены (учитывая только обстоятельство, что они члены экипажа представляемого государства) и возникали разные сложные и напрасные коллизии.

5) на установленные специальными законами поощрительные меры, проводимые в интересах национальной судостроительной промышленности и морского судоходства,

6) на эмиграцию и перевозку эмигрантов,

7) на порты, которые не открыты для международного судоходства.

Отсюда следует, что консул должен информировать обо всех изменениях в режиме отечественных судов прибрежного государства, чтобы и суда представляемого государства могли использовать все изменения.

При режиме наиболее благоприятствуемой нации вопрос о льготах и преимуществах, а также о информационной деятельности консула несколько сложен. Но этот режим встречается гораздо чаще, чем национальный. В настоящее время Советский Союз имеет договоры, в которых предусмотрен национальный режим с пятью странами: Норвегией, Грецией, Ираном и Францией⁵⁴, Италией⁵⁵. В отношении других судов стран, с которыми заключены соответственные договоры, предусматривается режим наиболее благоприятствуемой нации. В соглашениях Советского Союза более чем с 80 странами закреплён принцип наибольшего благоприятствования. Безусловный и неограниченный режим наибольшего благоприятствования лежит в основе торгового отношения СССР с другими социалистическими странами. В торговых договорах и соглашениях с такими капиталистическими странами, как Австрия, Великобритания, Дания, Голландия, Бельгия и Люксембург, ФРГ, Италия, Финляндия, Франция, Швеция и Япония, а также со всеми развивающимися странами. С декабря 1975 года введено в действие соглашение между СССР и Англией от 1934 года, которым, в частности, предусматривается взаимное предоставление принципа наибольшего благоприятствования⁵⁶. Как отмечает Г. Иванов, режим наибольшего благоприятствования не означает, что наличие у данного государства договора с любой третьей страной, основанного на национальном режиме,

⁵⁴ См. Г. Г. Иванов. Указ. соч., с. 38.

⁵⁵ Ведомости СССР 1975, № 33, ст. 494.

⁵⁶ В. Симонов, В. Чакин. СССР - Великобритания. Сотрудничество расширяется. - "Внешняя торговля", № 6, 1976, с. 46, 49.

должно влечь за собой предоставление именно этого режима своему контрагенту⁵⁷.

Но поскольку в международном позитивном праве не дефинирован режим наиболее благоприятствуемой нации, то некоторые вопросы остаются спорными и информация консула о практике того государства имеет существенное значение.

Консул должен иметь в виду при информировании властей своего государства весь комплекс сложившихся отношений в этой области между двумя государствами, кроме того и национальный режим иностранного государства. В некоторых случаях консул должен следить за предоставлением со стороны властей порта либо национального, либо режима наиболее благоприятствующей нации, в зависимости от того, который наиболее выгоден. Так, в итальянских портах такая возможность по договору от 1948 года предоставляется советским судам, которые выступали как товар, т.е. при продаже и покупке судов.⁵⁸ В ст. 6 Договора 1948 г. отмечается: "В отношении ... товаров другой стороны ... каждая из договаривающихся сторон будет применять режим, установленный ею для отечественных товаров, или режим наибольшего благоприятствования, если последний для другой стороны является более выгодным"⁵⁹. Отсюда следует, что кроме всех договоров и соглашений с третьим государством при режиме наибольшего благоприятствования консул должен информировать свое государство и о льготах и преимуществах при национальном режиме. Консул должен быть настолько квалифицирован, чтобы дать и рекомендации для будущего, а именно: I) если нет договора о торговом судоходстве, то такие положения следует туда включить, чтобы отечественное мореплавание развивалось более эффективно с этой страной.

⁵⁷ Г.Г. Иванов. Указ. соч., с. 40.

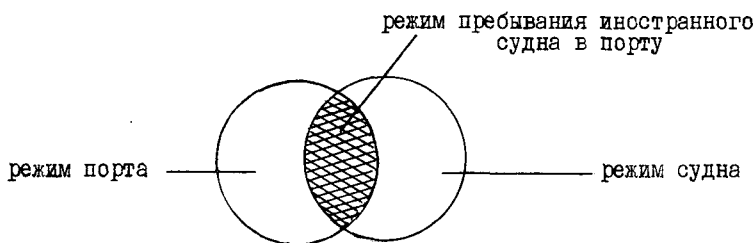
⁵⁸ То, что приведенный пример имеет и практическое значение, показывает обстоятельство, что импорт судов и судовое оборудование в СССР возрастает большими темпами (1925/26 г. за 0,1 млн. руб., 1940 - II,7 млн. руб., 1950 - 25,8 млн. руб., 1960 - 340 млн. руб., 1965 - 489,6 млн. руб., 1970-1974 - 574 млн. руб., 1975 - свыше I млрд. руб.). См. "Внешняя торговля СССР". Статистический ежегодник 1975. М., 1976.

⁵⁹ Сборник действующих договоров. Вып. XV. М., 1956, с. 66.

2) При наличии договора он должен быть способен дать оценку, какие положения устарели и каким образом их изменить.

Мы можем определить портовый режим и режим пребывания судна в конкретном порту следующим образом. Под портовым режимом понимаем совокупность норм (как писанных, так и обычаев), действующих в пределах порта.

Режим пребывания судна в иностранном порту определяется теми предписаниями и обычаями, которые действуют в отношении данного судна. Таким образом, мы можем изобразить отношение режима порта к режиму пребывания иностранного судна в этом порту по следующей схеме:



Далее режим порта и режим пребывания судна в этом порту можно опять разделить: на санитарный, таможенный, пограничный и др. Еще более существенные различия, чем в правовом режиме различных портов одного государства имеются в техническом и экономическом плане. При этом в этих областях условия меняются очень быстро (реконструкция причалов, доков, установление погрузочно-разгрузочных средств, постройка доков, эллингов и т.д.) и варьируются в большой степени.

Консульская информация о санитарном режиме морского порта. С развитием информационных средств и осуществлением всемирной медицинской информации важность консульской информации в этой области уменьшается, но в некоторых случаях информация со стороны консула является весьма существенной, а именно:⁶⁰

⁶⁰ См. Г.Г. Иванов. Об истории возникновения санитарного режима. Указ. соч., М., 1971, с. 53-55.

а) об эпидемических заболеваниях, карантинах⁶¹;

б) так как эффективность санитарного режима зависит от получения предварительного извещения об инфекционных районах, портах, из которых суда прибыли, то в консульских уставах некоторых стран содержится положение, что капитан судна должен сообщать консулу о санитарном состоянии порта отправления. Это естественно, если принять во внимание, что зараженное судно причиняет большой урон отношениям, в том числе морского судоходства, между двумя государствами;

в) надо иметь в виду, что международная медицинская служба сообщает об эпидемиологических болезнях, а в некоторых случаях прибрежные власти пытаются скрыть факты заболевания населения.

Так, по законодательству Гондураса консул обязан сообщать и о санитарном состоянии не только своего государства, но и о состоянии иностранных судов, прибывших в порт консульского округа⁶². Это принято для того, чтобы национальные службы здравоохранения государства, назначившего консула, могли своевременно принять защитные меры по отношению к зараженным судам.

Раньше, до 1934 года, действовал институт санитарных патентов и консул получал информацию непосредственно от администрации судов, которые намеревались посетить представляемое им государство, поскольку в обязанности консула входило визирование этих документов и он должен был быть уверен в том, что судно не заражено. На IV Ассамблее Всемирной Организации здравоохранения, состоявшейся в 1951 году, были приняты международные санитарные правила, заменившие в отношениях между государствами многие международные конвенции и соглашения. На основе этих правил государства-участники конвенции приняли свои правила. В СССР действуют с 1 ноября 1967 года "Правила по санитарной охране территории от завоза и распространения карантинных и других инфекционных заболе-

⁶¹ Карантинными болезнями, по отношению к которым применяются санитарные меры, являются чума, холера, желтая лихорадка, натуральная оспа, а также эпидемия сыпного и возвратного тифа.

⁶² A Collection of the Diplomatic and Consular Laws and Regulations of Various Countries. Ed. by A.H. Feller and M.O. Hudson. Washington, 1933, pp. 647- 653.

ваний".⁶³ Вопросы санитарного режима затрагиваются и в Конвенции по облегчению международного морского судоходства (1965), где указывается, что государства могут принять меры (включая затребование дополнительных сведений), необходимые для разрешения особых проблем, представляющих серьезную опасность ... для здравоохранения, либо для предупреждения завоза или распространения болезней, либо падежа скота и растений.⁶⁴

В Конвенции говорится, чтобы государства довели бы до минимума санитарные формальности. Думается, что консульская информация может в этой области играть важную роль, в том, чтобы государства в дальнейшем могли бы унифицировать требования и формы свидетельств и документов.

Информация о пограничном режиме. Как известно, под пограничным режимом понимается общий порядок въезда в страну и выезда из страны моряков иностранных судов, порядок стоянки судна в порту, порядок пребывания моряков на берегу и т.д.⁶⁵

Как правило, положения пограничного режима содержится во многих законах и других нормативных актах и в постановлениях начальников портов. Поэтому и важно, чтобы все ведомства, а в первую очередь те пароходства, чьи суда заходят в порта иностранного государства, получили бы исчерпывающую информацию на месте, т.е. от консула, так как эти нормы играют существенную роль в развитии морского мореплавания.

Надо изучать и обобщать практику применения норм пограничного режима. Основным правовым актом, регламентирующим пограничный режим Советских границ, является "Положение о въезде в СССР и о выезде из СССР", утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 22 сентября 1970 г. № 802, в котором ссылаются на то, что пропуск через государственную границу СССР экипажей судов заграничного плавания регулируется специальными правилами (ст. 4).

Как в СССР, так и в других странах действуют положения,

⁶³ См. Г.Г. Иванов. Указ. соч., с. 54.

⁶⁴ Сборник международных соглашений и законодательных актов СССР по вопросам мореплавания. М., 1971, с. 89.

⁶⁵ СП СССР, 1970, № 18, ст. 139.

которые регулируют пограничный режим в отношении иностранных судов и их экипажей, а также схода на берег пассажиров. В некоторых странах это включено в правило Таможенного контроля. Большое внимание уделяется этим вопросам и в конвенции по облегчению международного морского судоходства (1965).

§ 4. Источники консульской информации

Ценность информации, его достоверность в большой степени зависит от используемых источников. При выборе источников большую роль играет эрудиция консула, умение оценивать новую информацию критически, осмыслить его и сопоставить с уже имеющимися данными.

Источники информации консула можно разделить по происхождению:⁶⁶

- 1) источники государства наменного консула,
- 2) источники государства пребывания,
- 3) источники третьих государств (т.е. источники из консульского округа).

1. Источники государства консула. Сюда относятся прежде всего руководство судов и кораблей, посещавшее порты консульского округа, представители пароходств, которые работают временно или постоянно в консульском округе. Следует отметить, что их роль в качестве источников информации уменьшается, так как они могут непосредственно связываться со своими ведомствами и не нуждаются в консуле как посреднике передачи информации. Особенно это относится к руководству судов и кораблей. Тенденцию к уменьшению можно обнаружить, если мы сравним соответствующие положения в нормативных актах разного времени.⁶⁷ Это и понятно, поскольку оперативно издаются

⁶⁶ Ю. И л ь и н, говоря об информации деятельности консула в области внешней торговли, различает местные официальные источники, различные справочные материалы и наконец, частные источники. Но он детально их не анализирует, оговаривая лишь: частные источники должны быть надежные. Указ. соч., с. 65.

⁶⁷ По парскому консульскому уставу (ст. 43) консул имел право требовать от капитана судовой журнал либо точное донесение о плавании, где по возможности должно быть показано место и время пребывания, путь, по которому он следовал, все достопримечательные обстоятельства, им ви-

специальные справочные печатные и телеграфные материалы и в нормальных условиях нет нужды консулу знать кроме факта прибытия и убытия судна, о подробностях рейса. Но при экстренных случаях: аварии, кораблекрушения, высадке на мель или берег, аресте членов экипажа и т.д. весьма важно, чтобы капитан, как можно быстрее, информировал об этом консула. Думается, что такое положение следует включить в консульский устав СССР.

2. Круг источников государства пребывания довольно широкий и получаемая от их информация является более или менее ценной. Источниками являются:

- 1) государственные учреждения консульского округа,
- 2) власти порта,
- 3) мореходные компании, организации,
- 4) компании экспорта и импорта,
- 5) печатные издания и другие средства массовой коммуникации,
- 6) журналисты,
- 7) отдельные коммерсанты и деятели, связанные с мореплаванием.

данные, или о которых им собраны сведения, как-то: об открытых новых мелях и подводных камнях, о вновь построенных маяках, о потерпевших бедствие судах и т.п.; о флотах, эскадрах и военных судах, им встреченных, а также о судах, показавшихся ему подозрительными, изменения, сделанные в уставе карантинном, таможенном и портовым тех мест, где он останавливался, наконец, все что он узнал замечательного и что может касаться до российской торговли и мореплавания" (см. С.М. Г о р я н о в. Руководство для консулов. С.-П., 1903, с. 102-103). Наверное и это имел в виду автор проекта нового консульского права, написав, что следует упразднить все формальности, унаследованные от парусного, когда судна неделями простаивали в гаванях (устав консульской в частях, касающихся торговли и мореплавания. Проект пересмотра обязанностей. С.-П., 1902, с. 35). По консульскому уставу СССР (1926 года) консул мог потребовать от капитана предъявления судового журнала, либо письменного или устного доклада об обстоятельствах, сопровождавших плавание судна" (ст. 94 абз. 3). В новом консульском уставе СССР (1976) дано это в следующей редакции (ст. 73 абз. 1). "Консул должен следить за тем, чтобы капитан судна извещал его о прибытии судна в порт государства пребывания и сообщал сведения об обстоятельствах плавания". Таким образом, вся информационная деятельность капитана в отношении консула может ограничиваться лишь телефонным разговором или открыткой, по инициативе последнего.

С точки зрения получения информации очень полезно для консула поддерживать связи со страховыми обществами и компаниями, которые специализированы на "морскую страховку". Консул должен проверить получаемую информацию от неофициальных источников (3-7). Он должен иметь в виду, что самым надежным методом получения информации из неофициальных источников является обмен информацией, тем более, что в таком случае он имеет возможность разъяснить возможности Советского гражданского флота и т.п.

3. В этот круг источников входят консульские должностные лица других государств, резидирующие в этом консульском округе. Для этого целесообразно организовывать встречи консульских должностных лиц, которые ведают мореходными делами, чтобы регулярно обмениваться информацией.

Полученную из разных источников информацию следует сравнивать как для выяснения ценности полученных сведений, а также для определения достоверности, надежности источника.

Информационная деятельность консулов ограничена определенными правовыми рамками, нарушение которых может быть квалифицирована как шпионско-разведывательная деятельность, особенно при сборе сведений о военном флоте.

Таким образом, информационная деятельность оказывается по своему объекту весьма обширной и для организации ее требуется немало сил со стороны консула. Думается, что в дальнейшем кодифицирование международного консульского права, а также при заключении двусторонних консульских конвенций и договоров следует ввести положение примерно в такой редакции: "Власти консульского округа оказывают помощь консульским должностным лицам и представляют ему официальный правовой материал, касающийся вопросов мореплавания". Следует выработать и общую инструкцию совместно с интересующими ведомствами для наших консулов по информационной деятельности (хотя бы в форме вопросника, где был бы определен объем необходимой информации).

СОВЕТСКО-ЯПОНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ И ТАК НАЗЫВАЕМЫЙ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЙ ВОПРОС

А. П о р к

Ленинская политика нашей партии и правительства, направленная на последовательное проведение курса мирного сосуществования, дает ощутимые положительные плоды в развитии отношений государств с различным социальным строем.

Во имя интересов мира и безопасности народов Советский Союз под руководством Коммунистической партии проводит политику укрепления мира, сотрудничества и добрососедства при строгом уважении суверенитета других государств. Такая политика СССР в международной жизни приносит свои позитивные результаты. В 1972 году вступили в силу договоры между СССР и ФРГ, между Польшей и ФРГ, между ГДР и ФРГ, сыгравшие большую роль в деле разрядки в Европе, эти договоры в международно-правовой форме закрепили нерушимость границ государств Центральной Европы.

Л.И. Брежнев, выступая на торжественном заседании ЦК компартии Казахстана, указывал, что "заключение договора с Федеративной Республикой Германии, в котором содержится ясное и недвусмысленное признание существующих в Европе границ, несомненно, представляет собой серьезный вклад в дело разрядки напряженности в Европе, мирного сосуществования и плодотворного сотрудничества всех европейских государств"¹.

Огромным достижением миролюбивой политики Советского Союза и других социалистических государств явилось подписание в Хельсинки в августе 1975 года Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Этим актом "государства-участники рассматривают как нерушимые все границы друг друга ... и будут воздерживаться сейчас и в будущем от любых посягательств на эти границы".²

¹ "Правда", 1970, 29 августа.

² "Правда", 1975, 2 августа.

Не меньшее внимание уделяется партией и правительством вопросам безопасности на азиатском континенте. Две трети территории нашего государства расположено в Азии и, естественно, нам не безразлично, какую политику проводят наши азиатские соседи в вопросе о границах.

"Одной из принципиальных основ прочного мира в Азии, как и в других частях мира, могут и должны быть неприкосновенность и нерушимость государственных границ всех азиатских государств".³

Стремясь к установлению прочного, длительного мира на Азиатском континенте, Советский Союз в своей внешней политике в этом районе мира, уделяет пристальное внимание развитию взаимоотношений со своим восточным соседом - Японией, являющейся единственной империалистической державой Азии.

В начале июня 1977 года генеральный секретарь ЦК КПСС, Председатель Президиума Верховного Совета СССР Л.И. Брежнев, отвечая на вопросы главного редактора газеты "Асахи", сказал: ... "наша страна исторически, экономически и географически была и остается неразрывно связанной с азиатским континентом. И, естественно, мы проявляем серьезную заинтересованность в укреплении мира в этом районе земного шара".⁴

Советский Союз в отношениях с Японией и как со своим ближайшим соседом, и как со второй по экономическому потенциалу капиталистической державой мира проводит политику добрососедства невмешательства во внутренние дела, возможно более тесного взаимовыгодного экономического сотрудничества.

СССР неоднократно выступал и выступает за заключение мирного договора с Японией и, по нашему мнению, нет объективных причин, которые мешали бы заключению мирного договора. Однако позиция японской стороны не способствует решению этого вопроса.

Определенные круги в Японии искусственно создали вопрос о так называемых "северных территориях" и выдвигают необоснованные территориальные претензии к Советскому Союзу, тем самым создавая напряженность в этом районе азиатского континента. Другим источником напряженности является присутствие

³ Б.М. Клименко, Н.А. Ушаков. Нерушимость границ - условие международного мира. М., "Наука", 1975, с. 167.

⁴ "Правда", 1977, 7 июня.

на японских островах американских военных контингентов /на сегодняшний день в Японии на военных базах расквартировано 45 тысяч американских солдат и офицеров/.

Прогрессивные круги в Японии понимают необходимость развития добрососедских политических, экономических и культурных связей с Советским Союзом.

В "Голубой книге" за 1970 год Министерство иностранных дел Японии подчеркивало, что "добрососедские, дружественные отношения с нашим соседом, Советским Союзом, вносят свой вклад в ослабление напряженности. Они являются также важнейшим условием сохранения стабильности обстановки в прилегающих к нашей стране районах, укрепления безопасности и обеспечения процветания нашей страны".⁵

19 октября 1956 года в Москве была подписана совместная Декларация, открывавшая новый этап в отношениях между обеими странами.

Статья первая Декларации провозглашала, что состояние войны между СССР и Японией "прекращается со дня вступления в силу настоящей Декларации и между ними восстанавливаются мир и добрососедские дружеские отношения".

Советский Союз и Япония подтвердили в Декларации, что они в своих отношениях будут руководствоваться принципами устава ООН и, в частности, "разрешать свои международные споры мирными средствами таким образом, чтобы не подвергать угрозе международный мир и безопасность и справедливость", а также "воздерживаться в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения, как против территориальной неприкосновенности или политической независимости, любого государства, так и каким-либо другим образом, не совместимым с целями Организации Объединенных Наций". /Статья 3./⁶

Советский Союз, демонстрируя дружественные отношения к Японии, отказался от репараций, которые должна была выплачивать Япония по акту капитуляции 1945 года. /По подсчетам экономистов, в результате агрессии Японии, только прямой общий ущерб, понесенный советским народным хозяйством, составил

⁵ Цитируется по: Д.В. Петров. Япония в мировой политике. М., "Международные отношения", с. 212.

⁶ Д.В. Петров. Указ. соч. с. 218.

15,8 миллиардов долларов, а вместе с косвенным ущербом - 29,1 млрд. долларов/. Это позволило сохранить Японии огромные средства, которые она смогла направить на развитие своей экономики.

Со времен восстановления дипломатических отношений /октябрь 1956 г./ достигнут значительный прогресс в расширении и укреплении разносторонних связей между двумя странами.

Был заключен торговый договор, определивший основные принципы торгово-экономических связей, конвенция о рыболовстве в северо-западной части Тихого океана, соглашение о прямом воздушном и морском сообщении, консульская конвенция, соглашение о научно-техническом сотрудничестве. Укрепились связи и контакты в политической области. Вошли в практику личные встречи и обмены посланиями между руководителями двух стран.

С 1966 года начали осуществляться регулярные консультации министров иностранных дел СССР и Японии, на которых обсуждаются вопросы двусторонних отношений и важные международные проблемы.

После подписания в декабре 1957 года Советско-японского торгового договора товарооборот между двумя странами возрос более чем в 110 раз, составив к 1976 году более 3-х млрд. долларов.⁷

Основными объектами советско-японского экономического сотрудничества являются:

- геологоразведочные работы и разработка месторождений коксующихся углей южной Якутии,
- разработка лесных месторождений Восточной Сибири и Дальнего Востока,
- строительство нефтепровода от гор. Иркутска до порта Советская гавань,
- оснащение и реконструкция портов советского Дальнего Востока /Советская гавань и Находка/,
- в 1975-76 годах были проведены переговоры /СССР - Япония - США/ о возможности разработки месторождений при-

⁷ См. статью Г. К р а с и н а. "Международная жизнь", № 4, 1976.

родного газа Восточной Сибири и строительства газопровода до побережья Охотского моря. Таким образом, Япония вышла на одно из первых мест среди торговых партнеров Советского Союза из числа развитых капиталистических стран.

Установление добрососедских связей между Японией и Советским Союзом, юридически оформленных в соответствующих соглашениях явилось бы важной гарантией разрядки в этом районе мира.

Однако несмотря на географическую близость общность экономических интересов, глубокую заинтересованность в развитии взаимных отношений в области науки, культуры, экономики, японское правительство упорно не идет на подписание мирного договора с Советским Союзом.

В январе 1978 года на состоявшихся в Москве советско-японских переговорах на уровне министров иностранных дел советской стороной было сделано предложение о заключении между двумя странами договора о добрососедстве и сотрудничестве. Этот шаг нашего правительства продиктован искренним стремлением укрепить и расширить базу подлинно добрососедских отношений между Советским Союзом и Японией в условиях, когда Япония еще не готова на заключение мирного договора.

"Совершенно очевидно, что подписание договора о добрососедстве и сотрудничестве создало бы благоприятные условия для продолжения переговоров по мирному договору, подняв тем самым советско-японские отношения на качественно новую ступень, характеризующую углублением взаимного доверия".⁸

Несмотря на то, что проект договора был с большим интересом встречен прогрессивной общественностью страны, официальные круги Японии заняли негативную позицию в отношении советской инициативы. Судя по тону консервативной печати, высказываниям ряда влиятельных лиц из числа правительства, верх пока берут силы, отказывающиеся занять позицию политического реализма. Как уже отмечалось, реакционные японские круги продолжают выдвигать необоснованные претензии к СССР на так называемые "северные территории", к которым относят южную часть о. Сахалин и южную часть Курильской гряды - ост-

⁸ "Известия", 1978, 6 марта.

рова Кунашир, Итуруп, Шикотан, Хабомаи. Общая площадь островов, на которые претендует Япония, более 8,6 тыс. кв. километров, т.е. больше половины площади всех Курильских островов /15,6 тыс. кв. километров/.

Тенденциозно и заведомо ложно освещается японской стороной история территориального размежевания между Россией и Японией. Известно, например, что русские землепроходцы /начиная с экспедиции Мартына Шпанберга в 1639 г./ значительно раньше японцев побывали у северных и восточных берегов острова Мацумаэ /Хоккайдо/, осуществив географическое описание местности и оказав культурное и экономическое влияние на развитие этого острова и южной части Курил. На русских географических картах XVIII века острова Мацумаэ были включены в состав Иркутской губернии России.

Русская географическая наука уже в 70-х годах XVII века имела точное представление о Сахалине. Описание его было составлено в 1675 году Николаем Спафарием. Участники экспедиции Беринга - Ртищев и Шелтин - тщательно изучили Восточное побережье Сахалина вплоть до пролива Лаперуза. На этом основании в Российский академический атлас вошла подробная карта Сахалина с прилегающими островами.

Самая ранняя сохранившаяся японская карта Курильских островов и острова Сахалин относится к 1700 году. Она гораздо менее совершенна, чем первые русские карты, составленные по сведениям русских землепроходцев П. Годунова, И. Идесса, С. Ремезова, В. Атласова, И. Козыревского и др. в 1667-1711 гг. На этой японской карте изображены в одном месте, как беспорядочное скопление, 39 островов, совершенно не ориентированных один по отношению к другому.⁹

По закону императора с 1639 года въезд и выезд из Японии был окончательно закрыт, ни один японец не имел права покидать страну, иначе ему грозила смертная казнь. Это еще один довод в пользу того, что японцы не могли быть первооткрывателями Курильских островов.

Правящие круги Японии часто ссылаются на русско-японский договор 1855 года, по которому Россия уступила Японии открытую русскими ранее японцев южную часть Курильских островов, и русско-японский договор 1875 г. об уступке Японии средней

⁹ М. С е й т о. Экспедиция в северные районы. Токио, 1962, с. 129.

и северной части Курильских островов, за отказ ее от притязаний на остров Сахалин, где по данным самих японских ученых русские селились с середины XVII века.

В 1854-1855 гг. японская сторона признала, что русские первые поселились на острове Итуруп, откуда они в 1785 г. были вытеснены японским военным отрядом.

В 1759 г. на острове Итурупе был заложен русский сторожевой пост. Местные жители айны добровольно приняли подданство России.

К концу XVIII века по свидетельству японцев русские крепости были установлены на островах Итурупе и Кунашире в качестве знаков принадлежности их к России.

Используя затруднительное положение России, в котором она оказалась в связи с Крымской войной 1853-1856 гг., японское правительство выдвинуло необоснованные претензии на южную часть о. Сахалин и южную часть Курильских островов. Царское правительство было вынуждено уступить нажиму Японии. По Симодскому договору 1855 года Россия признала за Японией освоенную русскими южную часть Курильских островов к югу от о. Уруп, а о. Сахалин "неразделенным между Россией и Японией".

По Санкт-Петербургскому договору 1875 г. царское правительство уступило Японии исконную русскую территорию - Курильские острова в обмен на официальный отказ Японии от претензий на о. Сахалин.

В 1884 году японцы выселили местных жителей Курил в резервацию на остров Шпанберга /Шикотан/, нарушив тем самым ряд статей договоров 1855 и 1875 гг.

После вероломного нападения на Порт-Артур в 1904 году Япония окончательно растоптала упомянутые договоры и отторгла у России южный Сахалин. Ссылаясь на статью 9 Портсмутского мирного договора 1905 года, японское правительство аннулировало все предшествующие договоры с Россией.

Продолжая политику агрессии, Япония в 1918 году захватила Приморье, Забайкалье и Северный Сахалин. В 1936 году спровоцировала конфликт в районе озера Хасан, в годы второй мировой войны, являясь союзником фашистской Германии, готовила нападение на Советский Союз на Дальнем Востоке.

После капитуляции в 1945 году японское правительство

обязалось выполнять условия Потсдамской декларации, в которой зафиксированы положения Ялтинского соглашения и Каирской декларации союзников о возвращении Южного Сахалина и Курильских островов Советскому Союзу.

Ялтинским соглашением определялось /США, СССР, Великобритания, - II.02.45/, что СССР не вступит в войну против Японии при условии "возвращения Советскому Союзу южной части о. Сахалин и всех прилегающих островов ... и передачи Советскому Союзу Курильских островов."¹⁰ Потсдамская декларация /СССР, Великобритания, Китай, США-26.07.45/ установила, что суверенитет Японии будет ограничен островами Кюсю, Хонсю, Хоккайдо и Сикоку и "теми менее крупными островами", которые будут указаны союзниками. Эти условия были безоговорочно приняты Японией по акту о капитуляции от 2.II.45.

8 ноября 1951 г. в Сан-Франциско США был подписан "мирный договор" с Японией. В ст. 2 его зафиксировано: "Япония отказывается от всех прав, правооснований и претензий на Курильские острова и на ту часть острова Сахалин и прилегающих к нему островов, суверенитет над которыми Япония приобрела по Портсмутскому договору от 5 сентября 1905 г."¹¹

Советское правительство в памятной записке правительству США от 20 ноября 1950 года и ноте от 7 мая 1951 года заявило протест по поводу американского проекта договора, который по существу был направлен на срыв демократизации и демилитаризации Японии, предусмотренные Ялтинским и Потсдамским соглашениями.

Потсдамское соглашение было нарушено в той его части, которая предусматривала процедуру заключения мирного договора с Японией, а также декларацию союзных держав от 1 января 1942 г. В декларации говорилось о том, что с государствами, находившимися в войне с союзными и соединенными державами, сепаратные мирные договоры заключаться не должны.¹²

¹⁰ Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. II. М., 1955, с. 81, 82.

¹¹ Сборник документов, связанных с капитуляцией Японии 1943-1946 гг. с. 24.

¹² Внешняя политика Советского Союза в период отечественной войны, том 3. Госполитиздат, 1947, с. 338.

Советский Союз не подписал Сан-Франциский договор. Одной из причин этого явилось то обстоятельство, что в нем не содержалось указаний о возвращении названных выше территорий СССР, которому они /по праву/ исторически и юридически принадлежат.

В соответствии с общепризнанными принципами международного права на государствах лежит обязанность не заключать договоры, несовместимые с прежними обязательствами. Советский Союз неоднократно выходил с предложениями о встрече Министров иностранных дел по вопросу о заключении мирного договора с Японией с привлечением к этому и других государств, которые участвовали своими вооруженными силами в войне с Японией.

Ялтинское и Потсдамское решения предусматривали возвращение СССР Южного Сахалина и Курильских островов, это явилось ничем иным, как восстановлением исторической справедливости, попорченной японской агрессивной политикой, их следует рассматривать также как обязательства участников следовать в отношении к Японии соглашениям по вопросам Дальнего Востока, подписанным в Ялте и Каире.

Каирская декларация, Потсдамская декларация и Ялтинское соглашение исходили из того, что Япония лишается лишь тех территорий, которые должны быть возвращены СССР и Китаю в силу восстановления исторических прав этих государств на ранее принадлежавшие им территории, которые она захватила при помощи силы.

В 1960 году Япония заключила "договор безопасности" с США, что резко изменило политический климат на азиатском континенте, поскольку этот договор был направлен против СССР, других социалистических государств и прогрессивных демократических сил Азии.

Искусственно подогревая вопрос о так называемых "северных территориях", определенные круги правящей верхушки Японии пошли на создание целой сети организаций, таких как:

- Комитеты содействия "за возвращение северных территорий",
- Ассоциация по проблемам северных территорий,
- Управление по делам Окинавы и северных территорий канцелярии премьер-министра,
- Межведомственный комитет по вопросам северных территорий с филиалами,

- Лига борьбы за возвращение северных территорий,
- Всеяпонская лига бывших жителей острова Сахалин,
- Специальные комиссии обеих палат японского парламента по вопросам Окинавы и северных территорий и специальные комиссии политических партий.

Все они финансируются за счет государственного бюджета или пожертвований монополий.

В конце 60-х годов японское правительство развернуло "картографическую войну" против нашей страны. Национальное картографическое управление Министерства строительства выпустило карту, на которой семь островов южных Курил, принадлежавших Советскому Союзу, были включены в состав префектуры о. Хоккайдо.

Насаждая националистический, милитаристский дух среди японских школьников, Министерство просвещения Японии издало учебные карты, на которых южная часть о. Сахалина и все Курильские острова показаны как японская территория.

В приграничных с СССР районах регулярно проводятся антисоветские реваншистские месячники, в процессе которых устраиваются митинги, распространяются листовки, плакаты, брошюры, выступления по телевидению, проводят кинопросмотры, и все это для того, чтобы развить чувство ненависти и вражды к нашему народу. Примером этого может служить злонамеренная националистическая кампания под лозунгом "возвращения северных территорий", проведенная недавно в г. Немуро, расположенном на восточном побережье о. Хоккайдо и отстоящем всего в нескольких километрах от территории Советских Курильских островов. Транспортные щиты, сделанные по единому шаблону и содержащие территориальные требования к Советскому Союзу, изображали советские Курильские острова, раскрашенные в цвет японской территории, наши города и поселки помечены вымышленными японскими названиями, а существующие границы перекроены в соответствии с притязаниями реваншистов.

В последние месяцы, шумная антисоветская кампания развернулась в Японии с новой силой. Теперь японские ультра используют любой повод, чтобы поднять вопрос о так называемых "северных территориях", - будь то вынужденная посадка советского самолета на японском аэродроме, или советско-японские рыболовные переговоры, или предвыборная кампания накануне

парламентских выборов. "Развертывая в стране антисоветскую кампанию, определенные круги Японии ... дискутируют вопрос об увеличении боевой мощи японских вооруженных сил" ..., а это "... чревато опасностью усиления в политике страны милитаристских тенденций".

"Как показывает опыт прошлого, националистский угар и шовинизм неотвратимо ведут к активизации и росту влияния поборников вооружения и милитаризма".¹³

Свидетельством того, что Япония крепко привязана к американской военной колеснице, явились безответственные действия японских приспешников Пентагона в эпизоде, когда советский военный самолет совершил вынужденную посадку на японском аэродроме.

В нарушение элементарных правил международного права, в частности статей 31 и 32 советско-японской консульской конвенции, прямо предусматривающих организацию незамедлительной встречи с задержанным гражданином другого государства, японские власти в течение длительного времени уклонялись от удовлетворения обращения о встрече советских представителей с летчиком. Тем временем советский самолет, опять же в нарушение общепринятых норм международного права, был демонтирован с целью "детального обследования его устройства, оборудования и летных качеств". Активное участие в этом обследовании принял, наряду с японскими военными специалистами, персонал вооруженных сил США.

Такие действия японских властей вызвали возмущение всей демократической общественности Японии.

9 сентября 1976 г. Советское правительство сделало заявление правительству Японии, в котором действия японских властей квалифицировались как открыто недружественные в отношении Советского Союза. В заявлении подчеркивалось, что "надежно вести дело к укреплению добрососедских отношений между СССР и Японией, возможно лишь при условии, если будет даваться твердый отпор попыткам третьих стран вмешиваться в советско-японские отношения".¹⁴

¹³ "Правда", 1977, 29 апреля..

¹⁴ См. "Международная жизнь", 1977, № 6.

Японская сторона на недавних советско-японских рыболовных переговорах предприняла попытку искусственно переключить эти переговоры на обсуждение так называемого "территориального вопроса", обосновывая свою позицию "несогласия" с тем, что южные острова Курильского архипелага являются частью советской территории.

Советское правительство, проявляя твердость и недвусмысленность позиции в этом вопросе, было вынуждено временно приостановить переговоры. Тем самым дав еще раз понять японской стороне заведомую неприемлемость такого подхода.

Ряд государственных деятелей Японии, руководствуясь не столько интересами рядовых японцев, сколько заботясь о политической конъюнктуре, пытаются играть на псевдопатриотических настроениях своих избирателей, нажить определенный "политический капитал" на лозунге отторжения в пользу Японии так называемых "северных территорий".

На проходивших в прошлом году в Японии парламентских выборах партии оппозиции, в число которых входят социалистическая и коммунистическая партии Японии, пытались в ходе избирательной кампании играть на "националистических предрассудках отсталых слоев населения и раздувать в стране антисоветские настроения путем включения в свои избирательные программы заведомо не обоснованных и не законных территориальных требований к Советскому Союзу".¹⁵

"Поставив в центр своей предвыборной пропаганды требование "возвращения Курильских островов", КПЯ не добились и не могла добиться благоприятных результатов".¹⁶

Убедительным комментарием сказанному могут служить результаты парламентских выборов, на которых социалистическая и коммунистическая партии потеряли в общей сложности 9 депутатских мест. Это явилось еще одним доказательством того, что путь антисоветизма, необоснованных территориальных претензий никогда не приносил и не принесет его инспираторам желаемых результатов.

Неудивительно, что позиция японского правительства в территориальном вопросе к СССР находит поддержку Соединен-

¹⁵ "Правда", 1977, 6 июля.

¹⁶ "Правда", 1977, 4 июля.

Штатов и с некоторых пор Китая . "... Китай развивал контакты с Западом при свертывании связей с социалистическим сотрудничеством и усилении враждебности в отношении СССР.

С утверждением этого курса дипломатия КНР превратилась в фактор осложнения обстановки на Дальнем Востоке и на всем азиатском континенте".¹⁷

В 1964 году Мао Цзе Дун в беседе с делегацией социалистической партии Японии "поддержал территориальные притязания японской реакции в отношении СССР"¹⁸, заявив, что вопрос о Курильских островах "для нас ясен - они должны быть возвращены Японии".¹⁹

Это был далеко идущий ход китайского лидера, преследовавший цель оправдать претензии на советские земли, с которыми к тому времени стали выступать маоисты. Примечательно, что именно в этот период по вине китайских властей были прекращены консультации по пограничным вопросам между Советским Союзом и Китаем.

Чжоу Энь Лай в политическом отчете ЦК на 10 съезде КПК /август 1973 г./ высказался в поддержку притязаний Японии на 4 советских острова.

Свою позицию в отношении территориальных претензий Японии к СССР Китай пытается проводить и в Организации Объединенных Наций.

"Преследуя темные политические цели маоисты, в соответствии со своим националистическим подходом к территориальной проблеме, поощряют реваншистские элементы в Японии ... к ревизии границ и послевоенного территориального урегулирования ..."²⁰.

На сегодняшний день политика китайских властей тесно смыкается с милитаристскими реваншистскими кругами Японии. "... Пекин, прежде осуждавший возрождение милитаризма в Японии и военный союз с США, все чаще стал говорить о необходимости наращивания японских вооруженных сил и сохранения и укрепления японо-американского договора безопасности".²¹

¹⁷ "Дипломатия социализма", ИМО. 1973, с. 240.

¹⁸ Там же, с. 240.

¹⁹ "Правда", 1964, 2 сентября.

²⁰ "Внешняя политика КНР", №., 1971, с. 53.

²¹ "Правда", 1977, 29 июня.

США, безусловно, не заинтересованные в нормализации отношений между нашими странами, активно поддерживают Японию в ее территориальных притязаниях. В ноте посольства США в Москве Министерству иностранных дел СССР от 25 февраля 1972 г. говорилось, что "Ялтинское соглашение относительно Японии от 11.2.45 г. не давало оснований для передачи юридического права на какую-либо японскую территорию Советскому Союзу".

Правящие круги Соединенных Штатов Америки, решив превратить империалистическую Японию в форпост антикоммунизма в этом районе, поддерживают территориальные притязания Японии к СССР. Вот почему, прибегнув к юридическому крючкотворству, американская сторона пошла на отказ не только от принятых, но и осуществленных по Каирской и Потсдамской декларациям и Ялтинскому соглашению, согласованных решений союзников по антифашистской коалиции о возвращении СССР и КНР их территорий, и выступила против проведения последовательной демократизации Японии, обеспечения гарантий против возрождения милитаризма и заключения в соответствии с этими решениями мирного договора с этой страной. Американцы, безусловно, используя то обстоятельство, что Япония привязана к Соединенным Штатам Америки "договорам безопасности" имеют в виду наши территории как выгодные стратегические рубежи в своей агрессивной политике против СССР.

Генеральный секретарь ЦК КПСС, Председатель Президиума Верховного Совета СССР Л.И. Брежнев на XXIV съезде КПСС сказал: "...попытки некоторых японских кругов эксплуатировать так называемый "территориальный вопрос", разумеется, не идут на пользу советско-японским отношениям. Их полная нормализация на соответствующей договорной основе затрудняется и наличием в Японии иностранных военных баз. Между тем, такая нормализация соответствовала бы долговременным интересам народов обеих стран, интересам мира на Дальнем Востоке и в бассейне Тихого океана".²²

Таким образом, позиция Советского Союза в этом вопросе ясна и недвусмысленна - проблема "северных территорий", как ее окрестили японские противники разрядки, надумана и не имеет под собой ни исторической, ни юридической основы. Перечисленные выше международные соглашения полностью разреши-

²² Материалы XXIV съезда КПСС. М., 1971, с. 51.

ли эту проблему, четко определив советско-японские границы после второй мировой войны.

Курс определения кругов японского правительства, искусственно раздувающих эту "проблему", идет вразрез с задачами установления добрососедских отношений между СССР и Японией, не отвечает интересам японского народа, интересам мира в Азии и во всем мире.

SISUKORD - ОГЛАВЛЕНИЕ

Э.А-Х. М а р к в а р т. О научных основах деятельности постоянных комиссий Верховного Совета ЭССР при выработке и осуществлении их решений	3
I. O r g o . Kohakaaslaste õiguslikust seisundist ..	16
<u>И.М. О р г о.</u> О правовом положении совместителей. Резюме	33
J. M ä l l . Vanaduspensionäride ja invaliidide tööle rakendamise organisatsioonilisi ja õiguslikke küsimusi	35
<u>И.Я. М я л л.</u> Организационно-правовые вопросы привлечения к труду пенсионеров по старости и инвалидов. Резюме	53
A. U u s t a l . Territoriaalmere õigusliku režiimi küsimusi III rahvusvahelisel merekonverentsil.	54
<u>А.Т. У у с т а л ь.</u> Проблемы правового режима территориального моря на III Международной морской конференции. Резюме	75
Э.Э. Р а х у м а а. Информационная деятельность консула в области мореплавания	76
А. П о р к. Советско-японские отношения и так называемый территориальный вопрос	102

Ученые записки Тартуского государственного университета. Выпуск 489. АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ МЕЖДУНАРОДНОГО И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА. Труды по правоведению XXVI. На русском и эстонском языках. Тартуский государственный университет. ЭССР, г.Тарту, ул. Пийгосаа, 18. Ответственный редактор А.Алмани. Корректоры В.Логинава, В.Ланг. Сдано в печать 18.05 1979. Бумага печатная 30x45 1/4. Печ. листов 7,5. Учетно-издат. листов 6,84. Тираж 500. МВ 04867. Типография ТГУ, ЭССР, г. Тарту, ул. Пялсона, 14. Зак. 370. Цена 1 руб.