

S. S. STUDENIKIN

NÕUKOGUDE HALDUSÕIGUS



RK „TEADUSLIK KIRJANDUS“



S. S. STUDENIKIN

NÕUKOGUDE HALDUSÕIGUS

ÕPPERAAMAT
JURIIDILISTELE KOOLIDELE



RK „TEADUSLIK KIRJANDUS“

TARTU, 1946

Tõlgitud teose järgi: С. С. Студеникин, Советское административное право. Юридическое издательство НКЮ СССР, Москва, 1945.

Tõlkinud A. Raid.

TARTU ÜLIKOOL
RAAMATUKOGU

ÜLDOSA.

SISSEJUHATUS.

§ 1. Seadusandlus, õigusemõistmine ja haldus.

25. oktoobril (7. novembril) 1917. a. kukutati kodanlik ajutine valitsus ja võim läks nõukogude kätte. Petrogradi Nõukogu istungil 25. oktoobril (7. novembril) 1917. a. tähendas V. I. Lenin, et „selle pöörde tähtsus seisneb selles, et me saame Nõukogude Valitsuse, meie oma võimuorgani, ilma igasuguse kodanluse osavõtuta. Võimu loovad rõhutatud massid ise. Vana riigiaparaat hävitatakse täiesti ja luuakse uus valitsemisaparaat nõukogude organisatsioonide näol“¹.

II Ülevenemaaline Nõukogude kongress kuulutas võimu nõukogude poolt ülevõetuks ja moodustas maa haldamiseks esimese Nõukogude Valitsuse — Rahvakomissaride Nõukogu V. I. Lenini juhtimisel.

Suur Sotsialistlik Oktoobrirevolutsioon viis uut tüüpi riigi loomisele, mis täielikult ja printsipiaalselt erineb kõigist varem esinenud riigitüüpidest. Kodanlikus riigis on riigivõimu teostamise peamiseks vahendeiks armee, karistusorganid, salaluure ja vanglad. Kõigil tema arengujärkudel iseloomustab ekspluateerivat riiki kaks põhifunktsiooni: „sisemine (peamine) — ohjeldada ekspluateeritavat enamikku ja väline (kõrvaline) — laiendada oma valitseva klassi territooriumi teiste riikide territooriumide arvel, või kaitsta oma riigi territooriumi kallaletungide vastu teiste riikide poolt“². Vastavalt neile ekspluataatorliku riigitüübi kahele põhifunktsioonile kujunes ja kujuneb ka selle riigiaparaadi tegevus.

¹ Lenin, Teosed, XXII k., lk. 4.

² Stalin, Leninismi küsimusi, lk. 530.

Juba oma tekkimise algpäevist peale oli sotsialistliku riigi ülesandeks kommunistliku ühiskonna ülesehitamine. Oktoobri-revolutsioonist alates on meie sotsialistlik riik oma arengus läbinud *kaks peafaasi*.

Esimene faas hõlmab ajajärku Oktoobrirevolutsioonist kuni ekspluataatorlike klasside likvideerimiseni. Sel perioodil pidi sotsialistlik riik maha suruma kukutatud klasside vastupanu, organiseerima maa kaitse väliskallaletungide vastu, taastama tööstuse ja põllumajanduse, mis olid purustatud imperialistlikus sõjas ning interventide sissetungiga meie territooriumile kodusõja aastail, ning looma tingimused kapitalistlike elementide likvideerimiseks.

Vastavalt nendele põhilistele ülesannetele teostas sotsialistlik riik sel perioodil *kaht põhifunktsiooni*: kukutatud klasside mahasurumine siseriigis ja maa kaitse väliskallaletungi vastu.

Sotsialistliku riigi esimesel arengufaasil oli veel kolmas funktsioon, mis tol perioodil ei leidnud täielikku väljaarendamist. See oli nõukogude riigiorganite majanduslik-organisatoorne ja kultuurilis-kasvatustöö. Selle funktsiooni (mis järgnevas faasis kujunes peamiseks) eesmärgiks oli „uue sotsialistliku majanduse võrsete arendamine ja inimeste ümberkasvatamine sotsialismi vaimus“³.

Teine faas — see on periood linna ja maa kapitalistlike elementide likvideerimisest kuni sotsialistliku majandussüsteemi täieliku võiduni ja uue Konstitutsiooni vastuvõtmiseni. Nõukogude riigi põhilisteks ülesanneteks sel faasil olid: kogu maal sotsialistliku majanduse organiseerimine ja kapitalistlike elementide viimaste jäänuste likvideerimine, kultuurirevolutsiooni organiseerimine ja täiesti ajakohase armee organiseerimine maa kaitseks. Nõukogude riigi uuel arenguetapil tekkisid uued funktsioonid vanade asemele, mis ära langesid ühenduses riigi olemasolu tingimuste muutumisega.

„On kadunud, välja surnud sisemaine sõjaväelise mahasurumise funktsioon, sest ekspluataatsioon on hävitatud, ekspluataatoreid enam ei ole ega ole kedagi maha suruda. Mahasurumise funktsiooni asemele tekkis riigil sotsialistliku omandi kaitsmise funktsioon rahva vara varastajate ja kõrvaldajate vastu. Täielikult on säilinud maa sõjalise kaitse funktsioon väliskallaletungide vastu, järelikult on säilinud ka nii Punaarmee ja Sõjalaevastik kui ka karistusorganid ja salaluure, mis on vajalikud välis-

³ Stalin, Leninismi küsimusi, lk. 531.

maise salaluure poolt meie maale saadetud spioonide, mõrvarite ja kahjurite kinnipüüdmiseks ja karistamiseks. On säilinud ja täie arenemishoo on saanud riigiorganite majanduslik-organisatoorse ja kultuurilis-kasvatustliku töö funktsioon. Nüüd seisab meie riigi peaülesanne sisemaal rahulikus majanduslik-organisatoorses ja kultuurilis-kasvatustlikus töös. Mis puutub meie armeesse, karistusorganeisse ja salaluuresse, siis nende teravik ei ole enam pööratud sisemaale, vaid väljapoole, välisvaenlaste vastu⁴.

22. juunil 1941. aastal tungis hitlerlik Saksamaa reetlikult kallale NSVL-le, murdes jämedalt ja alatult mittekallaletungilepingut. Nõukogude maa oli sunnitud põhjalikult kogu riigiaparaadi tööd ümber korraldama. Punaarmee ja Sõjalaevastik asusid lahinguväljale, et kaitsta Kodumaad saksa fašistlike rööv-
vallutajate vastu ja kihutada alatu vaenlane riigi piirest välja. Algas ennenähtamatu sangarliku võitluse periood saksa fašistlike jõukude vastu.

Kuid ka sõja ajal säilisid täiel määral sotsialistliku riigi teise arengufaasi funktsioonid. Sel perioodil, nagu märkis sm. Stalin oma aruandes Suure Sotsialistliku Oktoobrirevolutsiooni 25. aastapäeva puhul, meie riiklike ja parteiorganite tegevus arenes kahes suunas: rahuliku ülesehitustöö ja tugeva rindetagala organiseerimise ning Punaarmee kaitse- ja pealetungioperatsioonide teostamise suunas.

Nõukogude vabrikud ja tehased töötasid täie võimsusega ja andsid armeele kõik, mida ta vajas. Ennenähtamatult lühikese ajavahemiku jooksul ehtasid töölised majanduse ümber sõjaloludele vastavaks, viisid üle tööstuse ohustatud rajoonidest itta, ehtasid sadu uusi tööstuslikke käitisi ja suurendasid toodangut igat liiki relvastuse ja sõjavarustuse alal. Kollektiivne talumajapidamine laiendas külvipinda, võitles ennastsalgavalt kõrge saagi eest, varustades armeed ja maad toiduainetega.

Isamaasõja käigus kasvas NSV Liidu sõjaline võimsus, Punaarmee muutus ähvardavaks jõuks vaenlasele. Ta karastus lahinguis, omandas suuri sõjalisi kogemusi, reorganiseerus ning kohastas oma read vastavalt uutele tingimustele ja nõuetele.

„Sõda kujunes nõukogude korra jõudude ja tugevuse karmiks prooviks. Saksa imperialistide lootused Nõukogude riigi lagunemisele nurjusid täiesti. Sotsialistlik tööstus, kolhoosikord, meie maa rahvaste sõprus ja Nõukogude riik näitasid oma tugevust ja

⁴ Stalin, Leninismi küsimusi, lk. 532.

vankumatust,“ märkis sm. Stalin oma käskkirjas nr. 345 7. novembrist 1942. a.⁵

Sõda näitas nõukogude rahva võitmatust ja nõukogude riigihalduse põhimõtete kindlust.

Ülalesitatud funktsioonid teostatakse kõigi riigiorganite, nii seadusandlike, kohtu- kui ka täidesaatvate-korraldavate organite poolt. Nimetatud organid tegutsevad kooskõlas Stalinliku Konstitutsiooniga igapäev oma kindlal alal ja Konstitutsiooniga kindlaksmääratud õiguste alusel.

Oma pädevuse, s. o. oma tegevusala piirides teostab riigiorgan akte, mis on suunatud temale määratud ülesannete täitmisele. Kuid sellega ei rikuta riigivõimu ühtsust. Tegevusala täpne piiritlemine suleb välja võimaluse ühe organi kattumiseks teisega ja tagab riigiaparaadi süsteemi harmoonilisuse.

Seadusandluse all mõistetakse kõrgemate riigivõimu organite poolt juriidiliste normide andmist, mis omavad kõrgeima juriidilise jõu ja mis on kohustuslikud niihästi kõigi riigiorganite ja ühiskondlike organisatsioonide kui ka kodanike suhtes.

Õigusemõistmine seisneb selles, et kohtud eriliste protsessuaalsete eeskirjade alusel kas rakendavad õigusnorme riigi poolt kehtestatud eeskirjade rikkujate suhtes või lahendavad tüliküsimusi riiglasutiste, ühiskondlike organisatsioonide ja kodanike vahel või tuvastavad mingi fakti, millel on juriidiline tähtsus (näit. vanuse määratlemine).

Riiklik haldus on kõige ulatuslikumaks riigi tegevuse vormiks. NSV Liidus nimetatakse riigihalduseks riigiorganite täitev-korraldavat tegevust, mis on suunatud seaduses väljendatud tööliste ja talupoegade tahte igapäevasele teostamisele, sotsialistliku riikliku ja ühiskondliku korra tugevdamisele ja arendamisele.

Täitev-korraldava tegevuse protsessis nõukogude organid tugevdavad ühiskondlikke suhteid ja korda, mis on kasulikud ja meelevärrased töörahvale ning sellest lähtudes korraldavad ja reguleerivad kodanike, ühiskondlike organisatsioonide ja riigiorganite vahelisi suhteid.

Täitev-korraldavalt tegutseda — see tähendab praktiliselt teostada sotsialistliku riigi funktsioone, tema ülesandeid; see tähendab ka kõigiti toetada uute sotsialistlike suhete kujunemist ja kindlustumist, muuta või lõpetada need ühiskondlikud suhted, mis pidurdavad liikumist kommunistliku ühiskonna ülesehitamise suunas.

⁵ J. V. Stalin, Nõukogude Liidu Suurest Isamaasõjast, 4 tr., Tallinn, 1945, lk. 67.

Täitev-korraldav tegevus tähendab kaadrite arvestuse, kontrolli, valiku ja paigutuse, organiseerimise, plaani- ja järelevalve praktilist teostamist.

„Haldus on riigi organiseeriv tegevus,“ kirjutas Marx⁶. Edukaks haldamiseks on vajalik osata praktiliselt organiseerida, õpetab V. I. Lenin oma kirjutises „Nõukogude võimu järjekordsed ülesanded“. Sm. Stalin annab juhtimises otsustava osa oskusele praktiliselt organiseerida partei direktiivide ja valitsuse määruste täitmist, oskusele paigutada inimesi, kontrollida neid õigel ajal ja mobiliseerida masse nende ülesannete lahendamiseks. ÜK(b)P XVII kongressil ütles sm. Kalinin: „Haldamine Nõukogude Liidus, see on organiseerimine“⁷.

Organiseerimine hõlmab rahva majandusliku elu kõiki külgi. Ta omandab otsustava tähtsuse sotsialistliku riigi tohutu aktiivsuse tingimustes.

NSVL-s organiseerivad täitev-korraldavad organid seaduste alusel ja nende täitmiseks NSVL kaitset, tugevdavad tema võimsust ja sõltumatust, juhivad relvastatud jõudude ülesehitamist, arendavad riikliku monopoli alusel väliskaubandust, kaitsevad riiklikku julgeolekut, kindlustavad ühiskondlikku korda, kaitsevad riigi huve ja kodanike õigusi. Need organid teostavad rahva-majandusplaan ja nendele rajatud majandusliku ja sotsiaalkultuurilise ülesehituse kavasad, arendavad ja tugevdavad kõigiti sotsialistlikku (ühiskondlikku) omandit, kindlustavad kohustuste täitmist kodanike ja kõigi organisatsioonide poolt riigi vastu ja loovad kõik tingimused võimalikult täielikuks isiksuse õitsenguks.

Lähtekohaks seejuures on Lenini juhised: „Mitte eraldada haldamist poliitikast“, „aparaat poliitika jaoks (= klassidevaheliste suhete revideerimise ja parandamise jaoks), aga mitte poliitika aparadi jaoks!“⁸.

§ 2. Nõukogude riigihaldus ja ÜK(b)P juhtimine.

Vastavalt Stalinliku Konstitutsiooni § 126 on ÜK(b)P töötava rahva kõigi ühiskondlike kui ka riiklike organisatsioonide juhtiv tuum.

Partei juhtimine tagab riigiaparaadi ja töötava rahva kõigi massiorganisatsioonide tegevuse ühtsuse. Partei töötab välja ühise

⁶ Marx ja Engels, Teosed, III k., lk. 12.

⁷ ÜK(b)P XVII kongressi stenograafiline aruanne, lk. 583.

⁸ Lenin, Teosed, XXVII k., lk. 252 ja XXX k., lk. 422.

võitlussuuna, ühendab võimu-, kohtu- ja haldusorganite tööd, suunab nende tegevust ning, kasutades oma kõrget autoriteeti, ajendab kõiki organisatsioone kindlalt ning püsivalt ellu viima partei üldist suunda. Bolševike partei mobiliseerib NSVL töötavad massid tõusetuvate ülesannete praktilisele lahendamisele.

Parteiorganid juhivad riigiasutisi, ilma neid endale allutamata. „Partei on võimu tuumik. Kuid ta ei ole riigivõim ega või ka teda samastada riigivõimuga“⁹. Seltsimees Stalin õpetab, et ÜK(b)P juhib riigiaparaati. Oma liikmete kaudu, kes töötavad neis asutistes, juhib ÜK(b)P viimaseid ja suunab nende tegevust.

Partei juhtimiskogemuste tõttu on välja kujunenud nõukogude riigiaparaadi juhtimises järgmised põhivormid:

1) Otsustav tähtsus on partei „tippude“ ühendamisel nõukogude „tippudega“, millest kirjutas V. I. Lenin: „Need on meil ühendatud ja jäävad selleks“¹⁰. Kuid majanduslikud, halduslikud, sotsiaal-kultuurilised ja teised meie organisatsioonid pole mitte kommunistliku partei asutisteks.

2) Edasi, ühtegi tähtsamat küsimust ei lahendata ilma parteiorganite suunavate juhisteta, kes kasutavad seks otstarbeks oma töö kõige rikkalikumaid kogemusi, toetudes parimate tööstuse ja põllumajanduse stahhaanovlaste kogemusele (kivisöe-, nafta-, tekstiiltööstuse tööliste, traktoristide, kolhooside brigadiiride jt. nõupidamised).

3) Tähtsamais riigihalduslikes küsimustes annavad keskuses ÜK(b)P KK ning NSVL Ministrite Nõukogu ja koha peal ÜK(b)P oblastite (kraide) komiteed ning oblastite (kraide) täitevkomiteed ühiseid määrusi, mis on kohustuslikud nii partei kui ka nõukogude organisatsioonidele.

4) Tööplaanide koostamisel annavad parteiorganid suunavaid juhiseid. Rahvamajandusplaan arutletakse tavaliselt partei kongressidel, mille otsused teostatakse vastavate nõukogude organite poolt.

5) Kõigil kongressidel, nõupidamistel ja valitavais nõukogude organites, kus on mitte vähem kui kolm parteiliiget, luuakse parteigrupid. Gruppide ülesandeks on „partei mõju igakülgne tugevdamine ja parteipoliitika läbiviimine parteitute hulgas, partei- ja riikliku distsipliini kõvendamine, võitlus bürokratismiga, kontroll partei ja nõukogude direktiivide täitmise üle“ (ÜK(b)P põhi- kirja art. 70).

⁹ Stalin, Leninismi küsimusi, lk. 108.

¹⁰ Lenin, Teosed, XXVI k., lk. 208.

Nende parteigruppide kaudu teostatakse nõukogude massiorganisatsioonide parteilist juhtimist. Parteigrupid on kohustatud rangelt ja kõrvalekaldumata täitma juhtivate parteiorganite otsuseid. Parteigrupid alluvad vastavatele parteiorganisatsioonidele (linnanõukogu täitevkomitee parteigrupp allub ÜK(b)P linna-komiteele, rajooni täitevkomitee parteigrupp — ÜK(b)P rajooni-komiteele, oblasti täitevkomitee parteigrupp — ÜK(b)P oblasti-komiteele jne.).

6) Parteiliikmed alluvad partei kontrollile, ükskõik kui tähtsatel riiklikel ametikohtadel nad töötavad. See tagab iga parteiliikme rangeimat distsipliini.

7) Partei kontrollib riigihaldusorganite tööd, parandab nende vigu, kõrvaldab puudused ja kui vajalik, aitab otsuseid ellu rakendada. Riigihaldusaparaadi töö kontrolli teostatakse vastavate parteiorganite poolt. Oma otsuste täitmise kontrollimiseks organiseerib ÜK(b)P KK Partei Kontrollkomisjoni. Nõukogude vabariikides, kraides, oblastites, linnades ja rajoonides teostavad vastavad juhtivad parteiorganid oma otsuste täitmise kontrollimist vahetult, toetudes partei ja kommunistlike noorte algorganisatsioonidele (asutistes, tehastes, vabrikutes, kolhoosides, sovhoosides, MTJ-des jne.).

ÜK(b)P XVII kongress andis tööstusettevõtete partei algorganisatsioonidele õiguse kontrollida vabrikute ning tehaste administratsiooni tegevust.

Täitmata erilisi kontrollfunktsioone on nõukogude asutiste parteiorganisatsioonid kohustatud informeerima vastavaid parteiorganeid puudustest asutise töös, ära märkima vigu asutise ja tema üksikute teenistujate tegevuses ning suunama need materjalid ja kaalutlused vastavaile juhtivaile parteiorganitele ja asutise juhatajale.

I peatükk.

NÕUKOGUDE HALDUSÕIGUSE OBJEKT.

§ 1. Haldusõiguslikud suhted.

Oma täitev-korraldava tegevuse protsessis riigiasutised ja organisatsioonid astuvad suhteisse: a) omavahel (näiteks rajooni täitevkomitee ja rajooni rahvaharidusosakond), b) töötajate vabahtlike liitude ja ühingutega (näiteks linna tervishoiu-osakond ja

Punase Risti Ühing) ja c) üksikute kodanikega (näiteks oblasti rahandusosakond ja kodanik Sidorov).

Neid suhteid reguleeritakse haldusõiguslike normidega ja nimetatakse *haldusõiguslikeks suhteiks*. Igas haldusõiguslikus suhtes on selle üheks pooleks või, teisiti öeldes, suhte subjektiks riigiorgan. Haldusõiguslikud suhted ei või tekkida kahe kodaniku vahel.

Riigiorgan tegutseb riigi volitusel, esineb tema nimel, aga ei või ületada temale omistatud õiguste piire. Riigiorgani korraldused kuuluvad vastuvaidlematult täitmisele, kui nad pole seadusega vastuolus.

Haldusõiguslike suhete tekkimiseks ei ole vaja mõlemapoolset nõusolekut. Näiteks võib ühiskondliku korra rikkuja ja miilitsaorgani vaheline suhe tekkida viimase algatusel sõltumatult korra rikkuja soovist. Seaduse rikkumine toob endaga kaasa seadust rikkuva kodaniku või riigiorgani vastutuse riigi ees. Näiteks rahandusosakonna inspektor, kes rikub põllumajandusmaksu alal kehtivaid seadusi, vastutab selle eest riigi ees. Niisamuti ka sõjaväelise arvelevõtmise seaduse rikkumine kodaniku poolt toob endaga kaasa tema vastutuse riigi ees.

Haldusõiguslikes suhtes tekkivad vaidlused lahendatakse tavaliselt mitte kohtu- vaid halduskorras, s. t. selleks *volitatud riigiorgani* (ametiisiku) *vahetu korraldusega*. Nii näiteks kodaniku avaldise oblasti maaosakonna ametiisiku seadusevastase tegevuse kohta vaatab läbi antud ametiisiku ülemus. Viimane võib temale omistatud õiguste raames oma käskkirjaga sellise ametiisiku korralduse seisma panna, muuta või tühistada. Ülemuse käskkiri kuulub täitmisele.

Vaidluste lahendamine halduskorras on peamiseks, kuid mitte ainsaks vaidluste lahendamise viisiks. 1937. aastal kehtestati kohtulik kord maksuvõlgade ja naturaalandamite kui ka miilitsa-, raudtee- ja metsakaitse organite poolt määratud rahatrahvide puhul võlgniku varale suunatud sissenõudmise küsimuste lahendamiseks. Seetõttu oligi eespool tähendatud, et vaidlused haldusõiguslikul alal tavaliselt otsustatakse vastava haldusorgani (ametiisiku) otsese korraldusega.

§ 2. Nõukogude haldusõiguse mõiste.

Nõukogude haldusõigus on sotsialistliku õiguse eri haru, mis reguleerib riigiorganite täitev-korraldavat tegevust ning määratleb

nii kodanike õigused ja kohustused selles valdkonnas kui ka riigi haldusorganite organisatsiooni, võimkonna ja vastutuse.

Haldusõigusesse kuuluvad:

1) *Normid, mis reguleerivad kõigi riigiorganite täitev-korraldavat tegevust.* Siia kuuluvad need normid, mis määravad kindlaks riigihalduse vormi ja meetodi mitmesugustel rahvamajandusaladel. Samuti kuuluvad siia normid, mis määratlevad vastastikuse vahekorra riigiorganite ja ühiskondlike organisatsioonide vahel.

2) *Normid, mis määratlevad kodanike õigusi ja kohustusi täitev-korraldava tegevuse sfääris.* Sellesse kategooriasse kuuluvad eriti normid, mis määravad kindlaks kodanike õigused nende seaduslike õiguste ning huvide kaitseks, kui ka ametiisikute seadusevastase tegevuse peale kaebamise korra. Siia kuuluvad ka normid, mis kohustavad kodanikke täitma riigiorganite seaduslike korraldusi ja määravad kodanike vastutuse nende korralduste mittetäitmise eest.

3) *Normid, mis sätivad riigihaldusorganite kujundamise ja likvideerimise korda.* Nende hulka kuuluvad normid, mis määravad kindlaks riigiorganid, kellel on õigus luua uusi, likvideerida või ümber korraldada olemasolevaid asutisi, üle anda neid teise ametkonna alluvusse või muuta nende struktuuri.

4) *Normid, mis määratlevad pädevust, s. t. riigihaldusorganite mitmesuguste lülide kohustuste ning õigustuste ulatuse ja vastutuse.* Sellesse kategooriasse kuuluvad normid, mis määratlevad riigihaldusorganite ja ametiisikute õigused, kohustused ning funktsioonid, jaotavad eri ametkondade üksikute lülide pädevuse või määratlevad haldusorganite õigused riigihalduslike aktide andmiseks.

§ 3. Nõukogude haldusõiguse eraldamine teistest õigusharudest.

Nõukogude haldusõigusel on kõige tihedam seos *riigiõigusega*, mis väljendab ja kinnistab ühiskondlikku ja riigi struktuuri, riigivõimu aparadi, riigihalduse, kohtu ja prokuratuuri organisatsiooni ja tegevuse põhimõtted, samuti ka NSVL kodanike põhiõigused, mida kaitseb nõukogude seadus, ning kodanike kohustused riigi ees.

Nõukogude riigiõigus määrab kindlaks põhimõtted igas sotsialistliku õiguse eri harus, muuseas ka haldusõiguse alal, määratledes kõigi haldusõiguslike instituutide ja kogu haldussüsteemi põhialused.

Nõukogude riigiõigus määrab haldusorganite asendi riigi-aparaadi süsteemis, määrab kindlaks nende vastastikused suhted prokuratuuriorganitega, kohtuga ja seadusandlike organitega. Edasi, nõukogude riigiõigus määrab üldistes joontes haldusorganite pädevuse ja jaotab NSVL, liidu- ja autonoomsete vabariikide üksikud haldusalad kõrgemate riigivõimuorganite vahel ühelt poolt ja NSVL, liidu- ja autonoomsete vabariikide riiklike haldusorganite vahel teiselt poolt.

Kuid nagu eespool öeldud, on riigiõiguses antud üksnes haldus-aparaadi organisatsiooni ja tegevuse *põhimõtted*. Seevastu *nõukogude haldusõigus sisaldab norme, mis määravad haldusaparaadi struktuuri ülalt alla ning tema funktsioonid (tegevuse) rahvamajandusliku elu kõigil aladel*.

Nõukogude haldusõigus on tihedas seoses ka *tsiviilõigusega*, eriti sotsialistlikku omandit haldavate majanduslike riigiorganite õigusliku seisundi, asutiste juhatajate varaliste õiguste, ametiisikute tsiviilvastutuse jne. küsimustes. Neid küsimusi reguleeritakse nii haldusõiguses kui ka tsiviilõiguses, kuid kumbki õiguse eriharju vaatleb küsimusi eri vaatekohast, lähtudes oma ainekst.

Tsiviilõiguse objektiks on varaõiguslikud suhted, mis tekivad peamiselt lepingu korras, aga mitte riigihaldust teostavate organite korralduste põhjal (näiteks varalised vahekorrad kodaniku ja riikliku kaubandusettevõtte vahel ühenduses ostu-müügiga, kahe trusti vahel töövõttelepingu puhul jms.).

Nõukogude haldusõigus reguleerib üksnes selliseid varalise iseloomuga suhteid, mis tekivad riigi haldusorganite korralduste põhjal, nagu näiteks kolhooside, kolhoosnike ja üksiktalunike kohustuslike müüginormide täitmine, NSVL kodanike, ettevõtete ja organisatsioonide poolt maksude tasumine, varanduste konfiskeerimine või rekvireerimine, trahvid kehtivate määruste rikkumise eest, ettevõtte üleandmine ühe ametkonna alluvusest teise alluvusse selleks volitatud riigiorgani korralduse põhjal jne. Teisiti öeldes, nõukogude haldusõigus reguleerib ainult neid varalisi suhteid, milles riigiorganid esinevad kui võimukandjad.

Haldusõigusel on rohkesti kokkupuuteid ka *tööõigusega*, mis reguleerib vahekordi töö valdkonnas. Tööõiguse normide kaudu tugevdab ja arendab riik kodanike ühiskondlikke suhteid töö alal.

Töösuhted tekivad ka asutise või ettevõtte administratsiooni ja kodanike vahel. Igale riigiorgani juhile on antud õigusi ja kohustusi tööliste värbamise ja vallandamise, töö organiseerimise, ergutus- ja karistusvahendite rakendamise alal.

Riikliku järelevalve teostamiseks töökaitseaduste täitmise alal loob nõukogude riik eri organid kõigis rahvamajanduse harudes (sanitaar-tehniline ja sanitaar-tööstuslik järelevalve, töö-inspektsioon jne.). Need organid teostavad neile pandud funktsioone täitev-korraldava tegevuse korras.

Riigihaldusorganite võimkonna küsimused töö ja selle kaitse organiseerimisel ning halduse üld- ja eriorganite loomisel ja nende tegevuse korraldamisel töö alal kuuluvad nõukogude haldusõiguse valdkonda. Haldusõiguses käsitletakse neid küsimusi ühenduses ametiisikute õiguste ja kohustustega või ühenduses halduse eriorganite pädevusega antud alal (sanitaar-tehniline, sanitaar-tööstuslik inspektsioon, töökaitse inspektsioon jne.).

Nõukogude haldusõigusel on tihedaid kokkupuuteid ka kolhoosiõigusega, mis reguleerib suhteid, mis tulenevad kolhoosi liikmeks olemisest või tekivad põllumajanduslike artellide tüüp-põhikirja ja kolhooside kohta käiva seadusandluse põhjal. Halduse üldorganid (ministrite nõukogud, kohalike nõukogude täitevkomiteed) ja halduse eriorganid (põllutöoministeriumid ja nende kohalikud organid) teostavad kolhooside riiklikku juhtimist vahetult.

Kolhooside riiklik juhtimine erineb vahetust juhtimisest näiteks seemne-, seemnepuhtimis- jt. selletaolistes jaamades, veterinaarpunktides või teistes NSVL Põllutöoministeriumi süsteemi asutistes.

Kolhooside suhtes ei või riigihaldusorganid anda otseseid käske või korraldusi, kuna kolhoosi haldavad tema liikmete üldkoosolek ja selle poolt valitud kolhoosi juhatus. Riigihaldusorganid ja kohalikud riigivõimuorganid teostavad kolhooside riiklikku juhtimist, jälgides nii kolhooside kui ka kolhoosnike kohustuste täitmist riigi ees.

Nõukogude haldusõiguse valdkonda kuuluvad: kolhooside riiklikku juhtimist teostavate organite organisatsioon, funktsioonid, õigused ja kohustused; kolhooside ja kolhoosnike kohustuslike müüginormide täitmise järelevalve; riiklike haldusorganite pädevus eriliste põllumajanduslike asutiste (jaamade, punktide, laboratooriumide, katsepõldude jm.) riikliku plaanimise, organiseerimise ja tegevuse alal, samuti ka kohustuslike juhiste kehtestamine põllumajanduse alal (agro-zootehnilised abinõud, sarvloomade märgistamine, hobuste passide sisseseadmine jms.) ning maakorraldustööde teostamise ja riikliku krediteerimise alal.

§ 4. Nõukogude haldusõiguse allikad.

Haldusõiguse allikaiks juriidilises mõttes nimetatakse neid seadusi ja normatiivseid akte, mis reguleerivad täitev-korraldavas tegevuses tekkivaid suhteid. Nõukogude haldusõiguse allikaiks on:

1) *NSVL Konstitutsioon ja liidu- ja autonoomsete vabariikide konstitutsioonid*, mis on õiguslikuks baasiks kogu NSVL ning liidu- ja autonoomsete vabariikide seadusandlusele, moodustades nõukogude haldusõiguse põhiallika.

NSVL Konstitutsioon ning liidu- ja autonoomsete vabariikide konstitutsioonid määratlevad riigihaldusorganite organiseerimise ja tegevuse põhimõtted, nende asendi nõukogude riigiorganite süsteemis, ja määravad nende organite pädevuse eriti riiklike haldusaktide andmisel.

2) *NSVL, liidu- ja autonoomsete vabariikide seadused*. Nõukogude riigis on seadus kõigi riigiorganite tegevuse aluseks. Kodanlikes riikides, kus kogu võimutäius on keskendatud nõnda nimetatud täitva aparaadi kätte, pannakse seisma või koguni tühistatakse seaduse kehtivust selle kõikvõimsa aparaadi poolt. Veel möödunud sajandil kirjutas Marx, et kodanlikes riikides rikub seadusi eeskätt täitev aparaat¹¹. Praegusel ajal on täitev aparaat tegelikult oma kätte koondanud seadusandluse, kohtu ja halduse funktsioonid. Neis tingimuses seadusandlikud organid lakkasid või lakkavad olemast tõelised seadusi andvad organid.

Üleliiduliste seaduste andmise õigus kuulub meil eranditult NSVL Ülemnõukogule. Need seadused on ka kogu riigihalduse aluseks.

3) *NSVL ja liidu- ning autonoomsete vabariikide ülemnõukogude presiidiumide seadlused* (näiteks ministeeriumide jaotamise, oblastite ja kraide jaotamise, ministrite nõukogude poolt antud määruste või korralduste, mis ei ole kooskõlas seadusega, tühistamise kohta jne.), mille alusel luuakse teised haldusõiguslikud normid (ministrite nõukogude määrused ja korraldused, ministrite käskkirjad, täitevkomiteede otsused).

4) *NSVL Ministrite Nõukogu ja liidu- ning autonoomsete vabariikide ministrite nõukogude määrused ja korraldused*. Need antakse seaduste alusel ja nende täitmiseks, mis tagab nõukogude seaduste vajalikku stabiilsust ja sotsialistliku riikluse tugevdamist.

5) *Ministrite ja iseseisvate peavalitsuste juhatajate, ministrite nõukogude juures asuvate komiteede ja komisjonide esimeeste*

¹¹ Vt. Marx ja Engels, Teosed, XVI k., I j., lk. 203—204.

käskkirjad ja juhendid. Nende aktidega, mis on rajatud seaduste ja ministrite nõukogude poolt antud määruste ja korralduste, reguleeritakse riigiaparaadi tegevus vastaval riigihalduse alal.

6) *Tööraha saadikute nõukogude, nende täitvate ja korraldavate organite otsused ja korraldused*. Need on nõukogudele allutatud riigiorganite poolt antavate riigihalduse üld- ja üksikaktide allikad.

Eriliselt tuleb mainida kohalike nõukogude üldkohustuslikke määrusi (otsuseid), mis erinevad nende organite tavalistest aktidest: a) oma kohustuslikkusega kõigi antud nõukogu territooriumil asuvate kodanike kui ka asutiste ja ettevõtete suhtes, sõltumata nende alluvusest, ja b) haldusliku sanktsiooni poolest nende rikumise puhul: rahatrahv, paranduslikud tööd, hoiatus (vt. V ptk. § 3).

7) Nõukogude haldusõiguse allikaks võib olla *kohtuakt*, (näiteks vara sundvõõrandamise kohta riiklike kohustuste mittetäitmise puhul, vastutusest kõrvalehoidujate otsimise kohta, kodaniku vahistamise kohta jne.).

§ 5. Nõukogude haldusõiguse süsteem.

Kehtivad haldusõiguslikud normid jagunevad:

1) *normideks, mis määravad kogu riigihaldusaparaadi organisatsiooni ja tegevuse üldpõhimõtted, ja*

2) *normideks, mis määravad üldiste põhimõtete rakendamise konkreetsetel riigihalduse aladel (tööstus, põllumajandus jm.).*

Vastavalt sellele põhijaotusele koosneb kehtiv haldusõigus kahest osast: *üld- ja eriosast*.

Üldosas leiavad käsitlemist:

1) *Nõukogude haldusõiguse põhiprintsiibid*: (demokraatlik tsentralism, sotsialistlik seaduslikkus, sotsialistlik plaanimine, töötajate osavõtt riigihaldusest).

2) *Riigihaldusorganite õiguslik seisund*, eriti haldusorganite klassifikatsioon pädevuse, moodustamise korra jne. järgi, nõukogude riigiteenistuse korraldus.

3) *Haldusorganite õigused riigihalduslike aktide andmise ja teostamise alal* (nõukogude riigihalduse aktide liigid ja nende klassifikatsioon juriidiliste omaduste järgi, haldusorganite poolt rakendatavad abinõud aktide teostamiseks).

4) *Riigihalduse seadusepärast tegevust tagavad vormid ja abinõud* (prokuratuuriorganite järelevalve, riigikontroll, edasikaebamine riigiorganite ja ametiisikute tegevuse peale, jne.).

Eriosas käsitletakse: 1) NSVL kaitse, riikliku julgeoleku ja ühiskondliku korra kaitse, 2) sotsialistliku majanduse ja 3) sotsiaal-kultuurilise ülesehitustöö haldust.

II peatükk.

NÕUKOGUDE HALDUSÕIGUSE PÕHIPRINTSIIBID.

Nõukogude riigihalduse aluseks on järgmised printsiibid:

1) *demokraatlik tsentralism*, mis seisneb põhiküsimuste plaanimise ja juhtimise koondamises keskorganeisse, ühendatult kohaliku algatuse ja loova isetegevuse arendamisega;

2) *sotsialistlik seaduslikkus*, mis seisneb seaduste ja neil põhinevate riigihaldusaktide täpses ning tingimusteta täitmisel;

3) *sotsialistlik plaanimine*, mis seisneb riigi rahvamajandusliku elu plaanikindlas ja teadlikus juhtimises;

4) *töötajate osavõtt riigihaldusest*.

Vaatleme neid põhimõtteid üksikult.

§ 1. Demokraatlik tsentralism.

Tsentralismi all üldse mõistetakse kogu riigivõimu koondamist keskorganeisse ja kogu riigiparaadi tegevuse ühendamist nende organite poolt. Tsentralism on vältimatu ning esineb igas riigis. Tuleb eraldada bürokraatlikku tsentralismi demokraatlikust.

Selleks, et mõista demokraatliku tsentralismi olemust, tuleb aru saada, „kui sügavalt erineb demokraatlik tsentralism ühelt poolt bürokraatlikust tsentralismist ja teiselt poolt — anarhis- mist“, nagu osutas V. I. Lenin¹².

Bürokraatlikule tsentralismile, mis on kodanliku riigihalduse printsiibiks, on iseloomustav see, et riigihalduse range tsentralisatsiooni juures surutakse maha töötajate aktiivsus ja ignoreeritakse kohalikku algatust ning isetegevust. Riigihaldusorganid seisavad töörahva massist eemal ega allu nende kontrollile. Kodanliku valimisõiguse alusel valitud kohaliku omavalitsuse organite üle on seatud keskparaadi ametnikud, kes tegelikult võtavad neilt organeilt igasuguse iseseisvuse.

Teoreetiliselt on „kohalik omavalitsus“ kohalik haldus, mida elanikkond teostab oma esindajate kaudu. Eeldatakse, et „kohalik omavalitsus“ asub väljaspool tsentraliseeritud haldust, s. o. ta

¹² Lenin, Teosed, XXII k., lk. 415.

oleks nagu sõltumatu kesktäitevvõimust. Vormiliselt tsentraalne riigihaldus ei anna „omavalitsustele“ täitmiseks kohustavaid ettekirjutusi ja korraldusi. Riigi üldiste seaduste piires keegi nagu ei takistaks „omavalitsusi“ ükskõik milliseid otsuseid või määrusi vastu võtmast. Tegelikult aga on kodanlikes riikides rahvas haldusest eemaldatud ja „omavalitsuse organite“ pädevuse määrab täitevvõimu tahe. „Omavalitsuse“ organitel pole poliitilisi funktsioone ja nende pädevus piirdub peamiselt teisejärguliste kohaliku tähtsusega majandusküsimustega.

Tegelikult on kodanlikes riikides peale elanikkonna poolt valitud „omavalitsuse“ organite veel keskvalitsuse esindajad (kubernerid, prefektid jt.). Keskvalitsuse esindajad pidavat teostama üksnes järelevalvet selle üle, et „omavalitsused“ ei ületaks seaduslikkuse piire. Tõeliselt aga dikteerivad need keskvalitsuse esindajad kehtivate seaduste alusel oma tahet „omavalitsustele“, kinnitades või tühistades nende otsuseid.

Kodanlikud riigiõiguse teoreetikud viitavad tavaliselt inglise „omavalitsusele“ kui kõige demokraatlikumale: Inglismaal pole koha peal kubernere ega prefekte ja „omavalitsuste“ organeid loetakse seaduste täitjaks. Tegelikult aga iseloomustab seal viimaseid aastakümneid rea kohahalduse funktsioonide üleandmine keskorganeile. Viimased on ministeeriumide näol organeiks, kes kontrollivad „omavalitsuse“ tegevust.

Seeläbi on tugevnenud keskvalitsuse kontroll kohaliku „omavalitsuse“ üle, mis vähendab selle osatähtsust. Ministeeriumid teostavad kontrolli eriliste inspektorite kaudu, kes avaldavad vajalist survet „omavalitsuse organeile“.

Sellest ajast peale, kui keskvalitsus muutus kohalike haldusorganite suhtes apellatsiooni instantsiks (1929. a.), tugevnes keskvalitsuse vahelesegamine kohalikesse asjadesse veel enam ja selle tagajärjel kujunes keskuse bürokraatlik hooldus kohalike „omavalitsuste“ üle.

Bürokraatliku tsentraliseerumise protsessi märgib ära terve rida kodanlikke tegelasi. Silmapaistev inglise liberaalide partei tegelane R. Muir kirjutab: „Tsentraliseerumise protsess ilmneb kõige selgemini üha kasvavast kontrollist, mida keskvalitsus teostab kohalike haldusorganite üle. Viimased muutuvad ikka enam ja enam keskvalitsuse tahte teostamise lihtsateks agentideks“¹³.

Fašistlikes mais, kus kohalike haldusorganite vormiline sõltumatus on likvideeritud, ulatub bürokraatlik tsentralism äärmiste

¹³ „Kuidas valitsetakse Inglismaad“, 1936, lk. 278.

piirideni. Haldus neis riikides on muutunud nii vormiliselt kui ka faktiliselt ametnike halduseks.

Anarhism astus välja igasuguse tsentralismi vastu ja nõudis iseseisvate ning sõltumatute kogukondade säilitamist, mis kuidagi pole keskusega seotud. Anarhismi silmapaistvaim esindaja Bakunin ütles: „Tsentralism, see on surnuaed.“ Bakunini arvates tsesarismi sõjadiktatuur Prantsusmaal tekkis poliitilisest tsentralisatsioonist. Tsentralismi vastu võitlesid hispaania anarhistid 1873. a. revolutsioonis, kes kõigiti toetasid provintside separatismi ja föderatiivset killustumust, millega aitasid kontrrevolutsioonilisel kodanlusel lüüa töölisklassi revolutsioonilist liikumist.

Hispaania anarhistide aktiivne võitlus 1936.—1938. a. tsentralisatsiooni vastu nii rindel kui ka tagalas osutus tegelikult aktiivseks abiks reaktsiooni jõududele.

Võitlus tsentralismi vastu tähendab väljaastumist ühe põhilisema riigikorra aluse vastu, millele viitas V. I. Lenin: „Suur tsentraliseeritud riik on ajaloos ihiglasamm edasi keskaegsest killustumusest tulevase ülemaailmse sotsialistliku ühtsuse suunas“¹⁴.

Bolševikud on oma veendumuselt tsentralistid. Tsentraliseerimine on vajalik nõukogude riigihalduse eesmärkide ja ülesannete teostamiseks; tema vajalikkus on tingitud sellest, et: 1) NSVL asub kapitalistlikus ümbruses, mistõttu on tarvilik kogu maa jõudude ühendamine, mis on võimalik üksnes tsentralismi alusel; 2) tuleb kasutada kõiki maa ressursse uue ühiskonna ehitamiseks ühe üleriikliku tsentraliseeritud plaani järgi; 3) klassihuvide ühtsuse seavad bolševikud rahvuslikust isolatsioonismist kõrgemale.

Kuid bolševikud pooldavad tsentralismi, mis ühendab endaga kõige laiemat demokratismi.

Vastupidiselt bürokraatlikule tsentralismile ja anarhismile ühendab *demokraatlik tsentralism* halduse tsentralismi töötavate masside kohaliku algatuse ja loova isetegevuse maksimaalse arendamisega. Demokraatlik tsentralism kutsub esile ja äratab masside loomingu, nende initsiatiivi. Kogu riigiaparaadi tegevuse ühendamine keskorganite poolt ei lülita välja täitev-korraldavate organite allumist aruandlusele ja kontrollile.

Keskorganid koondavad enda kätte plaanimise ja juhtimise põhilistes küsimustes, jättes nende küsimuste operatiivse lahendamise kohalikele organeile. Demokraatlik tsentralism eeldab kohalike organite iseseisvust kogu riigile ühiste küsimuste opera-

¹⁴ Lenin, Teosed, XVII k., lk. 154.

tiivsel lahendamisel. Keskorganite suunavad juhised põhi-
nevad kohalike töötajate kogemuste üldistusel. Sel teel annab
demokraatlik tsentralism võimaluse maksimaalsel määral arves-
tada liitriigi eri osade omapärasusi, nende erilisi majanduslikke
ja olustikulisi tingimusi, erilist rahvastiku rahvuslikku koos-
seisu jne. Demokraatliku tsentralismi vastandiks on hooldus-
haldus.

V. I. Lenin osutas, et demokraatliku tsentralismi juures „üksik-
asjade, kohalike iseärasuste, asja käsitlemise meetodite, kontrolli
teostamise viiside mitmekesisus mitte ei riku, vaid kindlustab
ühtsuse peajasus, põhilises, olulises“¹⁵. Järelikult, demokraatlik
tsentralism ei ole vastuolus ei nõukogude rahvuspoliitika põhi-
mõtetega ega liitriigi ühtsuse põhimõttega.

„Kahekordne“ alluvus nõukogude halduses on demokraatliku
tsentralismi põhimõtte konkreetseks väljenduseks. „Kahekordne“
alluvus tähendab seda, et kohalik haldusorgan on alluv kahes
liinis: kohalikule võimuorganile ja kõrgemalseisvale halduse eri-
organile. Näiteks allub rajooni rahandusosakond nii kohalikule
rajooni täitevkomiteele kui ka oblasti rahandusosakonnale.

Alluvus vertikaalses liinis (antud juhul oblasti rahandusosa-
konnale) tagab oblasti rahandusosakonna juhendite ja käskkirjade
täitmist rajooni rahandusosakonna poolt. Horisontaalne alluvus,
s. t. (meie näites) rajooni täitevkomiteele, võimaldab kõrgemal-
seisva organi juhiste alusel arvestada kohapealseid eritingimusi
ning olusid ja rakendada neist erilisustest järelduvaid abinõusid
masside laialdaseks kaasatõmbamiseks sotsialistlikule ülesehitus-
tööle.

„Kahekordne“ alluvus nõukogude halduses on kohuslikuks
nõudeks seal, kus kohalike olude arvestamine on eriti vajalik.
Kohalike olude ja erilisuste arvestamine kohalike võimu- ja
haldusorganite töös on vältimatu ning tähtis näiteks rahandus-
alal, kohalikus tööstuses, põllumajanduses, kaubanduses jne.
Selles aparaadis kehtib „kahekordse“ alluvuse põhimõte. „Kahe-
kordset“ alluvust pole tsentraliseeritud ametkondades, nagu
näiteks riigikaitse haldusaparaadis, välissuhete, sõjalaevastiku,
side jt. aladel, kus kohalikke tingimusi arvestavad vahetult vas-
tava ametkonna asutised.

Seega „kahekordne“ alluvus tagab: 1) kohalike tööraha
saadikute nõukogude võimu täiust neile alluvate täitevkomiteede

¹⁵ Lenin, Teosed, XXII k., lk. 166.

osakondade üle, ja 2) tsentraliseeritud haldust üleriiklike ülesannete täitmisel nii maa kui terviku kui ka tema osade huvides.

Demokraatliku tsentralismi põhimõtte nõuab: 1) alatist kontrolli alluvate haldusorganite üle; 2) alamalseisivate organite allumist kõrgemalseisivatele organeile; 3) plaanidistsipliini ranget järgimist; kõrgemalseisivate organite plaaniülesannete täitmist; 4) töötajate järjekindlat kaasatõmbamist alatisele osavõtule riigijuhtimisest; 5) alamalseisivate organite konkreetse, operatiivse ning diferentseeritud juhtimise teostamist.

Konkreetse, operatiivse ja diferentseeritud juhtimise korraldus omandas erakordselt suure tähtsuse Isamaasõja keerukais tingimuses, tööstuse tohutu arenemise, põllumajanduse laienemise, haldusobjektide arvu järsu suurenemise ja kõigi riiklike ülesannete komplitseerumise tagajärjel. Seltsimees Stalini sõnade järgi tuleb organisatsiooniline juhtimine tõsta poliitilise juhtimise tasemeni.

Teostada bolševistlikku juhtimist tähendab: 1) juhtida konkreetset, sisuliselt, tundes juhivate objektide seisukorda, kaadreid, kaadrite ettevalmistust jne.; 2) juhtida operatiivselt, s. t. kõrgemalseisivate organite juhiste täitmise, nende teostamise käigus; 3) juhtida diferentseeritud, arvestades nõukogude riigi eri osade eri tingimusi ja antud haldusorgani tegevuse spetsiifikat (diferentseeritud juhtimine lülitab välja šabloonilise suhtumise alluvaisse ametkondadesse); 4) süstemaatiliselt kontrollida täitmist; 5) õieti kooskõlastada kollegiaalsust küsimuste arutamisel individuaalse vastutusega otsuste täitmisel.

Oma vestluses kirjanik E. Ludwig'iga ütles seltsimees Stalin: „...Üksikisiku otsused on alati või peaaegu alati ühekülgsed. Igas kolleegiumis, igas kollektiivis leidub inimesi, kelle arvamusi tuleb arvestada... Igaühel on võimalus parandada kellegi ainuiskulist arvamist või ettepanekut. Igal on võimalus lisandada oma kogemust. Kui seda poleks, kui otsuseid teeks ainult üksikisik, siis esineks meie töös kõige tõsisemaid vigu“¹⁶.

Kollegiaalsus küsimuste arutlemisel kõrvaldab ühekülgsede otsuste võimaluse, kuid ei vabasta isiklikust vastutusest nende otsuste täitmisel. Järelikult on kollegiaalsus tarvilik üksnes küsimuste arutamisel, mitte aga vastuvõetud otsuste täitmisel. „Põhiline haldamise printsiip, kõigi VKP otsuste ja nõukogude kesk-

¹⁶ Stalin, Vestlus saksa kirjaniku Emil Ludwig'iga, Partizdat, 1933, lk. 5.

asutiste vaimus, see on, üksikisiku täieline vastutus teatava töö juhtimise eest," kirjutas V. I. Lenin¹⁷.

Kollegiaalsus, mis on vajalik arutluse protsessis, peab täitmise protsessis loovutama koha individuaalsele juhtimisele. Täitmisel viib kollegiaalsus paratamatult isikliku vastutuse tühistumisele, viivitamisele küsimuste lahendamises, ja seega juhtimise tugevdamise asemel selle nõrgendamisele.

§ 2. Sotsialistlik seaduslikkus.

1. Sotsialistlik seaduslikkus nõuab nõukogude seaduste ja neil põhinevate riigihaldusaktide tingimatut ja täpset täitmist kõigi NSVL riigiorganite ja kodanike poolt. Riigihaldusorganite tegevus on allutatud seadusele ja kontrollile. Nõudes täpset nõukogude seaduste täitmist peavad kõik riigihaldusorganid ise kõrvalekaldumatult seadusi järgima, toimima kooskõlas seadustega ja nende alusel.

Sotsialistlikku seaduslikkust iseloomustavad järgmised jooned: 1) tema tingimatu kohustuslikkus; 2) NSVL kodaniku seaduslike õiguste ja huvide kaitse tagamine; 3) seaduslikkuse reaalsus; 4) kodanike, organite ja ametiisikute võrdsus seaduse ees. NSV Liidus on seadused üldkohustuslikeks normideks. Ent seaduste olemasolu ei sule välja võimalust haldusorganitel anda seadusel põhinevaid norme. Nõukogude seadused sätivad haldusorganite õigusi selliste normide andmiseks ja määravad nende avaldamise korra ja kehtivuse.

Haldusorganite tegevus peab tingimata kulgema seaduses määratletud raames ja alluma võimuorganite alatisele ja tõhusale kontrollile.

Kogu oma autoriteediga jälitab nõukogude riik seaduse rikkumist, vaatamata sellele, kes on rikkuja, kas ameti- või eraisik. Stalinliku Konstitutsiooni § 130 lausub: „NSV Liidu iga kodanik on kohustatud Nõukogude Sotsialistlike Vabariikide Liidu Konstitutsioonist kinni pidama, seadusi täitma, töödistsipliini pidama, ausalt suhtuma ühiskondlikesse kohustesse ja austama sotsialistliku ühiseelu reegleid.“

2. Haldusalal iseloomustab sotsialistlikku seaduslikkust ka see, et ta tagab kodanike seaduslike õiguste ja huvide puutumatust.

¹⁷ Lenin, Teosed, XXIX k., lk. 392.

Nõukogude Konstitutsioon „...ei piirdu kodanike formaalsete õiguste fikseerimisega, vaid kannab raskuse keskpunkti nende õiguste garanteerimise küsimusele, nende õiguste teostamise abinõude küsimusele“¹⁸.

Isiku igakülgne arenemine, tema poliitilise ja majandusliku aktiivsuse kasvamine, isiku kõigi võimete ja annete arenemine ning avaldumine ja neil eesmärkidel NSVL kodanike õiguste realiseerimise tagamine moodustavad meie riigihalduse olemuse.

Nõukogude riigihaldus ei seisne „...käsutavate organite ja käskutäitvate kodanike vahelistes suhetes, s. t. riigi puhtpoliitlikes funktsioonides“¹⁹.

Nõukogude riigihaldusorganite tegevust ei tule näha üksnes järelevalves. Nõukogude riigihalduse tähelepanu keskendub kodanike seaduslike õiguste ja nõudmiste faktilise teostamise tagamisele. Stalinlikus Konstitutsioonis on see juhtmõte väljendatud §-s 125, kus öeldakse, et vastavalt töötava rahva huvidele ja sotsialistliku korra kindlustamise eesmärgile tagatakse NSVL kodanikele sõna-, trüki-, koosolekute, miitingute jne. vabadus.

„Nõukogude riigiorganite tegevus,“ märgib täiesti õigesti sm. Võšinski, „ei ole negatiivne, või, veel enam, formaalne, vaid positiivne, loov, materiaalne“²⁰.

3. Sotsialistliku seaduslikkuse reaalsus väljendub selles, et tema täpne ja tingimusteta täitmine on igaühele kohustuslikuks reegliks. Nõukogude riik jälitab kogu jõuga selle vaieldamatu reegli rikkujaid. Kapitalistlikes riikides alluvad haldusorganid ainult vormiliselt seadusele ja kontrollile, on ainult vormiliselt kohustatud tegutsema parlamentlike seaduste põhjal. Vormiliselt on haldusorganid (ametiisikud) enamikus kodanlik-demokraatlikes riikides parlamendi ees vastutavad. Tõeliselt on nad aga täiesti sõltuvad kõikvõimsast vallitsusest, rakendavad seadusi valitsuse suva kohaselt ja tegutsevad ilma parlamendi kontrollita.

Paljudes kodanlikes riikides on parlamendid valitsusele erakorraliste volituste andmisega seadustanud tema õiguse seaduste andmiseks ja täielikuks sõltumatuseks parlamendist. Parlamendid vähendavad nende poolt vastuvõetavate seaduste mahtu ja sisu, määravad neis üksnes kõige üldisemad põhimõtted ja jätavad nende edasise arendamise ja konkretiseerimise tervenisti ja täiesti valitsuse ning tema poolt määratud haldusorganite pädevusse.

¹⁸ Stalin, Leninismi küsimusi, lk. 457.

¹⁹ Võšinski, „Nõukogude riik Isamaasõjas“, „Pravda“, 1944, nr. 144.

²⁰ Sealsamas.

Fašistlikes riikides lõppes see protsess vormiliselt veel säilinud parlamentide seadusandliku tegevuse täieliku likvideerimisega või parlamentide eneste likvideerimisega. Kogu seadusandlik ja täitev võim koondus valitsuse, kodanluse kõige reaktsoonilisemate ja šovinistlikumate ringide agentuuri kätte, valitsuse kätte, kes tarvitas terroristlikke haldusmeetodeid ja surus maha töötajate elementaarsed demokraatlikud õigused.

4. Kodanlikes riikides deklareeritakse vormiliselt kõigi kodanike võrdsuse printsiipi seaduse ees. Tegelikult see printsiip muutub ebavõrdsuse kinnistamiseks poliitilisel ja majanduslikul alal. Seal, kus võimutseb eraomand, ei saa olla kõikide võrdsust seaduse ees.

Kodanliku riigi tingimustes kaitseb seadus kodanluse huve; kapitalistide ja mõisnike huve väljendava seaduse abil kaitstakse ekspluateerijate ülevõimu. Seadus peegeldab eraomanike huve ja on sihitud varatute vastu. „Muidugi, kodanlasele on seadus püha,“ kirjutab Engels, „on ju see tema enda võimsuse vili, antud tema nõusolekul tema enda ja tema huvide kaitseks. Kodanlane teab väga hästi, et kui mingi seadus osutubki temale kahjulikuks, siis üldiselt on seadusandlus suunatud tema huvide kaitsmisele. Eelkõige teab ta, et seaduse pühadus ja ühiskonna ühe osa aktiivse tahtväljenduse ja teise osa passiivse tahtväljenduse poolt püstitatud korra puutumatus on tema sotsiaalse seisundi kõige kindlam tugi.“ Ja edasi: „Tööline teab liigagi hästi ja on seda sageli kogunud, et tema jaoks on seadus kodanluse poolt punutud piits ja seetõttu on tal seadusega tegemist ainult siis, kui teda selleks sunnitakse“²¹.

Nagu eespool näidatud, ei ole kodanliku ühiskonna tingimustes seadus kõigutamatu. Seadust rikub kõigepealt valitsev klass ja selle täitev aparaat, kui see talle tarvilikuks osutub. Kodanlus loobub seadusest ja seaduslikkusest, kui klassivõitluse tingimused nõuavad abinõude tarvitamist revolutsiooniliste masside mahasurumiseks. Siis saabub täitvaille organeile erakorraliste volituste ja nende ametiisikute isikliku suvalise tegutsemise ajajärk.

Sotsialistliku seaduslikkuse abil lahendab nõukogude riik tema ees seisvaid ülesandeid. Ta on ja jääb ülesehituse ja uue ühiskondliku korra vastu suunatud vaenulike ja bürokraatlike olluste vastupanu mahasurumise vahendiks. Sotsialistlikus seaduslikkuses on alati nähtud abinõu töörahva masside mobiliseerimiseks nende vastu, kes takistavad uute ühiskondlike suhete arenemist

²¹ Marx ja Engels, Teosed, III k., lk. 508—509.

ja tugevnemist. Seepärast on kommunistlik partei ja nõukogude valitsus kõigil sotsialismi ülesehitamise etappidel nõudnud seaduslikkuse ranget järgimist.

V. I. Lenin õpetab meid „...*kultuurselt* võitlema seaduslikkuse eest, hetkekski unustamata seaduslikkuse piire revolutsioonis“²². Arendades seda juhtlauset osutas sm. Stalin aruandes ÜK(b)P XV kongressil, et võitlus kulakluse vastu majanduslike abinõudega revolutsioonilise seaduslikkuse alusel „...ei lülita muidugi välja mõningate hädavajalike halduslike vahendite rakendamist kulaku vastu. Kuid halduslikud vahendid ei pea arendama majandusliku iseloomuga abinõusid“²³.

Nendes Lenini ja Stalini juhtlausetes on formuleeritud põhimõtteline vajadus ühendada revolutsioonilise seaduslikkuse ranget järgimist erakorraliste abinõude rakendamisega nõukogude korra vaenlaste vastu teatud tingimustes.

Paljastades parempoolseid kapitulante, kes eitasid erakorraliste abinõude vajalikkust, ja nende kodanlik-liberalistlikku poliitikat kulakluse suhtes, näitas sm. Stalin, et teatavais ajaloolistes tingimustes on nende abinõude rakendamine vajalik, et neid abinõusid tuleb kasutada nõukogude riigi vaenlaste — kulakute vastu ja et need abinõud pole vastuolus revolutsioonilise seaduslikkusega.

Sotsialistliku seaduslikkuse eesmärgiks on NSVL töötava rahva huvide kaitse. Erakorralised abinõud nõukogude riigi vaenlaste vastu taotlevad samu eesmäärke ja seepärast on jämedaks moonutamiseks vastandada erakorralisi abinõusid seaduslikkuse abinõudega. Erakorraliste abinõude „allikaks on seadus ja seega on nad ka täiesti seaduslikud“²⁴.

§ 3. Sotsialistlik plaanimine.

1. *Rahvamajandusplaani ja plaaniliste ülesannete olemus.* „NSVL majanduslik elu määratakse ja suunatakse riikliku rahvamajandusliku plaaniga ühiskondliku rikkuse suurendamise, töötava rahva ainelise ja kultuurilise taseme järjekindla tõusu, NSV Liidu sõltumatuse kindlustamise ja ta kaitsevõime tugevdamise huvides“ (NSVL Konstitutsiooni § 11).

Rahvamajandusplaani — see on riiklik plaan akti vormis, millel on kohustuslik jõud. Piiritledes pädevuse ulatuse ja seades

²² Lenin, Teosed, XXVII k., lk. 35.

²³ ÜK(b)P XV kongressi stenograafiline aruanne, GIZ, 1928, lk. 60.

²⁴ Võinski, „Sovetskoje gosudarstvo“, 1939, nr. 6, lk. 22.

üles kindlad kohustused määrab plaan ühes sellega ka vastutuse plaaniülesannete täitmise eest. Järelikult on plaanid õiguslikud aktid. „Bolševistlike majandusplaanide tahteline, direktiivne, mobiliseeriv, sihikindel iseloom on Lenini järgi nende plaanide olulisem joon“²⁵.

Iga riigivõimu- ja haldusorgani tegevus põhineb plaanidele ja plaaniülesannete täitmisele. „Meie plaanid pole mitte plaanid-proгноosid ega ka mitte plaanid-oletused, vaid plaanid-direktiivid, mis on kohustuslikud juhtivaile organeile“²⁶.

2. *Riikliku plaanimise korraldus.* Riiklik plaanimine toimub plaanimisorganite ühtse süsteemi alusel, kuhu kuuluvad nii üldplaanimise (NSVL Riiklik Plaanikomisjon, liidu- ja autonoomsete vabariikide riiklikud plaanikomisjonid, kohalikud plaanikomisjonid) kui ka tootlusalase plaanimise organid (ametkondade plaanivalitsused, osakonnad, grupid). Riikliku plaanimise kesksorganiks on NSVL Riiklik Plaanikomisjon, mis on NSVL Ministrite Nõukogu alatiseks komisjoniks, kes viimistleb ja esitab NSVL Ministrite Nõukogule läbivaatamiseks rahvamajanduse viie aasta, aasta- ja kvartaliplaanid.

Riiklik Plaanikomisjon esitab NSVL Ministrite Nõukogule arvamused NSV Liidu ja liiduvabariikide ministriumide ja ametkondade plaanide kohta. Riiklikul Plaanikomisjonil lasub ülesanne „siduda NSVL rahvamajanduse plaanis sotsialistliku tootmise naaberharude, tootva ning töötleva tööstuse, põllumajanduse, transpordi ja rahvamajanduse tööd, siduda tootluse ja tarbimise kasvu, tootmise finantseerimist ja tema materiaalsel kindlustamist, teostada ettevõtete õiget rajoonilist paigutamist, lähtudes kaugete ja paralleelsete vedude likvideerimise vajadusest, lähendades ettevõtteid toorainete-allikaile ja toodangu tarbimis-kohtadele“ (LSKK 1938, nr. 7, art. 41.).

NSVL Riiklikul Plaanikomisjonil on õigus vahetusse kontakti astuda kõigi asutiste, ettevõtete ja organisatsioonidega. Tal on õigus nõuda vajalikke selgitusi ja materjale ministriumidelt ja ametkondadelt (vabariiklike, kraide, oblastite, rajoonide ja linnade plaanikomisjonidel oma vastavatelt asutistelt ja ettevõtetelt).

Liidu- ja autonoomsete vabariikide riiklikud plaanikomisjonid, kui ka kohalikud plaanikomisjonid, olles vastavate vabariikide ministrite nõukogude ja kohalike nõukogude organeiks, on samaaegselt ka plaanimisorganite ühtse süsteemi lülideks.

²⁵ K u i b ō ſ e v, Artiklid ja kõned, V k., 1937, lk. 445.

²⁶ ÜK(b)P XV kongressi stenograafiline aruanne, 1928, lk. 69.

Ministeeriumide plaanimisorganid töötavad ministrite otsese juhtimise all. Kuid oma plaane viimistlevad nad NSVL Riikliku Plaanikomisjoni direktiivide põhjal. Plaanimistööde tähtaegade ja plaanimise korra suhtes lähtuvad ametkondade plaanimisorganid nii ministrite kui ka Riikliku Plaanikomisjoni direktiividest.

Riiklikku plaanimist iseloomustab abinõude süsteemi ühtsus plaanide koostamisel. Mitmesugused plaanid (aasta- ja kvartali-, vabariiklikud ja kohalikud plaanid, ametkondade tootmisalased ning eriplaanid finantseerimise ja kapitalimahutuste kohta, tiitlenimistud jne.) on ainult osa ühtsest rahvamajanduslikust plaanist. Kõik üksikplaanid peavad olema omavahelises orgaanilises seoses. Iga üksikplaan kuulub koostisosana ühtsesse rahvamajanduslikku plaani või lähtub sellest.

Plaanidistsipliini range täitmine tingib plaanide muutmise erilise korra. On selge, et täitmisel osutub vajalikuks teha plaanides muudatusi. „Meile, bolševikele, ei ole viie aasta plaan midagi lõpetatud ja alatiseks antut. Meile on viie aasta plaan, nagu iga teine plaan, ainult esialgse lähenemise korras vastuvõetud plaan, mida tuleb täpsustada, muuta ja täiustada kohapealsete kogemuste alusel, plaani täitmise kogemuste alusel,“ — osutas sm. Stalin ÜK(b)P XVI kongressil. — „Ainult bürokraadid võivad mõelda, et plaanitöö *lõpeb* plaani koostamisega. Plaani koostamine on vaid *plaanimise alguseks*. Tõeline plaaniline juhtimine avaldub täielikult alles pärast plaani koostamist, pärast kontrollimist kohtadel, plaani teostamise, parandamise ja täpsustamise käigus“²⁷.

Sotsialistlik seaduslikkus, riiklik distsipliin ja sotsialistliku plaanimise põhimõtted ei luba *meelevaldset* plaanide muutmist. Kinnitatud plaane võivad muuta ainult selleks õigustatud organid. Selline kord kindlustab riikliku distsipliini plaanimises.

Rahvamajandusplaani koostamise ja tema täitmise kontrollimise abinõuks on arvestus ja statistika. „Ükski ülesehitustöö, ükski riiklik töö ega ükski plaanimistöö pole mõeldav ilma õige *arvestuse*ta. Arvestus on aga mõeldamatu ilma statistikata,“ tähendas sm. Stalin²⁸.

Arvestuse kord NSVL-s kindlustab õigeaegset valvet rahvamajandusplaani täitmise üle, aitab analüüsida saadud andmeid ja võtta õigeaegselt rakendamisele tarvilikke abinõusid. Arvestusandmeid kasutatakse plaanide koostamisel.

²⁷ Stalin, Leninismi küsimusi, 10. trükk, lk. 413.

²⁸ VK(b)P XIII kongressi stenograafiline aruanne, 1924, lk. 130.

Rahvamajanduslik arvestus kujutab endast ühtset tsentraliseeritud süsteemi. Selle eesotsas seisab Statistika Keskvalitsus, mis kuulub NSVL Ministrite Nõukogu juures oleva Riikliku Plaanikomisjoni süsteemi.

3. *Plaanülesannete täitmise kontroll.* V. I. Lenin osutas, et on vajalik plaanitäitmise käigu konkreetne analüüs, faktide, arvude ja aruannete uurimine, praktilise kogemuse analüüs ja täpsed juhised vigade parandamise kohta. Plaanidistsipliini range järgimise vajadus tingib ka kontrolli teostamise vormide mitmekesisuse.

Riigivõimu kohalikud organid teostavad kontrolli territoriaalsete ja tootmisalaste plaanide täitmise üle. Iga kõrgemalseisva haldusorgani funktsiooniks on plaani ja plaaniülesannete täitmise kontrollimine alamalseisvate organite suhtes. NSVL Rahandusministeerium, NSVL Riigipank ja nende kohalikud organid kontrollivad plaanidistsipliini järgimist asutiste ja ettevõtete poolt, kasutades selleks otstarbeks krediidi- ja finantshoobasid.

Lahendades varalisi vaidlusi asutiste, ettevõtete ja natsionaliseeritud sektori ühingute vahel võtavad riigi ja ametkondade arbitraažorganid tarvitusele abinõusid plaanidistsipliini kindlustamiseks ning tugevdamiseks.

NSV Liidu rahvamajanduslike plaanide täitmise vahetu kontroll lasub Riiklikul Plaanikomisjonil NSVL Ministrite Nõukogu juures. Puuduste vältimiseks rahvamajandusplaani täitmisel NSVL Riiklik Plaanikomisjon kontrollib selle täitmist ministereeriumide, ametkondade ja ettevõtete poolt. Riiklikul Plaanikomisjonil on õigus esitada NSVL Ministrite Nõukogule läbivaatamiseks küsimusi ja ettepanekuid, mis tulenevad rahvamajandusplaani täitmise kontrollist. Kontrolli teostamise sihiga asutati 1938. a. vabariikides, kraides ja oblastites rahvamajandusplaanide täitmist kontrolliv NSVL Riikliku Plaanikomisjoni volinike instituut. Volinikud nimetab ametisse ja kutsub ära NSVL Riikliku Plaanikomisjoni ettepanekul NSVL Ministrite Nõukogu. Volinikud alluvad vahetult NSVL Riiklikule Plaanikomisjonile ja töötavad selle ülesandel sõltumatult vabariikide, kraide ning oblastite plaanikomisjonidest.

Vabariiklikud ja kohalikud plaanikomisjonid teostavad samuti ka asutiste ja ettevõtete poolt koostatud plaanide täitmise kontrolli.

Plaanidistsipliini rikkumine toob kaasa kas distsiplinaarvastutuse (ametikohalt kõrvaldamine, paigutamine madalamale

ametikohtale jne.) või kriminaalvastutuse (kohtu alla andmine omavolilise plaaniülesannete vähendamise, plaani mittetäitmise jne. eest).

Igasugune positiivne algatus, aktiivsuse avaldus või töö oskustlik korraldus tuleb arvestamisele ja laiendamisele teistele objektidele ühes autasustamisega.

§ 4. Töötava rahva osavõtt riigihaldusest.

Nõukogude riigis tõmmatakse miljonilised töötava rahva massid iseseisvale osavõtule riigi haldamisest.

Lenin õpetas, et kümmed ja kümmed miljonid töötajast tõusevad uuele demokraatialle, iseseisvale osavõtule riigi haldamisest.

Sotsialistlik demokraatlik kindlustab töötajate mitmesuguste massiorganisatsioonide tegutsemise võimaluse.

On arvukaid vorme töötajate masside kaasatõmbamiseks riigi haldamisele. Nad kontrollivad ja jälgivad haldusorganite tööd; töötades massiorganisatsioonides täidavad nad konkreetseid ülesandeid.

Kõige arvukamaks töötajate massiorganisatsiooniks on töörahva saadikute nõukogud. Nõukogude kaudu võtavad massid osa uue riigi ülesehitusest ja tema haldamisest. Nõukogude juurde luuakse komisjonid, komiteed. Nõukogud organiseerivad valijate koosolekuid riigihalduse üksikute organite töö arutlemiseks. Iga ametkond omab oma liinis massiorganisatsioone: kaastöökomisjonid Rahandusministeeriumi alal, kaastöögrupid Kommunaalministeeriumi alal, kontrollpostid Kaubandusministeeriumi alal jne.

Ülisuur tähtsus on vabatahtlikel ühinguil (Osoaviahim, kultuur-tehnilised ja teaduslikud ühingud jne.). Tegutsedes vastavate riigihaldusorganite juhtimisel võtavad nad osa riiklike küsimuste lahendamisest.

Rida riiklikke funktsioone täidavad ametiühingud (reguleerivad töötingimusi, teostavad töökaitset, käsutavad riikliku sotsiaalkindlustuse vahendeid).

NSVL riigihaldusorganid on kohustatud igati kaasa aitama töötajate massiorganisatsioonide arenemisele. See on fikseeritud Stalinliku Konstitutsiooni §-s 126, kus on öeldud, et NSV Liidu kodanikele on kindlustatud ühiskondlikesse organisatsioonidesse ühinemise õigus.

Kodanlikes riikides erineb töötajate massiorganisatsioonide õiguslik seisund põhimõtteliselt samalaadsete organisatsioonide seisundist NSV Liidus. Tavaliselt nende organisatsioonide huvid on vastuolus kapitalistlike maade valitsevate klasside huvidega. Seetõttu ongi töötajate ühiskondlikud organisatsioonid politsei järelevalve objektiks; politseiaparaat jälgib ühiskondlike organisatsioonide tegevust „riigikorra ja ühiskondliku julgeoleku kaitse“ huvides.

Kodanlikes riikides on järgmised vabatahtlike ühingute õigusliku režiimi süsteemid:

1) *Keelusüsteem*, mille olemus seisneb selles, et riik üldse keelab ühtede või teiste vabatahtlike organisatsioonide asutamise. Keelusüsteem esineb fašistlikes riikides.

2) *Loasüsteem*, mille olemus seisneb selles, et iga ühing võib tekkida üksnes siseministeriumi või selle kohapealse organi vastava loa põhjal.

3) *Teatamissüsteem*, mille kohaselt ühingu asutamist taotlejad peavad esitama avalduse siseministeriumi vastavale organile. Loasüsteemi puhul on nõutav eelnev luba, teatamissüsteemis aga nõutakse ühingu loomise teatamist siseministeriumis või selle organeis. Siseministerium või tema vastav organ teostab kontrolli vabatahtliku ühingu organiseerimise formaalse õigsuse üle.

4) *Registreerimissüsteem*, mille kohaselt ühing on kohustatud registreerima ainult ühingu tekkimise fakti. Loodud ühingut registreeriv organ ei kontrolli formaalselt ühingu asutamise seadusepärasust.

Loa-, teatamis- ja registreerimissüsteeme kohaldatakse kodanlik-demokraatlikes riikides.

Hoolimata olulistest erinevustest nende süsteemide vahel, vabab siseministerium või tema kohalik organ kõigil juhtumel ühiskondliku organisatsiooni tegevust, rakendades selleks otstarbeks politseilise järelevalve funktsiooni.

Kodanluse vabatahtlike ühingute ja tööliste ühingute järelevalve tulemused on erinevad. Poliitiline, sisuliselt politseiline järelevalve töötajate vabatahtlike ühingute üle kodanlikes mais lõpeb tavaliselt nende ühingute laialisaatmisega.

Vastupidiselt sellele on nõukogude riigiorganite ülesandeks kaasa aidata töötajate vabatahtlike organisatsioonide arenemisele ja tugevnemisele. Kuid seejuures ka nõukogude riigis teostatakse järelevalvet selle üle, et nende organisatsioonide tegevus täielikult vastaks nende põhikirjadele ja põhimõtetele.

NÕUKOGUDE RIIGIHALDUSE ORGANID ²⁹.

§ 1. Riigihaldusorganite asend riigiparaadi süsteemis.

Riigihaldusorganeiks nimetatakse selliseid asutisi, mis oma pädevuse piires, seaduste alusel ja nende täitmisel seadusega kooskõlas olevate haldusaktidega teostavad riigi nimel täitvaid ja korraldavaid funktsioone (arvestus, kontroll, ühiskondlike suhete organiseerimine, haldusaparaadi tegevuse juhtimine, plaanimine, finantseerimine, töötajate määramine ja vabastamine jne.).

NSV Liidus on riigihaldusorganite süsteem kujundatud järgmiselt: NSVL Ministrite Nõukogu — NSVL Valitsus, mis on kõrgeimaks riigivõimu täitev-korraldavaks organiks, liidu- ja autonoomsete vabariikide ministrite nõukogud — liidu- ja autonoomsete vabariikide valitsused; ministriumid koos nende kohalike organitega, kes juhivad üksikuid riigihalduse alasid; kohalike nõukogude täitevkomiteed koos kõigi nende juurde kuuluvate majanduslike, sotsiaal-kultuuriliste ja halduslik-poliitiliste asutistega.

Riigihaldusorganid teostavad ainult neid toiminguid, mis on seaduses otseselt ette nähtud või mis on vajalikud seaduse rakendamiseks. See ei tähenda aga sugugi, et riigihaldusorganid, funktsioneerides seaduse põhjal ja nende täitmiseks, ei tohi anda uusi käitumisreegleid kodanike, organisatsioonide ja asutiste (ametisikute) jaoks. Riigi haldamise protsessis annavad täitev-korraldavad organid käitumisreegleid, kuid piirides, mis nõukogude seaduse poolt on ette nähtud. Need reeglid peavad põhinema seadusel ja kindlustama seaduste täitmist.

Riigihaldusorganid alluvad võimuorganite kontrollile ja annavad neile aru (osakonnad, valitsused, täitevkomiteed — nõukogudele, ministriumid ja iseseisvad peavalitsused — ministrite nõukogule); peale selle on neile omistatud *võimufunktsioonid*. Teisiti

²⁹ NSVL Ülemnõukogu seadusega 15. märtsist 1946. a. kujundati NSVL Rahvakomissaride Nõukogu ja rahvakomissariaadid ning liidu- ja autonoomsete vabariikide rahvakomissaride nõukogud ja rahvakomissariaadid vastavalt ministrite nõukogudeks ja ministriumideks.

Need muudatused on käesoleva eestikeelse väljaande tekstis arvestatud. Muudatused aga riigihaldusorganite struktuuris (ministriumide ümbermoodustamised, uute ministriumide moodustamised jne.), mis aset leidnud pärast käesoleva teose venekeelse algupärandi trükist ilmumist (1945. a.), on näidatud vastavalt joonealustes märkustes. — Toim.

öeldes, pädevuse piires antavad riigihaldusorganite aktid on kohustuslikud. Teostades veenmise, arvestuse, kontrolli, organiseerimise, sunni jt. abinõusid, toimivad kõik riigihaldusorganid riigi nimel. Selles seisneb riigihaldusorgani peamine erinevus ühiskondlikust organisatsioonist.

Ilma vastava riigiorgani eri loata ei või ühiskondlik organisatsioon esineda riigi nimel (näit. ametiühingud töökaitse ja ohutustehnika jälgimisel jne.). Funktsioonidel, mida täidab ühiskondlik organisatsioon, pole võimu-funktsiooni iseloomu: ühiskondliku organisatsiooni aktid on kohustuslikud üksnes tema liikmeile.

Oma pädevuse piires toimib iga riigihaldusorgan *iseseisvalt*. Kõrgemalseisvad organid ei või ega tohi asendada alamalseisvaid organeid ega võtta endale nende funktsioonide täitmist. Kõrgemalseisvate organite ülesanne seisneb alamate organite juhtimises. Nende õiguste piires kinnitavad kõrgemalseisvad organid juhtimise korras alluvate organite akte, tühistavad või muudavad nende korraldusi. Ent see ei tähenda, et kõrgemalseisvad organid võtaksid endale alamalseisvate organite funktsioonide täitmise. Iga riigihaldusorgan täidab temale pandud kohustusi iseseisvalt, juhindudes kõrgemalseisvate organite juhistest.

Iga riigihaldusorgani õigused ja kohustused on täpselt kindlaks määratud kas NSVL Konstitutsioonis või vastavate kõrgemalseisvate organite põhimäärustega, põhikirjadega või eri määrustega.

Antud funktsioonide täitmine on riigiorganile kohustuslik ega sõltu tema juhataja isiklikust suvast.

Seega riigihaldusorganid: 1) tegutsevad seaduste alusel ja nende täitmiseks; 2) annavad aru võimuorganitele ja alluvad nende kontrollile; 3) lahendavad riiklikke ülesandeid ainult oma pädevuse piires, s. t. oma kohustuste ja õiguste piires; 4) täidavad neile antud ülesandeid iseseisvalt, juhindudes kõrgemalseisvate organite juhistest.

Suure Isamaasõja perioodil toimusid nõukogude riigiaparaadis olulised muutused: loodi uusi riigiorganeid; sõjaseisukorras olevaiks kuulutatud paikkondades anti sõjaväevõimudele uusi õigusi; oluliselt suurenes tsiviil- ja sõjaväevõimude pädevus.

Sõja esimesil päevil — 30. juunil 1941. aastal — „silmas pidades tekkinud erakorralist olukorda ja NSVL rahvaste kõigi jõudude kiire mobiliseerimise huvides vastulöögi andmiseks vaenlasele, kes reetlikult tungis kallale meie kodumaale“, moodustati NSVL Ülemnõukogu Presiidiumi, ÜK(b)P KK ja NSVL RKN ühisel otsusel Riiklik Kaitsekomitee seltsimees Staliniga eesotsas.

Riikliku Kaitsekomitee kätte koondus kogu võimutäius riigis. Kõik kodanikud ja kõik partei, nõukogude, Kommunistliku Noorsooihingu ja sõjalised organisatsioonid peavad vastuvaidlematult täitma Riikliku Kaitsekomitee otsuseid ja korraldusi.

Toimused olulised muudatused rahvakomissariaatides ja rahvakomissaride nõukogu juures olevais organeis. Loodi uusi rahvakomissariaate. Keskuses, NSVL Rahvakomissaride Nõukogu juures, loodi uusi organeid (Tööjõu Arvestuse ja Jaotuse Komisjon jt.). Analoogilised organid loodi liiduvabariikide rahvakomissaride nõukogude, oblastite (kraide), linnade ja rajoonide täitevkomiteede juures.

Rahvakomissariaadid moodustasid spetsiaalsed organid tegevarmee teenindamiseks: NSVL Side RK väliposti-osakonnad, NSVL Varumise RK volinikud, NSVL Riigipanga välikontorid. Evakuatsioonihaglad allutati NSVL Tervishoiu RK-le.

Sõjaseisukorras olevaiks kuulutatud paikkondades anti riigikaitset, avalikku korda ja riiklikku julgeolekut kindlustavate riigorganite funktsioonid rinnete, armeede ja sõjaringkondade sõjanõukogude kätte, neis kohtades aga, kus sõjanõukogud puudusid, väekoondiste ülemjuhatusel.

Sõjaväevõimudele on antud õigus panna kodanikele töökohustusi, korraldada sõjaväe majutamist, üle võtta transpordi- ning muud kaitseks vajalikke vahendeid, keelata sisse- ning väljasõite, välja saata administratiivkorras sotsiaalselt ohtlikuks tunnistatud isikuid, anda kogu elanikkonnale üldkohustuslikke määrusi, määrata nende määruste rikkumise eest administratiivkorras karistusi kas vabadusekaotuse näol kuni 6 kuud või rahatrahvi näol kuni 3000 rubla, anda korraldusi kohalikele võimuorganitele, riiklikele ja ühiskondlikele asutistele ja organisatsioonidele ning nõuda nende tingimusteta ja viivitamata täitmist.

Tunduvalt on laienenud sõjaväeliste organite pädevus tegevarmees. Nii näiteks võivad rinnete sõjanõukogud (üksikute armeede juures) sõjaväelaselt võtta kohtuliku karistatuse, kui ta on silma paistnud lahinguis saksa röövvalutajatega. Kohtuliku karistatuse kustutamine toimub NSVL Ülemnõukogu Presiidiumi nimel ühes selle järgneva kinnitusega. Rinnete ja armeede sõjanõukogudele on antud õigus anda sõjaväelisi auastmeid kuni majori auastmeni, viimane kaasa arvatud. Sõjaväeorganitel on õigus autasustada NSVL Ülemnõukogu Presiidiumi nimel ordenite ja medalitega sõdureid ja ohvitseri, kes on silma paistnud lahinguis saksa röövvalutajate vastu. Nii näiteks on rindejuhatajal õigus autasustada sõdureid ja komandöre (kuni polgukomandörini,

kaasa arvatud) Punase Lipu, Suvorovi III järgu, Aleksander Nevski, Isamaasõja I ja II järgu ja Punase Tähe ordeniga või medalitega „Vahvuse eest“ ja „Lahinguliste teenete eest“. Diviisi- ja brigaadikomandöridel on õigus autasustada isikuid nii rea- kui kaadrikoosseisust (roodukomandör kaasa arvatud) Punase Tähe ordeniga ning medalitega „Vahvuse eest“ ja „Lahinguliste teenete eest“.

Kohalikele sõjaväeasutistele on pandud NSVL kodanike kohustusliku sõjaväelise õppuse organiseerimise ülesanne.

On laienenud samuti ka tsiviilhaldusorganite pädevus. Oblastite (kraide) täitevkomiteedele ja autonoomsete vabariikide rahvakomissaride nõukogudele ning linnades linna täitevkomiteedele pandi vastutus kohaliku õhukaitse organiseerimise eest, eriti kohustusliku õhu- ja gaasikaitse ettevalmistuse läbiviimise alal.

Tööstuslike, transpordi-, põllumajanduslike ja kaubanduslike ettevõtete direktorid said õiguse sisse seada NSVL RKN loal kohustuslikud ületunnitööd kestusega ühest kuni kolme tunnini päevas.

Kohalikel võimuorganitel on õigus mobiliseerida töövõimelist linnaelanikkonda tööstustesse ja ehitustööle elanike asukoha järgi.

Liidu- ja autonoomsete vabariikide rahvakomissaride nõukogud, oblastite ning kraide täitevkomiteed võivad koosseisude kärpimisega ühenduses olevate vallandamiste puhul paigutada töölisi ja teenistujaid teistesse asutistesse, ettevõtetesse ja ehitustöödele sõltumatult nende ametkondlikust ja territoriaalsest kuuluvusest.

Oblastite (kraide) täitevkomiteed võivad töökohustuse korras määrata kogu töövõimelise külaelanikkonna põllukultuuride viljakoristustöödele, samuti võib kohustada ka linnaelanikke, niivõrd kui see pole vastuolus asutiste ja ettevõtete tööga.

Et kindlustada õigeaegset ja kiiret küsimuste lahendamist, mis on seotud rahvakomissariaatidel lasuvate ülesannete täitmisega sõjaaegseis oludes, selleks suurendati NSVL ja liiduvabariikide rahvakomissaride õigusi. Nii võivad nad iseseisvalt paigutada ja üle kanda rahvakomissariaatide materiaalseid ressursse, muuseas materjalide ja sisseseadete ülejääke, jaotades neid üksikute ettevõtete vahel vastavalt plaanitaimisele ja rahvakomissariaadi fondidele määratud materjalide saamisele. NSVL rahvakomissarid võivad lubada kõrvalikaldumisi kinnitatud projektidest ja eelarvetest ehitustööde alal, samuti võivad nad eksploateerimisele anda ehitatavaid ettevõtteid või nende üksikuid osi, ootamata NSVL Valitsuse määrust, jne.

§ 2. Nõukogude riigihaldusorganite liigid.

NSVL riigihaldusorganeid liigitatakse: a) moodustamise korra, b) haldamisviisi, c) tegevuse territoriaalse ulatuse, d) pädevuse, e) neile allutatud haldusala iseloomu ning f) finantseerimise allikate ja varade käsutamiseviiside järgi.

*Moodustamise korra järgi jagunevad riigihaldusorganid sää-
rasteks, mis on Konstitutsioonis ette nähtud, ja säärasteks, mis
pole Konstitutsioonis ette nähtud, vaid mis luuakse selleks õigus-
tatud organite otsuse alusel.*

NSVL Konstitutsioonis ja liidu- ning autonoomsete vabariikide konstitutsioonides loetletakse esimese rühma organeina: ministrite nõukogud, ministeeriumid, plaanikomisjonid, NSVL Ministrite Nõukogu juures olevad komiteed (Kunstikomitee, Kõrgemate Koolide Komitee³⁰), liiduvabariikide ministeeriumide juures asuvad valitsused (näiteks Kunstidevalitsus), kohalike nõukogude täitevkomiteed, kohalike nõukogude osakonnad ja valitsused.

Nende organite pädevus on üldjoontes määratletud Staliniliku Konstitutsiooniga. Ministrite nõukogude vastavates määrustes antakse nende pädevuse üksikasjalik määratlus.

Teise gruppi kuuluvad NSVL Ministrite Nõukogu poolt NSVL Konstitutsiooni § 68 p. „f“ alusel loodavad peavalitsused, komiteed, nõukogud ja komisjonid. Nimetatud paragrahv võimaldab NSVL Ministrite Nõukogule tarviduse korral luua erilisi komiteid ja peavalitsusi majandusliku, kultuurilise ja riigikaitse üles-ehitustöö aladel. Peale Konstitutsioonis loetletud organite on NSVL Ministrite Nõukogu juures veel näiteks järgmised organid: iseseisvad peavalitsused (Tsiiviil-õhulaevastiku, Põhja-merete, Sõjatööstuse Ehituse³¹, Ümberasustuse, Sulfiitpiiritus- ja Hüdro-
lüüstitööstuse, Metsakaitse ja Metsaistandike, Hüdro meteoroloogia, Geodeesia ja Kartograafia, Tööjõureservide³², Riiklike Reservide³³ jne.); komiteed (Radiofikatsiooni, Raadiosaadete, Standar-

³⁰ NSVL Ülemnõukogu Presiidiumi seadlusega 10. aprillist 1946. a. on Kõrgemate Koolide Komitee ümber moodustatud liiduvabariiklikuks NSVL Kõrgema Hariduse Ministeeriumiks. — Toim.

³¹ Sõjatööstuse Ehituse Peavalitsuse funktsioonid on üle antud NSVL Ülemnõukogu Presiidiumi seadlusega 19. jaanuarist 1946. a. moodustatud NSVL Sõja- ja Mereväeettevõtete Ehitamise Ministeeriumile. — Toim.

³² NSVL Ülemnõukogu Presiidiumi seadlusega 15. maist 1946. a. moodustati Tööjõureservide Peavalitsus ja Tööjõu Arvestamise ja Jaotamise Komitee ümber NSVL Tööjõureservide Ministeeriumiks. — Toim.

³³ NSVL Ülemnõukogu Presiidiumi seadlusega 4. maist 1946. a. loodi NSVL Materiaalsete Reservide Ministeerium ja NSVL Toiduainete Reservide Ministeerium. — Toim.

dide, Arhitektuuri, Mõõtude ja Mõõduriistade, Geoloogia³⁴, Kehakultuuri ja Spordi, Kinokomitee³⁵ jt.), Riiklik Arbitraaz ja NSVL Telegraafi Agentuur (Tass).

Samasugune õigus eriliste peavalitsuste ja komiteede loomiseks on vabariikide ministrite nõukogudel, kes tarbe korral võivad luua erilisi komiteesid ja peavalitsusi majandusliku ja kultuurilise üles-ehitustöö alal.

Selleks volitatud organite määruste põhjal loodavate asutiste hulka kuuluvad ka majanduslikud ja sotsiaal-kultuurilised asutised, mida loovad ministrite nõukogud, ministeeriumid või nende kohalikud organid, kohalikud nõukogud ja nende täitevkomiteed. Nende asutiste pädevuse määratleb neid ellukutsunud organ.

Haldamisviisi järgi jagunevad riigihaldusorganid *kollegiaal-seiks* ja *ainujuhitavaiks*. Esimeste hulka kuulub NSVL Ministrite Nõukogu, liidu- ja autonoomsete vabariikide ministrite nõukogud ja kohalike nõukogude täitevkomiteed. Kollegiaalseis organeis lahendatakse küsimusi kolleegiumi poolt, mille koosseisu kuulub esimees, esimehe asetäitja ja liikmed, peale nende on kohalike nõukogude täitevkomiteedes veel sekretär.

Teises rühmas, muuseas ka ministeeriumides, kus leidub kolleegiume, lahendab küsimusi antud organi juhataja ainuisikuliselt. Ministeeriumide kolleegiumid ei ole vastuolus ainujuhtimise põhimõttega: nende kohustuste hulka kuulub praktilise juhtimise, kaadrite valiku, täitmise kontrolli jt. küsimuste läbiarutamine. Kuid kolleegiumi otsus saab jõu alles ministri nõusolekul ja viiakse ellu tema käskkirja kaudu.

Sel teel tagavad ministeeriumide kolleegiumid küsimuste kollegiaalse arutlemise ja nende olemasolu ei ole vastuolus ministrite ainujuhtimise ja ainuvastutuse põhimõttega.

Tegevuse territoriaalse ulatuse järgi jagunevad riigihaldusorganid *kohalikeks* ja *keskorganeiks*. Kohalikud organid tegutsevad krai, oblasti, autonoomse oblasti, ringkonna, rajooni, linna, küla territooriumil (näit. oblasti rahandus-, rajooni rahvaharidus-, linna sotsiaalkindlustusosakond). Kohaliku organi (näit. rajooni tervishoiu-osakonna) tegutsemise territoriaalne ulatus langeb ühte haldusühiku (rajooni) territoriaalse ulatusega. Selliseid organeid nimetatakse *territoriaalseiks*. Kuid eriti majandus-

³⁴ 14. juunist 1946. a. on Geoloogia Komitee ümber moodustatud NSVL Geoloogia Ministeeriumiks. — Toim.

³⁵ 20. märtsist 1946. a. on Kinokomitee ümber moodustatud NSVL Kinematograafiaministeeriumiks. — Toim.

likus aparaadis on võimalikud *interterritoriaalsed* kohalikud organid, kelle tegevus ulatub tervele reale rajoonidele, ringkondadele või oblastitele. Näiteks teedeministeeriumi kohalikud organid (raudteevalitsused) tegutsevad mitme haldusterritoriaalse ühiku maa-alal.

Vastavalt tegevuse territoriaalsele ulatusele võib riigihalduse keskorganeid jaotada kahte rühma: a) *NSVL organid* (näiteks NSVL Raskemasinatööstuse Ministeerium, NSVL Põllutööstuse Ministeerium) ja b) *vabariiklikud organid* — kas liidu- või autonoomse vabariigi ulatuses (näiteks UNSV Kohaliku Tööstuse Ministeerium või Tatari ANSV Haridusministeerium).

Kohalikud organid alluvad keskorganeile, kes kontrollivad esimeste tegevust. Kohalikud organid on kohustatud täitma nende keskorganite käske ja korraldusi, kelle alluvusse nad kuuluvad.

Nõukogude riigis puudub keskuse ja kohalike huvide vastuolu. Keskorganid tegutsevad kohalike organite suhtes vastavalt nõukogude operatiivsete funktsioonide detsentralisatsiooni ning põhilistes küsimustes juhtimise ja plaanimise tsentralisatsiooni põhimõttele. Keskorganid ei asenda kohalikke organeid ega võta neilt iseseisvust neile määratud ülesannete täitmisel.

Kesk- ja kohalike riigihaldusorganite võimkond on nii öelda territoriaalselt piiratud: nad täidavad neile pandud funktsioone ja kasutavad neile antud õigusi ainuüksi oma tegevuse piirkonnas.

Pädevuse, s. t. tegevuse ja võimkonna ulatuse järgi liigitatakse riigihaldusorganeid *üld-* ja *eriorganideks*.

Riigihalduse üldorganid, kelle hulka kuuluvad NSV Liidu Ministrite Nõukogu, liidu- ja autonoomsete vabariikide ministrite nõukogud, kohalike nõukogude täitevkomiteed, moodustatakse kogu vastava territooriumi *poliitilise, sotsiaal-kultuurilise ja majandusliku* elu juhtimiseks. Nende tegevus ulatub riigihalduse kõigile aladele.

Riigihalduse eriorganid — ministeeriumid, ministrite nõukogude juures olevad peavalitsused ja komiteed, kohalike nõukogude täitevkomiteede osakonnad ja valitsused — luuakse vastavate riigihalduse alade (tööstuse, põllunduse, kaubanduse, rahanduse jne.) juhtimiseks, või siis teatavate funktsioonide täitmiseks, mis on ühised kogu riigiaparaadile (riikliku plaanimise alal — Riiklik Plaanikomisjon NSVL Ministrite Nõukogu juures ja riiklikud plaanikomisjonid liidu- ja autonoomsete vabariikide ministrite nõukogude juures; riigikontrolli alal — riigikontrolli ministeeriumid).

Riigihalduse eriorganid liigitatakse veel *neile alluvate riigihalduse eriharude iseloomu järgi*. Sellelt seisukohalt eristatakse: 1) haldusorganid NSVL kaitsevõime tugevdamise alal, poliitilise ja majandusliku iseseisvuse kaitse alal, kaitse alal väliste kallaletungide vastu, ühiskondliku korra ja julgeoleku tugevdamise alal; need organid moodustavad nn. haldus-poliitilise aparaadi; 2) majandushalduse aparaadi moodustavad organid, kelle hulka kuuluvad trustid, liidud, majanduslikud ministeeriumid, ettevõtete administratsioonid ja 3) haldusorganid sotsiaal-kultuurilise ehitustöö alal.

Lõpuks liigitatakse riigihalduse eriorganid *finantseerimise allikate ja varade kasutamiseviisi alusel*. Sellelt vaatekohalt jagunevad haldusorganid *eelarvelisteks ja isemajandavaiks*.

Eelarvelisteks loetakse neid asutisi, kes pole vahetult seotud tootlusega, materiaalsete väärtuste käibega või tasuliste teenete osutamisega. Ministeeriumid, nõukogude täitevkomiteed, nende osakonnad ja valitsused töötavad eelarve alusel. Eelarveliste riigiasutiste kulud ja tulud määratakse kõrgemalseisvate organite ja vastavate rahandusorganite poolt eelarve kinnitamise korras.

Eelarveliste riigiasutiste juhtidel on õigus teostada ainult neid tehinguid, mis on hädavajalised neile seatud ülesannete täitmiseks (ruumide remont, majanduslike- ja kantseleitarvete ost jne.).

Finantseerimise allika järgi riigiorganid jagunevad kohalike nõukogude eelarvel, vabariiklikul ja üleliidulisel eelarvel tegutsevaiks. Nii näiteks riigiasutised sotsiaal-kultuurilisel alal (haiglad, koolid ja nende haldusaparaat) on alati kohalikul eelarvel. Liiduvabariikide ministeeriumid ja liiduvabariikide ministrite nõukogude juures asuvad komiteed finantseeritakse vabariiklike eelarvete kaudu. Üleliidulisel eelarvel on NSVL ministeeriumid, NSV Liidu Ministrite Nõukogu juures asuvad komiteed ja iseseisvad peavalitsused.

Riigiorgani loomisel NSVL Valitsus ja teised selleks õigustatud organid määravad tavaliselt ka tema finantseerimise allika.

Teine olukord kehtib nende riigiorganite suhtes, mis töötavad majandusliku arvelduse, isemajandamise alusel. Siia kuuluvad majanduslikud haldusorganid: trustid, kombinaadid jne. Tavaliselt on majandusliku arvelduse (isemajandamise) alusele üle viidud sotsialistliku majanduse haldusorganid.

Isemajandamine seisneb organi varalises ja operatiivses iseseisvuses, tema majanduslikus huvitatuses ja vastutuses plaaniülesannete täitmise eest (kontroll rublaga).

Peale põhivahendite omavad isemajandavad organid oma käibevahendeid antud plaani piirides neile määratud ülesannete täitmiseks.

Mõned majandusorganid omavad varalist iseseisvust ka trusti kuulumata; teised majandusorganid omavad varasid, mis kuuluvad trusti varade hulka, kuivõrd nad on trusti koostisosad. Kuid nii ühel kui teisel juhtumil, nagu väljendab VNFSV TsK § 19 „riigiettevõtted ja nende ühendused, mis on üle viidud majanduslikule arveldusele ning mida ei finantseerita eelarvelises korras, tegutsevad käibes iseseisvate ning fiskusega mitteseotud juriidiliste isikutena. Nende võlgade eest vastutab ainult see vara, mis on nende vabas käsutuses, s. t. mis ei ole eraldatud käibest“. Siit järgneb, et riik ei vastuta majanduslikul arveldusel oleva (isemajandava) riigiorgani võlgade eest; niisama ka trust või ettevõtte ei kannata materiaalselt vastutust neid juhtivate riigiorganite võlgade eest.

Temale antud õiguste piires ja riikliku plaani alusel võib isemajandava organi juhataja sõlmida iseseisvalt lepinguid ja kokkuleppeid, vastutab aga viimaste mittetäitmisel temale alluva organi käibevahenditega. Rahuajal jäeti õigus vabalt kasutada üleplaani-
list kasumit 50% ulatuses, mis moodustas direktori fondi. Peale selle läks isemajandava organi juhataja käsutusse 4% plaanijärg-
sest kasumist elamute ehitamiseks, sotsiaal-kultuurilisteks tarveteks, ratsionaliseerimise edendamiseks jne.³⁶

Isemajandav organ on kohustatud täitma riigi plaaniülesanded, Ministrite Nõukogu määrused ja korraldused, vastavate ministeeriumide käskkirjad ja juhendid jne.

Kõrgemalseisvad organid, kellele alluvad isemajandavad organid, samuti ka Riigikontrolli Ministeerium, Riikliku Plaani- komisjoni organid, rahandus- ja krediidiorganid kontrollivad riigihalduse vastavate direktiivide ja aktide täitmist isemajandava organi poolt. Järelikult on isemajandamine ainult eriline majandushalduse meetod, mis tagab plaaniülesannete täitmist majandusliku organi poolt rangelt piiritletud varandusliku ja operatiivse iseseisvuse alusel, kinnitatud plaanide ja kõrgemalseisvate organite poolt kehtestatud majandamiseskirjade piirides.

Eriline koht isemajandavate organite süsteemis on tööstuslike ministeeriumide peavalitsustel. Tootlusfunktsioonide kõrval juhivad peavalitsused varustamist ja toodangu realiseerimist. Ühen-

³⁶ Suure Isamaasõja algul lõpetati kasumiosade ülekanndmine direktori fondi. — Toim.

duses sellega on neil õigus sõlmida realiseerimis- ja varustamis-
alasse puutuvaid lepinguid, omada omi käibevahendeid, kasutada
pangakrediiti realiseerimis- ja varustusfunktsioonide täitmiseks,
pidada pankades jooksvaid ning arveldusarveid. Neil peavalitsustel
on samuti õigus teha pankadele korraldusi alluvate ettevõtete ja
majandusorganite arveldusarvetelt summade mahakandmiseks,
kuid seda üksnes käibevahendite, kasumite ja amortisatsiooniks
eraldatud summade ümberjaotamise korras, ja ministri loal —
oma alluvate ettevõtete ja majandusorganite poolt hankijaile ja
pankadele tähtjaks tasumata jäetud võlgade katteks.

§ 3. Riigiasutiste loomise ja nende tegevuse lõpetamise kord.

Riigiasutiste loomine ja nende tegevuse lõpetamine toimub
lubamise korras. Riigieelarvelised asutised luuakse kas NSVL
Konstitutsiooni või liidu- ja autonoomsete vabariikide konstitut-
sioonide või siis selleks õigustatud organi erimääruse põhjal.
Konstitutsiooni põhjal luuakse Konstitutsiooni tekstis loetletud
riigihaldusorganid (ministeeriumid, komiteed ja komisjonid, koha-
like nõukogude täitvad ja korraldavad organid). NSVL Ülem-
nõukogu Presiidiumi seadluse põhjal luuakse riigihaldusorganeid
kas ühenduses ministeeriumide ümberkorraldamise või uute minis-
teeriumide loomisega, või siis ühenduses uue territoriaalse haldus-
ühiku loomisega (oblastid, kraid, rajoonid, ringkonnad, linnad).
NSVL, liidu- ja autonoomsete vabariikide ministrite nõukogud
lubavad üleliiduliste või liiduvabariiklike erialaste haldusorganite
ja real juhtumel ka kohaliku tähtsusega organite loomist. Koha-
liku tähtsusega riigieelarvelised asutised, mille loomine pole kons-
titutsioonides või kõrgemalseisvate organite aktides ette nähtud,
võidakse luua kohalike riigivõimuorganite otsusel.

Samasugune kord kehtib ka nende organite tegevuse lõpeta-
mise või struktuuri muutmise suhtes.

Majandusliku arvelduse alusel tegutsevad riigihaldusorganid
võivad tekkida samuti ainult loa korras. Majandusorganite ühen-
damine, nende liitmine, lahutamine ja likvideerimine, samuti kui
üksikute ettevõtete eraldamine nende organite koosseisust üle-
liidulise alluvusega organisatsioonide suhtes on lubatav ainult
NSVL Ministrite Nõukogu loal. Vabariikliku alluvusega organi-
satsioonide puhul annab loa liidu- või autonoomse vabariigi
ministrite nõukogu. Kohaliku tähtsusega organisatsioonide suhtes
lahendatakse küsimus vastavate kohalike täitevkomiteede poolt.

Loasüsteem kehtib ka filiaalide (osakonnad, kontorid, agentuurid), volinike ja teiste majandusorganite esinduste suhtes. Luba annab vastav üleliiduline, vabariiklik või kohalik halduse üld- või eriorgan.

Üleliidulise tähtsusega organ võib avada filiaali või esinduse vastava NSVL ministeeriumi loal. Liiduvabariigi liiduvabariiklikule ministeeriumile allutatud majandusorgan peab vastavalt NSVL ministrilt loa hankima filiaali või esinduse avamiseks mõne teise liiduvabariigi territooriumil. Vabariikliku või kohaliku tähtsusega organ võib sama liiduvabariigi territooriumil filiaali või esindust avada antud liiduvabariigi ministrite nõukogu loal. Vabariikliku ministeeriumi filiaali või esinduse avamiseks teise liiduvabariigi territooriumil on nõutav vabariigi ministrite nõukogu eelnev kokkulepe teise vabariigi ministrite nõukoguga, kelle territooriumil filiaal või esindus avatakse.

Tarviduse korral lubavad õigustatud organid ja ametiisikud filiaali või esinduse avamist koosseisude kontingendi piires (vt. selle peatüki § 4), mis antud majandusorganisatsioonile on kindlaks määratud. Kohalikud rahandusorganid registreerivad filiaale ning esindusi viimaste poolt esitatava vastava organi käskkirja ja koosseisude kinnitatud nimistu ära kirjade esitamisel (vt. selle peatüki § 4).

Erinevalt eelarvelistest asutistest kuuluvad majandusorganisatsioonid kohustuslikule registreerimisele Statistika Keskvalitsuse ja Rahandusministeeriumi organeis. Arvestusorganite juures registreeritakse kõik tööstusettevõtted (riiklikud, kooperatiivsed ja ühiskondlikud organisatsioonid), niihästi juba olemasolevad kui ka uuesti loodavad. Kümnepäevase tähtaja jooksul registreeritakse samades organites kõik muudatused, mis on ühenduses ettevõtte üleminekuga ühelt ametkonnalt teisele.

Rahandusorganeis registreeritakse samuti riiklikud ettevõtted ja nende liidud, filiaalid ja esindused. Registreerimise eesmärgiks on „NSVL territooriumil operatiiv-majanduslikul alal tegutsevate ettevõtete ja organisatsioonide arvestamine“ (LSKK 1931, nr. 8, art. 99).

Majandusorganisatsioonid, kelle põhikirjad kinnitatakse NSVL keskorganeis, registreeritakse NSVL Rahandusministeeriumis. Liiduvabariikide rahandusministeeriumes registreeritakse need organisatsioonid, kelle põhikirjad kinnitatakse vabariiklikes organeis. Majandusorganisatsioonide ettevõtted, filiaalid ja esindused registreeritakse kohalikes rahandusorganeis. Riiklik registreeri-

mine omab suurt tähtsust, sest „juriidiliste isikute³⁷ õigusvõime tekib nende registreerimise momendist, kui eriseadused ei näe ette teist korda“, nagu NSVL RKN 9. veebruari 1931. aasta vastavast määrusest nähtub (LSKK 1931, nr. 8, art. 99).

Riiklike registreerimiseeskirjade täitmist majandusorganisatsioonide filiaalide ja esinduste poolt tagatakse järgmiste abinõudega:

a) Riigipangal ja tema organeil pole õigust avada jooksvaid arveid, välja anda ükskõik milliseid rahalisi vahendeid ega teostada krediidi- või arveldusoperatsioone nende filiaalidega või esindustega, kes pole esitanud rahandusorgani registreermiskaardi ärakirja;

b) riiklikel ja kooperatiivseil organisatsioonidel on keelatud sõlmida igasuguseid lepinguid ja tehinguid kehtivas korras vormistamata filiaalidega ja esindustega.

Erinevalt riigieelarveliste asutiste likvideerimisest toimub majandusorganisatsioonide likvideerimine eri korras. Riigieelarvelised asutised likvideeritakse vahetult kõrgemalseisva organi poolt. Majandusorganisatsiooni likvideerimiseks luuakse eriline *likvideerimiskomisjon*, keda juhib ja kelle üle teostab järelevalvet kõrgemalseisva organi rahandusosakond. Vastavate organite käskkirjad ja korraldused majandusorganisatsiooni likvideerimise ja likvideerimiskomisjoni moodustamise kohta kuuluvad eelnevale kooskõlastamisele rahandusorganitega likvideerimise tähtaja ja rahandusorgani esinduse suhtes likvideerimiskomisjonis.

Ametkonnal, kellele allub likvideeritav majandusorganisatsioon, on kategooriliselt keelatud likvideerimiskomisjonilt väärtusi üle võtta, välja arvatud need, mis lähevad tema tunnustatud võlapretensioonide katteks. Likvideeritava majandusorganisatsiooni varad, mis järele jäävad pärast seaduslike võlapretensioonide rahuldamist, kuuluvad viivitamatult üleandmisele vastavasse eelarvesse.

Nende eeskirjade teostamise kontrolli ja pidevat järelevalvet teostavad ministriumid ja nendega võrrutatud asutised. Rahandusorganid teostavad kontrolli likvideerimiskomisjonide tegevuse üle üldjärelevalve korras.

³⁷ VNFSV TsK § 13: „Juriidilisteks isikuteks loetakse isikute koondisi, ametiasutisi ja organisatsioone, kes seesugustena võivad omandada varalisi õigusi, võtta endale kohustusi, hageda ja kosta kohtus.“

§ 4. Riigiasutiste struktuur ja koosseisud.

1. *Riigiorgani õigel struktuuril* on suur tähtsus konkreetse, operatiivse ja diferentseeritud juhtimise organiseerimisel. Eristatakse kaht aparadi struktuuri süsteemi: *funktsionaalne ja tootlus-territoriaalne või tootlusalane süsteem.*

ÜK(b)P XVII kongress mõistis hukka funktsionaalse riigiaparaadi struktuuri ja pani ette siirduda tootlusalasele või tootlus-territoriaalsele süsteemile.

Milles seisneb funktsionaalse süsteemi olemus ja miks ei osutu see otstarbekohaseks?

Sellele süsteemile rajatud aparadis: 1) kõik ühelaadilised haldusfunktsioonid lülitatakse kindlaisesse struktuuri alaosadesse nõnda, et üheski struktuuri osas ei korduks samad funktsioonid; 2) seetõttu killuneb perifeeria juhtimine terveks reaks elementideks (arvestus, kontroll, plaanimine, organiseerimine, juhtimine, varustamine jne.) ja need elemendid jagunevad iseseisvate struktuuriliste alajaotuste vahel; 3) tagajärjeks on see, et perifeeriat juhib iga iseseisev struktuuriline alajaotus, kelle kompetentsi kuulub teatav funktsioon. Selle tagajärjeks on ühe kindla struktuurilise alajaotuse puudumine, kes vastutaks perifeeria organite töö eest tervikuna, samuti individuaalse vastutuse kadumine, kunstlik aeglustamine või isegi viivitamine küsimuste lahendamisel. Ühenduses sellega keskorgani struktuuriline alajaotus, tegutsedes kogu riigi territooriumil, pole võimeline hõlmama temale alluvat majandus- või haldusharu tervikuna.

Kõik see oli ilmses vastuolus konkreetse, operatiivse ja diferentseeritud juhtimise tugevdamise ülesannetega ja seepärast osutus riigiaparaadi struktuuri funktsionaalne süsteem täiesti kõlbmatuks.

ÜK(b)P XVII kongress tunnistas ainuõigeks tootlusalase või tootlus-territoriaalse süsteemi, mille juures iga iseseisev struktuuriline alajaotus (peavalitsus, valitsus, osakond) juhib kindlat majandus- või haldusharu tervikuna ja vastutab alluvate objektide seisukorra eest tervikuna. Perifeersete organite poolt ülestõstetud küsimused lahendatakse antud tootlusalase või tootlus-territoriaalse struktuuri allühiku poolt. Selle süsteemi juures säilinud funktsionaalsetel aparadi osadel (arvestuse, plaanimise jne. grupid ja valitsused) pole õigust iseseisvaks pöördumiseks perifeersete organite poole. Viimased tegutsevad tootlusalaste valitsuste (osakondade) vahendusel, millega kindlustatakse alamal-iseisvate organite juhtimise ühtsus.

2. *Koosseisud, palgafondid ja palgamäärad.* NSVL Valitsus on kehtestanud kindla korra koosseisude, palgafondide ja palgamäärade suhtes. See kord tagab haldus-majanduslike kulude järjekindlat alanemist. Kokkuhoiu-režiim haldusalal on lahutamatu seotud võitlusega ressursside kogumise ja nende otstarbeka kasutamise eest. Koosseisude küsimuse reguleerimiseks ja pideva kontrolli teostamiseks kindlaksmääratud koosseisudest kinnipidamise üle kõigi asutiste, majandusorganite, ettevõtete ja organisatsioonide poolt on NSVL Ministrite Nõukogu juures loodud Koosseisude Komisjon, kes kinnitab koosseisude nimekirjad, kontingendid ja tüüpkoosseisud.

Koosseisude nimekirjaks nimetatakse ametikohtade loetelu, mis määratakse kindlaks riigihalduse teatava organi jaoks. Koosseisude Komisjon NSVL Ministrite Nõukogu juures määrab kindlaks koosseisude nimekirjad üksnes keskhaldusaparaadi jaoks: ministriumidele ja teistele NSVL keskasutistele, samuti ka üleliiduliste kooperatiivsete ja ühiskondlike organisatsioonide keskustele.

Antud ametkonna haldusaparaadi töötajate üldarvu nimetatakse *koosseisude kontingendiks*. NSVL Ministrite Nõukogu juures asuv Koosseisude Komisjon kinnitab teenistujate koosseisude kontingendid majandusorganite, ettevõtete ja sotsiaal-kultuuriliste asutiste haldusorganite jaoks, samuti kui liidulise alluvusega kohalikele organitele (inspektsioonid, volinikud jne.) iga NSV Liidu ametkonna järgi tervikuna ja liiduvabariiklike ministriumide vabariiklikele ja kohalikele organeile.

Koosseisude Komisjon kinnitab ka sovhooside, MTJ-de, pangafiliaalide ja teiste organisatsioonide haldusaparaatide *tüüpkoosseisud*.

Kinnitatud koosseisukontingentide piirides kinnitab NSVL minister või keskasutise juhataja koosseisude nimekirja igale temale alluvale liidulise alluvusega kohalikule organile või vahetult ministriumile või keskasutisele alluvale sotsiaal-kultuurilisele asutisele, trustile ja ettevõttele. Trusti või liitu kuuluvate ettevõtete haldusorganite koosseisude kontingendid kinnitatakse iga trusti ja liidu kohta eraldi. Koosseisukontingendi piires määrab viimaste juhataja iga temale alluva ettevõtte koosseisude nimekirja üksikult kindlaks.

Vastavalt sellele on kehtestatud liiduvabariikide liiduvabariiklike ministriumide ja valitsuste ning mainitud ametkondade kohalike organite koosseisude nimekirjade ja kontingentide kinni-

tamise kord. Otseselt sel alal töötavad liiduvabariikide rahandusministeeriumide juures olevad koosseisude komisjonid.

Rajooni eelarvete järgi finantseeritavate asutiste koosseisud kinnitavad kraide (oblastite) täitevkomiteed, maa-asulate eelarvetest finantseeritavate asutiste koosseisud kinnitavad aga rajooni täitevkomiteed.

Koosseisude nimekirjades on iga vastava ametikoha jaoks ette nähtud kindel palgamäär.

Eriti hinnatavate spetsialistide ja praktikute jaoks, keda on edutatud juhtivale tööle ning kes paistavad silma algatusvõime või asjatundlikkuse poolest, võidakse määrata *personaalsed palgamäärad*. Personaalse palgamäära järgi maksetakse töötasu ainult sellele isikule, kellele palgamäär on kinnitatud, ja ainult niikaua, kui see isik täidab antud ametikohustusi. Personaalsete palgamäärade määramise õigus kuulub NSV Liidu ministritele liidulise alluvusega asutistes, ettevõtetes ja organisatsioonides ja liiduvabariikide ministrite nõukogule vabariikliku ja kohaliku alluvusega asutistes, ettevõtetes ja organisatsioonides. NSVL Ministrite Nõukogu määrab kindlaks igale ministeeriumile, keskvalitsusele ja igale liiduvabariigile isikute arvu, kellele võib määrata personaalset palgamäära.

Haldusaparaadi *palgafond* määratakse vastavalt koosseisude nimekirjadele ja palgamääradele. NSVL kõigi ministeeriumide ja teiste ametkondade palgafondi limiidid kinnitab NSVL Ministrite Nõukogu. Kindlad palgafondid iga üleliidulise asutise ja ettevõtte järgi määrab vastav ministeerium. Liiduvabariikides vabariikliku ja kohaliku majanduse alal määratakse need fondid liiduvabariikide ministrite nõukogude poolt. Kraide ja oblastite täitevkomiteed määravad neile alluvate asutiste kindlad palgafondid vabariikide ministrite nõukogude poolt kinnitatud limiitide piires.

Koosseisudealase distsipliini rikkumist, samuti nagu palgafondide ja palgamäärade ületamist jälitatakse kriminaalkorras.

Ülalesitatud eeskirjade täitmist tagatakse: rahandusorganite kontrolliga asutiste poolt koosseisude ja palgamäärade õige rakendamise üle, krediitide sulgemisega asutistele ja ettevõtetele, kes ei pea kinni neile määratud palgafondidest ja palgamääradest, koosseisude, palgafondide ja teenistujate palgamäärade kohustusliku registreerimisega rahandusorganeis.

Pank annab vahendeid asutiste töötajale palgamaksmiseks ainult koosseisude registreerimiskaartide esitamisel, millel leidub rahandusorgani vastav mäрге. Registreerimisel kontrollivad

rahandusorganid koosseisude ja palgamäärade vastavust kinnitatud koosseisude nimekirjadele ning palgamääradele.

Asutistes, kus rahuajal saavutati kokkukohid neile kindlaksmääratud koosseisude vähendamiseks, oli juhatajal õigus teenistujate premeerimiseks jätta oma käsutusse 50% säästust eelmise kvartali kohta kinnitatud eelarve järgi.

Palgafondide range reguleerimise, kindlate koosseisude ja palgamäärade kehtestamise ning alatise järelevalve tõttu distsipliini üle sel alal alaneb haldus-majanduslike kulutuste, mille peamise osa moodustab palgafond, erikaal süstemaatiliselt. See nähtub allesitatud andmeist (vt. tab. 1).

Tabel 1.

Aastad			
1924/25	1928/29	1933	1939
Protsentides NSVL aastaearvest			
12,2	6,5	4,5	4,1

Haldus-majanduslike kulude erikaalu alanemine NSV Liidus kinnitab piltlikult Marxi geniaalset ettenägelikkust, kes kinnitas, et sotsialistlikus ühiskonnas üldiste, tootlusse mittekuuluvate halduskulude osatähtsus „kahaneb otsekohe väga tunduvalt võrreldes sellega, mis tal on kaasaegses ühiskonnas ja väheneb üha enam vastavalt uue ühiskonna arenemisele“³⁸.

IV peatükk.

NÕUKOGUDE RIIGITEENISTUS.

§ 1. Nõukogude riigiaparaadi kaadrite osatähtsus.

Kaadrite ettevalmistamine, ümberõpetamine, valik, arvestamine ja paigutamine on alati olnud nõukogude riigiaparaadi tugevdamise keskseks küsimuseks. Selle tähtsuse on nad säilitanud kuni käesoleva ajani.

Erilise teravusega tõusetus nõukogude aparadi kaadrite probleem pärast kahjurlike organisatsioonide paljastamist (Šahti protsess jt.). ÜK(b)P KK 1928. a. juulikuu pleenum ja ÜK(b)P KK

³⁸ Marx ja Engels, Teosed, XV k., lk. 273.

1929. a. novembrikuu pleenum arutasid eriti kaadrite probleemi. ÜK(b)P KK novembrikuu pleenumi resolutsioonis öeldakse: „Sotsialistliku ülesehitustöö tohutu hoog, viisaastakuplaani teostamine, mis on partei loosungi „järele ja mööda jõuda“ eesrindlikest kapitalistlikest riikidest praktiliseks väljenduseks, samuti kui klassivõitluse teravnemine riigis — kõik see asetab täies ulatuses ja teravuses partei ette kaadrite probleemi rekonstruktiivsel perioodil.“

Sel ajal oli kaadrite probleem eriti terav majandusliku aparaadi osas. Kuid varsti muutus kaadrite ettevalmistamise küsimus mitte vähem teravaks ka aparaadi teiste osade suhtes. „Kui KK juuli- ja novembrikuu pleenum asetas kaadrite küsimuse majanduse jaoks, siis nüüd tuleb meil kaadrite küsimus seada ka nõukogude asutiste suhtes, samuti kooperatsiooni ja ametiühingute jne. suhtes“³⁹, ütles sm. L. M. Kaganovitš ÜK(b)P XVI kongressil 1930. aastal.

Kõrgemate õppeasutiste võrgu laiendamine, nende õpilaste kontingentide suurendamine, kõrgemate õppeasutiste üleandmine Hariduse RK-lt vastavate rahvakomissariaatide alluvusse nende rahvakomissariaatide vastutuse tõstmiseks kaadrite ettevalmistuse alal, — kõik need abinõud andsid lühikese ajaga positiivseid tulemusi.

Suur tähtsus aparaadi kaadrite parendamiseks oli aparaadi puhastamisel bürokraatlikest ning klassivaenulikest elementidest, tootlusalalt tööliste ja insener-tehniliste jõudude viimisel vastutavaile kohtadele riigiaparaati ja lõpuks kõvendatud töölistkontrollil riigiasutiste töö üle.

1938. aastaks oli põhiliselt lahendatud Lenini ja Stalini poolt seatud ülesanne — luua omad, uue ühiskonna ülesehitustööle usuvad kaadrid.

Perioodi ÜK(b)P XVII ja XVIII kongressi vahel nimetas seltsimees Stalin kultuurirevolutsiooni perioodiks. Selle perioodi aastail (1934—1938) loodi tähelepanuväärsed nõukogude intelligentsi kaadrid. ÜK(b)P XVIII kongressil teatas sm. Molotov, et ainuüksi kõrgema ja keskmise koosseisu juhtivate kaadrite arv meie maal ulatus sel ajal 1750 tuhandeni. Kaadrite koosseisus toimusid olulised kvalitatiivsed muudatused üldse, eriti aga nõukogude ja majanduse alal juhtivate töötajate hulgas.

„Nii poliitilises kui ka ametialalises mõttes pankroteerunud kaadrite asendamisega ja uute inimeste edutamiseega juhtivaile

³⁹ ÜK(b)P XVI kongressi stenograafiline aruanne, 1930, lk. 79.

kohtadele on meie partei teinud suure töö, ta on ennast tugevdanud. On toimunud nii riikliku kui majandusliku aparadi tervenemine“⁴⁰.

Sotsialismi ülesehitamise lõpuleviimise ja sotsialismilt kommunismile järk-järgulise ülemineku perioodi astumine on tugevdanud kaadrite ettevalmistamise, kasvatamise ja paigutamise tähtsust. Kiire edasiliikumine teel kommunismile nõuab isikliku vastutuse suurendamist. Juhtimise ülesanded komplitseeruvad. Tuleb kõrvaldada bürokraatlikud moonutamised riigiaparadist. Kõik need asjaolud tõstatavad kaadrite probleemi esikohale.

Seltsimees Stalini ettekannetes ÜK(b)P KK veebruari-märtsi pleenumil 1937. a. ja ÜK(b)P XVIII kongressil, samuti ÜK(b)P XVIII kongressi otsustes näidatakse järgmised kaadrite probleemi lahendamise teed: 1) kaadrite valiku tsentraliseerimine; kaadrite hoolitsev kasvatamine, töötajate vooruste ja puuduste põhjalik tundmaõppimine; noorte töötajate julge edutamine; kaadrite valiku ja paigutamise kooskõlastamine partei poliitilise liini nõuetega; 2) nõukogude kaadrite kommunistlik kasvatus; väikekodanlike harjumuste likvideerimine teenistujate seas; töödistsipliini kõvendamine asutistes; kaadri kõigi võimete mobiliseerimine võitluseks kommunismi eest; meie kaadrite teoreetilise taseme ja poliitilise karastatuse tõstmine.

Otsustav tähtsus võitluses kaadrite tugevdamise eest on bolševistlikul kasvatusel. Kasvatada kaadreid bolševistlikult tähendab kasvatada neid marksismi-leninismi teooria lakkamatu omandamise vaimus. Et teadlikult ja edukalt täita oma tööd, peab riiklik töötaja mõistma riigi poliitikat. Töötajad, kes ei tunne huvi meie edasiliikumise perspektiivide vastu, muutuvad seltsimees Stalini sõnade järgi paratamatult „perspektiivita tegelinskiteks, kes täidavad pimesi ja mehhaaniliselt ülaltpoolt antud korraldusi“⁴¹.

Nõukogude spetsialist peab olema mitte ainult teatava teadusharu eriteadlane, „... ta peab olema ühtlasi poliitik ja ühiskonnategelane, kes on elavalt huvitatud oma maa saatusest, kes on tuttav ühiskonna arenemise seadustega, oskab neid seadusi kasutada ja püüab olla aktiivne osavõtja maa poliitilises juhtimises“⁴².

⁴⁰ Andrejev, Kõne ÜK(b)P XVIII kongressil, 1939, lk. 9.

⁴¹ Stalin, Leninismi küsimusi, lk. 525.

⁴² Sealsamas, lk. 526.

§ 2. Nõukogude riigiteenistuse põhiprintsiibid.

Riigiteenistujaks nimetatakse isikut, kes valimise või nimetamise teel on määratud alatisele või ajutisele ametikohale riigiorganisis. Riigiteenistujaile omistatakse teatavad õigused. Nende õiguste ulatus on erinev sõltuvalt ametikoha iseloomust, kusjuures riigiteenistujale antakse need õigused ainult temale pandud kohustuste täitmiseks. Kui riigiteenistuja kasutab temale ametikohustuste alal antud õigusi mitte kohustuste täitmiseks, siis rikub ta nõukogude seadust.

Riigiteenistuse küsimused (ametisse astumise kord ja tingimused, vallandamise kord ja tingimused jne.) reguleeritakse nii töö- kui ka eriseadusandlusega.

Meie tööseadusandlus kehtib nii tööliste kui ka riigiteenistujate kohta. Nõukogude riigiteenistujad, niisama kui töölisedki, teostavad ühiskondlikult kasulikke funktsioone mitmesugustel riigielu aladel. Seega ei erine nad põhimõtteliselt millegagi tööta-jaist ettevõttest.

NSVL Ülemnõukogu Presiidiumi seadlusega 26. juunist 1940. a. on nii töölistele kui ka teenistujaile kindlaks määratud ühesugune tööpäeva pikkus. Töolistel ja teenistujatel on keelatud omavoliline lahkumine ettevõttest ja asutistest, niisama ka omavoliline üleminek ühest asutisest või ettevõttest teise. On ette nähtud ühesugused tingimused, mille põhjal ettevõtte direktor või asutise juhataja on õigustatud või kohustatud lubama töölisel või teenistujal lahkuda ettevõttest või asutisest (vanuse- või invaliidsuse pensioni saanud isikute töölt lahkumine, töölise või teenistuja astumine kõrgemasse või keskmisse eriõppeasutisse). Omavoliliselt töölt lahkunud või ilma mõjuvate põhjusteta puudunud tööliste ja teenistujate kohta on kehtestatud ühesugune kriminaalvastutus.

Kuid ülalöeldust ei järgne, et hoopiski ei tarvitse olla eri akte, mis sätiksid riigiteenistuse eriküsimusi. Riigiteenistuse iseärasus seisneb selles, et oma õiguste piires teostab iga riigiteenistuja riiklike funktsioone ja tegutseb riigi nimel.

Riigiteenistujate suhtes on olemas hulk eri akte: „Ajutised eeskirjad teenistuse kohta riigiasutistes ja -ettevõtetes“ 21. detsembrist 1922. a.; „Riigiasutiste ja -ettevõtete teenistujate vastutusest kahjurlike aktide eest“ 14. märtsist 1933. a. Eraldi tuleb mainida NSVL KTK ja RKN määrust „NSVL ja liiduvabariikide distsiplinaarseadusandluse alustest“ 13. oktoobrist 1929. a. ja määrustikke

tööliste ja teenistujate distsipliini kohta transpordialal, sideorganis jne.

Suur tähtsus on NSVL Ülemnõukogu Presiidiumi seadlusel prokuratuuri, uurimisorganite ja välisministeeriumi teenistujate ametijärkude ning raudteetranspordi teenistujate suhtes auastmete kehtestamisel.

Ametijärkude ja auastmete, samuti kui vormirõivaste tarvitusele võtmisel nimetatud riigiteenistujate kategooriate suhtes on eesmärgiks nende teenistusliku distsipliini ja teenistusliku autoriteedi edasine tõstmine.

Ametijärk või auaste väljendab teenistuja erilist kvalifikatsiooni, tema tööstaaži, teeneid ja tema kui teatava ametkonna töötaja autoriteeti.

Ametijärkude ja auastmete kehtestamine ei tähenda sugugi ametnikkonna kui endasse sulgunud ja rahvast eraldunud kasti taastamist NSV Liidus. Nende riigiteenistujate kategooriate õiguslik seisund ei erine põhimõtteliselt teiste riigiaparaadi teenistujate seisundist. Riigiteenistuse iseärasused nõuavad seaduses täpselt sätitud riigiteenistuse korda ja töötaja erikvalifikatsiooni väljendava auastme või ametijärgu vastavust tema ametikohale.

Nõukogude (üld- ja eri-) seadusandlus määrab järgmised riigiteenistuse põhiprintsiibid: kitsenduste puudumine naiste suhtes; lubamatus vallandada või keelduda tööle võtmast sääraстал motiividel nagu sotsiaalne päritolu, eelkaristus, vanemate või sugulaste kohtulik süüdimõistmine, niivõrd kui see pole eriseadustes ette nähtud. Ses suhtes on olemas ainult üks kitsendus: riigiteenistuses ei või seista isikud, kellelt on võetud valimisõigus, kes kannavad vabadusekaotuslikku karistust, ja isikud, kellele kohus on keelanud teenida teataval ametikohal.

Nõukogude seadusandlus keelab samas riigiasutises üheskoos töötamise neile isikuile, keda ühendavad lähedased sugulus- või hõimlussidemed juhtumil, kui nende koostöötamisel on alluvuse või kontrollimise vahekord ühe või teise suhtes. See eeskiri ei kehti isikute suhtes, kes valimise teel on määratud alluvale või kontrollitavale ametikohale, ja samuti ka mõnede sotsiaalkultuurilise aparraadi teenistujate kategooria (pedagoogid, arstid jne.) suhtes.

Riigiteenistujal ei ole õigust olla isiku, asutise või ettevõtte volinikuks asjades, mis puudutavad organit, kelle teenistuses ta seisab. 20. aprillil 1934. a. andis NSVL RKN määruse, millega keelatakse nõukogude, majanduslikel ja teistel organisatsioonidel anda, raudteetranspordi teenistujatel aga vastu võtta mingisugu-

seid preemiaid neilt organisatsioonidelt. Seda liiki preemiad loetakse altkäemaksuks ja süüdlased langevad karistuse alla kriminaalkoodeksi vastavate §-de järgi.

Nõukogude riigis järgitakse rangelt põhimõtet, mis keelab riigiasutistes töötajail esineda teise organi või üksikute kodanike huvide esindajana.

Lõpuks on riigiteenistujal õigus kohakaasluse korras teises asutises teenida ainult kummagi asjaosalise asutise juhataja kirjalikul loal. Asutise juhatajal on õigus lubada või keelata kohakaasluse korras teistes asutistes töötamist. Mõnedel riigiteenistujate kategooriaal, nagu näiteks rahandusala, kohtuala, siseministeeriumi, miilitsa- ja prokuratuuriorganite töötajail on üldse keelatud kohakaasluse alusel töötamine teistes ametkondades. Juhataja loal on nende organite töötajail kohakaasluse korras õigus töötada ainult samas ametkonnas.

Üksikutes ametkondades, kus on kehtivad distsiplinaarmäärustikud, on ette nähtud täiendavad tingimused. Näiteks peab transpordialale teenistusse astuja omama tehnilisi eriteadmisi ja tema tervislik seisukord peab võimaldama antud ülesannete täitmist. Samasugused nõuded esitatakse ka veetranspordi- ja sideala haldusorganitesse teenistusse astujaile. Rahvahariduse alal nõutakse keskkooli direktorilt pedagoogilist haridust, kolmeaastast pedagoogilise töö staaži ja haridusorgani vastava atestatsiooni-komisjoni seisukohta.

Nii on mõnedes ametkondades peale üldiste, kõigile riigiteenistujaile esitatavate nõuete veel täiendavaid nõudeid, mis on kohustuslikud üksnes antud ametkonna ulatuses.

§ 3. Nõukogude riigiteenistujate õiguslik seisund.

Nõukogude riigiteenistujate õiguslik seisund erineb printsipiaalselt kaasaegsete kodanlike maade ja revolutsioonieelse Venemaa ametnikkonna seisundist.

Ametnikkonnale privileegide (eesõiguste) andmisega ja tema korrupsiooniga (äraostetavusega), ametnikele kõrgete palkade määramisega tõstab kodanlus neid üldisest rahvastiku massist välja selleks, et nende näol omada „korra“ kaitsjaid valitseva klassi huvides. Kodanlik ametnikkond allub vastuvaidlematult kõrgemalseisvaile ülemustele, kusjuures aga tema vastutus kodanike ees on välja suletud. Valitsevad klassid nõuavad kodanikelt austust seaduse ja asutiste vastu ja muudavad kodanikud ametnike omavoli õigusteta objektiks.

Ühiskonna poolt kontrollimata ametnikkond omavolitseb; kodanikel puudub igasugune võimalus ametnikke kontrollida; ametnikkond ei luba ühiskondlikul arvamusel segada nende ametitegevusse.

Kodanlikes riikides süveneb iga päevaga kuristik juhtijate ja juhitavate vahel; ametnikkond irdub üha enam ühiskonna absoluutsest enamusest, töörahvast. Fašistlikes mais ulatus see lõhe äärmiste piirideni ja meenutas seisukorda politseilik-bürokraatlikul tsaari-Venemaal.

„Venemaa mahajäämusele ja tema absolutismile,“ — kirjutas Lenin, „vastab rahva täielik õigusetus ametnikkonna ees, privilegeritud bürokraatia täielik kontrollimatus“⁴³. Engels kõneles vene ametnike ostetavusest, kavalusest, vaadete madalusest, kitsast egoistlikust alistumisest ülemusele ja pealiskaudsest haridusest.

Seesugust ametnikkonna seisukorda põhjustas täiel määral politseilik-bürokraatliku Vene riigi iseloom. Kõrgete palkade, eesõiguste ja mitmesuguste meelitusvahendite abil toetusid kapitalistid ja mõisnikud ametnikkonnale kui jõule, mis kaitses nende võimu.

Töötajate kontrolli puudumine ametnike üle ja ametnike vastuvaidlematu alistumine ülemustele tegi neist suletud kasti, keda iseloomustas orjameelsus ja pime sõnakuulmine.

Haldussüsteem võimaldas vältida ametnike vastutusele võtmist seaduste rikkumise puhul. Seadust rikkunud ametniku kohtu alla andmise küsimuse otsustas ülemus, kelle korraldusse saadeti uurimismaterjalid ja prokuröri arvamus asja lõplikuks otsustamiseks.

NSV Liidus on kõigi astmete riigiteenistujad ühiskonna teenreiks, riigi ülesannete täitjaks, kelle kohustuseks on tegutseda sotsialistliku ühiskonna huvides. Täites neile usaldatud ülesandeid riigi nimel, kannavad nad kõrgendatud vastutust. Nõukogude riigis kehtib ametiisikute kontrollitavuse põhimõte, nad annavad aru ja vastutavad nii töötajate ja nende poolt valitud võimuorganite, nõukogude, kui ka oma ülemate ees.

Oma võimuletuleku esimesist päevist peale asus nõukogude võim Pariisi Kommuuni põhimõtete teostamisele: ametnike aruandlus, kontrollitavus ja asendatavus. Nende abinõudega muudetakse riigiteenistujad ühiskonna valitsejaist sellesama ühiskonna teenreiks.

⁴³ Lenin, Teosed, II k., lk. 179.

Oma ajaloolises teoses „Riik ja revolutsioon“ kirjutas Lenin: „... teeme riigiametnikud meie ülesannete lihtsaiks täitjaiks, vastutavaiks, vallandatavaiks, tagasihoidlikult tasutavaiks „üle-vaatajaiks ja raamatupidajaiks“ (muidugi ühes iga liiki, laadi ja astet tehnikutega), — see ongi *meie* proletaarne ülesanne, millest võib ja peabki *alustama* proletaarse revolutsiooni teostamisel. Selline põhimõtte suurtootmise baasil viib iseendast igasuguse bürokraatia järk-järgulisele „väljasuremisele“, sellise korra, ilma jutmärkideta korra, palgatöörjusele mitternõudva korra järk-järgulisele loomisele, kus järelevalve ja aruandluse üha lihtsamaks muutuvaid funktsioone täidavad kõik järgemööda, kus need funktsioonid muutuvad hiljem harjumuseks ja kaovad lõppeks kui erilise rahvakihi *erilised* funktsioonid“⁴⁴.

1917. a. 23. (10.) novembri dekreediga kaotas nõukogude valitsus riigiteenistujate kodanlikud auastmed ja eesõigused, niisama ka kõrged palgamäärad. Riigiteenistujad muutusid tööliklassi ülesannete kontrollitavaiks ja aruandvaiks täitjaiks.

Nõukogude oludes, nagu õpetas Lenin, „*kõik* kodanikud muutuvad siin relvastatud töölistest koosneva riigi palgalisteks teenistujateks. *Kõik* kodanikud muutuvad *ühe* üldrahvaliku riikliku „sündikaadi“ ametnikeks ja töölisteks“⁴⁵.

Nõnda siis pole nõukogude riigis põhimõttelist vahet tööliste ja teenistujate vahel: nii ühed kui teised on „*ühe*, üldrahvaliku riikliku „sündikaadi““ töötajad. Nimelt seepärast ongi nii tööliste kui teenistujate jaoks ühtne tööseadusandlus, ühtsed seadused pensioni ja sotsiaalkindlustuse kohta.

Riigiteenistujaile antakse õigused ainult neile pandud ametikohustuste täitmiseks.

Riigiteenistuse lõpetamine toob kaasa nende õiguste kaotamise, mis antud isikule seoses tema ametikohaga on antud. Järelikult on nõukogude riigiteenistujatele omistatud õigused ainult vahendiks temale usaldatud tööülesannete täitmisel. Nende õiguste kasutamine näiteks väljaspool teenistussuhet või ametiülesannesse mittekuuluva töö teostamiseks on käsitatav kui seadusevastane tegevus ja toob kaasa (distsiplinaarse või kriminaalse) vastutuse.

Nõukogude riigiteenistujate õigusi ja kohustusi sätivad vastavad aktid: sisekorra eeskirjad, ametialased juhendid, organeisse puutuvad põhimäärused, käskkirjad, määrused jne.

Antud õiguste piires toimib riigiteenistuja selle organi nimel,

⁴⁴ Lenin, Valitud teosed kahes köites, II k., lk. 136 (Tallinn, 1946).

⁴⁵ Sealsamas, lk. 163.

mille koosseisu kuulub antud ametikoht. Seepärast on riigiteenistuja seaduslikel nõudmistel kohustav iseloom.

Nõukogude riigiteenistuja selline seisund kohustab teda seaduses ettenähtud juhtudel täiel määral kasutama antud õigusi.

Riigiteenistujad on eriti kohustatud „oma seisundi ja antud õiguste kohaselt ilmutama ausat ja kohusetruud suhtumist töölis-talupoegade riigisse“ (LSKK 1933, nr. 19, art. 108).

Riigiteenistujad peavad kõrvalekaldumatult järgima seaduse nõudeid ja seadusel põhinevaid haldusakte, hoidma neile usal-datud sotsialistlikku omandit, kaitsma ja tugevdama riigi poliiti-lisi ning majanduslikke aluseid.

Riigiteenistujate tegevus ei tohi väljuda nende ametialaliste õiguste raamist, ainult neile usaldatud õiguste piirides võivad nad sooritada neid või teisi akte. Riigiteenistujad on kohustatud tead-likult ja täpselt täitma neile pandud kohustusi, ilmutades see-juures kohusetundlikku suhtumist asjasse ja algatusvõimet. Tege-vusetust jälitab nõukogude seadus samuti nagu võimkonna piiride ületamist.

Aparaadi töö täpsus nõuab ülema käskude ja korralduste täpset täitmist. Tavaliselt saab teenistuja käsu või korralduse otseselt ülemalt. Kõrgemalseisva ülema käsku või korraldust on ta kohus-tatud täitma, informeerides saadud ülesandest samaaegselt oma otsest ülemat. Nõukogude riik kohustab riigiteenistujat mitte täitma neid käskke ja korraldusi, mis on seadusevastased või taot-levad kuritegelikke eesmärke. Sellelaadilistest käskudest või kor-raldustest on ta kohustatud viivitamatult teatama kõrgemalseis-va ülemale. Sellise akti teostamise eest vastutab teenistuja koos käsu või korralduse andnud ülemaga.

Riigiteenistujad peavad rangelt hoidma neile ametialaliselt usaldatud riigisaladust, eriti sõjasaladusi. Selle kohustuse täit-mine vaenulikus ümbruses, eriti sõjaajal, on tohutu tähtsusega.

Nõudes kodanikelt kehtivate normide tingimusteta täitmist, peavad nõukogude riigiteenistujad kaitsma nende seaduslikke õigusi ja huve. See järgneb otseselt nõukogude riigihalduse üles-andeist ja olemusest.

Samuti tähtis on ka range distsipliini järgimine teenistujate poolt nii teenistussuhetes kui ka rahva kohtlemisel ametialal.

NSVL Ülemnõukogu Presiidiumi seadlusega 26. juunist 1940. a. on kehtestatud teenistujate kriminaalvastutus töölt põhjendamata puudumise eest.

Peale loetletute pannakse asutiste või nende osakondade juha-tajatele veel erilisi kohustusi. Juhatajad peavad andma teenistus-

kohustuste täitmises isiklikku eeskujut, andma täpseid ning selgeid käsked ja korraldusi, nõudma nende täpset täitmist ja teostama alatist kontrolli, kasutades vastavai juhtumeil distsiplinaarse mõjutamise või autasustamise vahendeid.

Juhataja kannab isiklikku vastutust temale alluvate töötajate teenistuslike omaduste ja nende oskuste taseme eest. V. I. Lenin õpetab, et „poliitiline juhataja vastutab mitte ainult selle eest, kuidas ta juhib, vaid ka selle eest, mis tema poolt juhitud teevad. Seda ta mõnikord ei tea, sageli ta seda ei taha, kuid vastutus langeb temale“⁴⁶. Juhatajad peavad oskama „arvestada algul seda, mida teadus on juba välja töötanud, algul küsima, kas faktid on kontrollitud, püüdma algul uurida (aruandeist, kirjandusest, koosolekult jne.) — uurida seda, kus me nimelt oleme teinud vea, ja alles selle põhjal parandama tehtavat tööd“⁴⁷.

Nõukogude juhtijad, ütleb Lenin, on inimesed „kaine mõistusega ja praktilise taibuga“, nad ühendavad endis „ustavuse sotsialismile ja oskuse ilma kärata (ka hoolimata segadusest ja kärast) korraldada suure hulga inimeste kindlat ja sõbralikku koostööd nõukogude organisatsiooni raamides“.

Juhtijad peavad neile antud õiguste ja pealepandud kohustuste piires iseseisvalt haldama neile usaldatud riigielu ala, asetamata vastutust madalamal- või kõrgemalseisvatele organitele ja neile vastavaid funktsioone üle andmata.

Pannes teenistujale riiklike funktsioonide täitmise, kaitseb nõukogude riik neid ühtlasi neile antud õiguste rikkumise eest ametikohuste täitmisel. Nõukogude riigis on kehtestatud kriminaalvastutus isikutele, kes avaldavad vastupanu võimuesindajaile, kes sunnivad võimuesindajaid ilmselt seadusevastastele tegudele, ähvardavad neid vägivallaga teenistusülesande täitmise lõpetamise või muutmise sihil ähvardaja kasuks, või solvavad avalikkuse ees teenistusülesandeid täitvaid teenistujaid jne.

Seega kindlustab nõukogude riik riigiaparaadi töötajale normaalse olukorra nende teenistustegevuseks.

§ 4. Riigiteenistujate vastutus.

Nõukogude riigiteenistujad kannavad administratiiv-, distsiplinaar-, kriminaal- ja materiaalselt vastutust mitmesuguste üleastumiste ja seaduste rikkumise eest. Iga vastutuse liik omab eri ilmet, toimub eri korras ja on säitud eri seadusandlusega.

⁴⁶ Lenin, Teosed, XXVI k., lk. 75.

⁴⁷ Sealsamas, lk. 174.

1. *Administratiivkaristus* seisneb hoiatuse või rahatrahvi määramises riigiteenistujaile, kes ametkondlikult ei allu korraldusi tegevale organile (näiteks: riigi sanitaarinspektori poolt määratud rahatrahvi tööstusettevõtte juhatajale). Riigiteenistujaile administratiivkaristuse määramise kord ei erine millegagi teistele kodanikele sellise karistuse määramise korrast (vt. V peatükk, § 4).

2. *Distsiplinaarkaristuse* määrab ametiisik teenistusdistsipliini korras temale alluva riigiaparaadi töötajale.

Riigiaparaadi töötajate vastutust teenistusalluvuse korras teenistuskohustuste, eriti töödistsipliini rikkumise puhul, kui seda ei jälitata kriminaalkorras, nimetatakse distsiplinaarvastutuseks.

Distsiplinaarvastutus eeldab tingimata üleastunud isiku teenistuslikku alluvust karistust määravale isikule või organile ja võib aset leida üksnes ametialase üleastumise puhul, s. t. üleastumise puhul, mis on seoses antud isiku teenistusega.

Mõned teenistujate kategooriad (näiteks uurijad, prokurörid, miilitsaorganite töötajad jt.) vastutavad alluvuse korras ka nende üleastumiste puhul, mis „ei ole küll otseselt teenistuskohustuste ega töödistsipliini rikkumised, kuid mis ei ole ühendatavad selle kategooria ametiisikute väärkuse ega seisundiga, silmas pidades nende poolt täidetavate teenistuskohustuste erilist iseloomu“ (1929. a. 13. oktoobri seaduse § 5).

Distsiplinaarvastutust iseloomustab seega: 1) distsiplinaarkorras karistatava isiku teenistusseisund; 2) teenistusala üleastumise toimepanek selle isiku poolt; 3) distsiplinaarkaristuse määramine teenistusalluvuse korras.

Riigiteenistujate distsiplinaarvastutus on üks töödistsipliini tugevdamise vahendeid; töödistsipliini süvendatakse ka sotsialistliku võistlusega, kasvatusliku tööga teenistujate hulgas ja juhtkonna poolt autasustamise vahendite rakendamisega.

Kodanlikes mais kasutatakse distsiplinaarvastutust ametnike kaitseabinõuna kriminaalvastutuse, kohtulikus korras vastutuselevõtmise eest. Revolutsioonieelsel Venemaal ei saadud ametnikku kriminaalvastutusele võtta ilma tema ülemuse sanktsioonita.

Tööle võtmise ja töölt vallandamise õigust omavad riigiteenistujad, vastutavad töötajad, samuti ka valitud ametiisikud kannavad distsiplinaarvastutust alluvuse korras 1929. a. 13. oktoobri seaduse „NSVL ja liiduvabariikide distsiplinaarseadusandluse alustest“ põhjal. Siseministeeriumi, miilitsa, kohtuala, raudteening veetranspordi, side, metsakaitse ja kalastusjärelevalve töö-

tajad alluvad distsiplinaarvastutusele vastavate erimäärustike alusel⁴⁸.

Riigiaparaadi ülejäänud teenistujad alluvad vastutusele sisekorra eeskirjade kohaselt (milles on loetletud teenistujate ja administratsiooni üld- ja erikohustused, vastutuse piirid ja kord selliste kohustuste rikkumisel).

Alluvuse korras määratakse järgmisi karistusi: märkus, noomitused, paigutamine madalamale ametikohale mitte kauemaks kui üheks aastaks ja vallandamine ametikohalt. Ametkondades, kus kehtivad tööliste ja teenistujate distsiplinaarmäärustikud, rakendati kuni 1936. a. maikuuni vallandamist keeluga kuni ühe aastani teenida üldse või teatud ametikohtadel antud ametkonnas. 1936. a. andis NSVL RKN juures olev Nõukogude Kontrollkomisjon määruse, mille järgi mainitud vahendit rakendatakse üksnes vastava ministri otsusel.

Ametkondades, kus kehtivad tööliste ja teenistujate eridistsiplinaarmäärustikud, on ette nähtud ka sellise distsiplinaarkaristuse liik, nagu arest 3—20 ööpäeva. Tegelikult rakendati seda karistust väga harva, eriti uue NSVL Konstitutsiooni kehtestamisest peale. Seoses sõjaseisukorra kuulutamisega transpordialal (NSVL Ülemnõukogu Presiidiumi seadlus 15. aprillist 1943. a.) on Teedeministrile, Merelaevastiku ja Jõelaevastiku ministrile, teede ja laevanduste juhatajaile ette pandud tarvilikel juhtudel kõrvalekalduvatult rakendada 20-ööpäevase distsiplinaararesti määramise õigust.

NSVL RKN poolt 1940. a. antud sideorganite tööliste ja teenistujate distsiplinaarmäärustikus seda distsiplinaarkaristuse liiki ette nähtud ei ole.

Distsiplinaarkaristuse määrab isik või organ, kelle poolt vastav teenistuja on ametisse määratud, või kõrgemalseisev organ (alluvuskorras). Ülemad, kes küll võivad anda korraldusi ja ülesandeid töötajaile, kes administratiivselt neile ei allu (näiteks plaaniosakonna juhataja, pearaamatupidaja, arvestusgrupi juhataja jne.), ei oma õigust määrata iseseisvalt distsiplinaarkaristust.

Nõukogude seadusandlus jätab juhatajale võimaluse valida vastavat mõjutamisvahendit sõltuvalt üleastumise raskusest,

⁴⁸ Vt. distsiplinaarmäärustikke raudteetranspordi tööliste ja teenistujate kohta (LSKK 1933, nr. 35, art. 206), kommunaal-elektrijaamade tööliste ja teenistujate kohta (VSKK 1934, nr. 27, art. 158), Kalastusjärelevalve teenistuse määrustik (LMKK 1938, nr. 17, art. 110), Riigi metsakaitse määrustik (LMKK 1939, nr. 5, art. 426).

tingimustest, millistes see toime pandi, ja lõpuks sellest, kuidas antud töötaja oma teenistuskohustusi varem on täitnud.

Distsiplinaarkaristust ei või määrata mitte hiljem kui üks kuu pärast üleastumise avastamist ja mitte hiljem kui kuus kuud pärast üleastumise toimepanemist. Enne karistuse määramist tuleb vastutusele võetud isikult tingimata nõuda seletust. Käskkirjast distsiplinaarkaristuse määramise kohta tuleb karistatavale viivitamatult teatada, ja käskkirja jõustumisel see teatavaks teha ka kogu asutisele.

Isikul, kellele distsiplinaarkorras karistus määrati, on õigus kahe nädala jooksul selle otsuse peale edasi kaevata. Kohtuorganid ei või oma menetlusse võtta avaldusi distsiplinaarkaristuste tühistamise kohta, mis on määratud alluvuse korras. Kaebus esitatakse karistuse määranud ametiisikust kõrgemalseisvale ametiisikule. Kaebuse kohta tehtav otsus on lõplik ja see võib läbivaatamisele tulla ainult järelevalvekorras kõrgemalseisvate organite poolt.

Kui ühe aasta jooksul, arvates alluva isiku distsiplinaarsest karistamisest hoiatusega, noomitusega või paigutamiseiga madalamale ametikohale, antud isik ei lange uue distsiplinaarkaristuse alla, siis loetakse ta distsiplinaarselt karistamatuks.

Tööraamatusse distsiplinaarkaristusi sisse ei kanta.

3. Teiseks nõukogude riigiteenistujate vastutuse liigiks on *kriminaalvastutus*. Nagu eespool öeldud, määratakse distsiplinaarkaristus teenistuskohustuste (eriti töödistsipliini) rikkumise puhul, mida ei jälitata kriminaalkorras. Siit järeldub, et võib olla ka sääraseid teenistuskohustuste rikkumisi, mis toovad kaasa kriminaalvastutuse. Riigiteenistuja võetakse kriminaalvastutusele, kui ta on toime pannud kuriteo; üleastumise korral ei järgne kriminaalvastutust, sel juhul ta vastutab distsiplinaarkorras.

Siit nähtub kui tähtis on üleastumise piiritlemine kuriteost. Üleastumise ja kuriteo piiritlemisel tuleb pöörduda positiivse õiguse poole. Ei tohi unustada Marxi teesi: „Ametlikust ühiskonnast sõltub mõningal määral, kas tema poolt kehtestatud seaduste rikkumisi kvalifitseerida kuriteona või ainult üleastumisena“⁴⁹. Seejuures lähtub riik teatavaist põhimõttest, mis iseloomustavad antud ühiskonda ja riigikorda.

Oleks ebaõige arvata, et distsiplinaarne üleastumine ei ületa teenistusliku kohustuse piire, kuna ametiisiku kriminaalkuritegu on peale selle veel seotud ründega mingisugusele „õiguslikule

⁴⁹ Marx ja Engels, Teosed, XI k., II j., lk. 246.

hüvele“, mille all mõeldi „kõike seda, mille kindlustamiseks seadus määrab kindlaks need või teised kohustused“⁵⁰. Teenistuliku kohustuse rikkumine on alati teatavate, antud riigis kindlaks määratud kohustuste rikkumine.

Ei saa õigeks tunnistada ka teisi piiritlemise tunnuseid: üleastumine rikub riigiorganite õige juhtimise ja õige tegevuse huve, ametialane kuritegu aga üldisi huve, või et distsiplinaarüleastumine rikub ühiskondliku organisatsiooni korda, kuid kuritegu — kodanike huve. Nende tunnuste aluseks on riigihuvide vastandamine kodanike huvidele, mida aga ei esine nõukogude riigi tingimustes.

Nõukogude õiguse järgi „töödistsipliini rikkumine, mis ei sisalda kuritahtlikkuse või vaenulikkuse tunnuseid nõukogude võimu vastu või teisi tunnuseid, mis toovad kaasa „kohtuliku vastutuse, on ametialaseks üleastumiseks“ (vt. transpordi- ja sideala tööliste ja teenistujate distsiplinaarmäärustik). Esitatud määrangus on antud mitu tunnust: 1) kuritahtlikkuse puudumine, 2) vaenulisuse puudumine nõukogude võimu vastu, 3) muude tunnuste puudumine, mis toovad kaasa kohtuliku vastutuse.

Kahel esimesel tunnusel on kindel iseloom. Kolmanda tunnuse lahtimõtestamiseks tuleb vaadelda kuriteo määrangut kriminaal-seadusandluses, VNFSV KrK §-s 6 ja teiste liiduvabariikide kriminaalkoodeksite vastavais paragrahvides tähendatakse, et kuriteoks loetakse tegu, mis on sihitud nõukogude korra vastu või mis rikub nõukogude võimu poolt seatud õiguskorda. Märkus sama paragrahvi juurde lausub: „Kuriteoks ei loeta tegu, mis küll vormiliselt vastab käesoleva koodeksi eriosa mõne paragrahvi tunnustele, kuid ilmse vähese tähtsuse ja kahjulikkude tagajärgede puudumise tõttu ei oma ühiskonnaohtlikku iseloomu.“

Sellest määrangust lähtudes võib öelda, et *ametialaseks üleastumiseks on iga teenistusdistsipliini rikkuv tegevus (või tegevusetus), milles puuduvad kuritahtlikkuse või nõukogude korrale vaenulisuse tunnused, kuigi ta vormiliselt langeb mõne KrK eriosa paragrahvi alla, kuid mis ilmse vähese tähtsuse ja kahjulike tagajärgede puudumise tõttu ei oma ühiskonnaohtlikku iseloomu.*

Tegevust või tegevusetust, mida ei ole välja kutsunud teenistusliku vajaduse kaalutlused, mis põhjustas või võis põhjustada asutise tööle negatiivseid tagajärgi (asutise õige töökäigu rikkumine, varalise kahju tekitamine, ühiskondliku korra, kodanike seaduslike õiguste ja huvide rikkumine) ja millel on üks järgmis-

⁵⁰ K o r k u n o v, Vene riigiõigus, II k., 6. trükk, 1909, lk. 720.

test tunnustest: süsteemaatilisus, isiklik huvi (eriti omakasuline) või kuritahtlikkus, — on ametialaseks kuriteoks ja seda jälitatakse kriminaalkorras. Nõukogude riigiteenistujate kriminaalvastutus on ette nähtud Kriminaalkoodeksi ametialaste (teenistuslike) kuritegude peatükis.

4. *Materiaalseks vastutuseks* nimetatakse haldusõiguses riigiteenistujate kohustust tasuda kahjud, mida on põhjustanud nende ebaõiged teenistusalased toimingud kodanikele või ühiskondlikele organisatsioonidele.

Selle vastutuse määrangus endas on antud vaatlemisele tulevate küsimuste ring. Selle vastutuse hulka ei kuulu teenistujate materiaalne vastutus puudujääkide eest neile usaldatud väärtuste alal. See kuulub teise õiguse valdkonda. Langeb ära ka vastutus materiaalse kahju eest, mida põhjustas riigiteenistujate seadusepärane tegevus. Kodanikele või ühiskondlikele organisatsioonidele ainelist kahju tekitanud seaduslik tegevus ei too riigiteenistujaile materiaalselt vastutust. Riigiteenistuja, kes tegutseb seaduste ja seadusepärase haldusaktide täitmisel, ei kanna kriminaal- ega distsiplinaarkorras karistust, kui seejuures peaks tekkima materiaalselt kahju. Kui näiteks riiklik sanitaarinspektor avastab tarvitamiskõlbmatuid toiduaineid ja teeb seadusel põhineva ettepaneku hävitada halvakvaliteedilised produktid, siis tekitab ta selle seadusliku toiminguga materiaalselt kahju. Kuid sel puhul ei saa tekkida küsimust materiaalsest vastutusest.

Küsimus materiaalsest vastutusest võib kerkida üles ainult sel juhul, kui tekkivat kahju põhjustab riigiaparaadi töötaja mitte-seadusepärane, ebaõige tegevus.

Tuleb eraldada kaht ebaõige ametitegevuse liiki: 1) võimukuritarvitus, võimuliialdus või võimutegevusetus, lohakas suhtumine ametikohustuste täitmisse; 2) antud õiguste ulatuse mitte-teadmised, heausksed eksimused, vead jne.

Esimesel juhul töötaja, toime pannud kuriteo ja tekitanud sellega materiaalselt kahju kodanikule või ühiskondlikule organisatsioonile, peab kandma isiklikult varalist vastutust. Kohus kohustab teda üldises korras tasuma tekitatud kahju.

Mitmel juhul sätib nõukogude seadusandlus riigiasutiste vastutuse materiaalse kahju eest, mis on põhjustatud asutise töötajate ebaõige ametitegevusega (ebaseaduslik konfiskeerimine või rekvireerimine, postsaadetise kadumaminek, kolmandale isikule üleandmisele kuuluvate väärtuste omastamine jt.). Tõsi küll, asutise töötajate ebaseaduslik tegevus peab olema tuvastatud kohtu- või haldusorganite poolt õigeaegselt esitatud kaebuse põhjal. Asu-

tis, kes tasus kodanikule või organisatsioonile tekitatud kahju, võib regressikorras kahjsumma süüdlase palgast maha arvata (Töökoodeksi § 83—83²).

Ülejäänud juhtudel ei vastuta asutis oma töötajate ebaseadusliku tegevuse eest, mis põhjustas kahju kodanikele või ühiskondlikele organisatsioonidele.

Ebaõige tegevusega kahju tekitanud riigiteenistujad kannavad materiaalselt vastutust isiklikult (kui tegemist on kuriteolise toiminguga), või ei kanna hoopiski materiaalselt vastutust (kui nende ebaõige tegevus oli tingitud teistest põhjustest: heausksest eksimusest, veast või oma õiguste ulatuse mitteteadmistest jne.). Viimasel juhul tõusetub üksnes distsiplinaarvastutuse küsimus.

§ 5. Riigiparaadi töötajate autasustamine; autasustamise viisid.

„Eriti tuleb iga edu töös majandusliku tõusu heaks korrapärasemalt autasustada, nii töölipu ordeniga kui ka rahalise preemiaga“⁵¹, kirjutab V. I. Lenin 1921. aastal. Sellest ajast peale on see põhimõte meie riigihalduses üha enam juurdunud: meie maal ergutatakse igati algatusvõimelisi, eesrindlikke riigiteenistujaid.

NSVL-s rakendatakse järgmisi riigiteenistujate ergutamise vahendeid: 1) tänuavaldus; 2) rahaline tasu (premeerimine); 3) autasustamine nimelise hinnalise kingiga; 4) autasustamine aukirjaga või aumärgiga; 5) kandmine autahvlile; 6) aunimetuse omistamine (Nõukogude Liidu Kangelane, Sotsialistliku Töö Kangelane, teaduse või kunsti teeneline tegelane) ja 7) autasustamine NSVL medali või ordeniga. Igat neist ergutusvahendeist võib rakendada ainult selleks volitatud riigiorgan või ametiisik, järgides kehtivaid eeskirju.

Tänuavaldamise õigus kuulub iga asutise juhatajale (ülemale).

Rahalist autasu võib määrata juhataja (ülem), kellele on omistatud tööle võtmise ja töölt vallandamise õigus ning kellel on õigus käsutada krediiti. Juhtivaid töötajaid (peavalitsuste juhatajad, ministriumide iseseisvate sektorite ja osakondade juhatajad, nende asetäitjad ja abid, ühenduste, trustide, kaubastute juhatajad, nende asetäitjad ja abid ning pearaamatupidajad) premeeritakse ministriumi (ametkonna) juhi korraldusel.

⁵¹ L e n i n, Teosed, XXVII k., lk. 143.

Nõukogude asutiste töötajaid premeeritakse: tööstus-finants-plaani kvantitatiivse ja kvalitatiivse ületamise eest; tähtsate ülesannete täitmise eest, mis ei kuulu nende tavaliste ülesannete hulka; algatusvõime osutamise eest töös; väärtuslike ratsionaliseerimisetepanekute eest; töökorralduse parendamise ja paremate töömeetodite juurutamise eest, mille tulemuseks on tööjõudluse kasv ja kokkuvõid üle kindlaksmääratud plaani.

Rahua ajal toimub autasustamine preemiafondist, mis moodustab $\frac{1}{4}\%$ antud asutise töötajate palgafondist ja 50% säästudest töötajate palgafondi alal, kuid mis ei ületa 2% nende palgafondist. Ministriumi (ametkonna) juhi erikorraldusel võib premeerimisfondi kanda ka neid palgafondi sääste, mis ületavad 2% sellest fondist. Preemiate maksmine ükskõik milliste muude allikate arvel on keelatud.

Premeerimine toimub asutise juhataja korralduse alusel, kui preemia suurus ei ületa ühe kuu palgamäära; preemiaid, mis ületavad ühe kuu palga suuruse, makstakse ainult ministriumi (ametkonna) juhi loal.

Autasustamine nimeliste hinnaliste kinkidega toimub samas korras.

Õigus autasustada aumärkidega, aukirjadega ja autahvlile kandmisega (rakendatakse sise-, teede-, side- ja mõnedes teistes ministriumides) kuulub ministriile.

Aumärkide näidised ja Põhimäärus aumärkide kohta töötatakse välja ministriumes ja kinnitatakse NSVL Ülemnõukogu Presiidiumi poolt (üleliiduliste ja liiduvabariiklike ministriumide osas) või liiduvabariikide ülemnõukogude presiidiumide poolt (liiduvabariiklike ministriumide osas). Erinevalt autasustatuist NSVL ordenitega, ei oma aumärkidega autasustatud isikud mingisuguseid isiklike õigusi soodustustele elamute alal, tasuta sõiduks jm., ja nad ei saa ka igakuist rahalist toetust.

Aunimetuse omistamise õigus kuulub NSVL Ülemnõukogu Presiidiumi ja liidu- ning autonoomsete vabariikide ülemnõukogude presiidiumide pädevusse.

Aunimetused omistatakse ülalmainitud riigiorganite poolt ametkondade, teaduse ja kunsti keskasutiste ja ühiskondlike keskoorganisatsioonide ettepanekul.

Medalitega („Eeskujuliku töö eest“, „Töötubliduse eest“, „Vahvuse eest“, „Lahinguliste teenete eest“) ja NSVL ordenitega (Lenini orden, „Võidu“ orden, Punase Lipu orden, Suvorovi, Kutuzovi, Aleksander Nevski, Isamaasõja, Nahhimovi, Ušakovi, Kuulsuse, Bogdan Hmelnitski, Punase Tähe ja Töö Punalipu

orden ja orden „Austusemärk“) autasustamise õigus kuulub NSVL Ülemnõukogu Presiidiumile. Tegevarmee sõjaväelaste autasustamise kohta medalite ja ordenitega vt. VII peatüki § 1.

NSVL ordeni või medali äravõtmine võib toimuda ainuüksi NSVL Ülemnõukogu Presiidiumi poolt. Ordeni äravõtmise põhjuseks võib olla kohtuotsus või autasustatu poolt teda rüvetavate tegude toimepanek.

Medaliga autasustatuile maksab riik lisaks palgale või pensionile 5 või 10 rubla kuus. Autasustatuil on õigus kõigis NSVL linnades kasutada tasuta trammi.

NSVL ordeniga autasustatud saavad riigilt 10—25 rubla iga kuu ja neil on õigus tasuta kasutada sõiduks raud- ja veeteed üks kord aastas. Peale selle lühendatakse ordeniga autasustatuil tööstaaži $\frac{1}{3}$ võrra pensioni saamiseks invaliidsuse, väljateenimise või muul alusel. NSVL ordeniga autasustatud vabastatakse tulumaksust nende poolt saadavatelt töötasudelt. Korterite üüritasu majades, kus selle suurus on normeeritud kohalike nõukogude poolt, alandatakse määral, mille kindlaks määravad kohalikud nõukogud.

V peatükk.

NÕUKOGUDE RIIGIHALDUSE AKTID.

§ 1. Nõukogude riigihalduse akti mõiste.

Nõukogude riigihalduse organid ja nende ametiisikud, täites neile omistatud kohustusi, toimivad aktide — määruste, korralduste, käskkirjade, juhendite jm. — kaudu. Halduse jooksev tegevus vormistatakse riigihaldusaktidega. Neis aktides fikseeritakse tavaliselt riigihaldusorganite, ametiisikute, kodanike õigused ja kohustused.

Riigihaldusakt on haldusorganeile pandud ülesannete teostamise juriidiline vorm, kusjuures see akt erineb seadusest, kohtulikust aktist ja tsiviilõiguslikust lepingust.

NSVL seadus on riigivõimu kõrgeimaks avaldusvormiks ja ta on kõigi teiste riigiaktide allikaks.

Riigihaldusakt, nagu seaduski, on juriidiline akt, mis korraldab ühiskondlikke suhteid. Kuid riigihaldusakt omab jõudu üksnes juhul, kui ta pole vastuolus seadusega. Seadusega võib tühistada, muuta või seisma panna iga riigihaldusakti. Haldusaktiga ei saa aga muuta ega seisma panna seadust. Seadus on vaieldamatu ja kõigile kohustuslik; tühistada või seisma panna seaduse

kehtivust võib ainult seaduse andja. Riigihaldusakti aga võib seisma panna, muuta ja tühistada mitte ainult akti andnud organ, vaid ka selleks õigustatud kõrgemalseisev võimu- või haldusorgan (näiteks võib NSVL Ministrite Nõukogu tühistada NSVL ministri käskkirja, oblasti nõukogu täitevkomitee võib tühistada rajooni nõukogu täitevkomitee otsuse jne.).

Õeldust nähtub, et seadusel ja riigihaldusaktil on erinev juriidiline jõud. Mõistel „juriidiline jõud“ on kahesugune tähendus.

Ühes tähenduses tarvitatakse seda mõistet juhtudel, kui taetakse näidata, et riigiakt kuulub teostamisele, et akti sisu on eluline ja seda rakendatakse konkreetseil juhtudel. Kui näiteks räägitakse, et rajooni tööraha saadikute nõukogu täitevkomitee otsus õuede kohustusliku haljastamise kohta omab juriidilist jõudu, siis tähendab see, et otsus kehtib ja kuulub rakendamisele.

Teises tähenduses kõneldakse juriidilisest jõust siis, kui taetakse kindlaks määrata riigiaktide erinevaid astmeid. Sel juhul peetakse silmas akti suuremat või vähemat juriidilist jõudu. Näiteks on liiduvabariikide ministrite aktidel ühesugune jõud, kuna need ametiisikud asuvad riigiaparaadis võrdsetel kohtadel. NSVL ministri ja liiduvabariigi ministri aktidel on erinev juriidiline jõud, kuna NSVL ministri aktiga võib tühistada, muuta või seisma panna liiduvabariigi ministri akti.

Järelikult võib öelda, et akti juriidilise jõu määrab riigiorgani (ametiisiku) asend riigiaparaadi süsteemis.

Sellest vaatekohast on mõistetav, et seadustel ja riigihaldusaktidel on erinev juriidiline jõud. Eesõigus on seadusel, kuna ta omab suuremat juriidilist jõudu. Selles seisneb haldusakti ja seaduse oluline erinevus.

Edasi, seaduses püstitatakse üldnormid. Näiteks üldise sõjaväeteenistuskohustuse seadus määrab kindlaks normid selle NSVL kodanikele austava kohustuse täitmise kohta. Selle seaduse teostamiseks on vaja NSVL Valitsuse akte, Relvastatud Jõudude Ministri⁵² käskkirju, sõjakomissaride käskkirju jne. Põllumajandusmaksu seaduse rakendamiseks, millega püstitatakse ainult üldnormid, on samuti vajalik põllumajandusmaksu arvestamise ja sissenõudmise kohta erijuhendite andmine NSVL Rahandusministri poolt.

Järelikult on riigihaldusaktid määratud seaduste täitmiseks ja riigiasutiste tegevuses neile antud õiguste piires üleskerkivate konkreetsete küsimuste lahendamiseks. Need aktid võivad olla

⁵² Algtekstis: Riigikaitse Rahvakomissari. — Toim.

antud ainult seaduste alusel ja seaduste täitmiseks. Seaduse ja riigihaldusakti erinev juriidiline jõud ei tähenda seda, et ka nende kohustuslikkuse aste on erinev. Kõik riigihaldusaktid, mis ei ole seadusega vastuolus, on kohustuslikud täitmiseks samal määral kui seadusedki.

Riigihaldusakt erineb ka kohtuaktist, mis väljendub järgmises:

a) Kohtuakte antakse ainult asjades, mida kohtud on seaduse järgi õigustatud arutama. Kohtuorgan ei või anda akti distsiplinaarkaristuse määramise kohta riigiasutise teenistujale, kuna selline karistus määratakse ainult teenistusalluvuse korras. Samuti ei või kohus anda akti kaubandusettevõtte juhataja administratiivkorras vastutuselevõtmise kohta sanitaarhügieeniliste eeskirjade rikkumise eest, kuna seaduse järgi ei kuulu see kohtu pädevusse.

Riigihaldusorganid peavad neile antud õiguse piires korraldama ka selliseid küsimusi, mida seadus või mõni muu normatiivne akt antud hetkel ei lahenda. Seaduse põhjal on nad kohustatud korraldama kõiki küsimusi, mis tõusetuvad haldamise protsessis, sõltumata sellest, kas need on lahendatud kehtiva seadusandluse poolt.

b) Kohtuakt põhineb seadusel. „Kohtunikud on sõltumatud ja alluvad ainult seadusele,“ lausub Stalinliku Konstitutsiooni § 112. Riigihaldusakt põhineb mitte ainult seadustel, vaid ka õiguspärasel haldusaktidel, mis on antud kõrgemalseisvate riigorganite poolt. Oblasti rahvaharidusosakonna juhataja käskkiri peab põhinema seadusel, NSVL Ministrite Nõukogu või liiduvabariigi ministrite nõukogu määrusel, oblasti nõukogu või tema täitevkomitee otsusel.

c) Kohtuakt on konkreetse asja lahendamise tulemus; üldreeglina on see üksikakt, mille eesmärgiks on reguleerida teatavat õiguserikkumise juhtu. Riigihaldusaktiga võib kehtestada ka üldeeskirju, mille kehtivus laieneb tervele reale ühetaolistele nähtustele. Näiteks määrab NSVL Põllutööminister kindlaks MTJ-de ja sovhooside direktorite nimetamise, ümberpaigutamise, vabastamise ja tagandamise korra.

d) Kohtuakt antakse pärast konkreetse õiguserikkumise fakti läbivaatamist, kuna aga haldusakte antakse mitte ainult õiguserikkumise puhul. Haldusaktidega võidakse püstitada uusi eeskirju (näiteks kaotsiläinud dokumentide uuendamise korra muutmiseks), lõpetada varem antud eeskirjade kehtivust (näit. teatud paikkonda vaba sissesõidu keelamise kohta), või muuta neid vastavalt riigihalduse uutele ülesannetele (näiteks töökohustuslike isikute ringi laiendamine).

Riigihaldusakt erineb ka põhilisest juriidilisest aktist tsiviilõiguslikes suhetes — lepingust, kusjuures see erinevus seisneb järgmises:

a) Leping on kahepoolne tehing; see on kahe või enama subjekti vastastikuse toimingu tulemus. Riigihaldusakt ei ole haldusorgani kokkuleppe tulemus suhte teise poolega. Riigihaldusorgan kehtestab, muudab või lõpetab suhteid ühepoolset, olemasolevate sätete alusel temale antud õiguste piirides. Riigihaldusaktis ei ole ega võigi olla kokkulepet teatava õigussuhte teise poolega.

Leping tooraine hankimise kohta vabriku „Punane Koit“ ja tehase „Tregolnik“ vahel on tsiviilõiguslik akt, mis tekib selle lepingu mõlema poole kokkuleppe tulemusena. Seevastu NSVL RKN määrus 19. detsembrist 1933. a. sotsialistlike ettevõtete vaheliste lepingute kohta, mis määrab selliste lepingute sõlmimise korra ja tingimused, on riigihaldusakt ja pole mingil määral kokkuleppe tulemuseks NSVL RKN ja mõne teise riigiorгани vahel, keda käesolev määrus hõlmab.

b) Ebaseadusliku tsiviilõigusliku akti sõlmimisel kannavad mõlemad pooled võrdset vastutust. Ebaseadusliku riigihaldusakti eest aga kannab vastutust ainult riigihaldusorgan või tema ametisik (näit. sotsiaalkindlustuse alal). Sellisel juhul ei ole olemas aktiga korraldatava suhte teise poole vastutust.

Riigihaldusakte annavad riigiorganid. Organ või tema ametisik pöördub antavas aktis teise suhteosalise poole riigi nimel. *Seetõttu on aktis antavatel eeskirjadel pretseptiivne iseloom; nende eeskirjade mittetäitmine toob endaga kaasa riiklike sunnivahendite rakendamise. Seega erinevad riigihaldusaktid ühiskondlike organisatsioonide aktidest.*

§ 2. Riigihaldusaktidele esitatavad nõuded.

Käesoleva õpiku II peatüki §-s 2 näidati, missugune tähtsus on sotsialistliku seaduslikkuse põhimõttel riigihalduses. Sellest põhimõttest lähtudes peab riigihaldusakt olema: 1) antud selleks õigustatud organi poolt ja tema pädevuse piirides; 2) mitte ainult vormiliselt kooskõlas seadusega, vaid ta ei tohi ka tegelikult rikkuda töötajate huve; 3) antud seaduses ettenähtud eesmärgil; 4) antud seatud korras ja vastavil juhudel ettenähtud vormis; 5) kooskõlas demokraatliku tsentralismi põhimõttega; 6) koostatud tehniliselt ja juriidiliselt oskuslikult.

Vastavalt *esimesele nõudele* peab riigihaldusakt olema antud selleks õigustatud riigiorгани poolt ja tema pädevuse piires. See

tähendab, et näiteks rajooni täitevkomitee ei või teha otsust uute müügikohustuste liikide kehtestamise kohta, kuna müügikohustuse muutmise ja müügikohustuste uute liikide kehtestamise õigus kuulub NSVL Ministrite Nõukogule.

Teise nõude kohaselt peavad riigihaldusaktid olema kooskõlas seadusega mitte ainult vormiliselt, vaid ka tegelikult ei tohi nad rikkuda töötajate huve.

Riigihalduse praktikas esineb selle nõude rikkumisi, eriti ühenduses nõukogude ja nende täitevkomiteede poolt antavate üldkohustuslike otsustega, mis vormiliselt küll seadust ei riku, ent tegelikult kitsendavad töötajate heaolu või piiravad NSVL kodanike õigusi.

Näiteks rajooni töörahva saadikute nõukogu täitevkomitee annab 30. märtsi 1931. a. seaduse põhjal üldkohustusliku otsuse tulekaitse abinõude kohta, milles on loetletud kodanike, organisatsioonide ja ettevõtete käitumise reeglid. Neis reeglis keelatakse talvisel ajal pimeduse tulekul ahjusid kütta. Vormiliselt ei ole täitevkomitee seadust rikkunud, kuna tal on õigus anda üldkohustuslikke otsuseid, kuid antud juhul kitsendab kehtestatud reegel töötajate heaolu ja rikub alusetult kodanike huve.

Kolmanda nõude järgi riigihaldusakt peab olema antud ainult eesmärgil, mis on seadusega või kõrgemalseisva organi aktiga ette kirjutatud. Endamaksustamise seaduses märgitakse, et jooksva aastal kasutamata jäänud endamaksustamise vahendid jäetakse külanõukogude arvele ja neid võib kasutada järgneval aastal. Ometigi on mõned rajoonitäitevkomiteed soovitanud külanõukogudel endamaksustamise vahendite ülejääke anda rajoonide nõukogude täitevkomiteedele. Antud juhul on rikutud endamaksustamise seadusega ettenähtud eesmärki.

Neljas nõue seisneb selles, et haldusakt peab olema antud seatud korras ja vastavalt juhtudel ka vastavas vormis. Sel nõudel on tähtsust näiteks kohalike nõukogude ja täitevkomiteede kui kollegiaalsete organite aktide suhtes. Selle nõude seisukohalt on aktid ebaseaduslikud, kui nende vastuvõtmisel puudus kvoorum või kui nende vastuvõtmine toimus küsitlemise teel.

Mõnede riigihaldusaktide jaoks kehtib teatav vorm, mille järgimine on kohustuslik. Näiteks kohaliku nõukogu või täitevkomitee üldkohustuslik otsus peab olema koostatud seatud vormis ja kandma täitevkomitee esimehe ja sekretäri allkirja. Kodanikule kuuluva varanduse administratiivkorras konfiskeerimise akt peab samuti kandma vastava ametiisiku allkirja.

Vastavalt viiendale nõudele peab riigihaldusakt olema koos-

kõlas mitte ainult kõrgemalseisvate võimu- ja haldusorganite aktidega, vaid ka kohalike võimuorganite aktidega. Linna rahandusosakonna aktid ei tohi rikkuda ei seadusi, ei kõrgemalseisvate täitev-korraldavate haldusorganite määrusi, korraldusi, käskkirju ja juhendeid ega ka linnanõukogu ja tema täitevkomitee otsuseid ja korraldusi.

See nõue käib nende riigihaldusorganite kohta, mille alluvus on „kahekordne“. Teede- jt. üleliiduliste ministeeriumide kohalikud organid, kes alluvad ainult oma ametkonna kõrgemalseisvatele organeile, peavad oma aktides arvestama üksnes selliseid kohalike nõukogude otsuseid ja korraldusi, mis on neile kohustuslikud (näiteks kohalike nõukogude ja nende täitevkomiteede üldkohustuslikud otsused).

Viimane nõue puudutab akti sõnastust. Akt peab olema sõnastatud täpselt, selgelt ja tema täitjaile arusaadavalt, tehnilisest ja juriidilisest seisukohast aga maksimaalse lühidusega ja kirjaoskuslikult. Selle viimase nõude täitmine on tähtis seepoolest, et ebaselgelt koostatud akti võib mõista mitut moodi, mis viib erinevale praktikale selle täitmisel; on aga vajalik, et antud haldusaktist kõik saaksid ühtemoodi aru ja et selle täitmine oleks ühtlane.

§ 3. Nõukogude riigihalduse aktide liigitus.

Haldusakte võib liigitada: 1) akti juriidiliste omaduste järgi, 2) territoriaalse kehtivuse järgi, 3) akti andnud organi pädevuse iseloomu järgi ja 4) akte andvate organite järgi.

Juriidiliste omaduste põhjal eristatakse üksikaktid ja üldreegleid sisaldavad aktid.

Üksikaktid on sellised, mis käsitlevad mingit üksikut konkreetset nähtust, mingit konkreetset juhtumit. Näiteks administratiivkomisjoni otsus trahvimise kohta on halduse üksikakt. Üksikaktid põhinevad üldiseloomuga aktidel.

Üldreegleid sisaldavad aktid käsitlevad ühetaoliste juhtumite rühma, mitte aga mõnda üksikjuhtumit. Oma kehtivuselt on need aktid tavaliselt pikaajalised. Ministri käskkiri oma ametkonna teenistujate määramise ja ümberpaigutamise korra kohta kujutab endast seda liiki akti. Selles aktis kehtestatakse üldine kord töötajate ametikohtadele määramise ja ühelt ametikohalt teisele ümberpaigutamise kohta. Selle üldakti alusel võib järgneda rida üksikakte teatavate isikute teatavatele ametikohtadele määramise kohta.

Edasi jaotatakse aktid nende *territoriaalse kehtivuse järgi keskhaldusorganite aktideks* ja *kohalike võimu- ja haldusorganite aktideks*. Kohalike võimu- ja haldusorganite aktid peavad täiel määral vastama keskhaldusorganite aktidele.

Akte andvate *organite pädevuse iseloomu järgi* eristatakse *üld- ja erihaldusakte*.

Üldhaldusaktideks nimetatakse neid akte, mida annavad üldhaldusorganid, s. o. NSVL Ministrite Nõukogu, liidu- ja autonoomsete vabariikide ministrite nõukogud, kohalikud nõukogud ja nende täitevkomiteed. Üldhaldusaktid võivad sisaldada mitmesuguste rahvamajandusharudesse puutuvate küsimuste lahendust. Nii näiteks puudutavad Ministrite Nõukogu aktid tööstust, põllumajandust, sotsiaal-kultuurilist ülesehitustööd, riikliku korra kaitset jne. Üldhaldusaktid korraldavad suhteid rahvamajanduse mitmesugustel aladel.

Erihaldusaktid korraldavad suhteid, mis tekivad rahvamajanduse teatavail aladel. Ministrite, osakondade ja valitsuste juhatajate aktid korraldavad näiteks neid suhteid, mis tekivad meie alluvail riigihalduse aladel.

Reeglikohaselt annavad üldhaldusakte kolleegiumid, kuivõrd üldhaldusorganid tegutsevad kollegiaalsuse alustel; erihaldusaktid antakse üldreeglina ainujuhtimise korras ministri, valitsuse, osakonnajuhataja jne. poolt.

Riigihaldusakte andvate organite järgi jagunevad aktid mitmesse liiki. See aktide liigitus on ette nähtud Stalinski Konstitutsiooniga, milles on kindlaks määratud, milliseid haldusakte annab Ministrite Nõukogu, milliseid ministrid, nõukogud ja nende täitevkomiteed. Selle tunnuse järgi eristatakse: ülemnõukogude presiidiumide seadlused, ministrite nõukogude määrused ja korraldused, ministrite, iseseisvate peavalitsuste juhatajate ning ministrite nõukogude juures olevate komiteede ja komisjonide esimeeste käskkirjad ja juhendid, kohalike nõukogude ja nende täitevkorraldavate organite otsused ja korraldused.

a) *Ülemnõukogu Presiidiumi seadlused*. Ülemnõukogu Presiidium teostab kõrgeima riigivõimu organina mitmesuguseid täitevkorraldavaid funktsioone. Ülemnõukogu Presiidiumi seadlused ministeeriumide jaotamise kohta, ettevõtete üleandmise kohta ühe ametkonna alluvusest teise, kraide ja oblastite jaotamise kohta, kodanike autasustamise kohta kõrgeimate autasudega nende teenete eest kodumaa ees — on haldusaktideks. Seadlused on kõrgeima halduse aktid, kuna nad antakse küsimuste alal, mis

kuuluvad riigi kõrgeima riigivõimuorgani pädevusse ja neil on suurim juriidiline jõud võrreldes teiste haldusaktidega. Seadlus on täitmiseks kohustuslik kõigile alamalseisvaile võimu- ja haldusorganeile. Ülemnõukogu Presiidiumi seadlust ei saa muuta, seisma panna või tühistada ükski haldus- ega võimuorgan, välja arvatud Ülemnõukogu. Seadlused on kohustuslikud ka valitsusele.

Eriline liik seadlusi on *seaduste tõlgendamise aktid*. Tõlgendamine ei loo uusi, seadusest mittetulenevaid õigusnorme. Tõlgendamine tähendab seaduse mõtte ja sisu kohustuslikku seletamist seaduse õigeaks kohaldamiseks asjaoludel, mis pole seaduses otsest ette nähtud. Teatavasti kuulub seaduste tõlgendamise õigus ainult Ülemnõukogu Presiidiumile.

Ülemnõukogu Presiidiumi seadlused jagunevad: 1) seadlusteks, mis kuuluvad Ülemnõukogu kinnitamisele (ministrite ametisse nimetamine ja ametist vabastamine, uute kraide, oblastite ja autonoomsete vabariikide moodustamine, ministriumide ümberkorraldamine, uute ministriumide moodustamine ja seniste likvideerimine); 2) seadlusteks, mis ei vaja Ülemnõukogu kinnitamist (autasustamine ordenitega, ordenite tagasivõtmine, aunimetuste omistamine, NSVL täisvoliliste välisesindajate määramine ja ära-
kutsumine jne.).

Juriidiliste omaduste järgi võib Ülemnõukogu Presiidiumi seadlusi liigitada kahte gruppi: 1) *üldised*, s. o. säärased, mis kehtestavad üldnorme (näit. armee ja laevastiku isikliku koosseisu vannutamise kohta, tegevteenistuse tähtaegade kohta Sõjalaevastikus, Nõukogude Liidu Kangelase medali asutamise kohta, vastutuse kohta ettevõttest omavolilise lahkumise puhul jt.), ja 2) *individuaalsed*, s. o. säärased, mis puudutavad üksikjuhtumeid (näit. Dubenski sanitaar-tehniliste riistade tehase üleandmise kohta Kohaliku Tööstuse Ministriumide alluvusest Ehitusmaterjalide Tööstuse Ministriumide alluvusse, Ferghana kanali ehitajate autasustamine jne.).

b) *Ministrite Nõukogu määrused ja korraldused*. NSVL Ministrite nõukogu on riigivõimu kõrgeimaks täitvaks ja korraldavaks organiks. NSVL Konstitutsiooni § 66 põhjal Ministrite Nõukogu annab määrusi ja korraldusi „kehtivate seaduste põhjal ja nende täitmiseks“. NSVL Ministrite Nõukogu määrused ja korraldused põhinevad ka Ülemnõukogu Presiidiumi seadlustel. NSVL Ülemnõukogu Presiidiumi seadlused (näit. ettevõtete üleandmise, ministriumide ümbermoodustamise kohta jne.) on aluseks Ministrite Nõukogu teatavatele aktidele.

NSVL Ülemnõukogu Presiidium tühistab NSVL Ministrite Nõu-

kogu määrusi ja korraldusi, „juhtumil, kui need ei vasta seadusele“ (NSVL Konstitutsiooni § 49).

Ministrite Nõukogu aktid on kohustuslikud NSVL, liidu-, või autonoomse vabariigi vastaval territooriumil. NSVL Ministrite Nõukogu ei saa tühistada liiduvabariigi ministrite nõukogu akti juhtumil, kui see on vastuolus NSVL Ministrite Nõukogu määrusega. Temal on ainult õigus seisma panna neid liiduvabariikide ministrite nõukogude määrusi ja korraldusi, mis käsitlevad NSVL pädevusse kuuluvaid haldus- või majandusharusid (NSVL Konstitutsiooni § 69). Sääraste aktide tühistamise õigus kuulub NSVL Ülemnõukogu Presiidiumile või vastava liiduvabariigi ülemnõukogu presiidiumile

NSVL Ministrite Nõukogu võib seisma panna, muuta ja isegi tühistada NSVL ministri akti.

Kohalike nõukogude akte võivad ministrite nõukogud ainult seisma panna, kuna kohalike nõukogude täitevkomiteede akte võivad nad muuta või hoopis tühistada.

Juriidiliste omaduste poolest jagunevad Ministrite Nõukogu aktid nagu teisedki riigihaldusaktid *üld- ja üksikaktideks*.

c) *Riikliku Kaitsekomitee aktid*. Eespool oli mainitud, et 30. juulil 1941. a. loodud Riiklik Kaitsekomitee⁵³ koondas oma kätte kogu võimutäiuse riigis. See tähendab, et Riikliku Kaitsekomitee otsuseid ja korraldusi on kohustatud vastuvaidlematult täitma kõik kodanikud ja partei-, nõukogude, kommunistlike noorte ja sõjaväelised organid.

d) *Ministrite aktid*. Ministrid annavad käskkirju ja juhendeid. Üldreeglina sisaldavad käskkirjad individuaalse iseloomuga ettekirjutusi (näit. raudtee jaamaüleva töö kohta, teatava isiku nimetamise kohta tehase peainseneri kohale jne.). Ministrite juhendid annavad üldist laadi norme (näit. NSVL Kohtu Rahvakomissari juhend „Valijate nimekirjades esinevate ebaõigsuste kohta esitatud kaebuste läbivaatamise korrast rahvakohtutes“ jms.). Ministeeriumi kolleegiumi otsus omandab jõu, kui minister sellega nõustub, ja tema käskkirja kaudu. Lahkarvamuste korral ministri ja kolleegiumi vahel minister viib läbi oma otsuse ja teatab tekkinud lahkarvamustest Ministrite Nõukogule; kolleegiumi liikmed võivad omakorda apelleerida Ministrite Nõukogule.

NSVL ministrite aktid peavad vastama seadustele, NSVL

⁵³ Kaotatud 4. septembril 1945. a. Vt. NSVL Ülemnõukogu Presiidiumi seadlus 4. septembrist 1945. a. Riikliku Kaitsekomitee kaotamise kohta. — Toim.

Ministrite Nõukogu määrustele ja korraldustele, aga liiduvabariikide ministrite aktid peale selle veel — liiduvabariigi ministrite nõukogu määrustele ja korraldustele ning ka NSVL vastavate ministrite käskkirjadele ja juhenditele.

Üleliiduliste ministeeriumide ministrite käskkirjad suunatakse ettevõtete, asutiste jne. juhatajale kas otseselt või vahelülide (trustide, liitude) juhatajate kaudu.

NSVL liiduvabariiklike ministeeriumide ministrid annavad peamiselt üldise iseloomuga akte, kuna nende vahetul haldamisel on ainult teatav piiratud arv ettevõtteid ja asutisi, aga ülejäänusid juhivad nad liiduvabariikide samanimeliste ministeeriumide kaudu. Üksikaktid suunatakse otseselt alluvate organite juhatajatele; ülejäänud organite suhtes on aktidel juhustav iseloom, s. t. nad sisaldavad üldise iseloomuga norme.

Ministrite aktid suunatakse peamiselt antud ametkonna üksikutele allühikutele või nende ametiisikutele. Mõnedel ministritel on õigus kehtestada norme, mis on täitmiseks kohustuslikud teistele organitele ja NSVL kodanikele. Tervishoiuministril näiteks on õigus anda sanitaar-tehnilisi eeskirju, mis on kohustuslikud kõigile teistele riigiorganitele ja kodanikele; kaubandusminister kehtestab kauplemise kohta kõigile kohustuslikke norme, jne. Juhatumil, kui ministri aktiga kehtestatakse üldnorme, mis on kohustuslikud üldiseks täitmiseks, siis on vajalik ka NSVL Ministrite Nõukogu kinnitus.

Ministrite nõukogu võib muuta või tühistada ministri käskkirja või juhendit. Kõrgemalseisval ministril on õigus tühistada alamalseisvate samanimeliste ministrite akte, mis on vastuolus kõrgemalseisva ministri käskkirja või juhendiga. Näiteks NSVL Tervishoiuminister võib muuta või tühistada liidu- või autonoomse vabariigi tervishoiuministri akti. Seda enam võib kõrgemalseisev minister tühistada alamalseisva ministri käskkirja või juhendit, kui see on vastuolus seadusega või NSVL Ministrite Nõukogu määrusega.

Ministrite nõukogude juures olevate komiteede, komisjonide või peavalitsuste juhatajate poolt antavad aktid ei erine millegipoolest ministrite käskkirjadest või juhenditest, neil on samad juriidilised omadused.

e) *Kohalike nõukogude ja nende täitev-korraldavate organite aktid.* Nõukogud annavad otsuseid (üldise iseloomuga akte) ja korraldusi (individuaalse iseloomuga akte). Neid akte antakse NSV Liidu, liidu- ja autonoomsete vabariikide seaduste ning ministrite nõukogude määruste ja korralduste alusel ning nende

täitmiseks. Iga kohalik organ võib anda otsuseid ja korraldusi ainult temale omistatud õiguste piirides.

Samuti on kohalike nõukogude täitevkomiteedel õigus anda akte seaduste ja valitsuse aktide alusel ja nende täitmiseks. Täitevkomiteed ei või asendada nõukogusid, mispärast ei saa tunnistada seaduslikeks neid täitevkomiteede akte, mis rikuvad kohalike nõukogude pädevust.

Nõukogud annavad akte rahvamajandusplaani või majandusliku ja kultuurilise ülesehituse plaani kinnitamise kohta antud nõukogu territooriumi ulatuses, antud nõukogu eelarve kinnitamise, täitevkomitee valimiste, osakondade ja valitsuste loomise kohta ja alamalseisvate nõukogude otsuste ja korralduste tühistamise kohta. Nõukogu täitevkomitee võib arutada plaani, eelarve, osakondade või valitsuste loomise või likvideerimise küsimusi, kuid lõppotsuse tegemine kuulub nõukogule, kuivõrd need küsimused kuuluvad ainult nõukogu pädevusse.

Täitevkomitee ei või tühistada alamalseisva nõukogu otsust. Näiteks ei või krai nõukogu täitevkomitee tühistada rajooni- või linnanõukogu otsust. Nõukogu otsuse või korralduse tühistamise õigus kuulub ainult kõrgemalseisvale nõukogule, mitte aga täitevkomiteele. Siinkohal kehtib üldine põhimõte, et teatava võimuorgani otsuse tühistab ainult kõrgemalseisv võimu-, aga mitte täitev-korraldav organ. Täitev-korraldavad organid võivad alamalseisva võimuorgani akti ainult seisma panna.

Kohalik nõukogu ei või tühistada või seisma panna kõrgemalseisva erihaldusorgani akti. Näiteks ei või rajooninõukogu tühistada või seisma panna krai rahandusosakonna juhataja käskkirja või juhendit, just niisama kui krai rahandusosakonna juhataja ei või tühistada või seisma panna rajooninõukogu otsust või korraldust — isegi siis, kui see oleks vastuolus tema käskkirjaga. Neil juhtumel ei kuulu tühistamise või seisma panemise õigus ei kohalikule nõukogule ega ka krai rahandusosakonnale. Selliseil juhtumel pöördub kohalik nõukogu või krai (oblasti) osakonnajuhataja krai (oblasti) nõukogu või tema täitevkomitee poole. Oma õiguste piirides viimased kas tühistavad või panevad seisma kohaliku nõukogu otsuse, või aga tühistavad krai (oblasti) rahandusosakonna juhataja käskkirja.

f) *Üldise iseloomuga aktide hulka kuuluvad üldkohustuslikud määrused (otsused).*

Kuna üldkohustuslike määruste andmise õigus kuulub ka mõningaile riigihalduse keskorganeile, siis vaatleme nende aktide

küsimust nii nõukogude või nende täitevkomiteede kui ka riigihalduse keskorganite juures.

Üldkohustuslikud määrused (otsused) moodustavad eri aktide grupi, mida annavad selleks õigustatud riigiorganid ja mis määravad kindlaks elanikkonnale või selle osale, üksikuile gruppidele või asutistele, ettevõtetele ja organisatsioonidele teatavaid kohustusi, mille mittejärgimine toob endaga kaasa vastutuse kas administratiivkorras (hoiatus, rahatrapp või paranduslikud tööd), või vastavalt juhtumel ka kohtukorras. Võimu- ja haldusorganite õigused selliste aktide andmiseks kui ka nende vastuvõtmise ja avaldamise kord on sätitud eri seadusandlusega.

Üldkohustuslike määruste andmise õigus on: Teedeministeeriumil, Jõelaevastiku Ministeeriumil, Merelaevastiku Ministeeriumil, Tsiviil-õhulaevastiku Peavalitsusel, Sideministeeriumil, NSVL Ministrite Nõukogu juures oleval Radiofikatsiooni ja Raadio Ringhäälingu Komiteel, NSVL Ministrite Nõukogu juures oleval Kaalude ja Mõõtude Keskvalitsusel, kohalikel nõukogudel ja nende täitevkomiteedel. Täitevkomiteede osakondadel ja valitsustel ei ole õigust anda üldkohustuslikke määrusi.

Igale organile, kellel on õigus anda üldkohustuslikke määrusi, on täpselt kindlaks määratud küsimuste ring, mille piires ta seda võib teha. Mida kõrgem nõukogu, seda laiem on ka küsimuste ring, milles ta võib anda üldkohustuslikke määrusi. 1931. a. 30. märtsi põhimääruse (VSKK 1931, nr. 17, art. 186) järgi võivad VNFSV-s kraide (oblastite), autonoomsete oblastite nõukogud ja nende täitevkomiteed anda üldkohustuslikke määrusi „kõigis nende pädevusse kuuluvais küsimustes“; rajoonide täitevkomiteed — avaliku korra kaitse, elanikkonna tervishoiu küsimuste (sanitaarreeglite järgimise, asustatud kohtade tervishoiualaste abinõude kohaldamise haiguste vastu võitlemise alal, istandike kaitse alal, puhtuse ja korra alal parkides, aedades jm.), avalike asutiste (teatrid, kinod, klubid) lahtioleku aja, ühiskondlikuks kasutamiseks määratud ettevõtete tegevuse korra alal jms.; külanõukogud — avaliku korra kaitse, üldkasutatavate paikade sanitaarse kaitse, kaevude ja pumpade kasutamise, tulekaitseabinõude, karjatamise keelu, põldude ja niitude rikkumise vastu võitlemise, põllukahjurite tõrje jne. küsimustes.

Ministeeriumid ja teised ülaltähendatud riigihalduse keskorganid annavad üldkohustuslikke määrusi suhteliselt väikese küsimuste ringi ulatuses. (Teedeministeerium — liiklemise korra ning julgeoleku ja transporditava vara kaitse alal, sanitaar- ja tulekaitseabinõude alal jms., Sideministeerium — sideliinide ja

-vahendite korrashoiu kohta üldkasutatavate sidevahendite ja ringhäälingu alal. Tsiiviil-õhulaevastiku Peavalitsus annab eeskirju, mis korraldavad tsiiviil-õhulaevandust, Kaalude ja Mõõtude Keskvalitsus — metroloogia ja kontrollmõõtude majanduse küsimustes.)

Üldkohustuslike määruste andmine toimub järgmiste põhimõtete alusel:

Esiteks: Kohalikud nõukogud ja vastavad riigihalduse keskkorganid, kellele on antud sääraste määruste andmise õigus, ei või seda alamalseisvale organile edasi anda.

Teiseks: Üldkohustuslikke määrusi võib anda üksnes selleks õigustatud organ ja ainult lubatud küsimuste ulatuses.

Kolmandaks: Üldkohustuslikke määrusi ei või anda selliste küsimuste alal, mille kohta on olemas kõrgema võimu- või haldusorgani määrus, milles on ette nähtud kriminaal- või administratiivkaristus määruses sisalduvate ettekirjutuste rikkumise eest. Sellest reeglist on võimalikud erandid juhtumeil, kui kõrgemalseisva organi määrustes sisaldub otsene eeskiri üldkohustuslike määruste andmiseks või kui nendes määrustes ei ole sanktsiooni ette nähtud.

Neljandaks: Nõukogude ja täitevkomiteede üldkohustuslikud määrused antakse kehtivustähtajaga mitte üle kahe aasta ja riigi keskkorganite poolt kehtivustähtajaga mitte üle ühe aasta. Pärast nimetatud tähtaja möödumist kaotavad üldkohustuslikud määrused kehtivuse ja nende rikkumise eest vastutuselevõtmine on ebaseaduslik.

Viiendaks: Üldkohustuslikud määrused jõustuvad üldreeglina pärast 15 päeva möödumist, arvates nende avaldamise päevast. Üksikjuhtudel, erilise kiireiseloomulise vajaduse puhul ja teatavalis küsimustes (võitlus loodusõnnetustega, võitlus nakkushaiguse ja taudiga, läbiminevate sõjaväeosade majutamine jms.) võivad üldkohustuslikud määrused jõustuda ka arvates nende avaldamisest.

Kuuendaks: Üldkohustuslikus määruses peab sanktsioon olema määratletud täpselt vastavuses seadusega: hoiatus, rahaträhv, paranduslikud tööd ja kohtulik vastutus, kui seda näeb ette kriminaalseadusandlus (vt. näiteks VNFSV KrK §-d 75, 133 ja 192).

Seitsmendaks: Üldkohustuslikud määrused peavad olema vastaval viisil vormistatud ning igal juhul sisaldama: 1) üldkohustusliku määruse nimetust, 2) määruse andnud linnanõukogu või täitevkomitee nimetust, 3) andmise kuupäeva ja aastat, 4) järjekorra numbrit, 5) territooriumi piiritlemist, mille ulatuses määrus kehtib, 6) isikute, asutiste, ettevõtete ja organisatsioonide loetelu,

kelle suhtes määrus kehtib, 7) määrusega püstitatud kohustuste loetelu, 8) vastutuse määramist määruse rikkumise eest, 9) organi äranäitamist, kellele pannakse järelevalve määruse täitmise eest, 10) määruse jõustumise ja kehtivusaja äratähendamist, 11) nõukogu või täitevkomitee esimehe või tema asetäitja ja sekretäri allkirja.

Eraldi tuleb märkida kogu elanikkonnale kohustuslikke määrusi, mis on antud sõjaväevõimude poolt sõjaseisukorras olevais paikkondades (vt. NSVL Ülemnõukogu Presiidiumi seadlus 22. juunist 1941. a. „Sõjaseisukorra kohta“).

Neid määrusi võidakse anda kodanike töö- ja küüdi- (auto- ja hobuveo) kohustuse kohta sõjalisteks vajadusteks, sõjavägede majutamise kohustuse kohta, transpordivahendite ja muu riigikaitseks vajaliku vara rekvireerimise kohta, asutiste, ettevõtete, teatrite, kinode töö reguleerimise kohta, tänavaliikluse piiramise kohta, kaubanduslike organisatsioonide ja kommunaalettevõtete kauplemise ja töötamise korralduse kohta, elanikkonnale toiduainete ja tööstuskaupade normide määramise kohta, teatud paikkondadesse sisse- ja väljasõitmise keelu kohta, ühiskonnaohtlikuks tunnistatud isikute administratiivkorras antud paikkonna piiridest väljasaatmise kohta.

Loetletud üldkohustuslike määruste rikkumine toob kaasa kõrgendatud sanktsiooni — vabadusekaotuse kuni 6 kuuni või rahatrahvi kuni 3000 rbl., mis määratakse administratiivkorras. Süüdlasi võib võtta vastutusele ka kriminaalkorras asja üleandmisega sõjatribunalile. Kui üldkohustuslike määruste rikkumise eest määratud rahatrahvi ei tasuta kolme päeva jooksul, nõutakse see sisse sunniviisiliselt kohtukorras. Säärastes asjades teostab kohtuotsuse põhjal üleskirjutamist ja realiseerimist kohtutäitur.

§ 4. Riigihaldusaktide täitmist tagavad abinõud.

Nõukogude riigihaldust teostatakse nii organiseerimise, arvestuse, kontrolli, plaanimise ja järelevalve kui ka vajalikel juhtumel sundimise rakendamise teel. Nõukogude haldusõigus ei lülita välja sundimist, kuid seda rakendatakse üksnes seaduste mittejärgimise, riigi poolt kehtestatud eeskirjade rikkumise puhul.

Administratiivse sundimise vajalikkust ei saa eitada seepärast, et mitte alati ja mitte kõigi poolt ei täideta õigusnorme vabatahtlikult. Meil on veel kuni käesoleva ajani säilinud väikekodanliku anarhilisuse ja desorganiseerituse jäänuseid, mis põhjustavad sotsialistliku õiguskorra rikkumisi.

NSVL-s kasutatakse sundimist desorganiseerijate ja õiguserikkujate vastu. Sundi tingib elanikkonna absoluutse enamuse huvide kaitse, kes vabatahtlikult ja teadlikult täidab riigi poolt kehtestatud eeskirju. Nõukogude riigis ei saa olla sunnivahendite meelevaldset rakendamist: nõukogude organid rakendavad neid seaduses rangelt piiritletud juhtumel ja neile antud õiguste piires.

Halduse sunnivahendeid võib jagada kahte gruppi: esiteks, administratiivkaristuse vahendid (hoiatus, rahatrahv, paranduslikud tööd, konfiskeerimine) ja teiseks, administratiivsed sunnivahendid (isiku kinnipidamine, administratiiv-sanitaarsed ja administratiiv-tehnilised sunnivahendid, vara kinnipidamine ja arestimine, rekvisitsioon).

Administratiivkaristuse vahendite kasutamine põhineb nõukogude haldusõigusega kehtestatud põhimõtetel:

1) administratiivkaristus määratakse isikule, kes on süüdi õiguserikkumises: süü puudumisel ei või määrata administratiivkaristust;

2) õigusnormide mittetundmine ei vabasta vastutusest;

3) administratiivkaristust võib rakendada üksnes säärase õiguserikkumise puhul, milles puuduvad kriminaalkorras karistatava teo tunnused. Administratiivkaristus ei saa asendada kriminaalkaristust, samuti nagu ei tohi võtta kriminaalvastutusele juhtumel, kus õiguserikkumine toob kaasa vastutuse administratiivkorras.

On olemas järgmised administratiivkaristuse liigid.

Hoiatus. VNFSV-s kohalike nõukogude ja nende täitevkomiteede poolt üldkohustuslike määruste ja otsuste andmise kohta 30. märtsil 1931. a. antud põhimääruse §-s 18 käsitletakse hoiatust kui administratiivkaristuse vahendit (VSKK 1931, nr. 17, art. 186). Hoiatus on üks mittevaralise administratiivkaristuse liike. Nimetatud põhimääruse §-s 20 öeldakse: „Hoiatust kasutatakse ainult elanikkonna töötavate kihtide koosseisu kuuluvate õiguserikkujate suhtes, kui õiguserikkumine on vähese tähtsusega, kui õiguserikkuja ei olnud küllalt teadlik asjaoludest jne.“ Tege­likult rakendatakse seda karistusviisi administratiivkaristuse kohaldamisel üldkohustuslike otsuste (määruste) rikkumise puhul suhteliselt harva.

Riigi poolt kehtestatud eeskirjade rikkumise eest ettenähtud varalise iseloomuga karistuseks on *rahatrahv*. Rahatrahvi määramisega sunnib riigiorgan õiguserikkujat järgima õigusnorme, millega kaitseb õiguskorda rikkumise eest.

Taotledes õigusnormide täpset ja tingimusteta täitmist, püüab nõukogude riik maksimaalsel määral piirata rahatrahvi rakendamist administratiivkorras. 4. jaanuaril 1928. a. anti NSVL KTK ja RKN määrus „Rahatrahvide administratiivkorras määramise piiramise kohta“ (LSKK 1928, nr. 5, art. 42). Administratiivkorras rahatrahvide määramine on lubatud üksnes siis, kui need on otsest kindlaks määratud seadusega või sellega mitte vastuolus oleva haldusaktiga.

Hiljem, 8. veebruaril 1935. a., anti määrus, mille järgi „kõik rahatrahvidest kuni 1935. aastani vabariiklikesse ja kohalikesse eelarveisse laekunud tulud tuleb suunata alates 1. jaanuarist 1935. a. täielikult ühiskondlikku eelarvesse, välja arvatud VNFSV-s metsarikkumistest saadavad rahatrahvid“ (LSKK 1935, nr. 8, art. 71). See abinõu etendas positiivset osa rahatrahvide määramise korrastamisel.

NSVL RKN ja KTK määrusega 11. aprillist 1937. a. „Administratiivkorra äramuutmise ja kohtukorra kehtestamise kohta kolhoosidelt, käsitööstusartellidelt ja üksikutelt kodanikelt riigi ja kohalike maksude, sundkindlustuse, kohustuslike naturaalandamite ja rahatrahvide võlgnevuse katteks vara äravõtmisel“ (LSKK 1937, nr. 30, art. 120) muudeti ära kuni selle ajani kehtinud vara äravõtmise kord maksundus- ja varumisorganite, külanõukogude ja rajooni täitevkomiteede administratiivkorralduste teel. Vastavalt sellele seadusele on vara äravõtmine maksude, kohustuste ja rahatrahvide võlgnevuse katteks võimalik ainult rahvakohtu otsuse alusel. Seadus kohustab haldusorganeid vähemalt 10 päeva enne asja kohtusse andmist saatma maksuvõlgnikule kirjaliku hoiatuse. Kohtuasi lõpetatakse, kui võlgnik tasub võla enne kohut. Kohtuotsus vara äravõtmise kohta kaotab jõu (kuid võlgnik on kohustatud kandma kohtukulusid 3—10 rubla suuruses), kui võlg tasutakse enne 10 päeva möödumist, arvates kohtuotsuse teemisest.

Rahatrahve võib määrata üksikuile kodanikele ja ametiisikutele, kuid mõnedel juhtudel ka riigihaldusorganeile ja ettevõttele. Ametiisikutele määratavaid rahatrahve ei või üle kanda asutistele, kus need isikud töötavad. Ametiisik tasub rahatrahvi oma isiklikest vahendeist.

Real juhtudel võib erandina rahatrahvi määrata organile või ettevõttele tervikuna (kuuaruannete, kvartaliaruannete, bilansside, aastakäibe-aruannete ja lisaandmete rahandusorganeile mitteesitamise või mitteõigeaegse esitamise eest, sanitaarrežiimi rikkumise eest jne.).

Rahatrahvi määramisel kehtivad üldised administratiivkaristuse põhimõtted, milliseid käsitleti eespool. Lisaks sellele tuleb üldkohustuslike määruste rikkumise eest rahatrahvide määramisel tingimata silmas pidada järgmisi nõudeid:

Rahatrahvi võib määrata hiljemalt ühe kuu jooksul arvates rikkumise toimepanemise päevast; pärast selle tähtaja möödumist kuulub asi lõpetamisele.

Rahatrahvi määramise otsus tuleb süüdlasele kätte anda mitte hiljem kui kaks kuud, arvates selle tegemisest; vastasel korral kaotab otsus jõu ja asi kuulub lõpetamisele. Kogu rahatrahvi määramise asi, kaasa arvatud ka esitatud kaebuste läbivaatamine ja rahatrahvi tasumine, peab olema lõpetatud viie kuu jooksul, arvates administratiivkaristuse määramisest. Pärast selle tähtaja möödumist asi lõpetatakse.

Rahatrahvi ei või määrata, kui üldkohustusliku määruse rikkumise küsimus on antud läbivaatamiseks kohtukorras⁵⁴. Sellega rõhutatakse nõukogude õiguse põhimõtet, ühe ja sama õiguserikkumise eest ei või üheaegselt rakendada administratiiv- ja kriminaalkaristust. Kui kohtuorgan tagastab asja selle lahendamiseks administratiivkorras, siis võib riigihaldusorgan kohaldada administratiivkaristust rahatrahvi näol.

Rahatrahvi ulatus määratakse kahel teel: 1) määratakse maksimaalne summa, mille piires võib rahatrahvi määrata (näiteks kuni 100 rbl. krai-, rajooni- ja linnanõukogude ja nende täitevkomiteede üldkohustuslike määruste rikkumise eest, kuni 300 rbl. kalapüügimääruste rikkumise eest); 2) näidatakse lühidalt rahatrahvi arvuline suhe teatava väärtusega (tee-ehituskohustusest kõrvalehoidumisel määratakse rahatrahv tegemata jäänud töö kahekordse väärtuse suurus; üksiktalupidajale kuuluva hobuse tapmise puhul ilma veterinaarkontrolli loata määratakse rahatrahv tapetud hobuse kuni kümnekordse hinna suuruses kohalike riiklike varumishindade alusel).

Kui seaduses pole antud rahatrahvi piire teatavate rikkumiste puhul, siis administratiivkorras määratavate rahatrahvide suurus võib sättida: a) NSVL ametkonnad nende juhendite ja üldkohustuslike määruste rikkumise eest — mitte üle 100 rubla; b) liiduvabariikide ametkonnad, kohalikud täitevkomiteed ja linnanõukogud nende üldkohustuslike määruste rikkumise eest

⁵⁴ Ülalmainitud põhimääruse § 13 kõlab: „Igas üldkohustuslikus määru-
ses peab olema ära tähendatud tema rikkumisega kaasnev vastutus
administratiiv- või kohtukorras. Kohtulik vastutus määratakse juhtumel,
mis on ette nähtud VNFSV Kriminaalkodeksis“ (vt. VNFSV KrK § 192).

— liiduvabariikide seadusandluses määratavais piirides, kuid mitte üle 100 rubla; c) külanõukogud nende üldkohustuslike määruste rikkumise eest liiduvabariigi seadusandlusega määratavais piirides, kuid mitte üle 10 rubla.

Rikkumiste üksikute liikide puhul võimaldab seadus ka suuremaid rahatrahve. Näiteks võib NSVL sanitaar-peainspektor karistada sanitaar-hügieeniliste eeskirjade rikkumise eest kuni 500-rublase rahatrahviga. Raadioseadeldiste tehniliste ekspluateerimiseeskirjade rikkumise eest võib karistada kuni 1000 rubla suuruse rahatrahviga. Sõjaseisukorras olevaks kuulutatud paikkondades võivad sõjaväevõimud karistada rahatrahviga kuni 3000 rubla ulatuses.

Rahatrahvist tuleb eraldada *viivitusmaksu*, rahatrahvi eriliiki, mis nõutakse sisse administratiivkorras ja mis moodustab teatava protsendi mitteõigeaegselt tasutud maksuvõlgadest, korteriüüri-rahast jne. Viivitusmaksu puhul on iseloomulik see, et tavaliselt võetakse seda maksu proportsionaalselt viivituses oldud ajaga.

NSVL RKN on kehtestanud kõigi majandusorganite maksete tähtaegade möödalaskmise puhul viivitusmaksu 0,05% suuruses, raudtee- ja veetranspordi-vedude alal aga 1% iga viivitatud päeva eest. Kommunaalteenuste eest tasutavate maksete, elumajade ja muude hoonete ning ruumide kui ka korterite üüri või rendi ja linnakruntide rendi tähtjaks tasumata jätmise puhul võetakse riiklikelt, kooperatiiv- ja ühiskondlikelt ettevõtetelt ja organisatsioonidelt 0,05%, üksikuil kodanikel aga 0,1% viivitusmaksu iga viivitatud päeva eest.

Järgmine administratiivkaristuse liik on *sunduslikud tööd*, mida kohaldatakse üldkohustuslike määruste rikkujate suhtes. Sunduslikke töid rakendatakse administratiivkorras ka iseseisva karistusvahendina ja tasumata jäetud rahatrahvi asenduskaristusena.

Tavaliselt ei või nõukogude riigis rahatrahvi asendada vabadusekaotusega, samuti kui vabadusekaotust ei või asendada rahatrahviga. Sunduslikud tööd ei tähenda mitte vabadusekaotust. Sõjaseisukorras olevais paikkondades võivad sõjaväevõimud üldkohustusliku määruse mittetäitmisel kohaldada administratiivkorras vabadusekaotust kuni 6 kuud või rahatrahvi kuni 3000 rubla.

Isikud, kes on karistatud sunduslike töödega, teostavad neid reeglilikohaselt oma töö- või elukoha järgi. Riigihalduse praktikas kohaldatakse üldkohustuslike määruste rikkumise eest sunduslikke töid võrdlemisi harva.

Administratiivkaristuse üheks liigiks on *konfiskeerimine*, s. t. vara sunniviisiline ja tasuta võõrandamine riigi kasuks, mis toimub seaduses eraldi ettenähtud juhtumel selleks volitatud riigiorganite korraldusel.

Juriidilisest vaatekohast konfiskeerimine erineb rahatrahvist. Kuigi nii rahatrahv kui ka konfiskeerimine on administratiivkorras kohaldatava varalise karistuse liigid, on neil siiski ka oluline vahe. Konfiskeerimine administratiivkorras on akt, mille objektiks on teatav olemasolev vara. Seevastu aga rahatrahvi, mis on samuti varalise karistuse liigiks, võib sisse nõuda mitte ainult olemasolevast, vaid ka tulevases varast.

Edasi, seadusandlus annab ametiisikule või haldusorganile õiguse määrata rahatrahvi maksimaalse summa piires, sõltuvalt administratiivse õiguserikkumise ohtlikkusest, karistatava materiaalsest seisundist ja muist asjaoludest. Teiste sõnadega, rahatrahvi puhul võib konkreetne trahvisumma varieeruda (ettenähtud summa piires) sõltuvalt asjaoludest. Konfiskeerimise puhul aga ei ole ametiisikul ega haldusorganil võimalust määrata mingisuguseid konfiskeerimise piire: konfiskeerimisele kuulub kogu seadusevastaselt omandatud või seadusevastaselt hoitav vara. Teisiti öeldes, konfiskeerimise puhul ei saa olla mingisuguseid muudatusi vara koosseisus, konfiskeeritud vara on rangelt määratletud.

Lõppeks, rahatrahvi ebaseaduslikuks tunnistamine ei anna õigust esitada hagi materiaalse kahju heastamise taotlemiseks, seevastu aga administratiivkorras määratud seadusevastase konfiskeerimise puhul võib kannatanu esitada kohtule hagi materiaalse kahju heastamiseks.

Vastavalt kehtivale nõukogude õigusele toimub konfiskeerimine kohtuotsuse põhjal. Selle kõrval on mõnede riigihaldusorganite antud õigus konfiskeerida administratiivkorras. Selle alusel:

1) tollil on õigus konfiskeerida kinnipeetud või avastatud sala-kaubaartikleid, veovahendeid, mida kasutatakse salakaubaveoks, ja ka neid esemeid, mis on avastatud postisaadetiste tollijäreleva vaatusel, kui postisaadetis sisaldab sissevedamiseks keelatud, teise nimetuse all märgitud või deklaratsioonides hoopiski mainimata esemeid;

2) Teedeministeeriumi organitel on õigus konfiskeerida esemeid, mille vedu ühiskondliku korra või rahva tervishoiu huvides on keelatud, kui selliseid esemeid avastatakse liiklemisteedel nende vedamisel;

3) sideorganid võivad konfiskeerida posti teel saatmiseks keelatud esemeid, juhul kui neid avastatakse postisaadetistes, samuti konfiskeeritakse esemed, mille saatmine on lubatav vastaval eri loal, juhtumil, kui säärane luba puudub;

4) Kirjandus- ja Kirjastusajade Peavalitsuse (Glavlit) organil on õigus konfiskeerida trükiseid, mis ei kuulu levitamisele;

5) sideorganid võivad konfiskeerida raadio saatejaamu, mis on üles seatud ilma sellekohase loata, või mis töötavad ilma eelneva registreerimiseta.

Nõukogude seadusandlus piiritleb rangelt administratiivkorras konfiskeerimist ja on kehtestanud kriminaalvastutuse ebaseadusliku konfiskeerimise eest. Ebaseaduslikult konfiskeeritud vara kuulub omanikule tagastamisele, kui see aga on naturaas võimatu, siis asendatakse konfiskeeritud vara rahalise kompensatsiooniga vara tõelise väärtuse järgi.

Halduse sunnivahendite teise rühma moodustavad: administratiiv-sanitaarsed, administratiiv-meditsiinilised ja administratiiv-tehnilised sunnivahendid, isiku kinnipidamine, vara kinnipidamine ja arestimine, administratiiv-finantsilised vahendid ja rekvisitsioon. Üldiseks tunnuseks, mis ühendab kõiki neid sunnivahendeid, on see, et nad ei kuulu administratiivkaristusvahendite hulka. Rakendades üht või teist mainitud vahendit, riigihaldusorgan ainult sunnib ametiisikut või kodanikku järgima teatavaid reegleid, mida riik on kehtestanud, kuid ei määra talle administratiivkaristust.

Eriline koht mainitud vahendite hulgas on isiku kinnipidamisel.

Isiku kinnipidamist ei tohi segada vahistamisega, mille all mõistetakse vabaduse kaotamist. Stalinliku Konstitutsiooni järgi on meil vahistamine võimalik ainult prokuröri sanktsiooni või kohtuotsuse põhjal. Ainult sõjaseisukorras olevais paikkondades võivad sõjaväevõimud võtta vabaduse nende poolt kehtestatud üldkohustuslike määruste rikkujailt administratiivkorras kuni 6 kuuni. Rahua ajal on administratiivkorras võimalik ainult kinnipidamine.

Isiku kinnipidamine on mittekestva iseloomuga (mitte üle 24 tunni), kuni isiku kindlakstegemiseni, protokollki koostamiseni üldkohustusliku määruse rikkumise kohta, kodaniku üleandmiseni vastavate võimu- või kohtuorganite korraldusse jne.

Isiku kinnipidamine NSVL-s pole karistusvahendiks, vaid abinõuks, mille abil vastavad riigihaldusorganid, nende ametiisikud, täidavad neile määratud kohustusi ühiskondliku korra või riigi

julgeoleku kaitse alal. Meil on isiku kinnipidamine administratiivkorras võimalik ainult seaduses ettenähtud juhtumel. Nii näiteks on miilitsaorganitel õigus kinni pidada isikuid, keda võetakse vastutusele administratiivkorras või kelle kohta koostatakse protokoll, ja lõpuks neid, kes on purjus — kuni kainenemiseni.

Laevakapten on kohustatud laeval toimunud kriminaalkuriteo puhul kinni pidama süüdlast, et takistada tema kõrvalehoidumist vastutusest ja anda ta vastavate võimu- või haldusorganite korraldusse. Laevakapten võib kinni pidada isikut, kelle käitumine ohustab laeva või selle pardal viibivate isikute ja vara julgeolekut. Piirivalveorganid peavad kinni NSVL piiride ületamise eeskirjade, samuti ka piirivööndisse sisse- ja väljasõidu ning piirivööndis elamise eeskirjade rikkujad.

Erilise rühma administratiivseid sunnivahendeid moodustavad tervishoiu- ja sanitaarkaitse-organite poolt rakendatavad sunnivahendid: toiduainete kohustuslik järelevaatus, hävitamine jne., kui nad on tunnistatud tarvitamiskõlbmatuks. Neid vahendeid kohaldatakse rahva tervishoiu huvides seaduses ette nähtud juhtumel.

Nende isikute sundjärelevaatust ja sundravi (vabatahtlikust ravist keeldumise korral), kelle suhtes on tuvastatud haigestumine teatavasse haigustesse nakkavuse perioodil, teostavad tervishoiu-organid. Sundravi kestab niikaua, kui püsib ümbruskonna nakatamise oht.

Tervishoiu-organitele on pandud kohustusliku rõugetepanemise kohustus. Isikud, kes sellest kõrvale hoiduvad, võetakse vastutusele kriminaalkorras.

Sunnivahendite sellesse rühma kuuluvad ka piirikaitse administratiiv-sanitaarsed abinõud, mida kohaldavad tervishoiu-organid: üksikute isikute sisse- ja väljasõidu keeld, lastide ja pagasi sisse- ja väljaveo keeld.

Riikliku sanitaarinspeksiooni organid võivad administratiivkorras: seisma panna toiduainete alal töötava ettevõtte tööd, toiduainetega kauplemist kuni nende organite poolt avastatud ebasanitaarse olukorra kõrvaldamiseni; keelata kuni vastavate sanitaarabinõude teostamiseni tööstus-, kauplemis- ja laoruumide kasutamist; keelata tarvitamiskõlbmatuks tunnistatud toiduainete säilitamist ja kasutamist ja teha korraldusi nende hävitamiseks või töötlemiseks ainult tehnilisteks otstarveteks.

Analoogilised õigused on riiklikel inspeksioonidel liha-, konservi-, piima-, või-, kondiitri- ja makaronisaaduste kvaliteedi alal.

Mõningail riigiorganeil on õigus kohaldada administratiiv-tehnilisi sunnivahendeid. Nii näiteks on terve rea tööstuslike ministeeriumide katla-järelevalve inspeksioonidel õigus seisma panna katla-järelevalve objektide tööd, kui see objekt ohustab töötajate elu ja tervist. Riigi autoinspeksioonil on õigus seisma panna autode ekspluateerimist, kui nende tehniline seisund ohustab liiklemist.

Administratiivsete sunnivahendite hulka kuulub *vara kinnipidamine*. Miilitsaorganeil on vara kinnipidamise õigus raud- ja veeteedel kehtivate seadustega keelatud koormate, pagasi ja käsipakkide vedude avastamiseks. Neil juhtumel koostatakse vara kinnipidamise kohta akt.

Vara kinnipidamisest tuleb eraldada vara arestimine. *Vara arestimise* korral omanik või valdaja kaotab õiguse antud vara müümiseks, kinkimiseks või pantimiseks kogu aresti aja vältel. Vara arestimist kohaldatakse enamasti finantshalduse alal.

Asutiste, ettevõtete ja organisatsioonide suhtes, kes ei tasu neil tasuda olevaid makseid eelarve arvele, võib rakendada selliseid abinõusid, nagu kassa-sularaha ja rahaliste dokumentide arestimine ja äravõtmine, maksukohustuslase kaupade ja muude varade arestimine ühes järgneva realiseerimisega; krediidasutiste poolt võlgniku arvel antud akreditiivide ja temale avatud eriarvete arestimine.

On võimalikud ka muud sunnivahendid finantshalduslikus korras. Nii näiteks võivad rahandusorganid eelarvesse üle kanda summasid, mis asuvad krediidasutises võlgniku arveldus- või jooksva arvel, üle kanda eelarvesse kõik summad, mis laekuvad maksukohustuslase arvele, kui jooksva arvel ei leidu küllaldaselt vahendeid riigile tasumiseks, või lõpuks kustutada võlgnevus nende summade arvel, mis avatakse antud majandusorganile eelarvelise finantseerimise korras.

Administratiivse sundimise eriliseks liigiks on *vara rekvireerimine*, s. o. füüsiliste isikute, kooperatiivide ja teiste ühiskondlike organisatsioonide valduses oleva vara tasuline sundvõõrandamine või ajutine äravõtmine riigi poolt riikliku vajaduse korral.

Erinevalt konfiskeerimisest ei ole rekvireerimine administratiivkaristusvahend. Rekvireerimine on vara tasuline võõrandamine alatiseks või selle kasutamine riigi poolt ajutiselt, riikliku vajaduse korral, kuna aga konfiskeerimine on vara tasuta võõrandamine riigi poolt kehtestatud eeskirjade rikkumise korral vara omaniku või valdaja poolt.

Rekvireerimisele kuulub füüsiliste isikute, kooperatiivsete ja ühiskondlike organisatsioonide vara ja see on lubatav ainult riikliku vajaduse korral. Rekvireerimist võib rakendada üldreeglina ainult valitsuse loal. Erandjuhtumel (näiteks loodusõnnetuste puhul) on rekvireerimine lubatav, kuid sellest tuleb viivitamatult valitsusele teatada.

Rekvireerimise lubatavus ainult riikliku vajaduse korral tingib rida erilisi nõudeid tema rakendamisel: rekvireerimise kohta koostatakse akt, millele kirjutavad alla ametiisik, vara valdaja ja kaks tunnistajat, tuuakse ära vara täpne ja üksikasjalik kirjeldus; märgitakse, kelle hoiu alla vara antakse; tasu rekvireeritava vara eest määrab eriline hindamiskomisjon jne. Rekvireerimise tühistamise puhul tagastatakse esemed nende omanikule. Kui natuuras tagastamine osutub võimatuks, siis tasutakse omanikule ebaseaduslikult rekvireeritud vara tegelik hind.

VI peatükk.

SEADUSLIKKUSE TAGAMINE RIIGIHALDUSES.

Nagu juba märgitud, on sotsialistliku seaduslikkuse järgimine nõukogude riigihalduse põhiprintsiipe. Nõukogude seaduste ja neil põhinevate riigihaldusaktide täpset täitmist tagab: 1) prokuratuuriorganite järelevalve seaduste täpse täitmise üle ministeeriumide ja neile alluvate asutiste, samuti üksikute ametiisikute ja kõigi NSVL kodanike poolt; 2) pidev kontroll kõrgemalseisvate organite ettekirjutuste täitmise üle; 3) riikliku ja ametkondliku arbitraaži tegevus, mille ülesandeks on plaani- ja lepingudistsipliini tugevdamine riiklikes majandusorganites; 4) kaebuste esitamine ametiisikute ebaseadusliku tegevuse peale.

§ 1. Prokuratuuri järelevalve.

Stalinliku Konstitutsiooni § 113 järgi kõrgeim järelevalve seaduste täpse täitmise üle kõigi ministeeriumide ja neile alluvate asutiste, samuti ka üksikute ametiisikute ja ka NSV Liidu kodanike poolt on pandud NSVL Prokurörile⁵⁵, kellele alluvad liidu- ja autonoomsete vabariikide, kraide, oblastite, ringkondade, rajoonide ja linnade prokurörid.

⁵⁵ Nüüd NSVL Peaprokurör. Vt. NSVL Ülemnõukogu seadus 19. märtsist 1946. a. NSVL Prokurörile NSVL Peaprokuröri nimetuse andmise kohta.

Prokuröri järelevalve reaalsust tagavad prokuratuuri organisatsioonid ja tegevuse kolm printsiipi: 1) kogu prokuratuuriorganite süsteemi juhtimise tsentraliseerimine NSVL Prokuratuuri; 2) prokuröride sõltumatus kohalikest võimu- ja haldusorganitest; 3) prokuröride õigus esitada protesti riigihalduse ebaseaduslike aktide vastu. Need printsiibid püstitas V. I. Lenin 1922. aastal prokuratuuri loomise puhul⁵⁶. Prokurör valvab selle järele, et „mitte ühegi kohaliku võimu mitte ükski otsus ei läheks lahku seadusest“. Seetõttu peab prokurör protestima iga ebaseadusliku otsuse vastu ja „võtma selleks tarvitusele abinõusid, et arusaamine seaduslikkusest oleks absoluutselt ühtlane kogu vabariigis“⁵⁷. Kuid prokuröridel pole mingit halduslikku võimu ja neil pole otsustavat häält haldusküsimustes. Seepärast ei saa nad iseseisvalt tühistada haldusorganite korraldusi.

Prokuratuuriorganite järelevalvet seaduslikkuse üle halduses nimetatakse üldjärelevalveks. Teostades üldjärelevalvet kaitsevad prokuratuurorganid nõukogude seadust igasuguste rikkumiste eest, tugevdavad sotsialistlikku õiguskorda, kaitsevad NSVL kodanike õigusi ja kindlustavad kohustuste täitmist kodanike poolt.

Nõukogude prokuratuuri eesmärgiks on õiguskorra, revolutsioonilise seaduslikkuse ja üksikute kodanikkude õiguste ja huvide kaitsmine.

Stalinlik hoolitsus inimese eest leidis väljenduse NSVL Konstitutsioonis, milles on ammendavalt kindlaks määratud Nõukogude Liidu kodanike põhiõigused ja -kohused. NSVL Konstitutsioon kohustab prokuratuurorganid kaitsma neid õigusi igasuguste rikkumiste eest, hoolitsevalt ja tähelepanelikult suhtuma kodanike avaldustesse nende õiguste rikkumise üle ja taotlema rikutud seaduslikkuse tingimusteta taastamist. Peamist tähelepanu pöörab prokuratuur nende riigihaldusorganite tööle, kes kõige enam puutuvad kokku elanikkonna laiade massidega (põllumajanduslikud, rahandus-, kaubandus-, kommunaal-, varumis- ja teised organid).

Prokuratuurorganid kontrollivad kohalike nõukogude poolt antavate üldkohustuslike määruste (otsuste) seaduslikkust ja nende poolt sätitavate sanktsioonide rakendamise õigsust, valvavad riiklike müügikohustuste, maksude ja kohustuslike maksete alal kehtivate seaduste täpse täitmise järele, peavad võitlust rikkumiste vastu ohutustehnika alal, valvavad töötasude õige arvu-

⁵⁶ Lenin, Teosed, XXVII k., lk. 298—301, kiri seltsimees Stalinile „„Kahekordsest“ alluvusest ja seaduslikkusest“.

⁵⁷ Sealsamas, lk. 300.

tamise ja väljamaksmise järele, kontrollivad põllumajanduslike artellide stalinliku põhikirja täpset järgimist, jne.

Üldjärelevalvet teostatakse mitmel viisil, millest tähtsamad on järgmised moodused:

1) prokuratuuriorganitesse saadetavate käskkirjade, korralduste ja teiste haldusaktide ära kirjade läbivaatamine; nõukogude seadus kohustab kohalikke nõukogusid ja nende täitevkomiteesid saatma kahe päeva jooksul prokuratuurile ära kirjad kõigist nende poolt antud üldkohustuslikest määrustest (otsustest); mis puutub teistesse haldusaktidesse (ministrite ja peavalitsuste juhatajate käskkirjad ja juhendid, kohalike nõukogude osakondade ja valitsuste juhatajate käskkirjad, ettevõtete administratsiooni korraldused jms.), siis prokuratuuriorganid võtavad tarvitusele abinõusid neist tähtsamate õigeaegsaks saamiseks;

2) administratiivkorras karistamise õigust omavate riigiorganite käskkirjade ja korralduste kohapealne kontrollimine (kohalike nõukogude administratiivkomisjonid, sanitaar- ja kaubandusinspeksiooniorganid, tööinspeksioonid jne.);

3) kohapeale väljasõidul külanõukogude, kolhooside juhatuste ja üldkoosolekute, kohalike ettevõtete (MTJ-de, sovhooside, tööstusettevõtete jt.) administratsiooni käskkirjade ja korralduste läbivaatamine;

4) isiklik osavõtt kohalike nõukogude täitevkomiteede koosolekuist; võttes osa neist koosolekuist, valvavad prokurörid selle järele, et koosolekuil vastuvõetud otsused ja korraldused täielikult vastaksid sotsialistliku seaduslikkuse nõuetele.

Prokuratuur ei tohi muutuda organiks, kellega kohalikud nõukogud või muud võimu- ja haldusorganid juba eelnevalt kooskõlastaksid oma otsuste, korralduste projektid jne., kuna see viiks paratamatult vastutuse ülekandmisele prokuröridele riigihaldusorgani tegevuse eest.

Prokuratuur teostab järelevalvet seaduslikkuse üle, kuid tema ei ole organiks, kes eelnevalt sanktsioneeriks seda või teist riigihaldusakti projekti.

Riigihaldusorganite või nende ametiisikute tegevuse seaduslikkuse kontrollimist teostavad prokuratuuriorganid kas omal algatusel, või NSVL, liidu- ja autonoomsete vabariikide valitsuste ettepanekul, või asutiste, organisatsioonide ja üksikute kodanikkude avalduse põhjal.

Suurt tähtsust prokuratuuri töös omab meie ajakirjanduses sotsialistliku seaduslikkuse rikkumise kohta avaldatavate materjalide hoolikas arvestamine ja viivitamatu abinõude rakendamine sel-

liste rikkumiste kõrvaldamiseks. Prokuratuuriorganid peavad pidama alatist sidet töölis- ja külakirjasaatjatega, kolhooside ja küla-tarvitajateühisuste revisjonikomisjonidega; nende signaalseeringud aitavad prokuröridel pidada võitlust sotsialistliku seaduslikkuse tugevdamise eest.

Prokurör peab protestima riigihaldusorgani iga ebaseadusliku akti puhul, kui see on vastuolus kehtiva seadusandlusega või kui ta ületab antud pädevuse piire või kui ta on küll vormiliselt õige, kuid sisuliselt meie riigi poliitikaga vastuolus.

Protestid saadetakse vastavaile organeile olenevalt sellest, millise haldusorgani akti vastu protest esitatakse: ministrite käskkirjade ja juhendite vastu esitatud protestid suunatakse ministrite nõukogule; kohalike osakondade ja valitsuste aktide puhul — nõukogu täitevkomiteele, mille organiks on antud osakond või valitsus; ettevõtete või asutiste juhatajate aktide puhul, kes ei allu kohalikule nõukogule, suunatakse protestid organile, kellele antud ettevõtte või asutis otseselt allub; krai-, rajooni- ja linnanõukogude täitevkomiteede otsuste ja määruste vastu esitatud protestid saadetakse täitevkomiteele, kes andis protestitava akti.

Protesti läbivaatamisel kohaliku nõukogu täitevkomitees toetab prokurör isiklikult oma protesti.

Saanud protesti, peab riigiorgan selle läbi vaatama ja tegema otsuse kas protestitava akti tühistamise või prokuröri protesti tagasilükkamise kohta. Proteste üldkohustuslike määruste (otsuste) vastu on kohalike nõukogude täitevkomiteed kohustatud läbi vaatama lühima tähtaja jooksul, igal juhul mitte hiljem kui kahe nädala jooksul arvates protesti esitamisest. Kui protestid ei ole läbi vaadatud ettenähtud tähtaja jooksul, siis pannakse protestitud määruse kehtimine seisma (VSKK, 1921, nr. 71, art. 686).

Protesti esitamisega ühe või teise riigiakti vastu ei lõpe veel prokuröri töö. Tema ülesanne seisneb selles, et saavutada ebaseadusliku akti tühistamist. Selleks on prokurörile antud õigus oma protesti edasi viia kõrgemasse instantsidesse, kui tema protest esimeses instantsis põhjendamatult tagasi lükati. Näiteks protesti põhjendamatult tagasilükkamise puhul rajooninõukogu täitevkomitee poolt võib rajooniprokurör oblastiprokuröri kaudu esitada oma protesti oblastinõukogu täitevkomiteele.

Haldusaktide vastu protestide esitamisel on prokuratuuriorganid kohustatud uurima ka seaduslikkuse rikkumise põhjusi. Prokurör mitte ainult ei paljasta süüdiolevat ametiisikut, tema mitte ainult ei konstateeri seaduslikkuse rikkumise põhjusi (ametiisiku

eksitus või kuritahtlikkus), vaid ta uurib ka üldisi tööttingimusi ja -süsteemi antud organis selleks, et kõrvaldada põhjused, mis soodustavad ebaseaduslike tegude toimepanemist.

§ 2. Kontroll.

Sotsialistliku seaduslikkuse tagamise üks peamisi meetodeid on *täitmise kontroll*.

Sisulisest seisukohast eristatakse *üldkontrolli* (järelevalve teostamine antud organi kogu töö suhtes) ja *erikontrolli* (järelevalve teostamine antud organi töö teatava haru suhtes, näiteks finants- või arvestusalal).

Eristatakse veel *sisekontrolli*, mida organiseeritakse antud süsteemis kõrgemalseisva organi poolt (näiteks kraivalitsuse juhataja kontroll rajooniorganite tegevuse üle), ja *väliskontrolli*, mida teostab antud ametkonna süsteemist väljaspool seisev organ (näiteks riigikontrolli ministerium kontrollib tervishoiu ministeriumi tegevust).

Sisekontroll (mis võib olla nii üld- kui ka erikontroll) on õigesti organiseeritud juhtimise vältimatuks elemendiks, kuna iga riigiorgani juhi ülesandesse kuulub süstemaatiliselt kontrollida kõrgemalseisvate organite aktide täitmist.

ÜK(b)P XVII kongressil tähendas seltsimees Stalin, et pärast seda, kui on antud õige poliitiline joon, sõltub asja edu organisatsioonilisest tööst, võitluse organiseerimisest selle joone teostamise eest, õigest kaadrite valikust ja partei direktiivide ja NSVL Valitsuse määruste täitmise süstemaatilisest kontrollimisest.

Kontrollida töötajaid, see tähendab kontrollida, millised on nende töö tulemused, millised on täitmise faktilised tulemused. Selline kontroll annab võimaluse kindlaks teha töötaja tõelisi omadusi, nii täitva aparaaadi kui ka ülesannete endi voorusi ja puudusi.

ÜK(b)P XVII kongressi otsuste alusel reorganiseeriti sisekontroll: likvideeriti täitmise kontrolli sektorid ja täitmise kontrollimine pandi otseselt juhatajatele. Hiljem, 1938. aasta augustis, loodi ministrite, iseseisvate peavalitsuste, komiteede ja komisjonide juhatajate juurde kontrollinspektorite grupid, kelle abil ametkondade juhatajad kontrollivad seaduste, valitsuse määruste kui ka nende eneste käskkirjade ja juhendite täitmist.

Üldreeglina teostavad haldusaparaaadi ülejäänud lülide juhatajad täitmise kontrolli otseselt.

Väliskontrolli teostavad riigikontrolli ministeeriumid ja nende kohalikud organid, NSVL Rahandusministeerium ja tema kohalikud organid, Riikliku Plaanikomisjoni organid, krediidasutised, eriinspeksioonid (kaubanduslik, sanitaar- jt.). Eraldi tuleb välja tõsta massiorganite, nagu ametiühingute, nõukogude komisjonide poolt teostatavat kontrolli.

Riigikontrolli ministeeriumid ja nende kohalikud organid, ametiühingud ja kohalike nõukogude komisjonid teostavad nii üld- kui ka erikontrolli. Rahandus- ja krediidasutistel, Riikliku Plaanikomisjoni organeil kui ka eriinspeksioonidel on õigus teostada erikontrolli, s. o. teostada kontrolli tegevuse vastavatel aladel.

Eriline tähtsus kontrolli teostamisel on riigikontrolli ministeeriumil. See on 6. septembril 1940. a. asutatud liiduvabariiklik ministeerium, mille ülesandeks on range kontrolli teostamine riiklike rahaliste vahendite ja materiaalsete väärtuste arvestamise ja kulutamise kui ka valitsuse määruste täitmise üle.

Riigikontrolli ministeerium teostab *eel- ja järelkontrolli*.

Eelkontroll seisneb eelarvete, plaanide, tellimuskorralduste ja kuludokumentide seadusepärasuse kontrollimises enne väljaandmist nende dokumentide põhjal. Eelkontrolli teostab riigikontrolli ministeeriumi alatine kontrolör suuremais ja tähtsamais ettevõttes, raudteel, ladudes ja asutistes kui ka sõjaringkondades ja laevastikus. Kontrollitavate objektide juhatajaist sõltumatuil alalistel kontrolöridel on õigus *keelata* kulu või selle osa sooritamist sel juhul, kui kulu on ebaseaduslik.

Järelkontrolli puhul kuuluvad kontrollimisele rahalised dokumendid, samuti ka dokumendid materiaalsete väärtuste alal pärast väljaminekute teostamist. Järelkontrolli teostatakse plaanis ettenähtud või väljaspool plaani seisva riikliku revisjoni teel. Riiklikud revisjonid võimaldavad avastada mitte ainult ebamajanduslikkust, üleliigsusi, vaid ka varjatud reserve ja suunata neid tootlikule kasutamisele.

Riigikontrolli ministeeriumile on antud suured õigused. Tema juhendid aruandluse, seletuste, andmete ja teiste materjalide esitamise kohta küsimustes, mis kuuluvad riigikontrolli pädevusse, on kohustuslikud kõigile ministeeriumidele, peavalitsustele ja nende kohalikele organeile ning ka kõigile teistele riiklikele, kooperatiivseile või muudele ühiskondlikele ettevõtetele, asutistele ja organisatsioonidele.

Riigikontrolli ministeeriumil on õigus karistada süüdlasi sea-

duse rikkumise eest noomituse või valju noomituse avaldamisega või ametikohalt tagandamisega. Need karistused kantakse süüdlaste isiklikku toimikusse või teenistuslehele ja avaldatakse ministertiumi korraldusel ka ajakirjanduses. Kuritarvituste ja muu kuriteolise tegevuse avastamisel võtab riigikontrolli minister süüdlased kohtulikule vastutusele.

Kõigist kontrolli ja revisjoni käigus ilmnenu puudustest arvestuses, varade ja materiaalsete väärtuste hoidmises ja kulutamises, samuti ka valitsuse määruste mittetäitmise faktidest teatab riigikontrolli minister revideeritava asutise, organisatsiooni või ettevõtte juhatajaile ja annab neile kohustuslikke juhiseid. Eriti tähtsail juhtumel esitab riigikontrolli minister revisjoni tulemused valitsusele.

Juhul, kui kontrollimisel või revideerimisel avastatakse ametiisikute ebaõiged toimingud, mis on tekitanud riigile kahju, on riigikontrolli ministril õigus teha *tekitatud kahju rahaline arvestus*, mille summa nõutakse vastuvaidlemata korras sisse vastava ametiisiku palgast mahaarvamise teel. Sellel abinõul on suur tähtsus: sellega distsiplineeritakse aparaadi töötajaid ja võimaldatakse katta üksikute isikute tegevuse läbi riigile tekitatud kahju.

Palgast mahaarvamisi teostatakse näiteks töötasude kulutamise korral administratiiv-majandusaparaadi kuludeks üle registreeritud fondide, koosseisude või palgamäärade, eelarvega kinnitatud administratiiv-majanduslike kulutuste ületamise eest, või ebaseaduslike rahaliste autasude ja abirahade väljamaksmise eest, komandeerimiskulude ületamise eest, abinõude mittekohaldamise eest võlgnevuse (aruandevalused summad, puudu jäägid, raiskamised) õigeaegsaks sissenõudmiseks, mille tagajärjeks oli lootusetu võlgnevuse tekkimine, jne.

NSVL RKN määruse põhjal 13. maist 1941. a. teostatakse palgast mahaarvamisi riigile tekitatud kahju suurusel, kuid mitte üle ametiisiku kolme kuu palga, millest mahaarvamine toimub.

Kui riigile on kahju tekitanud mitu ametiisikut, siis toimub palgast mahaarvamine nende kõigi vahel jaotatult, vastavalt igaühe süüle. Riigikontrolli ministertiumi aparaat on loodud tootlusalasel põhimõttel: iga ministertiumi, valitsuse või ministrite nõukogu juures oleva komitee alal on olemas peakontrolör, vanem kontrolör, kontrolörid ja kontrolöride abid. Riigikontrolli ministri juures asuvad vanemad revidendid ja revidendid revisjonide teostamiseks. Üksikutes ja majanduslikus mõttes eriti tähtsais rajoonides on ministertiumi peakontrolörid.

§ 3. Riiklik ja ametkondlik arbitraaž ja selle osatähtsus plaani- ja lepingudistsipliini tugevdamisel.

Riiklik ja ametkondlik arbitraaž on loodud sotsialistliku seaduslikkuse ja sellel põhineva plaani- ning lepingudistsipliini tugevdamiseks vastastikuseis suhteis riigimajanduses.

Riiklik arbitraaž loodi 1931. a., kui partei ja valitsus erilise teravusega seadsid üles majandusliku arvelduse, plaani- ja lepingudistsipliini tugevdamise küsimuse. NSVL KTK ja RKN poolt 3. mail 1931. a. antud põhimääruses Riikliku Arbitraaži kohta NSVL RKN juures on öeldud, et riiklik arbitraaž luuakse „varaliste vaidluste lahendamiseks asutiste, ettevõtete ja ühiskonnastatud sektori organisatsioonide vahel lepingu- ja plaanidistsipliini ja majandusliku arvelduse tugevdamise eesmärgil“ (LSKK 1931, nr. 26, art. 203).

Riiklik arbitraaž loodi NSVL Ministrite Nõukogu, liidu- ja autonoomsete vabariikide ministrite nõukogude, kraide ja oblastite täitevkomiteede ning autonoomsete oblastite täitevkomiteede juurde.

Riiklik arbitraaž ei võta läbivaatamisele järgmisi vaidlusi: 1) üleriiklikul või kohalikul eelarvel seisvate ühe ja sama ametkonna organite vahel (näiteks rajooni rahandusosakonna ja oblasti rahandusosakonna vahel), 2) ühe ja sama ametkonna või majandusliku ühenduse asutiste ja ettevõtete vahel ilma vastava kõrgemalseisva organi loata (näiteks värvilise metallurgia ministeeriumi kahe ettevõtte vahel), 3) Riigipanga ja riigiasutise või ettevõtte vahel, 4) vastuvaidlemata korras sissenõutavate maksuvõlgade ja muude maksete alal, 5) mis tekivad raudteevadude ja kommunaalteenuste kasutamise lepinguist ning 6) mis on alla kindlaksmääratud summat: NSVL Riikliku Arbitraaži jaoks 50 000 rbl., liiduvabariikide arbitraaži jaoks 25 000 rbl. Krai (oblasti) arbitraaž lahendab vaidlusi summa ulatusega kuni 25 000 rubla.

Riiklikud arbiitrid määratakse vastavate täitvate organite poolt. Vaidlused lahendatakse poolte viimisega kokkuleppele, mis põhineb seadusel ja teistel riigiorganite aktidel. Vaidlevate poolte lahkarvamuste puhul lahendab küsimuse riiklik arbiiter.

Riikliku arbitraaži otsuse täidavad pooled nende endi poolt kindlaksmääratud tähtaja jooksul. Vastasel korral viiakse otsus täide sundkorras.

Täitev-korraldav organ, mille juures asub riiklik arbitraaž, teostab järelevalvet viimase tegevuse üle ja omab õigust järele-

valve korras tühistada või muuta arbitraaži otsust või anda asi uueks läbivaatamiseks.

Peale varaliste vaidluste lahendamise on riikliku arbitraaži ülesandeks teatada vastavate organite juhatajaile või prokuröridele vaidluste lahendamise käigus ilmnunud puudustest. Sellel arbitraaži tegevuse küljel on suur tähtsus majandusliku haldusaparaadi parendamiseks.

Tavalistest riigihaldusorganeist erineb arbitraaž seepoolest, et tal pole õigust teha korraldusi majanduse plaanimise, organiseerimise ja haldamise alal ning ei oma ametkondliku alluvusega haldusobjekte. Nagu eespool tähendatud, lahendab arbitraaž vaidlusi, mis on jäänud reguleerimata vaidlevate asutiste või organisatsioonide juhatajate poolt. Lõpuks, vaidluste lahendamisel kooskõlastab riiklik arbitraaž pooltevahelise majanduslikul arveldusel põhineva kokkuleppe riikliku sunniga, rakendades seejuures varalisi mõjutusvahendeid (viivitusmaks, rahatrahv, leppetrahv jne.).

Riiklik arbitraaž lahendab varalisi vaidlusi lepingute alusel ega sega end haldusesse. Seal, kus küsimused on lahendatavad käskkirja või otsese korralduse teel, ei võta arbitraaž vaidlusest osa. Seetõttu ei või riiklikule arbitraažile lahendamiseks kuuluda sellised küsimused, nagu majandusorganite likvideerimine, ümberkorraldamine, või plaaniülesandeid ja kapitalimahutust, tootmisvahendite ümberjaotamist käsitlevad küsimused jne.

Ametkondlik arbitraaž on ministeeriumi või iseseisva peavalitsuse juhataja abiparaat. Ametkondliku arbitraaži põhimääruse annab vastav minister või iseseisva peavalitsuse juhataja. Ametkondlik arbitraaž allub selle ametkonna juhtimisele, mille juurde ta on loodud. Tema otsuseid ei või muuta ega tühistada riiklik arbitraaž; see õigus kuulub ainult ametkonna juhatajale, kelle juures ametkondlik arbitraaž asub. Riiklik arbitraaž võib ainult oma seisukoha teatavaks teha ametkonna juhtkonnale, ametkondliku arbitraaži ühe või teise otsuse puhul.

Teatava ametkonna ettevõtete ja asutiste lepingulistest suhetes tekkivaid majanduslikke vaidlusi lahendab ametkondlik arbitraaž nii, et seeläbi tugevneks plaani- ja lepingudistsipliin. Kuid ametkondliku arbitraaži pädevusse ei kuulu nende küsimuste läbivaatamine, mille puhul tekkinud vaidlusi lahendatakse haldus-, s. t. alluvuskorras. Ametkondliku arbitraaži läbivaatamise objektiks ei või olla: 1) vaidlused kõrgemalseisvate ja alamalseisvate organite vahel, kuna kõrgemalseisva organi korraldus on alamalseisvale kohustuslik ja keegi ei või rikkuda ainujuhtimise

põhimõtet; 2) ühte ja samasse ühendusse kuuluvate ettevõtete ja organisatsioonide (trustide peavalitsuste) vahelised vaidlused, kui-võrd ka sel juhtumil vaidlused lahendab organi juhataja oma käskkirjaga. Loomulikult ei või ametkondlik arbitraaž võtta endale läbivaatamiseks küsimust, mis on juba lahendatud halduskorras antud ametkonna poolt.

Kõik need eeskirjad piiravad ametkondliku arbitraaži pädevust, jättes talle abiaparaadi seisundi vastava ametkonna juhataja juures, mille ülesandeks on sotsialistliku seaduslikkuse tugevdamine lepingusuhetes, mis on rajatud riiklike plaaniülesannete täpsele täitmisele ja majandusliku arvelduse meetodite rakendamisele varade käsutamisel.

§ 4. Kaebused asutiste ja ametiisikute ebaseadusliku tegevuse peale.

NSVL kodaniku õigus esitada kaebust ametiisiku või riigiasutise ebaseadusliku tegevuse peale, niisama ka vastava organi kohustus seda kaebust sisuliselt läbi vaadata ja tarvitusele võtta vajalikke abinõusid, on üheks tähtsamaks haldamise seaduslikkuse tagatiseks.

Kaebuseks nimetatakse üksiku kodaniku või kodanike grupi kui ka asutiste, organisatsioonide ja üksikute ametiisikute avaldust teatava asutise või selle ametiisiku ebaseadusliku tegevuse kohta. Kaebuses osutatakse konkreetsele õiguse või seadusliku huvi rikkumisele. Kaebuse esitaja palub taastada rikutud õiguse või kaitsta tema seaduslikke huve. Seepoolest erineb kaebus teistest avaldustest ja taotlustest, milles puudub viide seaduse rikkumisele ja mis sisaldavad palvet lahendada mingi konkreetne küsimus (näiteks makсутähtaja pikendamise taotlus, avaldus mingi dokumendi ärakirja saamiseks jms.).

Tegelikult võivad kaebused, avaldused ja taotlused sisaldada materjale, milles viidatakse mingisugustele puudustele riigiaparaadi töös, ja esitada ettepanekuid seadusandluse ja riigiorganite tegevuse parendamiseks. Siit järgneb, et kodanike kaebuste ja avalduste vastuvõtmise ja läbivaatamise õigel organiseerimisel ja vajalike abinõude rakendamisel on suur tähtsus nii kodanike õiguste ja seaduslike huvide kaitsmise kui ka riigiaparaadi töö süstemaatilise parendamise suhtes.

Partei ja valitsus on sellele asjaolule pööranud alati tõsist tähelepanu. Erilise tähtsuse said need küsimused ühenduses NSVL KTK ja RKN määrusega 25. juunist 1932. a. „Revolutsioo-

nilise seaduslikkuse kohta“. Selles määruses on liidu- ja auto- noomsete vabariikide valitsustele, prokuratuuriorganeile ja kraide (oblastite) täitevkomiteedele tehtud ettepanek „kontrollida ameti- isikute poolt seaduslikkuse rikkumise faktide kohta saabuvaid avaldusi ja edaspidi tagada nende kiiremat läbivaatamist ja karis- tuste rakendamist kuni nende ametiisikute kohtu alla andmiseni, kes on lasknud toimuda seaduslikkuse rikkumisi või on büro- kraatlikult suhtunud töötajate avaldustesse, osutades seejuures igasugust toetust kaebuste-büroo tööle, eriti tööliste, töötavate talupoegade, punaarmeeaste, spetsialistide ja teiste poolt esita- tud kaebuste kontrollimisel ja arutamisel“.

Kooskõlas seltsimees Stalini osutusega vajadusele ilmutada „kõige hoolitsemamat suhtumist meie töötajaisse, nii „väikestesse“ kui ka „suurtesse“, kus alal nad ka ei töötaks“⁵⁸, on kindlaks määratud organisatsioonilis-õiguslikud ja juriidilised garantiid, mis kindlustavad NSVL kodanike kaebuste õigeaegset läbivaata- mist ja vajalike abinõude rakendamist. Tähtsamad neist garan- tiidest on: 1) vastutus kaebuste vastuvõtmise ja õigeaegse lahen- damise korraldamise eest on pandud asutise juhatajale isiklikult; 2) on kindlaks määratud asutise vastutavate töötajate vastuvõtu- tunnid külastajaile; 3) mitmes keskametiasutises (kus see osutus võimalikuks) on kaotatud lubade-süsteem vastuvõturuumi, kaebuste-büroosse pääsemiseks jms., mis raskendasid kodanike vaba ligipääsu; 4) on sisse seatud kaebuste ja avalduste saabumise ja asjakäigu täpne arvestus; asutis on kohustatud kaebuse või aval- duse esitajat informeerima tema asja käigust; kaebuste ja aval- duste õige arvestus võimaldab esile tuua neid riigiaparaadi lüli- sid, kus seaduslikkuse rikkumisi esineb kõige rohkem ja raken- dada abinõusid õiguserikkumiste kõrvaldamiseks; 5) on kehtes- tatud nende asutiste töötajate distsiplinaar- ja kriminaalvastutus, kes on süüdi töötava rahva kaebuste kaotamises; 6) kaebuste õigeaegse ja õiglase lahendamise kindlustamiseks vaadatakse kaebused läbi neis organeis, kelle pädevusse kuulub kaebuses puudutatud küsimus (maksu ja rahandusalased küsimused rahandusorganeis, maasse puutuvad küsimused maa-organeis jne.); kaebuse suunamisest alluvuse järgi tuleb kaebajale teatada, kaebust läbivaatavale organile aga tuleb esitada tähtaeg kaebuse sisuliseks läbivaatamiseks ja vastavate abinõude rakendamiseks; kaebusi ei või suunata läbivaatamiseks asutistele ja isikutele, kelle tegevust kaebus puudutab; 7) kaebused tuleb lahendada

⁵⁸ Stalin, Kõne Punaarmee akadeemikutele, Partizdat, 1937, lk. 10.

kindlaksmääratud tähtajal: vabariiklikes, kraide (oblastite) organeis ühe kuu jooksul, rajooni- ja linnaorganeis kahekümne päeva jooksul kaebuse esitamisest arvates; punaarmeeväe kaebused lahendatakse vastavalt viieteistkümne ja seitsmepäevase tähtaja jooksul.

Kaebuse küsimus loetakse lahendatuks alles pärast kõigi abinõude tarvituselevõtmist, mis kaebuse lahendanud organi otsuses on märgitud. Kaevatud otsuse tühistamise korral peavad organid, kellele otsus on antud täitmiseks, ilma erilise avalduseta kaebaja poolt läbi vaatama ja tühistama kõik korraldused, mida rakendati kaebaja vastu (näiteks tagastatakse kaebajale äravõetud vara; kui aga tagastamine natuuras osutub võimatuks, maksetakse ühe kuu jooksul kompensatsioon äravõetud vara tegeliku hinna suuruses).

NSVL-s ei ole piiratud isikute ringi, kellel on õigus kaebust esitada. Kaebust võib esitada ka ametiisiku tegevuse kohta, mis pole otseses seoses kaebaja enda huvidega. Seda liiki kaebused aitavad avastada väärnähtusi aparraadi töös.

Nõukogude riigis pole samuti piiratud ametiisikute või asutiste ringi, kelle tegevuse kohta võib kaebusi esitada. Ei ole piiratud ka toimingute ringi, mille peale võib kaevata.

Tavaliselt esitatakse kaebused selle isiku lähemale ülemale, kelle tegevuse peale kaevatakse. Kui kaebus puudutab asutist, siis suunatakse ta lähemasse kõrgemasse instantsi. Mõningad kaebused (administratiiv- ja distsiplinaarkorras karistamise peale) esitatakse organi kaudu, kes määras karistuse.

Kaebajad on kaitstud igasuguse administratiivse repressiooni eest. Kui kaebusel on laimav iseloom, võib kaebajat ainult kohtukorras vastutusele võtta.

Üldreeglina nõukogude seadusandlus ei määra kindlaks tähtaegu kaebuse esitamiseks, välja arvatud ainult mõned kaebuste liigid (näiteks kaebused maksude ja kohustuslike müüginormide alal tuleb esitada hiljemalt kuu aja jooksul vastava teadaande kätteandmise päevast arvates).

Kaebuse esitamine ei pane tavaliselt kaevatud otsuse täitmist seisma, kuid mõnede kaebuste puhul lubab nõukogude seadusandlus täitmise seismapanekut. Nii näiteks ebaõige administratiivkaristuse peale kaebuse esitamine paneb karistuse täitmise seisma, kui kaebus on esitatud viie päeva jooksul arvates karistusotsuse kätteandmisest. Sanitaarinspektori poolt määratud rahatrahvi puhul tuleb kaebus esitada kolme päeva jooksul, kui sellega taotletakse ka sissenõudmise seismapanekut.

Kodanike kaebused riigiasutiste (ametiisikute) tegevuse peale võivad olla kohtuliku arutamise objektiks (prokuröri poolt kohtuliku jälitamise algatamine ametiisiku vastu ametialase kuriteo puhul, tsiviilhagi puhul, mis tekkinud ametiisiku seadusevastasest tegevusest, kaebuse puhul ebaõigsuste kohta valijate-nimekirjas).

Teostades õigusemõistmist tagavad kohtuorganid sel teel seaduste täpset ja kõrvalekaldumatut täitmist kõigi asutiste, organisatsioonide ja ametiisikute poolt. Ses suhtes toimivad kohtud erimeetodil: nad ei teosta süstemaatilist järelevalvet riigiorganite üle, nad ei saa protestida ebaõigete toimingute vastu ega teostada kontrolli omal algatusel. Kohtud tunnistavad ametiisikute tegevuse seaduslikuks või ebaseaduslikuks ja seega võitlevad vastavate riigiorganite kaudu sotsialistliku seaduslikkuse tugevdamise eest halduses.

Kohtuorganite osatähtsus suurenes eriti NSVL KTK ja RKN 11. aprilli 1937. a. määruse põhjal. Selle määrusega kehtestati kord, mille järgi kolhooside, kolhoosnike ja üksikute kodanike vara äravõtmine maksude, sundkindlustuse, kohustuslike müüginormide (välja arvatud andamid liha, teravilja, kartuli ja õlikultuuride-seemnete alal) ja rahatrahvide võlgade katteks võib toimuda ainult rahvakohtu otsusel. Sedalaadi küsimuste arutamisel on rahvakohtud kohustatud kindlaks tegema, kas kodanikule või organisatsioonile kohustuste määramine on põhjendatud, kontrollima, kas riigiorganite (ametiisikute) poolt on järgitud kõiki tingimusi, mille olemasolul võib asja üle anda kohtule (õigeaegne teatamine kohustuse määramisest, kohustuse täitmise tähtpäeva möödumine jne.).

Kohus kas lubab vara äravõtmist võla katteks või tunnistab kohustusliku müüginormi või rahatrahvi määramise põhjendatuks ja lõpetab asja, millest teatab vastavale riigiorganile.

Säärased on Nõukogude Liidus organisatsioonilised ja õiguslikud garantiid, mis tagavad töötava rahva kaebuste õiget vastuvõtmist ning lahendamist ja mis kaitsevad kodanikke organite ja ametiisikute ebaseadusliku tegevuse eest.

Kodanlik haldusõigusteadus tunnistab kõige täiuslikumaks ametiisikute ja haldusorganite tegevuse seaduslikkuse kontrollimise vormiks niinimetatud formaalse kaebuse ja halduskohtu.

Formaalseks kaebuseks nimetatakse kaebust, mille esitamine paneb kaevatud korralduse seisma kuni asja arutamiseni kõrgema haldusinstantsi poolt ja annab kaebajale võimaluse tõendite esitamisest osa võtta. Formaalne kaebus, mida praktiseeriti minevi-

kus reas riikides, on mõnede kodanlike juristide tunnistuse järgi vähemtäiuslik kontrollimise meetod, kui seda on halduskohus, kuna kaebuse puhul toimub asja uuesti läbivaatamine administratsiooni enda poolt.

Administratiivkohus tähendab erilist kohtutegevuse liiki, mida teostavad kas üldkohtud (USA-s, Inglismaal) või erilised haldusasutised, kes täidavad mõningaid kohtufunktsioone (Prantsusmaal), ja mis on suunatud kodanike õiguste ja huvide kaitsmisele haldusorganite ebaõigete aktide tühistamise ja — teatavail juhtudel — muutmise teel. Vormiliselt esineb sellistel juhtudel mitte administratsioon, vaid kohus, vaieldavais haldusküsimusis kohtunikuna. Teisiti öeldes, administratiivkohtu puhul teostatakse haldustegevuse kohtulikku kontrollimist.

Kodanlik haldusõigusteadus ülistab tavaliselt seda meetodit kui parimat seaduslikkuse garantiid.

Olevat lubamatu, et haldus oma nõudmisi kirjutaks ette, lahendaks vaidlusi nende puhul ja sunniks nende täitmisele. Haldus tulevat vabastada kohtutegevusest, mis seisneb kodaniku ja ametiisiku vahel haldusalal tekkivate vaidluste lahendamises. Administratiivkohtu organid peavad olema lahutatud haldusest, väidab kodanlik teadus, sest et võimu esindaja, kes ühendab endas haldamist kohtufunktsiooniga, esineb vaidlustes kodanikkudega õigusnormide rikkumise üle kohtunikuna omaenda asjas. Lähtudes neist kaalutlusist nõuab kodanlik teadus administratiivkohtu funktsioonide koondamist iseseisvate organite kätte, kes ei kuulu halduse koosseisu, ja haldusorganite allutamist kohtulikule kontrollile.

Kohtukontrolli organite eraldamine haldusest ja kodaniku õigus administratiivhagile, s. t. kodaniku õigus oma huvide kohtulikule kaitsmisele nende rikkumise korral haldusorganite või ametiisikute tegevuse läbi on kodanliku teaduse järgi parimaks seaduslikkuse tagatiseks haldusalal.

Märkides ära administratiivkohtu ja niinimetatud formaalse kaebuse esitamise õiguse eelised võrreldes halduse seaduslikkuse teiste kontrollimismeetoditega, osutab rida kodanlikke juriste sellele, et kodanliku riigihalduse praktikas ei järgita seaduslikkust mitte nõnda, nagu see leiab kirjeldamist õigusteaduses. Näiteks Prantsusmaal ei või valitsuse aktid olla arutamise objektiks riiginõukogu või prefektuuride nõukogude erilistes administratiivkohtutes.

Rikutud õiguste kohtulik kaitse ei muuda põhimõtteliselt

kodanliku riigi iseloomulikku joont — kõigi kodanike tegelikku ebavõrdsust seaduse ees.

Kohtud on samasugused kodanluse klassiorganid nagu kõik teised riigiorganid. Kogu riigiaparaadi klassiiseloomu juures kodanike huvide ja õiguste kohtulik kaitse ei muuda tegelikult elanikkonna absoluutse enamuse seisundit.

ERIOSA.

VII peatükk.

RIIGIKAITSE, RIIKLIKU JULGEOLEKU JA ÜHISKONDLIKU KORRA KAITSE HALDUS.

Sotsialistliku riigi arengu teisel faasil on täiel määral säilinud NSVL sõjalise kaitse funktsioon kallaletungide vastu väljastpoolt.

Seltsimees Stalin osutab: „ . . . Järelikult on säilinud ka nii Punaarmee ja Sõjalaevastik kui ka karistusorganid ja salaluure, mis on vajalikud välismaise salaluure poolt meie maale saadetud spioonide, mõrvarite ja kahjurite kinnipüüdmiseks ja karistamiseks“⁵⁹.

§ 1. Riigikaitse.

Kapitalistliku ümbruse ja sõjaohu tingimuses omandas NSVL kaitsevõime tugevdamine erakordse tähtsuse nõukogude riigi olemasolu esimesist päevist peale.

Ajavahemikus 1934. aastast kuni 1941. aasta juunikuuni on tarvitusele võetud rida abinõusid NSVL kaitsevõime tugevdamiseks. Nõukogude riik on kogu ulatuses üle läinud relvastatud jõudude kaadrilise struktuuri põhimõttele. Teostati sõjaväelise halduse kohalike organite põhjalik reorganiseerimine: nüüd on sõjakomissariaadid igas autonoomses vabariigis, krais, oblastis, linnas ja rajoonis. Loodi uued sõjaväeringkonnad (Kalinini, Orjoli jt.) varemloodud sõjaväeringkondade ümberjaotamise teel. Armee ja sõjalaevastiku kogu juhtiva koosseisu jaoks kehtestati sõjaväelised auastmed, mis väljendavad iga ülema sõjaväelist ja erikvalifikatsiooni, tema teenistusstaazi ja teeneid ning ka tema kui ülema võimu ja autoriteeti. Kõrgema juhtiva koosseisu jaoks loodi kindrali ja admiralide auastmed.

⁵⁹ Stalin, Leninismi küsimusi, lk. 532.

Sõjaväeliselt väljaõpetatute kontingendi suurendamiseks alandati sõjaväe tegevteenistusse kutsutavate vanusemäära 19 aastani. Ühenduses tehnika arenemisega on mõnede väeliikide (laevastiku, eriväeosade) alal tegevteenistuse kestust pikendatud.

Sõjaväekohuslaste arvelevõtmise teostamisel on linnades kaasa tõmmatud miilitsaorganid, maal aga külanõukogud.

Kiiresti kasvava sõjalaevastiku juhtimiseks moodustati 1937. a. Sõjalaevastiku Rahvakomissariaat.

Sõjaväelise distsipliini kui armee ja laevastiku elu ja lahingulise tegevuse aluse tugevdamiseks kehtestati uued Punaarmee ja Sõjalaevastiku distsiplinaarmäärustikud, mille järgi alluvailt nõutakse vastuvaidlematut alistumist oma komandöridele ja ülematele.

Sellised on peamised abinõud, mida partei ja valitsus on rakendanud NSVL relvastatud jõudude tugevdamiseks 1934. aastast kuni Suure Isamaasõja puhkemiseni.

22. juunil 1941. aastal tungis hitlerlik Saksamaa reetlikult meie kodumaale kallale ja NSVL oli sunnitud astuma võitlusse elu ja surma peale oma kurjema vaenlasega, saksa fašismiga. Esinedes 3. juulil 1941. a. raadios, näitas seltsimees Stalin nõukogude rahvale, et meie riigi kohale kerkinud ohu likvideerimiseks „on vaja, et meie inimesed, nõukogude inimesed, mõistaksid meie maad ähvardava ohu kogu ulatust . . .“, „et nõukogude inimesed mõistaksid seda ja loobuksid muretusest, et nad mobiliseeruksid ja korraldaksid ümber kogu oma töö uute, sõjaaja nõuete kohaselt, mis ei tunne halastust vaenlase vastu“⁶⁰. Seltsimees Stalin asetaski nõukogude rahva ette ülesande: allutada kõigi organisatsioonide töö rinde huvidele, organiseerida igakülgselt abi Punaarmeele, kindlustada tema ridade järjekindlat täiendamist, igakülgselt ja maksimaalselt kindlustada Punaarmee tagalat, organiseerida halastamatut võitlust igasuguste tagala desorganiseerijate vastu, vaenlase poolt okupeeritud rajoonides luua partisanirühmi, lakkamatult parendada sõjalist väljaõpet, tugevdada distsipliini ja korda Punaarmees ning Sõjalaevastikus.

Suure Isamaasõjaga esilekerkinud ülesannete täitmiseks teostasid partei ja valitsus terve rea olulisi parandusi NSVL relvastatud jõudude tugevdamise alal, sõjaväe juhtimisaparaadi ümberkorraldamise kui ka armees raudse sõjaväelise distsipliini süvendamise alal.

⁶⁰ J. V. Stalin, Nõukogude Liidu Suurest Isamaasõjast, 4. tr., Tallinn, 1945, lk. 10, 11.

Varsti pärast Saksamaa reetlikku kallaletungi NSV Liidule usaldati nõukogude riigi relvastatud jõudude ja Kaitse Rahvakomissariaadi juhtimine seltsimees Stalinile. Seltsimees Stalin määrati ka Riikliku Kaitsekomitee esimeheks, kelle kätte koondus kogu võimutäius riigis. Seltsimees Stalini juhtimisel toimus kõigi vahendite rakendamine tagala ja rinde tugevdamiseks. Temale kuulub Punaarmee ja Sõjalaevastiku lahingutegevuse juhtimine. Seltsimees Stalini geniaalsel juhtimisel saavutasid nõukogude väed hiilgava võidu Hitleri ja tema satelliitide armeede üle.

Tähtsaimate NSVL lahinguvõimet tugevdavate abinõude hulka, mida rakendati Isamaasõja perioodil, kuulub sõjaväevõimude õiguste laiendamine paikkondades, kus kehtestati sõjaseisukord. NSVL Ülemnõukogu Presiidiumi 22. juuni 1941. a. seadlusega kuulutati mitmes NSVL paikkonnas välja sõjaseisukord „NSVL kaitse ja ühiskondliku korra ning riikliku julgeoleku kindlustamise huvides“. Nagu eespool tähendatud, kuuluvad neis paikkondades kõik riigivõimu funktsioonid riigikaitse, ühiskondliku korra ja riikliku julgeoleku alal sõjanõukogudele, seal aga, kus sõjanõukogud puuduvad — väekoondiste kõrgemale juhtkonnale.

Neis paikkondades laienevad sõjaväevõimude haldusalased õigused. Nad võivad iseseisvalt määrata rahatrahvi kuni 3000 rublani ja vabadusekaotust kuni 6 kuuni, administratiivkorrast välja saata ühiskonnaohtlikke isikuid, keelata sisse- ja väljasõitu antud paikkonnas.

Riigikaitse, ühiskondliku korra ja riikliku julgeoleku vastu sihitud kuriteod ja mõned muud asjad (sõjaväevõimude äranägemisel) antakse läbivaatamiseks mitte üldkohtutele, vaid sõjatribunalidele kui erikohtutele.

Sõjaväevõimude korralduste ja käskude mittetäitmise eest on ette nähtud kõrgendatud vastutus.

Sõjaseisukorras olevaiks kuulutatud paikkondades on sõjaväevõimudel õigus panna elanikele töö- ja küüdi- (auto- ja hobustranspordi alal) kohustusi ning teostada sundmajutamist. Töökohustuse korras tehtavad tööd on tasuta, kusjuures nõukogude riik võtab enda peale isikute hooldamise, kes kaotavad töövõime töökohustuse täitmisel. Nende isikute surma puhul kuuluvad ka nende perekondade töövõimetud liikmed hooldamisele.

Küüdikohustus täidetakse samuti tasuta, kusjuures sõjaväevõimud on vabastatud nende kahjude tasumisest, mis tekivad selle kohustuse täitmisel.

Küüdikohustusest erineb transpordivahendite ja muu vara võõrandamine, mis on vajalik riigikaitse vajadusteks. Küüdikohustuse puhul jäävad transpordivahendid pärast nende teatavateks sõjalisteks vajadusteks kasutamist omaniku valdusse; vara võõrandamise korral läheb selle valdamine, käsutamine ja kasutamine sõjaväeorganeile.

Riigikaitse vajadusteks riiklikelt ettevõttele ja asutistelt transpordivahendite ja muude varade võõrandamine toimub tasuta üleandmise teel sõjaväevõimudele, kuna nende varade omanikuks on nõukogude riik. Kolhooside ja üksikkodanike vara võõrandatakse tasu eest 1940. a. tööstuses kehtinud väljalaskehindade alusel.

Sõjaväeosade ja -asutiste majutamiseks võivad sõjaväevõimud teostada sõjaväe sundmajutamist. Sõjaväevõimude eeskirjad elamispinna täieliku või osalise vabastamise kohta on võrdselt kohustuslikud nii riiklikele ja ühiskondlikele organisatsioonidele kui ka kodanikele. Sõjaväevõimudel on õigus vähendada elanike elamispinna või neid ümber paigutada.

Ühiskondliku korra kindlustamiseks on sõjaväevõimudel õigus reguleerida asutiste ja ettevõtete (teatrid, kinod, kauplused, ühiskondlikud toitlustamis- ja kommunaalettevõtted) tööaega. Sõjaväevõimud reguleerivad kaubanduslike organisatsioonide tööd ja kauplemist (näiteks keelavad alkoholiste jookide müügi), kehtestavad kodanikele toiduainete ja tööstuskaupade kaubastamise normid. Sõjaväevõimud võivad keelata tänavaliiklemist pärast kindlaksmääratud tundi, neil on õigus vajaduse korral teostada kahtlaste isikute läbiotsimist ja neid kinni pidada kuni isiku selgitamiseni.

Sõjaväevõimudel on õigus reguleerida igasuguste koosolekute, rongkäikude jne. organiseerimist. Vajaduse korral võivad sõjaväevõimud keelata koosolekute pidamist või rongkäikude korraldamist.

Nagu eespool mainitud, on sõjaseisukorras olevais paikkondades sõjaväevõimudel õigus anda kogu elanikkonnale üldkohustuslikke määrusi (kõrgendatud vastutusega nende mittetäitmise eest) küsimuste alal, mis puudutavad riigikaitset, ühiskondlikku korda või riiklikku julgeolekut. Sõjaseisukorras olevate paikkondade oblastite (kraide), linnade ja rajoonide nõukogud võivad anda üldkohustuslikke määrusi (otsuseid) ainult oma pädevusse kuuluvate küsimuste alal, kohaldades nende rikkumiste eest kehtivaile seadusile rangelt vastavaid karistusi (rahatrahv kuni 100 rubla ja paranduslikud tööd kuni 1 kuuni).

Kui sõjaväevõimude poolt antud üldkohustuslike määruste mittetäitmise eest määratud rahaträhv ei ole tasutud kolme päeva jooksul, siis nõutakse see sisse kohtukorras.

Edasi on sõjaväevõimudele antud õigus teha kohustuslikke korraldusi riigivõimu kohalikele organeile, riiklikele ning ühiskondlikele asutistele ja organisatsioonidele. Näiteks on miilitsaorganeil keelatud sisse registreerida isikuid, kellele on keelatud sissesõit sõjaseisukorras olevaisse paikkondadesse.

NSVL Ülemnõukogu Presiidiumi 22. juuni 1941. a. seadlusest järgneb, et kohalikud nõukogud säilitavad tööstuse, põllumajanduse, sotsiaal-kultuurilise ja kommunaalala haldamise ning kaubanduse, varumise jne. organiseerimise ülesanded. Riigikaitse, ühiskondliku korra ja riikliku julgeoleku kindlustamise suhtes peavad kohalikud nõukogud sõjaväejuhatusele osutama täielikku kaasabi antud paikkonna kõigi jõudude ja vahendite ärakasutamisel.

Reservide ettevalmistus Punaarmeele. Kõige olulisemaks abinõuks sel alal oli 18. septembril 1941. a. Riikliku Kaitsekomitee poolt läbiviidud 16—50 a. vanuste NSVL meeskodanike kohustuslik sõjaline väljaõpe. Seda väljaõpet teostatakse mittesõjaväelises korras ilma tootmistööd katkestamata. Kohustusliku sõjalise väljaõppe organiseerimine on Riigikaitse Ministeeriumi⁶¹ ja selle kohalike organite ülesandeks.

Oluline tähtsus on sõjaajaks kehtestatud *eeskirjadel sõjaväekohuslaste ja kutsealuste arvelevõtmise ja liiklemise kohta*. Nende eeskirjade järgi on mainitud isikuil keelatud lahkuda oma alatisest elukohast ilma rajooni (linna) sõjakomissari loata. Erandeid tehakse ainult neile isikuile, kellele on pikendatud mobilisatsiooni tähtaega (broneerituile) või kes on komanderingul kuni ühe kuuni. Arvelevõtmise ja liiklemise eeskirjade rikkujad antakse sõjatribunali alla.

Elanikkonna üldkohustuslik ettevalmistus õhukaitse alal seati sisse 1941. a. juulikuul „tsiviilelanikkonna ettevalmistamiseks õhu- ja gaasikaitse alal, samuti ka kohaliku õhukaitse algüksuste (endakaitse gruppide) organiseerimiseks ja ettevalmistamiseks“. Üldkohustuslik ettevalmistus õhukaitse alal on sisse seatud kogu täiskasvanud elanikkonnale 16—60 eluaastani. Kohustuslikule

⁶¹ Nüüd Relvastatud Jõudude Ministeerium. Vt. NSVL Ülemnõukogu Presiidiumi seadlus 25. veebruarist 1946. a. NSVL Kaitse Rahvakomissariaadi ümbermoodustamise kohta NSVL Relvastatud Jõudude Rahvakomissariaadiks ja NSVL Ülemnõukogu Presiidiumi seadlus 25. veebruarist 1946. a. NSVL Sõjalaevastiku Rahvakomissariaadi likvideerimise kohta. — Toim.

osavõtule endakaitsegruppidest kuuluvad kuuluvad naised 18—50 eluaastani ja mehed 16—60 eluaastani. Sellest kohustusest vabastatakse ainult ajutiselt töövõime kaotanud isikud, töö- ja sõjainvaliidid, rasedad naised (35 päeva enne ja 28 päeva pärast sünnitamist) ja naised, kellel on kuni 8-aastased lapsed.

Endakaitsegruppide organiseerimist juhivad Siseministerium (Kohaliku Õhukaitse Valitsus) ja tema organid kohtadel. Elanikkonna ettevalmistus õhukaitse alal lasub Osoaviahimil, endakaitsegruppide materiaalne kindlustamine — töörahva saadikute nõukogude täitevkomiteedel.

Partisaniliikumise juhtimine. Suure Isamaasõja esimesist päevist peale täienesid Punaarmee read arvukate võitlejatega maakaitseväest ja partisanisalkadest. Peagi sulasid maakaitsevälased Punaarmee regulaarväeosadesse, partisanisalgad aga osutasid suurt abi regulaarväeosadele, võideldes saksa fašistlike röövvalutajate tagalas nõukogude väejuhatuse üldjuhtimisel.

Partisaniliikumine on rahva relvastatud võitlus võõramaiste röövvalutajate vastu isamaa kaitseks; see on rahvamasside kõige aktiivsem ja teravam võitlusviis vaenlase armeede tagalas.

Distsipliini, korra ja organisatsiooni tugevdamine Punaarmees. Silmapaistvamaks abinõuks sel alal oli täieliku ainujuhtimise läbiviimine Punaarmees ja Sõjalaevastikus ning sõjakomissaride instituudi kaotamine (9. oktoobril 1942. a.), mis on NSVL relvastatud jõudude võimsuse suurenemise ja juhtiva kaadri kasvu näitajaks.

Komandöride (ülemate) täielik ainujuhtimine on raudse sõjaväelise distsipliini võimas vahend. Komandöri võimutäius tagab tema käskude vastuvaidlematut ja täpset täitmist, mis on alluvaile seaduseks.

Uute eraldusmärkide — pagunite — sisseseadmine Punaarmee isiklikule koosseisule. See uuendus on tähtsaks sündmuseks armee elus, kuna sellega soodustatakse sõjaväelise distsipliini ja sõjalise vaimu edasist tugevdamist. Pagunid eraldavad sõjaväelisi aastmeid ning sõjaväelaste kuuluvust ühte või teise väeliiki (teenistusse). Pagunid oma selgete tunnustega rõhutavad teenistuslikku vanust ja soodustavad komandöri võimutäiuse tugevdamist.

Sõjaväeosade Punase Lipu uue näidise kinnitamine NSVL Ülemnõukogu Presiidiumi seadlusega 21. detsembrist 1942. a. Punane Lipp, „sõjalise au, vahvuse ja kuulsuse sümbol“, antakse sõjaväeosale üle pärast tema formeerimist NSVL Ülemnõukogu Presiidiumi nimel. Punane Lipp meenutab igale väeosale sõdurile ja komandörile tema püha kohust mehiselt ja oskuslikult „kaitsta

vaenlase eest iga jalatäit kodumaa pinda, säästmata oma verd ja isegi elu". Punast Lippu hoiab väeosa kogu aeg, sõltumata oma väeosa nime või numbrist muutmisest. Punane Lipp on alati oma väeosa juures, lahinguväljal aga väeosa lahingutegevuse piirkonnas. Punase Lipu kaotamise korral väeosa meelegianduse tõttu läheb väeosa komandör nagu ka kogu juhtiv koosseis, kes on selles häbis süüdi, sõjatribunali alla, väeosa aga ümberformeerimisele.

Kaardiväeosade ja -koondiste moodustamine väeosadest ja koondistest, kes on üles näidanud suurt kangelaslikkust, distsipliini ja organiseeritust ning on halastamatult ja oskuslikult purustanud fašistlikke jõuke. Kaardiväe moodustamine ja tema ridade rohkenemine on armee ja sõjalaevastiku kasvu ja lahinguliste omaduste tõusu näitajaks. Kaardiväeosadele ja -koondistele antakse kaardiväelipud. Kaardiväeosade sõjaväelased kannavad erilist rinnamärki. Kaardiväelase sõjaväelise aukraadi ette lisatakse sõna „kaardiväe“ (näiteks: „kaardiväe punaarmee lane“, „kaardiväe kapten“ jne.). Kaardiväeosade ja -koondiste isiklik koosseis saab tasu kõrgendatud palgamäärade alusel.

Kõrgemalseisvate riigorganite mõnede õiguste omistamine väekoondiste juhtkonnale. NSVL relvastatud jõudude ainulaadne kasv tingis tarviduse anda mõned kõrgemate võimu- või haldusorganite õigused neile alluvaile organeile. Kõige olulisemad neist on järgmised: rinnete (üksikute armeede) sõjanõukogudele on antud õigus võtta NSVL Ülemnõukogu Presiidiumi nimel karistatus sõjaväelasilt, kes lahinguis saksa röövvalutajatega on silma paistnud; autasustamine NSVL Ülemnõukogu Presiidiumi nimel NSVL medalitega väeosade juhtkonna ja NSVL ordenitega väekoondiste juhtkonna poolt; alamate sõjaväeliste auastmete omistamine (kuni majorini, kaasa arvatud) rinnete ja armeede sõjanõukogude poolt, kuna rahuajal, alates keskmise komandöri esimesest auastmest (nooremleitnantist), omistati kõik ohvitseride auastmed ainult Riigikaitse rahvakomissari poolt.

Silmapaistvamaks sammuks NSVL kaitsevõime tugevdamise alal oli liiduvabariikidele antud õigus luua vabariiklike väekoondisi. NSVL Ülemnõukogu X istungjärk võttis 1. veebruaril 1944 vastu seaduse Riigikaitse Rahvakomissariaadi ümbermoodustamise kohta üleliidulisest rahvakomissariaadist liiduvabariiklikuks rahvakomissariaadiks. Oma aruandes NSVL Ülemnõukogu X istungjärgul osutas sm. Molotov, et asi ei seisne mitte tavalises rahvakomissariaadi ümbermoodustamises, vaid uue vastutava ülesande panemises liiduvabariikidele riigikaitse alal.

Liiduvabariikide õiguste laiendamine vabariiklike väekoondiste organiseerimise alal on Nõukogude Liidu võimsuse kasvu ja tugevnemise tulemus ja tähendab leninlik-stalinliku rahvuspoliitika uut võitu. Väekoondiste organiseerimine Punaarmee koostisosadena liiduvabariikides võimaldab liiduvabariikidel veel suuremal määral kaasa aidata NSVL relvastatud jõudude tugevdamisele.

Rahvuslike väekoondiste organiseerimine ei saanud varem võtta laiemat ulatust, kuna polnud ette valmistatud küllaldaselt määral rahvuslike sõdurite ja eriti komandöride koosseisu kaadreid. Isamaasõja aastail aga iga Nõukogude Liidu rahvas tõstis esile palju andekaid sõjaväejuhte. Kõigi NSVL rahvaste sõdurid andsid sõjaasjanduses hiilgavaid eeskujusid.

Väekoondiste loomine liiduvabariikides pakub kõigile liiduvabariikide rahvastele (muuhulgas ka neile rahvastele, kellele tsaarivalitsus ei usaldanud relva ja keda seetõttu ei kutsutud armeesse — usbekkidele, turkmeenidele, tadžikkidele, põhjamaa rahvastele, enamikule Põhja-Kaukaasia rahvastest) laialdased võimalused ilmutada oma kõrgeid rahvuslikke omadusi ja sõjaväelist vahvust.

Sellised on olulised muutused NSVL relvastatud jõudude organiseerimise ja ülesehitamise alal, mis teostati saksa fašismi vastu peetava Isamaasõja jooksul.

1. *NSVL riigikaitse organiseerimine*, kõigi relvastatud jõudude juhtimine ja liiduvabariikide väekoondiste organiseerimise juhtivate põhjaluste kindlaksmääramine kuulub NSVL võimu- ja haldusorganite pädevusse.

NSVL Ülemnõukogu Presiidium nimetab ja asendab uutega relvastatud jõudude kõrgeima juhtkonna, kuulutab välja üldise ja osalise mobilisatsiooni. Ülemnõukogu Presiidium kuulutab välja sõjaseisukorra NSV Liidus või selle üksikutes osades ja sõjalolukorra, kui Ülemnõukogu istungjärkude vaheajal teostub sõjaline kallaletung NSV Liidule, või kui seda tingib rahvusvaheliste lepingukohustuste täitmise vajadus vastastikuseks kaitseks agressiooni vastu.

NSVL Ministrite Nõukogu juhib relvastatud jõudude üldist ülesehitamist, määrab sõjaväeteenistusse kutsutavate kodanike iga-aastased kontingendid, omistab kõrgemaid (kindrali, admiral) sõjaväelisi auastmeid, ühendab ning suunab sõjaväelise juhtimise keskorganite — Riigikaitse Ministeeriumi⁶² ja Sõjalaevastiku Ministeeriumi⁶² — tegevust. Relvastatud jõudude ülesehitamine,

nende sõjalise ning poliitilise ettevalmistuse juhtimine kuulub NSVL Riigikaitse Ministeeriumile⁶², NSVL Sõjalaevastiku Ministeeriumile⁶², piirikaitse väeosade alal aga NSVL Siseministeeriumile. Sõjaajal kuulub tegevarmee juhtimine NSVL relvastatud jõudude Kõrgemale Ülemjuhatajale.

Kõigi (armee ja laevastiku) relvastatud jõudude komplekteerimist toimetab NSVL Riigikaitse Ministeerium oma kohalike arvelevõtmise-mobilisatsiooni organite — sõjakomissariaatide kaudu. NSVL Riigikaitse Ministeerium oma kohalike organite kaudu võtab arvele ka auto- ja muu transpordi, hobused ja rakmed, mis mobilisatsiooni korral kuulub Punaarmeele üleandmisele.

Riigikaitse ja Sõjalaevastiku Ministeeriumide kohalikeks organiks on (ringkondade, armeede ning laevastikkude) sõjanõukogud ja (ringkondade, armeede ning laevastikkude) juhatajad.

Sõjanõukogud, mis koosnevad ringkonna (armee, laevastiku) juhatajast ja kahest liikmest, on sõjaväevõimu kõrgeimad esindajad. Sõjanõukogud alluvad vahetult vastavale ministeeriumile⁶³. Sõjanõukogule alluvad kõik sõjaväeosad ja sõjaväeasutised, mis asuvad ringkonna (armee, laevastiku) territooriumil. Ringkonnale (armeele, laevastikule) avaldatavad käskkirjad kannavad sõjavägede juhataja, sõjanõukogu liikme ja staabiülema allkirja, kuid nad avaldatakse selle ringkonna (armee, laevastiku) juhataja nimel, kes on ringkonna (armee, laevastiku) territooriumil asuvate vägede ja sõjaväeasutuste kõrgemaks ülemaks.

Sõjaväeosi ja -koondisi juhivad rivialased juhtimisorganid: polgu-, brigaadi-, diviisi- jne. komandörid.

1. veebruari 1944. a. seaduse järgi kehtestavad liiduvabariikide ülemnõukogud vabariiklike väekoondiste loomise korra. Seevastu aga nende koondiste organiseerimise juhtivate põhialuste kehtestamine kuulub NSVL ja tema kõrgemate võimu- ning haldusorganite pädevusse.

Ühenduses liiduvabariikidele õiguse andmisega luua vabariiklike väekoondisi langevad vastutavad ülesanded liiduvabariikide valitsustele ja liiduvabariikide riigikaitse ministeeriumidele. Nemad tagavad töö läbiviimist mitte ainult liiduvabariikide väekoondiste, vaid ka tsiiviilelanikkonna sõjalise väljaõppe edasise arendamise ning tugevdamise alal.

⁶² Nüüd Relvastatud Jõudude Ministeerium. Vt. joonealune märkus 61. — Toim.

⁶³ Praegu Relvastatud Jõudude Ministeeriumile. — Toim.

Liiduvabariikide valitsused kindlustavad samuti ka kohalike nõukogude ja nende täitevkomiteede osatähtsuse suurenemist riigikaitse alal.

Kohalike nõukogude ja nende täitevkomiteede kohustused riigikaitse alal. Kohalikud nõukogud ja nende täitevkomiteed aitavad kaasa väeteenistusse kutsumise ja mobilisatsiooni teostamisel ning sõjaväe hobuveo- ja autotranspordikohustuste läbi viimisel. Nad aitavad kaasa Punaarmee ja Sõjalaevastiku osade materiaalse, poliitilise ja kultuurse taseme parendamiseks. Kohalike nõukogude ja nende täitevkomiteede kohustuseks on sõjaväelaste ja nende perekonnaliikmete seaduslike õiguste ja huvide kaitsmine ning sõjaväelastele ja nende perekondadele ettenähtud soodustuste (maksude, eluruumide jne. alal) teostamise kindlustamine.

Suure Isamaasõja ajal omandas suure tähtsuse nõukogude organisatsioonide töö sõjaväelaste perekondade abistamise alal. Vastavalt ÜK(b)P KK otsusele 22. jaanuarist 1943. a. loodi oblastite, linnade ja rajoonide töörahva saadikute nõukogude täitevkomiteede juures sõjaväelaste perekondade riikliku hooldamise ja heaolu osakonnad (abirahade ja pensionide väljaandmiseks, tööle suunamiseks, laste paigutamiseks lasteasutistesse, elu-oluliseks teenindamiseks jne.).

2. *Üldine sõjaväeteenistuskohustus* on seaduseks (NSVL Konstitutsiooni § 132), sõjaväeteenistus aga aukohustuseks.

„Isamaa kaitsmine on NSV Liidu iga kodaniku püha kohus,“ lausub Stalinliku Konstitutsiooni § 133.

1. septembri 1939. a. seaduse järgi üldise sõjaväeteenistuskohustuse kohta on kõik NSVL meeskodanikud sõjaväeteenistuskohuslikud 19. eluaastast peale, keskkooli haridusega isikud aga 18. eluaastast peale, ilma rassi, rahvuse, usutunnistuse, haridusliku tsensuse, sotsiaalse päritolu ja sotsiaalse seisundi järgi vahet tegemata. Relvastatud jõudude koosseisu ei kutsuta pagendatud, väljasaadetud, vabadusekaotusega karistatud isikuid karistuse kandmise ajal ning isikuid, kellelt valimisõigus on ära võetud.

NSVL Riigikaitseministrile⁶⁴ on antud õigus võtta sõjaväearvele ja kutsuda sõjaväeteenistusse naisisikuid, kellel on meditsiiniline, veterinaarne või spetsiaalne tehniline ettevalmistus. Sõjaajal võib neid kutsuda armee abi- ja eriteenistusse.

Sõjaväeteenistuskohustuse täitmine seisneb sõjaväe tegevteenistuses (2—5 aastani, reameestele ja nooremale juhtivale

⁶⁴ Nüüd Relvastatud Jõudude Minister. — Toim.

koosseisule vastavalt väeliigile) ja reservis olekus (reameestele ja nooremale juhtivale koosseisule kuni 50. eluaastani). Sõjaväeteenistuses seisvaid isikuid nimetatakse sõjaväelasteks, reservis olivaid aga sõjaväekohuslasteks. Isikuid, keda on võetud arvele armeesse kutsumiseks, nimetatakse kutsealusteks.

Mitte hiljem kui 2 kuud pärast väeosas saabumist annavad sõjaväelased, sõjaväekohuslased aga mitte hiljem kui 5 päeva jooksul pärast õppusele ilmumist individuaalselt ustavusvande nõukogude rahvale, kodumaale ja valitsusele. Vandeteksti kinnitavad vannutatavad isiklikult allkirjaga, sõjaväepiletitele aga märgitakse: „Andnud sõjaväelise vande“.

Vabapalgalistena armee, sõjalaevastiku ja piirivalve osades ja asutistes töötavad isikud annavad pühaliku vandekohustuse.

Sõjaväe tegevteenistusse kutsumine toimub iga aasta 15. septembrist kuni 15. oktoobrini NSVL Riigikaitse Ministri⁶⁵ käskkirja põhjal rajoonide (linnade) kutsekomisjonide poolt, mis luuakse rajooni (linna) sõjakomissariaatide juures sõjakomissari juhatusel.

Kutsekomisjonid annavad ajapikendust haiguse puhul (mitte rohkem kui kolm korda) ja õpingute lõpetamiseks keskkoolides kuni 20 aasta vanuseni, mille järel kutsealune kas arvatakse sõjaväe tegevteenistusse, või kustutatakse sõjaväeliselt arvelt, või määratakse reservi.

Kutsekomisjonid annavad kutsealustele soodustusi perekondlikel põhjustel, kui kutsealune on ainsaks töötajaks perekonnas ja peab oma tööga ülal kaht töövõimetut vanemat (isa vanusega üle 60 aasta ja ema vanusega üle 50 aasta, või vanemaid, kes on I ja II grupi invaliidid, sõltumata vanusest). Sõjaajal seda soodustust ei anta.

Kutsekomisjonid võivad vabastada sõjaväeteenistuskohustusest kehaliste puuete või haiguste pärast.

Rajoonide (linnade) kutsekomisjonide tööd juhivad kraide (oblastite) kutsekomisjonid, kus aga kraid (oblastid) puuduvad, seal vabariiklikud kutsekomisjonid. Ühtlasi vaatavad nad läbi kutsealuste kaebused kutsekomisjonide otsuste kohta ja teevad lõppotsuse, mis ei kuulu edasikaebamisele.

3. *Sõjaväelaste õigused, kohustused ja vastutus.* Sõjaväelastel on kõik poliitilised õigused, mis Stalinliku Konstitutsiooni ja teiste seaduste järgi kuuluvad töötavale rahvale. Muude õiguste suhtes esineb erandeid, mis tulenevad sõjaväeteenistuse erilistest

⁶⁵ Nüüd NSVL Relvastatud Jõudude Minister. — Toim.

tingimustest. Nende tingimuste tõttu kasutavad sõjaväelased võrreldes teiste kodanikkudega erilisi õigusi ja neile on pandud ka erilised kohustused.

Sõjaväelased võtavad osa saadikute valimisest nõukogudesse. Esindajaina kongressidest, konverentsidest jne. osavõtmise ajaks vabastab sõjaväeosa või asutuse ülem sõjaväelase ajutiselt sõjaväe-teenistuskohustuste täitmisest.

Sõjaväelased saavad riigi arvel rahalist tasu, toidu ja varustuse, kasutavad soodustusi (maksude, eluruumide jne. alal) ning saavad invaliidse puhul riiklikku pensioni. Sõjaväelaste rahaline teenistustasu ei kuulu maksustamisele tulumaksuga jne.

Sõjaajal kehtestati järgmised maksud: sõjamaks⁶⁶, vallaliste ja lastetuse maks. Sõjamaksust ei vabastata mitte kõik sõjaväelased, vaid ainult rea- ja seersantide koosseisu kuuluvad ning isikud ohvitseride koosseisust, kes teenivad tegevvaes, ja riigilt toetusraha saavad sõjaväelaste perekonnaliikmed.

Sõjaväelased vabastatakse riigilõivust kohtusse pöördumisel. Raudtee- ja veetranspordiveod sõjaväe veodokumentide järgi vabastatakse erimaksudest.

Ohvitserid ja rea- ning seersantide koosseisu üleajateenijad tasuvad kohalike nõukogude majades elamispinna kasutamise eest üüri soodustatud määrade järgi. Sõjaväelaste ja nende perekondade korterist väljatõstmine administratiivkorras on võimalik ainult elamispinna ja ülekolimiseks vajalike veovahendite andmise tingimusel.

Rea- ja seersantide koosseisu kuuluvad isikud võivad saata kolm kirja kuus tasuta.

Samade sõjaväelaste kategooriate perekondadel on sõjaajal õigus saada riiklikku toetusraha (vt. IX peatükk, § 3).

Isikud ohvitseride koosseisust, samuti üleajateenijad seersantide ja reakoosseisust omavad õigust pensionidele ja toetusrahadele, mis neile maksetakse Riigikaitse Ministeeriumi⁶⁷ eelarve järgi.

Sundaega teenivate rea- ja noorema juhtkonna koosseisu kuuluvaile sõjaväelastele määratakse ja maksetakse pensioni sotsiaalkindlustuse organite poolt (vt. IX ptk.). Pensioni maksetakse invaliidse, armees või laevastikus väljateenitud aastate eest ja toitja kaotamise puhul; personaalpensionid maksetakse erilisi teenid osutanud isikuile.

⁶⁶ Kaotatud alates 1. jaanuarist 1946. a. Vt. NSVL RKN määrus 1. novembrist 1945. a. nr. 2793. — Toim.

⁶⁷ Nüüd Relvastatud Jõudude Ministeerium. — Toim.

Isikuile ohvitseride koosseisust, samuti nende perekondadele määratakse pension Riigikaitse Ministeeriumi⁶⁷, ringkondade ja sõjakomissariaatide finantsorganite poolt. Pensionide määr sõltub invaliidsuse grupist ja põhjusest (invaliidsuse pensioni määramisel) ja sõjaväeteenistuse staažist (väljateenitud aastate eest pensioni määramisel).

Rea- ja seersantide koosseisu kuuluvate isikute perekonnad, kes saavad riiklikku toetust, vabastatakse maksudest laste ülalpidamise eest lasteaedades ja -sõimedes juhul, kui mobiliseeritu naine ei tööta.

1. juulist 1941. a. vabastati õppemaksust rea- ja noorema juhtiva koosseisu kuuluvate isikute lapsed 8-ndas, 9-ndas ja 10-ndas keskkooliklassis, tehnikumides ja kõrgemais õppeasutistes.

Sõjaväelased on kohustatud rangelt järgima sõjaväelist distsipliini. „Nõukogude sõjaväeline distsipliin,“ öeldakse distsiplinaarmäärustikus — „kohustab: kindlasti teadma ja täpselt ning vastuvaidlemata täitma sõjaväelist vandetootust, sõjaväe määrustikke ning eeskirju, ülemate ning vanemate kõiki käske ja korraldusi; rangelt silmas pidama Armees kehtivat korda ning hoidma tagasi teisi selle rikkumise eest; kohusetruult täitma kõiki teenistuskohustusi ja ülesandeid; rangelt hoidma sõja- ja riigisaladusi; kõigiti hoidma sõjaväe vara ja rahva omandit.“

Distsiipliini eest on vastutav esijoones komandör. Komandör ei pea tagasi pörkama ka kõige rangemate abinõude eest, relva kasutamine kaasa arvatud, kuritahtlike distsipliinirikkujate vastu, kes avaldavad alistamatust ja vastupanu. Komandör, kes säärestel juhtudel ei ilmuta kindlust ja otsustavust, antakse sõjatribunali alla.

Sõjaväelise distsipliini rikkujad kannavad vastutust kas distsiplinaar- või kriminaalkorras. Distsiplinaar karistused eksimuste eest, mis ei too kohtulikku vastutust, määratakse kas teenistusalluvuse korras väeosa komandöri (asutise juhataja) või garnisoni ülema või linnakomandandi poolt.

Reavõitlejaile võib määrata järgmisi distsiplinaar karistusi: isiklik noomitus, noomitus rivi ees, puhkusele mittelubamine, toimekonna määramine väljaspool järjekorda, lihtne arest peavahis kuni 20 ööpäeva, range arest peavahis kuni 10 ööpäeva.

Muude vahendite hulgas seersantide koosseisust distsipliinirikkujate suhtes rakendatakse: alamale ametikohale paigutamist,

⁶⁷ Nüüd Relvastatud Jõudude Ministeerium. — Toim.

ametikohalt kõrvaldamist ühes reameheks alandamisega ja reservi arvamist.

Isikuile ohvitseride koosseisust määratakse säärased distsipliinaar karistused nagu sõjaväelises auastmes alandamine, alamale teenistuskohale paigutamine, järjekordse puhkuse äravõtmine kuni 15 öö-päevani, juhtimisest kõrvaldamine, reservi või erru arvamine, kodune arest ühes teenistuskohuste täitmisega ja palgast 50% kinnipidamisega aresti iga päeva eest.

§ 2. Riikliku julgeoleku ja ühiskondliku korra kaitse.

1. *Riikliku julgeoleku ja ühiskondliku korra kaitse* on kogu riigiparaadi, kõigi ühiskondlike organisatsioonide ja iga NSVL kodaniku kohus.

NSVL Ministrite Nõukogu kui riigivõimu kõrgeim täitev korraldav organ rakendab abinõusid ühiskondliku korra kindlustamiseks, riigihuvide ja kodanike õiguste kaitseks (Stalinliku Konstitutsiooni § 68 p. „c“).

Vastavalt Stalinliku Konstitutsiooni §-le 97 kindlustavad tööraha saadikute nõukogud riikliku korra kaitset, seaduste täitmist ja kodanike õiguste kaitset.

Kohtuorganid teostavad õigusemõistmist, mille ülesandeks on meie ühiskonna aluste kaitsmine igasuguste rünnete vastu seaduses ettenähtud karistusvahendite rakendamisega kodumaa reetjate, kahjurite, sotsialistliku omandi riisujate ja teiste rahvavaenlaste kui ka röövliste, varaste, huligaanide ning muude kurjategijate vastu.

Prokuratuurorganid teostavad järelevalvet seaduste täpse täitmise üle kõigi ametiisikute, organisatsioonide ja asutiste, samuti ka kõigi NSVL kodanike poolt ja tugevdavad seeläbi riiklikku korda.

2. *Riiklikku julgeolekut ja ühiskondlikku korda kaitsvaks eriorganeks* on riikliku julgeoleku ja siseministeriumid.

Riikliku julgeoleku ministerium on liiduvabariiklik ministerium, mis on loodud riikliku julgeoleku kaitsmiseks. Kõik selle ministeriumi poolt uuritavad asjad suunatakse kohtuorganesse.

Siseministerium on samuti liiduvabariiklik ministerium. Tema juhtimisele kuulub miilits, perekonnaseisuaktide osakond, tuletõrje, riigiarhiivid, üleliidulise tähtsusega teede ehitamine ja kasutamine, paranduslikud töölaagrid ja piirikaitseväed. Liidu-

vabariikides, välja arvatud VNFSV, on olemas liiduvabariiklikud siseministeeriumid, mis on NSVL Siseministeeriumi organeiks. VNFSV-s on riikliku julgeoleku ja revolutsioonilise korra kaitsmine usaldatud NSVL Siseministeeriumile. Kraides ja oblastites on siseministeeriumi valitsused, autonoomsetes vabariikides aga vabariiklikud siseministeeriumid. Rajoonides võib siseministeeriumi otsusel sõltuvalt kohapealseist oludest moodustada siseministeeriumi rajooni valitsusi.

Siseministri juures asub Erinõukogu, mis koosneb ministrist (Erinõukogu eesistuja), tema asetäitjaist, Miilitsa Peavalitsuse ülemast ja vastava vabariigi siseministrist. Erinõukogul on õigus ühiskondlikult ohtlikuks tunnistatud isikute suhtes rakendada asumisele saatmist, väljasaatmist, erilaagrisse paigutamist ning välismaa alamate NSVL piiridest väljasaatmist. Erinõukogu istungeist võtab kohustuslikult osa NSVL Prokurör⁶⁸ või tema asetäitja.

Siseministeeriumi koosseisu kuulub Miilitsa Peavalitsus, kes juhib kogu miilitsaaparaadi tegevust NSVL territooriumil. Miilits on nõukogude võimu täitvaks organiks, kes valvab revolutsioonilise korra ja ühiskondliku julgeoleku üle. Miilits jälgib riiklikku korda ja ühiskondlikku julgeolekut reguleerivate seaduste ja kohalike võimuorganite korralduste elluviimist. Miilits võitleb kuritegevusega ning juurdleb kuriteoasju, kaitseb sotsialistlikku omandit ja samuti NSVL kodanike julgeolekut ja nende vara.

Miilits osutab abi isikuile, kes on kannatanud õnnetusjuhtude (tulekahju, avarii jne.) läbi või kes on abitus seisundis. Miilitsaorganite kohustuseks on valvata riigivõimu ja -halduse kesk- ja kohalike organite poolt kehtestatud eeskirjade täitmist kaubandus-, lõbustus- jt. ettevõtteis ning igasugustes ühingutes.

Miilits osutab kaasabi iga ametkonna ametiisikule tema ametikohuste täitmisel juhtudel, kui kodanikud keelduvad täitmast nende ametiisikute seaduslikke nõudmisi (näiteks kohtutäituri, elamutevalitsuse organite jne. abistamine).

Miilitsaorganid hoiavad ära kuritegusid, rakendavad abinõusid toimepandud kuritegude avastamiseks ja uurimiseks, teostavad isikute otsimist, kes hoiuvad kõrvale uurimisest, kohtust või kohtuotsuse täitmisest. Peale selle miilitsaorganid viivad täide kohtuakte väljasaatmise või asumisele saatmise kohta.

Edasi lasub miilitsaorganeil elanikkonna teenindamise ülesanne: passide väljaandmine, kaotsiläänud alaealiste, samuti tead-

⁶⁸ Nüüd NSVL Peaprokurör. — Toim.

mata kadunute otsimine, leitud esemete, dokumentide ja muude väärtasjade hoivlevõtmine ja hoidmine ühes vastutusega nende allesoleku eest.

Miilitsaorganeil on õigus nõuda kaasabi oma ametiisikutele nende seaduslike kohustuste täitmisel. Miilitsaorganite ametiisikud võivad kasutada kõiki vabu ja mittevabu liiklus- või sidevahendeid end varjavate kurjategijate jälitamiseks, kohest abi vajavate isikute viivitamatuks abistamiseks. Seadusega kehtestatud korra kohaselt on miilitsaorganeil õigus kodanikke välja kutsuda kahtluselustena, tunnistajatena, manukatena.

Kohustetäitmisel võivad miilitsa ametiisikud seaduses ettenähtud juhtudel minna eluruumidesse (kuriteo toimepanekus kahtlustatavate või vahi alt põgenenud isikute otsimisel, korterisse sisse- ja väljaregistreerimise kontrollimisel, või toimuva kuriteo katkestamiseks).

3. *Ühiskondliku korra kaitsest* võtavad NSVL kodanikud osa miilitsa kaastööbrigadide ja külatäiturite instituudi kaudu ning ka kaasabi osutamise teel miilitsa ametiisikuile nende kohustuste täitmisel.

Miilitsa massiorganeiks on 1932. a. loodud miilitsa kaastööbrigadid. Neid brigade loovad miilitsaorganid, kelle juures nad ka asuvad; brigaadi liikmed töötavad miilitsa vastutavate ametiisikute ülesandel ja kasutavad neile pandud kohustuste täitmisel ametiisikute õigusi ja vastutavad samuti nagu miilitsaorganite koosseisulised ametiisikud.

Kodanike riikliku korra ja ühiskondliku julgeoleku kaitsmisele kaasatõmbamise üheks vormiks on külatäiturite instituut. Külatäiturite otsene juhtimine on miilitsaorganite ülesandeks. Täites neile pandud kohustusi omavad külatäiturid ametiisikute õigusi ja kannavad vastutust kui ametiisikud.

Nagu ülal mainitud, on miilitsaorganeil õigus kaasa tõmmata kodanikke kaasabi osutamiseks miilitsa ametiisikuile nende ametikohustuste täitmisel (näiteks kaasabi vastuhakkajate kinnipidamisel). Isikud, kes mõjuvate põhjusteta keelduvad täitmast miilitsa ametiisiku nõudmisi, võetakse vastutusele kriminaalkorras. Nende kohustuste täitmisel kasutavad kodanikud ametiisikute õigusi, nende avalik solvamine kohustuste täitmisel toob kaasa vastutuse kriminaalkorras.

4. *Riikliku julgeoleku kaitse.* NSVL asub kapitalistlikus ümbruses. Nagu osutas seltsimees Stalin 1937. aastal, paiskavad vaenulikud kapitalistlikud riigid meie maale kaks ja isegi kolm

korda rohkem kahjureid, spioone, diversante ja terroriste, kui nad seda teevad kodanlikes riikides.

NSV Liitu pääsemiseks kasutavad välismaised agendid NSVL territooriumil asuvate aktsiaseltside esindusi, turismi sildi all korraldatud ekskursioone, ajakirjanduse ja informatsiooni büroode esindajaid, teadlasi, näitlejaid, kunstnikke, fotograafe jne. Meile saadetakse vaenulikke elemente emigrantidena, ülejooksikutena, välismaa sõjavägede desertööridena või vennalike kommunistlike parteide „liikmetena“, kes nagu päästaks end terrori käest jne.

Legaalsete meetodite kõrval kasutab välismaa salaluure illegaalseid vahendeid oma agentide saatmiseks üle maapiiride ja NSVL kaubasadamaisse randuvate laevade kaudu. Agendid varustatakse mitmesuguste võltsitud ja ebaseaduslikul teel omandatud dokumentidega: passidega, partei- või kommunistlike noorte piletitega jne.

Riikliku julgeoleku küsimuste käsitlemisel tuleb peatuda a) meie piiride kaitsel ja b) riigi- ja sõjasaladuse hoidmisel.

a) *NSVL piiride kaitse*. NSVL territoorium on puutumatu ja Nõukogude Liidu riigipiiride kaitsmine on Siseministeeriumi organite tähtsaimaks ülesandeks. Eristatakse kaht liiki piirikaitset: poliitiline ja sanitaarne.

Poliitilise kaitse all mõeldakse võitlust igasuguste katsete vastu toimetada NSV Liitu vaenulist kirjandust ja relvi või ületada piire kontrevolutsiooniliste kuritegude teostamise eesmärgil. Poliitiline kaitse lasub Siseministeeriumi piirikaitsevägedel.

Sanitaarne kaitse peab võitlust nakkushaiguste toomisega välismaalt NSV Liitu või NSVL piiridest välismaale. Sanitaarne kaitse on usaldatud Tervishoiu Ministeeriumi eriorganitele, kes teotsevad kooskõlastatult Siseministeeriumi ja Välisministeeriumiga.

Siseministeeriumi piirikaitse kindlustab piiride puutumatust ja revolutsioonilist korda piirivööndis.

Piiridest üleminek, ülesõit või ülelend on võimalik ainult teatavais kontroll-läbilaskepunktides, mis alluvad Siseministeeriumi piirikaitseorganitele. Asjade ja laadungite läbilaskmiseks on piiril erilised tollipunktid. Seejuures lubatakse piirist üleminekut, -sõitu või -lendu, samuti asjade ja laadungite üleviimist ainult erikorralduste alusel, nagu näit. viisumid passil ja litsentsid, s. t. load asjade või laadungite vedamiseks üle NSVL piiri.

Kogu piirikaitse vööndi ulatuses on piirikaitseorganitel õigus peatada iga isikut, kes selles vööndis asub, ja kinni pidada neid, kes ei allu nimetatud organite korraldusele. Piirikaitseorganitel on õigus kahtlusealust läbi otsida, läbi vaadata temale isiklikult kuu-

luvaid esemeid või liiklusvahendeid, kontrollida tema dokumente. Samuti on piirikaitseorganite õigus teostada läbiotsimisi elamuis ja muus hooneis, kui tekib kahtlus piiririkkujate varjamises, ja salakaupade äravõtmist.

Veepiiridel teostavad piirikaitseorganid järelevalvet kõigi laevade üle, vaatamata nende päritolule. Sõjalaevade suhtes toimub järelevalve erieeskirjade põhjal, mis töötatakse välja Siseministeeriumi poolt koos Sõjalaevastiku Ministeeriumiga⁶⁹.

Veel on piirikaitseorganite õigus peatada ja läbi vaadata iga laeva ning laeva kapten on kohustatud neile esitama kõik laevaning laadungidokumendid. Piirikaitseorganid võivad kinni pidada laeva, mille kapten ei esita kõiki laeva- ja laadungidokumente, kui laev teostab peale- või mahalaadimist keelatud rannapunktides, kui laev teostab kalapüüki või jahipidamist keelatud tsoonis või ilma eelnevalt hangitud eriloata.

Piirikaitsele on õigus nii kuival maal kui veel tarvitada relva juhtumil, kui on vajalik tagasi tõrjuda relvastatud või relvastamata kallaletungi, kui piiriäärset elanikkonda ähvardab ilmne oht ja kui pole teisi vahendeid selle ohu kõrvaldamiseks, samuti põgenemiskatsete puhul, kui pole võimalik takistada põgenemist muude vahenditega.

Piirivööndisse sissesõitmiseks on kehtestatud eriline kord. Isikud, kelle alaline elukoht ei ole selle vööndi piirkonnas, võivad sinna sõita ainult eriloal, mis antakse alatise elukoha järgi. See kord ei kehti terve rea piiripunktide suhtes (näiteks Musta mere ranniku kuurordid), kus viibimiseks pole vaja eelnevat luba.

NSVL Ministrite Nõukogu määrusega on kindlaks määratud keelutsoonid, kuhu sissesõit ilma eriloata on keelatud. Nende eeskirjade rikkujad (loata sissesõitjad, loa teistele isikuile edasiandjad, Siseministeeriumi organite sissesõidu koha järgi registreerimisest kõrvalehoidjad) vastutavad kui riigipiiride kaitse kohta antud seaduse rikkujad.

NSVL piiride kaitse kindlustamise eesmärgil on kehtestatud NSV Liitu sissesõidu ja NSV Liidust väljasõidu alal lubade süsteem. Nõukogude Liidu kodanik, kes soovib sõita välismaale, on kohustatud hankima vastava välispassi ja viisumi.

Välispassid jagunevad: 1) diplomaatilised passid, mis antakse välja valitsuse liikmetele, NSVL delegatsioonide liikmetele, kes võtavad osa rahvusvahelistest konverentsidest ja nõupidamistest, ja diplomaatilise teenistuse alal töötajaile; 2) teenistuspassid riigi-

⁶⁹ Vt. joonealune märkus 61. — Toim.

aparaadi töötajaile, keda komandeeritakse välismaale ministeeriumide või teiste ametkondade ülesandel; 3) üldtsiviilpassid ülejäänud kodanikele.

b) *Riigisaladuse hoidmine*. Üheks välismaa salaluurete töömeetodiks on spionaaž.

On kindlaks määratud järgmiste teatmete loetelu, mida hoitakse kui riigisaladust: Punaarmee ja Sõjalaevastiku osade ettevõtete ja asutiste ja muude sõjalise kaitse objektide paigutus; NSVL relvastatud jõudude organisatsioon, suurus, ettevalmistus, nende sõjaline ja tehniline seadeldis, samuti finantseerimine ja varustamine; üldised ja ametkondlikud mobilisatsiooniplaanid, arvestused, projektid, abinõud; transpordi, side ja maa mobilisatsioonivalmidus tervikuna; andmed sõjatööstuse kohta ja teatmed sõjalisi ülesandeid täitva tööstuse kohta.

Majandusalal on riigisaladuseks andmed valuutafondide seisundi kohta, NSVL arveldusbilansi ja operatiiv-tehniliste plaanide kohta, avastised, leiutised ja tehnilised täiustused, mis on tunnustatud riiklikult eriti tähtsaks ja kuuluvad saladuses hoidmisele.

Riigisaladuseks on ka andmed eksportfondide kohta üksikute kaubaliikide alal.

Riiklikus korras hoitakse saladuses andmed riigi šifrite kohta, riigi võimu- ja haldusorganite šifreeritud ning salajase kirjavahetuse sisu. Ei kuulu avaldamisele ning hoitakse saladuses materjalid läbirääkimiste kohta välisriikidega ja andmed Nõukogude Liidu ja teiste riikide vahel sõlmitud kokkulepete kohta.

Riigisaladusi hoitakse mitte üksnes Siseministeeriumi organite, vaid kogu riigiaparaadi poolt tervikuna, iga tema ametiisiku ja kodaniku poolt. Riigiasutistes on eriosakonnad, kus säilitatakse materjale ja andmeid, mis on riiklikuks saladuseks. Nende andmete edasisaatmine toimub eriside kaudu. Kasutada võivad neid ainult ametiisikud, kes selleks on eriti volitatud.

Et ajakirjandusse ei pääseks riiklikke saladusi, on selleks loodud eri organ — Kirjandus- ja Kirjastusasjade Peavalitsus (Glavlit), kes teostab poliitilis-ideoloogilist eel- ning järelkontrolli. Sõjaajal töötab sõjatsensuur.

Võitluseks riigi- ja sõjasaladuste avaldamisega posti- ning telegraafilises kirjavahetuses kehtestas Sideministeerium sõjaajal 1941. a. juulis uue korra välis- ja sisemaise posti ja telegraafi teel peetava kirjavahetuse vastuvõtmise ja saatmise kohta. Kirjades ja telegrammides on keelatud teatada selliseid andmeid, mille avaldamine võiks kahjustada riiki. Postiasutistel keelati vastu

võtta ja edasi toimetada vaatega või pealekleebitud fotodega postkaarte, pimedate kirjaga kirju, ristsõnamõistatustega või maleülesannetega saadeti jne. Keelati voodriga ümbrikkude kasutamine. Rahvusvahelistele postisaadetistele kleebivad postmarke postiametnikud ise postisaadetise vastuvõtul, mille saatja peab isiklikult üle andma.

Riigisaladuse hoidmisega vahetus ühenduses on ametkonna arhiivimaterjali hoidmine. Arhiivinduse juhtimine kuulub Arhiivide Keskvalitsusele, mis kuulub NSVL Siseministeriumi koosseisu.

Ametkondade korraldusse jäävad üksnes sellised materjalid, mis osutuvad vältimatuks asutise otseses töös (ametkondade tööolulisi külgi valgustavad andmed või teaduslik-teoreetiline iseloomuga materjalid, kui neil on tähtsust antud ametkonna praktilises töös, samuti materjalid, mis on tarvilikud elanikkonna, teiste ametkondade või organisatsioonide vajaduste teenindamiseks).

Välismaa salaluure agendid ja teised kuritegelikud elemendid kasutavad ka riigi pitsati või templiga varustatud dokumente. Siit tuleneb vajadus rakendada abinõusid pitsatite ja templite valmistamise reguleerimiseks.

Pitsatite ja templite valmistamine toimub ainult eritöökodades, mille nimekirjad kinnitavad Siseministeriumi organid. Need töökojad avatakse Siseministeriumi sellekohasel eelneval loal. Valmistatud pitsatid ja templid antakse välja ainult isikule, kellel on töö tellinud asutiselt vastav volitus; volitus peab kohustuslikult olema alla kirjutatud asutise juhataja poolt.

Tähtsaimad dokumendid (passid, perekonnaseisuaktid jms.) kirjutatakse tindiga, mis on valmistatud Miilitsa Peavalitsuse retseptide järgi.

Riigivapiga varustatud pitsati kaotamisest tuleb viivitamatult teatada Siseministeriumi organeile ja avaldada vastav kuulutus ajakirjanduses.

Riikliku julgeoleku tagamise eesmärgil on kehtestatud eriline kord foto-, kino- ja teiste ülesvõtete tegemisel. Ilma Siseministeriumi organite vastava loata on keelatud teha ülesvõtteid piirivööndis (kus on sisse seatud erirežiim), poligonidest, lennuväljadest, sõjaväe ehitistest ja seadeldistest, sõjatööstustest, sõjaväe kasarmute ja laagrite sisemusest, transpordi maa-alal asetsevaist eriseadmeist ja seadeldistest, millel on riigikaitsealine tähtsus. Kraide ja oblastite nõukogudel on õigus keelata üksikute objektide, mis käesolevas loetelus pole mainitud, pildistamist.

Topograafiliste, geodeetiliste ja õhuülesvõtete ning kartoograafiliste tööde või uurimuste teostamine on lubatud sellekohasel eelneval loal.

Riikliku julgeoleku kaitse suhtes on oluline tähtsus paljundusaparaatide (rotaatorite, šapirograafide jt.) kasutamise korral. Siseministeeriumi organid (miilitsavalitsused) annavad eelnevad load polügraafiliste ettevõtete (trükikodade, tsinkograafiatööstuste jne.) avamiseks.

Samuti on eelnev luba vajalik ettevõtte avamisel trükimasinate, trükikirjade ja paljundusaparaatide valmistamiseks ja kaubastamiseks.

Trükimasinaid, paljundusaparaate ja nende osi võib müüa ja osta ainult siis, kui selleks on olemas vastav eriluba. Luba antakse välja loal märgitud ettevõtte nimele ja selle edasiandmine on kriminaalkaristuse ähvardusel keelatud.

Loasüsteem kehtib ka relvade (tuli-, jahi-, spordi-) omandamise, hoidmise ja kasutamise alal. Sama kehtib ka üksikute külmrelvade, nagu pistodade, soome pusside jt. kohta. Relvade müügiks, hoidmiseks ja omandamiseks annavad lubasid Siseministeeriumi organid. Samuti annavad nemad loa lõhkevate ja detoneerivate ainete väljaandmiseks. Ilma Siseministeeriumi loata ei või avada pürotehnilist töökoda, kus valmistatakse lõhke- ja plahvatusaineid, ega asutada lasketiire.

5. *Passisüsteem.* 1933. aastal kehtestatud passisüsteem linnades, töölisasulais, uusehitiste juures, piirivööndis, MTJ-de asukohtades, sovhoosides ja muus kohtades taotles loetletud punktide vabastamist isikuist, kes pole seotud tootmisega või ühiskondlikult kasuliku tööga, ja ühtlasi asustatud punktide puhastamist kriminaalsest ja muust antisotsiaalsest elemendist. Seal, kus on läbi viidud passisüsteem, on pass ainsaks isikuttõendavaks dokumendiks. Kõik dokumendid, mis varemalt tõendasid elukohta, on kaotanud oma jõu ja tähtsuse.

Kodanike suhtes on kehtestatud registreerimise kohustus ning vastutus administratiiv- ja kriminaalkorras registreerimiseeskirjade rikkumise eest. Passi kaotamise korral määratakse kaotajale rahatrahv 100 rubla suuruses ja talle antakse välja üheaastase kehtivusega ajutine tunnistus. Administratiivse mõjustamise vahendeid rakendatakse ka passide sisse- ja väljaregistreerimise korra rikkumise puhul. Siseministeeriumi (miilitsa) organeil on õigus välja saata asustatud punktidest isikuid, kes rikuvad neid eeskirju. Nende eeskirjade korduv rikkumine toob kaasa krimi-

naalvastutuse. Passide võltsimist käsitatakse kui riiklike väärt-paberite võltsimist ja see toob kaasa kriminaalvastutuse.

Seoses sõjaga kerkis üles rindevööndist evakueerunud koda-nike registreerimise küsimus. NSVL RKN määrusega 9. augustist 1941. a. kehtestati järgmine kord: isikud, kes saabuvad rinde-vööndist passita, on kohustatud registreeruma kohaliku nõukogu täitevkomitees. Viimane annab evakueerunute nimekirjad üle miilitsaorganitele. Nende nimekirjade alusel annavad miilitsa-organid 3-kuise kehtivusega erilised tunnistused. Viimased ei asenda passi, kuid nende põhjal võib evakueerunuid sisse registreerida nende elukoha järgi ja tööle võtta.

6. *Perekonnaseisuaaktide registreerimine.* Perekonnaseisu-aktiks nimetatakse sellist riigiakti, kus kinnitatakse sünni, surma, abiellumise, ees- või perekonnanime muutmise, lapsendamise fakti.

Perekonnaseisuaaktide osakonnad teostavad surma ja sünni faktide kohustuslikku riiklikku registreerimist. PerO organid annavad tunnistusi nende faktide registreerimise kohta. Sünni-tunnistused antakse tingimata tempelpaberil vormis, mille määrab kindlaks NSVL valitsus.

Kohtuorganite erimääruste põhjal annavad PerO organid riik-likke akte lapsendamise ja isaduse või emaduse tunnistamise kohta.

Peale selle teostavad PerO organid abielude registreerimisi ja annavad kohtuotsuse alusel abielulahutamise kohta välja tun-nistusi.

7. *Ettevõtete, hoonete ja muude seadeldiste ning ka NSVL kodanike elamute tulekaitse.* Alates 1934. aastast on NSVL terri-tooriumil tuletõrje juhtimine keskendatud Siseministeeriumi, mille koosseisus on loodud Tuletõrje Peavalitsus. See valitsus töötab välja eeskirjad, juhendid ja tehnilised normid tuletõrje alal, mis avaldatakse vastava ministeeriumi ministri käskkirja näol. Sel teel saavutab Tuletõrje Peavalitsus ühtsuse oma tegevuses. Tule-tõrje Peavalitsuse poolt antavad eeskirjad on kohustuslikud kõi-gile ametkondadele, asutistele, ettevõtetele ja organisatsioonidele.

Tuletõrje Peavalitsus teostab kontrolli tuletõrjesse puutuvate erieeskirjade ja -juhendite täitmise üle kõigis ettevõtteis, asutistes ja organisatsioonides. Tuletõrje Peavalitsusel lasub järelevalve-kohustus nõukogude täitevkomiteede ja teiste riigihaldusorganite poolt antavate tulekaitse-eeskirjade üle. Lõpuks on Tuletõrje Peavalitsusele pandud järelevalve ülesanne kõigi tulekaitsevahen-

dite projektide ja tüüpide suhtes, mille kohta ta esitab oma arvamuse.

Tuletõrje Peavalitsusel ja tema kohalikel organeil on õigus üle vaadata ettevõtteid, hooneid, seadeldisi, ruume, asutisi jne., nõuda tuletõrjevahendite seisukorra kohta andmete esitamist, algatada küsimust nende isikute administratiiv- või kohtukorras vastutusele võtmiseks, kes rikuvad tulekaitse-eeskirju.

Kui tuletõrjegeran avastab tulekaitse-eeskirjade rikkumisest tingitud otsest ohtu, siis on tal õigus ettevõtte või asutise tööd osaliselt või täiesti seisma panna, teatades sellest viivitamata Siseministeriumi Tuletõrje Peavalitsusele ja ülemusele, kellele antud ettevõtte või asutis allub. Antud ettevõtte või asutise edasitöötamise küsimuse lahendab vastava ametkonna juhataja oma isiklikul vastutusel.

Tuletõrje Peavalitsus juhib kohalikke linna tuletõrjekomandosid (üksusi), mis seisavad linna eelarvel.

Tuletõrje-eeskirjade järgimise distsipliini tugevdamiseks anti tuletõrjeorganeile sõja ajal õigus määrata rahatrahve: Siseministeriumi Tuletõrje Peavalitsuse juhatajale — kuni 1000 rbl., liidu- ning autonoomsete vabariikide siseministeriumide tuletõrjevalitsuste juhatajaile — kuni 500 rublani (NSVL RKN määrus 13. augustist 1942. a.). Rahatrahvi määramisele võib administratiivkorras edasi kaevata 10 päeva jooksul. Need rahatrahvid nõutakse sisse vastuvaidlemata korras. Vabatahtlikust tasumisest keeldumise korral nõutakse rahatrahvi sisse töötasust kinnipidamise teel administratiivkorras. Rahatrahvid kantakse liidueelarvesse.

8. *Riikliku julgeoleku ja ühiskondliku korra kaitse erakorralised abinõud.* Nõukogude riigis kasutatakse riikliku julgeoleku kaitse erakorralisi vahendeid rangelt piiratud juhtudel ja ainult seaduses ettenähtud korras.

Nõukogude õigus teeb vahet sõjaseisukorras olevaiks kuulutatud paikkondades rakendatavate ja loodusõnnetuste puhul tarvitavate erakorraliste abinõude vahel.

Stalinliku Konstitutsiooni § 49 järgi kuulutab NSVL Ülemnõukogu Presiidium üksikutes maakohtades või kogu NSV Liidu sõjaseisukorra NSV Liidu kaitse huvides või ühiskondliku korra ja riikliku julgeoleku kindlustamiseks. Sõjaseisukorra kuulutamine paikkonnas toob endaga kaasa sõjaväevõimude õiguste laienemise (vt. käesoleva peatüki § 1).

Loodusõnnetuste (tulekahju, uputuse jne.) puhul on kohalikel nõukogudel ja nende täitevkomiteedel õigus teostada rekvireeri-

misi ja panna elanikkonnale töö- ja transpordikohustusi võitluseks loodusõnnetuste vastu. Seda õigust võib kasutada juhtumeil, kui võitlus loodusõnnetuste vastu tavaliste ühiskondliku korra kaitse vahenditega ei anna positiivseid tulemusi.

Looduslike õnnetuste puhul on kohalikel võimu- ja haldusorganeil õigus mobiliseerida kõik riiklike, kooperatiivsete ning teiste ühiskondlike organisatsioonide transpordivahendid ja tule-
tõrjeabinõud.

§ 3. Kohtuhaldus.

Kohtud kaitsevad rünnete eest ühiskondlikku ja riiklikku korda, sotsialistlikku majandussüsteemi ja sotsialistlikku omandit, kodanike poliitilisi, isiklikke ja varalisi õigusi ning huve, niisama ka riigiasutiste, ettevõtete, kolhooside, kooperatiivide ja muude ühiskondlike organisatsioonide õigusi ning huve.

Konkreetseis asjus teevad kohtud otsusi iseseisvalt, sõltumata võimu- või haldusorganeist. „Kohtunikud on sõltumatud ja alluvad ainult seadusele,“ lausub NSVL Konstitutsiooni § 112.

Riigihaldusorganeiks kohtualal on NSVL, liidu- ja autonoomsete vabariikide kohtuministriumid ja liiduvabariikide kohtuministriumide valitsused oblastite ja kraide tööraha saadikute nõukogude juures. Nende põhifunktsiooniks on kohtuorganite organiseerimine ja nende töö kontrollimine.

Kohtuministrid ja nende kohalikud organid lahendavad kohtuorganite organisatsiooni ja valimise küsimusi, juhivad rahvakohtunike aruandmise organiseerimist valijaskonna ees, kontrollivad kohtute poolt rahvakaasistujate oma kohustetäitmisele kohtusse kutsumise korrast kinnipidamist, rakendavad kohtutöötajate suhtes ergutusvahendeid ja distsiplinaarkaristusi jne. Kohtuministrid ja nende kohalikud organid kontrollivad kohtuorganite töö seisukorda ja annavad juhiseid nende töö organiseerimise alal. Kontrolli teostatakse kohtute tegevuse revideerimise ja nende poolt tsiviil- ja kriminaalasjade arutamisel seaduse õige kohaldamise kontrollimise teel.

Kui kohtuministriumide organite poolt teostataval kontroll-revideerimisel avastatakse asjade ebaõigeid lahendusi, siis suunatakse need asjad NSVL Ülemkohtu esimehele või liiduvabariikide ülemkohtute esimeestele kohtuotsuste ja määruste peale protesti esitamise küsimuse otsustamiseks.

Kohtupraktika uurimise ja üldistamise alusel esitab NSVL Kohtuminister NSVL Ülemkohtu Pleenumile seisukohavõtmiseks küsimusi kohtutele suunavate juhiste andmise kohta.

Kohtuminister töötab välja seaduste, Ülemnõukogu Presiidiumi seadluste ja Ministrite Nõukogu määruste projektid kohtuorganite organiseerimisse ja tegevusse puutuvais küsimustes.

Peale nende funktsioonide on kohtuministrite ja nende kohalike organite ülesandeks kaadrite ettevalmistamine kohtu-, prokuratuuri-, notariaadi-, advokatuuri- ja arbitraažorganitele; advokatuuri, notariaalorganite ja kohtutäiturite tegevuse organiseerimine ja juhtimine; koodeksite, õpikuté, käsiraamatute ja muu juriidilise kirjanduse väljaandmine.

§ 4. Välissuhete haldus.

Kuni 1. veebruarini 1944. a. kuulus esindus rahvusvaheliste (diplomaatiliste ja kaubanduslike) suhete alal, teiste riikidega lepingute sõlmimine ja ratifitseerimine (kinnitamine) ainult Nõukogude Liidu kõrgemate võimu- ja haldusorganite pädevusse — NSVL Ülemnõukogule, NSVL Ülemnõukogu Presiidiumile ja NSVL Rahvakomissaride Nõukogule.

1. veebruaril 1944. a. võttis NSVL Ülemnõukogu X istungjärg vastu seaduse „Liiduvabariikidele välissuhete alal volituste andmise ja sellega seoses Välisasjade Rahvakomissariaadi üleliidulisest liiduvabariiklikuks rahvakomissariaadiks ümberkujundamise kohta“.

Vastavalt sellele seadusele võivad liiduvabariigid luua otseseid suhteid välisriikidega, sõlmida nendega lepinguid ning vahetada diplomaatilisi ja konsulaaresindajaid.

Vastuvõetud seadus vastab mitte ainult liiduvabariikide huvidele, vaid ka vabadustarmastavate välisriikide rahvaste huvidele, kes taotlevad sõbralikke suhteid NSV Liiduga.

Sotsialistliku riigi ülesehitamise kogemused näitasid, et enne uue seaduse ilmumist olemasolnud suhtlemine välisriikidega ainult NSVL Välisasjade Rahvakomissariaadi kaudu ei olnud enam küllaldane selleks, et täiel määral rahuldada liiduvabariikide kasvavaid vajadusi välissuhete alal. Välissuhtlemine oli varemalt tervikuna üleliiduliste organite ülesandeks. Kõik lepingud ja kokkulepped sõlmiti välisriikidega ainult Nõukogude Liidu nimel.

Rahvusvaheliste sidemete arenemine ja koostöö laienemine teiste sõbralike riikidega näitasid, et need suhted olid saanud mitteküllaldaseks, et nad ei rahuldanud liiduvabariikide rahvaste majanduslikke ja kultuurilisi eri vajadusi ja et oli vajalik enam keerukas ja väljaarendatud organisatsioon nende suhete alal.

Volituste andmine liiduvabariikidele astuda vahetuisse suhetesse välisriikidega viib NSVL rahvusvaheliste suhete edasisele arenemisele.

Käesoleval ajal jaotub pädevus välissuhete alal järgmiselt:

NSVL Ülemnõukogu annab seadusandlikke akte NSVL välissuhete alal, hindab NSVL Ministrite Nõukogu ja NSVL Välisministeeriumi tegevust Nõukogude Liidu välissuhete alal, annab rahvusvaheliste küsimuste alal akte, mis käivad Nõukogude Liidu kui terviku ja üksikute liiduvabariikide kohta.

NSVL Ülemnõukogu Presiidiumi pädevusse kuulub rahvusvaheliste lepingute ratifitseerimine (kinnitamine), NSVL suursaadikute ja saadikute määramine välisriikidesse ja ärakutumine välisriikidest, välisriikide diplomaatiliste esindajate, kes määratud NSV Liitu, volituste ja ärakutumiskirjade vastuvõtmine.

NSVL Ministrite Nõukogu teostab üldist juhtimist Nõukogude Liidu suhtlemises välisriikidega.

NSVL pädevusse tema kõrgeimate võimu- ja haldusorganite näol kuulub liiduvabariikide välissuhtlemise üldise korra kindlaksmääramine.

NSVL Välissuhete vahetu korraldamine on pandud NSVL Välisministeeriumile.

NSVL Välisministeerium on liiduvabariiklik ministeerium, mis täidab järgmisi põhifunktsioone: kaitseb NSV Liidu ja samuti välismaal asuvate NSVL kodanike poliitilisi ja majanduslikke huvisid välismaal; täidab määrusi lepingute ja kokkulepete sõlmimise kohta välisriikidega ning juhib nende elluviimist; ühendab ja kooskõlastab mõningate NSVL ministeeriumide (Teede-, Side- jt.) juures asuvate välisosakondade tegevust.

NSVL Välisministeeriumi organeiks on: NSVL-s — agendid suuremais sadamais ja keskusis, kus esineb palju välismaalasi; välismaal — NSVL diplomaatilised esindajad (erakorraline ja täisvoliline suursaadik, erakorraline ja täisvoliline saadik, asjadeajaja) ja konsulaaresindajad (konsulid).

Välisministeeriumi agendid jälgivad välismaalaste õigustesse ja rahvusvahelistesse suhetesse puutuvate seaduste ja NSVL kokkulepete täitmist kohalike võimu- ja haldusorganite poolt.

NSVL diplomaatilisi esindajaid nimetab ja kutsub ära NSVL Ülemnõukogu Presiidium. Nad esindavad Nõukogude Liitu ja kaitsevad NSV Liidu poliitilisi ja majanduslikke huve diplomaatilisel teel, jälgivad välisriikide territooriumil asuvate NSVL asutiste, ettevõtete ja ametiisikute tegevust, annavad neile vajaduse

korral vastavaid juhiseid ja muudavad ära nende toimingud, mis on vastuolus NSV Liidu poliitikaga antud maal, nõukogude või kohaliku seadusandlusega.

Konsulaaresindajate funktsioonidel ei ole diplomaatilist iseloomu — konsulid ei astu poliitilistesse läbirääkimistesse. Nad kaitsevad NSV Liidu ja samuti ka NSVL juriidiliste isikute ja kodanike õiguslikke ja majanduslikke huve, toimetavad välismaal viibivate NSV Liidu kodanike perekonnaseisuaakte, võtavad arvele sõjaväekohuslasi, osutavad kaasabi nõukogude merelaevade kaptenitele välismaal jne. NSV Liidu konsulid määrab ametisse välisministeerium.

Liiduvabariikide välissuhete teostamiseks on igal liiduvabariigil välisministeerium, mis oma tegevuses juhindub nii NSVL kõrgeimate riigivõimu- ja haldusorganite kui ka NSVL välisministeeriumi juhistest.

NSVL väliskaubandus on tihedas seoses Nõukogude välispoliitikaga ja toimub riikliku monopoli alusel, mille olemus seisneb selles, et kõiki kaubandusoperatsioone välisriikidega kui ka üksikute välismaiste kaubandusettevõtetega teostavad selleks volitatud organid. Kaubandusoperatsioonid välismaaga, mööda minnes neist organeist, ei ole lubatud.

Väliskaubanduse riiklik monopol oli ja on otsustavamaid tingimusi, mis tagab NSVL edukat sotsialistlikku ülesehitust ja majanduslikku sõltumatust.

Väliskaubandus on antud üleliidulisse pädevusse. Väliskaubanduse üldjuhtimine, välisriikidega sõlmitud kaubalepingute kinnitamine, NSVL kaubanduslike esindajate määramine ning ärakutsumine, eksport- ja importühingute organiseerimise küsimused kuuluvad NSVL Ministrite Nõukogu pädevusse.

Väliskaubanduse Ministeerium kui üleliiduline ministeerium on keskseks organiks, mis täidab partei ja valitsuse direktiive väliskaubanduse poliitika alal. Otsest operatiivset tööd väliskaubanduse alal teostavad Väliskaubanduse Ministeeriumi eksport- ja importühingud (Eksportless, Tehnoimport jt.). Oma kohustuste suhtes vastutavad need ühingud ainult nende käsutuses oleva varaga.

Väliskaubanduse Ministeeriumi organeiks NSVL piires on volinikud liiduvabariikide ministrite nõukogude juures, välismaal aga kaubandusesindused ja kaubanduslikud agentuurid. Väliskaubanduse Ministeeriumi volinikud liiduvabariikide ministrite nõukogude juures jälgivad kõigi liiduvabariigis väliskaubandu-

sega tegelevate organisatsioonide tegevust, töötavad välja ja esitavad Väliskaubanduse Ministeeriumile vabariikliku ja kohaliku tähtsusega ettevõtete importplaanid jne. Kaubanduslikud esindajad kaitsevad NSVL ja tema väliskaubanduslikke operatsioone sooritavate organite majanduslikke huve. Kaubandusesindused alluvad Väliskaubanduse Ministeeriumile. Mõningais välismaa linnades leiduvate nõukogude kaubanduslike agentuuride ülesanneks on kaubandusesinduste üksikute ülesannete täitmine.

VIII peatükk.

MAJANDUSHALDUS.

Sotsialistliku riigi põhifunktsiooniks sisemaal tema teisel arengufaasil on riigiorganite majandus-organisatoorne tegevus. Seda tõendab 1) riigi kulutuste kasv majanduse ülesehitamiseks ja 2) majandusalaste haldusorganite arvu järsk suurenemine ministeeriumide, iseseisvate peavalitsuste ja komiteede arvel.

Kolmanda viisaastaku esimese kolme aasta (1938.—1940. a.) jooksul oli NSVL riigieelarvest assigneeritud rahvamajandusele üle 167 miljardi rubla, s. o. kolm korda rohkem kui esimese viisaastaku jooksul ja üle 80% rohkem teise viisaastaku kapitalimahutustest.

Assigneeringud rahvamajanduse finantseerimiseks ulatuvad 1944. a. riigieelarve järgi 44,7 miljardi rublani. Tunduv osa 1944. a. eelarve assigneeringust on määratud seltsimees Stalini poolt esitatud ülesande teostamisele — taastada hitlerlike rüüstajate poolt hävitatud tööstus, transport, põllu- ning elamu-kommunaalmajandus neis rajoones, kus hitlerlased ajutiselt võimutsesid.

Nõukogude riigi teisel arengufaasil suurenes majanduslike ministeeriumide arv: 1932. aastal oli neid 11, 1936. aasta juunis 13, 1941. a. juunis 37, 1944. a. juunis 38.

On loodud rida iseseisvaid peavalitsusi ja komiteesid: Tsiviilõhulaevastiku, Põhja-merete, metsakaitse ja metsaistandike, sulfiitpiirituse, hüdrolüütilise tööstuse, standardide jne. alal.

Sõda saksa anastajate vastu nõudis majanduse ja haldusaparaadi kiiret ja otsustavat ümberkorraldamist. 6. novembril 1942. aastal seltsimees Stalin oma ettekandes „Suure Sotsialistliku Oktoobrirevolutsiooni 25. aastapäev“ teatas: „Meie riigi- ja parteiorganite tegevus toimus möödunud ajavahemikul kahes suunas: rahuliku ülesehitustöö ja meie rindele kindla tagala organiseeri-

mise suunas ühelt poolt ning Punaarmee kaitse- ja pealetungiope-
ratsioonide teostamise suunas teiselt poolt“⁷⁰.

Võttes kokku tagala organisatsioonilise töö tulemused märkis seltsimees Stalin sealsamas: „Meie juhtivate organite rahulik üles-
ehitustöö avaldus sel ajavahemikul nii meie sõja- kui ka tsiviil-
tööstuse ümberbaseerumises meie maa idarajoonidesse, tööliste ja
kätiste sisseseadete evakueerimises ja uues kohas tegevusse raken-
damises, külvipindalade laiendamises ja taliviljade külvipindala
suurendamises idas ning lõpuks rinde jaoks töötavate kätiste töö
põhjalikus parandamises ja töödistsipliini tugevdamises tagalas,
nii tehaseis kui ka kolhoosides ja sovhoosides. Tuleb öelda, et see
oli kõigile meie majanduslikele ja administratiivseile rahvakomis-
sariaatidele, sealhulgas ka meie raudteetranspordile, suureulatus-
likuks ja üliraskeks ning ülikeerukaks organiseerimistööks. Kuid
raskused läks korda ületada. Ja nüüd meie tehased, kolhoosid ja
sovhoosid töötavad kahtlemata rahuldavalt, hoolimata kõigist
sõjaaja raskustest. Meie sõjatehased ja nendega käsikäes töötavad
kätised varustavad Punaarmeed ausalt ja korralikult kahuri-
tega, miinipildujatega, lennukitega, tankidega, kuulipildujatega,
vintpüssidega ja laskemoonaga. Meie kolhoosid ja sovhoosid
varustavad elanikkonda ja Punaarmeed niisama ausalt ja korra-
likult toiduainetega, meie tööstust aga toorainetega. Peab tunnis-
tama, et meie maa pole veel iialgi omanud sellist tugevat ja orga-
niseeritud tagalat“⁷¹.

Sõjaajal reorganiseeriti mõned tööstusalased rahvakomissariaadid. Näiteks Üldmasinatööstuse Rahvakomissariaat muudeti
ümber Miinipilduja Relvastuse Rahvakomissariaadiks. NSVL RKN
juures loodi uued iseseisvad peavalitsused (kivisöeküttega varus-
tamise alal, rahvamajanduse naftasaadustega varustamise alal,
metsamaterjalidega ja põletuspuudega varustamise alal jne.).

Rahuajal kehtinud normide muutmiseks anti NSVL rahva-
komissaridele sõjaajal õigus jaotada ning ümber jaotada rahva-
komissariaadi materiaalseid ressursse, sealhulgas materjalide ja
seadeldiste ülejääke üksikute ettevõtete ja ehituste vahel vastavalt
plaani täitmise käigule ja rahvakomissariaadi fondi eraldatud
seadeldiste ja materjalide saabumisele. Edasi võivad nad ette-
võtete direktoritele ja ehituste juhatajatele lubada oma ressurs-
sist eraldada hädavajalikke materjale teistele ettevõtetele tootmis-

⁷⁰ J. V. Stalin, Nõukogude Liidu Suurest Isamaasõjast, 4. tr., Tallinn, 1945, lk. 52.

⁷¹ Sealsamas, lk. 51—52.

plaanide ja lepinguliste tellimuste täitmiseks. Rahuajal kulutati kapitalimahutused rangelt määratletud objektide juures, sõjaajal aga võisid rahvakomissarid vastavalt uutele tekkivatele vajadustele kapitalimahutusi ümber paigutada ülelimiitsetesse ehitustesse, nii et assigneeringute summa vähenemine iga ehituse alal ei ületaks 10%. Samuti võisid rahvakomissarid hoopis teistele ehitustele suunata vahendeid, mis plaanides olid ette nähtud sõja tõttu pooleli jäetud ehitustele.

Rahvakomissaridel oli õigus osaliselt kõrvale kalduda ülelimiitse ehituse kinnitatud projektidest ja eelarveist, kuid ainult iga ehituse üldise väärtuse piirides. Rahuajal otsustas NSVL RKN asutatud (NSVL rahvakomissariaadile alluvate) ettevõtete käikulaskmise ja ekspluateerimise üle, sõjaajal aga otsustasid rahvakomissarid selle küsimuse iseseisvalt, teatades sellest NSVL RKN-le pärast käikulaskmist.

NSVL Rahanduse Rahvakomissariaadi nõusolekul võisid NSVL rahvakomissarid maha kirjutada üksikute majanduslike asutiste ja ettevõtete bilansis esinevaid puudujääke viimaste oma käibevahendite ja rahvakomissariaadi üleplaanilise kasumi arvel. NSVL rahvakomissarid olid õigustatud alluvate majandusorganite ja -ettevõtete arveldusarvetelt maha kirjutama summasid tähtsajaks tasumata jäetud võlgnevuse katteks kaubahankijaile.

Edasi oli NSVL rahvakomissaridel lubatud sõjategevuse läbi hävinud ettevõtete ja elamute taastamiseks teha kulutusi kapitalimahutuste, ülelimiitsete kulutuste, kapitaalremondi või, nende puudumisel, toodangu omahinna arvel.

Eelnevast nähtub, et sõjaoludes NSVL rahvakomissaride haldusalased õigused suurenesid märgatavalt. Niisamuti laiendati ka liidu- ja autonoomsete vabariikide rahvakomissaride nõukogude, oblastite (kraide) rajoonide ja linnade tööraha saadikute nõukogude täitevkomiteede ja majandusasutiste ning -ettevõtete õigusi. Esitame mõned ilmekamad näited.

Varsti pärast sõjategevuse algust anti liiduvabariikide rahvakomissaride nõukogudele õigus pikendada kuni 1 aasta võrra kolhoosnike ja üksiktalunikega kindla aja peale sõlmitud töölepingute kehtivust.

Vajalikel juhtumel võivad liiduvabariikide rahvakomissaride nõukogud kehtestada töö- ja küüdikohustusi metsaveoplaani täitmiseks. Sedalaadi kohustuse omapärasuseks oli tema tasutavus. Selline kohustus viidi NSVL RKN loal läbi 1941/42. a. talvehooajal Metsatööstuse, Ehitusmaterjalitööstuse, Musta Metallurgia, Ehituse jt. rahvakomissariaatide metsavarumisel. Kampania

kestis 1. detsembrist 1941. a. kuni 1. aprillini 1942. a. Kohustusele allusid kolhoosnikud ja üksiktalupidajad, samuti ka evakueeritud elanikkond, mehed 16—55 ja naised 16—45 aasta vanuseni. Kohustuse täitmiseks vabastati riigiettevõtteis ja -asutistes ning transpordialal töötavad tööliselised ja teenistujad. Töö- ja küüdi-kohustuse korras metsavarumisel töötajaile makseti töötasu.

Oblastite ja kraide täitevkomiteedele anti õigus töökohustuse korras suunata põllumajanduslikele viljakoristustöödele kogu töövõimeline külaelanikkond, niisama ka linnade ning linna tüüpi asulate elanikke, kahjustamata seejuures riigiasutiste ja -ettevõtete tööd.

Oluline tähtsus oli sõjaperioodiks kehtestatud töövõimelise elanikkonna mobiliseerimisel elukoha järgi tootmis- ja ehitustööle.

Mobiliseerimisele kuulus töövõimeline linnaelanikkond, mehed 16—55 ja naised 16—50 aasta vanuses, kes ei töötanud riigiasutistes ja ettevõtetes. Mobiliseerimisest vabastati vabriku-tehasekoolidesse, kutse- ja raudteekoolidesse kutsutavad 16—18 aasta vanused isikud; kuni 8-aastasi lapsi omavad naised juhtumil, kui puudusid teised nende laste järele valvavad perekonnaliikmed; kesk- ja kõrgemate õppeasutiste õpilased.

Sõjatööstuse ettevõtete töölistele ja teenistujaile kehtestati eriline õiguslik seisund. Toodangu suurendamise ja Punaarmee ja Sõjalaevaastiku igat liiki relvastusega edasise tugevdamise huvid nõudsid tööliste ja teenistujate kinnistamist sõjatööstuse ettevõtteis. Eesmärgiga täielikult likvideerida tööliste ja teenistujate omavoliline lahkumine sõjatööstuse ettevõtteist ja sõjatehaste tööliste ja teenistujate vastutuse tugevdamiseks NSVL Ülemnõukogu Presiidium seadlusega 26. detsembrist 1941. a. määras: 1) kuulutada mobiliseerituks kogu sõjaperioodi jooksul ning kinnistada alatisele tööle ettevõtete juurde, kus nad töötavad, kõiki sõjatööstuse ettevõtete ja ka teiste kooperatsiooni põhimõttel sõjatööstust teenindavate tööstusharude ettevõtete tööliselised ja teenistujad (mõlemast soost); 2) nimetatud tööliste ja teenistujate omavolilist lahkumist lugeda deserteerimiseks ja süüdlased omavolilises lahkumises võtta kriminaalvastutusele sõjatribunali kaudu.

Liidu- ja autonoomsete vabariikide rahvakomissaride nõukogudele ning oblastite ja kraide töörahva saadikute nõukogude täitevkomiteedele anti sõjaajal õigus koosseisude vähendamise või ehitustegevuse lõpetamise läbi vabanevaid töölisi ja teenistujaid kohustuslikus korras üle viia teistesse asutistesse, ettevõtetesse või ehitustöödele, sõltumata nende ametkondlikust kuuluvusest ja territoriaalsest paiknevusest. Üleviimisel arvestatakse

üleviidavate töötajate eriala ja kvalifikatsiooni. Keeldumist teisele tööle minemast käsitatakse kui omavolilist lahkumist ja see toob kaasa vastutuse NSVL Ülemnõukogu Presiidiumi 26. juuni 1940. a. seadluse alusel.

Lõppeks, sõjaaja nõuetega seoses olevate tootmisülesannete täitmise kindlustamiseks oli tööstus-, transpordi-, põllumajandus- ja kaubandusettevõtete juhatajaile antud õigus NSVL RKN loal kindlaks määrata kohustuslikud ületunnitööd kas kogu ettevõtte või üksikute tsehhide, tootmispaikade, osakondade töölistele ja teenistujatele või nende gruppidele, kusjuures ületunnitööde kestus ulatus 1—3 tunnini, alla 16-aastastele aga mitte üle 2 tunni päevas. Kohustuslike ületunnitööde eest maksetakse tasu pooleteisekordses suuruses.

Samaaegselt tühistati sõjaperioodiks kõigis riiklikes, kooperatiivseis ja ühiskondlikes ettevõtteis ja asutistes korralised ja lisapuhkused, mis asendati rahalise kompensatsiooniga kasutamata jäänud puhkuse eest. Alates 1. aprillist 1942. a. ei maksetud kompensatsiooni kasutamata jäänud puhkuse eest kohe välja, vaid kanti üle hoiukassasse erihoiuseks. Nende hoiuste väljamaksmine toimub pärast sõda NSVL RKN poolt määratud tähtaegadel.

Sellised on tähtsamad muudatused, mis toimusid majandushalduses, alates saksa fašismi vastu peetud sõja algusest.

Majandushalduse valdkonda kuulub tööstuse, ehituse, põllumajanduse, transpordi, side, varumis- ja kaubandusala haldus.

§ 1. Sotsialistliku tööstuse haldus.

Suurem osa tööstusettevõtteid allub 25 tööstusliku ministeeriumi (neist 16 üleliidulist, 7 liiduvabariiklikku ja 2 vabariiklikku)⁷² juhtimisele. 1940. a. andsid 10—12% kogu tööstustoodangust mittetööstuslikud rahvakomissariaadid (Teede, Varumise, Tervishoiu, Side Rahvakomissariaat, Kinokomitee jt.), mille koosseisu kuuluvad tööstuslikud peavalitsused. Silmapaistva osa toodangust (1939. a. 18 miljardi rubla eest 1932. a. hindades) andis töönduskooperatsioon, mis töötas riigiorganite juhtimisel.

Haldamise seisukohalt jaguneb tööstus 1) üleliidulise, 2) vabariikliku ja 3) kohaliku tähtsusega tööstuseks.

Tööstusettevõtteid juhivad kas otseselt ministeeriumi peavalitsused või ministeeriumi poolt loodavad trustid. Esimesel juhul on haldussüsteem kahelüliline: ministeeriumi peavalitsus — ettevõtte;

⁷² Andmed käivad 1944. a. olemasolnud rahvakomissariaatide kohta. — Toim.

teisel juhul on aga tegemist kolmelülilise süsteemiga: ministeeriumi peavalitsus — trust — ettevõte. Mõningais tööstusharudes (sõe-, naftatööstuse alal) on haldus ehitatud neljalülilisele süsteemile: peavalitsus — kombinaat — trust — ettevõte.

Põhisüsteemiks on kahelüliline haldussüsteem, mis vastab täielikult ÜK(b)P XVII kongressi otsusele rahvakomissariaadi ja ettevõtte vaheliste lülide vähendamise kohta.

Ettevõtete otsese juhtimise puhul ministeeriumid vastavate peavalitsuste näol määravad ettevõtete direktorid, peainsenerid ja teised juhtivad töötajad, organiseerivad vahetult tööd, teostavad tehnilist ja materiaalset varustamist, korraldavad toodangu realiseerimist jne.

Kolmelülilise haldussüsteemi juures (peavalitsus — trust — ettevõte) on ministeeriumi lähimaks lüliks trust. Viimane on juriidilise isiku õigustega iseseisev majandusüksus, mis töötab majandusliku arvelduse alusel. Trusti eesotsas seisab juhataja, kes määratakse ministeeriumi poolt. Trusti juhataja juhib iseseisvalt kogu trusti operatiivset ja administratiivset tööd, käsutab selle kasutuses olevat vara, sõlmib lepinguid, sooritab tehinguid ja teostab operatsioone, mis kuuluvad trusti tegevusalasse.

Trusti kuuluvate ettevõtetega suhtleb ministeerium trusti kaudu.

Üleliidulise tähtsusega tööstus allub üleliiduliste ministeeriumide (Raskemasinatööstuse, Keemiatööstuse, Musta Metallurgia ja sõjatööstuslike ministeeriumide — Lennukitööstuse, Laskemoona-, Relvastuse, Laevaehitustööstuse) juhtimisele.

NSVL liiduvabariiklikud ministeeriumid (Toiduainetetööstuse, Metsatööstuse, Kalatööstuse, Ehitusmaterjalitööstuse jt.) haldavad vahetult ainult piiratud arvu ettevõtteid (NSVL Ülemnõukogu Presiidiumi poolt kinnitatud nimekirja järgi), kuna ülejäänuid juhivad liiduvabariikide samanimeliste ministeeriumide kaudu. Erinevus seisneb selles, et otsese haldamise puhul ministeerium organiseerib tööd, teostab toorainetega varustamist, kinnitab alluvate ettevõtete aruanded ja eelarved jm.; vabariikliku alluvusega ettevõtete juhtimisel annab NSV Liidu ministeerium liiduvabariikide samanimelistele ministeeriumidele juhiseid antud ettevõtete töö organiseerimise, toorainetega varustamise ja koondaruannete kontrollimise kohta.

Antud tööstusharu arendamise plaani koostamine, samuti ka tehniline juhtimine (eriti tehnoloogiline distsipliin), tööstustoodangu standardiseerimine, toodangu vajalise kvaliteedi kindlustamine jms., on keskendatud NSVL vastava ministeeriumi kätte.

Kohaliku tähtsusega tööstus, mille arendamisele omistatakse suurt tähelepanu, on peamiselt kohaliku tööstuse ja kohaliku kütteainetööstuse vabariiklike ministeeriumide juhtimisel. Kohaliku tööstuse ettevõtete juhtimist organiseeritakse sõltuvalt nende vabariiklikust, krailisest (oblastilisest) või rajoonilisest alluvusest.

Vabariikliku tähtsusega ettevõtteid haldavad kas ministeeriumi peavalitsused või ministeeriumi süsteemi kuuluvad trustid. Krailise (oblastilise) tähtsusega ettevõtteid haldavad üldreeglina kohaliku tööstuse krai (oblasti) osakonnad. Vahel luuakse osakondade kõrval ka tootlusalased trustid. Rajoonilise tähtsusega ettevõtted ühendatakse harilikult isemajandavaiks organeiks — rajooni tööstuskombinaatideks.

Peamiseks lüliks ministeeriumis (üleliidulises, liidu-vabariiklikus, vabariiklikus) on peavalitsus. Peavalitsus on alluvate asutiste otsese haldamise või juhtimise tootmis-tehniliseks staabiks. Peavalitsuse aparaat on loodud nii, et oleks võimalik haarata ettevõtete tegevuse kõiki külgi. Vastavalt sellele on peavalitsuse koosseisus tootmis-administratiivne, tehniline, plaani-, finants-, kaadrite ja töötasu osakond.

Eriline tähtsus on tootmis-administratiivsel ja tehnilisel osakonnal. Esimese ülesandeks on operatiiv-tehniline juhtimine või haldamine, igapäevase kontrolli teostamine ja abi osutamine töös ilmnevate puuduste kõrvaldamisel.

Ühenduses partei XVIII konverentsi otsustega tehnoloogilise distsipliini tugevdamise, toodangu kvaliteedi tõstmise ja tootmisprotsessi rütmiliseks muutmise kohta omandavad tehnilised osakonnad veelgi suurema tähtsuse. Neil lasuvad järgmised funktsioonid: tehnilise abi, tehnoloogiliste tootmisskeemide, tehnilise ekspluatatsiooni eeskirjade ja tehniliste näitajate küsimuste läbitöötamine, uuetüübiliste seadeldiste käsitlemisoskuse omandamiseks vajalike abinõude kindlaksmääramine, avariide põhjuste uurimine ning abinõude kindlaksmääramine nende vältimiseks ja likvideerimiseks.

§ 2. Ehitushaldus.

Ehitusküsimused on meil alati olnud mitte ainult majanduslikeks, vaid ka poliitilisteks küsimusteks.

Ehitamisele kulutatakse meil tohutuid summasid. Ainuüksi tööstuslikule ehitamisele kulutati teisel viisaastakul 58,6 miljardit rubla ja kolmanda viisaastaku plaanis oli selleks ette nähtud ümmarguselt 112 miljardit rubla. Sellistes mõõtmetes toimuv ehi-

tustegevus nõuab ranget plaanimise, organiseerimise ja teostamise korda.

Kapitalimahutuste aastaplaanid kinnitab tavaliselt NSV Valitsus. Aastaplaani alusel koostavad keskasutised tootmisalased plaanid, määravad kindlaks kapitaalehituse objektide loetelud (tiitelnimistud) ja iga ehituse finantseerimise üldised piirsummad (limiidid).

Ehitus väljaspool plaani ilma vastava loata on keelatud. Väljaspool kapitaaltööde plaane võib teostada ainult vähemaid ehitus- ja remonttöid finantsplaanides ettenähtud vahendite arvel või üleplaaniliste säästude ja sisemiste ressursside arvel.

Ehituse jaoks peab olema volitatud organi (Ministrite Nõukogu või ministri) poolt kinnitatud projekt-ülesanne, tehniline projekt ühes selle juurde kuuluva eelarvega ja tööjoonestused.

Kuni 1939. a. maikuuni keskendus ehitusala haldus vastavate rahvakomissariaatide kätte. Kuid tööstusliku ehitustegevuse laienemine ning tarvidus keskendada rahvakomissariaatide tähelepanu vabrikute ja tehaste töö parendamisele tingisid üleliidulise Ehituse Rahvakomissariaadi loomise. See ministeerium juhib otseselt ainult kõige suuremate vabrikute ja tehaste ning nendega seotud elamute ja kultuuriasutiste ehitust.

Ehituse Ministeeriumi juhtimisele kuuluvad tööstusalased ülelimiitsed (s. t. väärtusega üle 1 miljoni rubla) ehitused. Endiselt jäävad vastavate ministeeriumide (Varumise, Teede, Kommunaalmajanduse ministeeriumi, Maanteede Peavalitsuse ja tööstuslike ministeeriumide) juhtimisele põllumajanduslikud, raudtee-, kommunaal-, elamute ja maanteede kui ka kõik alalimiitsed (s. t. väärtusega kuni 1 miljon rubla) tööstuslikud ehitused.

Ülelimiitse tööstusliku ehituse haldamise keskendamine Ehituse Ministeeriumisse parendas ehitusala organiseerimist ja juhtimist (vähenes ehitus- ja projekteerimisorganisatsioonide võrk, laienes seadeldiste ja mehhanismide ratsionaalne kasutamine jne.).

Uuesti ehitatud seadmeid, hooneid ja muid objekte võib ekspluateerimisele võtta ainult pärast nende vastuvõtmist erikomisjoni poolt, mille määrab vastav ministeerium (liidulise või vabariikliku tähtsusega objektide puhul) või nõukogu täitevkomitee (kohaliku tähtsusega objektide puhul). Suurimate ja erilist rahvamajanduslikku tähtsust omavate objektide puhul teostab vastuvõtmist komisjon, mille määrab NSVL Ministrite Nõukogu või liiduvabariigi ministrite nõukogu.

Riiklikku kontrolli tsiviilehituse (elamute, kommunaal-, sotsiaalala ja kultuur-hariduslike asutiste ehituse) üle, sõltumata ametkondlikust alluvusest ja tähtsusest, teostavad NSVL Ministrite Nõukogu juures asuv Arhitektuuri Komitee ja selle direktiividel töötavad liidu- ning autonoomsete vabariikide ministrite nõukogude juures asuvad arhitektuurivalitsused ning kraides (oblastites) ja vabariikliku alluvusega linnades olevad arhitektuuri-osakonnad.

§ 3. Põllu- ja metsamajandus.

a) *Põllumajandus.* NSVL põllumajanduse alal eristatakse kahte liiki sotsialistlikke ettevõtteid: sovhoosid ja kolhoosid.

Sovhoosid alluvad NSVL ja liiduvabariikide sovhooside ministriumidele. „Sovhoosid on riiklikud ettevõtted, kus riik esineb täieliku peremehena ühes kõigi siit tulenevate järeldustega, ja sellelt seisukohalt ei erine nad mitte millegagi ükskõik missugusest sotsialistlikust tööstuslikku tüüpi vabrikust“⁷³.

Sovhooside ministriumid juhivad või haldavad sovhoose samas korras ja samadel alustel, nagu seda teevad tööstuslikud ministriumid nendele alluvate ettevõtete suhtes. Sovhooside ministriumi koosseisus on põhilüliks peavalitsus, mis oma funktsioonide iseloomu ja õiguste mahu poolest mitte millegagi ei erine tööstuslikust peavalitsusest.

Kolhoosid on „oma tootmisvahendeid vabatahtlikult kollektiviseerinud talupoegade poolt asutatud ettevõtted, kelle majapidamised asuvad riigile kuuluval maal. Seejuures on kolhooside peremeesteks kolhoosnikud, kellele töölis-talupoegade riik osutab iga-sugust abi, eraldades neile parimaid maid, andes suuri soodustusi ja luues nende jaoks riiklike masina-traktori jaamade näol võimsa tehnilise baasi“⁷⁴.

Riigiorganid ei teosta kolhooside otsest haldamist, vaid ainult nende riiklikku juhtimist. „Artelli asju ajab artelli üldkoosolek, koosolekute vaheajal aga üldkoosoleku poolt valitud juhatus,“ kõlab põllumajandusliku artelli tüüppõhikirja § 19. Riikliku juhtimise korras jälgivad riigiorganid artelli põhikirja õiget rakendamist, kehtestavad täitmiseks kohustuslikud zootehnilised eeskirjad, püstitavad tootmise plaanilised ülesanded, kontrollivad põllumajandussaaduste kohustuslike riiklike müüginormide õige-

⁷³ „NSV Liidu Nõukogude Kongressid määrustes ja resolutsioonides“, 1939, lk. 203.

⁷⁴ Sealsamas.

aegset ja täpset täitmist kolhooside poolt jne. Riigiorganid on kohustatud pidevalt kolhoose abistama, juhtima nende ülesehitust, muutmata seejuures organisatsioonilist tööd administreerimiseks. See juhtimine ei tohi muutuda igapäevaseks vahelesegamiseks kolhoosi majanduslikku ellu.

Kolhooside ülesehituse üldjuhtimine kuulub ministeeriumidele, kohalikele nõukogudele ja nende täitevkomiteedele.

Kolhooside riikliku juhtimise spetsiaalseks organiks on Põllutööministeerium ja tema kohalikud organid (kraide, oblastite, rajoonide maa-osakonnad).

Kuni 7. detsembrini 1929. a. oli põllutöö rahvakomissariaat vabariiklikuks rahvakomissariaadiks. Seoses kolhooside kasvatamisega tuli NSVL ulatuses põllumajandusliku tootmise plaanimises ja juhtimises ühtsuse saavutamiseks keskendada see plaanimine ja juhtimine NSVL Põllutöö Rahvakomissariaati, mis ajast see rahvakomissariaat muutus liiduvabariiklikuks.

NSVL Põllutööministeeriumile ja tema kohalikele organitele allub üle 6,5 tuhande MTJ (masina-traktorijaama), üle 5 tuhande masina-traktoritöökoja ja ligi 60 remonditehast. Põllutööministeeriumi organid haldavad riiklikke zootehnilisi jaamu, veterinaarpunkte jne.

NSVL Põllutööministri funktsioonidesse kuulub: maakorraldustööde läbiviimine ja riikliku kontrolli teostamine kolhoosidele tähtajata (põliseks) kasutamiseks antud maade õige kasutamise üle, kohustuslike agronoomiliste juhiste kindlaksmääramine, kolhooside jaoks kaadrite ettevalmistamise juhtimine, põllumajanduslike eriteadlaste (agronoomide, zootehnikute jt.) ettevalmistamine.

Riikliku juhtimise korras põllutööministeeriumi organid ja kohalikud täitevkomiteed kindlustavad seaduste ja valitsuse määruste täitmist kolhooside poolt kolhooside kogu tootmistegevuse ja üksikute põllumajandusharude arendamise alal, riiklike kohustuste täitmise ja põllumajandusliku artelli stalinlikust tüüppõhikirjast kinnipidamise suhtes jne., asendamata seejuures nende küsimuste sisulisel lahendamisel kolhooside juhatusi ja kolhoosnikute üldkoosolekuid.

Riiklikud organid ei tohi end segada kolhooside operatiivsesse töösse, nad ei või omavoliliselt käsutada kolhooside vara. Ainult saksa anastajate vastu peetava sõja olukorras võisid kohalikud võimuorganid rindevööndis korraldada antud rajoonist evakueerunud kolhooside ja sovhooside valveta jäänud põldude koristamist, nii et pool koristatud ja pekstud viljasaagist läks viljakoris-

tamistöödest osavõtnud kolhoosnikute, tööliste, teenistujate ja nende perekonnaliikmete käsutusse, kuna teine pool läks riigile.

b) *Metsamajandus* haarab kohaliku ja üleriikliku tähtsusega metsi, kogupindalaga 610 miljonit ha.

Kohaliku tähtsusega metsadeks loetakse metsa-alad, mis on põhimiselt määratud rajooni- ja külaorganisatsioonide, kolhooside ja elanikkonna vajaduste rahuldamiseks puidu ja metsa kõrvalkasutuse saaduste alal.

Kohaliku tähtsusega metsi haldavad liiduvabariikide ministrite nõukogude juures asuvad metsade valitsused. Kohaliku tähtsusega metsade majandamine toimub isemajandavate organisatsioonide — rajooni metsamajandite — poolt. Kohaliku tähtsusega metsade kaitsmiseks kui ka raietööde ning metsade õige kasutamise üle järelevalve teostamiseks ja metsade kõrvalkasutamise kontrollimiseks organiseerivad rajooni metsamajandid metsa-kaitse.

Üleriikliku tähtsusega metsade hulka kuuluvad vetekaitselise ja kultuurilise tähtsusega metsad, mis alluvad NSVL Ministrite Nõukogu juures asuvale Metsakaitse ja Metsaistandike Peavalitsusele või viimasele vahenditult alluvaile vabariiklikele kraide ning oblastite metsakaitse ja metsaistandike valitsustele.

Terve rea majanduslike ministeeriumide (Side, Metsatööstuse jt.) juhtimisele alluvad tööstusliku tähtsusega metsad.

c) Riikliku *jahifondi* õige kasutamise järelevalvet teostavad liiduvabariikide ministrite nõukogude juures olevad riiklikud jahiiinspeksioonid. Jahieeskirjade rikkumise eest võib inspeksioon karistada administratiivkorras (rahatrahv) ja konfiskeerida ebaseadusliku jahipidamise relvad ja saagi.

d) Paljude vabariikide suhtes on suur tähtsus *veetagavarade riiklikul reguleerimisel ja veemajanduse organiseerimisel*. Neis vabariikides (Uzbeki NSV, Turkmeenia NSV jt.) on loodud veemajanduse ministeeriumid, mis alluvad NSVL Põllutöoministeeriumile. Valge-Vene NSV omab melioratsiooni ministeeriumi, mis juhib sookuivendamise töid ja kuivendatud maade kasutamist kolhooside poolt. Melioratsiooni ministeerium allub samuti NSVL Põllutöoministeeriumile.

§ 4. Varumishaldus.

Põllumajandussaaduste varumise organiseerimine omab tähtsust elanikkonna varustamisel, tööstuse kindlustamisel toorainetega ja vajalike riiklike tagavarade soetamisel. Varumise osatähtsus ja selle pidev kasv tingib varumise funktsioonide kesken-

damist ühes riiklikus keskorganis, milleks on NSVL Varumise Ministeerium. Varumine toimub: 1) kolhooside, kolhoosnike ja üksiktalunike poolt NSVL Valitsuse poolt kindlaksmääratud tähtaegadel ja kogustes põllumajandussaaduste kohustusliku müügi korras kindlate riiklike hindade alusel; 2) kontraktatsiooni korras, s. t. varumisorganisatsioonide ja põllumajandussaaduste tootjate vahel eelnevalt sõlmitud lepingute süsteemi alusel; 3) põllumajandussaaduste kokkuostu teel varumisorganisatsioonide poolt nii tsentraliseeritud kui ka detsentraliseeritud korras.

Varumise peamiseks liigiks on põllumajandussaaduste (teravili, liha, piim, või, munad, päevalilleseemned, riis, kartulid, vill jne.) kohustuslik müük riigile. Kohustusliku müügi korras riigile antavate põllumajandussaaduste loetelu kui ka sellele kohustusele alluvate isikute ringi määrab NSVL Ministrite Nõukogu, kellele kuulub ka nende nimekirjade muutmise ja täiendamise õigus. Näiteks ÜK(b)P KK pleenumi otsuse põhjal NSVL RKN kehtestas 1940. a. uued riigile kohustusliku müügi liigid alates 1941. a., nimelt munade, lambapiimast juustu, hobuste jne. alal. NSVL Ministrite Nõukogu määrab kindlaks ka rajoonide normid, tähtajad, normikohustuslastega arveldamise korra ja muud põllumajandussaaduste riigile müümise tingimused.

Kohustuslike müüginormide täitmise vahetu organiseerimine (müüginormide suuruse arvutamine üksikute saaduste liikide järgi, normikohustuslastele müüginormide teatavaks tegemine, normide arvestamine, müüginormide mittetäitjate mõjutamine jne.) lasub NSVL Varumise Ministeeriumi kohalikel organeil — Varumise Ministeeriumi rajoonivolinikel, kes alluvad ainult NSVL Varumise Ministeeriumi kõrgemaile organeile.

Teostades oma kohustusi omavad NSVL Varumise Ministeeriumi oblasti-, krai- ja rajoonivolinikud olulisi õigusi. Nad algatavad rahvakohtutes täitmata jäetud kohustuslike müüginormide sundkorras sissenõudmist ja rahatrahvide määramist. Nad võivad vastuvaidlemata korras sisse nõuda võlgnevusi teravilja, liha, kartulite ja õlikultuuride seemnete kohustuslike müüginormide alal. Normikohustuste kuritahtlikke mittetäitjaid võivad nad prokuratuuriorganite kaudu võtta kohtulikule vastutusele. Ebaseaduslikult varutud põllumajandussaadused võivad nad konfiskeerida. Mainitud ametiisikuil on õigus määrata rahatrahve detsentraliseeritud varumise eeskirjade rikkumise ja kokkuostu limiithindade ületamise eest järgmiselt: rajoonivolinik rahatrahviga kuni 300 rubla, krai- ja oblastivolinik — kuni 500 rbl. Ettenähtud aruannete mitteõigeaegse esitamise eest karistavad rajooni-

volinikud varumisorganisatsioonide juhatajaid rahatrahviga kuni 500 rubla, rajooni, krai- ja oblastivolinikud kuni 1000 rublaga.

NSVL Varumise Ministeeriumi (rajooni-, krai-, oblasti-) volinike korraldused ja juhised põllumajandussaaduste varumise alal on kohustuslikud kõigile riiklikele ja kooperatiivseile organisatsioonidele.

Oluline tähtsus on järgmistel NSVL Varumisministeeriumi krai- ning oblastivolinikele antud õigustel: detsentraliseeritud korras varumise õiguse võtmine kindlaksmääratud korra rikkujailt ja, mis eriti tähtis, oblasti, krai ja rajooni organisatsioonide otsuste ja korralduste seismapanemine neis varumise küsimustes, mis on vastuolus kehtiva seadusandlusega.

1940. a. asendati kolhooside teravilja-kultuuride ja kariloomade (liha jm.) plaanikohaste müüginormide arvutamise põhimõtte uue põhimõttega, kuna endine enam ei stimuleerinud uute põllumassiivide ülesharimist ega kariloomade arvu suurendamist. Uue põhimõtte järgi, mis kehtestati ÜK(b)P KK ja NSVL RKN määrusega 1940. a., määratakse kolhoosi kohustuslikud müüginormid neile kinnistatud maa suuruse hektaaride arvu järgi. Sellega kindlustatakse põllumajandusliku tootmise edasine areng riiklike huvide kolhooside ja üksikute kolhoosnikute huvide kooskõlastamise teel.

Kontraktatsiooni korras varutakse puuvilla, suhkrupeedi, ravimkultuure ja mõningaid muid põllumajandussaadusi. Alates 1940. aastast peale on ära muudetud kontraktatsiooniline kord aedviljade, õlikultuuride ja rohu- ning heinaseemnete varumisel; nüüd varutakse need saadused kohustuslikus müügikorras.

Kontraktatsioonilepinguil on seaduse jõud ja neid tuleb täita täpselt ning vastuvaidlemata. Kontraktatsioonilepingus ettenähtud kohustuste mittetäitmine toob kaasa kas materiaalse vastutuse (aastakohustuse mittetäidetud osa ennetähtaegne sundsissenõudmine natuuras) või vastutuse kriminaalkorras.

Kohustuslike müüginormide ja kontraktatsiooni korras varutavate põllumajandussaaduste tsentraliseeritud või detsentraliseeritud korras kokkuost on lubatav ainult pärast riiklike kohustuste täitmist.

Peale põllumajandussaaduste kohustusliku müügi korras varumise vahetu teostamise kuulub Varumise Ministeeriumi ja tema kohalike organite — vabariiklike, krai-, oblasti- ja rajoonivolnikude — ülesannetesse riikliku kontraktatsiooni organiseerimine ja juhtimine, riiklike kokkuostude teostamine ja detsentraliseeritud varumise juhtimine.

Varumise Ministeeriumi ja tema kohalike organite juhtimisele kuuluvad ka nende süsteemis olevad jahu- ja tangainetetööstuse ettevõtted ning ladude ja elevaatorite majandamine.

§ 5. Sotsialistliku transpordi haldus.

Sotsialistlik transport (raudtee-, mere-, jõe-, õhu-, auto-) on NSVL kogu rahvamajanduse ja riigikaitse seisukohalt tohutult tähtis. Transport seob NSVL arvukad oblastid ja rajoonid üheks tervikuks. Transpordi seisukorrast sõltub olulisel määral rahvamajanduse ülesehituse edu.

Suurim tähtsus on *raudteetranspordil*. Raudteetransport on rahvamajanduse tsentraliseerituim haru, mis oma tüübilt läheneb sõjaväelisele organisatsioonile. Selle transpordi riikliku halduse keskorganiks on Teedeministeerium. Teedeministeerium on üleliiduline organ ja temal on kohalikud organid raudteevalitsuste näol, mille ülemad alluvad ainult vertikaalselt, s. t. ametkonna kõrgemalseisvaile ülemaile. Raudteevalitsuse tegevuse territooriaalne ulatus ei lange kokku tavalise haldusühiku territooriumiga. Teedeministeeriumil on oma territooriaalne jaotus.

Raudteetranspordi erilise iseloomuga seletub auastmete sisseadmine selle aparaadi töötajale, vormirõivastus juhtivale koosseisule ning eriline distsiplinaarmäärustik tööliste ja teenistujaile.

Teedeministeeriumile alluvad erilised side-, transpordi-, tule- tõrje-, sanitaar-meditiinilise teenistuse ja muud organisatsioonid. Teedeministeerium ja tema kohalikud organid teostavad järelevalvet tehaste sisetranspordi ja haruteede ühenduste koordineerimisel raudteetranspordi üldvõrguga.

Teedeministeeriumil on õigus anda üldkohustuslikke eeskirju transpordi kasutamise kohta ja sättida administratiivvastutust nende eeskirjade rikkumise eest.

Meretransport ja jõetransport alluvad vastavate ministeeriumide — Merelaevastiku Ministeeriumi ja Jõelaevastiku Ministeeriumi — haldamisele.

Nende transpordiliikide haldamisel esinevad niisamasugused iseärasused kui raudteetranspordi haldamisel.

Haldamine on rajatud siingi tsentralismi põhimõttele. Ministeeriumide kohalikud organid (Merelaevandus, Jõetranspordi Valitsus) alluvad ainult ametkonna kõrgemalseisvaile organeile ega sõltu kohalikest nõukogudest ja nende täitevkomiteedest. Jõetranspordi laevandused ja valitsused, samuti nagu raudteevalitsu-

sedki, töötavad majandusliku arvelduse alusel. Juhtiva koosseisu jaoks on vormirõivastus. Distsipliini reguleeritakse eriliste distsiplinaarmäärustikkudega. Ka neil ministriumidel on õigus anda kohustuslikke eeskirju transpordi kasutamise kohta, millede rikumine toob kaasa vastutuse administratiivkorras.

Sõjaseisukord tingis sõjaväelise distsipliini kehtestamist raudtee-, vee- ja õhutranspordi alal. Range korra loomiseks transpordialal ja selle distsiplineerimatute töötajate ohjeldamiseks kuulutati 1943. a. aprillikuul välja sõjaseisukord kõigil raud- ja veeteedel. Sõjaseisukorra kehtestamisest järgneb: 1) sõjaperioodi kestel loetakse transporditöölised ja -teenistujad mobiliseerituks ja nad kinnistatakse tööle transpordialal; 2) ametialaste kuritegude eest vastutavad transporditöötajad ühel alusel sõjaväelastega; 3) transporditöötajate poolt teostatud kuriteod vaadatakse läbi sõjatribunali poolt vastavalt sõjaaegsetele seadustele; 4) ametialaste kuritegude eest võib transporditöötajaid sõjatribunali otsusel töölt valandada ning saata rindele karistuspataljoni (kui süüdlased ei lange rangema karistuse alla).

Kehtestades transpordialal sõjaseisukorra, kohustas NSVL Ülemnõukogu transpordi rahvakomissare ja teede, laevanduste jm. ülemaid kindlustama transporditöölised ning -teenistujate distsipliini alal antud määrustiku ranget järgimist, tarviduse korral karistades distsipliinirikkujaid 20-ööpäevase distsiplinaararestiga.

Põhja-mereteed haldab Põhja-Mereteede Peavalitsus NSVL Ministrite Nõukogu juures. Põhja-Mereteede Peavalitsuse ülesandeks on: Põhja-mereteede väljaarendamine, Kaug-Põhja tootmisjõudude arendamine, varumise ning kaubanduse organiseerimine ja juhtimine Kaug-Põhjas. Põhja-Mereteede Peavalitsus tegutseb oma kohalike organite — territoriaalsete valitsuste ja kaubanduskontorite — kaudu.

Tsiviil-õhulaevastik on NSVL Ministrite Nõukogu juures oleva Tsiviil-õhulaevastiku Peavalitsuse ja selle territoriaalsete valitsuste haldamisel. Tsiviil-õhulaevastik teenindab rida rahvamajandusharusid (põllu- ja metsamajandus), aitab kaasa teaduslikule uurimistööle ja kartograafiale, täidab sanitaar-meditiinilisi teenistusülesandeid jne. Tsiviil-õhulaevastiku tegevust reguleerib eri koodeks — Õhulaevastiku koodeks.

Erikoht on autotranspordi ministriumidel, mis asutati 1939. a. vabariiklike rahvakomissariaatidena autotranspordi juhtimiseks. Autotranspordi ministriumid täidavad juhtimise ja mitte haldamise funktsioone, kuivõrd autotransport allub vahetult

organisatsioonidele, asutistele ja ettevõtetele. Nende ministeeriumide ülesandeks on autotranspordi ekspluatatsiooni organiseerimine, ühtlaste ekspluateerimismäärade kindlaksmääramine, remontbaaside, garaažide, teenindusjaamade võrgu laiendamine, juhikaadrite inseneride ja tehnikute ettevalmistuse organiseerimine. Lõpuks abistavad autotranspordi ministeeriumid liiduvabariikide ministrite nõukogude juures asuvaid maanteedevalitsuste teede parendamisel.

b) NSVL-s eristatakse üleliidulise, vabariikliku ja kohaliku tähtsusega teid.

Üleliidulise tähtsusega teed alluvad NSVL Siseministeeriumi Maanteede Peavalitsusele ja tema kohalikele organitele: liidu- ja autonoomsete vabariikide siseministeeriumide maanteedevalitsustele, kraides ja oblastites asuvate siseministeeriumi valitsuste maanteede osakondadele ja üksikute teede valitsustele, mis alluvad ainult endast kõrgemalseisvaile organeile.

Nende organite süsteem organiseerib üleliidulise tähtsusega teede ehitamist, korrashoidu ja kaitset.

Vabariikliku ja kohaliku tähtsusega teed alluvad liidu- ja autonoomsete vabariikide ministrite nõukogude juures olevaile teedevalitsustele ja nende kohalikele organitele (oblasti, krai, rajooni teedeosakondadele, millede suhtes kehtib „kahekordne“ alluvus).

Üleliidulise tähtsusega teede ehitamiseks ja korrashoiuks assigneeritakse vahendid liidueelarvest, kuna ülejäänud teede ehitamiseks ja korrashoiuks määratakse assigneeringud vabariiklikest ja kohalikest eelarvetest, samuti endamaksustamise vahendeist. Peale selle kasutatakse kohaliku tähtsusega teede jaoks sovhooside ja MTJ-de sihtassigneeringuid.

Teede ehitamisel omab suurt osatähtsust külaelanikkonna osavõtt teetöödest. Teetöödest on kohustatud osa võtma kolhoosnikud ja üksiktalupidajad, mehed 18—45 ja naised 18—40 aasta vanuses. Teetöödele kutsutavad on kohustatud neil töodel aasta jooksul tasuta töötama 6 päeva ja samaks ajaks andma teede ehitusorganite käsutusse tasuta oma veoloomi ja veovahendeid, tööriistu ning inventari.

Valitsuse soovitusel moodustavad kolhoosid tööde hõlpsamaks teostamiseks alatised brigaadid. Alatiste brigaadide tööd arvestatakse antud kolhoosi liikmete teedehituse-kohustuse üldplaanis.

Viimaseil aastail on kolhoosides laialdaselt levinud massiliikumine olemasolevate teede parendamiseks ja uute ehitamiseks.

§ 6. Sidehaldus.

Üldkasutatava side haldamine on keskendatud Üleliidulise Sideministeeriumi ja selle kohalike organite — oblastite (kraide) sidevalitsuste ning ringkondade, linnade ja rajoonide sidekontorite pädevusse.

Mõnede ministeeriumide (Relvastatud Jõudude, Teede- jt.) haldamisele kuulub eriside, mille suhtes Sideministeeriumil pole operatiivkorraldavaid õigusi.

Peale teenindamise korrespondentsi edasitoimetamise alal täidavad üldkasutatava side organid ka muid funktsioone (näiteks võtavad vastu ajalehtede ja ajakirjade tellimusi).

Sideorganid teostavad oma ülesandeid järgmistel alustel: korrespondentsi (kirjade, saadetiste, rahaülekannete, telegrammide ning muude postiliikide) sisu hoitakse saladuses, korrespondentsi kinnipidamine, läbivaatamine ja väljavõtmine ja selle kohta iga-suguste teatmete saamine uurimisorganite kaudu on lubatud üksnes prokuröri loal; sissenõudmise pööramine vastuvaidlemata korras või täitelehtede järgi posti teel saadetavaile väärtustele saatja võlgnevuse tasumiseks mitmesuguste maksude ja muude kohustuste alal ei ole lubatud; postisaadetistes avastatud edasi-saatmiseks keelatud esemed konfiskeeritakse; väljastamata jää-nud postisaadetiste sisu võib realiseerida, kusjuures saatjal on õigus ühe aasta jooksul realiseerimisest saadud summat tagasi nõuda; postisaadetise kadumamineku eest kannab sideorgan materiaalselt vastutust.

§ 7. Nõukogude kaubanduse haldus.

Nõukogude kaubanduse organiseerimine ja pidev parenda-mine on nõukogude riigi tähtsamaid ülesandeid. Kaubanduse alal NSVL Valitsus määrab kindlaks hulgi- ja jaemüügi arendamise plaanid, kinnitab ühtsed ja võõndihinnad jne.

Kogu nõukogude kaubanduse otsene juhtimine kuulub NSVL, liidu- ja autonoomsete vabariikide kaubandusministeeriumidele ning kraide, oblastite, linnade ja rajoonide kaubandusosakon-dadele.

NSVL Kaubandusministeerium ja tema organid riiklike kau-bandusettevõtete haldamise alal juhivad kõiki kaubandussüsteeme (sõltumata alluvusest), esitavad tööstusele nõudmisi vajalike kau-pade tootmise suhtes, töötavad välja ja kehtestavad kohustuslikke kauplemiseeskirju jne.

Otseses alluvuses olevate kaubandusettevõtete haldamine on rajatud samadele põhimõtetele nagu tööstusettevõtete juures.

Kaubandusministeeriumide koosseis on põhilüüks peavalitsus, mis oma struktuurilt on analoogiline tööstusliku ministeeriumi peavalitsusele. Kaubandusministeeriumi peavalitsus koosneb kaubandusadministratiivsest, kauba-, plaani-finantsosakonnast, kapitaalehituste sektorist ning kaadrite ja töötasu sektorist.

Eriline koht on riiklikul kaubandusinspeksioonil, kes teostab kontrolli seaduste ja määruste täitmise üle kõigi kaubanduslike organisatsioonide suhtes, sõltumata nende alluvusest. Kaubandusinspeksioonil on õigus: võtta süüdlasi vastutusele ja anda asjad nende kohta kohtu ja prokuratuuri korraldusse; määrata rahatrahve; anda kaubandusorganisatsioonidele kohustuslikke juhi-seid avastatud puuduste kõrvaldamiseks jne.

IX peatükk.

SOTSIAAL-KULTUURILISE ÜLESEHITUSTÖÖ HALDUS.

Sotsialistliku riigi teist arengufaasi iseloomustab riigiorganite kultuurilis-kasvatustliku tegevuse osatähtsuse tõus. Vastavalt sellele toimub riiklike kulutuste kiire tõus sotsiaal-kultuuriliste ürituste alal (võrreldes 1931. a. kuludega on need kulud suurenenud 9 korda). On loodud uusi riigihaldusorganeid: Kõrgemate Koolide Komitee⁷⁵, Kunstikomitee, Kinokomitee⁷⁶ jt.

Kolmandas viie aasta plaanis oli ette nähtud töörahva tarvete täielikum rahuldamine elutarbelise ja kultuurilise teenindamise alal, samuti ka NSVL tööliklassi kultuur-tehnilise taseme tõstmine insener-tehniliste töötajate tasemeni. 1944. a. oli selleks otsustatavaks assigneeritud 54,4 miljonit rubla 41,7 miljoni rubla vastu 1940. a. või 38,6 miljoni rubla vastu 1939. a.

Kolmandas viie aasta plaanis püstitatud ülesannete lahendamisel oli suur tähtsus, sest et „iga samm tõelise sotsialistliku kultuuri teel mitte ainult ei anna otsekoheseid tulemusi, vaid loob ka eeldused sotsialismi ülekasvamiseks kommunismi“⁷⁷.

⁷⁵ Nüüd NSVL Kõrgema Hariduse Ministeerium. — Toim.

⁷⁶ Nüüd NSVL Kinematograafiaministeerium. Vt. NSVL Ülemnõukogu Presiidiumi seadlus 20. märtsist 1946. a. Kinokomitee ümbermoodustamise kohta liiduvabariiklikuks NSVL Kinematograafiaministeeriumiks. — Toim.

⁷⁷ Molotov, Oktoobrirevolutsiooni 20-ndaks aastapäevaks, Partizdat, 1937, lk. 22.

Sotsiaal-kultuurilise ülesehitustöö haldus koosneb haridusala, tervishoiuala ja sotsiaalkindlustusala haldusest. Kõigil neil aladel on operatiivsed funktsioonid suurimal määral detsentraliseeritud, kuna plaanimise ja juhtimise põhiküsimustes püsib tsentralisatsioon.

Pool sotsiaal-kultuuriliste ürituste kuludest langeb kohalikule eelarvele. See nähtub sotsiaal-kultuuriliste ürituste kulude jaotamisest 1939. aastal finantseerimise allikate järgi (vt. tabel 2).

Tabel 2.

Kulud	Liidueelarve	Vabariiklikud eelarved	Kohalikud eelarved
	protsentides		
Haridusele	22,9	17,1	60
Tervishoiule	11,8	14,1	74,1
Sotsiaalkindlustusele	—	83,3	16,7
Toetus paljulapselistele emadele	100	—	—
Riiklik kindlustus	100	—	—
K o k k u	31,5	17,6	50,9

1944. aastal oli 71,1% liiduvabariikide eelarvete üldmahust suunatud sotsiaal-kultuurilistele üritustele.

§ 1. Haridusala haldus.

Nõukogude riigiorganite töö sel alal seisneb (kõrgemate-, kesk-, alg-) koolide haldamises, väljaspool kooli toimuva poliit-haridustöö (raamatukogud, teatrid, kinod, muuseumid jne.) korraldamises ja kunstide arendamises.

1. NSVL teaduslikud uurimisasutised on koondatud kas NSVL Teaduste Akadeemiasse või kuuluvad vastavate ministeeriumide (iseseisvate peavalitsuste) alla.

NSVL Teaduste Akadeemia allub NSVL Ministrite Nõukogule ja töötab NSVL Valitsuse poolt kinnitatud põhikirja alusel. NSVL Teaduste Akadeemia teadusliku uurimistöö plaani kinnitab NSVL Ministrite Nõukogu. Kõiki NSVL Teaduste Akadeemia teaduslike uurimisinstituutide asju juhivad tema Presiidium, mille valib akadeemikute üldkoosolek.

Ametkondade teaduslikke uurimisinstituute juhivad vastavad ministeeriumid (iseseisvad peavalitsused). Nemad kinnitavad teadusliku uurimistöö plaanid, määravad ametisse instituutide

direktorid, kontrollivad instituutide tööd. Kõik teaduslikud uurimisinstituudid on kohustatud oma töid teostama tihedas seoses sotsialistliku ülesehitustöö praktikaga ja aitama riigiorganeid rahvamajanduslike probleemide lahendamisel.

2. *Koolid.* Keskkoolid (täielikud — 10 klassiga⁷⁸, mittetäielikud — 7 klassiga) alluvad vabariiklike haridusministeeriumide juhtimisele. Tähtsaimate keskkooli ülesehitust ja tööd puudutavate küsimuste alal on olemas ÜK(b)P Keskkomitee ja NSVL Ministrite Nõukogu määrused koolide õppetöö organiseerimise ja sisekorra kohta, ajaloo, geograafia jt. õppeainete õpetamise kohta, jne.

Haridusministeeriumid ja nende kohalikud organid kraides, oblastites, linnades ja rajoonides — rahvahariduse osakonnad — teostavad tegelikult ÜK(b)P XVIII kongressi otsust *üldise keskkooliõpetuse kohta linnades ja üldise lõpuleviidud seitsmeaastase õpetuse kohta*, kusjuures kümneaastane õpetus peab laiemalt harrama maakohtades elavaid lapsi.

Haridusorganite kohustuseks on teostada neid abinõusid rahvahariduse alal, mis valitsuse poolt on üles seatud. Jutt on üldisest koolikohustusest 7-ndast eluaastast peale (arvates 1944/45. õppeaastast), poiss- ja tütarlaste lahus õpetamisest, koolidistsipliini kõvendamisest, viiepillilise süsteemi kehtestamisest õpilaste edukuse hindamisel jne.

Suurim tähtsus on kooliealiste laste koolikohustuse seaduse teostamisel. Juba 1930. aastal kehtestati liiduvabariikide seadusandlusega kord, mille järgi vanemad on kohustatud kooliealised lapsed kooli saatma. Samade seadustega kehtestati ka vanemate vastutus administratiivkorras, kes tõrguvad lapsi kooli saatmast (kohalike täitevkomiteede üldkohustuslike määruste või otsuste alusel, arvestades rajooni rahvuslikke ja kultuurilis-olustikulisi erisusi; vt. näiteks VKTK ja VNFSV RKN määrust 10. augustist 1930. a. — VSKK 1930, nr. 39, art. 479).

Suur tähtsus on abinõudel, mida rakendatakse ettevalmistuse kvaliteedi tõstmiseks kesk- ja algkoolides: viiepilliline hindedüsteem ja (alates 1944/45. õppeaastast) kohustuslik eksamite õiendamine küpsustunnistuse saamisel. NSV Liidu RKN otsusega 21. juunist 1944. a. autasustatakse kuldmedaliga need keskkoolilõpetajad, kellel kõigis aineis on hinne „väga hea“ ja hõbeaurahaga, kellel kõigis aineis on hinne „väga hea“ ja „hea“.

⁷⁸ Reas liiduvabariikides, nende hulgas ka ENSV-s, on 11-klassilised täielikud keskkoolid. — Toim.

Haridusministeeriumid peavad jälgima õpetajaile personaalsete kutsete („algkooliõpetaja“, „keskkooliõpetaja“) omistamise õigsuse üle. Neid kutseid omistavad kraide (oblastite) rahvahariduse osakondade juures olevad komisjonid isikuile, kel puudub vastav haridus, kuid on õiendanud sellekohased katsed. Neid kutseid omistavad ka riiklikud eksamikomisjonid isikuile, kes on lõpetanud eriõppeasutised. „Teenelise õpetaja“ aunimetuse omistavad liiduvabariikide ülemnõukogude presiidiumid.

Personaalne kutse on eluaegne, seda võib ära võtta ainult kohtuotsusega.

Õpetaja kohustusi võib täita ainult vastavat atestaati omav isik. Õpetajate määramine, ümberpaigutamine ja vallandamine toimub tsentraliseeritud korras: õpetajaid kuni 7. klassini — kraide (oblastite) rahvahariduse osakonnad, 8., 9. ja 10. klassi õpetajaid aga liiduvabariikide haridusministrid.

3. *Kõrgemad õppeasutised*, välja arvatud pedagoogilised instituudid ja ülikoolid, mis kuuluvad haridusministeeriumide süsteemi, alluvad 1930. a. alates vastavatele ministeeriumidele (iseseisvatele peavalitsustele): kõrgemad juriidilised õppeasutised — kohtuministeeriumile, põllumajanduslikud õppeasutised — põllutöoministeeriumile ja meditsiinilised — tervishoiuministeeriumile.

Kõrgemate õppeasutiste ja nende õpilaste arvu kiire kasv, samuti ka kaadrite teadusliku ettevalmistamise parendamise ülesanne tegi vajalikuks kõrgemate koolide juhtimise tsentraliseerimise. Selliseks keskorganiks on NSVL Ministrite Nõukogu juures olev Üleliiduline Kõrgemate Koolide Komitee⁷⁹, mis on loodud 21. mail 1936. aastal. Kõrgemate Koolide Komitee juhib kõiki kõrgemaid õppeasutisi sõltumata nende alluvusest. Kõrgemate õppeasutiste haldamine aga jääb endiselt ministeeriumide ülesandeks.

Komitee vaatab läbi kõrgemate koolide arendamise plaanid ja esitab need NSVL Ministrite Nõukogule kinnitamiseks, Komitee kinnitab tüüp-õppeplaanid ja -kavad, üldpoliitiliste distsipliinide alal; kinnitab kõrgemate õppeasutiste direktorid, keda määravad vastavad ministeeriumid, ja kateedrijuhatajad nende kohtadele.

1943. a. pandi Kõrgemate Koolide Komiteele tööstus-, põllumajandus-, majandus-, transpordi- ja sidetehnikumide õppe-meetoodiline juhtimine.

Kõrgemate Koolide Komitee omistab professori ja dotsendi teaduslikke kutseid ja kinnitab kõrgemate õppeasutiste teaduslike

⁷⁹ Nüüd liiduvabariiklik NSVL Kõrgema Hariduse Ministeerium. — Toim.

nõukogude otsuseid teaduste doktori teadusliku kraadi omistamise kohta. Teadusliku nõukogu otsused teaduste kandidaadi kraadi omistamise kohta ei vaja Kõrgemate Koolide Komitee kinnitust.

Teaduslikud kutsed ja kraadid on asutatud teaduse alal töötajate ergutamiseks ja nende kvalifikatsiooni tõstmiseks. Teaduslikul kutsel ja kraadil on ka teine eesmärk: konstateerida teatavat juba saavutatud teaduslikku või teaduslik-pedagoogilist kvalifikatsiooni.

Kutse (professori või dotsendi) ja kraad (teaduste doktori või teaduste kandidaadi) omistatakse teaduse alal vastavalt töötaja kvalifikatsioonile (s. o. vastavalt teadmiste ulatusele, teadusliku töö iseseisvuse astmele, töö tähtsusele).

Kõrgema õppeasutise siseelu korraldab tema põhikiri, mille koostab kõrgema õppeasutise teaduslik nõukogu ja kinnitab Kõrgemate Koolide Komitee. Põhikiri sätib üliõpilaste õigused, kohustused ja vastutuse, kõrgema õppeasutise administratiivse ja õppepersonaali õigused ja kohustused.

4. *Poliitharidustööd* juhivad haridusministeeriumid ja nende kohalikud organid. Nad teostavad riiklikku kontrolli kõigi avalike raamatukogude üle. Haridusministeeriumid ja nende kohalikud organid juhivad lugemistube, kolhooside klubisid jms. Ametiühingute klubisid juhivad vastavad ametiühingute organisatsioonid. Haridusministeeriumide juhtimisele kuuluvad ka vabariikliku ja kohaliku tähtsusega etnograafilised muuseumid.

5. *Kunsti* arendamist juhtivaks keskorganiks on NSVL Ministrite Nõukogu juures asuv Üleliiduline Kunstikomitee, mis asutati 1936. a. Kuni 1936. a. juhtisid kunstide arendamist peamiselt hariduse rahvakomissariaadid.

Üleliiduline Kunstikomitee on ellu kutsunud seoses töötajate kultuurilise taseme kiire kasvuga ja ühenduses vajadusega rahuldada elanikkonna vajadusi kunstide alal, samuti ka kogu kunstide arendamise koondamiseks ühtse juhtimise alla.

Kunstikomitee juhivad teatreid, muuseume ja muid kunstiasutisi, teostab poliitilis-ideoloogilist kontrolli kõigi lavastuste, näituste jne. üle, juhivad vahetult väljapaistvamaid üleliidulise tähtsusega kunstiettevõtteid ja -asutisi. Ülejäänud kunstiettevõtteid ja -asutisi juhivad Üleliiduline Kunstikomitee kunstide valitsuste kaudu, mis asuvad liidu- ja autonoomsete vabariikide ministrite nõukogude kui ka kraide (oblastite) töörahva saadikute nõukogude täitevkomiteede juures.

6. Kinoasjanduse juhtimine kuulub NSVL Ministrite Nõukogu juures olevale Üleliidulisele Kinokomiteele⁸⁰. Komitee otsele juhtimisele alluvad suuremad kinostuudiod, kinoaparatuuri tehased, kopeerimisvabrikud jms. Muid asutisi ja ettevõtteid juhib Komitee kinofikatsioonivalitsuste kaudu, mis asuvad liidu- ja autonoomsete vabariikide ministrite nõukogude (välja arvatud VNFSV) ja kraide (oblastite) tööraha saadikute nõukogude täitevkomiteede juures.

§ 2. Tervishoiu haldus.

XVI Ülevenemaaline nõukogude kongress 1935. aastal osutas, et hoolimatut suhtumist rahvatervishoiusse, ükskõik kelle poolt ka see ei avalduks, tuleb käsitada kui otsest riigihuvide rikumist. Kuni 1936. aastani oli tervishoiu haldamine keskendatud vabariiklikesse tervishoiu rahvakomissariaatidesse. NSVL võimu- ja haldusorganitele oli jäetud õigus kehtestada põhialuseid tervishoiu alal. Stalinlik Konstitutsioon säilitab sellise pädevuse jaotuse NSVL ja liiduvabariikide võimu- ja haldusorganite vahel.

Põhiküsimustes juhtimise ja plaanimise tsentraliseerimiseks kujundati 1936. aastal vabariiklikud rahvakomissariaadid ümber liiduvabariiklikeks rahvakomissariaatideks.

NSVL Tervishoiuministerium juhib tervishoiuala tavaliselt liiduvabariikide tervishoiuministeriumide kaudu. Esimese juurde on koondatud rida tähtsamaid funktsioone: NSVL piiride sanitaarkaitse, üldsanitaarkaitse juhtimine, abinõude väljatöötamine võitluseks epideemiatega ja selle võitluse juhtimine, arstimite valmistamise ja realiseerimise korra kinnitamine, uute ravimite kasutuselevõtmiseks lubade andmine jne.

NSVL Tervishoiuministerium haldab otseselt suuremaid ja tähtsamaid ravi- ja sanitaarasutisi: kuurorte, Kremli ravimis-sanitaarvalitsust, mõningaid laste luu- ja tuberkuloosisanatooriume, leepravastaste asutiste võrku jne. Samuti otseselt haldab NSVL tervishoiuministerium ravivahendeid, arstiriistu ja aparate valmistavaid ettevõtteid.

Muid ravi- ja sanitaarasutisi haldavad otseselt kas liidu- ja autonoomsete vabariikide tervishoiuministeriumid või kohalikud tervishoiu-organid (viimane rühm ravi- ja sanitaarasutisi moodustab enamuse).

Nagu eespool tähendatud, kuulub NSVL Tervishoiuministee-

⁸⁰ Nüüd NSVL Kinematograafiaministerium. — Toim.

riumi pädevusse *NSVL piiride sanitaarkaitse*, s. t. nakkushaiguste (katku, koolera, malaaria jt.) välismaalt NSVL piiridesse ja NSV Liidu piiridest välismaale kandumise tõkestamine, mis on ette nähtud rahvusvahelistes konventsioonides. NSVL Tervishoiu-ministeeriumi juures on osakond nende konventsioonidega ühenduses olevate abinõude rakendamiseks, seehulgas välisriikide informeerimine NSVL sanitaarolude üle ja samasuguste teatmete saamine olukorra üle välisriikides.

Vajaduse korral võtavad piiride sanitaarkaitseorganid tarvitu-
sele meditsiinilis-sanitaarseid (koormate läbivaatus, desinfitseeri-
mine jms.) kui ka haldus-sanitaarseid abinõusid (sisse- ja välja-
sõidu kui ka sisse- ja väljaveo keelustamine, piiride sulgemine).

NSVL sisemine sanitaarkaitse kuulub riiklike sanitaarinspekt-
sioonide pädevusse, mille eesotsas seisab NSVL Tervishoiu-minis-
teeriumi juures olev NSVL riiklik sanitaarinspektor ja ametkond-
likud sanitaarinspeksioonid (toiduainetetööstuses, transpordi-
alal).

NSVL riiklik sanitaarinspektor töötab välja üldkohustuslikke
sanitaarnorme ja -eeskirju, mille mittejärgimine toob kaasa vas-
tutuse administratiiv- või kriminaalkorras. NSVL riiklik sanitaar-
inspektor ja tema kohalikud organid-inspeksioonid liidu- ja
autonoomsetes vabariikides, kraides, rajoonides, linnades, jaos-
kondades kui ka üksikuis ettevõtteis teostavad toiduainetetöös-
tuse ettevõtete, toiduainetekaubanduse, ühiskondlike toitlustus-
ettevõtete jt. üle sanitaarset järelevalvet. Samuti teostavad nad
kontrolli ametkondliku sanitaartenistuse üle.

Riiklikel sanitaarinspektoreil on õigus anda kohustuslikke
juhiseid sanitaarjärelevalve ja epideemiavastase režiimi küsimus-
tes. Nemad võivad seisma panna toiduainetetööstuse ettevõtete
tööd, toiduainetega kauplemist ja ühiskondlikku toitlustamist
kuni avastatud sanitaaralaste rikkumiste kõrvaldamiseni. Samuti
võivad nad kuni vajalike sanitaarsete abinõude läbiviimiseni kee-
lata tootmis-, kaubandus-, lao- ja teiste ruumide kasutamise nende
antisanitaarse seisukorra tõttu.

Kehtivate sanitaar-hügieeniliste normide ja eeskirjade rikku-
mise eest võivad sanitaarinspektorid võtta süüdlased prokuratuuri
kaudu kohtulikule vastutusele või määrata süüdlasele rahatrahvi
juhtumil, kui rikkumine ei sisalda kriminaalkorras karistatava
teo tunnuseid.

NSVL riiklik sanitaarinspektor ja tema asetäitja võivad karis-
tada rahatrahviga kuni 500 rbl. ettevõtete ja asutiste juhatajaid
või teisi töötajaid, kes on otseselt vastutavad kehtiva sanitaar-

režiimi järgimise eest, ja kuni 5000 rublaga ettevõtteid ja asutisi. Liiduvabariigi sanitaarinspektor võib vastavalt karistada rahatrahviga kuni 300 ja kuni 3000 rubla, kohalikud inspektorid vastavalt kuni 100 ja kuni 1000 rubla.

Rahatrahvi määramise otsusele võib edasi kaevata kõrgemalseisvale sanitaarinspektorile. Edasikaebus paneb riikliku inspektori otsuse täitmise seisma kuni asja lahendamiseni kõrgemalseisva inspektori poolt.

2. *Kehakultuuri ja sporti* juhib NSVL Ülemnõukogu juures olev Kehakultuuri- ja Spordikomitee ja tema kohalikud organid — vabariiklikud (peale VNFSV), kraide ja oblastite ning vajaduse korral loodavad linnade ja rajoonide kehakultuuri- ja spordikomiteed. Nende organite ülesandeks on riikliku kontrolli teostamine kehakasvatuse ja spordi üle, eriti vabatahtlike spordiühingute tegevuse, kehakultuuri kaadrite ettevalmistuse ja paigutamise üle jne. Üleliiduline komitee määrab kindlaks normid „Valmis tööks ja kaitseks“ märgi saamiseks.

§ 3. Sotsiaalkindlustus.

„NSV Liidu kodanikel on õigus ainelisele kindlustusele vanaduses kui ka haiguse ja töövõime kaotamise korral“ (NSVL Konstitutsiooni § 120). See on vastupidine heategevushooldusele kodanlikes riikides, kus viletsusse sattunute, invaliidide ja teiste varata isikute hooldamine on peamiselt heategevate ühingute asjaks.

Riiklik sotsiaalkindlustus NSV Liidus on keskendatud sotsiaalkindlustuse organeisse, mille eesotsas asuvad sotsiaalkindlustuse ministeeriumid. Viimased on vabariiklikud ministeeriumid, mille kohalikeks organeiks on sotsiaalkindlustuse osakonnad kraides, oblastites, linnades, rajoonides.

Sotsiaalkindlustusala juhtimine kuulub liiduvabariikide riigivõimu ja riigihalduse kõrgemaile organeile. Tähtsamate küsimuste alal (pensionide arvutamine, pensionide määr jne.) annab suunavaid juhiseid NSVL Valitsus.

Sotsiaalkindlustuse ministeeriumid ja nende kohalikud organid teostavad järgmisi põhifunktsioone: 1) pensionide määramine ja väljamaksmine, 2) osaliselt töövõime kaotanud invaliidide tööorganiseerimine, 3) vanade, invaliidide jt. paigutamine eriasutistesse (invaliidide-kodud, internaadid vanadele jms.) ja 4) ühiskondlike organisatsioonide (kolhooside ühiskondlike vastastikuse abistamise kassade, töönduskooperatsiooni vastastikuse kindlustuse ja abistamise kassade jms.) riiklik juhtimine.

1. *Pensionid*. Eristatakse järgmisi pensione: 1) pensionid sõjaväelastele, 2) personaal pensionid isikule, kes on osutanud erilisi teeneid, 3) akadeemilised pensionid, 4) pensionid välja teenitud aastate eest, 5) pensionid tööinvalididele, 6) vanuse pensionid ja 7) pensionid toitja kaotamise korral.

Ajateenijaile rea- ja juhtivas koosseisus, kes on invaliidiks muutunud lahinguis NSV Liidu kaitsmisel või muude sõjaväeteenistuskohustuste täitmisel saadud haavade, põrutuste, vigastuste või rindel haigestumise tagajärjel, maksavad pensione sotsiaalkindlustuse-osakonnad⁸¹.

Sõjaväelaste pensioni määr arvutatakse sõltuvalt *invaliidisuse põhjustest* (teenistuskohustuste täitmisel saadud haavad või vigastused; invaliidisus õnnetusjuhtumi tagajärjel, mis pole seotud teenistuskohustuste täitmisega), *invaliidisuse grupist* (mida määrab arstliku ekspertiisi komisjon vastavalt tööjõu kaotuse ulatusele) ja *keskmisest kuutöötasu suurusest* enne sõjaväeteenistusse kutsumist.

Haavade või vigastuste tagajärjel tekkinud invaliidisuse puhul on pension suurem kui õnnetusjuhtumi tagajärjel tekkinud invaliidisuse korral, mis pole seotud kohustuste täitmisega.

Suurema tööjõu kaotuse astme invaliididele maksetakse suuremat pensioni.

Reakoosseisu sõjaväelaste pension, kes enne sõjaväeteenistusse kutsumist töötasid töölistena või teenistujatena, ei või olla suurem kui 400 ja väiksem kui 40 rubla, kuna enne sõjaväeteenistust töölistena või teenistujatena mittetöötanud isikute pension ei või olla alla 56 ja üle 150 rubla.

Sõjaväelaste perekondadele määravad pensioni sõjaväelaste perekondade riikliku hooldamise ja heaolu osakonnad.

Reakoosseisu sõjaväelaste perekondade pensioni määr sõltub *toitja kaotamise põhjustest* (kas hukkunud rindel, jäljetult kadunud või suri üldise haiguse tagajärjel), *sõjaväelase töötasust enne sõjaväkke kutsumist ja töövõimete arvust* sõjaväelase perekonnas. Reakoosseisu sõjaväelase perekonna pension on kõrgem juhul, kui sõjaväelase surm või hukkumine oli seotud teenistuskohustuste täitmisega.

Pension arvutatakse protsentides (35—60%) sõjaväelase keskmisest kuutöötasu suurusest enne tema kutsumist sõjaväkke ja

⁸¹ Ohvitserikoosseisu kuuluvate sõjaväelaste ja nende perekonnaliikmete pensioni õigusest vt. VII peatüki § 1. Need pensionid lähevad Relvastatud Jõudude Ministeeriumi eelarve kaudu ja määratakse sõjaväeorganite poolt.

vastavalt järelejäänud töövõimete perekonnaliikmete arvule. Kui hukkunud või teadmatult kadunud sõjaväelane enne sõjaväkke kutsumist ei töötanud töölisena või teenistujana, siis määratakse perekonnale pension 40 kuni 90 rublani (vastavalt järelejäänud töövõimete arvule).

Üldise haigestumise tagajärjel surnud sõjaväelase perekonnale määratakse pension 40 kuni 80 rublani (samuti vastavalt töövõimete arvule).

Noorema juhtiva koosseisu sõjaväelastele, samuti ka pärast nende surma järelejäänud perekondadele määratakse 25% võrra kõrgemad pensionid.

Personaalpensioni määravad: NSVL Ministrite Nõukogu, liidu- ja autonoomsete vabariikide ministrite nõukogud ja kohalikud (kraide, oblastite, linnade) täitevkomiteed neile isikuile, kellel on erilisi teeneid. Sama kehtib ka nende isikute perekondade kohta. Pensioni suuruse määrab kindlaks organ, kes pensioni määrab.

Akadeemilisi pensione määravad sotsiaalkindlustuse ministriumid teaduse alal töötajatele, kellel on 25-aastane teaduslik tööstaaž, sealhulgas vähemalt 10 aastat nõukogude korra ajal. Pensioni ülemmäär on 500 rubla.

Pensionid väljateenitud aastate eest määratakse sotsiaalkindlustuse ministriumide poolt teatud töötajate kategooriaile (meditsiinilise ja veterinaarala töötajatele, agronoomidele jt.), kelle tööstaaž on vähemalt 25 aastat. Pensioni määratakse mitte üle 150 rubla ja mitte alla poole nende kuupalga keskmisest suuruselt viimase tööaasta jooksul.

Tööinvaliidide pensionid määratakse sotsiaalkindlustuse osakonna poolt töövigastuste, kutsealalise või üldise haiguse tagajärjel tekkinud invaliidisuse puhul.

Isikuid, kes on kannatada saanud vaenutegevuse tagajärjel töökohustuse või erimäärustest tulenevate kohustuste täitmisel hoonete kaitsmise või elanikkonna teenindamise alal, kindlustatakse pensioniga võrdselt isikutega, kelle invaliidisuse on põhjustanud töövigastus.

Samas korras kindlustatakse ka neid kodanikke, kes on kannatanud dessantgruppide, diversantide jt. likvideerimisest osavõtul.

Juhtumel, kui vaenuliku tegevuse tagajärjel tekib invaliidisus isikuil, kes ei teostanud kaitse või elanikkonna teenindamise funktsioone, kindlustatakse kannatanuid üldistest põhjustest tekkinud invaliidisuse alustel.

Erandiks on siin nende isikute riiklik kindlustamine, keda on

värvatud riigikaitseliste seadeldiste ehitustööle töökohustuse korras. Vastavalt Riikliku Kaitsekomitee määrusele 28. juulist 1941. a. maksetakse pensioni sõjaväelastega ühistel alustel neile isikuile (või nende perekondadele), kes on elanikkonna seast töökohustuse korras kutsutud riigikaitsele ehitustööle ja kes sealjuures on vaenlase tegevuse läbi saanud vigastada või surma.

Isikuile, kelle invaliidsuse on põhjustanud töövigastused või kutsehaigused, määratakse pension sõltumata nende tööstaažist. Esimese grupi invaliidid saavad pensioni 100% ulatuses nende viimase tööaasta keskmisest kuutöötasust, teise grupi invaliidid 75% ja kolmanda grupi invaliidid 50% samast töötasust.

Piirsumma, mille järgi arvutatakse pensioni suurus, on 300 rubla. Näiteks, kui esimese grupi invaliidi keskmine kuupalk on 550 rubla, siis pension arvutatakse talle 100% määra järgi maksimaalsest summast — 300 rublast.

Üldise haiguse või töövigastuse tagajärjel tekkinud invaliidsuse puhul arvestatakse pensioni määramisel *invaliidsuse gruppi* (I, II, III) ja kategooriat, millesse antud isik kuulub.

Töölised ja teenistujad liigitatakse kolme kategooriasse: *esimesse kategooriasse* kuuluvad töölised ja teenistujad, kes töötavad tervist kahjustavatel aladel või maa all; *teise kategooriasse* — metallurgia-, masinaehituse-, nafta- ja teistes tööstus- või transpordi- ning tootmisettevõtete harudes; kolmandasse kategooriasse — ülejäänud töölised ja teenistujad.

Üldise haiguse tagajärjel järgnenud invaliidsuse pensioni õigus on isikuil, kes omavad tööstaaži, mis määratakse vastavalt töötaja soole, vanusele ja kategooriale: meestele 3 kuni 20 aastani, naistele 2—15 aastani, allmaa ja tervist kahjustavail tööaladel töötajatele 2 kuni 14 aastani.

Pension määra arvutatakse järgmise skaala järgi (silmas pidades maksimaalset summat 300 rubla) (vt. tabel 3):

Tabel 3.

Invaliidsuse grupp	Töölise kategooriad		
	Esimene	Teine	Kolmas
	Protsentides		
Esimene	69	68	67
Teine	49	48	47
Kolmas	35	34	33

Pideva töö eest ühes ja samas ettevõttes määratakse pensioni- lisa 10 kuni 25% ulatuses, vastavalt pideva töö staažile ja töötaja kategooriale (I kategooria 10-aastase staažiga töötaja saab 20% lisa, II kategooria puhul — 15%, III kategooria puhul — 10%).

Kui invaliid jätkab töötamist, siis maksetakse talle pension töötasu arvestamisega nõnda, et pension koos saadava töötasuga ei ületaks tema endist täit töötasu. Kuid seejuures invaliid saab edasi mitte vähem kui 50% pensionist.

Vastavalt NSVL RKN määrusele 28. juulist 1941. a. saavad tootmistööle tagasitlunud pensionärid täit pensioni, sõltumata nende töötasu suurusest.

Vanusepension. Õigus pensionile on kõigil töölistel ja teenis- tujatel sõltumata nende töövõimest: meestel 60-aastaselt, kui nad on töötanud mitte vähem kui 25 aastat ja naistel 55-aastaselt, kui nad on töötanud mitte vähem kui 20 aastat. Nende tingimuste (näidatud vanus ja tööstaaž) olemasolul on õigus vanusepensioni saamiseks hoolimata sellest, kas töötaja jääb või ei jää tööle, mida ta on teinud kuni pensioni taotlemise päevani.

Pension määratakse eluaegne ja selle määr sõltub ainult töö- taja *kattegoriast*. Pension arvutatakse protsentuaalses vahekorras möödunud aasta keskmise töötasuga (kusjuures selle maksimaal- seks summaks arvestatakse 300 rubla) järgmise skaala järgi:

I kategooria töötajaile	— 60%
II „ „ „	— 55%
III „ „ „	— 50%

Kui vanusepensioni saaja jätkab töötamist, siis pension makse- takse sõltumata töötasust.

Pensionid toitja kaotanud perekondadele. Antud pensioni saa- mise õigus on neil perekonnaliikmeil, kelle ülalpidajaks oli surnu või teadmata äraolija.

Kui perekonnatoitja suri töövigastuse või kutsehaiguse taga- järjel või oli pensionäriks, siis ülalpeetavail perekonnaliikmeil on õigus pensionile sõltumata toitja tööstaažist.

Kui toitja suri üldise haiguse tagajärjel, siis on nõutav, et toitjal oleks staaž, mis on vajalik invaliidsusepensioni saamiseks.

Pensionimäär arvutatakse järgmiselt: eeldatakse, et esimesel juhul surnu omas töövigastuse tõttu õigust invaliidsusepensionile ja teisel juhul teise grupi invaliidsusepensionile üldise haiguse tagajärjel; sellest pensionist määratakse ühele perekonnaliikmele 50%, kahele — 75%, kolmele — 100% ning nelja ja enam perekonnaliikme arvu puhul — 125%.

Sõjaajal kehtestati rea- ja noorema juhtiva koosseisu sõjaväelaste perekondadele *riikliku toetusraha* saamise õigus. Toetusraha määr sõltub töövõimetute isikute arvust perekonnas ja perekonna elukohast (kas linnas või maa-asulates). Linnades makseti toetusraha 100 kuni 250 rubla. Maa-asulates, kui perekond on seotud maapidamisega (on kolhoosi liikmeks või tal on põllumajandusmaksuga maksustatud majapidamine), alandatakse toetusraha 50% võrra. Kuid maal elamine ilma põllumajapidamiseta ei ole aluseks toetusraha määramiseks maa-asulate suhtes kehtivate normide järgi.

Riiklikke toetusrahasid määravad erilised komisjonid, mis asuvad rajooni või linna töörahva saadikute nõukogude täitevkomiteede juures. Kuni 1943. a. jaanuarikuuni teostasid pensionide määramist sotsiaalkindlustuse osakonnad. Sõjaväelaste perekondade teenindamise parendamiseks, eriti toetusrahade määramise alal, loodi ÜK(b)P Keskkomitee määruse põhjal 1943. a. jaanuarist alates töörahva saadikute nõukogude täitevkomiteede juurde sõjaväelaste perekondade riikliku hooldamise ja heaolu osakonnad.

Toetusrahade määramisel on oluline tähtsus töövõimetute perekonnaliikmete küsimusel. Töövõimetuteks loetakse lapsed, vennad ja õed (kui viimastel puuduvad töövõimelised vanemad) alla 16 aasta (õpilased alla 18 aasta), üle 60-aastane isa ja üle 55-aastane ema, naine ja vanemad, kui nad on esimese ja teise grupi invaliidid, sõltumata vanusest.

Toetusraha saamise õigus on ainult isikuil, kes olid sõjaväelase ülalpidamisel, s. t. isikuil, kelle pidevaks ja põhimiseks elatumise allikaks oli sõjaväelase poolt antav abi.

Toetusraha määratakse perekonnale alates päevast, mil lõpeb mobiliseeritule palgamaksmine tema töökohas (kolhoosnikute perekondadele määratakse toetusraha sõjaväkke kutsumise päevast alates), ja maksetakse kuni demobiliseerimiseni, sõjaväelasele invaliidsuse pensioni määramiseni, pensioni määramiseni perekonnale (sõjaväelase surma või hukkumise korral), sõjaväelasele keskmise (ja vanema) komandöri auastme omistamiseni.

Samas korras ja samadel alustel makseti sõjaajal riiklikku toetusraha partisanisalkadesse kuuluvate isikute perekondadele.

2. *Osaliselt tööjõu kaotanud invaliididele töö korraldamine.* Peamised abinõud sellel alal on järgmised:

Invaliidide rakendamine kergematele töödele (valvuritena, uksehoidjatena, käskjalgadena, riidehoidjatena jms.); ametkond-

lik jaotamine toimub liiduvabariikide ministrite nõukogude poolt iga aasta kinnitatavate plaanide alusel;

erilise töörežiimiga ettevõtete asutamine, mis vastavad invaliidide tööväimele;

õpetamise ja ümberõpetamise korraldamine erilistes koolides, õppe-tootmisettevõtetes ja kursustel;

invaliidide kooperasiiooni organiseerimine.

Isamaasõja tingimustes tõusetusid vastutusrikkad ülesanded sõjainvaliididele ja Punaarmeele kutsutute perekonnaliikmeile töö korraldamise alal. Nende ülesannete lahendamine pandi sotsiaalkindlustuse-osakondadele (sõjainvaliidide osas) ja riikliku hooldamise ja heaolu osakondadele (sõjaväelaste perekondade osas).

Sotsiaalkindlustuse osakonnad loovad vahetult sidemed teenindatava territooriumi sõjaväe-raviasutistega, et koos nendega organiseerida sõjainvaliidide esialgset ettevalmistust tööle. Sotsiaalkindlustuse osakonnad on kohustatud neile vastavat tööd kindlustama esimeses järjekorras.

Sõjainvaliididele töö korraldamine on riiklikuks ülesandeks. Sotsiaalkindlustuse osakonnad peavad riiklike, kooperatiivsete ja ühiskondlike organisatsioonide ning asutiste kaudu selgitama kõiki võimalusi töö korraldamiseks Isamaasõja invaliididele.

Sõjainvaliidide õpetamiseks õppekursuste abil koostavad sotsiaalkindlustuse osakonnad koos asjasthuvitatud ametkondadega vastavad kavad ning teostavad õpetust nende ametkondade arvel ja vastutusel.

Sõjainvaliididele, kel puudub küllaldane üldhariduslik ettevalmistus, korraldatakse töö ja õpetus sealsamas, kus see toimub kooperatiivartellide liikmeile. Invaliidid-kolhoosnikud suunatakse oma kolhoosidesse, kus nad võtavad osa kõigist nende võimete kohastest tööddest.

Laialdaselt praktiseeritakse koduartellide organiseerimist, mis kuuluvad invaliidide kooperasiiooni.

Punaarmeele mobiliseeritute perekonnaliikmetele töö organiseerimine lasub sõjaväelaste perekondade riikliku hooldamise ja heaolu osakondadel. Rahalise abi kõrval osutatakse seda hoolekannet esijoonel rea- ja noorema juhtiva koosseisu sõjaväelaste perekonnaliikmeile. Neid suunatakse kõigile nende võimete kohastele tööaladele. Invaliidide kooperasiiooni süsteemis organiseeritakse koduseid töid. Punaarmeele mobiliseeritute perekonnaliikmetele korraldatakse mitmesuguseid lühiajalisi kursusi.

3. *Ühiskondlike organisatsioonide riiklik juhtimine.* Sotsiaalkindlustuse organid teostavad kolhooside ja tööstuskooperatsiooni, invaliidide kooperatsiooni vastastikuse abistamise kassade kui ka pimedate ja kurtummade vabatahtlike koondiste riiklikku juhtimist.

Kolhooside ühiskondliku vastastikuse abistamise kassad ja tööstuskooperatsiooni vastastikuse kindlustamise kassad luuakse vabatahtlikkuse põhimõttel, materiaalse abi andmiseks kolhooside ja käsitööstusartellide liikmeile, kuivõrd neid isikuid ei hõlma pensioniseadusandlus. Nende kassade põhikirjad kinnitavad sotsiaalkindlustuse-organid.

Invaliidide kooperatsioon on iseseisvaks kooperatiivsüsteemiks; tema eesmärgiks on invaliidide materiaalse seisundi parandamine ja invaliidide kaasatõmbamine sotsialistlikule ülesehitustööle omaalgatuse alustel. Selle süsteemi eesotsas VNFSV-s on Ülevenemaaline Invaliidide Kooperatsiooni Nõukogu, mille tegevust juhib ja kontrollib Sotsiaalkindlustuse Ministeerium.

Ülevenemaaline Pimedate Selts ja Ülevenemaaline Kurtummade Selts on kehaliste puuetega isikute vabatahtlikud ühingud, millede ülesandeks on oma liikmete poliitiline kasvatamine ja tööorganiseerimine. Nimetatud ühingute põhikirjad kinnitab Sotsiaalkindlustuse Ministeerium, kes teostab ka nende ühingute tegevuse riiklikku juhtimist.

Sisukord.

Üldosa.

Sissejuhatus.

§§	1. Seadusandlus, õigusemõistmine ja haldus	3
§§	2. Nõukogude riigihaldus ja ÜK(b)P juhtimine	7

I peatükk. Nõukogude haldusõiguse objekt.

§§	1. Haldusõiguslikud suhted	9
§§	2. Nõukogude haldusõiguse mõiste	10
§§	3. Nõukogude haldusõiguse eraldamine teistest õigusharudest	11
§§	4. Nõukogude haldusõiguse allikad	14
§§	5. Nõukogude haldusõiguse süsteem	15

II peatükk. Nõukogude haldusõiguse põhiprintsiibid.

§§	1. Demokraatlik tsentralism	16
§§	2. Sotsialistlik seaduslikkus	21
§§	3. Sotsialistlik plaanimine	24
§§	4. Töötava rahva osavõtt riigihaldusest	28

III peatükk. Nõukogude riigihalduse organid.

§§	1. Riigihaldusorganite asend riigiparaadi süsteemis	30
§§	2. Nõukogude riigihaldusorganite liigid	34
§§	3. Riigiasutiste loomise ja nende tegevuse lõpetamise kord	39
§§	4. Riigiasutiste struktuur ja koosseisud	42

IV peatükk. Nõukogude riigiteenistus.

§§	1. Nõukogude riigiparaadi kaadrite osatähtsus	45
§§	2. Nõukogude riigiteenistuse põhiprintsiibid	48
§§	3. Nõukogude riigiteenistujate õiguslik seisund	50
§§	4. Riigiteenistujate vastutus	54
§§	5. Riigiparaadi töötajate autasustamine; autasustamise viisid	60

V peatükk. Nõukogude riigihalduse aktid.

§§	1. Nõukogude riigihalduse akti mõiste	62
§§	2. Riigihaldusaktidele esitatavad nõuded	65
§§	3. Nõukogude riigihalduse aktide liigitus	67
§§	4. Riigihaldusaktide täitmist tagavad abinõud	75

VI peatükk. Seaduslikkuse tagamine riigihalduses.

§ 1.	Prokuratuuri järelevalve	84
§ 2.	Kontroll	88
§ 3.	Riiklik ja ametkondlik arbitraaž ja selle osatähtsus plaani ja lepingudistsipliini tugevdamisel	91
§ 4.	Kaebused asutiste ja ametiisikute ebaseadusliku tegevuse peale	93

Eriosa.

VII peatükk. Riigikaitse, riikliku julgeoleku ja ühiskondliku korra kaitse haldus.

§ 1.	Riigikaitse	99
§ 2.	Riikliku julgeoleku ja ühiskondliku korra kaitse	112
§ 3.	Kohtuhaldus	122
§ 4.	Välissuhete haldus	123

VIII peatükk. Majandushaldus.

§ 1.	Sotsialistliku tööstuse haldus	130
§ 2.	Ehitushaldus	132
§ 3.	Põllu- ja metsamajandus	134
§ 4.	Varumishaldus	136
§ 5.	Sotsialistliku transpordi haldus	139
§ 6.	Sidehaldus	142
§ 7.	Nõukogude kaubanduse haldus	142

IX peatükk. Sotsiaal-kultuurilise ülesehitustöö haldus.

§ 1.	Haridusala haldus	144
§ 2.	Tervishoiu haldus	148
§ 3.	Sotsiaalkindlustus	150

Vastutav toimetaja J. Mäll.

Tehniline toimetaja H. Kohu.

Ladumisele antud 2. VIII 46. Trükkimisele antud 24. IX 46. Paberi kaust 61 x 86. $\frac{1}{16}$. Trükipoognaid 10. Autoripoognaid 10,29 Arvestuspoognaid 10,41. MB 05095. Laotihedus trpg. 44000. Tiraaz 3200. Trükikoja tellimus nr. 698. Trükikoda „Noor-Eesti“, Tartu, Kastani 38. Hind rbl. 10.—

С. С. Студеникин, Советское административное право. На эстонском языке. Эгосиздат „Научная Литература“, Тарту.



RBL. 10.—

A

16162

TÜ RAAMATUKOGU



1 0300 01038673 0