

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ПРАВОВЕДЕНИЯ
В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД**

ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ им. В.В.КУЙБЫШЕВА

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВЕДЕНИЯ
В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД
(часть первая)

ПОД РЕДАКЦИЕЙ ДОКТОРА ПРАВОВЕДЕНИЯ
НАУК В.Ф.ВОЛКОВИЧА

ИЗДАТЕЛЬСТВО ТОМСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

Томск - 1993

· Актуальные проблемы правоведения в современный период :
Сб. статей / Под ред. В. Ф. Воловича. — Томск: Изд-во Том. ун-та,
1993. — Ч. I. — 130 с. — 500 экз. I203021100

В сборник включены статьи преподавателей, научных сотрудников и аспирантов юридических факультетов университетов Западной Сибири. Статьи посвящены актуальным вопросам государства и права, авторами использована практика деятельности законодательных, исполнительных и судебных органов, анализируется применение нормативных актов, вносятся предложения по повышению эффективности правового регулирования.

Для преподавателей, аспирантов и студентов высших юридических учебных заведений, а также практических работников.

Рецензент — канд. юрид. наук А. М. Барнашов

I203021100
A177 (012)-93 без объявл.

К СОВРЕМЕННОМУ ПОНЯТИЮ ГОСУДАРСТВА

В.Д. Ардашкин

Прежде всего следует утвердиться в понимании государства с общечивилизационных позиций: государственность—это фактор человеческого прогресса, это историческая ценность. Государственная организация человеческого общежития обеспечивает последовательное раскрытие и реализацию цели и содержания социального прогресса: освобождение людей от всех видов порабощения и зависимости (от природных и социальных сил), полноценное и гармоническое развитие личности. Каждый шаг вперед по пути культуры (материальный и духовный) является шагом к свободе (Ф.Энгельс). И именно государственное общение возникло и функционирует как форма и средство достижения свободы личности и её сообществ. Государства различных исторических эпох воплощают достигнутый уровень экономической, социальной, политической и личной свободы. Это официально закрепляется в праве — в системе всеобщеправовых норм, выражающих возведенную в закон меру личной, экономической, социальной и политической свободы и выступающих государственно-волевым регулятором общественных отношений.

Возникновение классов, других социальных слоев — это в первую очередь отражение материальных, производственных потребностей, требований экономического прогресса человечества. Соответственно государство становится тем общественно-экономическим центром, а его аппарат рабочим органом власти, который выполняет общесоциальные функции регулирования отношений производства, обмена, распределения. Сердцевина экономики—отношения собственности.

Марксистско-ленинская характеристика сущности государства как органа (механизма) подавления класса (классов) верно отражает такие состояния в развитии общества, когда складывается особая классовая напряженность, когда политическое противоборство грозит разорвать общество. В обычные же, нормальные периоды в классовом обществе преобладают общесоциальные связи, более сильные и созидательные, чем классовые антагонизмы. Общество (в том числе социумы с классовыми противоречиями) — единый социальный организм; его устойчивые, конструктивные состояния невозможно постоянно основывать на массовом насилии. Урегулированность и порядок

как форма упрочения способа производства реально опираются на диалектическое единство всех социальных сил: классов, слоев, групп, национальных общностей. Сосуществуют, совмещаются, противоборствуя сотрудничают, различные общественные силы, в том числе находящиеся на противоположных социальных полюсах. При этом обращаем внимание среди других на такой фактор, объясняющий социальную целостность и устойчивость отношений власти и подчинения: "Поколение, родившееся в состоянии несвободы, это состояние принимает за естественное и держится за него, как за родное благо" (Этьен Ла Боэси). Такое объяснение вполне материалистично, ибо социальный опыт в виде духовного, идеологического, психологического наследия есть надстроечная материальность.

Превалирование общесоциальных (хозяйственных, культурных, языковых, патриотических и других) интересов и позволяет государству функционировать как единому, интегрированному общественному организму. Этот комплекс общесоциальных интересов (несмотря на многочисленные внутренние противоречия) является несущей конструкцией государственно организованного общества. Классовая борьба, как правило, имела и имеет подчиненный, дополнительный характер. Государство как машина насилия ярко проявляет себя в условиях деспотических, тиранических, авторитарных режимов, причем подавляются не только классовые враги, но и все инакомыслящие, все идейно-политические противники (подлинные и вымышленные). Искусственно выпяченное, выдвинутое на первое место классово-антагонистическое начало в трактовке государства (особенно в большевистском варианте марксизма) ориентирует постоянно государственную политику на нарочитое отыскание классового врага как внутри общества, так и на международной арене. Такая конфронтационная внутренняя и внешняя политика деформирует, извращает государственные функции, весь государственный механизм. И государство изображается не как общий дом, а как камера пыток и смертников.

По самой своей природе государственная организация есть политическое объединение различных классов, слоев, социальных групп, национальных общностей. И "государственная философия" это философия общего дома, государственного объединения, в котором мирно сосуществуют все социальные силы с их общими, спо-

цифическими и отдельными интересами.

В соответствии со сказанным можно сформулировать такое краткое определение государства: это суверенная организация концентрированной власти, официально представляющая и охватывающая все общество (народ, нации и национальности, классы, слои и социальные группы) в пределах определенной территории.

С высоты современного исторического опыта можно констатировать, что не подтвердились также марксистско-ленинские положения о государстве в собственном смысле, "полугосударстве", отмирании государства после социалистического переворота (захвата политической власти рабочим классом) и т.д.

В современных государствах последовательно утверждаются те общечеловеческие ценности, которые прошли многовековой путь развития. Это суверенитет и самоуправление народа, идеологический и политический плюрализм, государственное регулирование рыночной экономики, верховенство права, разделение властей. И без сомнения высшей ценностью в государственной политике должен быть человек, его права и свободы. Государство, его органы, общественные объединения, короче, все социальные институты играют служебную по отношению к личности и гражданину роль, ответственны перед ним. Центральное место в социально-политической инфраструктуре принадлежит государству, которому народ передает часть своих суверенных прав, образующих основу государственного суверенитета.

Однако следует иметь в виду, что ныне у нас в стране поднялась новая волна сторонников классового подхода. По их мнению, классовая борьба возвращается к нам, вновь, как и в Октябре 1917 года, встал вопрос "кто-кого" (Советская Россия.1991. 16 янв.). Фундаменталисты требуют восстановить в правах социально-классовый подход как метод социологического познания жизни и выработки политики. Поэтому представляется неизбежной их теоретическая агрессия на современные достижения общественных наук с догматических и правоконсервативных позиций.

СУЩНОСТЬ ПРАВА В ГРАЖДАНСКОМ ОБЩЕСТВЕ

В.М. Шафиров

Начавшиеся в стране процессы децентрализации власти, развития самоуправления и самоорганизации требуют отказа от этического взгляда на сущность права. Источник права не государство, а гражданское общество. Другими словами, в воле народа (оставим пока в стороне её юридическую форму) – вот в чем проявляется сущность права.

Превращение народом своей воли в право происходит непосредственно (референдум) и через представителей. Раскроем последнее подробней. Проблема народного представительства, а значит, и субъектов процесса правотворчества, проводимого от имени и в интересах народа, должна решаться, в рамках закрепленной в Конституции идеи разделения властей согласно которой законодательная власть принадлежит высшим органам государственной власти. Поэтому только депутаты, являющиеся непосредственными выразителями воли народа и объединенные Съездом народных депутатов СССР или Верховным Советом СССР – единственная на высшем государственном уровне сила, способная творить право.

К сожалению, данное обстоятельство еще не в полной мере отражено в правовой науке и совсем не учитывается юридической практикой. Это позволяет заниматься регламентацией прав, свобод и обязанностей граждан, их объединений органам, должностным лицам, обладающим исполнительной властью, не являющимся избранниками народа. Подобная деятельность сегодня получила широкое распространение. Следствие её – юридические документы, воплощающие узковедомственные интересы, ущемляющие права людей, не соответствующие их воле.

Выход из создавшегося ненормального положения видится в "отобрании" у ведомств правотворческой функции. Их роль в другом: в содействии, создании благоприятных условий для осуществления права, его защиты.

Но не появится ли после "изъятия" у исполнительных органов правотворческой функции юридический вакуум? Безусловно, нет. Следуя линии рассуждения (право-воля народа) и учитывая обозначенные выше процессы, можно говорить о разных уровнях её бытия. Уровни проявления сущности права зависят от того, воля

какой общности людей представлена в нем. Каждому уровню соответствует свой юридический источник (форма) права.

Высшей юридической формой выражения права является закон. В законе закрепляется воля народа на уровне Союза ССР, а также союзных и автономных республик.

Формой выражения воли служит решение местных органов самоуправления. В нем закрепляются воля населения автономных областей, автономных округов, краев, областей и других территориальных образований.

Отдельный блок составляют документы (договор, правила), в которых обретает свое существование воля коллективов предприятий, кооперативов, товариществ и т.п. Данные акты, а также акты местных Советов, органов территориального общественного самоуправления являются подзаконными. В то же время, как и закон, они представляют собой воплощение воли народа (определенной общности людей). Поэтому только в законе, решении, самоуправленческих актах и следует устанавливать права и обязанности граждан, их объединений.

Выделенные уровни сущности права обладают самостоятельностью, а именно, каждый из них представляет собой волеизъявление той или иной общности граждан, связанное со специфическим кругом общественных отношений, имеет только ему присущие границы бытия. Однако автономность уровней не противостоит их единству. Оно основано на закреплённых в международно-правовых документах (декларациях, конвенциях, пактах), Конституциях, Основах законодательства, общедемократических и правовых ценностях, идеалах, принципах, всей системе нормативных обобщений. Другими словами, единство сущности права обусловлено не формальными, а содержательными моментами.

Проведенный анализ сущности права это лишь первый шаг на пути разработки концепции права в человеческом измерении. На очереди раскрытие с новых позиций его содержания, внутренней и внешней формы, т.е. всего того, что позволит, с одной стороны, отказаться от определения права как сугубо запретительного, ограничительного и наказательного явления, выступающего по отношению к субъектам чисто внешним регулятором, с другой — показать его реальные возможности на пути формирования социально-правовой активности личности.

НРАВСТВЕННОСТЬ И ДЕМОКРАТИЯ

Н.А.Бубенкова

Демократическая организация общества — это естественное свойство человеческого общежития. Исторически человек выступает как общественное существо, то есть человек изначально демократичен. Дальнейшее подавление демократической природы человека, имевшее место в истории человечества, это своего рода историческая патология.

Демократия — это не просто политический режим или форма государства, это прежде всего достигнутый обществом уровень культуры, основанный на нравственных ценностях. Сегодня, как никогда, остро стоят вопросы нравственности в их связи со всеми переменами, происходящими в нашем обществе: экономическими, политическими, демократическими. Уровню этих перемен должен соответствовать и уровень нравственного сознания, которое в каждый переломный момент истории выявляет свой относительный характер. Не случайно, видимо, некоторые наши исследователи высказывают мысль о необходимости, вслед за экономической и политической революциями, третьей революции — нравственной, которая связана с кардинальными изменениями в сфере нравственного сознания, с нравственным возрождением. Нравственное возрождение, сопровождающее процессы демократизации, означает раскрепощение личности, приобщение её к современным цивилизованным формам общественной жизни, общечеловеческим ценностям и достижениям культуры, в том числе культуры демократии.

Культура демократии вырабатывается, формируется, воспитывается в процессе демократических процедур, в общении людей. Закономерным в этом отношении является принятие Президиумом Верховного Совета СССР "Правил депутатской этики", которые квалифицируются как своеобразная "лоция" депутата, в океане сложных взаимоотношений внутри депутатского корпуса призванная способствовать формированию этики парламентских отношений как незыблемого условия здоровой демократии.

Культура демократии требует и предполагает не только высокие нравственные критерии, но и известную компетентность, профессионализм. Непрофессионализм в общественной деятельности аморален и опасен. Решения некомпетентного собрания не по всем вопросам могут оказаться оптимальными и объективными. Не всегда достигают цели и всенародные обсуждения, подчас носящие характер формально прогандистский и малоэффективный. Культура демократии, нравственные её основы отличают подлинную демократию от демократии уличной, ми-

тинговой. "Трубный глас" улицы — это ещё не голос народа. Критерием демократичности должна стать нравственность, а не простое количество, не пресловутое большинство.

В связи с этим несколько слов необходимо сказать о плюрализме, который является одним из элементов культуры демократии. Плюрализм заключается в многообразии мнений, оценок, идей по поводу тех или иных событий, фактов. Подлинный плюрализм не должен выливаться в разногласию, он должен отражать богатство духовной жизни, разнообразие общественного мнения, но в рамках законности и нравственности. "Борьба суверенитетов" и "война законов", захлестнувшие в последнее время нашу страну, это далеко не проявление плюрализма, а скорее проявление беззакония и демократического бескультурья.

Сила демократии в гражданской активности, согласованной с основными нравственными принципами. Одним из них является принцип справедливости, заключающийся в реальном народовластии, равенстве всех перед законом, фактическом равноправии, в уважении к личности. Демократия немислима без подлинной свободы личности. Но и свобода не может быть беспредельной, безграничной. Границы её должны быть определены нормами морали и права. Необходима профессиональная добросовестность, если дело касается, скажем, журналистской деятельности или информации правоохранительных органов, где особенно недопустимы безнравственные приёмы и методы, противоречащие самим принципам демократии. Абсолютно понимаемая свобода, в том числе свобода слова в эпоху гласности, подчас подменяется "свободным словом", по сути свободным от ответственности, от морали.

Процессы демократизации, происходящие в нашем обществе, порождают как позитивные нравственные последствия, связанные с нравственным возрождением, торжеством общечеловеческих норм, так и негативные, безнравственные проявления, которые заключаются во вседозволенности, безответственности, а в некоторых случаях — безнаказанности. Можно сказать, что в условиях нашей "сплошной" демократизации нравственность находится под серьёзной угрозой. Размываются границы между свободой и вседозволенностью, демократической раскованностью и моральной распущенностью, самоуправлением и самоуправством. Обеспечивая и защищая интересы и права большинства, демократия не отменяет ни личной ответственности, ни дисциплины каждого, ни нравственности, ни законности.

СПРАВЕДЛИВОСТЬ И ЗАКОННОСТЬ В ПРАВОПРИМЕНЕНИИ

Г. В. Минх

Правоприменение как особый вид социально-политической деятельности осуществляется по определенным принципам, закрепляемым правом. Правоприменительные принципы представляют собой сложную правовую систему, тесно связанную и с неправовыми регуляторами общественных отношений, прежде всего с моралью. Одним из важнейших принципов правоприменительной деятельности выступает справедливость, категория не только юридическая, но и этическая.

В этической литературе представления о справедливом и несправедливом рассматриваются как идеологизированное выражение общественных отношений, обусловленное в конечном счете экономическими отношениями. Огромное влияние на формирование этих представлений оказывают нормы права и нравственности. Сферы применения категории справедливости различны: экономика, политика, право, мораль.

В социальном плане справедливость предполагает ее соответствие уровню экономического и политического развития данного общества. А нравственное, юридическое понятие справедливости представляет собой идеологизированную оценку через призму этического для законодательного масштаба. Полного совпадения социального и юридического аспектов справедливости удастся достичь достаточно редко. Социальную справедливость можно в этом смысле рассматривать как этический критерий правовых норм и их применения.

Выделяют следующие черты (требования) справедливости: взаимность и эквивалентность. Взаимность предполагает взаимодействие, исходя из собственных интересов и потребностей. Но происходит корректировка собственных поступков с учетом интересов контрагента (общество, государство, социальная группа, личность), для того, чтобы ответные действия соответствовали своим собственным интересам. Эквивалентность предполагает готовность взаимодействующих сторон доставить друг другу адекватный по количеству и качеству результат. Следовательно, справедливость можно определить как нравственно оправданную меру соизмерения воздействия субъекта на общество, других лиц с их ответными действиями.

Юридические нормы содержат достаточно жесткую оценочную "шкалу" для соизмерения поступков взаимодействующих субъектов. Идеологизированное выражение справедливости в нормативно-правовых актах

и есть юридическая или формальная справедливость, т.к. нормативно-правовой акт — важнейшая форма права.

Иногда в литературе отождествляют юридическую справедливость с законностью. Представляется, что это не совсем верно. Юридическая справедливость более емкое понятие, т.к. она всегда предполагает оценочное суждение, а законность — требование строгого и неуклонного следования юридическим предписаниям, независимо от отношения к ним. Совпадение юридической (формальной) справедливости возможно только в том случае, если требование справедливости прямо закреплено в законе (например, ст. 24 УПК РСФСР). Во всех иных случаях возможно, в принципе, принятие решения в строгом соответствии с законом, но несправедливого с этической точки зрения.

В идеале процесс применения права должен завершиться вынесением справедливого и законного решения. Но правоприменение означает сравнение конкретного правового отношения с типичным для данной формации общественным отношением, абстрактно отраженным в юридической норме, и делается вывод о соответствии (или несоответствии) единичного правового отношения господствующему правопорядку. Действия правоприменителя направлены на сохранение или восстановление этого соответствия. Но юридическая норма ограничивает пределы правоприменения.

Общественные отношения, находящиеся в непрерывном развитии, могут вступить на определенном этапе в противоречие с неизменными, устаревшими юридическими нормами. Разрешить это противоречие обязан правоприменитель; не выходя за рамки, очерченные законодателем. Если же, пытаясь скорректировать устаревшую юридическую норму, правоприменитель вносит в закон новый смысл, налицо нарушение законности. Объективные интересы и потребности общества, государства, социальных групп, отдельных лиц могут быть реализованы лишь тогда, когда правильно отражены в нормативно-правовых актах. Следовательно, невозможно восстановить социальную справедливость, исходя из фактических общественных отношений, не выходя при этом за рамки закона.

ЮРИДИЧЕСКИЕ ПРОЦЕДУРЫ И ПРАВОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС

Б.Я.Бляхман

Процесс законотворческой и правотворческой деятельности идет сегодня быстрыми темпами, когда высшие органы государственной власти за одну постоянную сессию рассматривают десятки законопроектов. Законотворческий и правотворческий процессы требуют в свою очередь разработки и принятия Закона о законодательных актах, в котором должны быть предусмотрены правила подготовки закона, его экспертиза. Все вышеизложенное свидетельствует о необходимости создания процедурных механизмов в работе высших и местных органов власти. В результате создания таких процедур должны быть упорядочены отношения по созданию правовых актов в процессе непосредственного их рассмотрения на сессиях. Не вдаваясь в теоретические споры о том, что такое юридические процедуры и чем они отличаются от юридического процесса, определим процедуру как систему определенных вспомогательных правил, направленных на обеспечение реализации основного правоотношения.

Процедурные правила содержатся в основном в регламентах соответствующих советов. Кроме того, в самом процессе правотворчества могут создаваться некоторые юридические процедуры, влияющие на конечный результат правотворческой деятельности. Так, например, появилась процедура принятия законодательных поправок. На сегодняшний день практически все республики и местные советы разработали и приняли регламенты, которые содержат процедурные правила. Но сегодня жизнь настолько динамична, что ещё не успевший как следует поработать регламент Камеровского областного Совета необходимо существенно пересматривать. Это вызвано серьезными изменениями в функционировании органов власти и управления на территории области. Объединение в одних руках постов председателя Камеровского областного Совета и председателя областного исполнительного Комитета вносить многие коррективы в процедурные правила и регламент.

Система нормативных актов, которая создается в процессе правотворчества и юридическая иерархия требуют и соответствующих процедур. Так, есть необходимость разграничивать процедуры, применяемые в процессе создания Конституций (конституционные

юридические процедуры), процедуры, применяемые в процессе создания законов (законодательные юридические процедуры), и могут быть правотворческие процедуры, применяемые в работе сессий Советов различных уровней. Данная классификация может быть существенно расширена или видоизменена в зависимости от критериев, положенных в основу классификации.

С появлением государственно-правового института президента в СССР встаёт вопрос о юридической силе принимаемых им нормативных указов, поскольку ранее данная компетенция принадлежала Президиуму Верховного Совета СССР. Принимаемые сегодня Указы Президента СССР, в значительной мере имеют силу закона, а то и стоят выше его (имею в виду указы, вносящие изменения или отменяющие на определённый срок законы, принятые Верховным Советом СССР). В данном случае в нашем законодательстве пока нет какого-либо правового акта, который бы содержал юридические правила — процедуры, используемые Президентом страны для создания нормативных указов. Это приводит к бесконтрольности правотворческого процесса президента. Нет достаточно полной регламентации функций Комитета Конституционного Надзора СССР за этой стороной работы Президента СССР. В свою очередь Комитет Конституционного Надзора СССР в результате своей работы уже дал важное заключение по процедурно-процессуальному вопросу, признав не имеющими юридической силы правовые акты, не опубликованные в установленном законом порядке.

Особое место в системе юридических процедур занимают правила, сведенные в регламенты деятельности местных Советов различных уровней. Правотворчество на данном уровне имеет довольно широкий спектр, а принимаемые решения настолько разнообразны, что в разных регионах процедуры могут значительно отличаться и зависеть от исторических и культурных особенностей этих регионов.

Таким образом, вспомогательные правила, применяемые в процессе правотворчества, имеют большое значение и влияют на качество нормативно-правовых актов.

ТЕХНИКО-ЮРИДИЧЕСКИЕ НОРМЫ В УСЛОВИЯХ ПРАВОВОЙ РЕФОРМЫ

И.А. Гордилова

Одно из направлений, по которому идет правовая реформа, связано с правовым обеспечением экономического развития общества и предполагает анализ влияния на право глобальных проблем научно-технического прогресса, его экономических, социальных и экологических последствий.

Значительная роль в достижении целей правовой реформы на данном направлении принадлежит юридическим нормам. В настоящей статье предпринимается попытка осветить некоторые тенденции в динамике данного вида норм.

1. Специфика технико-юридических норм должна проявляться в большем динамизме по сравнению с "традиционными" нормами, поскольку они непосредственно связаны с достигнутым уровнем научно-технического прогресса и призваны в своей большей части отразить его прогрессивные и смягчать, если невозможно устранить полностью, негативные последствия.

Большой урон в этой области права нанесен командно-административной системой, которая не создала предпосылок для воздействия на право таких факторов развития, как внедрение в производство новейшей техники и технологий. Тем самым искусственно тормозилось изменение и технико-юридических норм.

2. Изучение тенденций динамики данного вида норм представляет определенную сложность, поскольку эти нормы рассредоточены по всей системе права и значительно многообразны по своему содержанию. В правовой литературе исследования главным образом проводятся в рамках отдельных отраслей права. Дальнейшее развитие правовой реформы предполагает выход исследований на уровень системного подхода в изучении технико-юридических норм. Такой путь исследования позволяет учитывать другую особенность данного вида норм, поскольку она выполняет дополнительную роль по отношению к "традиционным" нормам права.

3. В динамике исследуемого вида норм за последние время выделяется тенденция увеличения их объема и расширения за их счет сферы правового регулирования. Однако экстенсивное развитие технико-юридических норм не тождественно повышению роли правового регулирования. Оно свидетельствует, что возрастает предельный вес данных

норм. Для выявления качественных изменений необходимо проанализировать соответствие этих норм требованиям научно-технического прогресса, выявить возможное их влияние на его позитивное развитие, а также защитить человека и природу от его негативных последствий.

4. Увеличение объема технико-юридических норм касается, в первую очередь, таких, которые по своему содержанию связаны с охраной окружающей среды, здоровья и жизни человека.

С учетом взаимосвязи права с НТП в правовой литературе предложено выделить данную группу норм в "охранительную подсистему права". В данной подсистеме одновременно действуют тенденции, кажущиеся противоположными, дифференцирующие отраслевые начала и факторы, интегрирующие эти виды норм. Указанные позиции исследуются в научных работах, посвященных проблеме формирования "экологического права".

Как первый шаг проявления интеграционных тенденций можно отметить консолидацию технико-юридических норм, направленных на защиту от антропогенного воздействия на все сферы природы, в том числе и на самого человека.

5. Техничко-юридические нормы адресованы и к экономически значимому поведению. Они призваны оказать влияние на развитие отношений в области материального производства.

На изменение этой группы норм оказывает влияние также две тенденции. Первая - воздействие на право достижений НТП, вторая - изменения в правовой системе, создающие благоприятные условия введения новых технико-юридических норм, способствующих внедрению новой техники и технологий в производстве.

По отношению к этой группе исследуемых норм следует отметить,

что интеграционные факторы могут найти выражение в формировании права НТП. В науке этот вопрос достаточно широко обсуждается в связи с разработкой концепции построения системы права. Предполагается, что наиболее точно интеграционные процессы найдут выражение в формировании комплексной отрасли права о НТП, куда войдут и технико-юридические нормы. Процесс качественного изменения технико-юридических норм и введение их в правовую систему связан в целом с обновлением системы права. Так, на динамику данного вида норм может повлиять введение юридических стимулов, таких, как поощрительные нормы, легальное определение профессионального и хозяйственного риска и другие. Должны создаваться предпосылки не для разового, единичного введения новых технико-юридических норм, а для широкого обновления этих норм целыми массивами.

К ВОПРОСУ О СОДЕРЖАНИИ ПРАВОПОРЯДКА

А.Г.Синюков

Правовой порядок—сложное социальное явление,объективное свойство социально организованной материи,находится в различных связях с многообразными сторонами и явлениями общественной жизни. В связи с этим,несмотря на массу публикаций по вопросам правового порядка,наука не дала пока еще общепризнанной дефиниции данного явления.Наиболее широкую поддержку получило определение правопорядка как реального состояния фактической упорядоченности общественных отношений, урегулированных правом (Алексеев С.С., Борисов В.В.,Штамса Т.М.).Видится необходимость дальнейшей разработки данной позиции с целью устранения тождественности в проводимых определениях, выявления сущности правопорядка как самостоятельного правового явления и выяснения характеристик определяемого состояния.

Представляется необходимым при определении правового порядка исходить из того,что правопорядок это часть или подсистема общественного порядка как устойчивой,согласованной связи определенных компонентов.Однако все явления правовой системы тем или иным образом трансформируются в правопорядке,поэтому определение правового порядка только как связи соответствующих компонентов является недостаточным.Действительно,категорию "связь" как взаимную обусловленность существования отдельных явлений необходимо дополнить при характеристике правового порядка категориями "отношение",как формально о ределенной системы.

Таким образом,правовой порядок представляется как находящаяся в особом состоянии совокупность связей и отношений определенных компонентов. Особенность данного состояния выражается в первую очередь в устойчивости,согласованности и реальности связей и отношений.Далее необходимо признать,что если состояние это совокупность свойств,связей и отношений,выраженных в определенной форме,то в данном случае этой формой видится система,которая образует определенную целостность и единство.

Важно отметить,что понимание правопорядка как системы не вызывает необходимости определения состояния общественных отношений,урегулированных правом, через упорядоченность, ибо в случае отсутствия вышеназванного перед нами предстанет простая совокупность компонентов,лишенных единства и целостности системы.

На основании вышеизложенного предлагается определить правовой порядок как возникающую в результате реализации права систему правовых отношений. Несомненно, признание правопорядка как системы правоотношений связано с позицией, рассматривающей возможность реализации права только через правовые отношения различного вида.

Среди нескольких аспектов содержания правового порядка, думается, необходимо выделить интеллектуально-волевое содержание как совокупность интеллектуально-волевых свойств участников правопорядка, выражающих их правовую культуру и воплощенных в различных формах волевых актов. Функции данного аспекта содержания правового порядка широки и многообразны. Так, например, интеллектуально-волевое содержание правового порядка служит средством обеспечения диалектического единства его формы и содержания, согласованности и целостности правопорядка как системы, средством разрешения противоречий различных сторон правового порядка.

В процессе взаимодействия интеллектуально-волевых свойств участников правопорядка происходит согласование интересов, интеллектов различных уровней и характеристик. Направленность и результаты данного процесса, впрочем, как и состояние правопорядка в целом, можно анализировать на основании совокупности или даже системы критериев и показателей. Поскольку правовой порядок является централизованной системой, представляется, что центральное место в процессе согласования интеллектуально-волевых свойств участников правопорядка, определения его состояния, занимает интеллектуально-волевое состояние государства, его правовая культура, воплощенная в деятельности государственных органов и в первую очередь в деятельности законодателя.

СПРАВЕДЛИВОСТЬ И ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Г.К. Сухоруков

I. Между справедливостью и ответственностью существует глубокая связь. Однако истинное сознание этой связи имело место не всегда. Серьезным препятствием на пути утверждения ответственности в нашем обществе стало превращение ее в средство политики., которая попирала важнейшие общечеловеческие ценности, включая справедливость. В 20-х годах разговор о справедливости или несправедливости считался немарксистским, раздавались призывы говорить о целесообразности или нецелесообразности мер социальной защиты, а не о их справедливости. Идея справедливости, по словам М.А. Рейснера, приобрела "сомнительную репутацию в марксистской науке", она рассматривалась в качестве одной из вреднейших идей современности которую "необходимо вытравлять из пролетарских мозгов". (Ильинский С. Категории законности и справедливости в советском обществе // Советское право . 1926. № 2, С.19). Печальная практика игнорирования справедливости ответственности известна.

С временем негативное отношение к справедливости в нашей науке преодолевалось. Она рассматривалась в качестве принципа ответственности, хотя осуществление этого принципа наталкивалось на практику "застоя"-олицетворения несправедливости. Обращает на себя внимание то, что юридическая ответственность не обеспечивала выполнение тех целей, которые с ней связывались. Это касается целей воспитания людей, предупреждения правонарушений, защиты правопорядка и других, что приобрело очевидный характер в современных условиях кризиса общества. Конечно, несомненно большее значение в достижении указанных целей имели и имеют экономические, социально-политические и духовно-идеологические факторы в жизни общества однако никто не станет отрицать значения юридических механизмов, обеспечивающих эффективность ответственности. В связи с этим не удалось преодолеть сложившееся положение, при котором принуждение рассматривается как акт внешнего воздействия, и внутренняя, личностная сторона ответственности себя не проявляет или проявляет, но слабо. Нарушитель закона-объект воздействия, а не его субъект. Значение внутренней стороны ответственности трудно переоценить. В самом деле: "Принудить к чему-то можно только того, кто хочет, чтобы его принудили" (Гегель. Философия права. Изд. М. .1940. С. 141). Хотя, как представляется, Гегелю не удалось избежать

крайностей в этом вопросе, особенно, когда он рассуждает о самоосуждении преступника и его праве на наказание, однако мысль об активности личности, ее достоинстве, возведение личности нарушителя закона до ранга самоопределяющегося существа заслуживает самого серьезного к ней отношения. В противном случае наблюдается разрыв внешнего и внутреннего в ответственности, что делает невозможным воспитание и перевоспитание правонарушителя, а также реализацию других целей ответственности. Постановка перед ответственностью указанных выше целей ударила по приоритету справедливости как цели ответственности, оказалось, что "...объективное рассмотрение справедливости, первой и субстанциональной точки зрения на преступление, отодвигается..." (Гегель. Указ. соч. С. 146). Действительно, разве смысл ответственности только в том, чтобы устроить, перевоспитать виновного? Разве на них замыкаются существующие цели ответственности? Думается, что эти цели обоснованы лишь постольку, поскольку связаны с достижением ценностей более высокого порядка — справедливости.

II. Справедливость — понятие многомерное. Следуя логике приоритета общечеловеческих ценностей над классовыми, можно назвать формулы справедливости, относимые к области воздающей справедливости, к ответственности. (О формулах справедливости с анализом литературы см.: Черданцев А.Ф. Социалистическое право и справедливость. Справедливость и право. Свердловск, 1989. С. 5-14). Наиболее общая из них исходит от Платона и гласит: "Каждому — свое". Она может быть конкретизирована в виде следующих формул: "Каждому — в соответствии с законом", "каждому — соответственно содеянному", "каждому — в соответствии с личностью". К воздающей справедливости применима и формула "каждому — одно и то же (поровну)". Область ее применения — гарантии прав личности при разрешении юридических дел, которые должны быть одинаковы для всех. Во избежание несправедливости ни одна из приведенных формул не может быть абсолютно равна. Так, формула "каждому — в соответствии с законом", где стираются грани между законностью и справедливостью, справедливо то, что соответствует закону, но при условии справедливости самих законов. Формула "каждому — в соответствии с личностью" не должна подменяться формулой "каждому — по рангу, по служебному достоинству", что нередко встречается в нашей практике и оборачивается несправедливостью.

Поскольку институт юридической ответственности сориентирован на различные формулы справедливости, то возникает проблема их предпочтения (предпочтения), что имеет место в процессе правоприменения и реализации права.

РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ В ФЕДЕРАТИВНОМ ГОСУДАРСТВЕ

А.М.Барнашов, М.А.Митюков

Идея разделения властей – важное достижение мировой культуры и политико-правовой мысли. Применение концепции разделения властей как в унитарном, так и в федеративном государстве означает использование в государственном механизме накопленного многовековой историей позитивного демократического опыта, имеющего общечеловеческое значение.

В условиях федеративного государственного устройства горизонтальное разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную дополняется разграничением предметов ведения и полномочий между федерацией и её субъектами, а также местным самоуправлением. Конституционно-правовое закрепление принципа разделения властей по горизонтали и по вертикали имеет целью, с одной стороны, утвердить правовой статус каждого органа (федерального или субъекта федерации) как независимого и действующего самостоятельно в пределах своих полномочий, а с другой стороны, создать механизм эффективного взаимодействия всех государственных органов и структур в ходе осуществления ими совместной деятельности.

Судьба концепции разделения властей у нас сегодня самым непосредственным образом зависит от хода и результатов конституционной реформы в Российской Федерации. Ныне действующая Конституция РФ после внесенных в нее в апреле и декабре 1992 года изменений и дополнений в статье третьей закрепляет, что "система государственной власти в Российской Федерации основана на принципах разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, а также разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией, составляющими её республиками, краями и областями, городами Москвой и Санкт-Петербургом, автономными областями, автономными округами и местным самоуправлением".

Статья шестая проекта новой Конституции РФ, посвященная разделению властей (сначала она была идентична статье третьей действующей Конституции), в ходе обсуждения проекта уже несколько раз корректировалась как чисто редакционно, так и по смыслу. В частности, местное самоуправление было выделено как своего рода "третий уровень власти", т.е. не отождествляемый, во-первых, со статусом республик, краев и областей как субъектов федерации и,

во-вторых, со статусом автономных областей и автономных округов, занимающих некий средний уровень в государственной структуре. Из части второй статьи шестой проекта новой Конституции РФ были исключены слова: "уравновешивая друг друга" и заменены на: "взаимодействуя друг с другом", поскольку система сдержек и противовесов подразумевает, что происходит это уравновешивание в процессе деятельности государственных органов только если изначально это равновесие в их правовом статусе заложено. Взаимодействие властей необходимо, т.к. необходимо единство государственной власти как формы существования единого государства.

Живое, органическое единство государственной власти как закономерный результат правильно проведенного разделения властей и разграничения полномочий между центром и субъектами федерации - это такая совместная деятельность всех её юридически самостоятельных органов и осуществляемых ими функций, которая образует целостную систему их делового сотрудничества и эффективного взаимодействия в процессе поддержания организованности и порядка в обществе, в обеспечении прав и свобод человека, в сохранении единства и целостности государства.

Диалектическое сочетание в организации власти в федеративном государстве элементов её разделения и единства делает эту власть сильной и устойчивой, способной конституционным путем преодолевать различного рода трения, конфликты и сопротивление властных структур. Выверенный баланс ветвей власти, полномочий федерации и её составных частей позволяет государству сохранять свою стабильность и жизнеспособность даже в ходе разрешения возможных кризисных ситуаций в обществе.

Преодолевая различные деформации, неожиданные колебания в соотношении сил между законодательными, исполнительными и судебными органами, сложности во взаимоотношениях между федерацией и её субъектами, власть в правовом государстве, опираясь на отработанный механизм "сдержек и противовесов", способна обновляться и приспосабливаться к меняющимся социально-экономическим и политическим условиям.

Разделение властей в Российской Федерации имеет свою специфику. Подписание в марте 1992г. федеративного договора на трех уровнях и включение его в действующую Конституцию РФ мо-

жет стать реальной предпосылкой наполнения федеративных форм конкретным содержанием, создания новых, нормальных, цивилизованных правовых отношений между общефедеральными органами власти и субъектами федерации.

Федеративный договор — это важный шаг к объединению всех народов на новой, демократической основе. Он создает условия для преобразования России из федерации, основанной только на законе, формировавшейся в основном сверху по принципу автономизации, в федерацию более гибкую, базирующуюся на смешанном принципе — конституционно-договорном с тремя видами /типами/ равноправных субъектов: республиками в составе РФ; краями, областями, городами Москва и Санкт-Петербург; и с автономными образованиями. Равенство конституционно-правового статуса субъектов РФ позволяет им быть равноправными участниками различных правоотношений: федеративных (с центральной властью), межрегиональных (друг с другом), международных и внешнеэкономических.

Качественное обновление федеративных отношений на основе взаимного делегирования полномочий означает отказ от принципа демократического централизма (который вопреки лозунгам оставался по своей сути бюрократическим и нередко препятствовал своевременному выявлению и разрешению межнациональных противоречий и конфликтов) и замену его принципом федерализма.

Решая задачу децентрализации государственной власти, федеративный договор вместе с тем закрепляет целостность Российской Федерации. Он исходит из неоспоримого исторического факта существования Российского государства, а не создания его этим договором. Следовательно, федеративный договор не является государствообразующим документом.

Определяя отношения между Федерацией и её субъектами, федеративный договор разграничивает предметы ведения между ними. Кроме того Договор разграничивает компетенцию между отдельными видами федеральных органов и отдельными видами органов субъектов федерации. Правда, к сожалению, в ряде случаев эти два разных, хотя и взаимосвязанных вопроса (т.е. предметы ведения и компетенция органов) смешиваются, что не способствует четкости правового регулирования и может вызвать споры при толковании этих терминов.

Совершенствование федеративных отношений на базе не жест-

кого, а только рамочного определения компетенции и возможного добровольного перераспределения предметов ведения и полномочий сверху вниз и наоборот для исправления допущенных перекосов или устранения ненужного дублирования, предполагает вместе с тем, что все субъекты Российской Федерации признают свою ответственность за сохранение исторически сложившихся единства и целостности территории России.

Конституция РФ и федеративный договор закрепляют принципиально важное положение о том, что споры между федерацией и её субъектами разрешаются Конституционным судом РФ с обязательным использованием согласительных процедур. Однако ни в текущем законодательстве, ни в практике федеративных или межрегиональных отношений пока не выработан достаточно четкий правовой механизм урегулирования таких коллизий. Например, не определен порядок действий в отношении как представительных, так и исполнительных органов власти субъектов федерации в случаях систематического и грубого попрания прав человека, злостного нарушения ими Конституции РФ и не подчинения решениям Конституционного Суда Российской Федерации. С другой стороны, не достаточно эффективных правовых рычагов для предотвращения безапелляционного вмешательства центра в дела, прямо отнесенные к ведению субъектов федерации.

В ходе реализации федеративного договора начинает складываться новая более сложная структура правовой системы Российской Федерации, включающая в себя не только законы, принимаемые федеральной властью и властью республик в составе России, но и региональное законодательство, а также акты органов местного самоуправления. Какое-то время на территории РФ сохраняют свое действие и некоторые союзные законодательные акты, если они не противоречат Конституции и законам Российской Федерации как суверенного государства.

В связи с существенным изменением характера и структуры правовой системы РФ возникает необходимость разработки типологии законодательных актов для обеспечения их надлежащей иерархии, четкой согласованности и эффективного взаимодействия, а также для урегулирования возможных коллизий между ними. Это в свою очередь требует соответствующего юридического механизма и реального применения согласительных, судебных, арбитражных и иных процедур для разрешения таких коллизий.

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ

Ю.Н.Гавло

Проблемы российского федерализма неразрывно связаны с международными отношениями в республике, стремлением создать демократические государственно-правовые механизмы их регулирования. Российская федерация, провозглашенная в 1918 г., оказалась федерацией своеобразной, не типичной. Причины этого видятся в её истоках, необычности становления и развития.

Как известно, возможность, а затем и необходимость федерации в России была признана В.И.Лениным, партией большевиков тогда, когда ситуация в стране оказалась безвыходной, когда бывшая унитарная Российская империя теряла свои окраины. Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятая в январе 1918 г., провозглашала, что Советская Российская республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация советских национальных республик. Здесь содержатся основополагающие идеи советского федерализма: федерация – союзное государство; национально-территориальный характер его субъектов; добровольность их объединения в союз. Именно они были названы в ст. 4 Декларации коренными началами федерации Советских Республик России. Решение конкретных вопросов, связанных со строительством советской федерации, Декларацией было предоставлено рабочим и крестьянам каждой нации /к сожалению, только рабочим и крестьянам!/ на своем собственном полномочном советском съезде. Национально-государственное строительство России в первой половине 1918 г. пошло по пути создания автономных республик, причем не только по национально-территориальному, но и по территориальному принципу.

Конституция РСФСР 1918 г., имея в своем тексте Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа, как будто бы подтверждала коренные начала федерации, закреплённые ею, но на деле отступила от них. Согласно ст. II Конституции области, отличающиеся особым бытом и национальным составом, могли объединяться в автономные областные союзы, которые были вправе входить в РСФСР на началах федерации. Конституция признала возможность принятия в состав РСФСР новых сочленов и выхода из неё отдельных её частей. Таким образом, Конституция 1918 г. признала национально-территориальный характер субъектов федерации, но не решила вопрос: кто объединяется? как объединяется?

В годы гражданской войны и иностранной военной интервенции Россия не стала союзным государством, самостоятельные советские республики не вошли в неё на федеративных основах. Национально-государственное строительство на территории республики вылилось в создание автономных образований различных уровней.

Конституция РСФСР 1925 г. решала вопрос о российской федерации противоречиво. С одной стороны, она называла Россию федерацией национальных советских республик, а с другой — в ст. 13 признавала право за отдельными национальностями на выделение, по решению их съездов Советов, с утверждения верховных органов РСФСР, в автономные советские социалистические республики и области. Эта Конституция по существу оставляла открытым вопрос о природе российской федерации, её субъектах, характере связей субъектов с центром. Поэтому представляется, что становление Российской федерации проходило без достаточного правового оформления. Задуманная как союзное государство, она стала федерацией, основанной на автономии. Но круг субъектов, их правовой статус законодательством не определялись. Национально-государственное строительство в России проходило под сильным влиянием центра.

К концу 20-х годов российская федерация стала фиктивной, РСФСР превратилась в унитарное государство. Тогда же началась нивелировка национальной специфики, перестали учитываться особенности различных по уровню исторической зрелости наций. Поэтому в Конституции РСФСР 1937 г. в духе времени было записано, что РСФСР состоит из краёв и областей, автономных советских социалистических республик и автономных областей. О национальных округах в ст. 14 не упоминалось вовсе. Конституция СССР 1977 г. не проясняла вопрос о своеобразии государственно-правовой природы РСФСР, не сделала её более федеративной. РСФСР была федерацией, территория которой не являлась суммой территорий её субъектов. Не был ясен вопрос о её субъектах: являлись ли таковыми только АССР или АССР и Автономные образования. Как быть с тем, что русские в России не имели своих национально-государственных структур и не считались потому субъектом РСФСР? Эти и другие вопросы требуют своего разрешения.

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД

В.Ф.Волович

Система и структура управления, как правило, строится в соответствии с теми задачами, которые вытекают из особенностей развития общества применительно к конкретному этапу общественного, социального — культурного и административно-политического строительства. Построение базируется на идее субъективно-объективных отношений с развитыми коммуникациями по обеспечению прямых и обратных связей, своевременного изучения всесторонней и достоверной информации. Во всех сферах социальной реальности действуют объективные закономерности. Опыт управления конца XX века показал возрастающее влияние духовного, социального и общеэкономических факторов на организацию управления, состояние фундаментальных наук в стране. Под этим влиянием складываются принципиально новые организационные формы, по сути своей оказывающие радикальное воздействие на всю систему общественных отношений. Особенно явственно влияние общеэкономического фактора в условиях НТР, происходящих глубинных качественных изменений производительных сил, мощного влияния новых технологий. Старая система организационных и хозяйственных связей развалилась, и идет процесс становления новых горизонтальных связей на уровне основных звеньев хозяйственного механизма. Обществу нужна сильная исполнительная власть — основа основ любого государства, она призвана практически непосредственно и повседневно обеспечивать организацию выполнения его функций. Высший и центральный аппарат управления за последние несколько лет был подвергнут такой критике, которая дезориентировала должностных лиц и специалистов, резко ослабила уровень качества организаторской работы. На создание действенных местных исполнительных органов, подготовку для них управленческих кадров потребуется несколько лет.

Общество перестраивает все стороны жизни, идут глубокие процессы фундаментальных изменений в базисных и надстроечных сферах, болезненные столкновения между устоявшимися стереотипами и новым мышлением, настоятельные поиски путей к демократии, прогрессу. Естественно, система управления находится в центре этих процессов. Все это уходит корнями в соотношение между сознательными и стихийными, объективными и субъективными началами в управлении общественными процессами. На систему управления оказывают воздействие политические, эко-

номические, социально-культурные, исторические, идеологические, духовные и другие факторы. В частности, серьезное воздействие могут оказывать нарушение закономерностей, принципов управления, кризисные ситуации. Система государственного управления не есть пустая и мертвая совокупность органов, она связана с жизнью народа, его природой, климатом, с размерами страны, с ее исторической судьбой и еще глубже с характером, с духовными началами, с укладом чувств и воли людей, правосознанием, исторической памятью. Должностные лица, воображающие, что система общего и отраслевого управления есть нечто отвлеченное, субъективно выдуманное и произвольно изменяемое, что ее можно по усмотрению заимствовать или брать в других странах, что ее стоит только ввести и все пойдет по плану, обнаруживают глубокое непонимание теории и практики исполнительно-распорядительной деятельности.

Вопрос управления ходом кардинальных реформ это вопрос не просто науки управления, это проблемы политики государственного строительства. Переход к планово-рыночной экономике требует квалифицированных кадров, инициативных специалистов, особенно экономистов, финансистов, банкиров, юристов, оплата труда которых должна отвечать современным требованиям. Неквалифицированная, плохо обеспеченная государственная служба, отсутствие надлежащей базы и ее прохождения — источники коррупции, злоупотреблений, ссылок с теневой экономикой, в конечном счете экономических потерь страны. Экономик в малом, государство за это в будущем будет платить высокую цену. Нельзя не отметить, что ослабление исполнительной власти ведет к ослаблению правового порядка. Достаточно сказать, что невнимание к социальному, правовому положению правоохранительных органов, другим традиционным институтам любого государства ведет к усилению конфликтов в обществе, разгулу правонарушений, преступности, личной незащищенности граждан. При выяснении причин положения, когда объективно обусловленные решения не выполняются или встречают большие трудности в процессе реализации, тогда как правовые нормы, противоречащие требованиям объективных закономерностей, нередко оперативно выполняются, очевидно, должны учитываться интересы государственного аппарата. Структура аппарата управления, критерии его построения, формы и методы деятельности, вознаграждения, стимулирование должны быть такими, которые соответствуют интересам государства, региона. Перестройка статистики, совершенствование деятельности органов управления, изменение в целях, задачах, функциях, структуре, компетенции, правовом

статусе, правосубъектности органов управления—первоочередная задача. Подлежат существенным изменениям критерии оценки деятельности органов государственного управления, их личного состава, необходимо изменить материально—техническое снабжение аппарата управления, устранить систему ненужных согласований, искоренять условия, порождающие негативные противопоставления интересов отдельных государственных служащих общим интересам страны, региона. Согласование интересов—необходимое условие действенности норм административного права. В современных условиях все чаще и чаще апеллируют не к государственному управлению, пусть и в широком смысле, а к системе управления как к интегрированному механизму, призванному регулировать политические, экономические и социальные отношения. Вот почему во всех законодательных актах, посвященных перестройке управления, речь идет о системе управления как едином механизме, охватывающем своим регулирующим воздействием все стороны жизнедеятельности общества.

Историческая идентификация становится все более сложной, когда речь идет о перманентных изменениях в системе органов управления. Истоки системы органов управления не в них самих, а в той социально—экономической, нравственно—политической среде, откуда берут начало интересы, питающие управленческую деятельность.

Важна роль традиции, накопленного опыта политической, правовой культуры управления, преемственности, состояния теории и прагматологии управления. Перечень факторов, воздействующих на научность статистики и динамики управления, дан, по существу, избирательно, неполно, каждый из них заслуживает фундаментального анализа. Для настоящего исследования же важно то, что в совокупности они предопределяют историческую неизбежность коренных и радикальных изменений, организационной революции в системе управления. Будучи важнейшим институтом общественной и государственной жизни управление выполняет функцию организации, упорядочения, урегулирования, возникающих в ней многообразных общественных отношений, обеспечивая жизнедеятельность всех его сфер. Разумеется, когда под давлением имеющихся противоречий общество перестраивается, то перестраивается и вся система органов государственного управления. В любой смене политического руководства слом механизма предшествующей ей системы социального управления, предполагает стремление создать принципиально новый план хозяйственного механизма, организации хозяйственных связей. Современное формирование нового типа экономики базируется на реальном фактическом и юридическом многообразии форм собственности. Следует, как представляется, принципиально

ответить на вопрос, в чем причины кризиса управления страной в 80-е годы текущего столетия? Во-первых, политическая и социальная несостоятельность режима осуществления государственной власти, игнорирование теории народовластия, разделения властей, повсеместное нарушение законности; во-вторых, стагнация экономического развития, падение жизненного уровня основных слоев самостоятельного населения; в-третьих, стресс политической надстройки, государственных учреждений, институтов власти от широких народных масс, усиливающаяся тенденция возрастания роли принуждения, карательных санкций в государственном управлении; в-четвертых, идейное, организационное и правовое пренебрежение к национальному самосознанию значительной части населения страны, в-пятых, выпадение из основных направлений научно-технической революции, наконец, игнорирование всей остроты продовольственной, жилищной и экологической проблем, заметное отставание в сфере образования, здравоохранения, охраны личных прав человека. Общество строит адекватную своему состоянию систему органов. Вот почему важно изучить природу, генезис, принципы, черты, а по существу сущность административно-командной системы. Эта система, будучи разновидностью управления, характеризуется жесткими авторитарными директивами, приемами управления, командным стилем. Она базируется на бюрократическом централизме, строгой субординации и исполнительности, номенклатурности, формализме по отношению к интересам конкретного гражданина.

Исследуя причины, факторы, способствующие перерождению управления в административно-командную систему, следует отметить принижение и недооценку институтов законности, демократия, пренебрежения к ее изначальным истокам, базовым принципам — народовластию, повседневному участию народа в государственном управлении, ответственности государственного аппарата перед народом. Деформации и искажения объясняются и каждой властью высших должностных лиц, стремлением подчинить все и вся, сконцентрировать руководства в одном центре. Следует согласиться с теми учеными, которые обращают внимание на ту историческую обстановку, которая царил в 30-е годы, в частности, безраздельное господство идеи непримиримой классовой борьбы, по существу не прекращающейся гражданской войны, повсеместного игнорирования профессионализма. Вот почему главными направлениями перестройки системы управления являются демократизация и подлинная профессиональная, непосредственно организаторская работа, включающая в себя активизацию инициативы и творчества народа через повышение роли трудовых коллективов в управлении пред-

приятными, организациями, учреждениями, объединениями, гласность и открытость в органах управления, плюрализм, децентрализация, расширение саморегуляционных начал на всех уровнях возрастания политической и юридической ответственности органов управления, должностных лиц, особенно руководителей высшего эшелона, построение компетентного и оперативного аппарата управления, радикальное обновление законодательства, консолидация нормативно-правовых актов, регулирующих статику и динамику исполнительно-распорядительной деятельности, подлинное и повсеместное внимание к интересам конкретного человека. Управление нуждается в личности, гражданине, а не в бездумных и беспрекословных исполнителях. Не следует забывать аксиоматическое положение науки управления о том, что никто не застрахован от человеческих слабостей и ошибок, естественно, их желательно вовремя искоренять, не допускать крупных. Есть люди, рожденные быть руководителями, разумеется, необходимо получение образования, наличие навыков, как есть, впрочем, и прирожденные лакеи, бездумные и безответственные исполнители. В нормативно-правовых актах должна быть целостная система гарантий, препятствующих поступлению на государственную службу некомпетентных и безынициативных людей, боящихся политической и юридической ответственности за результаты своей деятельности.

Административное право не только право прерогатив, в нем должна быть заключена прежде всего система зависимостей администрации от работников, населения. Вместе с тем это не должно вести к разрушению вертикальной оси власти, дестабилизации основных государственно-властных структур, закреплённых в Конституции. Попытка построить государственное управление снизу вверх и когда нижние организационно-правовые структуры власти берут себе правомочий столько, сколько пожелают, и одновременно декларируют приоритет собственных нормативно-правовых актов над другими источниками права, изданными вышестоящими органами, присваивая себе право на вето на них, тем самым фактически осуществляют планируемое уничтожение любой власти как таковой.

Все это грозит существованию тех институтов государства, без которых ни одно цивилизованное общество не может нормально жить и развиваться. Эта истина давно понятна в цивилизованных странах. К сожалению, при организации местного государственного управления нам приходится открывать их заново. Вот почему важно разработать политические, организационно-экономические и юридические критерии создания государственных управленческих учреждений. В настоящее

время не существует никакого общего критерия, никаких процедур, указывающих, в каких случаях и когда следует создавать орган управления, формы передачи ему полномочий предшествующей структурой, предела юридической ответственности передающего и принимающего юридические полномочия. Особенно важен учет всех факторов при создании и разукрупнении административно-территориальных единиц. Преимущественной, а не отличной практикой должно стать укрупнение административно-территориальных единиц, что оно более отвечает идеи экономически целостных, хозяйственно самостоятельных регионов, местных органов государственной власти. Разумеется, концепция организационно-технической перестройки сводится к идее прогностических моделей системы управления, НОТ, широкого внедрения в управление современных технических средств, компьютерных систем.

Во всех нормальных демократических системах управления, базирующихся на унитарном или федеративном построении государства, существует вертикальная ось власти, которая проявляется в четко закреплённой в законах субординации снизу вверх. Разрушение правовой структуры ведет к параличу всей власти, к охлократическим проявлениям. Укрепление демократического правового порядка повышает авторитет государства и его руководства, ведет к усилению доверия к политическим и юридическим институтам. Одновременно должны быть осуществлены серьезные кадровые обновления, качественно повышен общий уровень юридической культуры всех слоев населения. Процессы демократизации управления, укрепления хозяйственной и юридической самостоятельности (составной частью которой является ответственность) предприятий, организаций, объединений, переход к цивилизованному рынку ставит вопрос о перспективах централизованного начала работы хозяйственных министерств и ведомств. По существу могут быть предложены три варианта: либо их вообще ликвидировать, либо сохранить, но трансформировать в отраслевые фирмы маркетинга, либо ограничить круг их деятельности вопросами стратегии, подкреплённой высокопрофессиональной, эффективной, повседневной, живой, организаторской работой. Предметы их деятельности: перспективы, ответственные научно обоснованные прогнозы, маркетинг, оказание услуг предприятиям, финансирование программ НТП, обеспечение в масштабах страны технической и государственной дисциплины, повсеместное кадровое обновление.

В каждой стране есть отрасли народного хозяйства, являющиеся объектами непосредственного государственного управления (единая энергетическая система; коммуникации и связь; воздушный, морской, железно-

дорожный транспорт, оборонные отрасли промышленности, продовольственные запасы и резервы).

Глубокая функциональная и структурная перестройка системы отраслевых и межотраслевых органов государственного управления — важнейшие направления в деятельности высших органов представительной власти. Под функциональной перестройкой подразумевается изменение характера и содержания всех видов деятельности отраслевого аппарата, изменение направлений функций, их объемов, организационно-правового обеспечения. Под структурной перестройкой подразумевается оптимизация статистики управления, научная разработка и построение рациональных генеральных схем. Управленческие структуры центра будут заключены в том, что он осуществляет обзор и перманентный анализ мирового и отечественного хозяйства, прогнозирует макротенденции экономического развития. На этой основе министерства и ведомства будут информировать места о потребностях отрасли, о приоритетах, о специфике возникающих трудностей. В высшем звене исполнительной власти всей страны могут быть, как представляется, три разновидности органов управления, во-первых, органы общей и функциональной компетенции; во-вторых, поддерживающие суверенитет союзного государства (оборона, внешнеэкономические и дипломатические связи, органы правопорядка и др.); в-третьих, различные отраслевые органы по управлению соевой собственностью, общесоюзными и союзно-республиканскими отраслями экономики. Кроме того, могут быть также временные межотраслевые органы, которые будут функционировать в силу неразвитости рыночных отношений.

На современном этапе хозяйственного строительства возрастает роль институтов управления, связанных с переходом к рынку, в частности, государственного Совета по экономической реформе. Орган этот наделен полномочиями по выработке всей рыночной инфраструктуры, разработке соответствующих "правил игры". Совет возглавляет премьер. Совет несет ответственность за разработку действенных мер по выводу страны из кризиса. В этой связи возрастает роль оперативных функций исполнительно-распорядительной власти, принятие ею своевременных и эффективных решений, исключающих некомпетентность, бесконечные компромиссы и затяжность по времени. Вот почему нужна квалифицированная и ответственная исполнительная власть, способная вывести страну из кризиса. Следует учитывать и то, что когда, по существу, потеряно управление экономикой, а поэтому структура управления народным хозяйством должна носить антихаотичный характер.

За последние пять лет произошло существенное изменение количества министерств и ведомств на уровне Союза, сокращено число членов правительства (в 1985 г. - 125; в 1987 г. - 90, в 1990 г. - 55 членов Кабинета министров).

Учитывая сложившуюся ситуацию в стране, потребности в дальнейшем развитии производительных сил, необходимо создать твердую структуру исполнительной власти, которая будет динамично развиваться и перестраиваться.

ШАРЛЬ ДЕ ГОЛЛЬ - ПЕРВЫЙ ПРЕЗИДЕНТ
ПЯТОЙ РЕСПУБЛИКИ
Г.А.Исакова

Пятая республика возникла в чрезвычайных обстоятельствах, вызванных войной в Алжире, поставившей метрополию на грань гражданской войны, в обстановке хронической неустойчивости правительства и падения влияния Франции на международной арене.

Учитывая личные качества де Голля и его заслуги перед государством, многие французы называли генерала единственной фигурой, способной решить указанные проблемы.

Шарль де Голль считал нацию высшей ценностью, непреодолимой реальностью, которая стоит выше классов, идеологий и политических режимов. Государство, по его мнению, является инструментом, выражающим интересы только нации и поставленным им на службу. Чтобы планировать и принимать решения, государство нуждается в органах власти, во главе которых стоит компетентный арбитр.

В Конституции 1958 года это мировоззрение генерала, пронизанное духом истории, обращенное в прошлое, его инстинктивная склонность к монархической идее странным образом совпадали с новейшей тенденцией государственно-монополистического капитала к сильной власти.

Прерогативы арбитра нации или президента по Конституции 1958 года значительно расширены. Он имеет право назначать премьер-министра и по его предложению отдельных министров, возвращать принятые парламентом законопроекты на новое обсуждение, передавать на референдум по предложению правительства или обеих палат любой законопроект, касающийся организации государственной власти или одобрения международных соглашений, способных затронуть деятельность государственных институтов, распускать (после консультации с премьер-министром и председателями палат) Национальное Собрание, назначая новые выборы.

Статья 16 Конституции дает возможность французскому президенту в случае чрезвычайных обстоятельств брать в руки всю полноту власти в стране. Парламент, однако, в таком случае собирается по собственному праву и не может быть распущен.

В отличие от американского президента, французский не приходит в прямом смысле этого слова, не является главой исполнительной власти. Но каждую среду в президентской резиденции - Елисей-

ском дворце—собирается Совет министров, где принимаются основные государственные решения. Американский президент лишен в свою очередь таких полномочий французского, как право распускать Национальное Собрание, проводить общенациональные референдумы по крупным вопросам.

Никто не обладает полномочиями смещать французского президента. Правительство несет ответственность перед парламентом за предложенные президентом и одобренные премьер-министром решения. Эта система позволяет гарантировать преемственность и стабильность президентской власти. Если какой-либо акт проваливается в парламенте, то именно правительство несет за это ответственность вплоть до отставки. Президент же остается. Но он в этом случае должен адаптироваться к изменившимся обстоятельствам.

Конституционная реформа 1962 года, устанавливая порядок избрания президента республики путем прямого голосования, еще более упрочила его положение.

После этой реформы режим пятой республики во многом зависел от понимания каждым последующим президентом своей роли в государственном механизме. При этом изменения в политике происходили без каких-либо конституционных нововведений, закрепляясь в виде конституционных обычаев. Ряд таких обычаев возник при де Голле. Например, правительство уходит в отставку при вступлении на пост вновь избранного президента; глава государства и члены правительства должны быть политическими единомышленниками. Де Голль, назначая премьер-министра, "подсказывал" 2 или 3 фамилии кандидатур министров, а в остальном предлагал премьер-министру поступать по своему усмотрению. Его преемник Ж. Помпиду пошел еще дальше в этом направлении: подбирал всех членов правительства и даже иногда более младших чиновников, наблюдал за всеми, видел все. Еще один конституционный обычай—право президента увольнять в отставку членов правительства, возникший при де Голле, также получил развитие при Помпиду. Как известно, большая часть решений, предлагаемая президентом, нуждается в одобрении как правительства, так и Парламента. Вот почему так важно, чтобы в высшем органе власти большинство поддерживало Президента. Такое большинство, определившееся в ходе выборов, состоявшее из коалиции партий или одной партии, сложилось в 1962 г. и просуществовало до 1966 года.

Так де Голлю удалось поднять авторитет президентской власти, превратить ее в гаранта стабильности государственного аппарата.

МЕТОДЫ И СТИЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В.Г.Бессарабов

Процесс государственного управления осуществляется посредством целенаправленного воздействия субъекта управления на объект управления. Государственное управление, исполнительно-распорядительная деятельность, объективная закономерность — одно из необходимых условий решения стоящих перед обществом задач. Кардинальное совершенствование общественных отношений и политической системы повышает роль управленческой деятельности, предполагает усиление ее научных основ. В процессе государственного управления реализуются задачи и функции государства, исполнительно-распорядительная деятельность осуществляется специально созданными для нее государственными органами, их должностными лицами, специалистами. Они функционируют по поручению государства, от его имени и наделены государственно-властными полномочиями. Формы, методы и стиль управленческой деятельности, исполнительной власти государства регламентируются правом и закрепляются в компетенции, правовым положением субъектов государственного управления.

Среди ученых нет единого понятия методов и стиля управления. Так, В.С.Основин связывал методы управления с приемами. Другие авторы не видят разницы в употреблении слов "способ" и "прием". По их мнению, методы управления — это или "способы", или "приемы" (А.С.Петраков). О.А.Дейнеко же, наоборот, считает, что методы управления — это и "способы", и "приемы".

Методы управления есть способы воздействия на управляемую систему с целью решения определяемых задач. Они используются в любом виде управления. В методах исполнительно-распорядительной деятельности отражается сущность и воля государства, принадлежавшие органам управления полномочия юридически-властного характера. Методы управления юридически оформлены, закреплены государственно-правовыми и административно-правовыми нормами.

Оптимальный выбор методов в конкретных условиях обеспечивает повышение эффективности деятельности исполнительной власти, способствует усилению деловитости и оперативности, успешному решению стоящих задач, укреплению организованности и дисциплины. В

свою очередь, это требует постоянного совершенствования системы методов, внедрения прогрессивных приемов, всемерного развития инициативы, предприимчивости, исключения администрирования и мелочной опеки над подчиненными.

Различаются методы: разработка управленческих программ и мероприятий, контроль и проверка, анализ и оценка полученных результатов. Сущность воздействия как precede классификации позволяет выделить экономические и административные методы. По степени воздействия методы управления подразделяются на регулирование, руководство и непосредственное управление.

Методы государственной управленческой деятельности неразрывно связаны со стилем государственного управления. Изменение методов влечет за собой изменения стиля. Поэтому они обычно рассматриваются как нечто неразрывное.

Причем многие специалисты вообще не различают понятия стиля и метода, рассматривая их как равнозначные, так как идентично функциональное значение рассматриваемых понятий (А.М.Омаров). Ряд ученых считают, и мы согласны с этой точкой зрения, что стиль — это определенная система постоянно применяемых методов управления (Ю.А.Анкудинов).

Для каждого типа государственного управления характерна своя инвариантная модель стиля, отражающая наиболее общие черты осуществления управленческой деятельности на всех уровнях социальной иерархии и во всех сферах общественной жизни. Стиль государственного управления в решающей степени детерминирован социально-экономическими отношениями, формами собственности, конкретными историческими условиями развития страны, характером управляемых объектов, наличием и состоянием подготовки кадров, историческими традициями, тенденциями совершенствования исполнительно-распорядительной деятельности, реализацией принципа разделения власти.

ПАРТИИ В ПРАВОВОМ ОБЩЕСТВЕ

Н.Р. Сапунов

Политические партии в обществе появляются в результате воздействия на общественную жизнь социально-экономических и политических факторов. На процесс организации и функционирования политических объединений непосредственное влияние оказывают также интересы определенных социальных групп, в том числе и классов. Известно, что самовыраженные и самоутвержденные личности наиболее эффективно проявляются лишь в определенных организационных формах. И наоборот, отсутствие организации не дает личности или отдельным группам населения свободно выявлять и реализовать общественно-значимые интересы. Таким образом, динамика политической жизни, углубление демократических преобразований в обществе предопределили потребность в создании различных политических партий.

Активное участие политических партий в укреплении основ гражданского общества, в реализации прав и свобод гражданина предопределяет потребность правового регламентирования их организации и деятельности. Создание правовой базы деятельности политических партий имеет свои периоды. Эволюция ее развития обусловлена потребностями качественного изменения отношений в обществе. Прежде всего это связано с повышением активности государства, возрастанием его роли. Формируя условия деятельности различных государственно-правовых институтов, право затрагивает и ряд аспектов деятельности партий, которые обязаны придерживаться требований, зафиксированных в соответствующих правовых актах. Постепенно объем положений, касающихся партий, в законодательстве увеличивается. Это прослеживается, например, в законах о финансировании избирательных кампаний, об участии политических партий в выдвижении кандидатов в депутаты высших органов власти.

Накопленный опыт законодательного регулирования партийной деятельности открыл возможности утверждения новых по своему характеру отношений между партиями и государством, переход к более высокому уровню правового регулирования-закреплению свободы образования партий в Конституции Российской Федерации, конституциях республик. Анализ конституционного законодательства позволяет рассмотреть его как первую попытку правового закрепления роли партий в политической системе, их взаимосвязь со всеми звеньями государственного механизма.

Конституционные положения о месте и роли партий в обществе детализируются в специальном Законе СССР "Об общественных объединениях". В нем закреплён круг организаций, которые следует рассматривать как общественные, в том числе и политические. Более широко, чем в Конституциях, формируются задачи и функции объединений (партий), содержится перечень главных направлений их деятельности. В статьях Закона деятельность партий направляется на формирование политической воли в процессе воздействия на общественное мнение (в форме законодательной инициативы), ее выражение в ходе голосования (участие в формировании органов государства), институционализированное волеизъявление в различных звеньях местных Советов (участие в выработке, принятии и реализации решений). Закон отказывает партиям в праве вторгаться в работу органов государства.

В Законе СССР "Об общественных объединениях" закреплено право государства на контроль деятельности партий по соблюдению Конституции СССР и других законов, отмечается возможность запрещения партий, чьи цели и деятельность не соответствуют Конституции.

Предусматривается необходимость обязательной регистрации партий, которая осуществляется Министерством юстиции СССР. При регистрации представляются: сведения о политических целях данной партии, основные документы (Устав партии). Законом предусматривается определенная численная квота членства. Партия обязана регулярно сообщать сведения об источниках своего финансирования. Закон запрещает получать субсидии от государства, хозяйственных объединений и отдельных граждан, кроме финансовой поддержки со стороны государства при подготовке и проведении выборов депутатов в Советы всех уровней. Введение такой поддержки свидетельствует о том, что партии принимают участие в работе государства по подготовке выборов.

Закреплено правом, что деятельность политических партий должна осуществляться в нерабочее время. Установлено, что ни законодательная, ни исполнительная власть не правомочны решать вопрос о противоконституционности той или иной партии. Право подобного решения является компетенцией органов судебной власти в лице Верховного Суда.

Таким образом, можно сделать вывод, что Закон СССР "Об общественных объединениях" развивает и закрепляет идеи Конституции

о политическом плюрализме в обществе, создает правовую основу многопартийности в государстве, юридически легализирует участие всех партий в общественно-политической жизни.

Создание правовой базы, воздействие норм права на жизнедеятельность партий ещё далеки до совершенства. Так, ряд статей Закона СССР "Об общественных объединениях" вызывает неоднозначную оценку: не учтена специфика политических партий, не проводится различие между партией и общественной организацией. Законодатель стремится ограничить партийную систему исключительно партиями, провозглашающими неклассовый подход к общественным явлениям, что в итоге относит ту или иную партию к категории официально не признанных партий. Представляется, что каких-либо специально политических условий в отношении вновь создаваемых партий Закон не должен предусматривать. Следовало бы запрещать создание лишь таких организаций, которые выступают за насильственное свержение существующего государственного строя.

Из вышеизложенного закономерно вытекает необходимость наряду с Законом СССР "Об общественных объединениях" принятия ряда других законодательных актов, как на уровне Федерации так и республик. Следовало бы прежде всего принять Закон о партиях, в котором закрепить как их место и роль в политической системе, так и специфику правового статуса, признаки партий, отличающие их от других общественных объединений.

ВОПРОСЫ НАЦИОНАЛЬНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА В ПРОЕКТАХ КОНСТИТУЦИИ РОССИИ

В.А.Симонов

С учетом специфики республики вопросы национально-государственного устройства в проектах Российской Конституции представляют особый интерес. Однако их изложение вызывает серьезные возражения. Прежде всего это касается основополагающего принципа права наций на самоопределение. Проект Конституции РФСР, не раскрывая сущности, упоминает о нем только в Преамбуле. Проект Конституции Российской Федерации /РФ/ в ст. 2. 3.9 ограничивает национальное самоопределение свободой указывать собственную национальность. В науке под правом наций на самоопределение понимают право социально-этнических общностей свободно и на равноправной основе решать все вопросы собственного развития в политической, экономической, социально-культурной и экологической областях.

Оба проекта, провозглашая Россию Федерацией, фактически не гарантируют ее федерального устройства. Ст. 85 проекта РФСР нарушает принцип равноправия субъектов Федерации, относя к ним республики и автономные образования. В этом ряду не упомянуты 55 краев и областей, хотя территория Федерации должна состоять из территорий ее субъектов. В таком случае с принятием проекта РФСР в качестве Основного Закона края и области юридически окажутся за пределами Российской Федерации, которую составят лишь бывшие АССР, автономные области и автономные округа.

Проект Конституции РФ под названием "Федеральные территории" включает края и области в число субъектов Федерации. Однако подобное включение осуществляется на унитарной основе, так как территория каждого из них по-прежнему подчинена общероссийской власти /ст.4.2.9/. Будучи независимы от названия обычных административно-территориальными единицами, края и области не могут выступать сторонами федеративного договора. Впрочем, сам договор по замыслу авторов проекта РФ/ст.4.1-4.6/ рассматривается как соглашение между республиками и центральной властью. Это тоже неверно, так как субъекты Федерации заключают договор только между собой.

Таким образом, нельзя говорить о федерации и оставлять неизменным территориальное деление РСФСР. К тому же, начиная с лета 1918 г., она исторически складывалась как унитарная республика с автономными образованиями. Сохранение в названии "федеративная" не более, чем дань традиции, память о тех временах, когда под эгидой Российской Федерации стремились объединить все земли бывшей царской России. После падения Советской власти в суверенных республиках на окраинах страны территория Российской Федерации фактически свелась к ее нынешним границам, т.е. к Великороссии, которая сама вначале мыслилась в качестве одного из субъектов РСФСР. Правильнее было бы назвать Россию Российской Республикой.

Однако, предельно федеративный характер России, нельзя согласиться с рядом положений о структуре Верховного Совета республики. В проекте Конституции РФ отсутствует радиое избирательное право на выборах Совета Народных Представителей, упоминание о численности каждой из палат, ущемляется самостоятельность республик в решении вопросов их собственной компетенции /гражданство и республиканские кодексы законов/.

Не отвечает признакам федерации предложенное в проекте Конституции РСФСР название второй палаты Верховного Совета – Совета Национальностей. Эта палата объединяет депутатов от государственных образований, входящих в федерацию на правах субъектов. По данной причине неоправданно и включение в состав Совета Национальностей представителей от национальных районов, относительно которых в ст. 85 прямо сказано, что они не являются субъектами федерации, поскольку национальные районы – неотъемлемая территориальная часть своих субъектов федерации, то фактический перенос в депутатском представительстве по Совету Национальностей будут иметь те республики и автономии, где больше национальных районов.

В интересах гарантированности территориального верховенства России хотелось бы видеть в обоих проектах специальные статьи, закрепляющие конкретный перечень административных и политических единиц, составляющих территорию республики. Это объясняется тем, что территория является неотъемлемым суверенным признаком государства.

СВОБОДА ПЕРЕДВИЖЕНИЙ И ВЫБОРА МЕСТОЖИТЕЛЬСТВА:
МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОГОВОРЫ И СОВЕТСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
Л.П. Шмайлова

I. Свобода передвижения и выбора местожительства — одна из важнейших гражданских свобод, признаваемая международным сообществом и закрепленная в международных соглашениях о правах человека.

Эта свобода предполагает возможность человека, который находится законно на территории любой страны, свободно передвигаться и выбирать себе местожительство в её пределах, а также право покидать любую страну, включая собственную, и возвращаться в свою страну.

Вместе с тем международное сообщество признает возможность ограничения этой свободы во внутригосударственном законодательстве при условии необходимости таких ограничений для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других лиц (ст.12 Международного пакта о гражданских и политических правах).

Представители государств — участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе во всех документах хельсинского процесса подтверждают приверженность принципу уважения прав человека и основных свобод, включая свободу передвижения и выбора местожительства с ограничениями, совместимыми с их обязательствами по международному праву.

2. Правовая регламентация этой свободы, существующая в советской правовой системе; значительно отличалась от пределов, предусмотренных в международных договорах:

а) ограничения свободы передвижения и выбора местожительства предусматривались не законами, а постановлениями правительства;

б) условия ограничения выезда и возвращения в страну были значительно шире ограничений, допускаемых международными договорами;

в) в практике применялась принудительная эмиграция, вообще не предусмотренная законодательством.

3. Новые условия, предусмотренные проектом Закона о порядке выезда из Союза Советских Социалистических Республик и въезда в Союз Советских Социалистических Республик граждан СССР, разработаны в связи с необходимостью привести советское законодательство в соответствие с обязательствами нашей страны, вытекающими из документов ООН, хельсинского процесса и Итогового документа

Венской встречи.

4. Проект предусматривает возможность получения каждым гражданином СССР заграничного паспорта для временных поездок за рубеж или для выезда на постоянное жительство. Срок пребывания за границей и количество поездок определяются самими выезжающими. Выезд по частным делам, связанным с профессиональной деятельностью, предполагается разрешить на срок до трех лет с возможным продлением.

5. Ограничения на выезд имеют временный характер и связаны с охраной государственной тайны или невыполненными обязательствами перед государством, общественными организациями или другими лицами.

Ограничения по выезду, связанные с охраной государственной тайны, не должны превышать пяти лет, срок этот может быть продлен только Комиссией Президиума Верховного Совета СССР по вопросам гражданства. Споры по алиментным обязательствам, связанные с выездом на постоянное жительство, могут рассматриваться в судебном порядке.

6. Проект расширяет возможности не только для выезда, но и для въезда советских граждан, постоянно проживающих за рубежом, предусматривает выплаты в ряде случаев пенсий гражданам СССР, выезжающим на постоянное местожительство, а также покрытие расходов на лечение для лиц, выезжающих временно по частным делам.

7. Новый проект Закона существенно приближает наше национальное законодательство к уровню регламентации свободы выбора местожительства, предусмотренному международными договорами. Вместе с тем ряд норм внутригосударственного права во многом отличается от мировой практики и общепринятых норм международного права:

а) свобода передвижения и выбора местожительства внутри страны значительно ограничена требованиями обязанности прописки и ограничениями её в отдельных регионах страны. Данные ограничения намного шире временно допустимых ограничений, предусмотренных Пактом о гражданских и политических правах и документами хельсинского процесса;

б) существенно затрудняет реализацию права на свободный выезд из СССР положение нового проекта о том, что обмен личных средств на иностранную валюту гражданам, выезжающим на постоянное жительство, не производится.

8. Тем не менее новый проект Закона о порядке выезда и въезда в СССР — значительный шаг по приведению законодательства СССР в соответствие с общепризнанными нормами международного права.

СУЩНОСТЬ ОРГАНИЗАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУДОВ

В.М.Зуев

Повышение роли и авторитета органов правосудия судебная реформа, начатая Соввом ССР в конце 80-х годов, напрямую увязывает с созданием условий их независимости от внешних воздействий. Этим объясняется и значительное сокращение функций организационного влияния на суды со стороны органов Министерства юстиции в ст.22 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о судостроительстве (Ведомости съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1989. №23. Ст.441). Новый закон о судостроительстве, определяя место и функции органов управления юстицией по отношению к судам, обязывает их разрабатывать и осуществлять меры по укреплению независимости судей.

В отличие от прежней редакции ст.18 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о судостроительстве в СССР (Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. №27. Ст.545), где деятельность органов Министерства юстиции определялась как организационное руководство судами, ныне отраслевые органы осуществляют организационное обеспечение деятельности судов. Сравнительный анализ ст.18 прежних и ст.22 новых Основ показывает, что из полномочий органов управления юстицией исключены руководство работой с кадрами судов, комплексные проверки, изучение и обобщение судебной практики и другие функции, влияющие на автономию правосудия. И, наоборот, особый акцент сделан на повышение материально-технического обслуживания судов и создание надлежащих условий для их деятельности. Непосредственная организация работы судов со стороны органов Министерства юстиции касается только ведения судебной статистики и исполнения судебных решений.

Вопрос о сущности организационного обеспечения деятельности судов, предложенный новым законодательством о судостроительстве, непосредственно связан с уяснением терминологии, характеризующей в прошлом организационные формы государственного руководства судами: организационное руководство судами и судебное управление. Законодатель трактовал организационное руководство судами как сферу деятельности органов управления юстицией, наделяя их широкими полномочиями по организационному содействию правосудию. В то же время ряд функций органы Министерства юстиции осуществляли совместно с вышестоящими судами, координируя общие усилия (изучение и

обобщение судебной практики, повышение профессиональной подготовки судей и т.п.), а по некоторым из них готовили только предложения для Советов народных депутатов (по выборам, дислокации, структуре, штатам судов). Иначе говоря, организационное руководство судами не замыкалось кругом вопросов, решаемых органами управления юстицией, а во всей совокупности организационного содействия судам представляло одну из форм государственного руководства судами наряду с законодательством и процессуальным воздействием (судебным надзором). В таком понимании сущность организационного руководства проявлялась в организационном обеспечении не только деятельности судов, но и всей судебной системы в целом, а поэтому не могла быть увязана только с работой органов Министерства юстиции.

Термин "судебное управление" употреблялся в законодательстве и специальной литературе чаще всего как синоним организационному руководству судами, которым подчеркивалась управленческая, практическая организующая направленность воздействия определенных органов государства, призванных оказать содействие в формировании и обеспечить надлежащее функционирование судов, не касаясь их конституционной независимости и подчинения только закону.

Таким образом, организационное обеспечение это прежде всего сущность одного из видов государственного руководства судами. Оно необходимо для формирования и функционирования судебной системы, организации судебной практики и для повседневной деятельности судов. Последний аспект — организационное обеспечение деятельности судов — законодатель определил как сферу приложения усилий органов Министерства юстиции, ограничив пределы такого содействия. Конкретное приложение усилий в общем объеме организационного содействия государства правосудию для органов управления юстицией заключается в разработке предложений по дислокации, структуре, штатам и проведению выборов; в подборе и подготовке кандидатов в судьи, повышении квалификации судебных кадров; материально-техническом, организационно-методическом и ином вспомогательном обслуживании; организации работы по ведению судебной статистики и исполнению судебных решений.

Такое содержание компетенции органов Министерства юстиции не позволяет говорить о непосредственной организации работы судов, т.к. она распространяется на второстепенные аспекты деятельности судов (судебную статистику и исполнительное производство), поэтому речь идет не о руководстве, а проявлении его сущности к конкрет-

ному объекту. Представляется, что в полном объеме организационное обеспечение складывается из трех сфер: а) организационное обеспечение судебной системы (дислокация, структура, штаты, формирование судов); б) внутрисистемное обеспечение и самоуправление судебной системы (анализ судебной практики, содействие в применении законодательства, оценка работы судей); в) организационное обеспечение деятельности судов, находящееся в ведении органов Министерства юстиции. Именно в сложении этих сфер организационного обеспечения видится аспект государственного руководства или формы его проявления.

Организационное обеспечение судебной системы, судебной практики и деятельности судов едино по существу, хотя и осуществляется различными органами государства. Это единство проявляется в том, что отдельные функции государственного руководства пронизывают все его сферы. Так, работа с кадрами судов начинается с деятельности органов Министерства юстиции по подбору и подготовке кандидатов в судьи, которые затем проходят оценку и аттестацию в квалификационных коллегиях судей и после этого избираются Советами народных депутатов. Кроме того, решение органами управления юстицией вопросов повышения профессионального уровня и квалификации судебных кадров немисливо без участия вышестоящих судов и судебного самоуправления, а материально-технического оснащения без помощи органов власти и управления, особенно на местах.

Практическое значение новых положений по организационному обеспечению деятельности судов, регламентированных в ст. 22 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о судостроительстве, проявляется прежде всего в отделении органов управления юстицией от сферы правосудия, сокращении у них возможностей прямого влияния на судебную практику и концентрации их усилий на материально-технической помощи, совершенствовании статистической работы и исполнительного производства. До настоящего времени остается острой проблема обеспечения судов современными помещениями, оргтехникой, транспортом, поэтому на всех уровнях государственных структур необходимо думать над программами последовательного перевооружения судов. Эффективность работы суда во многом зависит от качества исполнения судебных решений, реальной работы об условиях труда и жилищно-бытовых нуждах судебных исполнителей.

Сокращение управленческих функций органов Министерства юстиции

по отношению к судам обусловило увеличение объема организационной работы внутри судебной системы и расширение полномочий Советов народных депутатов. На практике возникает проблема разграничения контрольных функций за организацией работы судов, в том числе установление пределов, круга вопросов, по которым возможны проверки судов органами Министерства юстиции. Естественно, что недопустимы анализ судебных дел по существу, комплексные проверки. В то же время проверки по жалобам на плохой прием, волокиту (нарушение организационных сроков), качество исполнения судебных решений и другие вопросы, требующие устранения причин организационного характера, должны находиться в ведении органов управления юстицией.

Практический интерес в рамках организационного обеспечения вызывает работа органов Министерства юстиции по разработке и осуществлению мер, направленных на укрепление независимости судей. Законы Союза ССР о статусе судей, об ответственности за неуважение к суду определяют основные гарантии независимости судей и механизм защиты от неправомерных действий и иных проявлений неуважения к суду. Судейская независимость обеспечивается по различным направлениям, среди которых организационное содействие призвано создать необходимые организационно-технические и социальные условия, соответствующие высокому статусу судей.

Забота об укреплении правосудия, его престиже и независимости начинается с технической оснащенности судов, решения жилищных, бытовых и социальных вопросов судей, обеспечения нормальных условий труда и оптимальной нагрузки, ибо без этого все политические, правовые и процедурные гарантии не будут иметь успеха. Проблемы обеспечения судей жильем, телефоном, земельным участком под дачи и сады, приобретение ими автомашин и других дефицитных товаров нередко связаны с возможностью поставить судью в зависимость. Поэтому задача органов управления юстицией на местах самым непосредственным образом и всеми мерами оберегать суды от такого рода воздействий. Участие центральных органов в подготовке проектов законодательных актов по судебной реформе, в том числе и на республиканском уровне, требует от них поиска оптимальных и эффективных форм и способов защиты независимости судей, выработки предложений централизованного материально-финансового и социального обеспечения судебных работников.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РСФСР ОБ ОБРАЗОВАНИИ
АВТОНОМНЫХ РЕСПУБЛИК В ПЕРВЫЕ ГОДЫ
СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ

А.И. Ким, Э.С. Псубов

1. Государственное строительство Союза ССР было основано на использовании всех известных науке организационных форм. Сам Союз в целом представлял собой объединение союзных республик в федерацию, основанную на договорных отношениях между суверенными советскими республиками. Среди союзных республик в прошлом был еще федеративный союз Закавказских республик, во многом напоминавший конфедерацию, а Российская Федерация была изначально основана на автономии.

Все формы советской национальной государственности с момента возникновения явились политической организацией коренной национальности. Это соответствует тому, что говорил В.И. Ленин: "Мы дали всем нерусским национальностям их собственные республики" (Ленин В.И. Полн. собр. соч., т.44, с.146).

2. Исторически первой организационной формой государственно-го строительства РСФСР является федерация, основанная на автономии. Особенность Российской Федерации выражалась в своеобразном характере ее образования. Дело в том, что "... по существу РСФСР представляет сочетание элементов как унитаризма, так и федерализма" (Ким А.И. К вопросу о государственно-правовой природе РСФСР. Правоведение, 1960, № 1. С. 33).

3. Впервые право наций на автономное образование было закреплено законодательно в ст. II Конституции РСФСР 1918 г. В ней говорилось, что "Советы областей, отличающихся особым бытом и национальным составом, могут объединяться в областные союзы, во главе которых как во главе всяких могущих быть образованными областных объединений вообще стоят областные съезды Советов и их исполнительные комитеты. Эти автономные областные союзы входят на началах федерации в Российскую Советскую Федеративную Социалистическую Республику".

В первые годы Советской власти еще не было опыта в практике образования автономии и поэтому в Конституции РСФСР 1918

года отсутствуют такие организационные формы, как автономная республика, автономная область. Они появились лишь в ходе практического решения национального вопроса.

4. В соответствии с предоставленным правом нации и народности стали создавать свои автономные республики. Только одна автономная республика - Башкирия - образовалась по соглашению с РСФСР. Согласно этому акту Башкирская АССР "... составляет федеративную часть, входящую в состав РСФСР" (См.: Соглашение Центральной Советской власти с Башкирским правительством о Советской автономной Башкирии. Конституция и конституционные акты РСФСР (1918-1925 гг.), М., 1940. С. 55). Остальные автономные республики учреждались непосредственно актами центральных органов РСФСР. Так, например, Татарская АССР была образована декретом ВЦИК и СНК РСФСР 27 мая 1920 года (СУ РСФСР, 1920. № 51, ст.222), автономная Киргизская ССР 26 августа 1920 года (СУ РСФСР, 1920. № 76, ст.359). В этих актах об образовании автономных республик, об организации власти закреплялось, что они составляют федеративную часть РСФСР. В Декларации прав трудящихся Киргизской АССР, принятой I съездом Киргизской АССР, она объявляется автономным членом РСФСР (см.: Съезды Советов в документах, т. I, С. 631). В декрете об образовании автономной Киргизской ССР также закрепляется, что она является частью РСФСР (СУ РСФСР, 1920, № 76, ст.359).

5. Декреты и постановления об образовании автономных республик в составе РСФСР только в общих чертах намечали принципы организации власти. Основным требованием было соответствие структуры власти Конституции РСФСР 1918 года. Наибольшее внимание уделялось взаимоотношениям между СНК РСФСР и его наркоматов с соответствующими органами автономных республик. Так, в декрете ВЦИК и СНК РСФСР от 19 мая 1920 года "О государственном устройстве Автономной Советской Башкирской Республики" записано, что аппарат государственной власти Башкирии образуется согласно Конституции РСФСР. Состоит он из системы местных Советов, ЦИК и СНК Башкирской АССР.

6. Декреты об образовании автономных республик опирались на конституционную значимость норм, содержащихся в них (см., например: Декрет об образовании Горской АССР от 20 января 1920 года (ст. 5), СУ РСФСР, 1921. № 6, ст.41). Тем самым автоном-

ным республикам фактически предоставлялось право разработки и принятия собственных конституций. Конституции были приняты Туркестанской АССР, АССР немцев Поволжья, Дагестанской АССР и Крымской АССР. Согласно ст.2 Конституции Туркестанской АССР за ее основу были взяты "Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа" и общее положение Конституции РСФСР 1918 года. Конституция Туркестанской АССР полностью заимствует ст.ст.1-23 Конституции РСФСР, после чего закрепляются основы построения высших органов республики и их взаимоотношения с центральными органами РСФСР и местными органами. Конституция Крымской АССР 1921 года, утверждая равенство и право на свободное развитие всех национальностей Крыма, объявила русский и татарский языки государственными. Ст.3 гласила, что "Крымская АССР принимает и вводит на всей территории Крыма все действующие законодательные акты РСФСР, как опубликованные данные, так и издаваемые впоследствии, оставляя за собой право видоизменять их согласно местным условиям и особенностям Крыма".

7. Наличие наряду с Конституцией РСФСР и Конституцией автономных республик является одним из государственно-правовых признаков РСФСР как федерации. Конституция РСФСР - основной закон государства в целом, поэтому Конституции автономных республик должны соответствовать ей. РСФСР как суверенное государство обладает правом издавать законы, распространяющиеся на всю территорию. Субъекты федерации не обладают правом приостановления или объявления актов РСФСР ничтожными. В противном случае действуют законы РСФСР.

В Конституции РСФСР 1918 г. нет нормы о верховенстве ее законов. Хотя ст.32 закрепляет, что ВЦИК объединяет и согласует работы по законодательству и управлению и наблюдает за проведением в жизнь Конституции, постановлений Всероссийского Съезда Советов и центральных органов.

Конституция РСФСР 1918 года не предусматривала необходимость утверждения конституций автономных республик высшими органами власти РСФСР. В силу этого они действовали без утверждения. Только Конституция РСФСР 1926 года закрепила верховенство законов РСФСР и "окончательное утверждение конституций автономных советских социалистических республик" (ст.16).

К ВОПРОСУ О ДЕМОНОПОЛИЗАЦИИ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ СССР

Л.К. Тайлакова

В октябре 1990 года Верховный Совет СССР одобрил программу перевода экономики в русло рыночных отношений. Основой осуществления программы перехода к рыночной экономике является решение проблем оздоровления финансов, стабилизации денежного обращения и реформация банковской системы.

Реформа банковской системы СССР, начатая в январе 1983 года, вступила в завершающий этап. В декабре 1990 г. принято банковское законодательство (Закон СССР "О Государственном банке СССР" и Закон СССР "О банках и банковской деятельности" / Вестник Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, 1990, № 52, ст. II 54), закрепившее двухуровневую банковскую систему, предусмотренную программой перехода к рынку.

Основная задача, которую решает новое законодательство о банках, — демополизация банковской системы.

Ноя банковская система СССР включает два уровня банков. В верхнем уровне (высшем звене) находятся Государственный банк СССР (Госбанк СССР) и центральные (государственные, национальные) банки союзных и автономных республик и их учреждения, которые образуют единую систему центральных банков, выполняющую функции резервной системы (регулирование кредита и денежной массы, организация расчетов между банками, обслуживание государственного долга СССР и республик, контроль за деятельностью коммерческих банков и другие).

Высшим органом управления системой центральных банков (как резервной системы) является Центральный совет Госбанка СССР, который решает все принципиальные вопросы деятельности единой системы центральных банков.

Деятельность Госбанка СССР и центральных банков республик, связанная с осуществлением функций резервной системы, регулируется Законом СССР "О государственном банке СССР".

Деятельность центральных банков республик за рамками резервной системы регулируется банковским законодательством республик.

Закон СССР "О банках и банковской деятельности" применяется к Госбанку СССР и центральным банкам республик в случаях, прямо предусмотренных этим Законом.

Второй уровень банковской системы СССР образуют коммерческие

банки, включая преобразование на коммерческой основе государственных специализированных банков. На них возлагается непосредственное кредитное и расчетное обслуживание юридических лиц и граждан.

Деятельность коммерческих банков регулируется Законом СССР "О банках и банковской деятельности" и издаваемыми в соответствии с ним другими законами СССР и республик.

Деятельность коммерческих банков с участием иностранного капитала, иностранных банков, филиалов банков других стран регулируется, кроме того, законодательными актами Союза ССР и республик об иностранных инвестициях в СССР.

Коммерческие банки различаются:

по принадлежности уставного капитала и способу его формирования (акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью, с участием иностранного капитала, иностранные банки и др.);

по видам совершаемых операций (универсальные и специализированные);

по территории деятельности (общесоюзные, республиканские, региональные);

по отраслевой ориентации (например, Агропромбанк). Одна из задач отраслевых коммерческих банков — стимулировать развитие предприятий соответствующих отраслей народного хозяйства.

Учредителями, акционерами (участниками) коммерческих банков могут быть юридические лица и отдельные граждане, за исключением Советов народных депутатов всех уровней и их исполнительных органов, политических организаций и специализированных общественных фондов (Советский фонд мира, Советский фонд культуры и др.).

Банковское законодательство в целях монополизации банков создает условия для развития межбанковской конкуренции: все виды банков уравниваются в правах, для чего установлены единые принципы их организации и функционирования, унифицированы обязательные к исполнению требования, предъявляемые к различным типам коммерческих банков.

Тем самым банковская система СССР перестала быть замкнутой государственной системой. Процесс монополизации банковского дела в стране, начатый в 1968 г., получил законодательное закрепление.

С принятием банковского законодательства монополизацию банковского дела в стране можно рассматривать как один из принципов построения банковской системы СССР.

ГРАЖДАНИН И КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА В ФРГ

В.В.Невинский

Идея социального государства родилась в конце XIX-начале XX вв. в условиях перерастания капитализма в монополистическую стадию, сопровождавшегося, в частности, острой борьбой трудящихся за улучшение своего положения. В стремлении не допустить крайней опролетаризации и обнищания большинства населения, сохранить состояние консенсуса между его различными слоями буржуазное государство активизировало социальную функцию. Лейтмотивом этой функции в XX в. стали социальные справедливость и солидарность. Они же легли в основу одного из конституционных принципов послевоенной Западной Германии, а затем и воссоединенной 3 октября 1990 г. Германии – принципа социального государства (ст.20 абз.1 и ст.28 абз.1 Основного закона ФРГ). Настоящий принцип оригинально взаимосвязан с механизмом рыночной экономики ("социальная рыночная экономика") и практикой правовой государственности (ФРГ является "социальным правовым государством").

При некоторой неоднозначности отношения к принципу социального государства в немецком государственном праве и политике он признан официально "непосредственно действующим правом, связывающим все государственно-властные органы". Важным в раскрытии содержания этого принципа является понимание свободы, ответственности и равенства шансов личности в социально-экономической сфере, социальной нагрузки государства, социального участия граждан, а также особенностей отношения к рыночной экономике и правовой государственности. Согласно господствующему мнению, в центре внимания социально-экономической политики государства находится человек, личность свободная, но одновременно и сознающая свою ответственность. Экономическая свобода включает в себя свободу выбора в потреблении, профессии и места работы, распоряжения частной собственностью, включая и средства производства, вступления в договорные отношения (В.Ойкен). Личность свободна и в социальном обеспечении. "Там, где человек и его семья, сознавая ответственность перед собой, в состоянии сами заботиться о себе, – там принудительная защита со стороны государства должна прекращаться" (Л.Эрхард). Но сво-

бода не может быть безграничной. Экономическая и социальная свободы ограничены возможностями самой личности, законами, налогами, интересами общества и отдельных граждан, т.е. требуют высокого чувства ответственности.

Свобода и ответственность личности дополняются политикой выравнивания шансов в социальной сфере. "Выравнивание шансов" может быть осуществлено посредством перераспределения материальных повинностей (например, налогов), свободного выбора профессии, создания новых рабочих мест, доступной системы образования и переквалификации и т.п. Однако оно не должно вести к примитивно понимаемому равенству. Принцип социального государства не гарантирует, в частности, материальное равенство, так как в сфере производства не может быть равных позиций. Основной задачей в сфере производства является пресечение "плохих условий труда и недостаточной зарплате при использовании рабочей силы" (К.Штерн).

В целях достижения социальной справедливости в обществе государство призвано оказывать помощь гражданам, нуждающимся в ней в силу материального обнищания, физических или духовных недостатков, причинения им вреда обществом и др. обстоятельств. При этом помощь должна обеспечивать минимальные условия для достойного существования. Государство берет на себя значительные расходы по пенсионному обеспечению, больничному страхованию и страхованию на случай безработицы. В 1988 г. из государственных и иных общественных средств было затрачено на эти и иные социальные нужды 600 млрд. марок. Вместе с тем считается, что социальная помощь гражданам не должна быть чрезмерной, подрывающей стимулы к активной трудовой деятельности и ослабляющей государство. Наряду с государственной социальной помощью широко распространено социальное соучастие граждан, выражающееся в обязывании их к несению дополнительных повинностей. В частности, предусматривается совместная социальная нагрузка государства и граждан при страховании жизни, от несчастных случаев, случаев болезни и др. Конституционному праву известна также возможность принудительного отчуждения собственности в интересах общего блага.

Идея социального государства тесно связывается с идеей правового государства. Правовая государственность призвана укротить власть и господство государства, а дополняющее её определение "социальное" направлено на достижение социальной справедливости и безопасности в этом государстве. (К.Штерн).

ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
ОХРАНОЙ ПРИРОДЫ
С.Г.Калганова

В литературе нет единства мнения по вопросу о перечне общих функций управления. Одни авторы к функциям управления относят организацию и совершенствование управляемых объектов, осуществление кадровой политики, планирование (в том числе выбор цели и средств), регулирование форм, правил, норм и методов, координацию, контроль. Другие к функциям управления относят: принятие управленческих решений, организацию их, выполнение корректирования, учет, контроль. Третьи к функциям управления относят: планирование (в том числе целеполагание как элемент планирования), распорядительство, распределение материальных ценностей, воспитательно-властные воздействия, разрешение споров, применение насильственных мер и др.

Видно, что перечни функций государственного управления отличаются друг от друга. Несогласованность этого вопроса заставила специалистов по земельному праву разработать перечень функций государственного управления земельным фондом. Они выделяют следующие функции: учет земель и введение земельного кадастра, планирование использования земель, государственный контроль, разрешение земельных споров. Некоторые авторы выделяют еще: землеустройство, планирование населенных пунктов, определение целевого назначения земель и перевод их из одной категории в другую и др.

Специалисты по правовой охране природы в этом вопросе придерживаются мнения, близкого к мнению специалистов по земельному праву, так как многие функции земельного права являются общими для горного, водного, лесного права. Так, А.М.Эмтов к функциям государственного управления охраной природы относит планирование природопользования и природоохранных мер, координацию природоохранной деятельности, прогнозирование последствий природопользовательной деятельности, составление и ведение кадастров различных природных объектов и т.д.

Такая несогласованность между специалистами объясняется тем, что в науке не выявлены признаки видов деятельности, по которым те или иные управленческие действия следует относить к самостоятельным функциям управления. Разные авторы дают разные ответы на этот вопрос. По моему мнению, самостоятельными функциями управления следует признавать действия, обладающие следующими признаками: они всегда связаны с управлением (конкретный вид управ-

ленческих действий), они носят объективно необходимый характер, имеют целевое направление, однородны по содержанию, методы выполнения однотипны, они стабильны и относительно самостоятельны, все функции управления взаимосвязаны и взаимообусловлены, функции управления отражают управленческую деятельность. Это позволяет отграничить функции управления от функций государства, функций государственной власти и т.д. Близко к этому мнение Ю.М.Козлова, Г.В.Атаманчука.

Если с этих позиций подходить к определению функций государственного управления, то следует признать, что функциями государственного управления охраны природы можно считать информационное обеспечение рационального использования и охраны природы, планирование мероприятий по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов и охраны окружающей среды, природоохранительный контроль и надзор, применение органами управления охраной природы мер воздействия, разрешение споров о природопользовании.

1. Информационное обеспечение рационального использования и охраны природы. Оно заключается в сборе, систематизации, хранении, анализе сведений о населении и состоянии природных объектов, природных процессов и антропогенных воздействиях на окружающую среду, составлении краткосрочных и долгосрочных прогнозов возможных изменений в природе. Поэтому выделять из информационного обеспечения самостоятельные функции (составление и ведение кадастров и прогнозирование), как это предлагают некоторые авторы (А.М.Емотов и др.), нет достаточных оснований, так как и составление природных кадастров и прогнозирование имеют одну цель — получение сведений о наличии, состоянии природных объектов и возможных их изменениях. Заключительные этапы при кадастрировании — сбор сведений, а при прогнозировании — обработка информации.

2. Планирование мероприятий по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов.

Планирование — это функция управления, так как оно имеет все признаки, присущие функциям управления. Среди ученых, признающих планирование функцией управления, нет единства мнения по вопросу содержания планирования. Некоторые рассматривают планирование как деятельность по разработке, составлению и утверждению планов, а также по организации выполнения этих планов, включая контроль и проверку их выполнения.

По нашему мнению, правы те авторы, которые утверждают, что планирование охватывает только разработку, установление производственно-хозяйственных, социально-культурных задач и утверждение планов. Что касается организации выполнения планов, контроля за их выполнением, то эти действия не относятся к функциям управления.

3. Регулирование рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей природной среды. Оно складывается из: а) нормотворческой деятельности органов управления (издание подзаконных актов, регулирующих порядок возникновения и прекращения права природопользования, прав и обязанностей природопользователей, установление норм природопользования и предельных нагрузок на окружающую среду (ПДК, ПДВ, СНиП, ГОСТы и т.д.)); б) правоприменительной деятельности — издание индивидуальных актов управления, направленных на возникновение или прекращение конкретных правоотношений, координацию природоохранительной деятельности, экспертизу проектов и смет, материально-техническое обеспечение, финансирование природоохранительных мероприятий.

Некоторые авторы пространственно-территориальное устройство природных объектов, распределение и перераспределение права природопользования, установление научно-технических норм природопользования относят к самостоятельным функциям управления охраной природы. По нашему мнению, пространственно-территориальное устройство — это землеустройство, водоеустройство, лесоеустройство, охотоеустройство, разработка региональных схем и планов охраны природы. Составление планов земле-, водо-, лесо-, охотоеустройства, региональных планов охраны природы — это функция планирования, а их осуществление — регулирование рационального природопользования. Распределение и перераспределение между природопользователями объектов природы и установление научно-технических норм природопользования тоже охватываются регулированием рационального использования природных ресурсов. Следовательно, выделять их в самостоятельные функции управления охраной природы нет оснований.

4. Природоохранительный государственный контроль и надзор. При осуществлении контроля деятельность подконтрольных объектов оценивается с точки зрения законности и целесообразности. В отличие от контроля, надзор сводится только к обеспечению законности, надзорные органы выполняют свои функции в отношении не подчиненных им объектов и используют не дисциплинарные, а административные меры. Надзор — специфический вид контроля, суженный контроль.

5. Применение органами управления охраной природы мер воздействия. Под мерами воздействия, применяемыми органами управления охраной природы и рациональным использованием природных ресурсов, следует понимать профилактические меры, меры пресечения, запреты — тельные и ограничительные меры, меры поощрения, меры ответственности и восстановительные меры, изъятие незаконно добытого природного ресурса.

6. Разрешение споров о природопользовании. Многие авторы в своих работах разрешение споров о природопользовании самостоятельной функцией не называют. Однако природоохранительное законодательство показывает, что такая функция государственными органами осуществляется. Об этом свидетельствуют специальные главы и статьи Основ земельного, водного, лесного законодательства и соответствующих кодексов, которыми регламентируется порядок разрешения споров об использовании земель, лесов, вод и других природных ресурсов.

В наиболее развитой отрасли природоресурсового права — земельном праве — разрешение земельных споров признается самостоятельной функцией управления земельным фондом.

**ЮРИДИЧЕСКИЙ СЕРВИС ГОРОДА
ПУТИ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ
Н.В.ГАПОНЕНКО**

Осуществляемый в стране переход на рыночные отношения обостряет актуальность вопроса формирования и совершенствования правовой культуры горожан. И дело здесь заключается не только и не столько в происходящем росте правонарушений в сфере экономики, что вызвано целым рядом причин: неразвитостью и противоречивостью хозяйственного законодательства, обнажившимися недостатками распределительного и охранительного механизмов и пр. Проблема обостряется еще и потому, что новый хозяйственный механизм требует содержательно иной правовой культуры, ибо, например, малые предприятия, акционерные общества, кооперативные объединения и т.д. создаются и развиваются на основе принципиально нового нормативного материала. И городские службы должны быть готовы к перестройке своей деятельности и в сфере правового обслуживания населения.

Социальная инфраструктура города, на наш взгляд, состоит не только из традиционно относимых к ней служб быта, здравоохранения, торговли и пр., но и из подразделений, обеспечивающих предоставление жителям комплекса юридических услуг. В настоящее время юридический сервис города представлен, как минимум, двумя группами подразделений, где первая это сеть правообучающих учреждений, а вторая — правозащитные органы. Промежуточное место между ними, но не последнее по значимости, занимают так называемые консультационные службы, например, правовые кооперативы. Однако следует отметить, что эти подразделения занимаются не только консультациями по законодательству, а и правовой пропагандой, правовым воспитанием. Так что вышеприведенное деление условно.

Является ли в настоящее время юридический сервис города действительно системой, а не сетью разрозненных и разноразовных, не скоординированных, не соподчиненных служб? Можно ли считать его работу безупречной и достаточно эффективной? На наш взгляд, на эти вопросы пока еще нельзя дать положительного ответа. Это подтверждают и материалы анкетного опроса, проведенного нами в Красноярске, в ходе которого было опрошено более 2000 человек. Так, в среднем только 3,4 % опрошенных отметили, что они знают все необходимые для жизни нормативные акты; 20,1 % указали, что они знают "большую часть". Вместе с тем 16,1% респондентов отрицательно от-

ветили на этот вопрос анкеты, а 17,2% затруднились ответить на этот вопрос. Добавим к этому, что степень познания респондентами норм права весьма низка, ибо лишь 11% знают содержание этих нормативных актов более чем на 50% от требуемого. Примечательно, что на вопрос анкеты: "А нужно ли их знать достаточно полно?", - 44,7% опрошенных нами ответили утвердительно.

Имеющиеся еще неясности в законах, жизненные потребности, интерес к праву предопределяют необходимость обращения горожан за консультациями в сферу юридического сервиса. По нашим данным, каждый третий респондент (36,6%) обращался когда-то за разъяснением права к заводскому юристу; каждый пятый (20,6%) - к администрации, столько же - к адвокату, каждый десятый (9,9%) - в милицию, 7,9% - в прокуратуру. Однако в среднем каждый пятый опрошенный респондент (20,9%) был удовлетворен полученной правовой помощью. Следует отметить, что половина (51,6%) опрошенных указали на отсутствие в их коллективах работы по повышению правовой квалификации сотрудников, 4,2% респондентов ответили, что эта работа ведется почти эпизодически, причем происходит это, по мнению респондентов, следующим образом: "иногда читают лекции на правовые темы" (отметил 31,6%), "порой вывешивают вырезки на правовые темы (23,7%)", "это происходит в рамках специальных школ, кружков" (6,9%) и т.д. На наш взгляд, слабо используются в этом деле возможности заводских и городских газет, радио, телевидения. И что самое важное - практически нет взаимодействия между отраслевыми службами и городскими учреждениями юридического сервиса.

Итак, деятельность служб правового сервиса в рамках города еще не отвечает предъявляемым требованиям. Но чтобы усовершенствовать их работу, нельзя пользоваться только старыми методами, то есть что-либо частично поправляя, проводя чисто "косметический ремонт". Важно использовать в правовом всеобуче преимущества комплексного, системного подхода, привлекая для этой работы представителей различных отраслей знания - экономистов, психологов и, разумеется, социологов, так как без них обеспечить социологический мониторинг за развитием юридической культуры просто невозможно.

АОС И ПРЕПОДАВАНИЕ ПРАВА В НЕЮРИДИЧЕСКОМ ВУЗЕ

Н.В.Гапоненко

Известно, что одним из факторов интенсификации учебного процесса в вузах является более полное и широкое использование в учебном процессе ЭВМ, в том числе и автоматизированных обучающих систем (АОС). Чем же объясняется необходимость внедрения АОС в процесс правовой подготовки специалистов в высшей школе? Во-первых, механизм правового регулирования все более усложняется, что предопределяет рост объема правовой информации, которую должен усвоить будущий специалист, все более ограничивается время обучения. Во-вторых, в настоящее время в высшей школе преобладает групповой способ обучения. Однако знания, умения и навыки формируются индивидуальным способом. В-третьих, усложнение учебного процесса увеличивает объем работы, которую должен выполнить преподаватель по индивидуализации обучения. Это вступает в противоречие с физическими возможностями преподавателя.

На наш взгляд, все вышеизложенные проблемы (противоречия) можно хотя бы частично разрешить, применяя в учебном процессе практически во всех его формах автоматизированные обучающие системы (АОС). Не случайно в последних постановлениях ЦК КПСС и СМ СССР (1987г.) о совершенствовании работы высших учебных заведений страны указано на невозможность в дальнейшем вести учебный процесс по-старому, без использования в нем новейших достижений в области науки и техники.

Что может АОС как система? Во-первых, АОС успешно может использоваться в процессе самоподготовки студентов. Дело в том, что возможности АОС позволяют оперативно вносить в тексты обучающих программ соответствующие изменения, дополнения. Поэтому этими материалами могут пользоваться студенты, в том числе вечернего и заочного факультетов и те студенты, которые захотели бы вернуться еще раз к той или иной теме или даже "заглянуть" вперед. Во-вторых, АОС является хорошим подспорьем при решении задач правового характера. В-третьих, АОС удобны для самостоятельной работы студентов. Повторная отработка ранее пройденных тем, возможность возврата к лекционному курсу позволяют студентам точнее уяснить свой потенциал, слабые места и своевременно откорректировать свои правовые знания перед зачетом, экзаменом. Добавим к этому, что воз-

возможности АОС позволяют и преподавателю оперативно вмешиваться в процесс усвоения каждым студентом знаний в области права, помогать отстающим. АОС позволяют также облегчить и упростить преподавателю прием зачетов, экзаменов посредством учета предварительных оценок студентов. Внедрение и использование АОС способствует и активизации внеучебной работы студентов по этому предмету. Дело в том, что студенты инженерно-технических вузов больше ориентированы на технику, поэтому использование ЭВМ в учебном процессе может вызвать у них интерес и к советскому праву. Использовать АОС можно также и в работе факкультетов, кружков по советскому праву.

Следует отметить, что неюридические вузы в плане внедрения в учебный процесс АОС имеют преимущества по сравнению, например, с юридическими факультетами университетов, ибо материальная база для этого у них лучше, имеются и подготовленные кадры, определенный опыт работы и т.д. Вместе с тем внедрение АОС в эту учебную дисциплину осложняется неразработанностью не только теоретических, но и организационно-методических аспектов этого процесса. Дело в том, что готовых обучающих программ по курсу "Советское право" практически нет, и если их самостоятельно будет давать каждый преподаватель, то в ближайшие 3-5 лет преподаватели этой дисциплины будут заняты только этим, а не научной или методической работой. Представляется, что эта работа может быть организована кафедрой "Советское право" вуза, являющегося базовым предприятием для преподавателей этой дисциплины в стране, например, МИНХа им. Г.В. Плеханова или аналогичной кафедрой Московского университета. В рамках же края, города следует образовать межвузовскую кафедру советского права, преподаватели которой должны получить конкретные задания по разработке обучающих программ по какой-то отдельной теме. Затем эти обучающие программы после обсуждения, возможной доработки и апробирования на практике должны быть тиражированы и разсланы во все учебные заведения. Таким образом, можно было бы за короткий срок создать своеобразный банк обучающих программ по советскому праву. На этой же кафедре следовало бы периодически проводить переподготовку преподавателей этой дисциплины по использованию АОС в учебном процессе, подготавливать методические рекомендации и т.д. Добавим к вышеизложенному, что АОС по советскому праву может быть успешно использована не только в вузах, но и техникумах, ПТУ, школах.

НУЖНЫ ЛИ СЕГОДНЯ ВНЕАУДИТОРНЫЕ ФОРМЫ ПРАВОВОГО ВОСПИТАНИЯ СТУДЕНТОВ ВУЗОВ ? (НА ОСНОВЕ АНАЛИЗА РАБОТЫ ВУЗОВ КУЗБАССА)

Л.П.Барнашова

Важным направлением в правовоспитательной деятельности высшей школы является внеаудиторная работа. Анализ ее в университете, институте Кузбасса не дал, к сожалению, утешительных результатов. В целом по области именно эти формы правового воспитания носят эпизодический характер. Они, как правило, сводятся к встречам с юристами вузов с выпускниками накануне распределения; разовым консультациям по конкретным вопросам, с которыми сами студенты обращаются к юристу; единичным правовым консультациям в многотиражках, по радио; наличию спецстендов около студенческих профкомов с рубрикой "Новое в законодательстве"; мероприятиям, проводимым библиотеками (выставки, подборка литературы для молодых специалистов, вечера вопросов и ответов и др.); несистемным лекциям по факультетам или академическим группам по проблемам правового государства, правовой реформы, совершенствования конституционного законодательства и т.д.; встречам с работниками правоохранительных органов, заседаниям политклубов там, где они есть, и т.д. Практически не ведется правовоспитательная работа в общежитиях; незначительна деятельность оперативных отрядов, хотя основную часть правонарушений студенческой молодежи составляет нарушение антиалкогольного законодательства, в частности, распитие спиртных напитков в общежитии. Можно констатировать, что внеаудиторные формы правового воспитания студентов вузов утрачивают свое значение. Это - общая тенденция по стране (см., например, Рекомендации республиканской научно-методической конференции "Актуальные проблемы правового воспитания студенческой молодежи" (30-31 мая 1989 г. Киев) // Методические и информационные материалы по правовой пропаганде. М., 1989. С. 20).

В основе этого явления лежат несколько причин, начиная от отсутствия академического и дисциплинарного контроля, который свойствен процессу аудиторной работы, и кончая кризисом идейно - воспитательной работы в стране. Однако означает ли это, что внеаудиторные формы правового воспитания студентов вузов утратили свою значимость? На мой взгляд, на этот вопрос следует дать только отрицательный ответ. И вот хотя бы в силу какого фактора. В процессе обучения праву студентам дается лишь знание основ присуденции, законодательства, формируется их правовое сознание на уровне теоретического компонента. Внеаудиторные же формы воспитательной работы направлены на то,

чтобы получаемая информация превращалась в теоретический фундамент социально-активной позиции студенческой молодежи в правовой сфере. Учебный процесс по курсу "Советское право" должен органически сочетаться с различными способами прямого или косвенного приложения полученных знаний в их деятельности. Важно не столько то, что знает молодой человек, сколько то, как он может применить свои знания в среде равных себе и в общении с разными социальными группами людей (См.: Рябко И.Ф. Основы правовой педагогики. Ростов, 1973, С. 76). Поэтому необходимым компонентом правовоспитательной работы в высшей школе, дополняющим, закрепляющим приобретённые специальные знания, являются внеаудиторные формы воспитательной и самовоспитательной деятельности студентов.

Претворение этих положений в жизнь, несомненно, требует проведения ряда организационных мероприятий, среди которых мы особо выделяем координацию внеаудиторной воспитательной работы и её планирование. И в этом плане практические рекомендации могут быть сведены к следующим положениям. Во-первых, создание на уровне каждого вуза координационного центра по правовому воспитанию. В вузах Кузбасса (за исключением технологического факультета КемТИШПа) они отсутствуют. Исходя из практики правовоспитательной работы других вузов, опубликованной в периодической печати, такой базовой основой на сегодня выступает Комиссия по борьбе с правонарушениями, которая объединяет работу по правовому воспитанию всех общественных ассоциаций студенчества, включая и органы его самоуправления. Она не только осуществляет борьбу с правонарушениями, алкоголизмом, создает условия для их искоренения, но и занимается анализом правовоспитательной работы в вузе, обобщением и распространением положительного опыта по факультетам, выработкой сугубо конкретных рекомендаций по её совершенствованию. Полагаем, что подобного рода координирующее ядро можно было бы назвать центром или комиссией по правовому воспитанию и юридическому всеобучу студентов, сделать его самостоятельным выборным органом или создать при любой общественной организации студентов.

Во-вторых, на уровне района, города, области таким координатором должен выступать Координационно-Методический Совет по правовому воспитанию и пропаганде права. Он является межведомственным общественным органом, которым руководит исполком районного, городского, областного Совета народных депутатов, областной отдел юстиции, методический межведомственный ММС по правовой пропаганде при Министерстве юстиции РСФСР, однако, результаты нашего ис-

следования дали однозначный ответ - связи вузов с КМС отсутствуют. Отсюда следует один вывод - её нужно восстановить взаимно: и вузам, и КМС.

Поскольку правовое воспитание студенчества отличается определенной спецификой, то в силу этого, на наш взгляд, нужно создавать специальные, особые координирующие центры по правовому воспитанию только студенческой молодежи. Здесь представляет огромный интерес опыт Украины. Координация и методическое руководство проведением юридического всеобуча в неюридических вузах республики возложено на кафедру советского права Киевского института народного хозяйства им. Д.С.Коротченко. При Минвузе Украины создана научно-методическая комиссия, а при Советах ректоров вузов (вузовских центрах) - региональные методические комиссии по правовому воспитанию (см.: Методические и информационные материалы по правовой пропаганде. С.13,20).

В-третьих. Одним из важнейших условий методического обеспечения правовоспитательной работы является её качественное планирование. В вузе оно должно осуществляться, по нашему мнению, как на факультетах, так и в высшем учебном заведении в целом. План должен включать комплекс организационных, учебно-воспитательных, научно-методических мероприятий, а также мероприятий по изучению, обобщению и распространению опыта правовоспитательной работы. Он может быть самостоятельным или входить в качестве раздела в планы воспитательной работы. В вузах Кузбасса такое планирование практически не ведется, за исключением биологического факультета КемГУ и КемТИППа. Вместе с тем, как бы отрицательно мы не относились сейчас ко всякого рода запланированным организационным мероприятиям, объективно нельзя не учитывать положительных черт планирования. Ведь именно план позволяет определить цель и результаты правового воспитания, сосредоточить усилия всех субъектов на его выполнении. Если в вузах будут созданы центры или комиссии по правовому воспитанию и юридическому всеобучу, то они и должны заниматься планированием на длительную перспективу и на конкретные этапы работы.

Внеаудиторное правовое воспитание студенчества нам крайне необходимо, так как у нас в стране катастрофически не хватает юридических кадров. 0,9 % адвокатов на 10 тыс. населения и 1 судья на 20 тыс. населения не обеспечивают потребности граждан в юридических услугах. Поэтому проблема правового воспитания, а особенно юридического всеобуча не утрачивает своей актуальности на сегодняшний день.

НОВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ
НАЦИОНАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ НАРОДНОСТЕЙ
СЕВЕРА

Н.Т.Онищук

10 декабря 1930 г. Президиум ВЦИК принял постановление "Об организации национальных объединений в районах расселения малых народов Севера", в соответствии с которым было положено образование национальных сельских Советов, районов, округов (СУ РСФСР, 1931, № 8, Ст. 98). К концу 1932 г. практически было завершено национальное районирование северных территорий РСФСР. За народами Севера закреплялись территории, необходимые для ведения традиционных форм оседлого, полuosедлого и кочевого хозяйства, что означало предоставление аборигенам приоритетного права природопользования, формирование органов власти и управления в автономных национальных образованиях осуществлялось на основе "Положения об окружных съездах Советов и окружных исполнительных комитетах национальных округов северных окраин РСФСР", утвержденного ВЦИК и СНК РСФСР 20 апреля 1932 г. (СУ РСФСР, 1932, № 39, Ст. 176) и "Положения о кочевых Советах в национальных округах и районах северных окраин РСФСР" от 20 августа 1933 г. (СУ РСФСР, 1933, № 9, Ст. 209).

Характерной особенностью этих постановлений является то, что при выборах окружных, районных и кочевых Советов народы Севера имели более высокие нормы представительства по сравнению с приплым населением, что обеспечивало им большинство в Советах всех уровней. На этой базе проходила коренизация государственного аппарата, подготовка национальных кадров, преимущественное рассмотрение на сессиях Советов таких вопросов социально-экономического развития территории, которые были понятны и близки народностям Севера.

Изменения в жизни народов Севера в последние десятилетия привели к принятию Закона от 20 ноября 1980 г. "Об автономных округах РСФСР" (Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1980, № 48, Ст. 1594), в ст. 1 которого записано, что автономный округ есть форма советской автономии. Провозглашая автономный округ одной из форм советской национальной государственности, законодатель одновременно изымал из текста практически все привилегии, которыми ранее пользовались народности Севера как в области природопользования, так и формирования национальных органов власти и управления.

Курс на перестройку, проведение экономической, политической и социально-реформ обострили национальные отношения, способствовали росту политического самосознания народов, стремлению к более полному и всестороннему использованию своего права на политическое самоопределение. Это выразилось в принятии почти всеми союзными, автономными республиками и автономными областями законов и деклараций о суверенитете. Каждая республика и автономная область, принимая эти акты, стремилась обеспечить себе преимущественное право на территорию, ускоренное развитие экономики и культуры, приоритет своего законодательства над союзным. На карте страны одна за другой появляются все новые суверенные республики: Татарстан, Якутия, Коми и другие. 9 сентября 1989 г. в г. Колпашево Томской области состоялся съезд народов Севера. Делегаты, которые представляли пять северных районов области, единодушно провозгласили образование добровольного общества селькупов "Колта Куп". Целью общества являлось объединение усилий всех селькупов по возрождению этой малочисленной народности, которая находится на грани полного вымирания (Красное Знамя, февраль, 1990 г.). 19 декабря 1989 г. закончилось совещание малых народов Якутской АССР. Участники совещания постановили образовать ассоциацию малых народов: якутиров, чукчи, эвенов, эвенков. Избрано правление ассоциации и делегация на ассоциацию малых народов Севера РСФСР. В это же время были образованы ассоциации забайкальских эвенков и Таймырская ассоциация малых народов. В феврале 1990 г. в Хабаровске завершила свою работу конференция народов Севера и Приамурья. В Уставе, принятом на конференции, записано, что главной задачей является возрождение традиционных занятий коренных народов: охота, рыболовство, оленеводство, морской зверобойный промысел (Известия, 1990, 18 февраля). В марте 1990 г. в Москве была создана Ассоциация народов Севера Советского Союза (АНС), которая впервые объединила представителей 26 народов Севера, Сибири, Дальнего Востока. Президент Ассоциации народов Севера СССР В. Санги заявил, что "...в 60-е годы продолжительность жизни народностей американского Севера и нашего Севера была примерно равной (62 года). За последние десятилетия по ту сторону пролива этот показатель повысился на десять лет, по эту сторону сократился лет на пятнадцать-двадцать" (Известия, 1990). Поэтому, отметил В. Санги, главной задачей Ассоциации народов Севера является предотвращение социальной деградации аборигенов, разрушения среды их обитания, ускоренной ассимиляции и создание необходимых условий для занятия традиционными видами хозяйства, сохранение образа жизни, быта, традиций.

Стремление к более полной реализации права на политическое самоопределение и утверждение суверенитета народов Севера повлекло за собой принятие высшими органами автономных округов решений о провозглашении их территорий автономными республиками. Сессия окружного Совета народных депутатов Чукотского автономного округа в сентябре 1990 г. провозгласила преобразование округа в Чукотскую автономную республику, как записано в решении сессии: "Автономная республика должна обеспечить социальную защиту населения, разумное и эффективное использование богатых природных ресурсов края" (Сибирячка, 1990 .). 17 октября 1990 года на сессии Ямало-Ненецкого окружного Совета народных депутатов принято решение преобразовать автономный округ в Ямало-Ненецкую республику (Известия, 1990 .). В основе выбора формы национальной государственности лежит волеизъявление народа, которое оформляется референдумом или постановлением высшего органа власти. Поэтому следует полагать, что народные депутаты Чукотского и Ямало-Ненецкого автономных округов подсчитали все экономические и политические возможности, прежде чем приняли решение о преобразовании округов в республики. Однако каждая автономная территория, считаящая, что она переросла рамки существующей формы национальной государственности, должна прежде всего получить экономическую самостоятельность, которая может гарантировать обладание всей полнотой государственной власти на своей территории. Но подобной экономической самостоятельности ни Чукотский, ни Ямало-Ненецкий автономные округа не имеют. Диктат министерств и ведомств сводит на нет решения местной власти. Из 137546 тыс. населения 8 национальных округов и 8 национальных районов, образованных в соответствии с постановлением Президиума ВЦИК от 10 декабря 1930 г., 90156, или 65,6 %, составляли народности Севера. Этим обеспечивалось образование окружных, районных, кочевых национальных Советов, их исполкомов на базе коренного населения, которых было подавляющее большинство в органах власти и управления. По переписи 1989 г. население Ямало-Ненецкого автономного округа составляло 487 тыс. человек, из них коренного населения менее 5%. В Чукотском округе - 158 тыс., коренного населения менее 3%. Такое соотношение коренного и пришлого населения не обеспечивает народам Севера в окружных органах власти и управления должной защиты их экономических и социальных прав. Вот почему необходимо решать в первую очередь не только вопросы, обеспечивающие экономическую самостоятельность народов Севера, но и добиваться действительного политического равноправия в органах власти и управления национальными автономными государственными образованиями.

ПРЕДПРИЯТИЯ, ОРГАНИЗАЦИИ И УЧРЕЖДЕНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

В. Ф. Волович

Субъекты административного права в соответствии с предписаниями административно-правовых норм наделены компетенцией, конкретным объемом прав и обязанностей в сфере исполнительно-распорядительной деятельности, всем им (и объектам, и субъектам управления) принадлежит огромная роль в осуществлении полномочий исполнительной власти. Каждый субъект характеризуется внешней обособленностью, обладает определенным правовым статусом, соответствующими правами и обязанностями, благодаря чему юридически способен реально участвовать в административно-правовых отношениях. Принятие законов о собственности, предприятия, переход к рыночной экономике существенно воздействуют на реализацию функций государственного управления гражданской авиацией. МГА является государственным отраслевым органом управления воздушным транспортом. Координация авиатранспортной деятельности на уровне республик и крупных регионов РСФСР осуществляется территориальным управлением ГА, функционирующим на статусе производственных объединений. В условиях расширения суверенитета республик и перехода народного хозяйства к рыночной экономике остается объективная потребность в функционировании единого отраслевого субъекта ГА. Важнейшими функциями МГА являются: проведение единой технической политики по обеспечению безопасности полетов, разработка единых правил, норм, процедур, требований по летной деятельности и эксплуатации авиационной техники, организация и проведение сертификации авиационных объектов и средств, авиационных специалистов, инспектирование деятельности предприятий по вопросам безопасности полетов, разработке единых мер предупреждения авиационных происшествий, осуществление юрисдикционных, организационных и контрольных функций по предотвращению незаконного, некомпетентного вмешательства в деятельность ГА, формирование общепромышленной политики по развитию международных внутренних воздушных сообщений и внешнеэкономической деятельности, участие в международных организациях.

Необеспечение единства выполнения названных функций государственного управления может привести к разбалансированию системы транспорта страны, негативным социальным последствиям и резкому снижению уровня безопасности полетов. Прогнозирование развития ГА как части народнохозяйственного комплекса, определение приоритетных направлений развития воздушных перевозок и авиационных

работ, создание условий для наиболее полного удовлетворения потребностей населения и народного хозяйства в авиационных перевозках и работах при эффективной деятельности предприятий на принципах полного хозрасчета, самофинансирования, валютной самокупальности и самоуправления призвано обеспечить МГА. Оно регулирует коммерческую и хозяйственную деятельность предприятий и организаций по эксплуатации и обслуживанию ГА (объединенные с аэропортами авиаотряды, самостоятельные авиаотряды, авиагруппы, территориальные агентства ГА, авиафирмы, авиаконцерны, авиакомпании).

Функции непосредственного хозяйствования предприятий и организаций ГА регулируются Воздушным кодексом, другими законами Российской Федерации.

Генеральная схема управления ГА должна предусмотреть обеспечение устойчивой работы отрасли в условиях рыночной экономики, повышение эффективности организаторской работы, хозяйственной самостоятельности предприятий, разграничение прав и обязанностей на каждом звене управления. Резко возрастает юридическая ответственность предприятий за обеспечение безопасности полетов, внедрение и выполнение стандартов, нормативов и единых правил, регулирующих летную деятельность и авиационную безопасность.

Организационная структура МГА включает в себя руководство, коллегию, совет отрасли, отраслевые, функциональные и производственные управления (например, ГУ летной службы, по безопасности полетов, воздушного движения, технической эксплуатации и ремонта авиатехники, развития аэропортов, научно-техническое управление, внешних связей и др.).

Административная ответственность должна наступать за нарушение правил использования воздушного пространства страны, нарушение предприятиями (организациями) правил безопасности полетов, нарушение правил обеспечения и выполнения полетов, эксплуатации и ремонта гражданских воздушных судов, нарушение правил воздушной перевозки опасных веществ, изделий и продуктов, нарушение правил пожарной безопасности, санитарно-гигиенических, санитарно-противоэпидемических правил и экологических требований, нарушение правил пользования средствами радиосвязи, невыполнение распоряжений командира воздушного судна, повреждение авиационной техники, нарушение правил подготовки и допуска к работе авиационного персонала, нарушение норм летной годности гражданских

воздушных судов, норм годности аэродромов и воздушных трасс, нарушение правил пропускного режима, заведомо ложное сообщение о готовящихся преступлениях против авиационной безопасности, сокрытие от регистрации или учета авиационного происшествия, полет пассажира без перевозочного документа, нарушение перевозчиками правил перевозки и тарифов, невыполнение или ненадлежащее выполнение условий лицензий, выданных на выполнение воздушных перевозок или авиационных работ, нарушение правил регистрации воздушных судов, невыполнение предписаний органов, осуществляющих надзор за обеспечением безопасности полетов. Разумеется, виновные лица несут административную ответственность, если нарушения по своему характеру не влекут за собой в соответствии с действующим законодательством уголовную ответственность.

В организации устранения нарушений законности, выявленных в результате проверок работы авиапредприятий и организаций, важную роль играют прокуратуры, которые обязаны принять меры прокурорского реагирования в пределах своей компетенции. В зависимости от результатов проверки и конкретных обстоятельств прокурор может внести протест на незаконное распоряжение, приказ аппарата управления ГА, привлечь правонарушителей к уголовной ответственности либо возбудить дисциплинарное производство или производство об административном правонарушении в отношении виновных, передать материалы на них общественным организациям для решения вопроса о применении мер общественного воздействия, сделать предостережение о недопустимости нарушения закона, внести представление об устранении нарушений закона. Прокурор должен принять при этом меры к обеспечению возмещения материального ущерба.

Наиболее распространенным актом прокурорского реагирования на нарушение законодательства на авиационном транспорте, как свидетельствует практика, является представление.

ВЕДОМСТВЕННЫЕ И ЛОКАЛЬНЫЕ АКТЫ В УСЛОВИЯХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОГО МЕХАНИЗМА

Л.Ф. Тузова

Коренная перестройка правовой системы и повышение регулирующей роли закона в экономике не могли не повлечь за собой изменений в длинной цепи подзаконных актов — их видов, соотношения между собой, содержания и методов воздействия на общественное поведение. Происходит перераспределение "нагрузки" между названными актами, заметно меняется их роль как средств обеспечения закона.

Сегодня с локальными актами во многом связывается процесс повышения роли основного звена, внедрения полного хозрасчета, демократизации и самоуправления трудовых коллективов. Локальным актам не нашлось достаточного места в правовой системе, а практики — управленцы и хозяйственники привыкли соединять с ними либо действия "во исполнение" решений вышестоящих органов, либо оперативные, далеко не всегда значительные дела.

В условиях перестройки именно с помощью локальных актов основное звено реализует свои функции и обеспечивает свою самостоятельность. Юридическим основанием для выделения локальных актов в широком смысле, включая не только администрацию, но и органы самоуправления, служат п. 5 ст. 2, пп. 1, 4 ст. 6, п. 2 ст. 7 Закона о государственном предприятии. В этих статьях используются термины "решение", "приказ", "указание" как его разновидности. Добавим, что ст. 14 Закона о кооперации предусматривает принятие кооперативом внутренних актов. Поэтому понятием "локальные акты" условно охватываются все виды решений, принимаемые в основном звене, исключая, пожалуй, решения общественных организаций, предусмотренные уставами.

Ведомственное нормотворчество долгие годы рассматривалось как форма деятельности органов государственного управления. В условиях жесткой командной системы руководства оно стало произвольно трактовать и изменять закон. Вот почему, думается, весьма распространилось отрицательное отношение к административным, управленческим актам. Теперь критикуются даже такие их

свойства, как властность, управленческая воля, усмотрение (см.: Тихомиров Ю.А. Закон, стимулы, экономика. М., 1989. С.100).

Признавая закон актом прямого действия, юристы предлагают ввести ведомственное нормотворчество в строго легальное русло, издав общесоюзный закон о порядке разработки и принятия ведомственных нормативных актов, установив такие принципы, как опротестование и признание судом противоправными и юридически ничтожными актов управления, не основанных на законе, ссылка органом (должностным лицом) при исполнении управленческого решения на закон, судебный контроль за конституционностью подзаконных актов (см.: Разумович Н.Н. Источники и форма права// Сов. государство и право. 1988. № 3). Поддерживая указанные предложения, думается, что необходимо также ввести правила, процедуры издания всех видов актов управления с указанием оснований их принятия, способов приостановления, оспаривания, отмены.

Впервые в масштабе страны была проведена громадная работа по пересмотру, отмене и изменению устаревших актов, изданию новых в соответствии с Законом о государственном предприятии, одновременно с изданием "пакета" постановлений ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 июля 1987г. (см.: О коренной перестройке управления экономикой. М., 1988), с изменением Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде, принятием Закона о кооперации. Признано утратившими силу или изменено свыше 1200 постановлений Правительства СССР и около 7500 аналогичных актов в союзных республиках, отменено свыше 33 тыс. инструкций, положений и других актов министерств, ведомств СССР, свыше 80 тыс. актов республиканских органов. И все-таки по-прежнему немало актов издается с нарушением законодательства, идет вразрез с самим законом, в развитие которого они принимаются, в итоге утрачивается его смысл, подрывается престиж законодательных норм.

В современных условиях повышения активности трудящихся масс в управлении производством, в условиях перехода от преимущественно административных к преимущественно экономическим методам управления необходим отход от сложившихся стереотипов жесткого воздействия, увлечения проверками, мерами ответственности. Сегодня жизнь требует активной творческой деятельности снизу, что-

бы вводились равнопартнерские отношения в решении задач, умело согласовывались действия.

Для совершенствования ведомственного нормотворчества, при формировании или формулировании тех или иных пунктов приказов, инструкций, постановлений, указаний предлагается шире использовать экономические рычаги, помогать разрабатывать прогнозы, давая аналитические оценки, налаживая информационное обеспечение, акцентировать внимание на организационных мерах, которые могли бы иметь очевидный эффект.

Сейчас должно меняться содержание актов центральных органов. Решая стратегические вопросы, министерства и ведомства теперь значительно больше могли бы уделять внимания не оперативному распорядительству, а инструктивно-методическому влиянию, меняя содержание своих актов в той части, которая особенно тесно сопрягается с функциями основного звена.

Сегодня от министерств и ведомств требуется помочь своим предприятиям и их партнерам глубже разъяснить новый порядок отношений, провести инструктивные совещания и учебу кадров, найти согласованные формы координации с предприятиями других министерств, и, думается, что сегодня устные решения могли бы заменить подобный акт и лучше стимулировать деятельность партнеров.

С учетом нового характера стратегических функций и более широкого применения в деятельности министерств, ведомств экономических методов, вероятно, целесообразно было бы неуклонно повышать удельный вес рекомендательных актов, но они, на наш взгляд, должны, во-первых, иметь точно установленное наименование ("рекомендации", "методики"), во-вторых, включать определенный круг вопросов в качестве объектов воздействий, в-третьих, содержать такой способ изложения нормативного материала, когда многие части его излагались бы в виде ориентиров, критериев оценки и т.п., с допущением добровольности исполнения и широкого выбора альтернатив теми, кому они адресованы, а также неприменение к ним мер ответственности за неисполнение и др.

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ПОРЯДКА УПРАВЛЕНИЯ

Н.Н.Мельчинокий

Управленческий аппарат выполняет весьма важные для общества и государства задачи и функции. Естественно, что любое противодействие нормальной деятельности органов управления может привести к серьёзным последствиям и расценивается как посягательство на установленный порядок управления, наказываемое по нормам законодательства.

Правоприменительная деятельность, связанная с реализацией административно-правовых санкций за нарушение порядка управления, — часть государственной деятельности в области административной ответственности, хотя в целом ответственность за нарушение порядка управления регулируется нормами не только административного, но также нормами материального и процессуального уголовного права.

Уголовное и административное право близко соприкасаются между собой. В зависимости от конкретных специфических признаков одни и те же деяния, посягающие на нормальную деятельность управления, могут быть квалифицированы и как преступления, и как проступки. Грань между названными деяниями настолько подвижна, что ответственность за их совершение предусматривается иногда одним нормативным актом, например, Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 июля 1988 г. "Об ответственности за нарушение установленного порядка организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций".

Общественная огласность преступлений вынуждает государство более строго карать лиц, совершающих уголовно-наказуемые правонарушения. Так, глава девятая УК РСФСР содержит перечень преступлений против порядка управления, среди которых предусмотрены сопротивление представителю власти, злостное нарушение правил административного надзора, нарушение паспортных правил, самоуправство и другие.

В административном праве ответственность установлена соответствующими главами республиканских кодексов об административных правонарушениях, а процессуальное законодательство представлено в особом разделе КоАП республик, а также в целом ряде союзных и республиканских источников, регулирующих вопросы осуществления административной юрисдикции по конкретным составам правонарушений.

Необходимо отметить, что определённое число административно-процессуальных норм содержится в различных ведомственных актах, например, в Инструкциях МВД СССР по вопросам осуществления паспортного режима, административного надзора и т.д. Такие акты носят закрытый характер и не публикуются, хотя далеко не всегда требуется прятать под разными грифами материал, не составляющий служебной тайны.

По своему характеру правоприменительная деятельность в области административной ответственности за нарушение порядка управления является управленческой.

Во-первых, она осуществляется в связи с посягательствами именно на порядок управления, под которым следует понимать, с одной стороны, совокупность правил поведения, регулирующих деятельность органов управления и должностных лиц. Так, нормами права регламентировано поведение сотрудников милиции по охране общественного порядка, по реализации требований паспортного режима и др. С другой стороны, под порядком управления понимается осуществляемая на основе норм деятельность по выполнению конкретных задач и функций специально уполномоченным управленческим аппаратом. Препятствия и помехи этой важной работе способны повлечь определённые негативные последствия. В частности, разнообразные нарушения правил воинского учёта, который ведется с целью определения призывного контингента граждан СССР и военнообязанных, находящихся в запасе, затрудняют нормальную работу учетно-мобилизационных органов Министерства Обороны СССР по осуществлению призыва в ряды Вооружённых сил СССР.

Во-вторых, регламентируется эта деятельность нормами лишь административного права, которое, как известно, регулирует общественные отношения в сфере исполнительно-распределительной деятельности органов государственного управления, а также в связи с осуществлением иными органами деятельности управленческого характера.

В-третьих, выполняется эта деятельность специально уполномоченными звеньями государственного аппарата, в основном органами управления и их представителями. Среди субъектов, наделённых властными полномочиями в данной области, ведущее место принадлежит административным комиссиям и органам внутренних дел.

Большая распространённость правонарушений в области порядка управления обуславливает необходимость глубокого изучения данного явления, поиск путей успешной борьбы с подобными деяниями.

КОМПЕТЕНЦИЯ МЕСТНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ В КОМПЛЕКСНОМ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ РЕГИОНА

Б.Х. Раззоков

Современная концепция совершенствования всей деятельности представительных органов получила развернутое выражение в Конституции страны, конституциях республик. Конституционное законодательство отражает возросшее значение социально-экономического аспекта в деятельности всех элементов государственного механизма. Обеспечение социально-экономического развития регионов имеет определяющее значение в деятельности местных органов государственной власти.

В последнее время в законодательстве страны определилась устойчивая, динамичная тенденция по расширению полномочий местных представительных органов и их исполнительных комитетов по обеспечению комплексного экономического и социального развития на своей территории.

Возрастание роли местных органов власти и управления в системе государственных органов представляет собой не временное явление, а настоящий динамический процесс, вытекающий из решаемых этими органами задач, их места в политической системе общества.

Определяющее значение в повышении роли представительных органов, усилении эффективности их контроля за деятельностью исполнительных органов имеет закрепление в законодательстве правомочий по решению всех вопросов, отнесенных к их ведению. Принимается немало усилий с тем, чтобы деятельность территориальных органов была сосредоточена прежде всего на проблеме комплексного развития региона, наиболее рациональном использовании местных ресурсов — трудовых, природных, производственных, финансовых и материальных.

В соответствии с законодательством местные представительные органы обязаны обеспечить комплексное развитие на соответствующей территории.

В обеспечении комплексного развития региона важное значение имеет дальнейшее расширение прав исполкомов местных Советов по совершенствованию и развитию организационной структуры расположенных на их территории хозяйственных объектов, интеграции, объединений их усилий по рациональному использованию материальных ресурсов, обеспечению межхозяйственных связей, включающих в себя

производство на кооперированных началах средств механизации и автоматизации для сокращения доли ручного труда, долевое участие хозяйствующих субъектов в развитии мощностей строительной индустрии и промышленности строительных материалов, создание на этих условиях специализированных предприятий и организаций для выполнения работ по реконструкции и техническому перевооружению предприятий, организаций, объединение деятельности предприятий и организации по изысканию и мобилизации дополнительных ресурсов экономики материалов, топлива, тепловой, электрической энергии и др.

С принятием общесоюзного Закона "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР" деятельность местных органов власти и управления поднята на новую правовую ступень что в первую очередь связано с укреплением материальной базы местных Советов, их исполкомов, заметным расширением полномочий последних в сфере бюджетно-финансовой деятельности. Это, несомненно, обусловлено требованием укрепления доходной части бюджета регионов, расширением источников финансирования и увеличения средств, оставляемых в распоряжение местных государственных органов власти и управления на развитие местного хозяйства и улучшение культурно-бытового обслуживания населения.

В этой связи важно довести до логического конца, т.е. отработать досконально механизм заинтересованности Советов в повышении эффективности работы предприятий, объединений, организаций своей территории в условиях перехода к рыночной экономике.

Весьма своевременно перераспределить функции и компетенции между различными ступенями территориальных структур, так чтобы права соподчиненных органов не могли распределяться на принятие одних и тех же решений. Это заложит правовую основу закрепления за структурными звеньями управления понятия "собственной компетенции".

Совершенствование компетентных органов территориального управления, функционирование в регионе различных отраслевых структур, производственных, территориально-производственных комплексов, межотраслевых производственных объединений, промышленных узлов и т.д. выдвигает на повестку дня вопрос о координации их деятельности и механизма обеспечения координации. В условиях перехода к рынку, подлинного расширения самостоятельности предприятий координация вытупает в качестве согласования.

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ
РЕГИОНА (ПО МАТЕРИАЛАМ ГОРНО-БАДАХШАНСКОЙ АВТОНОМНОЙ
ОБЛАСТИ)**

Б.Х. Развоков

Современный этап развития страны характеризуется необходимостью решения актуальных задач социально-экономического и государственно-правового значения. К числу наиболее важных следует отнести задачу развития всех отраслей законодательства, в том числе и административного права, а также совершенствования и практики его применения. Подтверждением тому служат многочисленные решения съездов народных депутатов, комитетов или комиссий по вопросам законодательства, совершенствования правоохранительной практики. Одним из важных направлений этой работы является эффективное использование законов в сфере экономики и управления правопорядком, повышения эффективности исполнительно-распорядительной деятельности.

Осуществляемая радикальная реформа управления экономикой, организационно-правового механизма управления хозяйственными комплексами в регионах, предполагает оптимальное сочетание интересов государства, отраслей, регионов и трудовых коллективов, включение в работу по осуществлению радикальной реформы местных возможностей и инициативы.

В этих условиях особенно важным становится обеспечение комплексности использования имеющихся резервов и удовлетворения совокупности различных потребностей и интересов людей в питании, одежде, обуви, жилище, культурном отдыхе, детских учреждениях, что составляет инфраструктуру региона.

Кооперация различных отраслей, производств, регионов ведет к усилению координирующих начал управления. Хотя отраслевые и территориальные интересы нередко противостоят друг другу, учет тех и других одинаково необходим для народного хозяйства, исполнительной власти.

Сформировавшаяся административно-командная система управления и как ее следствие ведомственные тенденции, явный перекос в сторону отраслевых начал заслонили собой территориальный аспект управления, в результате чего последний не получал должного внимания в законодательстве.

Ныне общепризнано, что без перестройки организационных структур управления, усиления территориального подхода к планированию и управлению народным хозяйством невозможно заменить хозяйственный механизм, перейти к современным методам управления экономикой.

Повышение роли территориальных органов управления в комплексном социально-экономическом развитии соответствующего региона требует организационно-правового обеспечения их деятельности, а также всей совокупности управленческих средств.

В 1985-1991 годах приняты законодательные акты по повышению роли республиканских и местных органов государственной власти по реализации ими функции территориального управления.

Наряду с общими мерами организационно-правовое обеспечение деятельности органов управления должно вестись с учетом специфических (индивидуальных) особенностей каждого региона. На субъект управления, его структуру закономерно налагает отпечаток и определяет объект воздействия. Вопрос об объекте управления местных органов является одним из наиболее важных в формировании и совершенствовании механизма управления хозяйственным комплексом региона. В качестве примера можно назвать юго-восточную часть Таджикистана, где расположена Горно-Бадахшанская автономная область. Горно-Бадахшанский регион во многом необычен для республики. По своим природно-климатическим условиям и физико-географическим параметрам резко отличается от других регионов республики, что обуславливает необходимость выработки дополнительных мер по наиболее рациональному осуществлению принимаемых решений.

На правовое положение органов управления прежде всего накладывает отпечаток правовой статус автономной области. В экономике региона ведущую роль играют горнодобывающая промышленность и сельское хозяйство. Наряду с развитием легкой, пищевой, электроэнергетической и др. отраслей промышленности в недрах Памира выявлены огромные запасы полезных ископаемых, что обуславливает необходимость создания добывающей, обрабатывающей и других отраслей промышленности, что имеет важное значение в дальнейшем социально-экономическом развитии этого горного края.

Исследование организационно-правовых проблем управления этим горным регионом имеет важное практическое значение и для других горных районов республики (в частности, районов Зеравшанской долины). Важно заметить также во многом сходные черты Памирского региона с Горно-Алтайской автономной областью РСФСР.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ХОЗЯЙСТВЕННО-ДОГОВОРНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ И ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ

И.В.Федоров

В теории права, как известно, нет единого подхода к выявлению сущности юридической ответственности, по-разному определяется ее место и роль в механизме правового регулирования хозяйственных связей. Методологически правильной мне представляется концепция, о позиции которой ответственность надлежит рассматривать как особого рода юридическое последствие правонарушения - виновного противоправного поведения лица, причинившего вред другому лицу. Суть этого последствия в хозяйственно-договорных обязательствах выражается в том, что должник-правонарушитель обязан воспринять (претерпеть) применение к нему санкций, установленных в законе или в договоре в качестве мер ответственности за совершенное правонарушение (взыскание убытков, неустойки). Правонарушение здесь выполняет функцию юридического факта, на основе которого в соответствии с законом возникает охранительное правоотношение между должником - правонарушителем и кредитором. Содержание его составляют право кредитора применить санкцию к должнику и субъективная обязанность правонарушителя претерпеть эту санкцию. Таким образом, юридическая ответственность, как последствие правонарушения, проявляется себя в виде субъективной обязанности должника-правонарушителя претерпеть санкцию, являющуюся мерой ответственности. Гражданско-правовая ответственность неисправного должника по договорному обязательству возникает с момента совершения им правонарушения и приобретает качества правового средства, выполняющего важные служебные функции в механизме правового регулирования хозяйственных отношений. Целевая направленность этой ответственности - обеспечить защиту нарушенных прав кредитора, укрепить правопорядок в народнохозяйственной сфере и путем применения штрафных санкций оказать воспитательное воздействие на должника, виновного в нарушении договорной дисциплины. Соответственно этим целям она выполняет правообеспечительную, правовосстановительную (компенсационную) и воспитательную (превентивную) функции. В осуществлении названных функций как раз и реализуется хозяйственно-договорная ответственность как специфическое правовое средство, как инструмент обеспечения правопорядка.

Под реализацией юридической ответственности здесь следует понимать процесс применения к должнику-правонарушителю имущественных санкций, которые он обязан претерпеть в качестве мер ответственности.

Это весьма ответственная стадия процесса договорного регулирования хозяйственных связей, и потому деятельность по применению санкций должна осуществляться строго в рамках определенных правовых форм. Такими формами являются материальные и процессуальные охранительные правоотношения, функционирующие в механизме правового регулирования также в качестве правовых средств. Их целевая направленность — обеспечить должный порядок, сроки и законность применения санкций к неисправному должнику с соблюдением прав и интересов обоих участников договорного обязательства.

Охранительное правоотношение материального характера, как уже было сказано, возникает из факта правонарушения — виновного неисполнения или ненадлежащего исполнения должником хозяйственно-договорного обязательства, являющегося основным (регулятивным) правоотношением. В случае нарушения должником договорных обязанностей, охранительное правоотношение призвано служить правовым средством, обеспечивающим восстановление правопорядка в хозяйственных отношениях. Содержание материального охранительного правоотношения определяется непосредственно нормами права и отнюдь не охватывается содержанием нарушенного хозяйственно-договорного обязательства. Определяющим элементом содержания охранительного правоотношения является юридическая ответственность должника-правонарушителя, несущего субъективную обязанность "отвечать" перед кредитором: воспринимать (претерпевать) санкции, которые кредитор имеет право применить к нему в установленном законом порядке. Одна из особенностей рассматриваемого охранительного правоотношения состоит в том, что имущественные санкции, примененные к должнику-правонарушителю (взысканные убытки, неустойка), обращаются в пользу кредитора в возмещение причиненного ему ущерба. Поэтому обычно кредиторы проявляют инициативу в реализации ответственности должника. Действуя в рамках охранительного правоотношения, кредитор, как управомоченный субъект, в установленные сроки и в предусмотренном в законе порядке предъявляет должнику претензию о возмещении убытков, уплате неустойки. В большинстве случаев, когда нет оснований оспаривать требования кредитора, заявленная им претензия удовлетворяется. Должник-правонарушитель в таком случае добровольно воспринимает санкцию как меру ответственности в претензионном порядке без участия в этом деле юрисдикционных органов. Государственное принуждение к правонарушителю здесь не применяется, на него оказывает воздействие лишь возможность его применения. Таким образом, охранительное правоотношение материального характера в данной ситуации служит эффективной правовой формой реализации

гражданско-правовой ответственности за нарушение хозяйственно-договорных обязательств.

Вместе с тем случаются и такие ситуации, когда должник-правонарушитель отклоняет претензию кредитора, отказывается от добровольного возложения на себя мер ответственности. У кредитора в этом случае возникает необходимость обратиться в арбитражный суд с иском к должнику-правонарушителю и требовать о применении к нему мер имущественной ответственности в принудительном порядке. Предъявление такого иска в юрисдикционный орган является юридическим фактом, на основе которого в соответствии с процессуальным законодательством возникает дополнительное охранительное правоотношение процессуального характера. Субъектами его выступают: с одной стороны - истец (кредитор) и ответчик (должник-правонарушитель), а с другой - арбитражный суд, призванный разрешить спор. Содержание указанного правоотношения определяется нормами гражданского процессуального права. Основная задача этого правоотношения состоит в том, чтобы обеспечить порядок разрешения арбитражным судом спора между истцом и ответчиком в строгом соответствии с Арбитражным процессуальным кодексом РФ в целях выявления истины и принятия основанного на законе решения. Если арбитражным судом принято решение об удовлетворении иска кредитора, и оно вступило в законную силу, то после его исполнения действие процессуального охранительного правоотношения прекращается, так как оно выполнило свою главную функцию - обеспечило реализацию имущественной ответственности должника, виновного в нарушении договорного обязательства.

При характеристике процессуального охранительного правоотношения нужно иметь в виду, что оно функционирует в составе механизма правового регулирования хозяйственных связей наряду и во взаимодействии с материальным охранительным правоотношением. Взаимосвязь и взаимодействие их выражается в том, что последнее по отношению к первому играет роль правового основания для принудительного применения к должнику-правонарушителю установленных в законе мер ответственности. А процессуальное охранительное правоотношение является специфической формой, обеспечивающей должный порядок применения юрисдикционным органом этих санкций к виновному должнику. Реализация ответственности в рамках процессуального охранительного правоотношения на основе решения арбитражного суда влечет для должника-правонарушителя весьма негативные последствия: принудительное применение к нему мер ответственности воспринимается как наказание за совершенное правонарушение; он не только теряет часть имущественных прав, но и подвергается государственному и общественному осуждению.

СУЩНОСТЬ ПРАВА ПОЛНОГО ХОЗЯЙСТВЕННОГО ВЕДЕНИЯ ИМУЩЕСТВОМ, ПРИНАДЛЕЖАЩИМ СОБСТВЕННИКУ

И.В.Федоров

Закон "О собственности в СССР", принятый Верховным Советом СССР 6 марта 1990 г., впервые ввел в хозяйственную практику и в научный оборот новую правовую категорию – право полного хозяйственного ведения имуществом, принадлежащим собственнику. Пункт 1 ст.24 этого закона гласит: имущество, являющееся государственной собственностью и закрепленное за государственным предприятием, принадлежит ему на праве полного хозяйственного ведения. Осуществляя это право, предприятие владеет, пользуется и распоряжается указанным имуществом и по своему усмотрению совершает в отношении него любые действия, не противоречащие закону. Эти нормативные положения получили дальнейшее развитие и конкретизацию в законе "О собственности в РСФСР", принятом Верховным Советом РСФСР 24 декабря 1990 г. Согласно пункту 2 ст.5 данного закона субъектами права полного хозяйственного ведения имуществом могут быть не только государственные, но и иные занимающиеся предпринимательской деятельностью предприятия, которым собственники передают во владение, пользование и распоряжение свое имущество. К категории таких собственников закон здесь относит государственные образования, предприятия и организации, основанные на коллективной и частной собственности, а также отдельных граждан.

В обоих законах предусматривается принципиальное положение, что к праву полного хозяйственного ведения имуществом применяются правила о праве собственности, если законодательными актами или договором предприятия с собственником не предусмотрено иное. Из этого следует, что по общему правилу предприятие, за которым имущество закреплено на праве полного хозяйственного ведения, является юридическим лицом и осуществляет в отношении этого имущества права и обязанности собственника.

Законодательное введение в хозяйственную практику данной правовой категории вызвано потребностями жизни – необходимостью предоставить предприятиям, осуществляющим хозяйственную деятельность, широкие правомочия по использованию имущества, закрепленного за ними его собственниками. Получив права владения, пользования и распоряжения этим имуществом, аналогичные по содержанию и объему правомочиям собственника, предприятие становится действительным хозяином, у него возникает материальная заинтересованность сохра-

нять и использовать данное имущество с наибольшим эффектом. В этом суть.

Право полного хозяйственного ведения имуществом, как и право собственности, является одним из видов вещных прав. К этому же роду субъективных прав относится и право оперативного управления имуществом, принадлежащим собственнику. С введением в действие нового союзного и республиканского законодательства о праве собственности появилась необходимость выявить сущность права полного хозяйственного ведения имуществом, раскрыть его содержание, определить его место в системе вещных прав, показать его взаимосвязь с правом собственности и отграничить его от права оперативного управления.

Правовая природа права хозяйственного ведения характеризуется тем, что оно обладает всеми родовыми признаками, присущими вещным правам. Во-первых, оно является имущественным: его объектом выступает имущество в вещественной форме. Во-вторых, оно — абсолютное право: по отношению к его носителю все иные лица являются обязанными, должны признавать правомочия последнего, не нарушать их. Ущемленному, в случае нарушения его вещных прав, предоставляется в государством защита против любого правонарушителя. В-третьих, вещный характер рассматриваемого права проявляется также в том, что предприятие — субъект данного права непосредственно, своими действиями и по своему усмотрению в пределах, установленных законом, осуществляет принадлежащие ему правомочия по владению, пользованию и распоряжению имуществом собственника. Защита права полного хозяйственного ведения, как и право собственности, обеспечивается вещно-правовыми способами — виндикационным и негативным исками.

По характеру и содержанию вещных правомочий и по установленным в законе пределам их осуществления право полного хозяйственного ведения имуществом приближается к праву собственности, но не сливается с ним. Различие состоит в том, что право собственности является первичным, самостоятельным субъективным правом, а право полного хозяйственного ведения — производным от него: оно возникает вследствие передачи собственником своего имущества предприятию с предоставлением ему в полном объеме правомочий по владению, пользованию и распоряжению данным имуществом. Собственник при этом, однако, не утрачивает принадлежащее ему право на переданное имущество. В соответствии с действующим законодательством собственник или лица, уполномоченные собственником управлять его имуществом, решают

ют вопросы создания предприятия и определения целей его деятельности, его реорганизации и ликвидации, осуществляют контроль за эффективностью использования и сохранностью вверенного имущества (п.2 ст.24 Закона о собственности в СССР). Собственник обладает правом получать часть прибыли от использования имущества, переданного им предприятию, в размере, определенном договором между ним и предприятием (п.2 ст.5 Закона о собственности в РСФСР).

Вещное правоотношение полного хозяйственного ведения имуществом возникает на основании договора предприятия о собственником этого имущества или на основании распорядительного акта государственного органа, уполномоченного управлять государственным имуществом. Указанные юридические факты одновременно служат основанием установления между предприятием и собственником особого гражданско-правового отношения, в рамках которого реализуются их имущественные интересы. Важным элементом содержания этого правоотношения является субъективная обязанность предприятия эффективно использовать и сохранять вверенное ему собственником имущество. Юридическое действие этого правоотношения проявляется также и в том, что на имущественные ценности в вещественной форме, созданные или приобретенные предприятием в процессе использования закрепленного за ним имущества, одновременно возникают право полного хозяйственного ведения у предприятия и право собственности — у собственника. Что касается членов трудового коллектива такого предприятия, то в его имуществе за счет прибыли могут им выделяться вклады в денежном выражении, определяемые в установленном законом порядке для каждого работника в соответствии с его трудовым участием в хозяйственной деятельности предприятия (ст.25 Закона о собственности в СССР).

Право полного хозяйственного ведения имуществом, принадлежащим собственнику, имеет ряд общих черт с правом оперативного управления, предусмотренным в новом законодательстве (ст.26 Закона о собственности в СССР, п.3 ст.5 Закона о собственности в РСФСР). Право оперативного управления имуществом по своей юридической природе также является вещным, абсолютным и производным от права собственности. Однако оно существенно отличается от права полного хозяйственного ведения имуществом. Сфера использования права оперативного управления ограничена. Его субъектами могут быть только государственные учреждения, финансируемые за счет собственника. Свои правомочия по владению, пользованию и распоряжению закрепленным

за ним имуществом эти учреждения могут осуществлять только в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника и назначением имущества. Кроме того, в п.3 ст.5 Закона о собственности в РСФСР предусмотрено, что собственники закрепленного за учреждением имущества вправе изъять это имущество, либо перераспределить его между другими созданными ими юридическими лицами по своему усмотрению, если иное не установлено законодательством РСФСР.

Субъективное право владеть и пользоваться имуществом, принадлежащим собственнику, возникает также у арендаторов на основании договора имущественного найма (ст.275 ГК РСФСР). Права арендатора на переданное ему имущество являются тоже производными от права собственника. Но по своей юридической природе эти субъективные права коренным образом отличаются от права полного хозяйственного ведения имуществом. Во-первых, право арендатора владеть и пользоваться арендованным имуществом является относительным и обязательственным правом, так как оно входит в состав содержания обязательственного правоотношения, возникшего из договора арендатора с собственником, и осуществляется в рамках этого правоотношения. То, что правомочия арендатора по владению и пользованию имуществом, полученным от собственника в наем, имеют некоторые черты, свойственные вещным правам (возможность использования вещно-правовых способов защиты), не исключает обязательственного характера арендных отношений. Во-вторых, права арендатора по владению и пользованию имуществом собственника, пределы осуществления этих прав определяются соглашением сторон, а не нормами права. В-третьих, арендатор выплачивает собственнику имущества фиксированную арендную плату, не зависящую от результатов хозяйственной деятельности. В-четвертых, право собственности на имущественные результаты в вещественной форме, получаемые на основе использования (эксплуатации) арендованного имущества, возникает у арендатора, а не у собственника, как в правоотношении полного хозяйственного ведения имуществом.

О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ РЕОРГАНИЗАЦИИ КООПЕРАТИВОВ

Н.В. Земцова

В настоящее время вопросы реорганизации всех предприятий, а значит и кооперативов регулируются нормами Закона СССР "О предприятиях в СССР" (далее – Закон о предприятиях) и Закона РСФСР "О предприятиях и предпринимательской деятельности" (далее – Закон РСФСР). Специальной для реорганизации кооперативов нормой является статья 15 Закона о кооперации.

В указанных актах для обозначения реорганизации законодатель использует разные правовые конструкции. Например, в Законе о предприятиях традиционный подход к реорганизации и ликвидации как способам (формам) прекращения деятельности юридических лиц не нашел отражения. Слово "прекращение" в главе VII названного Закона вообще не фигурирует. В российском Законе термин "прекращение деятельности" употреблен дважды: в заголовке главы VI и в п.1 статьи 37, согласно которому прекращение деятельности предприятия может осуществляться в виде реорганизации (слияние, присоединение, разделение, выделение, преобразование). Но ведь при выделении имеет место не прекращение, а возникновение нового юридического лица. Следовательно, редакция п.1 статьи 37 Закона РСФСР нельзя признать удачной. Статья 15 Закона о кооперации, в п.1 которой перечислены все виды реорганизации, в том числе и выделение, также озаглавлена: "Прекращение деятельности кооператива". Более того, в п.1, 2 указанной статьи Закона о кооперации термин "прекращение" используется и во втором значении – как синоним ликвидации. Применение неоднозначных терминов в законе является недопустимым.

В связи с изложенным представляется наиболее правильным отказаться от легального применения термина "прекращение деятельности" и "прекращение" для обозначения реорганизации как кооперативов, так и других предприятий, то есть воспринять правовую конструкцию Закона о предприятиях. Это тем более важно, что на территории России в силу п.2 постановления Верховного Совета РСФСР о порядке введения в действие Закона РСФСР союзный Закон о предприятиях отменён, а Закон о кооперации действует лишь в части, не противоречащей Закону РСФСР.

Используя общее определение реорганизации, данное В.А.Дозорцевым (Советское гражданское право. Субъекты гражданского права. М., 1984. С. 99), реорганизацию кооператива можно рассматривать как такое изменение (в том числе прекращение) право-

объектности кооператива, в результате которого возникает универсальное правопреемство у другого кооператива, а в случае преобразования — у другого юридического лица.

Действующее законодательство называет пять форм реорганизации кооперативов: слияние, присоединение, разделение, выделение, преобразование.

При слиянии одного кооператива с другим все имущественные права и обязанности каждого из них переходят к кооперативу, возникшему в результате слияния.

При присоединении одного кооператива к другому последнему переходят все имущественные права и обязанности присоединенного кооператива.

В случае разделения кооператива к возникшим в результате этого разделения новым кооперативам переходят в соответствующих частях по разделительному акту (балансу) имущественные права и обязанности реорганизованного кооператива. При выделении из кооператива одного или нескольких новых кооперативов к каждому из них переходят в соответствующих частях по разделительному акту (балансу) имущественные права и обязанности реорганизованного кооператива.

Теперь о преобразовании как сравнительно новой форме реорганизации. П.1 статьи 37 Закона РСФСР говорит о преобразовании предприятия в иную организационно-правовую форму. Очевидно, используя эту форму реорганизации, кооператив можно преобразовать в смешанное товарищество, акционерное общество закрытого типа.

Реорганизация в любой из перечисленных форм может осуществляться только по решению общего собрания кооператива. Однако, если реорганизация кооператива может вызвать экологические, социальные, демографические и иные последствия, затрагивающие интересы населения территории, она должна быть согласована с соответствующим Советом народных депутатов. В случаях, предусмотренных законодательством РСФСР, реорганизация производится по согласованию с антимонопольным комитетом РСФСР. Оснований реорганизации закон не называет, необходимость реорганизации определяется самим кооперативом.

Проблема реорганизации кооперативов нуждается в дальнейшей разработке. В первую очередь это относится к выявлению особенностей, механизма осуществления и всех правовых последствий преобразования кооперативов. Требуется дальнейшего изучения и обобщения практика реорганизации кооперативов.

РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОМЫСЛОВЫХ ЗАГОТОВКАХ НЕДРЕВЕСНОЙ ЛЕСНОЙ ПРОДУКЦИИ

А.И.Цихоткая

Увеличение объемов промысла недревесной лесной продукции (ягод, грибов, орехов, лекарственно-технического сырья и т.д.) зависит от многих факторов, в том числе и от состояния законодательства, призванного регламентировать данный вид хозяйственной деятельности. Можно констатировать: одерживающим фактором на пути перестройки заготовительного комплекса является отсутствие до настоящего времени твердой правовой основы его функционирования.

Чтобы объективно оценить действующее законодательство в области промысловых заготовок лесной недревесной продукции, целесообразно обратиться к истории его становления. Первое, на что нельзя не обратить внимания, это то, что буквально с первых дней своего существования наше государство приступило к созданию системы правовых норм, обеспечивающих, с одной стороны, максимально полное вовлечение лесных пищевых ресурсов в хозяйственный оборот, с другой — их надлежащую охрану. Одним из таких актов, непосредственно регулирующих отношения по заготовкам дикорастущей продукции, являлся Декрет СНК РСФСР от 28 декабря 1921 года "О сборе и культуре лекарственных растений". Он предусматривал образование государственного органа — Бюро при ВСНК — по регулированию сбора и экспорта лекарственных растений в масштабе республики, создание натурального фонда из продовольственных и промышленных товаров для обмена на дикорастущее лекарственно-техническое сырье. Закрепилось положение, согласно которому собранные дикорастущие лекарственные растения объявлялись "предметом свободной продажи и товарооборота". Вызывает интерес и постановление Совета Труда и Оборонны от 3 февраля 1921 года "Об организации сбора и заготовки дикорастущих масляничных семян и об использовании их для переработки в маслобойной промышленности", которым заготовки масляничных семян возлагались на специализированные "государственные промыслы". Предусматривалось также "на договорных началах поручать это кооперации, частнопредпринимательским объединениям". В дальнейшем появились нормативные акты, закрепляющие право органов государства на контроль за сбором дикорастущих растений, установление запрета их сбора при определенных условиях или в определенных местах. Так, постановление СНК РСФСР от 15 марта 1929 года "О во-

жении хозяйства в городских лесах" предусматривало право городских властей ограничить или запретить сбор орехов, ягод, цветов.

Законодательство о промысловых заготовках развивалось бессистемно и хаотично. Издавались нормативные акты, связанные с использованием и охраной лесов, где содержались лишь вкрапления правовых норм, опосредствующих отношения по заготовкам лесной недревесной продукции. Иногда такие нормы помещались в акты, которые по своему содержанию выходили за пределы правовой регламентации использования лесных ресурсов. Примером может служить постановление правительства СССР от 7 февраля 1980 года "О мерах по дальнейшему экономическому и социальному развитию районов проживания народностей Севера", предусматривающее меры по развитию промыслов лесных "даров". Единственным, по существу целостным правовым актом в области промысловых заготовок можно, с большой долей условности, считать ведомственную Инструкцию по осуществлению побочных лесных пользований в лесах СССР, утвержденную Гослесхозом СССР 13 декабря 1982 года.

Характеризуя современное состояние законодательства, регулирующего промысловые заготовки, нельзя не отметить следующее. Во-первых, правовые нормы рассредоточены по различным нормативным актам, что существенно затрудняет их выявление и применение. Во-вторых, преимущественно ведомственный уровень правового регулирования рассматриваемых отношений (Госкомлес СССР, Центросоюз) не обеспечивает полноты и равенства при наделении хозяйствующих субъектов правами и возложении на них обязанностей. В-третьих, многие аспекты заготовительной деятельности, нуждающиеся в правовом обеспечении, остаются вне поля зрения законодателя, поскольку отношения по промысловым заготовкам недревесной лесной продукции не являлись и не являются до настоящего времени самостоятельным объектом правового регулирования. Устранение отмеченных недостатков возможно путем разработки и принятия комплексного нормативного акта - Положения о промысловых заготовках дикорастущих плодов, орехов, грибов, ягод, лекарственных растений в РФ. В нем целесообразно предусмотреть наиболее общие нормы о промысловых заготовках, возможность правовой регламентации отдельных вопросов на уровне субъектов Российской Федерации. Правовые нормы данного акта должны обеспечить не только благоприятную промыслово-хозяйственную деятельность заготовительных организаций, но и надлежащую защиту и охрану лесных богатств от бесконтрольного и чрезмерного промысла.

ФАКТЫ И ДОКАЗАТЕЛЬСТВА В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ

В.Н.Щаглов

1. Установление фактических обстоятельств гражданского дела является наиболее сложной задачей гражданского судопроизводства. Для того, чтобы правильно разрешить правовой спор, необходимо определить круг фактов, имеющих юридическое значение, и установить наличие или отсутствия этих фактов путем собирания, обеспечения, исследования и оценки доказательств.

2. Основы гражданского судопроизводства (ст. 17) предусматривали следующие соотношения фактических обстоятельств гражданского дела и доказательств. Наличие или отсутствие фактов, обосновывающих требования и возражения сторон, и иных обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения дела, устанавливаются с помощью любых фактических данных, являющихся доказательствами по гражданскому делу. В свою очередь, эти данные устанавливаются следующими средствами: объяснениями сторон и третьих лиц, показаниями свидетелей, письменными и вещественными доказательствами и заключениями экспертов. Как видно, предметом познания и доказывания по гражданскому делу являются юридические факты, составляющие основания исковых требований и возражений, любые фактические данные и иные обстоятельства, имеющие значение для правильного рассмотрения дела, причем фактические данные, обеспечивающие установление юридических фактов, в свою очередь устанавливаются с помощью предусмотренных законом средств.

3. Не вызывает сомнения, что предметом установления и доказывания являются фактические обстоятельства, составляющие основания иска и возражений против него. Круг таких оснований определяется сторонами и корректируется судом на основе норм материального права, регулирующих спорные отношения. К иным обстоятельствам, имеющим значение для разрешения дела, относятся, по-видимому, многочисленные процессуальные юридические факты, определяющие право заинтересованного лица на обращение за судебной защитой, на отвод судей и другие, в подтверждение которых должны быть представлены предусмотренные законом средства доказывания.

4. Специфика фактических данных состоит в том, что они не являются материально-правовыми фактами, непосредственно влекущими возникновение, изменение и прекращение гражданских правоотношений, и сами по себе нуждаются в доказывании с помощью предусмотренных законом средств. Будучи установленными, они служат целям доказывания обстоятельств, обосновывающих требования и возражения сторон.

Действующее законодательство, как видно, различает фактические обстоятельства и как материально-правовые юридические факты, и как такие факты, которые непосредственно не влекут материально-правовых последствий, но обеспечивают установление оснований исла и возражений против него. Эта направленность части фактических обстоятельств гражданского дела на установление юридических фактов обусловила, по-видимому, отнесение их к фактическим данным и их признание доказательствами.

5. Основами гражданского судопроизводства предпринята попытка разграничить понятия доказательств и средств доказывания. Действительно, установление юридических фактов обеспечивается и любыми фактическими данными и предусмотренными законом средствами, но едва ли следует называть доказательствами так называемые фактические данные. После прочтения статьи 17 Основ гражданского судопроизводства (ст. 149 ГПК). Возникает вопрос, что же следует понимать под доказательствами: или это устанавливаемые судом факты, или это средства установления фактов, некоторые из которых так и названы: "письменные доказательства", "вещественные доказательства".

6. Не вполне удачно решен вопрос о средствах установления и доказывания фактических обстоятельств. Таковыми являются по закону и предусмотренные в законе средства и любые фактические данные, ибо на основе тех и других суд устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, обосновывающих требования и возражения сторон.

Но едва ли следует ставить на одну доску все средства установления и доказывания фактов. Под доказательствами необходимо понимать только предусмотренные законом средства, включая объяснения сторон, третьих лиц и представителей, свидетельские показания, письменные и вещественные доказательства, заключения органов государственного управления и экспертов. Именно

эти средства являются предметом правовых исследований. Наука изучает эти средства, а не любые фактические данные, определяя понятие юридических доказательств, их виды, классификацию, относимость и допустимость, порядок собирания, обеспечения, исследования и оценки доказательств.

7. Юридические доказательства представляют собой сведения, являющиеся следами фактических обстоятельств, которые фиксируются в сознании человека и воспроизводятся им в объяснениях, показаниях, заключениях и в письменных доказательствах. Фактические же данные представляют собой любые обстоятельства гражданского дела, которые не являются ни юридическими фактами (основаниями исковых требований и возражений), ни установленными законом средствами. Нет возможности дать хотя бы примерный перечень фактических данных. В одних условиях они служат основанием для вывода о юридическом факте, в других — они такой роли не играют. Специфична связь фактических данных с юридическими фактами. В отличие от предусмотренных законом средств, являющихся отражением совершившихся фактических обстоятельств в сознании людей и на объектах — предметах материального мира, фактические данные не являются следами совершившихся событий и действий. Они позволяют сделать вывод о фактах своим наличием или отсутствием. Каждое из фактических данных является конструктивным элементом, совокупность которых приводит к выводу о наличии или отсутствии юридического факта. Можно говорить поэтому о существовании таких юридических фактов, которые могут быть установлены лишь на основе фактических данных в их совокупности. Так, например, установление систематического неисполнения рабочим или служащим без уважительных причин трудовых обязанностей (п.3 ст.33 КЗоТ) связывается с исследованием ряда правонарушающих действий, каждое из которых доказывается с помощью предусмотренных законом средств и совокупность которых дает основания для вывода, имеет или не имеет место систематическое неисполнение рабочим или служащим возложенных на него обязанностей без уважительных причин.

8. Таким образом, установление юридических фактов возможно на основе предусмотренных законом средств непосредственно и на основе фактических данных, которые, в свою очередь, доказываются и познаются с помощью предусмотренных законом средств. Ис-

следование юридических средств регулируется законом и представляет собой процессуальную деятельность, а оценка установленных фактических данных является мыслительным процессом, логическим доказыванием. При установлении юридических фактов на основе фактических данных юридический процесс, обеспечивающий исследование предусмотренных законом данных, дополняется логическим доказыванием на уровне оценки фактических данных.

9. За основу конструирования статьи о доказательствах в новом законодательстве следует взять следующие положения.

Доказательственное значение имеют и предусмотренные законом средства и фактические обстоятельства. Первые непосредственно дают сведения о юридических фактах и о фактических обстоятельствах (доказательственных фактах), а вторые, будучи установленными на основе предусмотренных законом средств, являются средствами логического доказывания. Первые являются предусмотренными законом средствами и служат установлению юридических и доказательственных фактов, вторые — составляют фактические обстоятельства, предопределяющие вывод о юридических фактах. Их совокупность и система определяются на основе толкования норм материального права.

Предметом установления и доказывания в гражданском судопроизводстве являются юридические факты (материально-правовые и процессуальные) и доказательственные факты.

В статье закона "Доказательства" следует указать: "Доказательствами по гражданскому делу являются предусмотренные законом средства, на основе которых в предусмотренном законом порядке устанавливается наличие или отсутствие обстоятельств, обосновывающих требования и возражения сторон, и другие обстоятельства, имеющие значение для разрешения дела.

Средствами установления юридических фактов и иных обстоятельств, имеющих значение для разрешения гражданского дела, являются объяснения сторон и третьих лиц, показания свидетелей, письменные и вещественные доказательства, заключения экспертов.

ПРОБЛЕМА ЭФФЕКТИВНОСТИ НОРМ ГРАЖДАНСКО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА, РЕГУЛИРУЮЩИХ ВОЗБУЖДЕНИЕ СУДОПРОИЗВОДСТВА

А.В.Цихоцкий

Наукой стали разрабатываться вопросы эффективности воздействия правовых норм на общественные отношения, складывающиеся в гражданском судопроизводстве. Не вдаваясь в критический анализ существующих концепций эффективности норм права, отметим, что под эффективностью гражданских процессуальных норм следует понимать результативность их воздействия на процессуальные отношения. при достижении задач, закрепленных ст. 2 ГПК.

Важным элементом исследований является проблема условий эффективности юридических норм, которые можно подразделить на две группы: а) условия, связанные с качеством объективного гражданского процессуального права; б) условия, связанные с реализацией норм процессуального законодательства. Исходя из приведенной классификации обстоятельств, влияющих на уровень эффективности норм права, проанализируем возможность совершенствования правил, регулирующих возбуждение дел в суде. Ст. 99 ГПК закрепляет четкие сроки подготовки дел к судебному разбирательству и рассмотрения в зависимости от их категории. Для отдельных случаев законом предусмотрены специальные сроки рассмотрения гражданских дел. В частности, жалобы на неправильности в списках избирателей суд обязан рассмотреть в трехдневный срок с момента их подачи (ст.234 ГПК), на действия административных органов – в течение десяти дней (ст.238 ГПК). Однако фактическое время с момента обращения истца в суд до вынесения решения нередко превышает установленный срок. Встречаются случаи, когда с целью сокрытия нарушения требований ст.99 ГПК судьи исправляют дату подачи искового заявления, указанную истцом. Подобное подтверждается материалами дела: конвертом с почтовым штампом, платежным поручением о перечислении государственной пошлины и т.д.

Несоответствие судебной практики положениям закона может быть объяснено действием различных причин, среди которых несовершенство гражданского процессуального законодательства играет не последнюю роль. Так, в действующем ГПК РСФСР по существу отсутствуют указания в отношении процессуального оформления принятия заявления. Данный пробел дает основание для дополнения ч.1

ст.129 ГПК следующим положением: "Судья, принявший заявление, выносит об этом определение".

Эффективность процессуальных норм может быть повышена и за счет усовершенствования некоторых оснований для отказа в принятии заявления. Например, особые трудности возникают перед судом при применении п.1 ст.129 ГПК, который закрепляет обязанность судьи отказать в принятии заявления, если оно не подлежит рассмотрению в судах. Сложности заключаются в определении круга названных заявлений, так как ни в теории гражданского процессуального права, ни в судебной практике не сложилось единообразного взгляда на этот счет. Развитие анализируемой нормы должно идти по пути перечисления заявлений, которые не подлежат судебному рассмотрению, в частности, не подведомственных судам; с требованиями неправового характера и др.

Существование альтернативной подведомственности гражданских дел неизбежно предполагает определенную "конкуренцию" права ряда компетентных органов рассматривать один и тот же правовой спор. Она также выдвигает перед законодателем необходимость установления правовых последствий, направленных против попыток заинтересованных лиц одновременно обращаться за защитой к нескольким юрисдикционным органам. Этим и объясняется наличие в законе нормы, в соответствии с которой судья отказывает в принятии искового заявления, если имеется решение товарищеского суда по тождественному спору (п.5 ст.129 ГПК). Отмеченное основание, исключаящее право на обращение в суд, не содействует реализации конституционного права граждан на судебную защиту и нуждается в отмене. Существующая модель п.5 ст.129 ГПК приводит к парадоксальной ситуации: решение профсоюзного комитета, под руководством которого действует товарищеский суд, не погашает право лица возбудить судебную деятельность по его пересмотру, наличие же решения товарищеского суда отнесено законом к неустранимому препятствию на пути реализации права на обращение в суд.

Таким образом, повышение эффективности процессуальных норм, регулирующих возбуждение гражданского судопроизводства, может быть достигнуто в первую очередь за счет совершенствования ст. 129 ГПК. Данный вывод должен учитываться теорией и практикой, осуществляемой судебной реформой.

СОВЕТСКИЕ ТОВАРНЫЕ БИРЖИ В СИСТЕМЕ ВОЗРОЖДАЕМЫХ РЫНОЧНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Т.С.З тина

Со времен напад в СССР не было опыта биржевой торговли (последняя биржа закрылась в 1930 г.). На сегодняшний день их насчитывается несколько десятков. Крупнейшие среди них: Московская товарная биржа (МТБ), Российская товарно-сырьевая биржа (РТСБ), Свердловская товарная биржа (СТБ), Рязанская Всесоюзная товарная биржа агропромышленного комплекса. Процесс возрождения товарных бирж закономерен. Старая система материально-технического снабжения практически уже не работает. Необходимы иные, рыночные, механизмы регулирования оптового рынка. Анализ основных положений Концепции товарной биржи в СССР и непосредственно опыт функционирования ряда советских бирж позволяют выделить ряд моментов:

1. Многовариантность развития советских товарных бирж. Разные биржи идут разными путями. Это прослеживается, во-первых, в различном подходе к формированию биржевых структур (органов, осуществляющих управление биржей); во-вторых, в отсутствии единых принципов организации товарных бирж. Так, среди учредителей и членов МТБ, РТСБ - государственные, кооперативные, общественные организации, совместные предприятия, иностранные и частные фирмы, частные лица. По уставу Свердловской товарной биржи частные лица имеют возможность совершать сделки на бирже без права быть учредителем и членом биржи. По концепции товарной биржи в СССР частные лица исключаются из числа учредителей и членов товарной биржи. Можно полагать, что с принятием Закона РСФСР "О предприятиях и предпринимательской деятельности", заложившего правовую основу для развития частнопредпринимательской деятельности, данное положение концепции утратило свое значение; в-третьих, в осуществлении торговых операций по различным биржевым правилам. Так, в действующих на биржах Временных правилах проведения торговых операций неоднократно решаются вопросы регулярности проведения торгов, участия посетителей в биржевых торгах, возможности заключения бартерных сделок, обязательности регистрации сделок.

2. Выполнение советскими товарными биржами не свойственных товарной бирже функций. Это прослеживается в решении вопроса о возможности заключения на биржах бартерных сделок. Большинство заключаемых сделок на советских биржах одерживает дополнительные полулегальные бартерные условия. Этому в значительной степени способствует

ют и биржевые правила. Так, на МБ для того, чтобы что-то купить на бирже, надо сперва что-то продать. По существу это легализация натурального обмена, с той лишь разницей, что обмен идет по котировке. И, наоборот, присущие каждой в классическом варианте товарной бирже регулирующие функции не выполняются. Биржа выполняет многие функции. Одной из основных функций биржи является котирование цен. Котировка представляет собой регистрацию биржевых цен, с последующей их публикацией. Биржа формирует официальную цену под влиянием спроса и предложения. Биржевая котировка на советских товарных биржах в настоящее время практически неосуществима. Ценообразование не отражает реального соотношения спроса и предложения, поскольку ограничено тарифами государства на продукцию предприятий государственного сектора. В результате предприятия и организации не могут воспользоваться благоприятной для них конъюнктурой рынка.

3. Особенности использования биржевого механизма. Общая тенденция развития товарных бирж в мире состоит в усилении значимости срочных (фьючерсных) сделок, при значительном сокращении сделок на реальный товар. Концепция товарной биржи в СССР исходит из необходимости развивать оба типа товарных бирж. Однако исторический и современный экономический фон следует признать для фьючерсных бирж неблагоприятным. Во-первых, несмотря на значительное развитие биржевой торговли в дореволюционной России товарных бирж, совершающих сделки на срок, не было. Отсутствием срочных сделок характеризовалась и советская товарная биржа периода нэпа. Во-вторых, негативное отношение к спекуляции не только стало принципом экономической и юридической науки, но и постепенно превратилось в атрибут массового сознания, что может породить негативное восприятие фьючерсных товарных бирж как источника аморального и незаконного обогащения. В-третьих, все те факторы, которые препятствуют рынку (твердые цены, сверхмонополизация производства, материально-финансовая разбалансированность, неэффективность финансово-кредитной системы, значительный объем государственного заказа), аналогично действуют и в отношении товарных бирж. К особенностям советской товарной биржи следует отнести и такие обстоятельства, как примитивность форм организации биржевой торговли, организационное построение бирж по принципу "универсализма" (т.е. совершение торговых операций с широким кругом товаров и продукции). С учетом вышесказанного нужно признать, что советские товарные биржи пока не являются биржами в собственном смысле этого слова.

ПЕРИОДИЗАЦИЯ СОВЕТСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВЕ

И.П.Чумакова

Многообразие форм хозяйствования, развитие предпринимательских отношений на современном этапе обуславливают необходимость глубокого анализа имеющегося исторического опыта, в том числе дореволюционного русского, советского и зарубежного.

О государственной политике в отношении предпринимательства можно судить на основании анализа противоречивых законодательных решений. Так, в первые дни советской власти, были, по существу, разрушены основы веками создававшегося русского законодательства о предпринимательстве. И одновременно с первого декрета о земле от 26 октября (8 ноября) 1917 года началось становление советского социалистического права.

Анализ важнейших нормативных актов того времени позволяет выявить определенную тенденцию на искоренение различных форм предпринимательства. Установка Советского государства заключалась в уничтожении частной собственности, о чем свидетельствовала проведенная им национализация и другие меры.

В истории советского законодательства о предпринимательстве, по нашему мнению, можно выделить четыре этапа, временные рамки которых приблизительны. Каждый этап характеризуется принятием ряда нормативных актов, определяющих дальнейшую экономическую политику государства.

В известных работах по истории советского гражданского права, развитию цивилистической мысли (О.С.Иоффе, И.Б.Новицкого и др.) обосновывалась периодизация гражданского права и цивилистической науки в целом. Но акцентов на периодизацию законодательства о предпринимательстве не делалось. Хотя, на наш взгляд, такая периодизация нужна, поскольку позволяет извлечь уроки из противоречивых и ошибочных мероприятий, предпринимавшихся государством на каждом из этих этапов.

Первый этап, с 1917 по март 1921 года, характеризуется массовыми процессами национализации частной собственности, охватившей как крупные, так и средние предприятия. Оплотом предпринимательства в этот период оставались мелкие, кустарные предприятия, немногочисленные кооперативные объединения кустарей-одиночек и т.п.

Мелкие частные предприятия были подчинены и работали по заданию Главного управления по делам кустарной и мелкой промышленности и

промысловой кооперации. Кустарные предприятия считались подсобной формой производства в отношении национализированной промышленности и работали по заказам государственных органов независимо от способа обеспечения сырьем. Готовые изделия подлежали сдаче государственным органам. Таким образом, вся промышленность, не только государственная, но частная и кооперативная, оказалась под централизованным регулированием и контролем государства, что существенно искажало содержание собственно предпринимательской деятельности.

Начало второго этапа (март 1921 - 1926 гг.) связано с решением X съезда партии о переходе к нэпу и принятием двух важнейших законодательных актов: "Декларации (в других источниках Декрет) основных частных имущественных прав, признаваемых РСФСР", принятой 22 мая 1922 года, и Гражданского кодекса РСФСР, принятого 31 октября 1922 года.

В Декларации предусматривались возможности, открывающиеся для частной инициативы. Гражданам предоставлялось право организовывать промышленные и торговые предприятия, иметь на праве собственности в городах и селах немунципализированные строения и т.д.

Гражданский кодекс РСФСР 1922 года закрепил частную собственность на промышленные и торговые предприятия, регламентировал существование различных видов товариществ.

Эффективность функционирования этих форм совсем не означает, что нэп являлся периодом гармоничного и бескризисного развития. Напротив, кризисы были почти непрерывно. В связи с этим в экономической литературе (Г.И.Ханин) высказана мысль о том, что постепенная гибель нэпа и победа административной системы были предопределены не только политической, но и экономической ситуацией в стране.

Третий этап (1926 - 1936 гг.), в особенности его начало, характеризуется принятием нормативных актов, направленных на ускоренное свертывание нэпа и подчеркивающих те положительные результаты, которые он дал. С весны 1926 года началось быстрое вытеснение частного капитала из торговли и промышленности. Полностью частная торговля была запрещена в 1932 году. В течение первой пятилетки (1928 - 1933 гг.) были последовательно национализированы, конфискованы или закрыты все частные и большинство кооперативных и смешанных предприятий, а затем полностью реорганизована на государственной централизованной основе промысловая и потребительская кооперация.

В начале 30-х годов все акционерные общества были реорганизованы в государственные объединения.

Осенью 1927 года в условиях товарного голода и низких заготовительных цен возник кризис хлебозаготовок. Руководство страны не пошло на повышение заготовительных цен, импорт зерна, сокращение средств на индустриализацию. Выход оно увидело в чрезвычайных мерах по отношению к крестьянству, а в дальнейшем — в проведении сплошной коллективизации.

ГК РСФСР 1922 года, несмотря на все последующие изменения и дополнения, формально сохранял частную собственность и все указанные выше правовые формы предпринимательства до принятия 8 декабря 1961 года Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик.

Фактически же их существование было прекращено гораздо раньше.

Многолетнее нарастание нестабильности в экономике заставило в последние годы усилить поиски мер, способных воспрепятствовать нежелательным тенденциям в развитии народного хозяйства. Одной из таких мер вновь, как и в 20-е годы, явилось разрешение предпринимательства граждан.

Четвертый этап в истории советского законодательства о предпринимательстве, начавшийся с 1980-х годов и продолжающийся до настоящего времени, ознаменовался законами СССР об индивидуальной трудовой деятельности, о кооперации в СССР.

В дальнейшем переход к рыночным отношениям объективно обусловил необходимость различных форм хозяйствования, которые получили свое закрепление в последних республиканских законодательных актах и в союзах Основ гражданского законодательства. Формами осуществления предпринимательской деятельности в настоящее время являются индивидуальные (семейные) частные предприятия, крестьянские (фермерские) хозяйства, кооперативы и их предприятия, акционерные общества, различные виды товариществ и т.д. Возврат к этим формам, известным истории на протяжении нескольких веков, диктуется временем. Начавшееся практическое применение различных форм предпринимательства обозначало проблему подмены их содержания. Например, известны факты преобразования государственных предприятий в акционерные общества без акций, свидетельствующие о том, что современными формами зачастую прикрываются прежние отношения и фактически имеет место уход от преобразования. Эта проблема требует своего скорейшего разрешения, т.к. в противном случае введение в законодательство и практику новых форм предпринимательства лишено всякого смысла.

ЕДИНСТВО И ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ ЖИЛИЩНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

В.Л.Слеозарев, Б.И.Денисова

Основами федеральной жилищной политики, иным жилищным законодательством регулируются общественные отношения по обеспечению граждан жилыми помещениями и пользованию ими, по управлению, эксплуатации и ремонту жилищного фонда.

Между тем среди указанных связей в литературе нередко выделяются такие, которые предлагается именовать жилищными в узком смысле этого слова: отношения пользования гражданами конкретными жилыми помещениями, без права собственности на них (В.Ф.Чигир), либо отношения по владению, нормированному пользованию и ограниченному распоряжению жилым помещением (О.А.Красавчиков). Нетрудно заметить, что в качестве собственно жилищных здесь рассматриваются связи, традиционно включаемые в предмет гражданско-правового регулирования.

Представляется, что вопрос о единстве и дифференциации жилищных отношений может быть решен лишь в связи с анализом юридической природы жилищного права. Как известно, в литературе нет единого мнения о месте жилищного права в системе советского права. Одни авторы считают, что жилищное право — часть гражданского права, другие — что жилищные отношения регулируются нормами различных отраслей права, в основном гражданским и административным, третьи исходят из того, что в современных условиях можно говорить об образовании новой отрасли права. Представляется, что последняя точка зрения, с определенными коррективами, наиболее соответствует современному состоянию регулирования жилищных отношений.

На наш взгляд, жилищное право является комплексной отраслью права, которая сложилась и развивается на основании определенных экономических, социально-политических, юридических и научно-правовых предпосылок.

Единство жилищных отношений как социальных связей по поводу особого правового объекта — жилища не исключает их дифференциации, когда различные стороны этих отношений поддаются лишь определенному способу правового воздействия: регулирование с помощью норм-принципов, являющееся основой для текущего нормотворчества, характерное для государственного права; регулирование путем "власти и подчинения", присущее административному праву, либо

методом "юридического равенства" - атрибутом гражданского права.

Системность правового регулирования порождает возможность, а при наличии соответствующих предпосылок и необходимость взаимодействия разноотраслевых правовых норм и институтов, которое получает в комплексной отрасли свою высшую форму существования.

Нормы жилищного права, внешне объединенные специальными законодательными актами и внутренне связанные между собой единой задачей регулирования жилищных отношений, одновременно являются нормами соответствующих "моноотраслей", главным образом государственного, административного и гражданского. Поэтому и метод жилищного права является сплавом (комплексом) соответствующих способов правового воздействия.

Таким образом, жилищное право - это не институт гражданского права либо комплексный правовой институт, не просто комплексная отрасль законодательства, а комплексная отрасль права, регулирующая отношения по обеспечению граждан жилыми помещениями и пользованию ими, по управлению, эксплуатации и ремонту жилищного фонда в целях обеспечения гарантируемого Конституцией РСФСР права граждан на жилище, надлежащего использования и сохранности жилищного фонда, а также укрепления законности в области жилищных отношений.

Единство жилищного права как комплексной отрасли не исключает, при необходимости, возможности изменения интенсивности использования того или иного способа правового воздействия. Так, условия рыночной экономики потребуют, очевидно, более полного использования в жилищно-правовой сфере цивилистической триады "владения, пользования и распоряжения". Более того, значительная доля отношений по обеспечению граждан жилыми помещениями будет опосредоваться гражданско-правовыми формами, за счет соответствующего сужения административно-правовых способов воздействия. Последние сохраняются, например, для защиты прав малоимущих и подобных категорий граждан.

НЕКОТОРЫЕ НОРМЫ СЕМЕЙНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ОХРАНА ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

А.Б.Казанцева

Необходимость обновления семейного законодательства, разработка специального акта о правовом положении несовершеннолетних вынуждают более пристально подойти к анализу соответствующих норм права. В данном случае анализируются нормы семейного законодательства, определяющие основание родительских правоотношений.

Несмотря на нормативное закрепление данного основания (ч.1 ст.16 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье, в дальнейшем - Основ), этот вопрос в литературе является спорным. Наиболее правильным толкованием данного положения закона является то, согласно которому взаимные права и обязанности родителей и детей порождаются родством, которое приобретает свойство юридического факта в результате его регистрации. Однако ч.1 ст.16 Основ противоречит другим установлениям Основ и самой природе. Не может и не должно быть такого положения, когда лица, давшие жизнь ребенку, считаются родителями после регистрации его рождения. Поэтому закон оперирует терминами не "лица", а "отец", "мать", "родители", "отцовство" (ст.16, 17 Основ). Здесь законодатель учитывает достаточность самого родства для приобретения нового качества человеком, влекущего новые права и обязанности. Все последующие действия только подтверждают или отвергают данный факт. Иначе и быть не должно. Ребенок нуждается в уходе и заботе с первого мгновения своей жизни, что обеспечивается прежде всего родителями. Регистрация происхождения ребенка от данных родителей может иметь лишь доказательственное значение. Поэтому норму об основании родительских правоотношений целесообразнее изложить так: "Взаимные права и обязанности родителей и детей основываются на происхождении (кровном родстве) детей. Происхождение детей удостоверяется в органах загса".

Не исключено нарушение прав ребенка при производстве записи об отце по правилу ч.2 ст.17 Основ. По единоличному заявлению отца регистрация ребенка может осуществляться в случае, если ребенок еще не был зарегистрирован. Однако более полной охране прав ребенка отвечало бы установление отцовства в подобных случаях только в судебном порядке.

Действующее законодательство, в частности ч.5 ст.49 КоБС РСФСР,

также недостаточно охраняет права ребенка и его фактических родителей. Согласно буквальному толкованию ч.5 ст.49 КоБС РСФСР запись об отцовстве или материнстве может оспорить только лицо, записанное в качестве отца или матери. Установить отцовство в судебном порядке можно, если ребенок не зарегистрирован или зарегистрирован по правилам ч.2 ст.17 Основ. В жизни не исключены ситуации, когда фактические отец или мать не могут установить юридическую и фактическую связь с ребенком, так как имеются названные нормативные препятствия. Считаясь с реальной действительностью, судебная практика допускает оспаривание отцовства или материнства фактическими родителями, не зарегистрированными в качестве таковых. В новом законодательстве желательно предоставить право оспаривания записи о родителях не только лицам, записанным отцом или матерью, но и фактическим родителям.

В законе следовало бы установить, что, если мать выступает против записи ее мужа отцом ребенка, то ребенок регистрируется как рожденный одной матерью.

Серьезные недостатки присущи ч.4 ст.16 Основ, так как ребенок в некоторых случаях лишается естественного права на отыскание отца. Этим самым нарушаются права конкретных детей, принцип равенства детей, рожденных в браке и вне брака, и принцип равенства мужчины и женщины. Ограничения в отыскании отцов не могут быть оправданы. Следует предоставить возможность судебного установления отцовства во всех случаях рождения ребенка вне брака. Значимость этого весьма существенна. Во-первых, каждый ребенок сможет реализовать свое естественное право - знать своего отца. Во-вторых, повысится ответственность мужчин за свое поведение. В-третьих, будет устранено в этом случае неравенство детей, рожденных в браке и вне брака, а также мужчин и женщин. В четвертых, сократятся выплаты из общественных фондов, поскольку своих детей обязаны будут содержать и отцы. В конечном счете, все вышеперечисленные изменения позволяют в большей мере обеспечить охрану прав и интересов несовершеннолетних.

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ СУБЪЕКТИВНЫХ СЕМЕЙНЫХ ПРАВ

А.М.Рабец

В отличие от законодательства прежних лет ст. 6.1 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье не инкорпорирует положений, содержащихся в ст.ст. 39 и 59 Конституции СССР, устанавливающих в самом общем виде принципы, способы и пределы осуществления субъективных прав и исполнения обязанностей гражданами СССР. Оценивая эту норму с чисто формальных позиций, следует прийти к выводу, что, строго говоря, в ней нарушен принцип верховенства законов, по крайней мере, на тот период, пока действует Конституция СССР 1977г. Однако дополнение Основ этой нормой – безусловно прогрессивное явление. Она открывает перед судами и иными органами, осуществляющими защиту субъективных семейных прав; значительно большие возможности пресечения злоупотреблений со стороны членов семьи своими субъективными семейными правами. В ст. 6.1 Основ используется уже апробированный правовой механизм, с помощью которого компетентные органы ведут борьбу со злоупотреблением правом. Права, осуществляемые в противоречии с их назначением, не охраняются законом. Эта норма по своей правовой природе, на наш взгляд, идентична нормам, содержащимся в отдельных семейно-правовых институтах и предусматривающим освобождение от обязанности или ограничение ее ороком вследствие недостойного поведения управомоченного лица. По существу в обоих случаях речь идет об отказе от защиты права. Но в одних случаях такой отказ осуществляется путем отказа заинтересованному лицу в удовлетворении иска, в других – путем удовлетворения встречного иска. Как отмечалось в правовой литературе, при злоупотреблении правом и при осуществлении права в противоречии с назначением поведение лица формально не выходит за рамки правомерного. Этим оно отличается от ненадлежащего выполнения обязанности. Однако брачно-семейное законодательство в некоторых случаях не ограничивается только отказом от защиты при злоупотреблении правом, а применяет самую суровую санкцию – лишение прав. Речь, в частности, идет о последствиях злоупотребления родительскими правами. Но это не должно быть правилом. Лишения права и последствия злоупотребления им возможны лишь при наличии специального предписания закона, но

и сам закон должен прибегать к подобным предписаниям лишь в исключительных случаях.

Хотя нормы, содержащиеся в ст. 6.1 Основ, конкретизируют конституционные нормы применительно к цели, стоящей перед брачно-семейным законодательством, в них в то же время не содержится норм, возлагающих на граждан - членов семьи обязанности не столько юридические, сколько политические, например, обязанность соблюдать нормы коммунистической нравственности, высоко нести звание гражданина СССР. Однако эта норма не лишена недостатков.

Во-первых, в ст. 6.1 предусмотрено, что осуществление членами семьи прав не должно наносить ущерб государственным и общественным интересам, правам других граждан. При этом совершенно не упоминается о том, что члены семьи не должны наносить ущерб интересам семьи. Возможны случаи, когда формально правам других граждан, в том числе и членам семьи никакого ущерба не наносится, но явно наносится ущерб как конкретной семье, членом которой является носитель используемых субъективных прав, так и семейным устоям в целом. В то же время на первое место поставлена не защита интересов семьи, а защита интересов общества, а особенно государства. При осуществлении членами семьи своих прав возможность посягательства на государственные интересы выглядит как весьма абстрактная, в то время как ущемление интересов семьи находит конкретные проявления.

Во-вторых, ст. 6.1 устанавливает пределы осуществления прав лишь для граждан. При этом законодатель исходил из того, что носителями прав, вытекающих из брачно-семейных отношений, являются прежде всего граждане как члены семьи. Но Законом СССР от 22 мая 1990г. в Основы внесены изменения, существенно расширяющие права органов опеки и попечительства. Их осуществление также тесно связано с брачно-семейными отношениями и не исключена возможность злоупотребления ими и использования их в ущерб интересам семьи и правам граждан. Поэтому положения, содержащиеся в ст. 6.1 Основ, следовало бы распространить и на соответствующие государственные органы и общественные организации.

СПОСОБЫ СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ ПО ЖАЛОБАМ НА НЕПРАВОМЕРНЫЕ ДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

Е.И.Чесовской

Вопрос о способах защиты субъективных прав и охраняемых законом интересов в административном законодательстве своего отражения в том виде, как он решен в гражданском законодательстве, не получил. Отсюда имеет место проблема полномочий суда при вынесении решения по данной категории дел. Одна группа ученых (А.Каверин, А.Корнелюк) полагают, что суд не должен иметь полномочий на отмену административного акта, поскольку это будет означать вмешательство в активную деятельность администрации. Другие авторы (Д.М.Чечот, Б.Н.Дрков) считают, что для успешного выполнения функций административного правосудия суд должен иметь полномочия не только на решение вопроса о законности и обоснованности административного акта, но и на его отмену и прекращение административного дела. Если оставить за судом полномочия только констатации факта законности и обоснованности действий администрации либо наоборот, то орган правосудия лишается одного из главных компонентов осуществления защиты прав граждан — способов защиты. Таким способом защиты является отмена административного акта, выраженная в обязательном для исполнения судебном решении. По делам об обжаловании административных штрафов или об ограничении прав суд вправе не только отменить незаконное либо необоснованное решение административного органа, но и изменить сумму штрафа в сторону его снижения. Иными словами, способом защиты в делах данной категории является изменение административного акта. Думается, что прерогатива изменять административный акт должна быть оставлена за административным органом, ибо в противном случае наблюдается замещение судом функций активной администрации. В данном случае суд должен иметь право только на отмену незаконного либо необоснованного административного акта. В остальных делах по жалобам на управленческие действия отмена незаконного либо необоснованного административного акта сопровождается правомочием суда указать, какое конкретно действие орган администрации обязан совершить, либо какие действия он совершать не должен, опираться на прямые предписания закона.

В.М.Чернов

Одним из условий перехода к экономике рыночного типа является частичная приватизация государственной собственности, поскольку сосредоточение в собственности государства почти всех производственных мощностей объективно способствует сохранению административно-командной системы управления экономикой.

Фактически приватизация уже происходит, несмотря на отсутствие надлежащей правовой базы, так как нет еще ни союзного, ни республиканских законов, специально посвященных этому процессу.

Приватизация не должна выступать самоцелью или использоваться с целью обогащения небольших групп или слоев населения страны. При ее проведении следует исходить из того, что в результате приватизации должны появиться дополнительные стимулы к интенсивному труду у всех работников приватизируемого предприятия. Приватизация должна выступать в качестве средства преодоления отчуждения работника от собственности, отчуждения, явившегося в конечном итоге одной из основных причин низкой производительности труда на наших предприятиях.

Поэтому приватизация предприятий с большим числом работающих должна производиться в форме, обеспечивающей превращение всех работающих в собственников предприятия. Одной из таких форм является преобразование государственного предприятия в акционерное общество.

Действующим законодательством (п.46 Положения об акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью от 21 июня 1990 г.) образование акционерного общества на базе государственного предприятия может производиться с согласия трудового коллектива предприятия и органа управления предприятием. Акции выпускаются на полную стоимость имущества предприятия и продаются или только среди работников данного предприятия, или выпускаются в свободную продажу всем желающим в

зависимости от усмотрения тех же сторон. Безвозмездной переда-
чи акций или выкупа их за счет дохода предприятия указанным
актом не предусмотрено, хотя фактически есть случаи безвоз-
мездного предоставления, а также продажи акций на льготных ус-
ловиях.

. Продажа акций по номиналу в условиях роста цен на товары
и особенно на продовольствие может затянуть процесс привати-
зации на десять лет. Поэтому более перспективным представляется
выкуп акций хотя бы частичный за счет прибыли самого предприя-
тия. Сейчас этот способ допустим лишь в отношении арендных
предприятий, выкупивших все арендованное ими имущество. После
выкупа имущества договор аренды прекращается, а предприятие по
решению трудового коллектива может быть преобразовано в акцио-
нерное общество (ст.10 Закона СССР об аренде), разумеется, без
выкупа акций работниками.

. Недостатком второго способа преобразования государствен-
ных предприятий в акционерные общества является длительность
процесса — нужно пройти стадию арендного предприятия, что
представляется совершенно необязательным. Можно установить по-
рядок, при котором предприятие, решившее преобразоваться в ак-
ционерное общество, сразу может приступить к выкупу акций за
счет прибыли предприятия с роздачей их своим работникам. Это
может значительно сократить сроки приватизации крупных пред-
приятий.

БРАЧНЫЙ ДОГОВОР

Р.П.Мананкова

Режим общности супругов жестко закреплён императивными нормами, что объясняется стремлением законодателя обеспечить интересы супругов независимо от реального вклада каждого в создание общего имущества, показать преимущества брака перед иными формами устойчивой общности мужчин и женщин, содействовать укреплению семьи. Вместе с тем срабатывает и привычный стереотип в оценке семейно-правового метода регулирования общественных отношений, который якобы не обладает такой чертой, как диспозитивность.

Нам кажется, нет принципиальных теоретических препятствий для внедрения элемента диспозитивности в содержание семейно-правовых норм. Супругам целесообразно предоставить возможность определять правовой режим имущества, приобретенного в период брака на общие средства, по своему соглашению. Это не означает призыва к отмене существующего правила о режиме общности, напротив, имеется в виду только его дополнение с учетом потребности и желания самих супругов. До или во время брака они могли бы договориться о том, что устанавливают долевой характер отношений собственности на все приобретаемые вещи, либо на какие-либо отдельные вещи при сохранении общей совместной собственности на все остальное имущество и т.д. Такого рода соглашения, естественно, следовало бы поставить под контроль нотариальных органов для того, чтобы избежать возможных нарушений субъективных прав граждан. Предоставление более широких возможностей по распоряжению имуществом, нажитым супругами во время брака, было бы существенной предпосылкой для предотвращения конфликтов между ними по поводу имущества, вносило бы большую определенность в их отношения, соотносилось бы с реальным участием в создании общего имущества.

В капиталистических государствах общепризнана регламентация имущественных отношений супругов брачным договором, но это соглашение не является обязательным, поскольку представляет интерес в основном для обеспеченных слоев населения. При отсутствии брачного договора в силу вступает соответствующий правовой режим, т.е. режим общности или раздельности супружеского имущества.

Значительной спецификой отличаются брачные договоры в странах Африки, что обуславливается действием принципов полигамии (платы за жену и др.), традиционных для правовых систем этого континента. Брак рассматривается как своего рода коллективное соглашение

больших семей, он носит характер постоянного объединения, более длительного, чем пожизненное. Его непрерывность поддерживается замещением умершего супруга его родственниками: наследование вдовы (левират) или замена покойной или бесплодной жены ее родственницей (сорорат). В этих условиях заключение брачного договора между большими семейными коллективами, вполне естественно, составляет основу брака, причем отношения между мужем и женой считаются производными от соглашения семей.

Брачные договоры издавна известны и в русском праве. Первоначально они находили свое применение в крестьянской среде, то есть свидетельствуют источники обычного или народного права, то есть юридические обычаи, действовавшие в крестьянской среде. Характерна множественность семейных и брачных договоров. В крестьянском быту соглашение о браке сопровождалось разного рода договорами об имуществе. В их числе упоминаются договор о приданом; договор о "кладке", известный и под другими названиями (клажа, вклад, столовые деньги), то есть денежный взнос, который при сговоре дается стороной жениха в пользу невестинной стороны; договоры зятя-взязня с тестем и тещей в различных вариациях вплоть до определения судьбы приданого на случай смерти жены; предбрачные договоры между будущими супругами о наследовании. Одним словом, в русском обычном праве мы имеем реальную возможность найти приемлемые и для советского права варианты брачных договоров. В писаном праве уже нет этой богатой палитры договоров, но сама возможность заключения брачного договора допускалась и при господствовавшей в законе конструкции полной раздельности супружеского имущества.

В первые годы советской власти предметом научного обсуждения были хозяйственно-брачные договоры в крестьянских семьях. Ими предполагалось оформлять взаимные хозяйственные интересы и обязательства мужа и жены по отношению друг к другу и к детям. Не исключалась возможность применения какого-либо из многих типов этого договора и для городских жителей, например, домохозяйка могла бы обусловить, чтобы определенная доля заработка мужа выплачивалась ей непосредственно за ее труд. Но идея хозяйственно-брачных договоров (А.М. Коллонтай) поддержки большинства не получила. Возрождение семейно-трудовых крестьянских хозяйств в условиях формирующегося рынка создает почву для упорядочения многообразных имущественных взаимоотношений с помощью брачного договора и в такой его разновидности, как хозяйственно-брачный договор.

О СОЗДАНИИ КООПЕРАТИВОВ ПРИ ПРЕДПРИЯТИЯХ И ОРГАНИЗАЦИЯХ

Г.Я.Клименко

Первые современные производственные кооперативы несельскохозяйственного профиля создавались на основе отдельных постановлений Совета Министров СССР, которыми разрешалось их образование при предприятиях и организациях материально-технического снабжения, торговли и некоторых других отраслей и сфер народного хозяйства. В последующем конструкция "кооператив при предприятии" была воспринята Законом "О кооперации в СССР". Создание таких кооперативов стало возможным, за редким исключением, при любых предприятиях, учреждениях и организациях. Однако регламентирование отношений по созданию, функционированию и ликвидации кооперативов при предприятиях осуществлено в Законе в самой общей форме, без надлежащего учета специфики данного вида кооперативов.

Практике известны три варианта установления взаимоотношений предприятий с кооперативами при учреждении последних в качестве юридических лиц.

Во-первых, посредством заключения договоров о сотрудничестве по определенным направлениям деятельности (например, по бытовому обслуживанию работников предприятий). При этом взаимоотношения предприятий с кооперативами нередко строились на безвозмездной основе и без финансовых взаиморасчетов. Предприятия охотно выдавали разрешения на государственную регистрацию кооперативов в порядке, предусмотренном ст. II Закона о кооперации, поскольку объемы производства и оказываемых услуг кооперативов засчитывались им в объемы выполнения собственных планов производства товаров народного потребления и оказания услуг населению. Кооперативам, в свою очередь, было выгодно иметь в своих наименованиях указания на принадлежность к предприятию или объединению с устойчивым хозяйственным положением. Названный способ установления взаимоотношений предприятий с кооперативами широко использовался в первый год действия Закона. В настоящее время в связи с изменениями законодательства о предприятиях, а также в связи с принятием Советом Министров СССР постановления от 2 ноября 1990 г. "О взаимоотношениях государственных предприятий с созданными при них кооперативами", предусматривающего необходимость устранения формальных связей кооперативов с предприятиями-спонсорами, первый вариант образования кооперативов при предприятиях следует признать бесперспективным.

Во-вторых, часть кооперативов устанавливает отношения с предприятиями, учреждениями и организациями и приобретает статус кооперативов при предприятиях, исходя из требований законодательства. Речь идет о кооперативах, направления деятельности которых названы в Приложении № 2 постановления Совета Министров СССР от 29 декабря 1988 г. "О регулировании отдельных видов деятельности кооперативов в соответствии с Законом СССР "О кооперации в СССР". Такие кооперативы могут осуществлять свою деятельность не иначе, как на основе специальных договоров, заключаемых с предприятиями, учреждениями и организациями, для которых эти виды деятельности являются основными (обработка драгоценных камней, лекционная деятельность и другие). В данных договорах предусматриваются порядок осуществления кооперативами видов деятельности, организационные и экономические взаимоотношения с предприятиями, организациями и учреждениями. Кроме того, спонсорам вменяется в обязанность осуществление финансового и иного контроля за деятельностью фактически подотчетных им кооперативов.

Порядок создания и условия функционирования кооперативов со специализированными видами деятельности определен подзаконными актами, содержание которых необходимо привести в соответствие с положениями Закона о кооперации. Целесообразно, в частности, в контроле за их деятельностью использовать общие нормативы, применяемые в контроле за функционированием остальных кооперативов и предприятий различных организационно-правовых форм.

В-третьих, наибольший интерес вызывают взаимоотношения кооперативов с предприятиями, учреждениями и организациями, возникающие на основе договоров имущественного найма. Чаще всего эти договоры заключаются при создании кооперативов на базе структурных подразделений предприятий и организаций, а также структурных единиц объединений. Взаимоотношения кооперативов с предприятиями, государственными и хозяйственными органами и организациями при этом строятся как отношения арендаторов и арендодателей с учетом кооперативной природы первых. Правовое положение таких кооперативов, названных в постановлении Совета Министров СССР от 2 ноября 1990 г. "кооперативами, созданными в составе предприятий (организаций, учреждений)", сходно со статусом арендных предприятий, но имеет свои существенные отличия. Поэтому в процессе разгосударствления и приватизации общенародной собственности государственные предприятия могут быть, в зависимости от конкретных условий, преобразованы либо в кооперативы, либо в арендные предприятия.

О СООТНОШЕНИИ ЗАКОНОВ СССР И РСФСР О ПЕНСИОННОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ГРАЖДАН

В.С.Аракчеев

В орбиту исследования при сопоставлении должны включаться не только отличительные, но и общие признаки соответствующих явлений и категорий. Анализ с этих позиций Закона Союза ССР "О пенсионном обеспечении граждан в СССР" от 15 мая 1990 г. и Закона РСФСР "О государственных пенсиях РСФСР" от 20 ноября 1990 г., позволит, на наш взгляд, вскрыть общие тенденции в развитии системы пенсионирования граждан в нашей стране, увидеть сильные и слабые стороны этих нормативных актов, оценить положения их конкретных разделов и норм, вскрыть истинные намерения законодателя и на этой основе наметить перспективные пути развития механизма правового регулирования пенсионных отношений.

Этими законами были заложены основы нововведений в сфере пенсионирования, которые в дальнейшем должны быть развиты в других нормативных актах, в связи с чем от качества самих законов, их содержания во многом зависит успешное функционирование этой системы.

Несмотря на то, что Верховный Совет РСФСР находился в более предпочтительном по сравнению с парламентом СССР положении и мог, используя опыт последнего, разрешить ряд вопросов по пенсионному обеспечению по-новому, он, тем не менее, не воспользовался этим и перенес в республиканское законодательство не только наиболее рациональные положения Закона СССР, но и ряд его недостатков. Из сказанного следует, что анализируемые законы исходили из единых предпосылок, имели общие цели и что республиканский Закон не стремился к созданию принципиально отличной от Закона СССР системы пенсионирования. Объединяющим началом этих законов являются прежде всего цели их принятия, причем не только официально названные, но и стоящие за ними фактические цели.

Официальные цели были сформулированы Н.И.Рыжковым на сессии Верховного Совета СССР (Правда. 1989. 3 ноября) и главной из них была названа цель: "осуществить значительный подъем материального положения пенсионеров и добиться резкого сокращения численности малообеспеченных граждан". Однако заложенный в законах правовой механизм в полной мере не в состоянии обеспечить их реализацию, что подтверждается, в частности, заимствованным из ранее

действовавшего законодательства стремлением к необоснованному ограничению размеров пенсий, реальной невозможностью получения пенсий в размере 75% среднего заработка для большого числа работающих граждан, низким размером социальных пенсий, поэтапностью введения в действие законов, нечеткостью законодательного определения порядка индексации стоимости жизни и т.д. Кроме того, следует отметить, что реализация этой цели делает фактически невозможным осуществление других официально названных целей, таких, как, например, преодоление постоянного разрыва между материальным положением пенсионеров и работающих граждан, гарантирование соответствия уровня пенсий количеству и качеству труда.

На основании изложенного можно предположить, что за официально названными целями стояли другие, фактические цели, на первом месте из которых была задача — обеспечение интересов бюджета государства в целом и республики и которая, как нам представляется, была преобладающей. Подтверждением тому является создание пенсионных фондов как самостоятельных финансово-банковских систем, не входящих в состав государственных бюджетов, увеличение сумм страховых взносов в них с предприятий, учреждений, организаций, возложение обязанности по уплате таких взносов на лиц, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью, а также взимание обязательных страховых взносов из заработной платы граждан. Мотивация невозможности обеспечения должного уровня пенсионирования, существенное сокращение бюджетных ассигнований на эти цели существенно снижает уровень гарантий граждан и во многом препятствует осуществлению задачи значительного подъема материального положения пенсионеров.

Объединяет законы их общая ориентация на необеспеченных и малообеспеченных граждан и на установление значительно более низкого уровня гарантий для граждан, имеющих на настоящий момент средний и достаточно высокий уровень доходов, в результате — пенсионеры в нашем государстве объективно лишаются возможности выйти за пределы категории малообеспеченных граждан.

Законы Союза ССР и РСФСР объединяет и многое другое, что свидетельствует об однородности их экономической, социальной и правовой природы. Существующие между ними отличия, по нашему мнению, не имеют принципиального характера и касаются, в большинстве своем, частных, не существенных моментов. Причем следует отметить, что в

частностях Закон РСФСР закрепляет более прогрессивные, отвечающие интересам пенсионеров положения. Это относится к порядку выплаты пенсий работающим пенсионерам (ст.22), установления минимального размера пенсий применительно к прожиточному уровню (ст.17), закреплению альтернативного порядка определения заработка, из которого по усмотрению гражданина исчисляется пенсия (ст.102), сокращения сроков введения в действие, отказу от закрепления необоснованных привилегий в виде персональных пенсий (ст.134), более льготному порядку исчисления общего трудового стажа и ряду других положений. Все это, безусловно, делает Закон РСФСР более предпочтительным.

Конечно, в республиканском Законе имеются присущие только ему недостатки, снижающие его достоинства. В качестве примера можно назвать ст. 112, предусматривающую повышение размеров пенсий лицам, проживающим в местностях, где установлены районные коэффициенты к заработной плате. Этой статьей закреплено соответствующее повышение только минимальных и социальных пенсий, тогда как Законом СССР оно предусмотрено для всех видов пенсий, независимо от их правового статуса и размера. К числу недостатков закона можно также отнести волевое определение размера прожиточного минимума на 1991 г. в сумме 100 рублей в месяц без учета его фактического размера, сложившегося в различных регионах республики (ч.1 ст.17). При таком подходе обеспечивается лишь номинальное, а не реальное выравнивание размеров минимального пенсионирования для значительного числа граждан, условия жизни которых, как известно, существенно разнятся.

5. Принятием законов предполагалось заложить основы реформы пенсионного обеспечения в нашем государстве. Однако коренной перестройки всех звеньев этой системы, несмотря на заметные ее изменения, как показывает анализ их содержания, не произошло. Отсюда можно предположить, что в результате проведенной работы было достигнуто лишь обновление законодательства с целью приведения его в соответствие с имеющимися особенностями, тенденциями современного этапа и сложившимся уровнем социально-экономического развития общества. В этом усматривается известный консерватизм законодателей, с одной стороны, и стремление сохранить достигнутое - с другой.

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ФУНКЦИИ ОТДЕЛЕНИЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ НА ДОМУ

А.Н.Ганьжин

Образование отделений социальной помощи на дому как одна из форм помощи одиноким людям стало практиковаться сравнительно недавно. На основании Временного положения об отделении социальной помощи на дому одиноким нетрудоспособным гражданам, утвержденного Госкомтруда СССР и ВЦПС 3 февраля 1986 года, в ряде городов страны (Москве, Иркутске и др.) началось создание таких отделений. Коллегия Министерства социального обеспечения РСФСР одобрила их опыт и рекомендовала его для внедрения на всей территории республики. Для отработки основных направлений деятельности отделений, обязанностей социальных работников и др. в 15 краях и областях РСФСР был проведен эксперимент. Он показал важность и настоятельную необходимость организации данной службы, заложил основы быстрого и широкого ее развития. По итогам эксперимента было принято уже постоянно действующее Положение об отделении социальной помощи на дому одиноким престарелым и нетрудоспособным гражданам, утвержденное приказом Министра социального обеспечения РСФСР от 24 июля 1987 года.

На склоне лет одинокие пожилые люди трудно переносят существенные изменения в сложившемся укладе жизни, например, переход в дом-интернат, поэтому для данной формы обслуживания очень важным является то обстоятельство, что нуждающиеся получают необходимую им помощь в домашних условиях, сохраняя привычный образ жизни.

Согласно Положению отделения социальной помощи создаются для обслуживания не менее 80 одиноких престарелых и нетрудоспособных граждан, нуждающихся в помощи на дому. Может быть 3 варианта организации отделений с различным правовым статусом: 1) когда они являются самостоятельными с подчинением району, городскому или областному отделу социального обеспечения; 2) когда они образуются при территориальных центрах социального обслуживания пенсионеров; 3) когда отделения являются структурными подразделениями домов-интернатов.

Интересен в этом отношении опыт города Томска, где при горисполкоме 26 сентября 1987 года было образовано не отделение, а отдел социальной помощи на дому, объединивший под сво-

им началом 4.отделения при каждом районе. Возглавляет отдел начальник, который координирует деятельность районных отделений, а по сути дела концентрирует в своих руках всю работу в городе по оказанию социально" помощи на дому. Финансирование и методическое руководство отделом осуществляет администрация города Томска.

Отделения социально" помощи выявляют и ставят на учет одиноких престарелых и нетрудоспособных граждан, нуждавшихся в надомном обслуживании. На них заводятся карты учета, где отражаются основные анкетные данные, материально-бытовое положение, а также то, в какой помощи нуждается субъект. Основным назначением деятельности одиноким людям различного рода услуг, перечень которых дан в Положении: доставка на дом обедов, полуфабрикатов, продовольственных и промышленных товаров, медикаментов; оплата коммунальных услуг; помощь в соблюдении личной гигиены; выполнение просьб, связанных с перепиской с родными и друзьями; содействие в организации необходимой медицинской помощи; оказание помощи юридического характера, в частности, разъяснение вновь принятых законов Российского Федерации о пенсионном обеспечении, оформление необходимых документов и т.д. Следует особо отметить, что отделения оказывают социальные услуги, как правило, бесплатно.

Даже незначительный опыт работы таких отделений вскрыл ряд острых проблем, ждущих своего решения. Первая и основная проблема — это кадры. Практически во всех регионах наблюдается их очень большая текучесть. Кадровая проблема тесно связана с вопросом оплаты труда социальных работников, каждый из которых обслуживает от 8 до 13 пенсионеров. Заработная плата не всегда соответствует этому достаточно большому объему работы. Из других проблем можно выделить: недостаточную обеспеченность отделений помещениями для работы с приобретением нужных продуктов, медикаментов и др.

Решение вышеперечисленных проблем позволит создать условия для стабилизации кадрового состава работников отделений, а также поднять качество надомного обслуживания.

Создание и функционирование данной службы является для нас делом новым, поэтому обобщение и анализ первоначального опыта работы таких отделений позволит заложить основы для более эффективного действия механизма правового регулирования, соответствующих общественных отношений как части отношений социального обеспечения граждан.

ПОДГОТОВКА МОЛОДЫХ СПЕЦИАЛИСТОВ ПО КОНТРАКТУ

В.А.Ланкин, Г.В.Симонов

В последнее время целый ряд представителей науки советского трудового права справедливо отмечают слабость экономических методов регулирования трудовых отношений (Иванов С.А. Кризис трудового права. СТиП, 1990, № 7, с.39). Преобладание, начиная с 30-х годов, административных методов регулирования (Лившиц Р.З. Трудовое законодательство: Поиск концепции. Там же, с.48) в этой области человеческих отношений отрицательно сказалось на развитии договорных начал между работниками и администрацией предприятий. Сказанное в полной мере относится к проблемам, возникающим в процессе вузовской подготовки и распределения молодых специалистов.

Постановлением Совета Министров СССР от 31 августа 1989 г. (Собрание Постановлений Совета Министров СССР, 1989, № 30, с. 153) предоставлено право государственным кооперативным и другим общественным организациям и предприятиям участвовать в комплектовании вузов, средних специальных учебных заведений, заключая индивидуальные договоры с лицами, желающими после окончания учебы отработать определенный срок на направившем его предприятии. Такие договоры могут заключаться и со студентами вузов, учащимися средних специальных учебных заведений и слушателями подготовительных отделений вузов. При этом им выплачивается за счет направляющей стороны повышенная на 30% стипендия, а при стаже работы более 3-х лет - на 50%. Студенты - целевики льготами при поступлении на учебу не пользуются.

Приказом Госкомитета по народному образованию от 5 июля 1990 г. № 466 (Бюллетень ИКНО, 1990 № 10 с.22-26) утверждено Положение о порядке и условиях заключения индивидуальных договоров предприятиями, организациями, учреждениями со студентами, слушателями подготовительных отделений высших и учащимися средних специальных учебных заведений (в дальнейшем - Положение). Утверждены и соответствующие типовые договоры.

Таким образом, наряду с государственным персональным распределением молодых специалистов стала формироваться договорная (контрактная) система комплектования народного хозяйства кадрами.

Томский политехнический институт заключил свои первые договоры с предприятиями о подготовке для них специалистов на базе ЦИПС (целевой интенсивной подготовки специалистов) в 1984 году.

Если первые договоры предприятиями выполнялись хорошо и проблем с трудоустройством целевиков не было, то в последнее время наблюдается тенденция не только к невыполнению предприятиями некоторых условий договора, но и к отказу от выпускников, которых они были обязаны принять по контракту. В 1989 году число отказов составило 13% от числа выпускников-целевиков, в 1990 году — 15%. Соответственно возрастает число лиц, получивших возможность свободного трудоустройства. Растет и число тех, кто ждал бы гарантированного распределения. Если в 1989 году только один выпускник ТПИ продолжал получать стипендию после окончания института, то в 1989 году таких было уже 52 человека.

В процессе подготовки и трудоустройства студентов-целевиков возникают следующие виды правоотношений: 1) между учреждением и предприятием; 2) между учреждением и студентом; 3) между студентом (выпускником) и предприятием. Отношения между учебным заведением и предприятием складываются исключительно на договорной основе. Характерно, что обычно при этом заключаются два вида договоров. Первый из них — договор между учебным заведением и предприятием о подготовке и переподготовке специалистов. Речь здесь идет только о подготовке определенного числа специалистов по определенным специальностям. Планово-регулирующая функциональная особенность первого вида договора не вызывает сомнений. Другая его особенность заключается в том, что учебное заведение в этом договоре выступает исключительно от собственного имени и, следовательно, несет самостоятельную ответственность.

Второй вид договора — контракт между предприятием и студентом. Это строго индивидуальный, персонализированный договор, т.к. касается конкретного студента (выпускника). Учебное заведение при заключении выполняет функции представителя, ибо действует от имени студента в роли трудоустраивающего органа. Функции его в определенной степени схожи с компетенцией трудоустраивающего органа при наборе рабочих и служащих.

Отношения между учебным заведением и студентом всегда было принято относить в разряд административно-правовых. Отношения учебные предполагают трудоустроительные, но регулирующие при

контрактной системе сложным комплексом норм, включая в него помимо административно-правовых и обязательные нормы гражданского права, и нормы трудового законодательства.

Третий вид правоотношений — между студентом (выпускником) и предприятием важен для достижения конечной цели контракта — трудоустройства молодого специалиста, т.е. поступление его на работу.

Наиболее широко распространена точка зрения, характеризующая трудоустройство как "содействие государственных и общественных организаций отдельным категориям граждан в получении без проволочек подходящей работы" (Уржинский К.П. Трудоустройство граждан в СССР. М.: Юрид.лит. 1967, с.4). Думается, что переход на рыночные отношения в производстве самым существенным образом обуславливает содержание понятия "трудоустройства". Тезис "рыночная экономика должна быть регулируемой" должен являться отправной точкой в теоретических исследованиях и в конкретной правотворческой деятельности.

По сравнению с самостоятельным поступлением на работу процесс трудоустройства более успешно подвергается государственно-правовому регулированию (Уржинский К.П. Указ.раб., с.15). Административные акты различной юридической силы — первооснова деятельности трудоустраивающих органов. Однако в последнее время наблюдается явная тенденция перенесения центра тяжести от административных актов как основы возникновения правоотношений по трудоустройству к договорным связям между руководителями соответствующих организаций.

При контрактной системе подготовка и трудоустройства молодых специалистов основанием трудоустройства выпускника-целевика является не обязанность специального трудоустраивающего органа, вытекающая из его правового статуса, а договор.

Положение оставляет открытым вопрос: как быть, если выпускник не дает свое согласие на свободное трудоустройство, а предприятие в двухмесячный срок не выполняло свои обязанности по его трудоустройству? Представляется, пробел этот следует восполнить (по возможности, разумеется) в индивидуальном договоре в зависимости от причин невыполнения предприятием своей договорной обязанности. Если причина является объективной (перепрофилизация предприятия, ликвидация, преобразование в кооператив, малое предприятие, переход на аренду и т.д.), то по истечении

двухмесячного срока и выплаты положенной зарплаты предприятие должно быть освобождено от дальнейшего выполнения условий по договору.

Если же предприятие не трудоустраивает выпускника-целевика по уважительной причине (прием другого специалиста, сокращение фонда заработной платы и т.п.), то оно обязано возместить молодому специалисту убытки, причиненные неисполнением договора. Правовым основанием в данном случае, на наш взгляд, являются общие обязательственные нормы гражданского законодательства. Кстати, Положением (ст. 16) одностороннее расторжение или изменение договора не допускается. Следовательно, нарушившая это правило сторона должна нести неблагоприятные последствия.

Положение (п.17) содержит отсылочную норму о разрешении возможных споров, связанных с работой выпускника в соответствии с заключенным договором. Они разрешаются в порядке, предусмотренном законодательством. Но что это за порядок? Суды, как правило, не принимают исковые заявления об отказе в трудоустройстве, ссылаясь как раз на отсутствие соответствующего законодательства. Ведь трудоустройство — это, в конечном счете, самое главное в договоре, его цель. Другие же споры, "связанные с работой", не столь существенны и, как правило, не возникают. Если они и возникают, то отчасти нужно при их разрешении руководствоваться вышеупомянутым Положением, которое по своей природе является подзаконным актом ведомственного характера. Это обстоятельство может лишь усложнить разрешение возможных споров. Думается, необходимо специальное правительственное постановление, регламентирующее весь комплекс проблем, возникающих в процессе реализации индивидуальных договоров, включая порядок разрешения возможных споров.

Виновной стороной может быть и выпускник-целевик. В Положении (п.13) говорится, что в случае неявки выпускника на предприятие или отказа приступить к работе согласно заключенному договору без уважительной причины, увольнения до истечения установленного срока с работы за нарушение трудовой дисциплины, или за совершение других виновных действий, за которые законодательством предусмотрено увольнение с работы, он обязан возместить предприятию расходы, связанные с выплатой стипендии, и средства, выплаченные ему в связи с переездом на работу в другую местность.

ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ ФЕРМЕРСКОГО ХОЗЯЙСТВА

А.Ф. Скутин

Вопрос о правосубъектности фермерского (крестьянского) хозяйства в период перехода к рыночным отношениям приобретает повышенную теоретическую и практическую значимость. Особенно это обуславливается новизной законодательства Союза ССР и РСФСР, его неадекватностью, а также плюрализмом форм собственности, на базе которых создаются фермерские хозяйства.

Закон не выработал единообразного правового понимания фермерского хозяйства как самостоятельного субъекта хозяйствования. Союзный закон "О подоходном налоге с граждан СССР, иностранных лиц и лиц без гражданства" определяет крестьянское хозяйство как "хозяйство, занятое выращиванием, производством и переработкой сельскохозяйственной продукции в сельской местности". Иное определение крестьянского хозяйства дано в законе РСФСР "О крестьянском (фермерском) хозяйстве". В нем обращается внимание на то, что крестьянское хозяйство может быть представлено как отдельным гражданином, так и семьей или группой лиц, которые "осуществляют производство, переработку и реализацию сельскохозяйственной продукции на основе использования имущества и находящихся в их пользовании... земельных участков".

Таким образом, как союзный, так и республиканский закон допускает образование фермерских хозяйств отдельными гражданами и группами граждан, причем граждане, создающие фермерское хозяйство, могут быть связаны как семейными узами, так и без таковых.

Однако между союзным и республиканским законодательством имеются существенные противоречия по другим признакам, квалифицирующим хозяйства как фермерские. Союзный закон существование фермерских хозяйств связывает только с деятельностью в сельской местности, причем она должна быть направлена на выращивание, производство и переработку.

На наш взгляд, такие ограничения, обусловленные деятельностью фермеров только лишь в сельской местности, существенно препятствуют фермерскому движению. Многие виды сельскохозяйственного производства не требуют больших земельных участков, причем расположенных в сельской местности (выращивание пушных зверей, птицы, парниковых овощей и т.д.), однако эти хозяйства по своей экономической и юридической природе являются фермерскими, а не

подсобными хозяйствами. Поэтому редакция республиканского закона "О крестьянском (фермерском) хозяйстве" более удачна.

Вызывает возражение положения обоих законов, исключающее из фермерских хозяйств производственную деятельность по хранению сельскохозяйственной продукции. Хранение — один из самых уязвимых циклов в сельскохозяйственном производстве, думается, что отнесение его к сфере деятельности фермерских хозяйств способствовало бы улучшению сохранности сельхозпродуктов.

Заслуживает особого внимания положение Российского закона о том, что фермерское хозяйство является самостоятельным хозяйствующим субъектом с правами юридического лица. Думается, что данная норма закона страдает в определенной мере несовершенством юридической техники. Вряд ли можно вогласиться с тем, что гражданин может быть юридическим лицом. Традиционно под юридическим лицом понимался коллектив граждан — предприятие.

По нашему мнению, фермерские хозяйства могут иметь двойной юридический статус. Если фермерское хозяйство создается гражданином без привлечения наемного труда, то оно должно регистрироваться как индивидуальная трудовая деятельность. Основания для такого вывода дает анализ п.2 ст.2 Закона РСФСР "О предприятиях и предпринимательской деятельности".

Если же фермерское хозяйство создается группой лиц либо с привлечением наемного труда, то такое хозяйство регистрируется районсполкомом как юридическое лицо со всеми вытекающими последствиями.

В связи с этим считаем необходимым внести в ст.1 Закона РСФСР "О крестьянском (фермерском) хозяйстве" соответствующие изменения.

В заявлении граждан, изъявивших желание вести крестьянское хозяйство, наряду с требованиями, предусмотренными п.1 ст.7 данного закона, целесообразно указывать, будет или нет привлекаться наемный труд.

СОДЕРЖАНИЕ

В.А. Ардашкин. К современному понятию государства.	3
В.М. Шафиров. Сущность права в гражданском обществе.	6
Н.А. Бубенкова. Нравственность и демократия.	8
Г.В. Минх. Справедливость и законность в правоприменении.	10
Б.Я. Бляхман. Юридические процедуры и правотворческий процесс.	12
И.А. Городилова. Техничко-юридические нормы в условиях правовой реформы.	14
А.Г. Синяков. К вопросу о содержании правопорядка.	16
Г.К. Сухоруков. Справедливость и юридическая ответственность.	18
А.М. Барнашов, М.А. Митяков. Разделение властей в федеративном государстве.	20
Ю.Н. Гавло. Некоторые проблемы федерализма в России.	24
В.Ф. Золович. Правовое положение органов государственного управления в современный период.	26
Г.А. Исакова. Шарль де Голль — первый президент Пятой республики.	34
В.Г. Бессарабов. Методы и стиль государственного управления.	36
Н.Р. Сапунюв. Партии в правовом обществе.	38
В.А. Симонов. Вопросы национально-государственного устройства в проектах конституции России.	41
Л.П. Шмайлова. Свобода передвижения и выбора местожительства: международные договоры и советское законодательство.	43
В.М. Зуев. Сущность организационного обеспечения деятельности судов.	45
А.И. Ким, Э.С. Юсубов. Законодательство РСФСР об образовании автономных республик в первые годы Советской власти.	49
Л.К. Тайлакова. К вопросу о монополизации банковской системы СССР.	52

В.В. Невинский. Гражданин и конституционный принцип социального государства в ФРГ.	54
С.Г. Калганова. Функции государственного управления охраной природы.	56
Н.В. Гапоненко. Юридический сервис города : пути становления и развития.	60
Н.В. Гапоненко. АОС и преподавание права в неюридическом Вузе.	62
Л.П. Барнашова. Нужны ли сегодня внеаудиторные формы правового воспитания студентов Вузов ? (на основе анализа работы Вузов Кузбасса).	64
Н.Т. Онищук. Новые направления развития национальной государственности народностей Севера.	67
В.Ф. Волович. Предприятия, организации, учреждения гражданской авиации как субъекты административного права.	70
Л.Ф. Тузкова. Зедомственные и локальные акты в условиях совершенствования хозяйственного механизма.	73
Н.Н. Мельчинский. Некоторые вопросы административной ответственности за нарушение порядка управления.	76
Б.Х. Раззиков. Компетенция местных государственных органов в комплексном социально-экономическом развитии региона.	78
Б.Х. Раззиков. Организационно-правовые вопросы управления региона (по материалам Горно-Алтайской Автономной области).	80
И.В. Федоров. Ответственность за нарушение хозяйственно-договорных обязательств и правовые формы ее реализации.	82
И.В. Федоров. Сущность права полного хозяйственного ведения имуществом, принадлежащим собственнику.	85
Н.В. Земцова. О праве регулирования реорганизации кооперативов.	89
А.И. Цихоцкая. Развитие законодательства о промысловых заготовках недрезесной лесной продукции.	91
В.И. Цеглов. Факты и доказательства в гражданском процессе.	93

А.В. Ц и х о ц к и й. Проблема эффективности норм гражданского-процессуального права, регулирующих возбуждение судопроизводства.	97
Т.С. Э т и н а. Советские товарные биржи в системе возрождаемых рыночных отношений.	99
Л.П. Ч у м а к о в а. Периодизация советского законодательства о предпринимательстве.	101
В.Д. С л е с а р е в, Е.И. Д е н и с о в а. Единство и дифференциация жилищных правоотношений.	104
А.Е. К а з а н ц е в а. Некоторые нормы семейного законодательства и охрана прав несовершеннолетних. . . .	106
А.М. Р а б е ц. Некоторые проблемы осуществления субъективных семейных прав.	108
Е.И. Ч е с о в с к о й. Способы судебной защиты по жалобам на неправомерные действия органов государственного управления и должностных лиц.	110
В.М. Ч е р н о в. Акционерные общества и приватизация. . . .	111
Р.П. М а н а н к о в а. Брачный договор.	113
Г.Я. К л и м е н к о. О создании кооперативов при предприятиях и организациях.	115
В.С. А р а к ч е е в. О соотношении законов СССР и РСФСР о пенсионном обеспечении граждан.	117
А.Н. Г а н ь ж и н. Правовое положение и функции социальной помощи на дому.	120
В.А. П а н к и н, Г.В. С и м о н о з. Подготовка молодых специалистов по контракту.	122
А.Ф. С к у т н и н. Правосубъектность фермерского хозяйства.	126

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ПРАВОВЕДЕНИЯ В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД

Часть I

Редактор М.И. Сваровская

Подписано в печать 25.04.1993г. Формат 60х84 1/16.
Отпечатано на ротапринтере. П.л. 8,25; усл.п.л. 7,67;
уч.-изд.л. 7. Заказ 343 Тираж 300. С 21

Издательство ТТУ, 634029, Томск, ул. Никитина, 4.
Ротапринт ТТУ, 634029, Томск, ул. Никитина, 4.