

ПРОБЛЕМЫ

ЗАКОННОСТИ

28

В сборнике рассматриваются теоретические и практические проблемы государственного строительства, деятельности государственных органов, органов местного и регионального самоуправления в различных сферах общества, повышения эффективности законодательства, регулирующего права и законные интересы граждан в юридическом процессе, а также некоторые вопросы государственного и административного права. Анализируется административно-юрисдикционная деятельность органов управления по укреплению законности, усилению демократических начал при охране законных прав граждан, их объединений, государственных предприятий, трудовых коллективов.

Для преподавателей, научных и практических работников.

Редакционная коллегия: д-р юрид. наук, проф. *В. Я. Тацій* (отв. ред.), д-р юрид. наук, проф. *Н. И. Панов* (зам. отв. ред.), д-р юрид. наук, проф. *Ю. М. Грошевой* (отв. секр.), д-р юрид. наук, проф. *М. И. Бажанов*, д-р юрид. наук, проф. *М. И. Бару*, д-р юрид. наук, проф. *В. И. Гончаренко*, д-р юрид. наук, проф. *В. М. Горшенев*, д-р юрид. наук, проф. *И. Н. Данышин*, канд. юрид. наук, проф. *П. И. Жигалкин*, канд. юрид. наук, проф. *В. В. Комаров*, д-р юрид. наук, проф. *В. Е. Коновалова*, д-р юрид. наук, проф. *И. Е. Красько*, д-р юрид. наук, проф. *М. Ф. Орзих*, д-р юрид. наук, проф. *Р. С. Павловский*, д-р юрид. наук, проф. *К. К. Попов*, д-р юрид. наук, проф. *Н. Н. Страхов*.

Адрес редакционной коллегии: Украина, 310024 Харьков, ул. Пушкинская, 77.
Украинская юридическая академия, тел. 45-41-18

Українська юридична
академія

Іов. № 578854

П 1203000000-082 | Зак.
226-03

© Украинская юридическая
академия, 1993

Ю. Н. Тодыка, д-р юрид. наук,
Харьков

ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА В АСПЕКТЕ ФОРМИРОВАНИЯ НА УКРАИНЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА

В период кардинальных революционных изменений весьма остро встают проблемы государственно-правового строительства. В особенности после распада крупных государств, к которым, безусловно, относился СССР. Его распад активизировал процессы в политической системе республик. По-новому в них сейчас ставятся проблемы государственного строительства, взаимоотношений с другими государствами, в том числе с республиками бывшего СССР, с мировым сообществом, происходят существенные изменения в государственном механизме. Во многих республиках наметилась тенденция их «десоветизации». Усиливается роль президентской власти, в том числе ее влияние на местах.

Распад СССР сопровождается волной насилия на межнациональной почве. Растет цена неадекватных жизненным реалиям политических решений. Огромный урон наносит экономическая дезинтеграция. Идет резкая поляризация социальных групп и классов, дифференциация в доходах населения. Понижается уважение к праву и закону на фоне ежедневно звучащих призывов о необходимости строительства демократического правового государства. Понижается и далее и без того низкая политико-правовая культура масс. «Незаконопослушными» становятся не только отдельные граждане, но и органы власти. Намечаются существенные различия во взглядах населения регионов о путях строительства демократического правового государства, о решении тех или иных острых проблем, в том числе межгосударственного характера.

Широкий диапазон государственно-правовых взглядов на происходящие процессы. Нет недостатка в прогнозах и рекомендациях по решению тех или иных проблем. В частности, отсутствие на Украине реальной многопартийности при наличии многих партий является одним из факторов, влияющих на данный процесс.

Все это та реальность, с которой столкнулись по существу все республики бывшего СССР. Не является исключением в этом отношении и Украина, где интенсивно идет поиск решения назре-

ших государственно-правовых проблем, где до предела напряжены социально-экономические процессы. Правда, на Украине еще не пролилась кровь на межнациональной почве, как это имеет место в Закавказье, Приднестровье, в других регионах бывшего СССР. На Украине, с учетом негативного опыта других республик, идет поиск, в том числе с помощью правовых средств, сохранения межнационального мира и согласия, обеспечения прав человека независимо от его национальной принадлежности. При этом ориентация идет на международно-правовые стандарты обеспечения прав и свобод личности. В соответствии с постановлением Верховного Совета Украины «О присоединении Украинской Советской Социалистической Республики к Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах»* Украина присоединилась к этим важным международно-правовым документам.

Становление государственности украинского народа — закономерный политико-правовой процесс, динамика и направления которого определяется экономическими, социальными и государственно-правовыми интересами украинского народа, соотношением социальных сил в обществе, международными факторами. Основными направлениями государственно-правовой реформы на Украине должны быть: становление новой политической системы, ориентированной прежде всего на формирование демократического правового государства с его важнейшими атрибутами разделения властей, обеспечения прав личности; принятие новой Конституции Украины как суверенного независимого государства, обновление в целом правовой системы республики; обеспечение реального суверенитета Украины и ее территориальной целостности экономическими, политическими, дипломатическими и военными средствами; существенное изменение государственных структур на всех уровнях государственного механизма исходят из тенденций становления на Украине президентской формы правления. Существенное значение имеет создание с помощью правовых средств благоприятных возможностей для развития демократических процессов, становления реальной многопартийности, оптимального учета мнения народа при принятии крупных политических решений. В этих условиях повышаются требования к законотворческой, исполнительно-распорядительной и судебной деятельности, научной обоснованности законодательной работы, ее ориентации на кардинальные пробелы развития республики.

Важнейшим условием формирования на Украине правового государства, демократических преобразований, политической стабильности является реальное обеспечение суверенитета народа Украины. Практика последнего времени характеризуется усилением напряженности в межгосударственных отношениях между некоторыми республиками бывшего СССР, в том числе по территориаль-

* Ведомости Верховного Совета УССР. 1991. № 5. Ст. 26.

ному вопросу, по разделу имущества. В отношениях между Россией и Украиной это судьба Крыма.

Исходя из этого актуально исследование проблем суверенитета, а также средств его обеспечения. Довольно остро встает вопрос оптимизации использования непосредственной и представительной форм волеизъявления народа, населения соответствующей территории при решении государственно-правовых проблем. Нередко референдумы, как форму непосредственной демократии некоторые политические силы пытаются использовать и используют реально для достижения своих целей, в борьбе за власть, для политико-психологического давления на Верховный Совет, на Президента, Украины, на правительство республики. Иногда референдумы используются как дестабилизирующий фактор социально-политической обстановки. Соответственно актуальной является проблема использования референдума как формы волеизъявления народа, населения отдельных территорий при попытке определенных территориальных единиц изменить свой территориальный или государственно-правовой статус (к примеру, изменение статуса с автономной республики на союзную).

Данная проблема для Украины весьма актуальна в связи с процессами, происходящими в Крыму. Кроме того по Закону Украины о местных Советах народных депутатов, местном и региональном самоуправлении выделяется как бы два уровня самоуправления. Причем региональное самоуправление может стать в будущем основой федерализации республики. Этот процесс в нынешних условиях, четко выраженной тенденции суверенизации территорий может стать основой распада территориальной целостности Украины с такими его атрибутами как «война законов», введение таможенных границ, своей банковской системы и денежной единицы и т. д., т. е. повторить судьбу СССР. Нелишне отметить, что Концепция новой Конституции Украины, одобренная Верховным Советом Украины 19 июня 1991 года исходит из того, что формой государственного устройства Украины должно быть унитарное государство, в состав которого входит Крымская АССР. Сегодня нередко высказывания в средствах массовой информации идеи о возможной федерализации Украины. Такова позиция и определенной части депутатов Верховного и местных Советов, работников государственного аппарата. В этой связи важно определиться в таких понятиях как народный и государственный суверенитет, а также в механизме реализации волеизъявления народа при решении территориальных проблем.

Понятие «суверенитет», сложившееся в XIV веке в период образования национальных независимых государств в Европе, означает такое состояние государства, при котором оно имеет возможность самостоятельно и без вмешательства извне определять свою

* Ведомости Верховного Совета УССР. 1991. № 35. Ст. 466.

внутреннюю и внешнюю политику. В основе государственного суверенитета лежит народный суверенитет, поскольку только народ — единственный источник власти. И конструкция демократического государства на Украине должна исходить из того, что именно народ является первоисточником власти которая может осуществляться в различных формах. Именно суверенитет украинского народа является основой и источником государственного суверенитета.

В соответствии с Декларацией о государственном суверенитете Украины государственный суверенитет провозглашается как верховенство, самостоятельность, полнота и неделимость власти республики в пределах ее территории и независимость и равноправие во внешних сношениях. В ней закреплено, что Украина как суверенное национальное государство развивается в существующих границах на основе осуществления украинской нацией своего неотъемлемого права на самоопределение, что она осуществляет защиту и охрану национальной государственности украинского народа. Декларация устанавливает, что любые насильственные действия против национальной государственности Украины со стороны политических партий, общественных организаций, других группировок или отдельных лиц преследуются по закону. Актуальность этого положения Декларации в особенности проявляется сегодня в связи с процессами, происходящими в Крыму. В Декларации о государственном суверенитете Украины подчеркивается основополагающая роль принципа законности в утверждении суверенитета. Нельзя укреплять суверенитет подрывая законность, в том числе с помощью сепаратистских действий, бесконечного проведения референдумов.

Истоки негативных тенденций в вопросах государственного строительства на Украине коренятся в прошлой государственно-правовой практике бывшего Союза, в особенности в последние годы, в неправильном понимании сущности суверенитета. Получила развитие концепция так называемого «расщепленного» суверенитета, когда стали говорить об «экономическом», «правовом», «финансовом», «международном» и других суверенитетах. Соответственно создается иллюзия, что суверенитет можно обрести по частям. Но ведь суверенитет — это политико-юридическое свойство (признак) государственной власти и его нельзя делить по частям. Суверенитет — это и право государственной власти на верховенство, на норму свободы в решении соответствующих вопросов. А свободу на части не разделить. В свое время Ж.-Ж. Руссо отмечал, что «из суверена» делают какое-то фантастическое существо, составленное из различных кусков»*. Такой подход ни методологически, ни практически не оправдан.

В последние годы четко проявилась тенденция суверенизации, нашедшая проявление в концепции множественности субъектов суверенитета. Она нашла довольно широкое распространение в

* Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. М., 1938. С. 22.

общественном мнении, в конкретных акциях соответствующих органов. Согласно устоявшемуся в конституционном праве подходу субъектами суверенитета является народ, нация, государство (государственная власть)*. Парад суверенитетов привел к тому, что суверенными стали себя объявлять не только государственные образования, но и административно-территориальные единицы, трудовые коллективы. Даже личность возводится в ранг полностью «суверенной». Это находит отражение и в теоретических концепциях. Так В. Ойгензихт, подходя более широко к трактовке понятия «суверенитет», считает возможным выделение понятия «суверенитет гражданина». Более того, он исходит из «расщепленного суверенитета личности». Им обосновывается наличие понятия «экономического суверенитета», трактуемая как экономическая автономия личности наряду с политической автономией отдельного индивида.** В. Ойгензихт предлагает закрепить в Конституциях суверенитет гражданина, признав его экономико-правовой категорией***.

Считаем, что говорить о суверенитете личности гражданина нет никаких оснований. Это фактическая подмена понятия «правового статуса личности» на понятие «суверенитет личности». Такая же подмена понятий происходит, когда речь идет о суверенитете области, края, района, сельского Совета. В этом случае следует говорить о системе местного и регионального самоуправления, о компетенции их различных звеньев, но отнюдь не о их суверенитете. Умножение количества субъектов суверенитета чревато катализмами государственно-правового строительства, дезинтеграционными процессами, анархизацией общественных отношений. Это ведет также к потере определенности понятия «суверенитет», его качественной характеристики, политико-правовых свойств государственной власти. Ведь суверенитет в правовом государстве — это одновременно и верховенство государственной власти и господство права. А о какой законности можно говорить если каждый местный Совет будет принимать свои законы и не подчиняться единым государственным установлениям. Если на Украине будет более пятидесяти миллионов «суверенов», то вряд ли будет хотя бы один.

В теории и на практике прослеживается тенденция абсолютизации суверенитета, понимаемого как полная независимость и неограниченная свобода. Но абсолютного суверенитета нет и быть не может. Теория неограниченного суверенитета была отвергнута еще в период становления буржуазной государственности. Тем более она неприемлима сейчас в условиях динамизации интеграционных экономических и социально-политических процессов.

* См.: Юридический энциклопедический словарь. М., 1987. С. 459—460.

** Ойгензихт В. Суверенитет гражданина: экономико-правовой аспект // Радянське право. 1991. № 10. С. 52.

*** Там же.

Верховенство государства и его независимость нельзя понимать в том смысле, что оно в своих действиях внутри страны и вовне ничем не ограничено, что оно может проводить любую внутреннюю и внешнюю политику. Действия государства детерминируются комплексом внутренних и внешних факторов, среди которых важное значение имеют уровень экономического потенциала государства, степень интеграции его экономики в мировое хозяйство и соответственно его роль в международном разделении труда, уровень политико-правовой и управленческой культуры общества и т. д. Поэтому стремление, например, определенных политических сил в Крыму сделать Крым полностью независимым не учитывает существенных реалий, естественных «ограничителей» суверенитета.

В решении государственно-правовых проблем сейчас активно используются возможности Верховных Советов и референдумов.

Нередко принятые высшими органами государственной власти решения в целях усиления их легитимности выносятся на утверждения референдумов. В этой связи возникает принципиально важный вопрос: если автономная республика решила произвольно изменить свой государственно-правовой статус или выйти из состава государства, то кто должен решать эту проблему. По ныне действующей Конституции — это прерогатива Верховного Совета Украины.

На наш взгляд, решения, по которым затрагивается территориальная целостность государства, а соответственно его суверенитет, должны приниматься самим народом, поскольку именно он является первоисточником власти. Это должно найти отражение в будущей Конституции Украины. Необходимо внести соответствующие изменения и в Закон Украины «О всеукраинском и местном референдумах». Закрепление народа в качестве субъекта решения принципиальных вопросов государственного строительства основано на теории народного суверенитета.

Суверенитет правового государства, как форма выражения народного суверенитета, распространяется на все население Украины, на всю территорию. Соответственно, решения Верховного Совета автономной республики или результаты проведенного на ее территории референдума, нарушающие территориальную целостность суверенного государства, в состав которого она входит, являются изначально нелегитимными, не имеющими юридической силы.

Правовое государство — это государство законности. Ее обеспечение — наиболее острая проблема при формировании независимого государства. Считаем, что утверждение законности должно начинаться прежде всего с государственно-правовой сферы, поскольку если законность не будет обеспечена в данной сфере, то она не может утвердиться и в других. И прежде всего этому помешает «война законов», суверенитетов. Утверждение суверенности государственной власти должно идти параллельно с процессом утверждения господства права. Одно без другого невозможно, если мы

хотим строить правовую государственность. Практика однако свидетельствует, что должной согласованности в этом процессе нет.

Суверенитет предполагает четкую правовую организацию верховенства государственной власти, определение правового статуса и процедуры работы всех государственных органов Украины, всех звеньев ее политической системы. Сегодня особенно необходима развитая правовая инфраструктура государства, обеспечение правового порядка всей государственной, политической и общественной жизни. В свою очередь господство права может быть обеспечено всей системой суверенной государственной власти Украины, которая сама должна быть организована на правовых началах. Следовательно построение на Украине демократического правового государства — это параллельный процесс утверждения верховенства её государственных властей и господство права. На этой основе и должен идти государственное строительство в нашей республике.

М. В. Цвик, д-р юрид. наук,
Е. Р. Дашковская
Харьков

О СОВРЕМЕННОЙ ТРАКТОВКЕ ТЕОРИИ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

В ходе происходящих в политической системе нашего общества процессов демократизации юридическая мысль все чаще обращается к политико-правовым теориям, сформулированным в минувшие эпохи прогрессивными представителями общественной мысли. Речь идет о научной разработке идей народовластия, демократии, неотъемлемых прав граждан, правового государства и др. Являясь достижениями мировой цивилизации, теории эти обладают огромной социальной ценностью.

К числу высших достижений общегуманитарной человеческой мысли относится и теория разделения властей, разные варианты реализации которой предпринимались ранее и предпринимаются в настоящее время в государственной практике. Являясь составной частью теории демократии, учение о разделении властей справедливо рассматривается, как важная гарантия от узурпации власти в руках одного лица или органа. Основное содержание этой теории — идея независимости отдельных видов государственных органов друг от друга, четкого разграничения их функций, полномочий и правовых форм деятельности, их взаимного обособления, уравнивания, взаимосдерживания и взаимоконтроля.

Сам термин «разделение властей» является условным, поскольку государственная власть, имея различные ветви и будучи представлена разными видами органов; тем не менее в качестве носительницы суверенитета всегда была и остается единой и неделимой, подчиненной общегосударственным интересам. В то же время, несмотря на свою смысловую неточность, упомянутый термин удачно заостряет внимание на потребности дифференциации функций осуществляющих эту единую власть государственных органов. Эта дифференциация носит объективный характер и отражает необходимость разделения труда между разными ветвями государственной власти.

Такое разделение возникло задолго до формулирования классических вариантов теории разделения властей, ее официального признания и, тем более, конституционного закрепления. Наличие

в системе власти законодательных (законосовещательных), исполнительных (административных), судебных и других органов было подмечено еще мыслителями древности, дававшими разные классификации их видов.

Рассуждения о различных сторонах деятельности государства высказывались в Древнем Египте и Вавилоне, Древней Греции, в средние века. Аристотель, например, различал законодательную, административную и судебную власти [1, с. 512].

Обогащение теории разделения властей и придание ей классических формулировок связано с констатацией не только объективно существующего в государственном аппарате разделения труда, но и необходимости обеспечения независимости друг от друга разных ветвей власти и их взаимного уравнивания.

Практический смысл разделения властей состоит в недопущении злоупотребления властью и, прежде всего, нарушения прав граждан каждым из осуществляющих различные функции видов государственных органов. Поэтому наличие органов законодательных, исполнительных и судебных не является свидетельством, а лишь необходимой предпосылкой реального осуществления этого принципа. В самом деле, и в условиях тоталитаризма, многолетнего господства административно-командной системы и осуществления массовых репрессий в СССР существовало реальное конституционное закрепление достаточно четкого разделения на органы законодательные (Верховные Советы), исполнительные (Советы Министров и отраслевые органы управления) и судебные (вся система органов судов).

Вместе с тем, в этих условиях не могло быть и речи о действительном разделении властей, так как на практике законодательные, исполнительные и судебные функции часто смешивались. Отсутствовало также разграничение функций между государственным и фактически огосударствленным партийным аппаратом. Соответственно и научная доктрина отрицала необходимость разделения властей, противопоставляя ему осуществление Советами как полновластными государственными органами принципа соединения законодательства, исполнения и контроля [2, с. 15; 9, с. 7].

Это теоретическое положение носило, однако, чисто декларативный характер. На практике оно мешало разграничению полномочий разных органов в системе власти, созданию между ними взаимных сдержек и противовесов во имя торжества законности и обеспечения личной и общественной свободы.

Происходящий сейчас переход к широкому использованию теории разделения властей означает, прежде всего, признание четкого разграничения полномочий разных видов органов власти.

В государственной сфере принцип разделения властей может применяться только к органам, действующим на одном уровне (система высших и местных органов власти, палат парламента, парламентских комитетов и комиссий и т. д.). Рассматриваемый принцип не применим в отношении органов, находящихся в суб-

ординационных отношениях. Исключения составляют федеративные и конфедеративные государства, где предполагается существование системы сдержек и противовесов между центральными, общесоюзными и органами членов союза (например, делегирование представителей членов союза в состав центральных органов, возможность взаимного приостановления действия принятых на разных уровнях законов и т. п.).

В процессе своего формирования в эпоху буржуазных революций учение о разделении функций государственной власти имело ярко выраженную социальную окраску. Оно направлялось на обеспечение баланса сил между разными сословиями при осуществлении государственной власти. Так, Ш. Л. Монтескье отрицал наличие разделения властей там, где различные органы «состоят из должностных лиц одного и того же сословия, вследствие чего они представляют собой в сущности одну и ту же власть» [3, с. 197].

Стремясь ограничить королевскую власть, как оплот феодализма, идеологи молодой буржуазии выдвинули тезис о необходимости разделения власти между сословиями через разные виды государственных органов. Таким путем пытались достичь компромисса между буржуазией и верхушкой дворян. Именно на таких позициях стояли основоположники этой теории. Дж. Локк и Ш. Монтескье. «Если власть законодательская и исполнительная будут соединены в одном лице или учреждении, то свободы не будет,— писал Ш. Монтескье,— так как можно опасаться, что монарх или сенат станут издавать тиранические законы для того, чтобы также тиранически применять их. Не будет свободы и в том случае, если судебная власть не будет отделена от власти законодательной и исполнительной. Если она соединена с законодательной властью, то жизнь и свобода граждан окажутся во власти произвола, ибо судья будет законодателем. Если судебная власть соединена с исполнительной, то судья получает возможность стать угнетателем» [3, с. 212].

Классическим образцом разделения властей стала Конституция США 1787 г., где во главе угла с самого начала был поставлен не социальный, а организационный, технико-правовой аспект разделения полномочий между конгрессом, президентом и Верховным судом. Именно американским политическим мышлением принцип разделения властей был трансформирован в систему «сдержек» и «противовесов», основанную на провозглашении организационной независимости трех «ветвей» государственной власти — законодательной, исполнительной, судебной и разграничении между ними соответствующих функций.

Было бы при этом наивным считать, что учредители конституции рассчитывали на реальную трансформацию единой государственной власти в три независимых друг от друга. Но они много сделали для практической отработки четкой системы «сдержек» и «противовесов» между законодательными, исполнительными

ми и судебными органами, что и составляет квинт-эссенцию рассматриваемой теории и что подлежит всемерному использованию.

При оценке теории разделения властей как составной части теории правового государства нередко имеет место известная узость, схематизм и подражательство в ее трактовке, что приводит к слепому копированию того или иного ее варианта (чаще всего США), недоучету ее многоаспектности и многовариантности.

Так, государственно-правовое развитие Украины не дает оснований для безоговорочного применения какой бы то ни было модели разделения властей. Модель США неприемлема уже в силу отрицания возможности каждой из трех властей выражать волю народа и признание этой возможности только за всеми тремя властями вместе взятыми. Между тем, Декларация о суверенитете Украины, подчеркивая значение разделения властей, одновременно провозглашает, что от имени народа Украины может выступать только Верховный Совет, представляющий одну из вышеупомянутых властей [4].

Оптимальным представляется гибкое понимание теории разделения властей, исходящее из недопустимости догматической ее трактовки как некоей раз и навсегда данной схемы, а также предпочтения лишь одного из возможных вариантов этой теории, так и из возможности дополнения системы разделения властей новыми элементами, отвечающими сегодняшним реалиям.

Известно, например, что Ш. Монтескье исключал создание государственного органа, который бы обладал верховенством в системе трех властей — законодательной, исполнительной и судебной. Однако, положение о необходимости равновесия властей не следует воспринимать в качестве постулата. Оно полезно и необходимо, но отнюдь не означает требования их **абсолютного равновесия**. Многие теоретики оценивают принцип разделения властей как фиктивный, подчеркивая, что практика обнаруживает фактический приоритет одной из них.

В Украине целесообразно установление приоритета власти законодательной, которая непосредственно воплощает народный суверенитет. Она осуществляет как законодательные, так и иные важнейшие общегосударственные функции — учредительную и контрольную. Таким качеством широкого выхода за пределы своего основного полномочия не обладает ни исполнительная, ни судебная власти, каждая из которых функционирует главным образом в своей специфической сфере.

Необходимость верховенства законодательной власти в системе разделения властей признавалось еще Дж. Локком, исходящим из соподчиненности властей в государстве, где «законодательная власть по необходимости должна быть верховной, а все остальные власти в лице каких-либо членов общества истекают из нее и подчинены ей» [5, с. 321].

В Украине в соответствии с принципами ее Декларации о суверенитете парламент как наивысший государственный орган осу-

цельствует законодательную, учредительную и контрольную функции, формирует высшие государственные органы, определяет порядок организации и деятельности общественных образований. Поэтому характеристика Парламента как власти законодательной представляется явно не полной. Более целесообразно было бы вести речь о власти общенародного представительства. Эта власть обладает приоритетом в системе разделения властей и потому, что издаваемый ею закон «возвышается над властями и требует соизмерение с ним всех действий, ей принадлежит решающая роль в формировании исполнительной и судебной власти» [6, с. 25].

О практической важности приоритетности органа всенародного представительства, особенно его контрольных функций ярко свидетельствует исторический опыт борьбы с авторитарными тенденциями и попытками установления диктаторских режимов, исходящими главным образом от власти исполнительной, против чего, собственно, и нацелен принцип разделения властей. Это вызвано и тем фактическим приоритетом, которым обладали и обладают исполнительные органы многих, в том числе демократических государств. Признавая плодотворные результаты действия в США системы разделения властей, ряд ученых, в том числе зарубежных, отмечают наличие фактического приоритета исполнительной власти, а некоторые из них даже характеризуют политическую систему как имперское президентство [7, с. 34].

Приращение и парадный характер работы органов народного представительства явились важной причиной установления в СССР господства срощенной с государственным партийным аппаратом административно-командной системы. Необходимость и важность обеспечения приоритета законодательной власти отнюдь не опровергается событиями в России осенью 1993 г. когда российский парламент встал на консервативные позиции внес существенную лепту в развертывание кровавых событий 3—4 октября. 1993 г. Объяснение этому следует, однако, искать не в природе самой законодательной власти, а в особенностях конкретной ситуации — преобладании консервативных элементов в депутатском корпусе российского парламента, избранного еще во времена Союза ССР и действовавшего на основании устаревшей и внутренне противоречивой конституции.

Провозглашение верховенства власти законодательной не снижает необходимости и практической полезности таких проявлений разделения властей как обратное воздействие на нее исполнительной и судебной властей с помощью специальной системы сдержек и противовесов (Президентское вето, признание антиконституционности отдельных законов и т. п.) и четкого размеживания их компетенций.

Современный подход к рассматриваемой теории определяет целесообразность, наряду с признанием приоритетности власти общенародного представительства, пересмотра перечня входящих

в государственную систему властей и представленных ими видов государственных органов.

Большинство современных авторов безапелляционно ограничивают эту систему тремя властями — законодательной, исполнительной и судебной [8, с. 23].

Между тем, известно, что глобальная обобщающая модель разделения властей отсутствует. В истории политической мысли и в конституционных актах зарубежных стран называются и иные виды властей — избирательная, учредительная, федеративная, контрольная и др.

Применительно к процессу конституционного строительства в Украине представляется целесообразным различать наряду с властью народного представительства (законодательной), исполнительной и судебной, также самостоятельную надзорно-контрольную власть. Она необходима в качестве важнейшей сдержки и противовеса, препятствующей нарушениям закона в сфере функционирования остальных властей и в деле гарантирования прав граждан.

Каждая власть является функционально единым системным образованием. В систему законодательной власти входят Парламент Украины, Парламент Крыма, всеукраинский референдум; систему исполнительной власти включает Президент Украины, Кабинет Министров, министры. Судебная власть состоит из системы судов и органов Арбитража.

Надзорно-контрольная власть также является системным образованием, включающим в себя Конституционный Суд Украины, Уполномоченного по правам человека при Парламенте и Прокуратуру Украины. Все они объединяются системным функциональным единством.

В отличие от надзорно-контрольной для судебной власти характерна ее функциональная нацеленность на решение конфликтных ситуаций, а также осуществление правосудия исключительно в детально регламентированных законом и закрепленных в специальных отраслях права процессуальных формах.

Заслуживает внимания и вопрос о целесообразности и характере применения принципа разделения властей при организации власти на местах. В литературе мы нередко сталкиваемся с искусственным ограничением сферы действия этого принципа исключительно системой высших государственных органов — Парламента, правительства, Верховного Суда. Решая эту проблему, следует вновь вспомнить, что главный смысл разделения властей состоит не в наличии обладающих властными полномочиями государственных структур, а в их уравнивании и сдерживании. С этих позиций следует признать полезность принципа разделения властей при взаимодействии местных, различных по своему функциональному назначению органов.

Такое взаимодействие осуществляется между разными структурами местной власти, а также между представительными ор-

ганами (Советами) и представителями (органами) центральной власти на местах. Использование принципа разделения властей следует подчинить обеспечению верховенства местных представительных самоуправленческих органов.

В этом аспекте следует иметь в виду, что идеи из арсенала теории разделения властей могут быть использованы не только применительно к государственным политико-властным структурам, но и в сфере организации общественной власти и самоуправления.

При определении характера разделения властей здесь следует исходить из того, что государство призвано обслуживать интересы гражданского общества, представленного органами местного самоуправления и обладающего перед государством безусловным приоритетом.

Будучи важным завоеванием передовой общественной мысли, теория разделения властей заострена против авторитаризма в государственном строе и нацелена на развитие демократии в государственном управлении.

Важнейшим шагом на пути реализации ее принципов на изложенных выше началах станет их закрепление в новой Конституции Украины. Вторым, не менее важным шагом будет гарантирование их внедрения в практику. Именно на этом пути возможно полное преодоление господства административно-командной системы и плохого государственного управления.

Список литературы:

Список литературы: 1. *Аристотель*. Сочинения. М., 1983. Т. 4. 2. *Ленин В. И.* Государство и революция. М., 1985. 3. *Монтескье Ш. Л.* О духе законов. Избранные произведения. М., 1955. Т. 3. 4. *Декларация* о государственном суверенитете Украины. К., 1991. 5. *Локк Дж.* О государственном правлении. Избранные философские произведения. М., 1960. Т. 2. 6. *Тихомиров Ю. А.* Закон и формирование гражданского общества // Сов. гос-во и право. 1991. № 8. 7. *Мишин А. А.* Принцип разделения властей в конституционных механизме США. М., 1984. 8. *Алексеев С. С.* Правовое государство. М., 1988. 9. *Беляева Н. Г., Лейст О. Е.* Соединение законодательства и управления в представительных органах власти Советского государства // Сов. гос-во и право. 1973. № 9

А. А. Головки, д-р юрид. наук
Минск

СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВАЯ ЗАЩИЩЕННОСТЬ ГРАЖДАН — ПУТЬ К ДЕМОКРАТИИ И ПРАВОВОМУ ГОСУДАРСТВУ

Одна из важнейших проблем демократии — проблема личности, ее прав и свобод, обязанностей и ответственности. Народ судит о демократии не по тому, что о ней пишут и говорят, а по тому, что она дает на деле — в материальной, политической и социально-духовной жизни.

Реальная демократия предполагает такое состояние общественных отношений, при котором создается возможность для активного участия всего народа как суверена власти, его отдельных групп и каждого члена общества, наделенного широкими правами, свободами и несущего обязанности, в реализации власти при осуществлении ими управления государством и обществом. Именно сам народ или элементы политической системы, опирающиеся на его волю и силу, могут успешно решать жизненно важные проблемы. Это — основа нашего движения вперед. И, поскольку в демократическом процессе главная роль отводится человеку, реальность демократии и ее динамизм возможны лишь при наличии и осуществлении гражданами гарантированных им широких прав, свобод и добросовестном выполнении возложенных на них социальных обязанностей. Можем ли мы сегодня констатировать полную, действительную реализацию гражданами своих прав и свобод? И, далее, отвечает ли нынешнее содержание прав и свобод граждан реальному состоянию демократии? На эти вопросы мы вынуждены дать отрицательный ответ! Надлежащей реализации прав и свобод граждан препятствуют бюрократизм, охлократия, жесткий, зачастую неоправданный централизм, демагогия, ведомственный эгоизм, пессимизм, необеспеченность прав государственных органов, общественных формирований и граждан, их пассивность, нарушения прав граждан, а также правовых норм и дисциплины, низкий уровень общей и правовой культуры, отсутствие надлежащего контроля, несовершенство законодательства и др. Государственные, хозяйственные и партийные органы, общественные организации, трудовые коллективы должны направлять свои усилия на очищение от этих пороков, на усиление га-

рантий, способствующих динамичному функционированию демократии. Сегодня очень остро стоит вопрос об обеспечении такой гарантии демократии, как социально-правовая защищенность граждан, их прав и свобод. В первую очередь имеется в виду расширение прав и свобод граждан, обеспечение порядка их защищенности (т. е. реальной реализации их прав).

Именно такая постановка указанного вопроса обусловлена необходимостью дальнейшей демократизации общества, усиления роли человеческого фактора в общественных процессах, роста материального и духовного благополучия граждан, формирования правового государства, обеспечения законности и дисциплины, повышения уровня общей и правовой культуры граждан и государственных служащих, изжития ожесточения граждан, обусловленного постоянным ущемлением их прав и свобод.

Очень многих тревожит резкое падение авторитета всех институтов власти — центральных и местных государственных органов, особенно правоохранительных, профсоюзов и хозяйственных руководителей, их пассивность, беспомощность в деле защиты прав граждан. Отсутствует доверие к власти и принятым ею законам, ибо последние работают, если общество верит тем, кто их создает. Ныне же действующие выборные органы пользуются лишь кредитом доверия и надежды. В многолетнем развитии политической системы и формировании законодательства о правах граждан и способах их защиты имели место серьезные просчеты и упущения. Несовершенно в данном отношении уголовное, гражданское, административное и процессуальное законодательство, а отсюда — склонность судебных органов, следственного аппарата, милиции.

Периодическая печать последних лет пестрит многочисленными фактами нарушения прав граждан органами государства, общественными объединениями и должностными лицами, проявления пассивности с их стороны в отношении защищенности граждан. Все это носит как бы «законный» характер. Ущемляются права человека, а порядок их защиты слабо регулируется законом. Не гарантируется гражданам свободный выбор места жительства, он ограничен паспортным режимом, пропиской по конкретному адресу. Постоянно ущемляются их права в быту: без оповещения отключаются отопление, вода, свет. Низок уровень защиты граждан в сфере медицинского обслуживания, жилищных и трудовых отношений, оплаты труда, торговли, наследования имущества, налогового обложения, проведения обязательного государственного страхования, сбережения трудовых денежных средств, в области социальной справедливости. Возникают новые трудности в социально-правовой защите граждан при переходе к рыночной системе хозяйствования. Необъяснимо резкое падение жизненного уровня населения. Недостаточно оберегаются государством честь и достоинство граждан, подвергающихся нападениям в связи с возникающими межнациональными конфликтами.

Нередки случаи преследования граждан за критику со стороны руководителей. Без твердости и применения власти не могут быть обеспечены надлежащий общественный порядок, социально-правовая защищенность граждан, а следовательно, и дальнейшее развитие демократии.

Сейчас необходимо углублять общественные демократические процессы, особое внимание акцентируется на более полном обеспечении реализации прав и свобод граждан. Указом Президента СССР от 13 августа 1990 г., а также Верховными Советами стран СНГ были восстановлены права всех жертв политических репрессий 20—50-х гг. Были признаны незаконными, противоречащими основным гражданским и социально-экономическим правам человека репрессии, проводившейся в отношении крестьян в период коллективизации, а также всех граждан по политическим, социальным, национальным, религиозным и иным мотивам. Полностью восстановлены права этих граждан, установлены для них многие льготы. При переходе к рыночным отношениям республики, входящие в СНГ, разработали новую концепцию социальной защиты населения.

Все органы государства и общественные формирования должны упорно работать в области реализации этой жизненно важной проблемы. Особая ответственность возлагается на органы местного и регионального самоуправления. Необходимо наделить местные Советы широкими полномочиями и главное — установить гарантии их реализации. Местные Советы должны сами выявлять факты несправедливости в отношении граждан и по своей инициативе оперативно их устранять.

В свое время Верховным Советом бывшего СССР и высшими органами государственной власти республик было принято более десяти законов, расширяющих компетенцию судов и поставивших под их контроль ряд правоотношений, которые ранее регулировались в административном порядке. Особое место среди них занимает принятый 2 ноября 1989 г. Закон СССР «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан». Законом впервые была предусмотрена возможность обжалования в суд любых действий органов государственного управления и должностных лиц. Вынесенное судом решение об удовлетворении жалобы обязательно к исполнению. В случае невыполнения решения виновное должностное лицо несет предусмотренную законом ответственность. При установлении нарушения порядка рассмотрения предложений, заявлений и жалоб, фактов зажима критики, преследования за нее, а также иных нарушений законности суд обязан вынести частное определение и направить его вышестоящим в порядке подчиненности должностному лицу или органу, а при обнаружении признаков преступления в действиях должностного лица — сообщить об этом прокурору либо возбудить уголовное дело [3, 1990, 3 авг.].

Правовой защите граждан были посвящены и многие другие нормативные акты: Указы Президиума Верховного Совета СССР «О порядке организации и проведения собраний, уличных шествий и демонстраций в СССР» от 28 июля 1988 г. [1, 1988, № 31, ст. 504], «Об обязанностях и правах войск Министерства внутренних дел СССР при охране общественного порядка» от 28 июля 1988 г. [1, 1988, № 31, ст. 505], «О внесении дополнений в Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» от 2 февраля 1988 г. [1, 1988, № 6, ст. 94] (Указ запрещает рассматривать анонимные материалы и т. п.).

Принятие данных актов свидетельствует о том, что государство всячески стремилось обеспечить социально-правовую защиту граждан. Однако и ныне правовая урегулированность, осуществления конституционных прав и свобод граждан — одно из основных направлений совершенствования законодательства.

С целью совершенствования законодательства и практики социально-правовой защиты граждан считаем целесообразными следующие предложения.

1. Внести в Конституции стран СНГ статьи, закрепляющие свободу граждан на передвижение по их территориям, выбор места жительства и рода занятий, что имело бы определенное политическое значение. В настоящее время указанные отношения регулируются нормами гражданского и административного права. В частности, паспортный режим, прописка по месту жительства ущемляют права граждан, а следовательно, тормозят и развитие демократии.

Представляется, что прописка граждан по месту жительства должна быть усовершенствована, а все препятствия для ее реализации — устранены. Главным в решении этого вопроса должны выступать воля и желание гражданина, а не органов МВД и местных Советов. Прописка должна преследовать единственную цель — регистрацию самого факта выбора места жительства гражданина. Временная прописка должна быть отменена.

2. Конституционные права и свободы граждан могут быть обеспечены следующим комплексом социально-правовых мер: а) реальными гарантиями; б) судебной защитой; в) внесудебной защитой; г) обжалованием незаконных действий должностных лиц и граждан, ущемляющих права человека; д) повышением правовой культуры граждан и должностных лиц; е) обеспечением законности и дисциплины; ж) расширением сферы эффективного воздействия демократии на все общественные процессы; з) формированием правового государства и его способностью обеспечить социальную справедливость.

3. Существуют следующие виды гарантий: экономические, политические, юридические, моральные, педагогические, организационные и внешнеполитические. В юридической литературе не упоминаются такие гарантии прав и свобод граждан, как орга-

низационные, педагогические, моральные. Высоко нравственные, моральные, гуманные устои человеческих отношений, выработанные гуманным укладом жизни, также обеспечивают реализацию прав и свобод. Не сознавая себя личностью, нельзя говорить о народовластии.

4. И все же далеко не все конституционные права и свободы граждан обеспечиваются правовой защитой (пожалуй, все политические права и свободы, ряд социально-экономических прав на жилище, образование, медицинское обслуживание и др.). Думается, основной правовой формой защиты конституционных прав и свобод граждан должна стать судебная защита. Какую бы должность человек не занимал, он должен иметь право обратиться в суд, а суд обязан принять его иск к рассмотрению. Целесообразно, чтобы такое исковое заявление гражданина могло быть обращено к любому государственному органу, хозяйственной организации, воинской части, к любым партийным и иным общественным объединениям.

Установление такого порядка защиты прав граждан приведет к резкому расширению искового производства. Причем иски в суд о защите прав и свобод граждан могли бы подавать потерпевшие; любой гражданин за другого гражданина, органы общественных организаций, трудовых коллективов и соответствующий прокурор. Таким образом, демократизация общественной жизни и судопроизводства получила бы дальнейшее развитие.

5. В настоящее время адвокатура не обеспечивает в полной мере защиту прав граждан. На практике отсутствует единая цель у суда и защитников (адвокатов) — установление истины по делу. Нередко еще адвокаты, видя правильность судебного решения, продолжают его обжаловать во все инстанции, препятствуя оперативности судебной деятельности и умышленно внося в нее волокиту. Такие неэтические действия адвокатов необходимо пресекать. Следует в законном порядке ограничить подобные действия.

6. В правовом государстве должно быть установлено справедливое правило о юридическом равенстве всех категорий граждан при привлечении их к уголовной ответственности. Сегодня такие исключения имеются в отношении депутатов, судей, прокурорских, работников, иных государственных структур и некоторых категорий граждан. Правило — «все равны перед законом» — должно строго соблюдаться.

7. Необходимо продумать вопрос о закреплении в законодательстве правил материального возмещения морального вреда при защите прав и свобод граждан. Ранее считалось, что это типичный институт буржуазного права. Сегодня данный институт действует во многих государствах мира. С введением такого правила правонарушитель одновременно не только бы нес уголовную или административную ответственность, но и материально возмещал потерпевшим гражданам моральный вред (за оскорбление граждан в общественных местах и др.).

8. Очень острой проблемой является погашение национальных конфликтов, распри, национальной дискриминации. Следует найти пути реализации действующего законодательства и высоко нравственных правил в этой сфере отношений, добиться межнационального согласия, проявить терпение и взаимную уступчивость. Наряду с образованием определенных структур в Верховных Советах стран СНГ необходимо иметь специально подготовленные комиссии (группы) для оперативного урегулирования межнациональных конфликтов.

9. В Белоруссии возникло немало проблем как у жителей, так и у тех, кто участвует в ликвидации последствий чернобыльской катастрофы. В частности, допускается неправильная оценка домовладения и иного имущества лиц, переселяемых из зоны радиоактивного загрязнения. Не выселяются многие граждане, которые должны быть переселены в другую местность. В этой ситуации необходима более оперативная и чуткая работа всех правоохранительных органов.

10. Следует законодательным путем урегулировать практику осуществления государственного страхования граждан и их имущества, с тем, чтобы оно не превращалось в обычный налог. Необходимо считаться во многих случаях с волей и желанием граждан.

11. Вызывает определенные сомнения правильность идей о проведении конкурсов на замещение должностей преподавателей и научных сотрудников. С юридической точки зрения это сводится в основном к формальной стороне; с психологической же — подрывает здоровье и унижает человека. Есть другие пути осуществления контроля за качеством работы педагогов и научных работников (их регулярная отчетность, обсуждение их лекций и научных работ на заседаниях кафедр, ученых советов и др.).

12. Несовершенство законодательства о браке и семье приводит к утрате имущественных прав детей при вступлении их отца в новый брак. Зачастую дети лишаются не только имущества своих родителей, но и привычного человеческого общения с родным человеком. Такую несправедливость также следует устранить.

13. Существует и внесудебная защита прав граждан: профсоюзными, кооперативными и иными общественными объединениями, органами государственной власти, управления, самостоятельных объединений граждан, прокуратуры, внутренних дел, контроля. Заслуживает особого внимания защита прав граждан на различных собраниях, являющихся прямой формой демократии. Желательно расширить правомочия собраний по месту жительства и в трудовых коллективах, передав на их рассмотрение письма и жалобы граждан, защиту и обеспечение их прав и свобод. В законах, положениях и уставах о государственных органах и общественных организациях следует более детально закрепить порядок защиты прав граждан.

14. Внесудебной защитой является также конституционное право граждан обжаловать действие должностных лиц, государственных и общественных органов. Жалобы всегда связаны с нарушением прав граждан, и, следовательно, решаться они должны компетентными органами по существу (а не путем отписок), без промедления и только на основе законов (а не ведомственных инструкций и телефонных указаний либо просьб). Вышестоящие органы обязательно должны оценивать решения нижестоящих органов по конкретным жалобам граждан и принимать меры по обеспечению законности. Надо наказывать лиц, проявляющих черствость, бездушие; бюрократизм к письмам, заявлениям и жалобам трудящихся. Необходимо добиться стабильного порядка в решении конфликтов граждан с государственными органами и администрациями предприятий, устранив из жизни не присущие нашему обществу забастовки, демонстрации и митинги. Многочасовые митинги, на которых присутствующие не слышат друг друга, а выступающие нередко проявляют горячность не могут быть формой защиты прав граждан.

15. Если, с одной стороны, государство обеспечивает (гарантирует) права и свободы граждан, защищая их, то, с другой — оно требует от них четкого исполнения норм права и неотвратимо привлекает к ответственности тех, кто нарушает их. Следует строго наказывать тех должностных лиц, которые препятствуют гражданам в реализации своих прав.

16. Постоянное повышение уровня юридической культуры в правовом государстве должно стать неременным требованием не только для служащих всех элементов политической системы, но и для граждан. Следует добиться такого положения, чтобы соблюдение законности обеспечивалось самим народом, а не под натиском государственного аппарата.

С реализацией высказанных идей будет поставлена мощная преграда на пути вседозволенности и административного зуда, заставит все государственные (общественные объединения, органы, их руководящие кадры постоянно сверять свои действия с законом. Без защищенности прав и свобод граждан истинная демократия не мыслима.

Список литературы: 1. *Ведомости* Верховного Совета СССР. 2. *Ведомости* Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 3. *Известия*.

А. С. Бурлака, канд. юрид. наук,
Харьков

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИ- ТОВ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ

Вся власть в Украине принадлежит украинскому народу. В соответствии с Декларацией о государственном суверенитете Украины «граждане Республики всех национальностей составляют народ Украины»*. Полновластие народа осуществляется в форме представительной и непосредственной демократии. В ныне действующей Конституции Украины закреплены основные формы непосредственной демократии: всенародное обсуждение и всенародное голосование (референдум); выборы в Советы народных депутатов; наказания избирателей депутатов; отчеты депутатов перед избирателями, а также перед коллективами и общественными организациями, выдвинувшими их кандидатами в депутаты; отчеты исполнительных и распорядительных органов, других создаваемых Советами органов перед населением; отзыв депутата; собрания избирателей; выборы народных судов.

В условиях становления в Украине гражданского общества существенно возрастает роль институтов представительной и непосредственной демократии, которые выступают важной формой организации и самоорганизации населения соответствующей территории, всего общества. В настоящее время в Украине, как и в других республиках бывшего СССР, усиливается территориальное начало в управлении социально-экономическими процессами, выражающееся в своеобразной регионализации. И это вполне обоснованно, поскольку данный процесс идет в русле демократизации, необходимости принятия решений теми органами, которые непосредственно связаны с обслуживанием населения соответствующей территории. Недоучет региональных интересов негативно сказывается на управляемости социально-экономическими процессами.

Учитывая многоаспектность и неполную разработанность теории самоуправления, недостаточный уровень нормативного регулирования отношений в сфере самоуправления, считаем целесо-

* Декларация о государственном суверенитете Украины. К., 1991. С. 4.

образным рассмотреть проблемы результативности функционирования некоторых институтов непосредственной демократии и качество их правовой регламентации.

Формирование в Украине демократического правового государства предполагает прежде всего создание надлежащей правовой основы функционирования всех институтов представительной и непосредственной демократии, политической системы, оптимального сочетания данных институтов. Это важно в том аспекте, что многие годы в авторитарно организованном в нашей стране обществе доминировало государство. Соответственно назрела необходимость в изменении порядка образования и связей государственных институтов в Украине прежде всего в аспекте усиления горизонтальных начал в построении государственных органов, перенесения акцента в их функционировании в область административных единиц. Становление в Украине правового государства предполагает поиск оптимальных процедур обеспечения представительства интересов различных слоев общества, социальных групп, объединений населения, институционализацию каналов непосредственной демократии, выработку демократических процедур принятия решений на всех уровнях социальной системы.

Несомненно, что в последние годы в Украине, как и в других республиках бывшего СССР, немало сделано и делается для более полного использования институтов непосредственной демократии. В свое время командно-бюрократическая система оторвала эти институты, ибо они не были нужны властвующей элите. Лишь некоторые из них формально функционировали. И, возможно, этим объясняется тот факт, что между принятием Конституции СССР, устанавливавшей в ст. 5, что наиболее важные вопросы государственной жизни ставятся на всенародное голосование (референдум) и законом о референдуме в СССР прошло тринадцать лет. Аналогичная ситуация имела место и в Украине.

Мировая практика накопила богатый опыт нормативного регулирования проведения референдумов. И, безусловно, давно были бы приняты законы о референдумах в республиках бывшего Союза, будь на то добрая политическая воля. В соответствии с законом Украины о местных Советах народных депутатов, местном и региональном самоуправлении в качестве важного элемента системы местного и регионального самоуправления выделяются формы непосредственного волеизъявления народа — местные референдумы, общие собрания (сходы граждан).

Правда, сегодня в практике нормативного регулирования уже имеют место факты отказа в применении форм непосредственной демократии. Так, в соответствии с законом о местных Советах и местном самоуправлении в сельских районах базовый уровень местного самоуправления мог быть определен самостоятельно путем референдума (ст. 1). В редакции Закона Украины о местных Советах народных депутатов, местном и региональном самоуп-

равлении от 26 марта 1992 года такая возможность не предусматривается. В ст. 1 установлено, что базовым уровнем местного самоуправления являются сельсоветы, поселки городского типа и города. Это связано с тем, что Законом предусмотрена система регионального самоуправления, которая состоит из областных и районных Советов, местных референдумов в пределах территории района, области, иных форм самоорганизации граждан районов и областей.

Вместе с тем в практике и в нормативном регулировании четко прослеживается тенденция усиления внимания к функционированию институтов непосредственной демократии. Причем референдумы используются не только как форма волеизъявления народа, но и как форма политического давления на представительные и исполнительные структуры власти.

В политико-правовой практике в Украине, на наш взгляд, было бы целесообразно в будущем более активно использовать консультативный референдум. В соответствии со ст. 46 Закона Украины «О всеукраинском и местном референдумах» такие референдумы могут проводиться при решении важных вопросов общегосударственного и местного значения. Но они реализуются как совещательные опросы граждан Украины и, соответственно, их результаты рассматриваются и учитываются при принятии решений государственными органами. Они отличаются от «обычных» референдумов по юридическим последствиям. Так, если проекты законов, иных решений Верховного Совета Украины или решений местных Советов не соответствуют результатам всеукраинского или соответствующего местного совещательного опроса, то такие законы, решения могут быть приняты лишь большинством не менее двух третей от общего числа народных депутатов Украины или депутатов соответствующего местного Совета. Изменение или отмена законов, иных решений, принятых «обычным», т. е. не консультативным референдумом, требует не только положительного волеизъявления не менее двух третей от общего числа народных депутатов, но и обязательного утверждения этого решения на референдуме, который должен быть проведен в течение шести месяцев после внесения изменения или отмены указанных актов.

Референдумы не следует отождествлять с опросом общественного мнения, которое проводится в ином порядке, чем референдум. Но вне всякого сомнения, опрос общественного мнения имеет существенное значение для функционирования всех форм волеизъявления народа. При этом следует исходить из того, что общественное мнение — не просто ряд индивидуальных суждений, а итог огромного числа людских взаимодействий, в результате которых возникают общие оценки, идеи, предложения или несколько их вариантов. Диапазон и интенсивность взаимодействий, как справедливо отмечает американский социолог Т. Шибутани, все более расширяющиеся в условиях растущей плотности населения.

объемов и контактов и... с помощью средств массовой информации*.

Растущее использование возможностей непосредственного волеизъявления масс не должно вести к принижению роли представительных форм демократии. Важно максимально использовать обе эти формы. Представляется, что более широкое использование форм непосредственного волеизъявления — одно из кардинальных направлений деэлитизации общества, борьбы с административно-командными методами руководства. Но это не имеет ничего общего с анархизацией общественных процессов, ликвидацией государственных структур. Речь идет прежде всего об обновлении государства на основе признания общечеловеческих ценностей. Украинское государство, в свою очередь, может выполнить свою управленческую роль только при условии гораздо большей, чем прежде, активности негосударственных институтов.

Оптимальное использование институтов представительной и непосредственной демократии сталкивается с отставанием правового регулирования от объективных требований жизни. До сих пор в Украине нет законов, регулирующих статус народных депутатов, а также порядок отзыва народных избранников и т. д. Движение Украины к демократическому правовому государству предполагает дальнейшее совершенствование законодательной деятельности, рациональное использование всех форм народовластия.

* См.: Шибутани Т. М., 1969. С. 494—495.

Н. П. Воронов, канд. юрид. наук
Харьков

ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВЫХ АКТОВ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ

Успешная реализация задач социального и экономического развития нашего государства во многом зависит от дальнейшей демократизации и совершенствования процесса выработки и принятия правовых актов органов государственной власти и самоуправления, их качества и эффективности. Сказанное в полной мере относится и к правовым актам местных Советов народных депутатов, важной составной части общей системы всех правовых актов государства.

Правовые акты местных Советов являются предметом исследования ученых правоведов. Однако их юридические свойства и особенности, роль и место в общей системе актов государственных органов освещены еще недостаточно полно. До настоящего времени нет полного и четкого определения самого понятия правового акта местного Совета. В юридической литературе приводятся и обосновываются определения понятия решений местного Совета, решений и распоряжений их исполнительных комитетов [1, с. 7; 2, с. 7, 14; 3, с. 26], но эти определения не охватывают все виды правовых актов местных Советов, указывают лишь на некоторые характерные их признаки. За рамками определения остается комплексное отражение основных сторон и особенностей этих актов, что существенно обедняет их содержание.

Местные Советы народных депутатов — постоянно действующие представительные органы граждан и органы самоуправления на подведомственной им территории. Это обеспечивается выборностью депутатов Советов, наличием в их структуре образуемых и избираемых ими исполнительных комитетов, их отделов и управлений, председателей Советов и исполкомов также полномочных принимать правовые акты. Следовательно, правовые акты местного Совета представляют собой акты не только самого Совета, но и его исполкома, их председателя, а также руководителей отделов и управлений исполкома. Изложенное позволяет рассматривать местный Совет, его органы и их руководителей как единое целое, обосновать и дать общее определение понятия пра-

нового акта местного Совета, отражающее его юридические свойства, особенности и охватывающее все виды актов самого Совета, его органов и должностных лиц.

Правовые акты местных Советов — часть единой, взаимосвязанной и согласованной системы правовых актов государства — по своей сущности, содержанию, порядку создания, сфере действия и целенаправленности обладают некоторыми общими для всех актов признаками.

Правовые акты всех органов государственной власти и самоуправления выражают волю и интересы граждан, вырабатываются с их участием, принимаются в соответствии с общими принципами организации и деятельности государства — народовластием, законностью, гласностью, коллегиальностью.

Все правовые акты выполняют в обществе и государстве общие для них функции: регулируют различные общественные отношения, воздействуя тем самым на объективные законы общественного развития и помогая гражданам познавать и применять их; устанавливают правовые нормы и конкретные предписания; являются юридической основой деятельности государственных органов, общественных объединений и их органов, предприятий, организаций и учреждений, должностных лиц и граждан.

Правовые акты органов государственной власти и самоуправления обладают определенной сферой действия — в пространстве, во времени и по кругу лиц, характеризуются единой социальной целенаправленностью, гуманизмом, преемственностью, доступностью содержания и одинаково обязательны для исполнения и соблюдения всеми гражданами и должностными лицами.

Вместе с тем правовым актам местных Советов как органов местного и регионального самоуправления, присущи и особенности, позволяющие отличать и выделять их из общей системы актов государства. Эти особенности обусловлены, прежде всего, положением местных Советов в общей системе государственных органов и той ролью, которую они играют в процессе выполнения общегосударственных и местных задач.

Полномочия местных Советов, круг регулируемых посредством их правовых актов общественных отношений определены и ограничены законодательными актами Украины. В большинстве случаев в актах местных Советов конкретизируются общие предписания законодательных актов применительно к местным условиям и особенностям и таким образом организуется их непосредственное исполнение.

Правовые акты местных Советов отличаются от актов высших государственных органов не только характером и содержанием регулируемых вопросов, но и юридическими свойствами, видом, формой, более упрощенной структурой. Правовые акты органов государства исходят от государства, выражают государственную власть. Правовые акты местных Советов как органов самоуправления, территориальной самоорганизации граждан выражают

волю и власть граждан определенной административно-территориальной единицы.

По своей юридической силе акты местных Советов являются подзаконными. Сфера их действия значительно уже и ограничена определенной административно-территориальной единицей, кругом находящихся на данной территории субъектов, временем. Они принимаются на основании и во исполнение законов, других правовых актов вышестоящих органов государственной власти и самоуправления и не должны противоречить им.

Порядок подготовки и принятия правовых актов местных Советов менее сложный и совершенный, в меньшей степени регламентирован, чем правотворческий процесс высших государственных органов.

Правовые акты местных Советов по виду и субъектам, их принимающим, подразделяются на *решения*, принимаемые местными Советами всех звеньев и их исполкомами, на *распоряжения*, издаваемые исполкомами местных Советов, председателями Советов и исполкомов, и на *приказы*, издаваемые руководителями отделов и управлений исполкомов.

Решение как юридическая форма правового акта самого Совета установлено законодательством (ст. 127 Конституции Украины, ст. 22 Закона Украины о местных Советах народных депутатов и местном и региональном самоуправлении). Превалирование решений местных Советов среди актов других органов самоуправления предопределяется верховенством Советов в системе этих органов. Решения местных Советов выражают волю граждан соответствующих административно-территориальных образований через выборных их представителей (депутатов); принимаются представительным кворумом депутатов на сессии; регулируют наиболее важные вопросы, отнесенные законодательством к ведению Советов (в том числе и вопросы их исключительной компетенции); носят организующий и направляющий характер, так как на их основе строится работа Советов, постоянных комиссий, исполкомов, отделов и управлений, предприятий, организаций и учреждений; обладают высшей юридической силой по отношению к актам других органов на подведомственной им территории.

В систему актов местных Советов входят распоряжения председателя Совета, издание которых предусмотрено ст. 23 Закона Украины о местных Советах народных депутатов и местном и региональном самоуправлении. Распоряжения председатель местного Совета принимает по вопросам руководства и направления работы аппарата Совета от своего имени единолично. По своим свойствам и назначению они являются организационно-распорядительными актами.

Конституцией Украины (ст. 135) и Законом Украины о местных Советах народных депутатов и местном и региональном самоуправлении (ст. 49) предусмотрено издание правовых актов — решений и распоряжений исполнительными и распоря-

дительными органами местных Советов — исполкомами. Решения исполкомами принимаются в коллегиальном порядке и регулируют (в пределах их компетенции) наиболее важные вопросы, требующие коллегиального рассмотрения и решения. По отношению к другим актам исполкома и его органов они обладают высшей юридической силой.

Решения исполкомов отличаются от решений местных Советов по порядку принятия (принимаются сравнительно небольшой коллегией членов исполкома); по юридической силе (обладают меньшей юридической силой, могут быть отменены решением Совета); по количеству принимаемых решений (их значительно больше), что обусловлено прежде всего различной периодичностью в проведении заседаний исполкома (которых гораздо больше) и заседаний Совета, более широкой компетенцией исполкома и потребностью оперативного рассмотрения вопросов на заседаниях исполкома.

Важную роль в оперативно-исполнительной и распорядительной деятельности исполкомов местных Советов играют распоряжения. Закон Украины о местных Советах народных депутатов и местном и региональном самоуправлении (ст. 49) относит данный вид актов к актам исполнительного комитета, издаваемым от его имени председателем исполкома.

Распоряжения издаются в процессе оперативного руководства и управления по вопросам срочного порядка, по внутриорганизационным вопросам, не требующим коллегиального решения, вытекающим из компетенции исполкома, его председателя. Законодательством в полной мере не определен и не разграничен круг отношений, регулируемых решениями и распоряжениями исполкома. По юридическим свойствам распоряжения исполкома, в основном, ненормативные, содержат индивидуально-конкретные предписания, предусматривающие однократное применение и исполнение.

К актам органов местного Совета относятся также приказы руководителей отделов и управлений исполкомов (ст. 49 Закона Украины о местных Советах народных депутатов и местном и региональном самоуправлении), издаваемые единолично руководителями отделов и управлений в пределах их компетенции по вопросам оперативного управления различными отраслями хозяйственного и социально-культурного строительства, охраны общественного порядка, прав и интересов граждан.

Правовые акты местных Советов носят властный характер. В механизме правового регулирования общественных отношений акты местных Советов выступают правовым средством осуществления Советами власти граждан на подведомственной им территории, выражения и реализации их властных полномочий. Эти акты исходят от представительных органов граждан — Советов народных депутатов; содержат властные предписания, указывающие в форме дозволения или запрета, каким образом должны и мо-

гут действовать в определенных случаях субъекты правоотношений; создают юридическую основу деятельности различных субъектов, устанавливая, гарантируя и защищая их права и обязанности. Во всех случаях указанные предписания одинаково обязательны к исполнению и соблюдению определенными субъектами, что обеспечивается и гарантируется как мерами убеждения, так и в случае необходимости — принудительной силой в виде устанавливаемых санкций.

По юридическим свойствам и характеру содержащихся в них предписаний правовые акты местных Советов подразделяются на нормативные и ненормативные (индивидуально-конкретные). Нормативными являются правовые акты местных Советов, устанавливающие, изменяющие либо отменяющие нормы права, в том числе нормативно-вспомогательные и смешанные акты. Нормативно-вспомогательные акты излагают содержание правовых актов вышестоящих органов, конкретизируют данные нормы применительно к местным условиям, изменяют сферу их действия; изменяют, приостанавливают или отменяют акты других органов; санкционируют либо утверждают акты других государственных или общественных органов, организаций (например, уставы, положения, регламенты, инструкции, правила, технические нормы, типовые договоры), придавая им юридическую силу.

Во многих актах местных Советов содержатся в различных сочетаниях одновременно нормативные, индивидуально-конкретные и рекомендательные предписания. Наличие в рассматриваемых актах нормативных предписаний позволяет отнести их к числу нормативных.

Ненормативные (индивидуально-конкретные) акты принимаются местными Советами, их органами и должностными лицами по широкому кругу отнесенных к их компетенции вопросов индивидуально-конкретного значения и носят правоприменительный характер. В большинстве случаев такими актами являются распоряжения председателей Совета и исполкома, приказы руководителей отделов и управлений исполкома.

Среди актов местных Советов распространенными являются решения только с рекомендательными предписаниями, которые по своим свойствам существенно отличаются от правовых актов. Рекомендательные акты принимаются с целью оказания воздействия на определенные направления хозяйственного и социально-культурного строительства, сознательность и активность населения, усиления внимания к вопросам организации исполнения уже установленных правовых норм и конкретных предписаний, контроля за их исполнением. Эти акты имеют сходные с правовыми актами признаки, содержат рекомендации общего и конкретного характера, предусматривают совершение как многократных, так и разовых действий в конкретно установленный (или не установленный) срок, могут быть обращены к неопределенному (определенному) кругу субъектов (одному субъекту). Однако

рекомендательные акты не являются правовыми. Они не содержат норм права и конкретных правоотношений, не порождают для субъектов прав и обязанностей и не имеют властного обязательного характера и юридической силы. Применение указанных актов не влечет за собой юридических последствий и не обеспечивается в случае неисполнения возможностью применения мер принуждения. В данной связи отметим как не оправдавшую и малоэффективную распространенную практику принятия местными Советами таких актов.

К юридическим свойствам правовых актов местных Советов относятся их законность и юридическая сила, что также следует отразить в определении понятия правового акта. Правовые акты местных Советов народных депутатов должны соответствовать требованиям законности, основными из которых являются: а) принятие правовых актов полномочным на то органом или должностным лицом в пределах своей компетенции; б) соблюдение установленного процесса выработки, принятия и вступления актов в силу; в) законность их формы и содержания.

Каждый правовой акт местного Совета принимается с заранее установленной целью, что также должно быть отражено в определении. Правовые акты местных Советов являются основным средством реализации их функций, содержание которых составляют в первую очередь вопросы государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, решаемые местными Советами, исходя из общегосударственных и местных интересов граждан, проживающих на подведомственной им территории.

Изложенное позволяет определить, что **правовой акт местного Совета** — это принятое в соответствии с требованиями законности решение (распоряжение, приказ) Совета, его органов или должностных лиц, устанавливающее, изменяющее или отменяющее нормы права, индивидуально-конкретные предписания с целью выполнения общегосударственных и местных задач государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства.

Список литературы: 1. Копейчиков В. В. Правовые акты местных органов государственной власти и управления. М., 1956. 2. Онохова В. В. Правовые акты местных Советов народных депутатов. Иркутск, 1962. 3. Попова В. И. Работа местных Советов по обеспечению социалистической законности. М., 1959.

Б. И. Ольховский, канд. юрид. наук
Харьков

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ФУНКЦИИ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ

Реформа политической системы в качестве решающего направления предусматривает обеспечение полновластия Советов народных депутатов как основы государственности и самоуправления, укрепление их законодательных, нормотворческих, управленческих и контрольных функций. Система руководства местными делами должна быть реорганизована на принципах самоуправления, самофинансирования, самообеспечения и согласования региональных интересов с общегосударственными. Принципиальное значение имеет при этом рациональное распределение властных полномочий. Без активного и непосредственного участия Советов народных депутатов не должен решаться ни один государственный, хозяйственный или социальный вопрос. Важнейшей задачей являются установление полной ответственности и самостоятельности Советов в реализации всех проблем развития подведомственной территории, коренное обновление организации работы представительных органов, усиление действенности контрольных функций Советов и их постоянных комиссий. Следует радикально пересмотреть ранее сложившееся разделение функций, входящих в компетенцию государственных органов, что особенно существенно для взаимоотношений Советов с исполнительными структурами, в том числе с представителями Президента на местах*.

Советы народных депутатов — единая субординированная система — создают нормативную базу государственного управления. В Конституции Украины и Законах закреплены исходные позиции управленческой деятельности всех подсистем государственных органов в любой сфере общественной деятельности. Советы народных депутатов своими актами устанавливают цели, задачи и направления общественной жизнедеятельности. Принимая бюджеты в форме законов и иных нормативных актов, Советы конкретизируют цели, рубежи и приоритеты общественного развития, а также способы и средства их достижения. Советы всех уров-

* Советское государственное строительство и право. М., 1982. С. 45.

ней проводят большую работу по формированию механизма государственного управления. Следует в законодательном порядке закрепить за Советами принцип принятия решений по ведущим функциям государственного управления (организации, регулированию кадров, финансированию, контроля и т. д.).

Характерным для современного этапа развития общества является углубление демократии, совершенствование всех форм участия масс в управлении государственными и общественными делами, развитие самоуправления. На первый план выступает всестороннее совершенствование самоуправления с тем, чтобы вовлечь в работу по управлению все больше населения.

Самоуправление народа в том виде, в котором оно сложилось на современном этапе развития нашего общества, осуществляется через все звенья системы и выступает как в государственных, так и общественных формах. Основу всех государственных форм самоуправления составляют Советы. При их помощи народ объединяется в свое государство, под их контролем действует государственный аппарат. Советы, все формы самоуправления должны функционировать с максимальной отдачей, создавая необходимые условия для реального, повседневного участия каждого гражданина в работе по управлению. Суть суверенной державы Украина представляет власть народа Украины. Полновластие народа осуществляется на основе Конституции Украины как непосредственно, так и через депутатов, избранных в Советы всех уровней. Украина — демократическое государство, механизм которого функционирует в соответствии с принципом разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную.

Важную роль призван сыграть Президент, его представители на местах. Исходя из концепции Конституции Украины, в ней будет закреплён принцип верховенства Советов как органов власти. Важное значение имеет законодательное закрепление единства всей системы Советов народных депутатов. В работе Советов важно успешно реализовать принцип соединения принятия решений и практического их исполнения. Именно на базе этого принципа Советы могут непосредственно и через создаваемые им органы должны руководить всеми отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, всеми сферами жизни общества.

Управленческая активность Советов наиболее непосредственно проявляется в организующем и регулирующем по содержанию и преимущественно правовом по форме воздействию на общественную систему, коллективы, отдельных граждан. Такое воздействие представляет собой комплекс конкретных влияний, установок, стимулов, которым подвергаются сознание, поведение и деятельность людей в управляющей и управляемой системах. Целесообразно создавать организационные условия, позволяющие Советам решать свои насущные проблемы, расширяя их самостоятельность.

В управленческой реальности государственно-управляющие воздействия обладают определенными социальными и правовыми параметрами, в которых конкретизируются их назначение, содержание, характер организующих и регулирующих возможностей*.

С целью успешной реализации принципов реального самоуправления, чтобы Советы народных депутатов все более полно проявляли себя как основа самоуправления народа, нужно: 1) достаточно точно определить их полномочия и реально обеспечить необходимые условия и предпосылки для максимального их осуществления; 2) постоянно совершенствовать организацию работы Советов по привлечению масс к управлению и самоуправлению; 3) обеспечить полновластие Советов как основы государственности и самоуправления в стране.

Эффективная управленческая деятельность нуждается в научно обоснованной системе изучения управленческих ситуаций, в обеспечении демократизма при подготовке и принятии решений, плюрализме мнений, достижении четкой и жесткой системы действия и контроля по их реализации, объективной оценке хода и результатов исполнения решений. Государственное управление теснейшим образом должно быть связано со всей правовой системой. Особое значение приобретает правовое перераспределение объема и содержания управления «по вертикали» и «по горизонтали» его организационной структуры. Развитие правовой системы, ее взаимодействие с государственным управлением должны носить планомерный, непрерывный и активный характер. Этот процесс предполагает соответствующую организацию работы как в высших органах государственной власти и управления, где осуществляется основной объем правотворчества и откуда идет управление всем процессом, так и во всех других звеньях государственного аппарата, которыми применяется право.

В настоящее время достаточно большое количество людей занято в сфере управления. Несмотря на неоднократные заявления о необходимости резкого сокращения управленцев-аппаратчиков, их число, к сожалению, не уменьшается, а даже растет. Увеличиваются и расходы на его содержание, о чем свидетельствуют статьи бюджета Украины, направленные на финансирование содержания депутатов, аппарата Кабинета Министров и аппарата Президента. Решающим фактором интенсификации и оптимизации жизнедеятельности является эффективность государственного управления. Это важная проблема, требующая своего оптимального решения. Жизнь подтверждает, что централизованная система управления экономикой по отраслевому принципу уже не в состоянии успешно решать проблемы, стоящие как перед державой в целом, так и перед отдельными регионами.

* Сичера В. Подбор, расстановка и использование кадров управления // Вопр. экономики. 1977. № 2. С. 225.

Министерства и ведомства по сути своей экстерриториальны. В качестве главной цели они стремятся получить больше отраслевой выгоды при минимальных затратах. И сегодня экологические, экономические и социальные последствия экстенсивного наращивания производства, особенно остро встающие перед местными Советами народных депутатов, менее всего волнуют монопольно себя чувствующие министерства.

Реальная действительность требует коренных изменений во взаимоотношениях Советов и ведомств. С целью действительного обеспечения комплексного преобразования жизни на подведомственной Советам территории необходимо активизировать деятельность депутатского корпуса, комиссий, решительнее овладевать новыми методами хозяйствования, принимать самостоятельные решения, руководствуясь интересами дела на основе действующего законодательства. Должен быть реально обеспечен и гарантирован правом региональный хозрасчет в противовес монопольной власти ведомств. В основе механизма регионального хозрасчета должны лежать строгие финансовые обязательства и не менее строгие санкции в случае их неисполнения. Следует стимулировать обязанность предприятий исправно перечислять в местный бюджет обоснованную часть своей прибыли. Совет должен регулировать использование всех ресурсов, доходы от которых представляют основу его независимости и возможность комплексного развития территорий.

Повышению эффективности работы всей системы, всего механизма реализации управленческих функций Советов народных депутатов должно способствовать законодательное установление целей, направлений, форм и методов деятельности каждого звена и органа в сфере управления. Только четкая правовая регламентация правомочий всех государственных органов может укрепить режим законности в их деятельности и повысить ее эффективность. Советы, выполняя значительный объем деятельности по формированию и реализации функций государственного управления, вместе с тем не должны подменять исполнительно-распорядительные органы. К своему непосредственному рассмотрению они должны принимать наиболее важные вопросы государственного управления, относящиеся к ведению данного звена и касающиеся насущных проблем жизнедеятельности соответствующей территории.

Эффективность работы аппарата во многом зависит от качества управленческих решений Советов народных депутатов. Важно на основе постоянного тщательного анализа ситуации внимательно выбирать вопросы, выносимые на рассмотрение сессий, постоянных комиссий, четко формулировать принимаемые документы (решения). Советы призваны обеспечить территориальную координацию и концентрацию управленческих функций. Их решения в области управления должны носить программный характер, служить основанием и ориентиром оперативной управленческой дея-

тельности соответствующих исполнительно-распорядительных органов. И в условиях разделения властей дальнейшее расширение управленческой деятельности Советов народных депутатов будет оказывать существенное влияние на эффективное функционирование всех элементов государственного управления.

ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА УКРАИНЫ В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА

Динамизация государственно-правовых процессов в Украине, сложность решения всего комплекса накопившихся социально-экономических и экологических проблем требуют научного осмысления и переосмысления традиционно устоявшихся в государственном управлении понятий, современных оценок существующей практики функционирования важнейших государственно-правовых институтов суверенного государства. Многие процессы в государственно-правовой сфере в свое время были существенно деформированы под влиянием командно-административной системы, волюнтаризма и субъективизма, неуважительного отношения к многим политико-правовым ценностям и институтам западных стран. Чисто классовый подход к оценке действительности, нежелание учитывать позитивный опыт, накопленный в мировой государственно-правовой практике, общемировые тенденции, безусловно, не способствовал эффективности функционирования важнейших государственно-правовых институтов в Украине, полному раскрытию их потенциала. Эти замечания в полной мере относятся к институту административно-территориального устройства.

Сложившаяся в 30-х годах эта система уже не в полной мере соответствует тем социально-экономическим и политическим реалиям, которые имеют место в настоящее время в нашей республике. Косвенным отражением этого, в частности, является и то, что законодатель вынужден в ст. 1 Закона Украины о местных Советах народных депутатов, местном и региональном самоуправлении, принятого 26 марта 1992 года, установить, что одноименные административно-территориальные единицы, которые имеют общий административный центр, могут объединяться в одну по взаимному соглашению соответствующих Советов народных депутатов с учетом интересов населения путем референдума. С одной стороны это положение можно оценить как процесс демократизации, поскольку расширяются каналы непосредственного волеизъявления населения по кардинальной региональной проблеме, а с другой — это свидетельство того, что с административно-тер-

риториальным делением не все благополучно и что слабо «сраба тывают» устоявшиеся политико-правовые принципы этого деления — экономическая обособанность, учет национального фактора, приближенность государственного аппарата к населению. Какой смысл что-то объединять, разъединять, если при оптимальном административно-территориальном устройстве эффективно должна функционировать система самоуправления, экономический потенциал обеспечивал бы нормальную работу всей социальной инфраструктуры соответствующей территории.

Административно-территориальное деление государства вводится прежде всего в целях рационального управления социально-экономическими процессами. Территориальное деление — важнейший признак государства. И это деление носит не просто арифметический или географический характер, а прежде всего политико-правовой, поскольку может, а сегодня в особенности затрагивает весьма существенные интересы населения. Политический характер административно-территориального деления в особенности проявляется на переломных этапах истории развития общества, при развале крупных государств с многонациональным составом населения. Проблема оптимизации административно-территориального деления с учетом всего комплекса социально-экономических и политических факторов приобретает большую значимость, в особенности с задачей построения на Украине демократического правового государства. В этой связи считаем необходимым акцентировать внимание на возникновение проблемы административно-территориального устройства нашей республики, высказать предложения о путях его дальнейшего совершенствования.

На наш взгляд, на административно-территориальное деление Украины (а в нем периодически происходят изменения) влияют следующие факторы: внедрение в экономику республики рыночного механизма; острота политических процессов; различные позиции о путях государственного устройства; слом командно-административной системы; определенный уровень межнациональной напряженности; введение новых управленческих структур исходя из идеи внедрения президентской формы правления. Государственно-правовое и административно-территориальное устройство Украины находится на переломном этапе. Неустойчивость экономической и политической структур общества, переходный характер политико-правовых процессов обуславливают необходимость поиска новых подходов к административно-территориальному делению, закрепления его оптимальной модели на уровне конституционного и текущего законодательства. Это требует, с одной стороны модификации традиционных институтов и подходов, а с другой — поиска новых, нетрадиционных моделей решения проблемы.

Нужна оценка и того, что сделано. Так, например, в ныне действующем законе Украины о местных Советах, местном и ре-

гиональном самоуправлении вводится понятие регионального самоуправления. К такому относятся прежде всего районы и области. Понятие «регион» в законодательстве четко не очерчено и вполне возможно, что регионализация может стать началом федерализации Украины, что вряд ли можно приветствовать. Это проторенный недавний опыт «войны» законов, суверенитетов, валют и т. д.

Важно определиться в этой связи прежде всего в политико-правовых принципах, в изначальных идеях, лежащих в основе административно-территориального деления республики. Таким исходным принципом, на наш взгляд, должен быть принцип неделимости, неприкосновенности и целостности территории государства Украины. Это так называемый международно-правовой аспект территориального устройства. Вместе с тем важно четкое проведение в жизнь принципа комплексности социально-экономического развития административно-территориальных единиц. А это требует от органов самоуправления учета всего комплекса социально-экономических, экологических, демографических и иных факторов. Необходимы прогнозные разработки развития процессов на соответствующих территориях. При этом важно в единстве учитывать общегосударственные и местные интересы, мнение населения при решении вопросов, относящихся к административно-территориальному устройству. Это не исключает, конечно, и учета географического фактора, исторических и иных особенностей и реалий. Прямо скажем, когда в свое время шла «нарезка» областей, районов, других единиц, делалось это не всегда обоснованно, а тем более не учитывалось мнение населения в должной мере. Тем более и речи не было о прогностическом аспекте административно-территориального деления. Считаем, что на современном этапе волюнтаристские методы решения столь сложных вопросов должны исходить из государственной-правовой практики. А для этого необходимы солидная законодательная база в решении вопросов административно-территориального устройства республики.

Одной из неблагоприятных тенденций на территории бывшего Союза ССР является усиление конфронтации на межнациональной почве. Хотя и в значительно меньшей мере, но данный процесс затронул и нашу республику. Расколотое общество по конфессиональному, национальному и иному признаку не может эффективно решать сложнейшие социально-политические и экономические проблемы. Нужно прежде всего межнациональное согласие. Этому должно служить и обоснованное территориальное устройство. В свое время на территории Украины были десятки национальных районов и сел. Практику создания таких единиц надо бы восстановить и в Конституции Украины. В актах текущего законодательства следовало бы закрепить, что в тем местах, где традиционно проживают национальные меньшинства, можно образовывать национально-территориальные единицы. Безусловно,

это предполагает четкое волеизъявление населения по данному вопросу.

Становление рыночных отношений, иные факторы экономического характера обуславливают необходимость в большей мере учитывать при решении административно-территориальных проблем социально-экономические факторы, в том числе развитость социальной инфраструктуры, динамику развития экономических и демографических процессов. Это довольно сложно сделать, но необходимо. По-прежнему огромные различия и по населению и по экономическому потенциалу районов, городов, областей. Некоторые районы одних областей социально и экономически «тянутся» к территории смежной области. Важно учитывать и финансовую сторону административно-территориального деления. Имеется в виду полнокровность обеспечения местного и регионального самоуправления финансами. В свое время, критикуя буржуазную доктрину административно-территориального деления, в литературе подчеркивалось, что «система административно-территориального устройства буржуазных стран направлена прежде всего на осуществление задач налоговой политики, административно-командного надзора за поддержанием установленных социальных порядков» [1, с. 17]. Но думается, что и в наших условиях никак нельзя не учитывать «финансовый» фактор. Его значимость все больше возрастает.

В административно-территориальном устройстве накопилось немало сложных проблем. Их разрешение должно осуществляться с помощью как законодательных, так и организационных мер. Считаем, что необходимо принять Закон Украины об административно-территориальном устройстве, в котором следовало бы закрепить статус каждой административно-территориальной единицы в отдельности, порядок их образования, изменения и ликвидации. Принятие такого закона, четкая регламентация отношений в столь сложной сфере общественных отношений явилась бы одним из шагов в построении на Украине демократического правового государства, стабилизации социально-экономических и политических процессов, перестройке социальных связей на новой основе.

Список литературы: 1. *Юридический энциклопедический словарь*. М., 1984. 2. *Закон Украины «О местных Советах народных депутатов и местном и региональном самоуправлении»* // *Голос Украины*. 1992. 24 апр. 3. *Положение об административно-территориальном устройстве Украинской ССР*. 1981. № 12. Ст. 179.

Н. П. Воронов, канд. юрид. наук,
С. В. Болдырев
Харьков

ПОНЯТИЕ И ОСНОВЫ МЕСТНОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Вопросы самоуправления в условиях становления и укрепления государственно-политической системы Украины и структурной перестройки ее экономики имеют большое теоретическое и практическое значение. Новые социальные условия и потребности, дальнейшее развитие политических институтов, всех сторон и проявлений демократии определяют необходимость повышения уровня политической культуры и социальной активности граждан, их активного участия в управлении государственными и общественными делами, более эффективного использования и изучения всех форм непосредственной и представительной демократии, в том числе и местного и регионального самоуправления.

Местное и региональное самоуправление как основа и форма устройства и осуществления народной власти на местах в названных выше условиях приобрело особую актуальность. От надлежащей его организации и функционирования во многом зависит укрепление основ общественного и государственного устройства Украины, совершенствование управления общегосударственными и местными делами, развитие экономики, удовлетворение материальных и духовных потребностей граждан, их надлежащее обслуживание и защита.

Повышение общественного значения местного и регионального самоуправления обуславливает необходимость всестороннего научно-теоретического исследования его организации и в первую очередь фактически не изученных вопросов о **понятии и основах** местного и регионального самоуправления.

Понятие местного и регионального самоуправления исходит от общего понятия самоуправления. Самоуправление — это объемное и многогранное социальное явление. Оно непосредственно связано с понятием демократии (народовластия), хотя понятие демократии более широкое, охватывает явления и свойства, которые выходят за рамки самоуправления. Но принадлежность власти народу и ее осуществление народом является главным определе-

нием, которое характеризует это социальное явление в целом и подчеркивает его естественное отличие от других явлений.

Однако, самоуправление понимается не только как наличие власти у народа и не сводится к тому, что власть осуществляется в интересах народа и для народа. Неотъемлемым и обязательным условием самоуправления является реализация власти самим народом, его широкое и деловое участие в управлении делами государства и общества.

Самоуправление является формой управления обществом, основанной на единстве его субъектов и объектов, непосредственном участии граждан в выполнении задач народовластия. Ему присущи самоорганизация как свободное формирование путем выборов, подконтрольность выборных лиц; непосредственное принятие решений и их реализация; активная самодеятельность граждан, их высокая общественная ответственность и широкое участие в управлении; соединение профессиональных и общественных начал; использование методов убеждения и принуждения; саморегуляция; правовое регулирование поведения граждан.

Самоуправление включает в себя также и меру самостоятельности отдельных звеньев политической системы общества и государства, к которым относятся местные Советы народных депутатов, органы территориального общественного самоуправления и формы непосредственного волеизъявления граждан, что в общем и получило название местного регионального самоуправления.

Местное и региональное самоуправление как составная часть всего самоуправления в современный период вызывает повышенный интерес со стороны ученых и практиков. Это связано с необходимостью изменения и совершенствования местных органов власти и самоуправления, принятием новых законов о местном и региональном самоуправлении.

В научной литературе, законах есть различные взгляды на определение местного самоуправления. Государствоведы В. Д. Волков, Л. В. Бориславский в своих определениях выделяют управленческий аспект местного самоуправления [1, с. 83, 85]. Ю. В. Демкив подчеркивает, что это осуществление власти населением [2, с. 11]. В Законе Украины о местных Советах народных депутатов и местном и региональном самоуправлении (ст. 1) местное самоуправление определяется как территориальная самоорганизация граждан для самостоятельного решения непосредственно или через органы, которые они избирают, всех вопросов местной жизни. В этом определении выделяется организационный аспект — самоорганизация граждан. Названные определения понятия местного самоуправления недостаточно полные, указывают только на отдельные стороны самоуправления. С учетом разных взглядов ученых и правового регулирования можно определить, что *местное самоуправление — это формы и виды территориальной самоорганизации и деятельности граждан с целью самостоятель-*

ного решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местной жизни в пределах определенной законодательством компетенции и собственной материально-финансовой базы.

Местное и региональное самоуправление осуществляется в различных формах и видах и на взгляд некоторых ученых—государствоведов его систему составляют как государственные так и негосударственные общественные формирования [2, с. 22—23, 31; 3, с. 17, 35]. Представляется ошибочным указание на государственный характер местного самоуправления, что не делает и новая редакция закона о местных Советах и местном самоуправлении, где говорится, что система местного самоуправления включает в себя сельские, поселковые, городские Советы народных депутатов и их органы, другие формы территориальной самоорганизации граждан (общественные комитеты и советы микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, участковые, поселковые и сельские комитеты и формы непосредственного волеизъявления граждан — местные референдумы, общие собрания (сходы) граждан). Районные в городах Советы народных депутатов закон рассматривает как составную часть городского самоуправления.

Закон Украины о местных Советах народных депутатов и местном и региональном самоуправлении вводит новое понятие самоуправления — региональное самоуправление и в ст. 1 определяет его как территориальную самоорганизацию граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы всех вопросов местной жизни в пределах законодательства Украины. Данное определение понятия регионального самоуправления представляется не совсем удачным. Оно мало чем отличается от приводимого в этой же статье закона понятия местного самоуправления, повторяет его и не позволяет выделить отличительные черты регионального самоуправления. Из приводимого в законе определения понятия регионального самоуправления в отличие от понятия местного самоуправления исключается самостоятельность в решении вопросов местной жизни в рамках собственной финансово-экономической базы, что присуще также и региональному самоуправлению. Из этого можно сделать вывод, что разделение законом самоуправления на местное и региональное носит чисто условный характер.

К системе регионального самоуправления относятся районные и областные Советы народных депутатов, местные референдумы в пределах района, области.

Местное и региональное самоуправление функционирует как единая внутренне согласованная, саморегулируемая система непосредственного и представительного народовластия, которая наделена полномочиями по организации и обеспечению экономического и социального взаимодействия граждан и их формирований на соответствующей территории. В основе построения этой системы лежит социальная структура населения, правовое разделе-

ние компетенции между органами, видами и формами местного и регионального самоуправления в соответствии с территориальными сферами хозяйствования.

Местное и региональное самоуправление имеет свою *территориальную основу* и базовый уровень, что закреплено в ст. 1 Закона Украины о местных Советах народных депутатов и местном и региональном самоуправлении. Оно образуется и действует в пределах определенных административно-территориальных единиц.

Базовым уровнем местного самоуправления закон определяет сельсовет, поселки городского типа, города. Местное самоуправление базового уровня по сравнению с региональным самоуправлением имеет более широкую компетенцию, свои особые источники формирования бюджета и обеспечивает в пределах своих полномочий решение всех вопросов местной жизни соответствующей территории.

Территориальную основу регионального самоуправления составляют район, область.

В правовом государстве эффективное функционирование местного и регионального самоуправления, реальное народное самоуправление должно быть гарантировано правом.

Правовой основой местного и регионального самоуправления является Конституция Украины, Закон Украины о местных Советах народных депутатов и местном и региональном самоуправлении, другие законодательные акты Украины, которые определяют систему и правовой статус субъектов местного и регионального самоуправления, их территориальную, финансово-экономическую и организационную основы, порядок формирования, компетенцию, структуру, формы и методы деятельности.

К правовой базе местного самоуправления относятся Регламенты о процедуре рассмотрения вопросов на сессиях Советов, внесения депутатских запросов, обсуждения и принятия решений, а также акты, которые регулируют организацию и деятельность других форм территориальной самоорганизации граждан — Положения об общих собраниях (сходах) граждан по месту жительства, Уставы (Положения) общественных комитетов, Советов самоуправления.

Местное и региональное самоуправление имеет свою **экономическую и финансовую основу**, закрепленную вторым разделом Закона о местных Советах и местном и региональном самоуправлении.

Экономическая и финансовая основа местного самоуправления в соответствии с указанным законом отличается от экономической и финансовой основы регионального самоуправления, имеет больше составных источников. К ней относятся природные ресурсы (земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир), местное хозяйство, коммунальная собственность и финансовые ресурсы. В то же время к финансово-экономической базе регио-

нального самоуправления закон относит только местное хозяйство, коммунальную собственность и финансовые ресурсы.

Местное хозяйство состоит из предприятий (объединений), организаций и учреждений, объектов производственной и социальной структуры, которые являются коммунальной собственностью органов местного и регионального самоуправления соответствующей административно-территориальной единицы и обеспечивают функционирование системы самоуправления, получение доходов и непосредственное удовлетворение социально-экономических потребностей населения.

К коммунальной собственности органов местного и регионального самоуправления как основы их местного хозяйства относятся переданное безвозмездно государством и другими субъектами права собственности имущество, созданное или приобретенное органами самоуправления за счет их средств имущество, а также установленное законом о собственности другое имущество.

Финансовые ресурсы местного и регионального самоуправления состоят из бюджетных и внебюджетных средств, кредитных ресурсов, валютных средств, средств общественных Советов и комитетов самоуправления. Доходы местных бюджетов, внебюджетные средства и валютные фонды устанавливаются Законом Украины о местных Советах народных депутатов и местном и региональном самоуправлении (ст. 11, 13, 14) и другими законами Украины. Финансовые ресурсы общественных Советов и комитетов образуются за счет доходов, созданных ими предприятий, добровольных взносов и пожертвований других предприятий, организаций и учреждений, граждан, а также передаваемой сельскими, поселковыми и городскими Советами части своих финансовых ресурсов для определенных этими Советами целей.

Экономическая и финансовая основа местного и регионального самоуправления является важнейшей гарантией успешной реализации компетенции всех субъектов самоуправления, удовлетворения социальных и экономических потребностей граждан соответствующей территории.

Список литературы: 3. *Актуальные проблемы формирования правового государства:* Краткие тез. докл. и науч. сообщений республ. конференции. Х., 1990. 2. *Місцеві Ради: Проблеми місцевого самоврядування і місцевого господарства.* Львівська регіональна науково-практична конференція. Тези доповідей і повідомлень. Львів, 1990. 3. *Социалистическое самоуправление: опыт тенденции развития.* М., 1986.

В. А. Прилуцкий, канд. юрид. наук
Харьков

УЧАСТИЕ ПОСТОЯННЫХ КОМИССИЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ КОМПЛЕКСНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО И СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Конституцией Украины и иными нормативными актами на местные Советы народных депутатов возложена государственно-правовая обязанность по обеспечению комплексного экономического и социального развития на своих территориях [1, 1992, 29 квіт.]. Это — важнейшая задача и в то же время главное направление организаторской работы Советов всех уровней и их органов в современных условиях.

Усиление роли Советов в обеспечении комплексного развития территорий преследует главную социальную цель: повышение их ответственности за удовлетворение потребностей населения на подведомственной территории в продовольственных и промышленных товарах, жилье, медицинском обслуживании, культурных и бытовых услуг.

В соответствии с действующим законодательством о местных Советах составление и утверждение планов комплексного экономического и социального развития относится к компетенции самих Советов. Советы и их исполнительные комитеты несут полную ответственность за их осуществление. Вместе с тем в реализации указанных планов довольно активно участвуют и постоянные комиссии, роль которых в современный период неуклонно возрастает.

Успешное комплексное экономическое и социальное развитие территорий требует объединения сил различных органов местных Советов, в том числе и постоянных комиссий, которые, как показывает практика их работы в последнее время, все шире участвуют в решении этих вопросов. Прежде всего это относится к постоянным комиссиям областных Советов народных депутатов и комиссиям Советов крупных городов.

Анализ деятельности постоянных комиссий в исследуемой области показывает, что она осуществляется в трех основных направлениях. Суть *первого* состоит в том, что в настоящее время все постоянные комиссии (а не только планово-бюджетные) широ-

ко участвуют в предплановых разработках, в составлении проектов планов экономического и социального развития, в их обсуждении, принятии и реализации.

В данном плане в практике работы постоянных комиссий имеется определенный опыт. В качестве примера можно привести работу постоянных комиссий Харьковского областного Совета народных депутатов. При составлении проекта плана комплексного экономического и социального развития области на 1990 г. комиссии активно участвовали в его разработке. Было внесено более 30 предложений, касающихся вопросов улучшения торгового, бытового и коммунального обслуживания населения, развития учреждений здравоохранения, культуры и народного образования, строительства дорог и благоустройства населенных пунктов, охраны окружающей среды. Это стало возможным благодаря тому, что постоянные комиссии областного Совета в период подготовки данного вопроса обстоятельно изучали состояние дел в той или иной отрасли хозяйственного и культурного строительства.

Постоянные комиссии участвуют не только в подготовке тех или иных вопросов, но и в их реализации. Так, только в 1990 г. постоянными комиссиями Харьковской области рассмотрено около 5000 вопросов, в той или иной мере касающихся экономического и социального развития. Совершенно очевидно, что такая деятельность оказывает эффективное влияние на реализацию плановых заданий.

В то же время следует подчеркнуть, что организаторская и контрольная деятельность постоянных комиссий отдельных районных, поселковых и сельских Советов в области осуществления комплексных планов еще находится не на должном уровне. Мало внимания уделяется выявлению имеющихся резервов для развития промышленности и сельского хозяйства, созданию необходимых условий для труда, отдыха и быта трудящихся.

Вторым направлением деятельности постоянных комиссий по осуществлению задач комплексного развития территорий является разработка и контроль за реализацией региональных научно-технических программ.

В последние годы местные Советы, в особенности областных звеньев и крупных городов, участвуют в разработке республиканских региональных комплексных программ или разрабатывают такие программы местного значения. В практике государственного руководства региональным развитием им отводится важная роль. Данное направление деятельности — сравнительно новое как для Советов, так и постоянных комиссий.

В настоящее время в Харьковской области действует немало различных региональных комплексных программ. В частности, такие из них как: «Продовольственная программа», «Комплексная программа «Жилье 2000», «Комплексная программа переустройства сел», «Комплексная программа развития производст-

ва товаров народного потребления», «Комплексная программа самообеспечения строительными материалами», «Территориальная комплексная схема охраны природы» и др. [3].

Постоянные комиссии активно участвуют как в разработке, так и в реализации этих программ. Так, на третьей сессии XXI созыва Харьковского областного Совета народных депутатов (состоявшейся в декабре 1990 г.) рассматривался вопрос «О ходе выполнения Продовольственной программы». С содокладом по данному вопросу выступил председатель постоянной комиссии по социальному возрождению села, агропромышленному комплексу и земельной реформе. В нем был дан развернутый анализ недостатков, имевших место в этой сфере [2, 1990, 12 дек.].

Постоянные комиссии не только содействуют Советам народных депутатов в подготовке комплексных программ, но и самостоятельно рассматривают вопросы, касающиеся комплексных программ развития. Пример. В феврале 1989 г. на заседании постоянной комиссии по строительству Харьковского областного Совета народных депутатов был рассмотрен вопрос «О готовности предприятий стройиндустрии и объединения «Харьковстройматериалы» по наращиванию мощностей с целью обеспечения комплексной программы «Жилье 2000».

В ходе проверки постоянной комиссии было выявлено, что производственная база развивается слабыми темпами, отсутствует надлежащее материально-техническое снабжение строек, в результате чего строительные организации срывают планы строительства жилья. Рекомендации, разработанные и принятые комиссией, были направлены соответствующим предприятиям и организациям.

Третьим направлением повышения активности постоянных комиссий является расширение контроля за деятельностью неподведомственных Советам предприятий и организаций.

Усиление контрольной и координационной деятельности местных Советов, их постоянных комиссий — одно из важных направлений повышения их роли в реализации задач перестройки. Поэтому в последние годы постоянные комиссии областных Советов и Советов крупных городов все чаще осуществляют контроль за предприятиями и организациями вышестоящего подчинения. Не вмешиваясь в оперативно-хозяйственную деятельность последних, комиссии осуществляют контроль за выполнением ими государственных планов, за качеством производимой продукции, в особенности за товарами народного потребления. Такого рода вопросы нередко рассматриваются на заседаниях комиссий, находясь под постоянным их контролем.

Успешной в данном плане можно считать работу постоянной комиссии по торговле, услугам и общественному питанию. Она осуществляет регулярный контроль за выполнением заданий по увеличению производства, расширению ассортимента и улучшению качества товаров народного потребления, которые изготов-

ливаются на не подведомственных Совету предприятиях.

Указанные вопросы в настоящее время приобрели особую значимость. Средства, выделяемые из местных бюджетов на социальные нужды, не могут удовлетворить потребности населения. Производство товаров народного потребления на предприятиях вышестоящего подчинения дает возможность в определенной мере удовлетворить такой спрос.

Различные вопросы производства товаров народного потребления находятся в поле зрения и других постоянных комиссий. К сожалению, нерегулярно, но проводятся совместные заседания, на которых, обсуждаются результаты проверок, намечаются конкретные действия. Активная деятельность постоянных комиссий оказывает положительное влияние на работу предприятий, производящих товары народного потребления. Такие товары сегодня практически выпускают все промышленные предприятия области. В этом — немалая заслуга постоянных комиссий, которые вносят весомый вклад в реализацию Комплексной программы развития производства товаров народного потребления и сферы услуг, разработанной областным Советом народных депутатов.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время роль постоянных комиссий местных Советов как Харьковской, так и других областей Украины в разработке, контроле и претворении в жизнь решений Советов по обеспечению комплексного экономического и социального развития значительно возрастает.

Вместе с тем более целенаправленной деятельности постоянных комиссий местных Советов способствовало принятие нового правового акта, всесторонне регламентирующего их работу. Действующее Положение о постоянных комиссиях местных Советов УССР 1957 г. не соответствует требованиям дня как явно устарелое и, следовательно, нуждается в обновлении. В новом акте следует детально, с учетом достижений государственно-правовой науки и практики, закрепить все вопросы организации и деятельности постоянных комиссий Советов.

Улучшению деятельности постоянных комиссий способствовало бы освещение, особенно в местной прессе, «технологии» их организаторской работы. Более того, это дало бы возможность трудящимся поддерживать с комиссиями более тесную связь, вносить свои предложения по рассматриваемым вопросам. Сегодня публикации о работе указанных комиссий в местной прессе появляются редко и носят общий характер.

Таковы, на наш взгляд, некоторые организационные и правовые вопросы, решение которых повысит эффективность работы постоянных комиссий.

Список литературы: 1. *Слобідський край*: Орган Харківської обласної Ради народних депутатів. 2. *Красное Знамя*: Орган Харьковского обкома Компартии Украины. 3. *Архив* исполнительного комитета Харьковского областного Совета народных депутатов. 1987—1990 годов.

А. И. Кулакова, канд. юрид. наук
Харьков

РОЛЬ И ЗАДАЧИ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ В ОБЕСПЕЧЕНИИ РАЗВИТИЯ СФЕРЫ БЫТОВОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ

В связи с возрастанием значения сферы бытовых услуг в улучшении условий жизни людей, и их духовном и физическом развитии, более рациональном использовании свободного времени последовательно повышаются роль и ответственность местных Советов народных депутатов в совершенствовании бытового обслуживания населения. Эта роль обусловлена положением органов местного самоуправления в единой системе Советов народных депутатов, полнотой компетенции в рамках законодательства, важностью решаемых социальных задач, дальнейшим углублением демократических начал политической системы нашего общества. В организации и деятельности местных Советов ярко проявляется такое качество, как сочетание местного и регионального самоуправления народа. Местные Советы народных депутатов объединяют и возглавляют реализацию самоуправления на всех уровнях.

Весь ход общественного развития настоятельно требует повышения созидательной, организующей роли местных Советов во всех сферах, включая бытовое обслуживание. Массовый характер местных Советов, широкий диапазон их функций в области государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, близость к населению обуславливают особое значение деятельности этих органов власти в современных условиях.

Будучи наиболее многочисленными и самыми массовыми органами, находящимися в непосредственной близости к населению и предприятиям бытового обслуживания, Советы должны располагать широкими и реальными возможностями эффективного влияния на дальнейшее развитие бытовых услуг, повышение качества и культуры обслуживания людей. Всестороннюю заботу об удовлетворении повседневных нужд населения местные Советы сочетают с содействием эффективному развитию производства, совершенствованию хозяйственного механизма, с борьбой за укрепление законности и государственной дисциплины.

Развитие государственности идет по пути укрепления государственно-правового статуса местных Советов, расширения их функций и полномочий в интересах более активного влияния на экономические и социальные процессы, углубления демократических форм связей с населением, производством и обслуживанием. В Конституции Украины (ст. 126) объемно определена задача местных Советов, заключающаяся в обеспечении комплексного экономического и социального развития на их территории. Возрастает их роль в дальнейшем развитии демократии посредством активного использования всех предусмотренных законодательством демократических институтов, перестройки и совершенствования сложившегося стиля работы, стимулирования полезной инициативы, активности и почина местных Советов.

Местные Советы, решая широкий круг разнообразных вопросов, выступая одним из наиболее эффективных звеньев мобилизации масс на ускорение экономической реформы, выполняют активную организующую роль в совершенствовании бытового обслуживания населения. При этом роль и ответственность местных Советов за удовлетворение потребностей населения в необходимых услугах, более полное использование резервов и возможностей, имеющихся на местах, существенно возрастают. От них требуются обновление содержания, совершенствование организационно-правовой работы, ее стиля, всемерное укрепление связи с населением и трудовыми коллективами, эффективное использование своих полномочий, усиление действенности контроля за органами управления, настойчивое искоренение формализма.

В современных условиях главные направления в развитии бытового обслуживания населения состоят в расширении услуг по восстановлению потребительских свойств, находящихся в пользовании изделий (ремонт радиотелевизионной аппаратуры, бытовых машин и приборов, мебели, обуви и одежды, стирка белья, химическая чистка вещей); удовлетворении потребностей населения в услугах парикмахерских, бань, фотоателье, ателье проката предметов длительного пользования; изготовлении изделий по заказам населения, отличающихся высоким качеством; увеличении объема услуг по ремонту и строительству жилищ и других строений на основе заказов населения; значительном расширении сети станций технического обслуживания (автосервис).

В соответствии с этими направлениями местные Советы народных депутатов призваны результативно разрешить в рассматриваемой сфере ряд сложных задач, намеченных социальными программами Украины, а также местными планами развития соответствующих административно-территориальных единиц.

Новый Закон Украины о местных Советах народных депутатов и местном и региональном самоуправлении строго разграничил компетенцию Советов и их исполкомов. Существенно расширилась отраслевая компетенция исполкомов Советов базового

уровня. Ст. 38 названного закона устанавливает, что исполком сельского, поселкового, городского Совета народных депутатов организует работу предприятий бытового обслуживания, которые относятся к коммунальной собственности, осуществляет управление ими и контроль. Одновременно эти же исполкомы создают предприятия бытового обслуживания на правах коммунальной собственности и организуют их эксплуатацию, принимают меры по организации бытового обслуживания населения на условиях аренды предприятий, в том числе тех, что относятся к коллективной или индивидуальной собственности.

Существенные коррективы в деятельность исполкомов Советов базового уровня вносит Указ Президента Украины от 18 апреля 1992 г. «О комерциализации деятельности предприятий и организаций сферы услуг». С целью развития рыночных отношений в сфере услуг органам государственной исполнительной власти предлагается принять меры по комерциализации деятельности бытовых предприятий и организаций. Они могут создавать на базе структурных подразделений предприятий и организаций по оказанию услуг самостоятельные предприятия со статусом юридического лица; ликвидировать существующие объединения, управления, комбинаты и др.; сохранять за вновь создаваемыми предприятиями профиль их основной деятельности по оказанию услуг и изготовлению продукции, которая поставляется по кооперации в соответствии с заключенными договорами.

В то же время в соответствии с названным указом местным органам государственной исполнительной власти, которые осуществляют комерциализацию деятельности предприятий и организаций сферы услуг, предстоит разрешать вопросы о создании в случае необходимости на договорных началах производственно-коммерческих структур по обслуживанию вновь образованных предприятий и организаций и координации работ по дальнейшему развитию сферы услуг. Местным органам исполнительной власти необходимо будет рассмотреть вопросы об установлении дополнительных льгот предприятиям и организациям за оказание населению услуг, имеющих особое социальное значение; обеспечить режим наибольшего благоприятствования предприятиям и организациям, которые осуществляют снабжение предприятий сферы услуг сырьем, материалами и оборудованием.

Прежде всего местным Советам необходимо направить развитие бытовых услуг на более полное удовлетворение потребностей населения в различных видах обслуживания, сокращение затрат труда в домашнем хозяйстве и его облегчение, увеличение свободного времени людей.

Большое значение приобретает принятие местными Советами мер к развитию материально-технической базы службы быта, внедрению новых видов бытовых услуг и прогрессивных форм обслуживания (срочное исполнение заказов по ремонту бытовой техники, химической чистке вещей, обслуживанию по абоне-

нементам, прием, доставка заказов по месту жительства и др.), к расширению сети комплексных приемных пунктов и высокоразрядных предприятий бытового обслуживания. Местные Советы обязаны действительно способствовать полному удовлетворению потребностей населения в услугах по ремонту и техническому обслуживанию радиоэлектронной аппаратуры, бытовых машин и приборов, мебели и других предметов домашнего обихода. С этой целью надо коренным образом изменить подготовку высококвалифицированных специалистов.

Еще одна задача, которую местные Советы обязаны решить, состоит в ускоренном развитии услуг прачечных и химчисток, бань, фотоателье и ателье проката, а также услуг, создающих комфорт и удобства в быту. Они призваны добиваться улучшения работы комплексных приемных пунктов и домов быта, расположенных в сельской местности, совершенствовать режим работы предприятий бытового обслуживания, систему их дислокации в городах.

Решение сформулированных задач в области развития бытового обслуживания населения обеспечивается посредством осуществления местными Советами комплекса методов — планирования, руководства и оперативного управления, координации, контроля за соблюдением законодательства. Успех достигается лишь при условии эффективного использования каждым Советом закрепленных за ним полномочий, на основе совершенствования управления и планирования деятельности отрасли, усиления заинтересованности местных Советов в улучшении функционирования предприятий службы быта, дальнейшего развития демократических начал в работе всех звеньев местного самоуправления и укрепления аппарата местных органов государственной исполнительной власти. Отсюда вытекает необходимость повышения координирующей роли местных Советов в обеспечении комплексного экономического и социального развития на подведомственной территории.

Т. Н. Сливко
Харьков

ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ В ОБЛАСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ГЛАСНОСТИ

Важная роль в обеспечении экологической гласности отводится местным органам власти. Эта роль повышается особенно сейчас, на что обращено внимание в правовой литературе [3, с. 79]. Компетенция местных органов в области экологической гласности определена не только Законом Украины об охране окружающей природной среды от 25 июня 1991 года, но и в определенной степени Законом Украины «О местных Советах народных депутатов Украинской ССР и местном самоуправлении» от 7 декабря 1990 года [2, 1991, № 2, ст. 5], с последующими дополнениями и изменениями в связи с введением института представителей Президента Украины на местах [4, 1992, 24 апр.], Законом Украины «О предприятиях в Украинской ССР» от 27 марта 1991 г. [2, 1991, № 24, ст. 272], и некоторыми другими нормативными актами. Правда, в некоторых из этих нормативных актах компетенция определена более конкретно, а в отдельных нормативных актах она обозначена в общих чертах. Кроме того, требует выяснения вопрос согласованности предписаний в этих нормативных актах о компетенции местных органов власти по вопросам экологической гласности.

В Законе Украины об охране окружающей природной среды компетенция местных Советов народных депутатов в области экологической гласности определена в ст. 15 Закона. Там, в частности, в общей формуле сказано, что местные Советы всех уровней обеспечивают информирование населения о состоянии окружающей природной среды. Определенной компетенцией наделены также исполкомы Советов народных депутатов. Так, например, в ст. 19 Закона прямо записано, что исполкомы обеспечивают систематическое и оперативное информирование населения, предприятий, учреждений, организаций и граждан о состоянии окружающей природной среды, заболеваемости населения. Следует отметить, что в данной статье не определены формы деятельности исполкомов по обеспечению экологической гласности. Однако исполкомы вправе использовать все доступные и дозво-

ленные формы информирования указанных лиц: средства печати, радио, телевидения, направление нижестоящим исполкомам кратких информационных справок о состоянии экологической обстановки, принимаемых мерах по ликвидации отрицательных последствий, если они наступили, при необходимости могут направляться в отдельные регионы специальные курьеры-информаторы и т. д. В этом вопросе должна быть неограниченная инициатива использования любых форм информирования населения, организаций и предприятий.

Практике, например, известны такие формы гласности как проведение так называемых информационных конференций по многим вопросам, включая и вопросы экологической обстановки, на которых информируется актив о положении дел в районе, сельсовете, поселковом Совете. Важной формой информирования населения об экологической ситуации может выступать непосредственное общение депутатов и должностных лиц исполкомов непосредственно с населением [1, с. 68—81]. При отдельных исполкомах образуются информационные комнаты, в которых сосредотачивается вся информация по вопросам деятельности исполкома по всем направлениям. Причем, информационные сведения постоянно обновляются [1, с. 66]. Представляется, что эта форма информирования заслуживает внимания, так как каждый гражданин может получить в этой комнате интересующие его сведения. В таких комнатах следовало бы иметь специальную папку с данными об экологическом состоянии в регионе.

Некоторые положения компетенции Советов народных депутатов и их органов содержатся в ст. 60 Закона Украины «О местных Советах народных депутатов Украинской ССР, а также местном и региональном самоуправлении». В ней закреплен общий принцип гласности и открытости деятельности Советов и их органов; они обязаны систематически информировать население о своей деятельности, принятых решениях, ходе их выполнения, реализации наказов избирателей. Теперь в ст. 36 Закона (в новой редакции) установлена обязанность местных Советов осуществлять экологическую информацию. Закреплено право Советов народных депутатов привлекать население к обсуждению проектов своих решений по важным вопросам местной, а вопросы экологической обстановки относятся именно к таким вопросам, поэтому решения по всем этим вопросам принимаются после предварительного обсуждения данных проектов решений среди населения. Такая форма гласности в деятельности местных Советов народных депутатов и их органов имеет особое значение при обсуждении вопросов экологии на территории административного региона. Здесь важно то, чтобы население знало о действиях органов власти в решении экологических вопросов. Взять, к примеру, строительство какого-то предприятия, которое может загрязнять природную среду; для населения вовсе не безразлично какое предприятие строится на данной территории.

Правдивая экологическая информация определяет психологический климат населения на территории соответствующего Совета, повышает авторитет местной власти у населения, предотвращает отрицательные последствия.

Важное правило, закреплено и в той части, что в заседаниях Совета, постоянных его комиссий, исполкома могут принимать участие приглашенные депутаты других Советов, представители государственных органов, органов территориального общественного самоуправления, других общественных объединений, трудовых коллективов. Вправе присутствовать также представители средств массовой информации. По решению Совета их заседания могут транслироваться по телевидению и радио. Указанный широкий круг представителей разных государственных и общественных органов позволяет обеспечить широкую гласность принимаемых решений по экологическим и другим важным вопросам, даже если Советы по каким-либо причинам откажутся информировать население о принятых решениях, которые, возможно, для кого-то окажутся и неблагоприятными.

В последнее время на практике проводятся референдумы по некоторым вопросам экологии. Правовой основой проведения подобных мероприятий является раздел V Закона Украины о местных Советах народных депутатов, а также местном и региональном самоуправлении. В ст. 54 Закона установлено, что местный референдум (народное голосование) проводится в пределах соответствующей административно-территориальной единицы (области, района, города, района в городе, поселка, сельсовета) по решению соответствующего Совета народных депутатов. Решение, принятое местным референдумом, является обязательным для выполнения Советом, предприятием, учреждением, гражданином, если оно не противоречит закону. Используется и такая форма деятельности общественного местного самоуправления как проведение общих собраний (сходов) граждан по месту жительства (ст. 55). Сходы проводятся по важным вопросам жизни, включая и экологические вопросы. Предложения о созыве сходов могут вносить граждане, депутаты, постоянные комиссии местных Советов, депутатские группы, трудовые коллективы и общественные организации. Полномочия, порядок созыва и проведение сходов граждан определяются специальным законодательством Украины. В ст. 57 Закона определены правовые гарантии деятельности органов территориального общественного самоуправления. Эти органы вправе ставить вопросы перед органами государственной власти и управления по разным направлениям, включая и вопросы экологии. Кстати, в соответствии со ст. 21 Закона Украины об охране окружающей природной среды природоохранительным органам также предоставлено право вносить предложения о проведении республиканских и местных референдумов по вопросам, связанным с охраной окружающей природной среды, использованием природных ресурсов и обеспечением эко-

логической гласности (п. «е»). Однако, проведение референдумов осуществляется в соответствии со ст. 54 Закона о местных Советах...

Поскольку на местных Советах лежит вся полнота ответственности за состояние окружающей природной среды, то они должны знать положение дел на предприятиях с соблюдением экологического законодательства. Поэтому о взаимоотношениях местных Советов и их органов с предприятиями по вопросам экологии сказано в ряде законодательных актов Украины. Это прежде всего в законах «О местных Советах народных депутатов, а также местном и региональном самоуправлении», «Об охране окружающей природной среды», «О предприятиях Украины».

В Законе Украины о предприятиях (ст. 33) определены взаимоотношения предприятий с местными Советами народных депутатов по многим общим вопросам. Эти взаимоотношения осуществляются и по экологическим вопросам. В частности, предприятия имеют право на добровольной основе принимать участие в формировании внебюджетных целевых финансовых фондов, например, на осуществление определенных экологических мероприятий, обеспечивающих снижение уровня загрязнения природной среды, на выполнение иных срочных экологических мер, имеющих значение для населения всего города, поселка. Здесь речь идет о добровольных взносах предприятий для указанных целей, так как внебюджетный фонд на охрану окружающей природной среды формируется еще за счет арендной платы за землю, земельного налога и других платежей за пользование природными ресурсами и загрязнение окружающей природной среды (ст. 13 Закона о местных Советах, раздел 10 Закона об охране окружающей природной среды). Кроме того, Совет народных депутатов имеет право привлекать предприятия на непрофильные работы в случае стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций, вызванных природными явлениями либо деятельностью людей. В силу ст. 66 Закона об охране окружающей природной среды предприятия, организации и учреждения обязаны сообщать исполкому местного Совета об авариях на предприятиях и мерах, принятых для ликвидации последствий. Вне всякого сомнения, исполком, получив такую информацию от предприятия, также принимает меры по оказанию помощи этому предприятию в быстрой ликвидации последствий аварии. Исполком вправе в этих случаях выделить определенные суммы из фонда охраны окружающей природной среды на ликвидацию последствий аварии и восстановление технологического процесса на предприятии на безвредной экологической основе. Такой вывод можно сделать из требований ст. 47 Закона об охране окружающей природной среды, определяющей правовое положение фондов охраны окружающей природной среды.

В ст. 11 Закона о предприятиях в общих чертах определена компетенция предприятий в области владения и пользования при-

родными ресурсами. При этом предприятия обязываются своевременно осуществлять природоохранные мероприятия за счет собственных средств и за счет иных средств. В случае банкротства предприятия финансирование производится за счет средств от продажи его имущества; если не хватает его средств, то финансирование осуществляется за счет бюджета соответствующего Совета народных депутатов. Предприятие несет ответственность за соблюдение требований и норм охраны, рациональному использованию и восстановлению природных ресурсов до уровня нормальных нормативов. При нарушении этих требований деятельность может быть приостановлена частично, временно или прекращена в соответствии с законодательством Украины. Так, в соответствии со ст. 15 Закона об охране окружающей природной среды местный Совет народных депутатов вправе прекратить хозяйственную деятельность предприятий и организаций местного подчинения, а также ограничить или приостановить (временно) деятельность не подчиненных Совету народных депутатов предприятий, учреждений и организаций в случае нарушения ими законодательства об охране окружающей природной среды. Следует сказать, что о деятельности таких предприятий должно знать население. Кроме того, оно информируется также и о мерах, принимаемых предприятием и местным Советом народных депутатов, направленных на улучшение экологической деятельности предприятия.

Представляет интерес правовой статус местной государственной администрации, Положение о которой утверждено Указом Президента Украины от 14 апреля 1992 г. [4, 1992, 30 мая]. В соответствии с данным Положением государственная исполнительная власть в областях, городах Киеве и Севастополе, районах, районах города Киева осуществляется местной государственной администрацией указанных административных структур. Представители Президента назначаются Президентом Украины. Согласно Положению эти исполнительные органы вводятся вместо ранее действовавших исполкомов местных Советов. Применительно к экологической гласности их компетенция сводится главным образом к информированию населения об экологически опасных авариях и ситуациях и состоянии окружающей среды, а также о мерах, направленных на ее улучшение. Это свидетельствует о том, что компетенция новых органов власти в области экологической гласности значительно уже компетенции бывших исполкомов местных Советов. Кроме того, в Положении ничего не сказано о формах деятельности данных органов по осуществлению этой компетенции.

Изложенное позволяет заключить, что Советы народных депутатов имеют вполне удовлетворительную правовую основу обеспечения экологической гласности. Их деятельность осуществляется как по линии исполнения своих прямых обязанностей в этой сфере, так и по линии координации деятельности неподчиненных друг

другу предприятий в области экологической гласности. Главное сейчас состоит в том, чтобы использовать все формы деятельности Советов по выполнению предписаний законодательства по обеспечению экологической гласности. Однако это вовсе не означает, что законодательство об экологической гласности этими органами достигло полного совершенства. Основным недостатком законодательства об экологической гласности является то, что оно чрезвычайно рассредоточено во многих нормативных актах, включая и предписания о компетенции Советов народных депутатов. Здесь возникает проблема унификации этого законодательства. Было бы целесообразным подготовить специальный нормативный акт республики об экологической гласности, в котором можно было бы сосредоточить все основные положения компетенции этих органов по обеспечению экологической гласности. Однако здесь возникает один важный вопрос. Если предлагаемый нормативный акт в форме специального Положения будет утверждаться Кабинетом Министров Украины, то в нем компетенция Советов народных депутатов сверху донизу не может определяться. Президент Украины и Кабинет Министров по поручению Президента вправе определять компетенцию местной государственной администрации. Представляется, что компетенцию Советов народных депутатов в области экологической гласности следовало бы определить в законодательстве о Советах, а компетенцию местной администрации — предлагаемом специальном нормативном акте. Можно пойти и по другому пути, в частности, чтобы названное Положение об экологической гласности было утверждено Верховным Советом Украины, в котором четко и компактно определить права и обязанности всех субъектов информационных экологических отношений в сфере обеспечения экологической гласности.

Список литературы: 1. Безуглов А. А., Кряжков В. А. Гласность работы Советов. М., 1988. 2. Ведомости Верховного Совета Украины. 3. Государственное управление охраной окружающей среды в союзной республике. К., 1990. 4. Голос Украины.

В. П. Колесник, канд. юрид. наук,
Харьков

О ПРАВОВЫХ ГАРАНТИЯХ ВЗАИМООТНОШЕНИИ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ И ПРЕДПРИЯТИЙ

Эффективность механизма организационно-правовых взаимоотношений местных Советов и предприятий остается низкой. Достаточно часто в его работе возникают сбои, срывы, различного рода неувязки. Это обусловлено, во-первых, недостаточно четким и исчерпывающим определением в системе действующего законодательства взаимных прав и обязанностей сторон, и, во-вторых, незавершенностью системы гарантий, призванных обеспечить бесперебойное функционирование указанного механизма.

На территории, подведомственной местным Советам, в соответствии с Законом «О предприятиях в УССР» могут действовать индивидуальные, семейные, частные, коллективные, государственные, государственные коммунальные и совместные предприятия, основанные на базе объединения имущества разных собственников. Действующее законодательство недостаточно защищает права органов местного и регионального самоуправления от нарушений со стороны предприятий и их объединений. Некоторые ученые указывают на «слабость юридического механизма принуждения предприятий... к своевременному и полному представлению Советам информации, к учету заключений и предложений Советов, выражающих общие интересы территории, отсутствие должной ответственности предприятий за выполнение своих обязательств перед Советами», недостаточную разработанность механизма разрешения споров между ними. «В результате продолжают иметь место отраслевая разобщенность в территориальных хозяйственных комплексах, несбалансированность развития сфер общественного производства и социальной инфраструктуры» [2, с. 193].

В настоящее время в соответствии со ст. 8 Закона «О местных Советах народных депутатов и местном и региональном самоуправлении» отношения органов местного самоуправления с предприятиями и (объединениями), организациями и учреждениями, кооперативами и другими организациями, которые не относятся

к коммунальной собственности, строится на налоговой и договорной основе. [3, 1992, 24 апр.]. Это положение по существу складывается прочный фундамент для превращения отношений местных Советов и предприятий в действительно равноправные, требующие предприимчивости и высокого профессионализма с обеих сторон. Оно позволит оградить предприятия и их объединения от неправомерного вмешательства и попыток администрирования со стороны местных Советов, что довольно часто наблюдалось ранее. Новое законодательство значительно расширило возможности местных Советов и их исполкомов по установлению с предприятиями, расположенными на их территориях, отношений на договорных основах. Вместе с тем наряду с договорными и налоговыми отношениями между местными Советами и предприятиями складываются и иные взаимоотношения. Исполкомы сельских, поселковых, городских Советов осуществляют ряд полномочий, делегированных им государством: осуществляют контроль за использованием и охраной природных ресурсов на соответствующей территории, регистрируют право собственности на землю и право землепользования, а также договоры аренды земли, осуществляют контроль за состоянием квартирного учета на предприятиях, организуют контроль за соблюдением сельскохозяйственными предприятиями законодательства по вопросам землепользования и охраны природы. Исполкомы городских (городов областного подчинения) Советов кроме того рассматривают планы размещения, специализации и развития предприятий, независимо от их подчиненности и форм собственности, регистрируют предприятия, иные субъекты предпринимательской деятельности и их уставы, обеспечивают составление необходимых для управления экономическим и социальным развитием территории балансов, контролируют предоставление предприятиями данных о наличии свободных рабочих мест, осуществляют иные полномочия, делегированные государством. Совершенно очевидно, что в связи с реализацией собственной компетенции или полномочий, делегированных государством, местные Советы и их исполкомы вступают с предприятиями в отношения, которые не являются договорными или налоговыми и которые по характеру могут быть отнесены либо к государственно-правовым, либо к административно-правовым.

Следует отметить, что ранее действовавшее законодательство не предусматривало возможности разрешения споров, возникающих между местными Советами и предприятиями, а также защиты прав одного из субъектов при их нарушении со стороны другого, что явилось одной из главных преград на пути развития их взаимодействия в предшествующие годы. Новый Закон содержит специальную статью, посвященную правовым гарантиям местного и регионального самоуправления, в соответствии с которой органы местного и регионального самоуправления имеют право обращаться в суд или арбитраж с иском о признании недействительными актов предприятий (объединений), организаций и учрежде-

ний, которые ущемляют их полномочия и до принятия решения судом или арбитражем приостановить действие указанных обжалуемых актов на своей территории. Предприятия (объединения), организации и учреждения в соответствии с законодательством несут перед органами местного и регионального самоуправления ответственность, возмещающая убытки, причиненные интересам населения, местному хозяйству, окружающей среде их действиями или бездействием, а также в результате невыполнения решений органов местного самоуправления.

В свою очередь и местные Советы несут ответственность за законность и последствия принимаемых ими решений. Вред, причиненный в результате неправомερных решений, действий или бездействия органов местного и регионального самоуправления, возмещается ими в полном объеме за счет собственных средств. Споры о восстановлении нарушенных прав, возникшие в результате действий или бездействия органов местного и регионального самоуправления, решаются в суде или арбитражном суде.

В соответствии с новым законодательством правовые акты органов местного и регионального самоуправления, принятые ими с нарушением Конституции и законодательства Украины, могут быть приостановлены местной государственной администрацией до решения вопроса об их законности в судебном порядке. [3, 1992, 24 апр.]. Кроме того, внесение прокурором протеста на решение местного Совета также приостанавливает его действие и подлежит обязательному рассмотрению в десятидневный срок после поступления [1, 1991, № 53, ст. 793].

На наш взгляд, правовые гарантии механизма взаимоотношений местных Советов и предприятий следует определить как систему правовых средств и способов непосредственного обеспечения использования, соблюдения, неуклонного исполнения и правильного применения норм права, определяющих взаимные права и обязанности указанных сторон, а также порядок восстановления нарушенного права одной из них. Поэтому к правовым гарантиям должно быть отнесено как право определенных органов государства (прокурор, местная администрация) приостанавливать решения органов местного и регионального самоуправления, так и право последних приостанавливать правовые акты и действия предприятий и их объединений. Так, исполком городского Совета в случае нарушения законодательства об охране окружающей среды приостанавливает хозяйственную деятельность предприятий, независимо от их подчиненности и форм собственности; приостанавливает строительство, ведущееся с нарушением планов застройки и утвержденных проектов и могущее причинить вред окружающей среде; в случае нарушения экологических и санитарных правил, других требований законодательства приостанавливает эксплуатацию объектов коммунального хозяйства, торговли, общественного питания и бытового обслуживания, находящиеся в собственности предприятий и объединений [3, 1992, 24 апр.].

Ранее к правовым гарантиям деятельности местных Советов относили предоставленное им право входить в соответствующие вышестоящие органы с представлением о наложении на руководителей неподчиненных предприятий дисциплинарных взысканий вплоть до освобождения их от занимаемых должностей. В Украине такое право было предоставлено областным, районным, городским (районным в городах) Советам, однако на практике оно использовалось очень редко. В настоящее время местные Советы лишены такого права. Теперь лишь Представитель Президента Украины может входить с представлением в соответствующие органы об увольнении от должностей руководителей предприятий в случае нарушения ими Конституции и законов Украины, указов Президента Украины, других актов законодательной и исполнительной власти. О результатах рассмотрения представлений Представитель Президента Украины должен быть уведомлен в десятидневный срок [3, 1992, 20 март.].

Как видим, правовые гарантии механизма взаимоотношений местных Советов и предприятий в зависимости от характера и порядка введения в действие могут быть подразделены на судебные, досудебные и внесудебные. Судебные предполагают разбираемость в суде или арбитражном суде. Досудебные представляют собой определенные ограничения и обязательно требуют последующего разрешения в судебном порядке. Внесудебные правовые гарантии связаны с применением уполномоченными на то органами мер принудительного характера, не влекущих за собой обязательного обращения в суд. Понятно, что только после накопления определенной правоприменительной практики можно будет говорить об основных направлениях совершенствования законодательства в целом и правовых гарантий в частности. Однако уже сейчас ясно, что требуется законодательное закрепление процедурного аспекта реализации возложенных на местные Советы полномочий, уточнение порядка взаимного обмена информацией между местными Советами и предприятиями (прежде всего сроки, формы, ответственность), освобождение законодательства от приблизительных и нечетких формулировок (например, «ущерб, причиненный интересам населения»). Нуждается в более четкой регламентации и порядок использования исполкомами местных Советов делегированных им государством полномочий, связанных с применением мер государственного принуждения по отношению к предприятиям и объединениям. Думается, что в Законе «О местных Советах и местном и региональном самоуправлении» необходимо указать, что приостановление хозяйственной деятельности предприятий, строительства, эксплуатации объектов может осуществляться в установленных настоящим Законом случаях по решению Совета, его исполкома или распоряжению председателя Совета (если по решению Совета исполком не образуется и исполнительно-распорядительные функции осуществляет председатель Совета единолично). Принятие такого акта должно быть признано осно-

ванием для прекращения финансирования и кредитования деятельности предприятий. Невыполнение решения о приостановлении хозяйственной деятельности предприятия, строительства и эксплуатации объектов следует признавать административным правонарушением.

Список литературы: 1. *Ведомости* Верховного Совета Украины. 2. *Барабашев Г. В., Старовойтов Н. Г., Шеремет К. Ф.* Советы народных депутатов на этапе совершенствования социализма. М., 1987. 3. *Голос України.*

Ю. П. Битяк, канд. юрид. наук
Харьков

СОЦИАЛЬНАЯ РОЛЬ КАДРОВ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Государственное управление осуществляется посредством функционирования особого механизма, представляющего собой совокупность органов и средств, обеспечивающих целенаправленное воздействие управляющих на управляемых. Основной частью данного механизма являются аппарат государственного управления и люди, которые в нем работают. Аппарат обеспечивает выполнение государственных функций в области хозяйственного и социально-культурного строительства, административно-политической сфере.

Ключевым звеном в реализации функций организации и регулирования наиболее важных сфер жизни общества являются кадры аппарата государственного управления. От уровня квалификации, культуры, деловых и личностных качеств, расстановки, рационального использования кадров во многом зависит эффективность управленческой деятельности. К. Маркс отмечал: «Для осуществления идей требуются люди, которые должны употребить практическую силу»*. Продуманная, отвечающая современным требованиям кадровая политика является надежным инструментом реализации демократических преобразований. В правильном осуществлении подбора и расстановки кадров лежит решающее условие успешного управления и руководства общественным развитием.

Сейчас, когда во всех сферах жизнедеятельности нашего общества решаются ответственные задачи, проблема кадрового их обеспечения приобретает особо важное значение. Руководители и специалисты, все работники должны чувствовать свою ответственность за результаты труда коллектива, отрасли, страны, стремиться внести свой максимальный вклад в общее дело.

Вопросы кадровой политики стали являться предметом особой заботы молодого Украинского государства. Успех в его развитии, осуществление в сжатые сроки намеченных хозяйственных, производственных, социальных, научных проблем в решающей сте-

* Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. I. С. 112.

пени зависит от эффективности государственного управления, компетентности управленческого аппарата.

Однако практика государственного строительства Украины показывает недостаточно четкую и эффективную работу управленческого персонала. Наблюдается его рост, на фоне сокращения числа занятых в производственной сфере, несовершенство структуры управленческих органов, сосредоточение внимания на решении сиюминутных проблем, в ущерб выработке общегосударственной программы развития общества.

Основными причинами такого положения, как представляется, являются: несовершенство законодательства, регламентирующего государственную службу, недостатки в регулировании порядка оплаты труда управленческого аппарата, ослабление контроля со стороны трудовых коллективов за рациональной расстановкой кадров, их перемещением.

Совершенствование государственного управления, четкая и взаимосвязанная работа всех его звеньев, перестройка стиля, форм и методов руководства предприятиями, отраслями, всеми сферами хозяйства и социального строительства, преодоление инерции и стереотипов в решающей мере зависят от того, насколько глубоко и быстро кадры проникнутся пониманием необходимости перемен, сумеют реализовать выработанные установки в практической деятельности. Кардинальные перемены в области кадровой политики связаны, прежде всего, с демократизацией жизни общества, решительным отходом от командно-административных методов руководства и управления, с переходом на новые условия хозяйствования. Новые условия развития общества и государства требуют максимума демократизма, при котором человек чувствует себя хозяином и творцом, может в полной мере реализовать свои политические и гражданские права, становится заинтересованным в преобразованиях, практическом участии в их осуществлении.

При этом следует отметить, что речь идет не об усовершенствовании отдельных социально-экономических механизмов, а о кардинальном реформировании всех без исключения сторон жизни, о качественно новом состоянии общества, его обновлении. В кадровой политике изживается формально-анкетный подход, когда бездарные номенклатурные лица перемещались из кресла в кресло, сдерживая процесс обновления кадров, а расстановка кадров осуществлялась не по их деловым и профессиональным качествам, а по признакам «послушания», землячества, родства и т. п. Неправильная расстановка, подбор, воспитание кадров и сегодня препятствуют оптимальному решению кадровых вопросов, приводят к грубым просчетам в управленческой деятельности. Происходящие ныне процессы совершенствования управления отдельными сферами государственной деятельности не должны повторить допущенных ранее ошибок в кадровой, управленческой и хозяйственной работе. Создаются принципиально новые органы управ-

ления, в основе функционирования которых — общественные, самоуправленческие начала. И здесь очень важно, чтобы реорганизация не ограничилась только их перенаименованием, как это, например, произошло при реорганизации управления сельским хозяйством и другими отраслями АПК в 1985—1986 гг., когда изменения произошли лишь в названии органов, а стиль работы не изменился, не произошло и реального сокращения аппарата, на что также делался упор. Такое положение является недопустимым. Роль кадров и сегодня настолько велика, что идти по пути перемещений в замкнутом кругу одних и тех же лиц — заведомо ложное направление. Отличительными чертами современной кадровой политики должны стать гласность, состязательность при замещении должностей.

В нашем государстве деятельность по управлению все более приобретает характер самостоятельной социальной функции. Аппарат управления в силу своего положения оказывает существенное влияние на развитие общества, формы и содержание работы широкого круга государственных, кооперативных и общественных организаций, трудовых коллективов и граждан. Принимая управленческие решения, кадры обеспечивают исполнение действующих законов, выполнение собственных актов, используют иные средства воздействия в пределах своей компетенции для организации деятельности коллективов трудящихся.

В современных условиях возрастает роль управленческих кадров. Существовавшая политическая система обусловила чрезмерный рост управленческого аппарата, который фактически сосредоточил в своих руках огромную власть. Ныне, как представляется, расширение управленческих функций должно достигаться не за счет усиления власти, опирающейся на администрирование и принуждение, а прежде всего путем активизации демократического фактора.

Новизна и сложность стоящих задач, возросший уровень образования и культуры народа, демократизация всех сфер жизни общества предъявляют повышенные требования к нравственному и профессиональному уровню служащих управленческих кадров. Основной критерий их работы — практический результат.

Главными направлениями совершенствования государственного управления являются дальнейшая его демократизация, расширение самоуправления, повышение эффективности управленческой деятельности.

Требование времени — решительно освобождаться от работников, относящихся к порученному делу кое-как, всегда готовых в оправдание своей нерадивости сослаться на «объективные» причины. Приверженность новым методам работы, готовность и способность внести максимальный вклад в общее дело — главные критерии, открывающие дорогу новым людям в кадровый корпус, суть проводимой ныне органами власти Украины политики обновления кадров.

Эффективным методом является подбор и расстановка кадров на альтернативной основе, который все шире применяется при формировании аппарата управления управленческих органов, предприятий, учреждений и организаций.

Основное значение в формировании кадров играет резерв. По существу резерв предполагался всегда, однако не секрет, что и сейчас он зачастую используется формально. В последнее время в этом вопросе наметились определенные сдвиги. Резерв формируется с учетом мнения трудового коллектива, результатов опросов, аттестации. Однако нередко, когда дело доходит до назначения (избрания) на должность, а порой лишь до решения о выдвижении на такую резерв оказывается нереальным. Такое положение обусловлено рядом причин как объективного, так и субъективного характера. В одних случаях резерв оказывается нереальным, поскольку состоящие в нем работники либо не могут в данный момент, либо по своим моральным и деловым качествам не в состоянии занять определенную должность, в других — на качестве резерва сказываются спешка при формировании, необдуманность, анкетный подход, «удобность» включенного в резерв для отдельных лиц и групп.

Серьезным недостатком, снижающим эффективность подготовки резерва, является слабая работа с ним. Воспитание специалиста, а тем более руководителя — сложный процесс. Практика свидетельствует, что основное внимание уделяется повышению уровня квалификации лиц, находящихся на руководящих должностях. На различного рода собраниях, совещаниях, семинарах, лекциях, как правило, присутствуют руководители, их заместители. Они же чаще всего направляются в институты и на факультеты повышения квалификации. С резервом такая работа ведется эпизодически, что порождает разрыв между знаниями и информированностью руководителя и резерва. Соответственно лица, состоящие в резерве, оказываются не подготовленными к выполнению тех функций, которые определяются должностью, в резерв на замещение которой они состоят. В результате они не выдвигаются в качестве претендентов на ее замещение, идет поиск других лиц, часто со стороны, отсутствует альтернативный подход. Замещение же должностей лицами, не состоящими в резерве, порождает неверие в резерв. Состоящие в нем не верят в то, что будут выдвинуты для занятия соответствующей должности, не проявляют инициативы, заинтересованности, не чувствуют необходимости проявить себя, что в конечном счете приводит к снижению эффективности всей управленческой деятельности. Таким образом, необходимо в резерв подбирать не только действительно самых способных, но и последовательно обучать их искусству руководства посредством использования различных форм повышения квалификации. Чтобы понять, достиг ли человек уровня, позволяющего занять данную должность, следует представить ему возможность проявить себя, обеспечив нужные для повышения морального и профессионального

уровня условия. В работе с кадрами порой даже самые незначительные недостатки и упущения могут вызвать серьезные деформации. Эффективность управления зависит от персональной ответственности за порученное дело, состояния исполнительской дисциплины. Повседневный контроль — главный фактор совершенствования стиля руководства — не должен, однако, перерастать в командование. Контроль предполагает своевременную поддержку, товарищескую помощь, дельный совет и строгий спрос. Совершенствовать управление — значит совершенствовать кадровую политику, подбирать работников инициативных, умеющих вести за собой людей, реально воплощать новые идеи в жизнь.

Ф. Д. Финочко, канд. юрид. наук
Харьков

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ИСКОРЕНЕНИЯ БЮРОКРАТИЗМА

Бюрократизм — понятие не новое. Проблематика и тематика бюрократизма, будучи весьма разнообразной, включает в себя политические, экономические, социальные, организационные, управленческие, юридические, социально-психологические, технические и некоторые другие аспекты, которые с различной степенью полноты исследуются учеными. В проблемном, хронологическом или комплексном плане вывод в целом сводится к следующему: бюрократизм был и есть. Дальнейшая его судьба зависит от того, что практически удастся сделать в процессе радикальной перестройки политической системы и государственного управления, осуществления экономической реформы, становления правового государства, утверждения гласности и демократии в качестве норм общественного бытия. Практика убедительно подтвердила, что бюрократизм — одно из самых трудных препятствий на пути развития процессов обновления, демократии и гласности.

Закономерным поэтому является постановка вопроса о борьбе с бюрократизмом.

Термин «бюрократия» означает «господство канцелярии» (от французского *bureau* — бюро, канцелярия и греческого *kratos* — сила, власть, господство). Смысл данного понятия состоит в отрыве исполнительных органов определенной организации от нее самой. Орган, подчиненный организации, обществу, превращается в орган, подчиняющий тех, чью волю он призван исполнять. Слуга становится господином и наоборот. Как объяснить этот феномен? Тайну власти бюрократии раскрыть довольно сложно. Ретроспективный взгляд всемирной истории создает иллюзию ее бессмертия. Буквальное значение слова «бюрократия» употребляется как синоним управления (административного). Термином «бюрократия» также обозначается и рационально организованная система управления, в которой дела решаются компетентными служащими на должном профессиональном уровне в соответствии с действующим законодательством. В таком контексте «бюрократия» не несет в себе ничего негативного. В широком применении в политической и юридической лексике термин «бюрократия» и производные от него

«бюрократизм» и «бюрократ» имеют четко выраженный негативный смысл. Бюрократизм — это извращенная форма управления, целостная система действий, направленных на подмену реального дела его видимостью с наименьшей затратой собственных усилий и при наибольшей личной выгоде. Носителем данной формы управления является бюрократия — своеобразный слой в аппарате управления и обществе. Простейший вывод — отождествление бюрократии с государством — верный лишь отчасти. С одной стороны, возникновение бюрократизма связано с образованием государства — политической власти, на определенной ступени исторического развития противопоставляющей себя обществу; с другой — бюрократия есть часть государственного аппарата, которая оторвана от его реальной функции по организации общественной жизни. Бюрократизм возник в недрах рабовладельческого строя и особенно развился в восточных деспотиях. Общеизвестно, что в Древнем Египте, Древней Индии, Древнем Китае бюрократия существовала. В буржуазных государствах, где сохранились многие элементы аппарата управления абсолютной монархии, бюрократизм наиболее распространен.

Анализ прусского бюрократизма 40-х гг. XIX в. и характеристика российского в конце XIX — начале XX вв. стали классическими и в основном сохраняют свое значение для понимания природы любого бюрократизма.

Ни одна система управления не может функционировать без аппарата. Однако аппарат управления нельзя отождествлять с бюрократией. Бюрократия — это прежде всего руководящая каста внутри государственного аппарата, деятельность которой непосредственно нацелена на поддержание своего собственного господства, независимо от выполнения тех обязанностей, которые объективно выпадают на долю государства в любом обществе. Однако поскольку воле бюрократии подчиняется функционирование всего государственного аппарата, постольку бюрократические методы постепенно пронизывают деятельность всех органов государства. Принцип этатизма, т. е. огосударствления всей общественной жизни, стал в нашей стране основополагающим. Следствие этого — всеислие бюрократического аппарата. Отечественный бюрократизм не только «махровый», но и искусный. Перестройка и распад СССР пока не ограничили его влияние, но мобилизовали его силы и активизировали его скрытое противодействие. Бюрократизм — одно из проявлений недостатков существовавшей политической системы.

В последние годы стала очевидной асимметрия: застывшие политические структуры, скованность демократических институтов не только исключают демократию, радикальное решение социальных проблем, но и тормозят экономическое развитие страны. Представляется уместным рассмотреть основные черты бюрократической системы управления, сложившейся к началу 80-х гг.: 1. В основе бывшей системы управления лежали директивное планиро-

вание экономической и социально-культурной деятельности с разверстой плановых заданий. 2. Права по распоряжению общенародным имуществом были сконцентрированы в руках государственных органов; жестко ограничены права предприятий и организаций. 3. Решение вопросов оперативной деятельности предприятий и выполнению плановых заданий централизовано в отраслевых ведомствах. 4. Демократические процедуры носили формальный характер и соблюдались в порядке одной только политической благопристойности. Демократия участия вытеснена демократией поддержки. Наличие заданности и предопределенности принимаемых в демократических рамках решений, фактическое превалирование административных органов над представительными, единоличного распорядительства — над коллегиальной работой. 5. Ответственность работников аппарата управления за негативные последствия своей деятельности, приводящие к хозяйственным и иным аномалиям, почти полностью отсутствует*.

Бюрократизм проявляется в различных формах: многоначалие, т. е. раздутый штат и чрезмерно сложная структура аппарата управления; бумаготворчество, канцеляризм; подмена закона инструкциями или другими подзаконными актами, совершаемая под предлогом и в виде конкретизации закона; всевластие чиновников; зарегламентированность; ведомственность; местничество; волокита в решении вопросов; отписки; бюрократическая петля; запрещение, т. е. стремление найти формальные и надуманные предлоги для отказа в разрешении дела; консерватизм; показуха; уход от общественного контроля; зажим критики; слепая исполнительность; карьеризм; недоступность, особенно высоких должностных лиц, ограждение их нижестоящими работниками аппарата от непосредственных контактов с гражданами и их письменных обращений; чванство; протекционизм; конформизм — культивирование угодничества, атмосфера безудержного чиновничества, готовность безоговорочно поддержать «официальную» точку зрения, любую, пусть заведомо невыполнимую затею вышестоящих. Понятно, что приведенный перечень форм бюрократизма далеко не полный, управление в обществе должно быть свободно от бюрократизма в силу совпадения коренных интересов различных социальных групп, составляющих данное общество.

Суть проблемы сейчас состоит в том, как одолеть бюрократию. Бюрократия — это система, и она может быть ликвидирована посредством создания иной, прогрессивной системы, а никак не путем единоборства с отдельными людьми. Вопрос «быть или не быть аппарату?» следует ставить в плоскости как *преобразовать* (реконструировать, перепроектировать, организовать по-новому и т. д.) аппарат Украины.

Искоренение бюрократизма не может происходить автоматически. Потребуется большая и целенаправленная работа. Это повы-

* *Курашвили Б. П.* Борьба с бюрократизмом. М., 1988. С. 41.

шение общеобразовательного и культурного уровня масс, расширение демократических основ организации и деятельности органов управления, развитие государственной и хозяйственной деятельности, создание реальных условий для участия большинства населения в решении государственных и общественных дел.

За предыдущие годы в данном направлении проведена определенная работа. В частности, заложен фундамент действенного наступления на бюрократизм, на такие уродливые его проявления, как диктат, административный произвол в экономике, социальной и духовной сферах, казенное равнодушие к правам и нуждам граждан, пренебрежительное отношение к общественному мнению и социальному опыту трудящихся. Нормой работы аппарата управления должны стать открытость, доступность для контроля и проверки со стороны трудящихся, общественности. Решающим фактором искоренения бюрократизма является реальное полномочие народа. Ни один орган управления и его работники не должны быть вне контроля.

В комплексе мер борьбы с бюрократизмом важное место занимают правовые средства, особенность которых состоит в том, что они предписываются актами полномочных органов государства и, следовательно, являются обязательными для исполнения. Использование правовых средств влечет за собой юридические последствия. При помощи последних происходят изменения в структуре управления обществом, предпринимаются шаги к введению многоукладности в экономике, осуществляется децентрализация государственной жизни Украины.

К мерам специального характера относятся также административные меры, которые дают возможность привлекать к ответственности бюрократов за конкретные просчеты в управленческой деятельности. Первый этап действенного искоренения бюрократизма — сокращение численности аппарата управления примерно вдвое. Однако по-прежнему острой является проблема немедленного самовозрастания последнего. Альтернативой административному произволу в экономике, социально-культурной сфере должно стать закрепленное законом предоставление предприятиям и учреждениям реальной самостоятельности.

Важным фактором искоренения бюрократизма является создание эффективной системы взаимного контроля различных звеньев аппарата управления. В основе функционирования такой системы должен быть принцип разделения властей, который предусмотрен проектом Конституции Украины.

На искоренение бюрократизма в управлении направлен и принятый 30 июня 1987 г. (в редакции от 20 октября 1987 г.) Закон СССР о судебном обжаловании действий должностных лиц, который расширил сферу судебного обжалования, разрешив обжаловать в суд почти любые решения должностных лиц. Решения коллегияльных органов обжалованию в суде по данному закону не подлежали. В соответствии с Законом СССР от 2 ноября 1989 г.

о порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан, вправе обратиться в суд с жалобой, если считает, права граждан, гражданин вправе обратиться в суд с жалобой, если считает, что неправомерными действиями органа государственного управления или должностного лица ущемлены его права. И хотя данный закон не является универсальным актом, все же, думается, он представляет собой шаг на пути искоренения бюрократизма в системе государственного управления.

А. П. Скрипник, канд. юрид. наук
Харьков

НЕКОТОРЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РУКОВОДСТВА ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРОЙ И СПОРТОМ

Государственная форма руководства физической культурой и спортом является объективно необходимой. Законодательство о физической культуре и спорте должно быть направлено на создание условий для удовлетворения потребности общества во всестороннем физическом и духовном развитии личности, достижения высокого уровня трудоспособности и активного долголетия, формирования необходимых знаний, двигательных навыков, физических и нравственно-волевых качеств, профилактики вредных привычек и правонарушений. Граждане Украины имеют право на занятия физической культурой и спортом, объединение в организации физкультурно-оздоровительной и спортивной направленности, участие в управлении физкультурно-спортивной деятельностью. Государству необходимо создать систему воспитания всех категорий населения, организовать научные исследования и правовую защиту граждан в процессе занятий физической культурой и спортом, предложить систему стимулирования регулярно занимающихся физической культурой и спортом.

Поиск оптимальных форм, методов и стиля управления всеми отраслями народного хозяйства и социально-культурного строительства приобретает в настоящее время особое значение. От качественного руководства физкультурой и спортом непосредственно зависят развитие физкультурного движения, его массовость, эффективность спортивно-массовых мероприятий, состояние материально-технической базы, совершенствование подготовки специалистов, повышение их педагогического мастерства, внедрение в систему физвоспитания достижений науки, распространение передового опыта физкультурно-спортивной работы.

Действенность государственного руководства физкультурой и спортом обусловлена рядом взаимосвязанных факторов: наличием системы государственных органов, непосредственно занимающихся организацией физкультуры и массового спорта, постановкой задач, предоставлением им материально-финансовых и организационных возможностей, оптимальностью принимаемых ими управлен-

ческих решений, укреплением тесных деловых связей с общественными организациями, постоянным совершенствованием форм и методов руководства. Немаловажное значение имеют и такие факторы, как разработка научных проблем руководства физкультурой и спортом на основе обобщения практики, эффективности и своевременности внедрения предложений и рекомендаций ученых в практическую деятельность государственных органов и общественных организаций, обобщение и распространение передового опыта их работы. Эти вопросы должны находиться под контролем всех заинтересованных органов. Процесс коренных социальных преобразований, проходящий в независимой Украине, требует незамедлительного принятия коренных решений по оздоровлению и физического укрепления здоровья населения. Этими вопросами должны заняться Министерство по делам молодежи и спорта, Министерство образования. Нынешняя малоутешительная ситуация сложилась в итоге многолетней недооценки роли физкультуры и спорта в жизни общества. По существу, отсутствует единая система массовой физкультурно-оздоровительной работы и соответственно ее финансирование. В рамках государственного управления физкультурой и спортом было предложено разграничить управление физвоспитанием и народным спортом, с одной стороны, и спортом высших достижений — с другой. В связи с этим возникает ряд проблем и, прежде всего, финансовые. В плане экономического и социального развития следует предусмотреть специальную статью на развитие физической культуры*.

Как показывает практика, все вопросы совершенствования и активизации физкультурно-массовой работы должны решаться на местах. Отметим, что такой опыт уже имеется. Например, в Бужском районе Львовской области создано районное объединение по физкультуре и спорту, в состав которого вошли районный комитет спорта, районный совет коллективов физкультуры и спортивных клубов, общество охотников и рыболовов и все преподаватели РОНО. Объединение функционирует как общественная организация, которая имеет право устанавливать оклад тренерам и содержать их не только в колхозах и совхозах, на промышленных предприятиях, но и в общеобразовательных школах**. Создание подобных объединений будет способствовать и более рациональному и эффективному использованию спортивных сооружений, совершенствованию работы районных физкультурных организаций в новых условиях хозяйствования, усилению их взаимодействия с органами здравоохранения, стимулированию труда физкультурных работников, развитию физкультуры среди инвалидов.

В то же время в законодательстве о физической культуре и спорте должны быть закреплены права и обязанности спортсменов-профессионалов, порядок заключения спортсменами трудовых до-

* Сов. спорт. 1989. 7 окт., 1 нояб.

** Сов. спорт. 1989. 4 нояб.

говоров с спортивными клубами и организациями, а также контрактов с зарубежными клубами. Законодательство о физкультуре и спорте еще не имеет основополагающего акта, а множество подзаконных, ведомственных нормативных актов не способствует совершенствованию системы законодательства в целом и выработке законодательной стратегии*.

При подготовке Закона о физкультуре и спорте необходимо предусмотреть и институт нормативно-правовой ответственности участников отношений в данной сфере. Должностные лица и граждане, допустившие нарушения законодательства о физкультуре и спорте, должны нести дисциплинарную, административную, гражданско-правовую, а в отдельных случаях и уголовную ответственность в порядке, установленном законодательством. Принятие Закона о физической культуре и спорте станет основой для разрешения проблем физкультурно-спортивного движения.

* *Чемакин И. М. Правовые проблемы управления физвоспитанием советских граждан. Свердловск, 1988. С. 59.*

В. С. Яричевский, канд. юрид. наук,
Л. В. Яричевская, канд. юрид. наук
Харьков

ПРАВОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ КОНЦЕПЦИИ САМОУПРАВЛЕНИЯ ТРУДОВЫХ КОЛЛЕКТИВОВ В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДА К РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКЕ

Утвержденная Кабинетом Министров Украины для представления международному валютному фонду Программа экономических реформ и политики Украины* содержит определение базовых принципов этой политики, первым из которых выступает принцип демократии, законодательное закрепление которого рассматривается в качестве гарантии построения независимого государства, исходя из всестороннего осмысления путей экономического и политического развития, которые десятилетиями навязывались Украине в составе жестко централизованной системы хозяйствования бывшего Союза ССР. Данное направление предполагает переход от преимущественно административных к экономическим методам руководства на всех уровнях, к управлению интересами и через интересы, к широкой демократизации управления. Наиболее выразительно оно проявляется во взаимоотношениях трудовых коллективов с органами государственного управления. При этом наблюдается новый подход к выработке соотношения между централизацией и децентрализацией управленческих функций на уровне предприятий. Новизна заключается в переориентации роли и содержания деятельности министерств и ведомств путем направления их функций на решение стратегических задач экономики, имеющих значение общегосударственного, общепромышленного или межотраслевого характера. Важнейшей предпосылкой, непременным фактором и главным условием данного процесса выступает самостоятельность и защищенность членов трудовых коллективов, функционирующих в новых режимах рыночного хозяйствования.

В целях успешного формирования и функционирования нового хозяйственного механизма на предприятиях коллективы должны быть избавлены от диктата бюрократического централизма, командно-нажимных методов управления. Главной движущей си-

* Деловая Украина. 1992. № 17.

дой становится интерес. Поэтому задача органов государственного управления состоит в том, чтобы, научно манипулируя этой социально-экономической категорией, в процессе руководства создавать условия для максимального использования потенциала трудовых коллективов в управлении хозяйственной деятельностью, развитии индивидуальной и коллективной инициативы, целеустремленности, творчества, повышении ответственности.

В настоящее время проблема взаимоотношений указанных субъектов однозначно не решена ни в научной литературе, ни в законодательной, ни в практической деятельности. Это обусловлено неодинаковыми подходами ученых и специалистов-практиков к выработке и созданию принципиально новой модели механизма управления экономикой Украины. Обеспечение условий для развития хозяйственной самостоятельности предприятий требует коренных преобразований деятельности органов государственного управления, ее содержания, функций, методов, форм и соответственно компетенции в отношениях с трудовыми коллективами. Непоследовательное, половинчатое, а в ряде случаев — противоречивое законодательное регулирование взаимодействия названных субъектов стало серьезным препятствием успешной социально-экономической деятельности предприятий, осуществления перехода к рыночной экономике.

Сложность проблемы состоит не только в кризисном состоянии экономики, но и в том, что пути интеграции в мировое экономическое сообщество связаны с радикальными изменениями, трансформациями принципов взаимосвязей органов государственного управления и трудовых коллективов, их психологии, стиля, методов, складывающихся и укоренявшихся в течение десятилетий авторитарного государственного режима. Традиционно в основе юридических, теоретических и практических позиций по данному вопросу лежали утверждение и развитие демократического централизма как сочетания централизованного управления с хозяйственной самостоятельностью и инициативой предприятий. В этом направлении закреплялось главенствующее положение государства как основного собственника единого народнохозяйственного комплекса. Из этого положения истекали полномочия органов государственного управления, которые позволяли им монополизировать управление предприятиями. Проводилась в жизнь идея о том, что в качестве собственника основных средств производства государство сохраняет за собой непосредственное выполнение различных правомочий в области организации и деятельности предприятий, используя для этого субординационные методы, командные рычаги. При этом самостоятельность трудовых коллективов обычно сводилась к способности его администрации управлять своим коллективом и через него вещественными элементами самостоятельно в рамках тоталитарной государственной дисциплины и законности. Фактически же принятие администрацией любых управленческих решений оперативного характера предпопре-

делялось директивами и указаниями вышестоящих государственных органов. Трудовым коллективам отводилась роль объектов управления, сферы реализации государственно-властных полномочий в процессе выполнения функций управления. Отсюда следует, что децентрализация управления предприятиями, провозглашаемая ранее, долгое время имела весьма относительный, опосредованный характер, проявлялась в предоставлении администрации некоторых полномочий по осуществлению компетенции предприятия. Действуя в соответствии с принципом единоначалия в процессе организации труда, производства и быта трудящихся, реализуя на данной основе правосубъектность предприятия (коллектива работников) во взаимоотношениях с вышестоящими органами, администрация обязана была выполнять лишь отдельные функции демократическим путем.

Несмотря на конституционное закрепление в 1977 году широкого спектра управленческих полномочий трудовых коллективов, сохраняющаяся административно-командная система управления предприятиями придавала механизму реализации этих полномочий декларативный, ритуальный характер. Это проявлялось, в частности, в том, что и в правовом регулировании, и на практике роль трудовых коллективов в управлении предприятиями по-прежнему определялась с позиции лишь дальнейшего расширения (углубления) их участия в деле управления, основанном преимущественно на выполнении администрацией предприятий директивных указаний вышестоящих органов. Предрешенность любых обсуждений, отсутствие гласности и альтернативности подходов, объективной конструктивной критики и самокритики, а также другие факторы обусловили не только безинициативное и формальное участие трудящихся в работе общественных формирований и их выборных органов, но и неуважительное, а зачастую пренебрежительное отношение к их решениям. Отчуждение трудящихся и их коллективов от управления предприятиями сопровождалось экономическим, юридическим и организационным отчуждением их от средств производства и распределения продуктов труда и в то же время — фактическим закреплением общественной собственности в распорядительной компетенции различных государственных ведомств, их бюрократического аппарата. На данной основе использование административно-командных методов, волюнтаристское вмешательство в жизнедеятельность коллективов рабочих и служащих привели к полному игнорированию их интересов, широкой практике принятия органами государственного управления ошибочных или необоснованных решений при отсутствии ответственности за их негативные последствия.

Отражением нового этапа во взаимоотношениях органов государственного управления с трудовыми коллективами стало принятие законов Украины «О собственности», «О предприятиях в Украинской ССР», «О хозяйственных обществах», «О местных Советах народных депутатов Украины и местном самоуправлении»,

а также других, открывающих дорогу для перехода к рыночной экономике. Новизна заключается, во-первых, в правовом утверждении субъектами права новой формы собственности — коллективной, — в первую очередь трудовых коллективов государственных предприятия, а также предприятий иных видов и категорий. Во-вторых, имущество, являющееся государственной собственностью и закрепленное за государственным предприятием стало принадлежать ему на праве полного хозяйственного ведения, что означает право владения, пользования и распоряжения указанным имуществом по своему усмотрению, право предпринимать относительно его любые действия, не противоречащие уставу предприятия.

В Законе «О предприятиях в Украинской ССР» механизм реализации права полного хозяйственного ведения представлен посредством системы управления предприятием и самоуправления трудового коллектива. Основным документом, в котором должна быть закреплена конкретизированная для данного предприятия система управления и самоуправления, выступает устав предприятия. Естественно, что в условиях перехода к рыночной экономике основной фигурой в осуществлении имущественных прав выступает собственник, которому предоставлена возможность осуществлять свои права по управлению предприятием непосредственно или через уполномоченные им органы. С другой стороны, руководитель предприятия самостоятельно решает вопросы деятельности предприятия, за исключением отнесенных уставом к компетенции других органов управления данным предприятием, а собственник имущества не имеет права вмешиваться в оперативную деятельность руководителя предприятия.

Значение определяющего фактора приобрело закрепление принципиально нового статуса трудового коллектива и администрации как его составной части, одной из субъектных форм, осуществляющих полномочия в управлении и самоуправлении. Трудовым коллективом предприятия составляют все граждане, участвующие своим трудом в его деятельности на основе трудового договора (контракта, соглашения), а также других форм, регулирующих трудовые отношения работника с предприятием. В то же время обращают на себя внимание непоследовательность, незавершенность и половинчатость правового регулирования взаимоотношений трудовых коллективов с государственными органами с одной стороны и с администрацией предприятия — с другой. Так деятельность государственных органов и администрации предприятия определяется, а как управление, как руководство предприятием. Известно, что в административно-правовой науке соотношение данных понятий рассматривается с учетом их существенных различий. Данный вопрос приобрел актуальность в настоящее время, когда необходимы выработка четких научных подходов, формирование вполне конкретных представлений, связанных с осуществлением децентрализации государственного управления народным хозяйством Украи-

ны. В частности, нуждается в яном теоретическом осмыслении и законодательном закреплении определение сущности государственного руководства в отличие от хозяйственного управления как видов деятельности, выполняемых различными субъектами. От этого зависит определенность в разграничении сферы деятельности тех или иных органов, их функций, компетенции, ответственности и пр.

Представляется, что в содержании статей 15 и 16 Закона «О предприятиях в Украинской ССР» имеется противоречие правового регулирования взаимоотношений трудового коллектива с администрацией и государственными органами... Утверждение юридической самостоятельности трудовых коллективов на уровне локального управления неизбежно должно сопровождаться реформированием, с одной стороны, централизованного воздействия на государственные предприятия, существенным изменением его форм и методов на всех уровнях, а с другой стороны, механизм взаимоотношений трудового коллектива и его составной части — администрации предприятия. Если законодательно признано, что решения по социально-экономическим вопросам, касающиеся деятельности предприятия, вырабатываются и принимаются его органами управления с участием трудового коллектива и уполномоченных им органов, а высшим руководящим органом коллективного предприятия является общее собрание (конференция) собственников имущества (заметим, что в данной форме собственником может выступать практически каждый член трудового коллектива), то законодательное ограничение управленческих полномочий трудового коллектива в этих условиях выглядит неубедительно. Так же как и дифференциация трудовых коллективов предприятий с правом найма рабочей силы и без таковой, когда известно, что в роли последних могут выступать только индивидуальные и семейные предприятия.

Каковы же рамки полномочий по самоуправлению трудовых коллективов предприятий с правом найма рабочей силы? В пункте 2 статьи 15 Закона «О предприятиях в Украинской ССР» они ограничены следующими элементами: — рассматривает и утверждает проект коллективного договора; — рассматривает и решает согласно уставу предприятия вопросы самоуправления трудового коллектива; — определяет и утверждает перечень и порядок предоставления работникам предприятий социальных льгот; — участвует в материальном и моральном стимулировании производительного труда, поощряет изобретательскую и рационализаторскую деятельность, возбуждает ходатайство о предоставлении работников к государственным наградам. Приходится констатировать, что законодательство Украины пошло по пути урезания полномочий трудовых коллективов по самоуправлению. Даже в Союзном законе «О государственном предприятии (объединении)» 1988 года было закреплено положение о том, что трудовой коллектив, являясь полноправным хозяином на предприятии, самостоятельно решает все вопросы производственного и социального развития.

Таким образом создавалась база широкого самоуправления даже в рамках командно-административного сектора государственной экономики, и соответственно стимулировалась заинтересованность и ответственность трудовых коллективов за принятые и самостоятельно реализованные решения на уровне предприятия.

Необходимо отметить, что законодательство Украины не ограничилось регулированием объема правомочий трудовых коллективов предприятий с правом найма рабочей силы. Законом «О предприятиях в Украинской ССР» предусмотрена разновидность трудовых коллективов государственного и иного предприятия, в котором доля государства или местного Совета народных депутатов в стоимости имущества составляет более 50 процентов. Для них установлен следующий объем полномочий по самоуправлению:

рассматривает совместно с учредителем изменения и дополнения устава предприятия;

совместно с учредителем предприятия определяет условия найма руководителя;

участвует в решении вопроса о выделении из состава предприятия одного либо нескольких структурных подразделений для создания нового предприятия;

совместно с собственником решает вопрос о вступлении и выходе предприятия из объединения предприятий;

принимает решения об аренде предприятия, создании на основе трудового коллектива органа для перехода на аренду и выкупа предприятия.

При частичном выкупе имущества предприятия трудовой коллектив приобретает право собственника, а предприятие — статус совместного. После полного выкупа предприятия трудовой коллектив приобретает права коллективного собственника. Следовательно, объем полномочий по самоуправлению трудового коллектива законодательство Украины непосредственно связывает с объемом собственности на имущество предприятия. Этот подход в целом соответствует природе управленческих функций, основой которых выступает право собственности. В то же время очевидно, что предстоит значительная работа по перестройке экономических и политических механизмов, тормозящих работу по переходу трудовых коллективов на самоуправление предприятиями. Но альтернативы данному направлению нет. Его формирование зависит от многих факторов, в том числе от формирования механизмов реализации законов, обеспечивающих переход к рыночной экономике, в которых демократические принципы управления должны быть наполнены новым содержанием, а механизмы их реализации получить новые элементы, посредством которых будет последовательно происходить становление суверенного правового государства, гарантирующего гражданам права субъектов самоуправления во всех общественных ячейках и в первую очередь — в трудовых коллективах.

М. Г. Шульга, канд. юрид. наук
Харьков

УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ ТРУДОВОГО КОЛЛЕКТИВА

Управление социальным развитием трудового коллектива на предприятии является одним из основных направлений деятельности администрации предприятия и решает следующие задачи: совершенствование условий труда и организации охраны здоровья работников; улучшение культурно-бытовых условий работников; совершенствование социальных отношений в коллективе; повышение общественной активности трудящихся. Активная роль управления социальным развитием трудового коллектива проявляется в его воздействии на производство. Оно не ограничивается констатацией социальных последствий, наступающих в результате технического прогресса, а воздействует на повышение экономической эффективности, формирует цели и определяет показатели общественного развития, которым должна быть подчинена хозяйственная деятельность предприятия.

Между тем как в прошлом, так и в настоящее время, эти проблемы по различным причинам недооцениваются. Руководители предприятий действуют по «остаточному принципу»: сначала производство и только оно, а уж затем — жилье, больницы, детские сады. Предприятия, испытывающие экономические трудности, в первую очередь начинают сворачивать социальные программы. А ведь именно в данной сфере затрагиваются жизненные интересы членов трудовых коллективов. Именно здесь они должны находить социальную защиту.

С принятием Закона о предприятиях существенно расширились границы самостоятельности предприятий в проведении социальной политики*. Социальное развитие было поставлено в прямую зависимость от результатов работы трудового коллектива. Предприятию было вменено в обязанность обеспечить для всех работников безопасные и безвредные условия труда; постоянно улучшать условия труда и быта женщин, подростков, обеспечивая их работой преимущественно в дневное время с сокращенным рабочим днем. Предприятия с вредными условиями труда должны создавать отдельные цехи, участки для предоставления женщинам, подрост-

* Ведомости Верховного Совета УССР. 1991. № 24. Ст. 272.

кам и отдельным категориям работающих более легкой работы. В случае смерти работника предприятия при выполнении им служебных обязанностей предприятие обязано обеспечить семью работника пособием в соответствии с действующим законодательством.

Предприятие получило право самостоятельно устанавливать для своих работников дополнительные отпуска, сокращенный рабочий день и иные льготы, а также поощрять работников предприятий и учреждений, обслуживающих трудовой коллектив, но не входящих в его состав.

Важным принципом управления социальным развитием трудового коллектива является конкретность, учет реальных возможностей и материальных ресурсов данного коллектива. Этот принцип предполагает определение количественных показателей, характеризующих социальные сдвиги в коллективе, разработку конкретных мероприятий.

Свою социальную деятельность предприятие осуществляет в соответствии с планом социального развития — научно обоснованной программой управления социальными процессами, происходящими в коллективе. Возможности удовлетворения потребностей коллектива в социальных благах определяются в пределах фонда социального развития, который находится в прямой зависимости от прибыли (дохода), остающейся в распоряжении предприятия.

На развитие материально-технической базы социально-культурной сферы предприятия могут быть направлены капитальные вложения, высвобожденные за счет эффективности загрузки высокопроизводительного оборудования и перехода на многосменный режим работы. На расширение кооперативного и индивидуального строительства, на финансирование строительства социально-культурных объектов возможно активное использование личных сбережений членов трудового коллектива.

Социальное планирование предприятия осуществляется на основе методических рекомендаций профсоюзных органов и отраслевых методик, в которых отражен конкретный опыт решения социальных вопросов в той или иной отрасли народного хозяйства. В соответствии с ними план социального развития включает следующие основные разделы: изменение социально-демографической структуры производственного коллектива; улучшение условий охраны труда, укрепление здоровья работников; улучшение социально-культурных и жилищно-бытовых условий работающих и членов их семей; воспитание трудящихся и совершенствование руководства коллективом.

План социального развития разрабатывается в строгом соответствии с производственным планом и должен быть согласован с планом повышения эффективности производства, планом по труду и заработной плате, планом капитального строительства, с планированием фондов экономического стимулирования.

Состав и содержание разделов плана социального развития

обусловливаются социальными проблемами предприятия и характером мероприятий, обеспечивающих их решение.

В условиях перехода к рынку новое качество социальных программ предприятия предопределяется не только расширением прав и хозяйственной самостоятельности трудовых коллективов, созданием условий для развития их инициативы, но и введением всей полноты ответственности коллективов за результаты их реализации. Именно на них лежит обязанность по обеспечению социальных гарантий членов трудового коллектива*. А это требует овладения прогрессивными методами хозяйствования, знаний правовых основ проводимой радикальной экономической реформы, включая новые организационно-правовые формы как в области производства, так и потребления.

Список литературы: 1. Ведомости Верховного Совета УССР. 2. О повышении социальных гарантий для населения: Постановление Кабинета Министров Украины от 26 мая 1992 г. № 276 // Урядовий кур'єр, 1992, № 22.

* О повышении социальных гарантий для населения: Постановление Кабинета Министров Украины от 26 мая 1992 г. № 276 // Урядовий кур'єр. 1992. № 22.

Л. В. Челомбитько
Харьков

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ СТУДЕНЧЕСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Главная задача высшего учебного заведения — это обеспечение фундаментальной, научной и общекультурной практической подготовки специалистов. Успешная ее реализация возможна лишь в условиях тесного взаимодействия всех членов коллектива, в жизни которого немаловажную роль играет самоуправление. Самоуправление затрагивает решение вопросов учебно-воспитательной, научной, методической деятельности; участие в формировании планов приема студентов, прием на работу педагогических работников; использование всех видов ассигнований; осуществление общественного контроля за организацией питания в вузах.

Сложившаяся в течение десятилетий система «опекунства» в высшей школе привела к тому, что за успеваемость, трудовую дисциплину, общественную активность, участие в общественно полезном труде, организацию быта и досуга стали отвечать, главным образом, преподаватели, а не сами студенты. Такое положение мало способствовало деловой и творческой обстановке. Выход из создавшейся ситуации видится во внедрении студенческого самоуправления на стадии учебного процесса, в активизации деятельности общественных организаций, работы кружков, клубов по интересам, студий, различных самодетельных объединений студентов.

Широкое внедрение самоуправленческих начал в вузе должно быть не самоцелью, а средством формирования, развития и совершенствования системы качеств, умений и навыков, необходимых современному специалисту. Студенческое самоуправление как способ деятельности, основанный на саморегулировании, дает возможность в перспективе реализовать приобретенные в вузе навыки в трудовых коллективах, в процессе своей профессиональной деятельности.

Студенческое самоуправление можно рассматривать как самоорганизацию студенческого коллектива, которая реализуется путем вовлечения студентов в управление вузом и систему общественного студенческого самоуправления.

Сами студенты студенческое самоуправление понимают неоднозначно. Анализ материалов конкретно-социологического исследования по проблемам развития студенческого самоуправления, проведенного в ряде вузов г. Харькова [2], показал следующее. Часть опрошенных студентов делает упор только на права, игнорируя при этом исполнение обязанностей. Другая группа студентов придерживается иной, скажем, крайней точки зрения — абсолютизирует и выдвигает на первый план обязанности. Представители данной группы высказывают настороженное отношение к студенческому самоуправлению в целом, поскольку не желают добровольно возлагать на себя бремя самоуправления. Некоторая часть студентов воспринимает студенческое самоуправление как гарантированное право студенческой молодежи на обязательное и полномочное участие в решении основных вопросов жизнедеятельности вуза.

Закон Украины «Об образовании» предусматривает важное право студентов на личное или через своих представителей участие в общественном самоуправлении, в обсуждении, решении вопросов совершенствования учебно-воспитательного процесса, научно-исследовательской работы, назначения стипендий, организации досуга, быта и т. п. Кроме того, студенты имеют право на участие в добровольных самодеятельных объединениях [1]. Составной частью студенческого самоуправления является право студентов определять по согласованию с деканатом набор установленных учебным планом дисциплин обучения по специальности, посещать дополнительно проводимые в данном вузе любые виды учебных занятий, ставить вопрос о замене занятий, преподавателей, не обеспечивающих качественное их ведение, принимать участие в научно-исследовательской работе, свободно посещать лекции (начиная со второго курса). Они бесплатно пользуются помещениями и оборудованием библиотек, учебных, научных и других подразделений.

Студенческое самоуправление затрагивает пользование учебно-производственной, культурно-спортивной, бытовой, оздоровительной базой учебно-воспитательного учреждения; доступ к информации во всех областях знаний; участие в исследовательско-конструкторской и других видах научной деятельности, конференциях, олимпиадах, выставках, конкурсах; получение направления на учебу, стажировку в другие учреждения, в том числе за границу.

В теоретическом и практическом плане неизбежно возникает вопрос о критериях эффективности студенческого самоуправления. Прежде всего следует учитывать трудности, возникающие в процессе перестройки деятельности высшей школы, наличие стереотипов, нежелание ряда представителей администрации, профессорско-преподавательского состава признать роль и необходимость внедрения самоуправления в практику. Сегодня мы можем говорить лишь о становлении данного процесса. О степени его

эффективности можно будет судить только на базе обобщения и анализа опыта работы по внедрению самоуправленческих начал в учебно-воспитательный процесс.

Определенный опыт студенческого самоуправления накоплен в рамках таких форм, как студенческие научные отряды, научно-производственные отряды, конструкторские бюро. Участие в них помогает будущим специалистам раскрыть свой теоретический потенциал, внести конкретный вклад в разработку тех или иных научных проблем, сформировать столь необходимые сегодня выпускнику вуза умения и навыки коллективного научного творчества. Результаты социологических исследований подтверждают готовность студентов к самостоятельному проведению студенческих научных конференций, организации конкурсов, выставок (более 24 % опрошенных). Более 13 % студентов полагают, что они уже сейчас в состоянии самостоятельно решать вопросы привлечения своих товарищей к научной работе. Аналогичное число респондентов считают, что могут участвовать в формировании студенческих научных объединений, осуществлять контроль за научной деятельностью студентов, качеством и сроками выполнения заданий и т. п., оценивать деятельность научных руководителей студенческих исследовательских объединений. В то же время лишь 9 % опрошенных готовы определять тематику работы таких коллективов, 6 % — решать вопросы обеспечения финансирования выполняемых ими работ, 5 % — принимать участие во внедрении студенческих научных разработок. Около 90 % опрошенных преподавателей ХГУ считают, что формирование студенческих научных объединений должно быть полностью возложено на будущих специалистов; около 80 % полагают, что привлечение студентов к научной работе также должно стать делом самих студентов, которые, по мнению 77 % опрошенных, могут и должны контролировать научную деятельность своих товарищей. Более 88 % респондентов полностью доверяют студентам вопросы подготовки и проведения студенческих научных конференций, конкурсов, выставок. Важным звеном развития самоуправленческих начал во внеучебное время является работа студенческих советов общежитий. Студенты отмечают, что уже сегодня они могут самостоятельно определять численность обслуживающего персонала, организовывать работу объединений по интересам, устанавливать правила проживания в общежитии, создавать условия для надлежащей подготовки к занятиям, организации воспитательной работы. Однако, отмечают студенты, реализуется такая готовность еще недостаточно.

На практике уже предпринимаются первые попытки оценить эффективность студенческого самоуправления. Так, наиболее высокие оценки получила готовность к самостоятельному проведению вечеров вопросов и ответов, диспутов, устных журналов, деятельности дискуссионных клубов. По мнению студентов, они готовы самостоятельно организовывать фестивали, конкурсы, выставки, спортивные соревнования и др.

Наиболее уязвимой стороной студенческого самоуправления является работа по оказанию помощи студентам, желающим совмещать учебу с трудовой деятельностью; подготовка отрядов для выезда на сельхозработы. Только 8 % опрошенных считают, что студенческое самоуправление реализуется здесь в полной мере [3, с. 8—12].

Комплексный анализ студенческих самоуправленческих начал не только позволит выработать конкретные рекомендации по совершенствованию учебного процесса, труда, быта и отдыха студентов, но и послужит существенным фактором повышения качества подготовки специалистов.

Список литературы: 1. Закон Украины «Об образовании». Ведомости ВС Украины. № 34. Ст. 451. 2. *Материалы* конкретно-социологического исследования по проблемам развития студенческого самоуправления в вузах г. Харькова. Х., 1988. 3. *Методические* рекомендации по развитию студенческого самоуправления (по результатам социологического изучения состояния и перспектив развития студенческого самоуправления в вузах Украины). К., 1988.

Н. В. Бархтян

Харьков

ПРЕДУПРЕДИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КОМИССИИ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

В современных условиях формирования правового государства, укрепления законности большое значение приобретает проблема предупреждения правонарушений среди несовершеннолетних и их воспитания. Существенная роль в данном процессе придается деятельности комиссий по делам несовершеннолетних. Социальная ценность указанных комиссий существенно возрастает сегодня в связи с тем, что центр тяжести борьбы с правонарушениями из сферы наказания переносится на раннюю профилактику, а комиссии в системе последней представляют собой координирующее звено. В состав комиссий входят депутаты Совета, представители профсоюзных организаций, а также работники народного образования, здравоохранения, социального обеспечения, органов внутренних дел, культурно-просветительных и других учреждений, что гарантирует тесную связь комиссий с различными государственными и общественными органами, занятыми воспитанием молодежи. В заседаниях комиссий принимает участие прокурор, который осуществляет надзор за законностью их деятельности. Принадлежность комиссий к исполкомам местных Советов создает им необходимый авторитет при осуществлении координационной деятельности по охране прав несовершеннолетних и разработке мероприятий по предупреждению безнадзорности и правонарушений. Комиссии наделены властными полномочиями, которые выражаются в праве принятия постановлений, обязательных для исполнения.

Предупреждение правонарушений несовершеннолетних представляет собой систему мер экономического, социально-культурного и правового характера, проводимых государственными органами и общественными организациями в целях борьбы с правонарушениями и устранения причин, их порождающих. В этой связи существенное значение приобретает деятельность комиссий по делам несовершеннолетних по координации, согласованности действий государственных органов и организаций общественности, занимающихся воспитательной и профилактической работой среди молодежи и подростков.

Функции комиссий по предупреждению безнадзорности и правонарушений можно сгруппировать по двум основным направлениям: деятельность комиссий по охране прав и устройству несовершеннолетних; деятельность комиссий по разработке мероприятий борьбы с безнадзорностью и правонарушениями.

В первом случае деятельность комиссий включает: устройство несовершеннолетних в школы-интернаты, учреждения для умственно отсталых детей; устройство несовершеннолетних на работу; установление опеки, попечительства, усыновления; контроль за соблюдением администрацией предприятий, организаций и учреждений режима и условий работы, установленных для несовершеннолетних, за созданием для них необходимых материально-бытовых условий, за постановкой производственного обучения и воспитательной работы; контроль за увольнением или переходом несовершеннолетних на другую работу.

Второе направление предполагает, что, разрабатывая мероприятия по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, комиссии выступают как координационные центры на подведомственной территории, определяющие направление работы государственных органов и общественных организаций по предупреждению правонарушений несовершеннолетних. Наиболее распространенными формами координационной работы комиссий следует признать обмен информацией о состоянии правонарушений, создание единого информационного фонда, совместные анализы, планирование и осуществление согласованных профилактических мер. Компетенция комиссий дает возможность собирать, обобщать и анализировать сведения о состоянии работы по предупреждению правонарушений среди несовершеннолетних, сопоставлять факты и вскрывать причины правонарушений и безнадзорности, разрабатывать общие профилактические меры борьбы с этими явлениями. Предупредительная деятельность комиссий в современных условиях включает в себя не только разработку общих мероприятий, но и проведение в жизнь разработанных мероприятий, систематический контроль за их исполнением.

Районные (городские), районные в городах комиссии по делам несовершеннолетних обладают административно-юрисдикционными полномочиями, которые не следует сводить только к разрешению дел об административных проступках, применению административных взысканий. Представляется, что административно-юрисдикционная деятельность включает и применяемые комиссиями предупредительно-профилактические меры.

О характере и важности многогранной предупредительной деятельности комиссий по делам несовершеннолетних, ее формах и методах, эффективности свидетельствует практика работы комиссий по делам несовершеннолетних, действующих в системе Советов Харьковской области. Комиссии по делам несовершеннолетних при исполкомах Харьковского областного Совета, районных и городских Советов области совместно с органами прокуратуры,

суда, милиции, народного образования систематически проводят мероприятия по укреплению законности и правопорядка, улучшению воспитательной работы, предупреждению безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних. Указанные вопросы постоянно находятся в центре внимания при обсуждениях на сессиях Советов, заседаниях исполкомов, советах райгороно, педсоветах школ и профтехучилищ, конференциях и семинарах-совещаниях. В районах и городах области разработаны и осуществляются комплексные мероприятия по улучшению воспитательной работы, предупреждению безнадзорности и правонарушений подростков. Ежеквартально проводятся областные, районные, городские научно-практические конференции по вопросам предупреждения правонарушений. В последние годы на базе городских, районных кинотеатров функционируют лектории правовых знаний для подростков, организованы подростковые клубы по месту жительства.

Интересно проводится работа по предотвращению правонарушений в Киевском районе города Харькова, где по инициативе исполкома районного Совета народных депутатов, комиссии по делам несовершеннолетних на базе Харьковского пожарно-технического училища создана военно-патриотическая школа «Мужество». Районной комиссией по делам несовершеннолетних в школу направляются несовершеннолетние, состоящие на учете в инспекции по делам несовершеннолетних, педагогически запущенные дети, так называемые «трудные», а также подростки из неблагополучных семей. Основные задачи школы — это предупреждение правонарушений несовершеннолетних, воспитание их честными, мужественными, приобщение к общественно полезному труду, физическая закалка, профессиональная ориентация. В школе наряду с лекциями, беседами, практическими занятиями, тренировками и учениями в летнее время организуется военно-спортивный лагерь не только с целью продолжения обучения по программе школы, но и оздоровления подростков.

Существенная роль в профилактике правонарушений подростков отводится университетам родителей, функционирующим во всех районах города Харькова. Комиссии по делам несовершеннолетних стали пропагандистами подобных университетов, школой социального воспитания родителей. К работе университетов привлекаются представители правоохранительных органов, научные работники, педагоги, врачи, общественность. Главная цель таких университетов — сосредоточить внимание родителей на их обязанности по воспитанию детей, ознакомление с основами отраслей права, регулирующих эти вопросы, демонстрация на конкретных примерах отрицательных последствий, к которым может привести невыполнение ими своего родительского долга. В ряде мест больше внимания стало уделяться гласности в работе комиссий, контролю за индивидуально-воспитательной работой с подростками, выявлению и устройству лиц, уклоняющихся от учебы и работы. В частности, деятельность комиссии по делам не-

совершеннолетних при исполкоме Октябрьского районного Совета народных депутатов города Харькова отличают тесные контакты с правоохранительными органами, знание оперативной обстановки, целенаправленное планирование, широкая профилактика. Заседания комиссий нередко проводятся с выездом в коллективы трудящихся, по месту жительства подростков, в школы, ПТУ. Такая форма работы дает возможность комиссии, с одной стороны, привлекать внимание общественности к вопросам предупреждения правонарушений, а с другой — принимать более объективные решения по рассматриваемым вопросам.

Заслуживает одобрения и распространения опыт работы комиссий по организации общественности в профилактике правонарушений несовершеннолетних. Эффективная работа комиссий по выявлению безнадзорных подростков, неблагополучных семей, детей, нуждающихся в государственной опеке, возможна при надлежащей организации деятельности общественных инспекторов. Общественная инспектура в практике комиссий по делам несовершеннолетних в Харьковской области получила широкое признание, зарекомендовав себя как оптимальная и перспективная форма организации общественности.

Вместе с тем деятельность комиссий по профилактике и борьбе с правонарушениями среди несовершеннолетних не лишена недостатков. Главный из них — неудовлетворительное осуществление координационных и контрольных обязанностей. Практика показывает, что большинство комиссий занимается, главным образом, рассмотрением административных материалов на подростков и их родителей. Отсутствуют единая программа действий комиссий, государственных и общественных организаций по предупреждению правонарушений среди несовершеннолетних и контроль за ее выполнением.

Комиссии не используют имеющиеся резервы и возможности для повышения действенности своей работы, загружают себя несвойственными функциями. Так, получила распространение практика, когда комиссии целиком замыкают на себе вопросы трудоустройства несовершеннолетних, хотя ныне этим обязаны заниматься специальные бюро, центры по трудоустройству, деятельность которых комиссии должны контролировать, а никоим образом не дублировать их функции. Подобный подход приводит к тому, что у комиссий остается мало времени и возможностей предметно заниматься таким контингентом несовершеннолетних, как подростки, освобожденные из мест лишения свободы, условно осужденные, возвратившиеся из специальных учебно-воспитательных учреждений. Между тем именно такая категория несовершеннолетних испытывает наибольшие сложности с трудоустройством: подростки длительное время ходят по инстанциям, не работают, совершают новые правонарушения.

Работа комиссий излишне загружается вследствие непродуманной практики правоохранительных органов, их тяги к администри-

рованию, стремления перестраховаться, подменять воспитательные меры штрафами, выговорами. При отказе в возбуждении уголовных дел на подростков по реабилитирующим основаниям органы милиции нередко направляют указанные материалы в комиссии даже при отсутствии состава административного правонарушения. В ряде мест такие дела составляют до 30 % от числа рассмотренных комиссиями. От 15 % до 30 % составляют материалы о неправильном поведении подростков в семье, школе, общественных местах, о неуспеваемости. Среди этих материалов преобладают случайные, эпизодические факты о единичных проступках, которые должны рассматриваться в общественных организациях, педагогических и трудовых коллективах, а последние обязаны реагировать на них. Между тем наблюдается стремление коллективов и общественных организаций переложить рассмотрение указанных материалов на комиссии по делам несовершеннолетних, свести свою роль к передаточной инстанции. Комиссии механически, без разбора принимают такие материалы и занимаются ими в ущерб работе с наиболее неустойчивыми, запущенными в педагогическом отношении несовершеннолетними, уже допустившими серьезные антиобщественные действия. Встречаются упущения в осуществлении контроля за поведением подростков после рассмотрения материалов об административных правонарушениях. Их дальнейшей судьбой никто не интересуется, не принимаются меры к устранению недостатков семейного воспитания, отрыву от источников вредного влияния, оказания своевременной помощи в устройстве на работу или учебу, что приводит отдельных несовершеннолетних к совершению более тяжких правонарушений. Имеют место чрезмерное увлечение штрафными санкциями в отношении родителей и подростков, игнорирование других средств воздействия, предусмотренных законодательством. Материалы о малозначительных правонарушениях практически не передаются в товарищеские суды, общественные организации, по месту учебы, работы.

Серьезный резерв повышения действенности в работе комиссий — отказ от практики формальных проверок учебных учреждений, предприятий и организаций, без учета состояния воспитательной и профилактической работы, уровня правонарушений, сигналов, требующих вмешательства. Демонстрируя показную активность, многие комиссии игнорируют требования нормативных положений о допустимости подобных проверок лишь в необходимых случаях.

Представляется, что недостатки и упущения в деятельности комиссии по делам несовершеннолетних обусловлены также недостаточностью их кадрового, штатного обеспечения, низким уровнем профессиональной подготовки членов комиссий, невнимательным отношением к требованиям законодательства, недостаточным контролем исполкомов, неэффективным прокурорским надзором.

Дальнейшее улучшение всей работы комиссий по делам несовершеннолетних, активная предупредительная деятельность будут способствовать повышению эффективности воспитания несовершеннолетних, предупреждению с их стороны антиобщественных проявлений.

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ЗДОРОВЬЯ НАСЕЛЕНИЯ КАК ОБЪЕКТА АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ

Непременным условием всестороннего и гармоничного развития личности является здоровье человека. Однако здоровье — это не только личное благо каждого, но и достояние всего общества. Поэтому важнейшей задачей нашего государства является всемерное укрепление здоровья людей. Решение указанной задачи обеспечивается всем ходом социально-экономического развития нашего общества. Намечен обширный комплекс экономических, политических, правовых, медицинских и иных мероприятий по охране и укреплению здоровья каждого человека и всего населения.

Государственно-правовая защита здоровья населения обусловлена его социальной значимостью. Основы этой защиты провозглашены в ст. 40 Конституции Украины. Дальнейшее развитие конституционные положения получили в законодательстве, правительственных постановлениях и ведомственных нормативных актах. Статья 3 Закона УССР о здравоохранении указывает на обязанность всех государственных органов, предприятий, учреждений и организаций осуществлять охрану здоровья населения [1, ст. 245].

В современных условиях здоровье приобретает новое ценностное содержание, поскольку оно становится критерием оценки явлений и в других сферах социальной жизни (экономической, культурной, морально-этической). Вплетенное в систему человеческих отношений, здоровье оказывает существенное влияние на все виды трудовой деятельности, органически входя в структуру духовного и нравственного развития личности. Таким образом, здоровье населения — это не только определенное состояние жизнедеятельности людей, зависящее от их возможности воспринимать окружающий мир и преобразовывать его в своих интересах, но и социальное благо, способное приносить пользу и содействовать прогрессу общественной жизни, а потому и являющееся объектом юридической, в том числе административно-правовой охраны.

Охрана здоровья населения в стране обеспечивается системой социально-экономических и медико-санитарных мер и осу-

ствляется путем проведения широких оздоровительных и профилактических мероприятий, создания на производстве и в быту надлежащих санитарно-гигиенических условий, устранения причин производственного травматизма, профессиональных болезней, а также других обстоятельств, отрицательно влияющих на здоровье. В литературе отмечалось, что главным фактором, определяющим здоровье населения, является не лечение и даже не профилактика болезней на индивидуальном уровне, а регулирование общественных отношений [2, с. 132]. Важное значение поэтому приобретает исследование правовых проблем здоровья населения, отбор наиболее оптимальных и эффективных средств его защиты.

Правовая охрана здоровья населения осуществляется путем воздействия на общественные отношения норм различных отраслей права: трудового, уголовного, гражданского, административного и др. Так, например, природоохранительное законодательство имеет своей целью не только обеспечение чистоты воздуха, почвы, водоемов и сохранение других объектов природы, но вместе с тем и главным образом охрану здоровья населения. Гражданско-правовые нормы предусматривают имущественную ответственность граждан и организаций (включая медицинские учреждения) за повреждение здоровья или смерть человека. Совершение преступления против жизни или здоровья человека влечет применение мер уголовной ответственности. Почти каждая отрасль права содержит нормы, относящиеся к охране здоровья населения. В частности, в главе V КоАП Украины содержатся статьи, предусматривающие ответственность за правонарушения в области охраны здоровья населения. В связи с этим актуальным является вопрос о выделении и обособлении той группы общественных отношений, которой причиняется вред административными правонарушениями, входящими в указанную главу Кодекса.

Здоровье населения — понятие многоаспектное, рассматриваемое в научной литературе с различных позиций: экономических, социологических, юридических, медицинских. В Уставе Всемирной организации здравоохранения здоровье определяется как «состояние полного физического, духовного и социального благополучия, а не только отсутствие болезней и физических дефектов». Совершенно очевидно, что в данном случае термин «здоровье населения» означает определенное состояние жизнедеятельности людей, необходимое для выполнения биологических и общественно-трудовых функций, отражая медицинский и социологический аспекты данного понятия, являясь, как отмечает М. С. Бедный, «комплексной интегрированной характеристикой» [3, с. 90].

Для определения здоровья населения как объекта административно-правовой охраны необходимо выделить совокупность общественных отношений, которой причиняется вред правонаруше-

ниями, включенными в главу V КоАП Украины (за исключением ст. 41 настоящего Кодекса, которая предусматривает ответственность за нарушения в сфере охраны труда, что не является предметом рассмотрения в данной работе). Следует отметить, что проблема здоровья населения (народного здоровья) как объекта правовой защиты довольно детально разработана специалистами уголовного права. В научной литературе приводятся различные определения родового объекта преступлений против народного здоровья. Некоторые авторы полагают, что это общественные отношения, обеспечивающие сохранность здоровья населения от незаконного врачевания, нарушения правил борьбы с эпидемиями, а также правил обращения с наркотическими средствами, ядовитыми и сильнодействующими веществами [4, с. 396]. В. Н. Смитиенко характеризует здоровье населения как «урегулированную нормами советского права и морали единую и целостную систему отношений, отражающую реальное физическое и психическое состояние людей, которая создает основу увеличения продолжительности активной их жизни и ее воспроизводства в обществе, оптимальных условий общественно полезного труда и отдыха, полноценного бытия и благополучия, способствует более полному удовлетворению материальных и духовных потребностей всех членов общества, составляет условие их дальнейшего гармоничного развития и прогресса общества» [5, с. 44].

На наш взгляд в данном случае автор, стремясь как можно полнее раскрыть содержание этого социального феномена, не сумел избежать излишней детализации. Подобные недостатки присущи и дефинициям других ученых. Поэтому более приемлемой представляется точка зрения, согласно которой под народным здоровьем понимаются регулируемые соответствующими правилами общественные отношения, обеспечивающие благоприятные условия для нормального функционирования и жизнедеятельности организма людей [6, с. 64].

Однако это определение является универсальным и нуждается в конкретизации, поскольку не отражает специфики отрасли права, посредством которой осуществляется защита здоровья населения. С этой целью необходимо выделить совокупность общественных отношений, которым причиняется вред правонарушениями, входящими в гл. V КоАП Украины (кроме ст. 41). Под здоровьем населения как объектом административно-правовой охраны следует понимать совокупность общественных отношений, регулируемых соответствующими нормами права, обеспечивающих благоприятные условия для нормального функционирования и жизнедеятельности человеческого организма и охраняемых административно-правовыми санкциями. На защищенность общественных отношений административной санкцией как на специфическую черту объекта административного проступка указывает также Бахрах Д. Н. [7, с. 47].

Непосредственный объект любого правонарушения, являясь составной частью родового, представляет собой конкретное общественное отношение или группу общественных отношений, которым непосредственно причиняется ущерб или которые поставлены под угрозу причинения ущерба. Применительно к административным правонарушениям в области охраны здоровья населения можно выделить следующие непосредственные объекты (группы общественных отношений): сфера здравоохранения, связанная с соблюдением санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпидемических правил и норм (кроме правил и норм по охране атмосферного воздуха), в том числе на транспорте (правонарушения, предусмотренные ст. ст. 42—43 КоАП Украины); сфера здравоохранения, связанная с применением наркотических средств в общественно полезных целях в установленном порядке (правонарушения, предусмотренные ст. 44 КоАП Украины); сфера здравоохранения, связанная с лечением и предупреждением венерических заболеваний (правонарушения, предусмотренные ст. ст. 45—46 КоАП Украины).

Особо следует отметить административные правонарушения, которые хотя и причиняют вред народному здоровью либо создают опасность причинения такого вреда, но основным объектом имеют иные общественные отношения (общественная безопасность, общественный порядок и другие). В связи с этим они помещены в соответствующие главы Кодекса: непринятие мер к обеспечению охраны наркотикосодержащих растений, их пожнивных остатков и отходов производства (ст. 106¹); незаконный посев или выращивание масличного мака или конопли (ст. 106²); нарушение правил охраны водных ресурсов (ст. 59); невыполнение предписаний органов, осуществляющих государственный контроль за охраной атмосферного воздуха (ст. 84) и др. По этой же причине ст. 46¹ КоАП Украины — «Нарушение требований режима радиационной безопасности в специально определенной зоне радиационного загрязнения» — следовало бы поместить в гл. 14 Кодекса — «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность».

Анализ объекта административных правонарушений в области охраны здоровья населения способствует установлению структуры, различий и внутренних связей всей системы охраны народного здоровья, обеспечению более глубокого изучения и познания сущности данной сферы деятельности государственных органов.

Список литературы: 1. *Ведомости* Верховного Совета УССР. 1971. № 29. 2. *Шандала М. Г., Звилячковский А. И.* Окружающая среда и здоровье населения. К., 1988. 3. *Бедный М. С.* Медико-демографическое изучение народонаселения. М., 1979. 4. *Уголовное право УССР. Особенная часть.* К., 1989. 5. *Смитиенко В. Н.* Уголовно-правовая охрана здоровья населения в СССР. К., 1989. 6. *Дидковская С. П., Фесенко Б. В., Гарницкий С. П.* Наркомания: уголовно-правовые и медицинские проблемы. К., 1989. 7. *Бахрах Д. Н.* Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск, 1989.

И. Н. Компаниец
Харьков

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ ПРИ ПРИМЕНЕНИИ МЕР ВОЗДЕЙСТВИЯ ЗА АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

Законность — всеобъемлющий и важнейший принцип деятельности правового государства, правовой режим жизни общества, при котором деятельность всех государственных органов, учреждений и организаций, всех должностных лиц и граждан осуществляется в соответствии с требованиями законов.

Применение любого средства государственного воздействия на правонарушителей должно основываться на законе. Принцип законности в производстве по делам об административных правонарушениях заключается в требовании строгого и надлежащего исполнения и применения правовых актов в сфере административного принуждения. Согласно ст. 7 КоАП Украины производство по делам об административных правонарушениях осуществляется на основе строгого соблюдения законности. Это проявляется в двух основных принципиальных моментах.

Во-первых, никто не может быть подвергнут мере воздействия в связи с административным правонарушением иначе как на основаниях и порядке, установленных законодательством. Во-вторых, применение уполномоченными на то органами и должностными лицами мер административного воздействия производится в пределах их компетенции в точном соответствии с законодательством. Законность при привлечении к административной ответственности — это и осуществление всех процессуальных действий в точном соответствии с требованиями ст. ст. 245—297 Кодекса об административных правонарушениях Украины.

Установив порядок производства, законодательство этим самым очертило систему процессуальных гарантий, обеспечивающих применение административного принуждения лишь в случаях, санкционированных правом, в границах и порядке, которые оно определяет. Эти гарантии действуют в тесной взаимосвязи, органически дополняя друг друга. К ним относятся: нормы права, устанавливающие обязанности органов и лиц, правомочных привлекать виновных к административной ответственности, действовать лишь на основании и во исполнение закона; четкое определение круга

лиц, органов, имеющих право возбуждать дела об административных проступках и налагать взыскания; нормативная обязанность указанных органов и лиц всесторонне исследовать все материалы дела с тем, чтобы не допустить привлечения к ответственности невинных лиц и обеспечить применение справедливых мер воздействия на нарушителя; представление широких процессуальных прав лицам, привлекаемым к административной ответственности; четкое обозначение реквизитов протокола об административном проступке и постановления о наложении административного взыскания.

Закрепление этих и ряда других гарантий в законодательстве об административных правонарушениях является предпосылкой правильного и справедливого решения по делу.

Кроме названных средств, обеспечивающих соблюдение законности на отдельных стадиях привлечения к административной ответственности, необходимо отметить и иные средства, служащие этим же целям. КоАП Украины относит к ним контроль со стороны вышестоящих органов и должностных лиц, прокурорский надзор, право обжалования.

Контроль со стороны вышестоящих органов и должностных лиц за деятельностью нижестоящих — обязательное условие правильной организации управления. Этот контроль относится, естественно, и к такому участку работы, который связан с применением административных взысканий. Каждый орган, в подчинении которого имеются органы, правомочные привлекать к административной ответственности, осуществляет систематический контроль за тем, насколько правильно и законно применяются эти меры.

Конституция Украины наделяет местные Советы народных депутатов контрольными функциями по обеспечению законности в деятельности органов, в том числе применяющих административные санкции, уполномочивает их обеспечивать соблюдение законов и охрану прав граждан на соответствующей территории. Местные Советы не только руководят деятельностью подчиненных им органов и контролируют ее, но и координируют деятельность всех органов, призванных обеспечивать законность (органов прокуратуры, внутренних дел, суда и других) с учетом специфики, задач, оперативной обстановки.

Важной гарантией соблюдения законности привлечения к административной ответственности является надзор прокуратуры. Обеспечение законного привлечения к административной ответственности прокуратура осуществляет в порядке общего надзора, путем проверки деятельности административных комиссий, комиссий по делам несовершеннолетних, исполнительных комитетов, органов внутренних дел, государственных инспекций и других органов, имеющих право привлекать к административной ответственности. Проверке подлежат постановления суда или судьи по

административным делам, а также решения и определения, вынесенные судами по жалобам¹.

Работа прокурора по надзору за соблюдением законности при привлечении к административной ответственности по существу складывается из двух частей: надзора за законностью правовых актов, устанавливающих административную ответственность, и надзора за законностью привлечения конкретных граждан и должностных лиц к такой ответственности.

Правильно организованная и четко поставленная работа прокуратуры должна гарантировать от возможного издания противозаконных актов управления, в том числе и таких, которыми устанавливается административная ответственность. Осуществляя надзор за законностью издания таких актов, прокуроры добиваются своевременной отмены тех из них, которые противоречат закону и тем самым предотвращают возможность противоправного привлечения к административной ответственности.

Основным методом надзора за законностью привлечения граждан и должностных лиц к административной ответственности являются проверки по конкретным жалобам и проверки на месте. Установив нарушение закона в деятельности государственных органов и должностных лиц по привлечению к административной ответственности, прокурор принимает соответствующие меры для их устранения.

Основными правовыми средствами реагирования прокурора на нарушение законности являются: протест, представление, постановление о возбуждении дисциплинарного производства или производства об административном правонарушении, а также предписание о немедленном устранении нарушения закона. Эффективной гарантией соблюдения законности при применении мер воздействия за административное правонарушение является обжалование постановлений о вынесении административных взысканий. Конкретизируя конституционное право граждан на обжалование ст. 288 КоАП Украины определяет порядок обжалования постановлений по делу об административном правонарушении. Лицам, обжалующим постановления о наложении административных взысканий, как правило, предоставляется право выбора органа, куда они могут направить жалобу. Так, постановление административной комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних может быть обжаловано в исполком соответствующего Совета народных депутатов или в районный (городской) народный суд, решение которого является окончательным. На постановлении иного органа (должностного лица) о наложении административного взыскания в виде штрафа жалоба подается в вышестоящий орган (вышестоящему должностному лицу) или в районный (городской) народный суд, решение которого является окончательным. Тем самым законо-

¹ Мартьянов И. В. Административная ответственность по советскому законодательству. К., 1985. С. 53.

дательство установило как административный так и судебный порядок рассмотрения жалоб на постановления о привлечении к административной ответственности.

Срок подачи жалобы установлен в 10 дней со дня вынесения постановления, причем если он нарушен по уважительной причине, он может быть восстановлен по заявлению лица, в отношении которого вынесено постановление органом, уполномоченным рассматривать жалобу.

Незаконное постановление или решение по делу об административном правонарушении, а также решение по жалобе могут быть опротестованы прокурором.

Наиболее действенным является судебный порядок рассмотрения жалоб органов административной юрисдикции.

Судебный порядок рассмотрения жалоб на действия обеспечивает квалифицированное, объективное реагирование на нарушение прав граждан и является надежной гарантией от незаконного привлечения граждан к административной ответственности.

Средствами обеспечения законности при применении мер воздействия за административные правонарушения, кроме того, являются: широкое участие общественности в административном производстве; коллегиальное рассмотрение большинства административных дел; ответственность должностных лиц за злоупотребление служебным положением и нарушивших закон при привлечении к административной ответственности.

Все указанные меры способствуют укреплению законности, соблюдение которой является важнейшим и необходимым средством охраны субъективных прав граждан.

В. С. Венедиктов, канд. юрид. наук,
Харьков

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Создание правового демократического государства призвано обеспечить верховенство закона во всех сферах жизни общества, а особенно в сфере труда. Любое правовое государство начинается, как известно, с уважения к закону. Уважение к закону зарождается прежде всего с конкретной, персональной, ощутимой ответственности для тех кто нарушает закон и поучительной для тех, кто собирается его нарушить. Но это отнюдь не свидетельствует о необходимости ужесточения правовой политики, об усилении карательной функции государства посредством права. Речь идет о создании эффективно функционирующего механизма юридической ответственности, который бы в первую очередь не давал возможности нарушить правовые предписания в процессе труда, т. е. действовал позитивно, а потом негативно по отношению к работнику, собственнику или уполномоченному им органу, нарушающим правовые предписания и не выполняющим своих трудовых обязанностей.

Одним из видов юридической ответственности, имеющих место в сфере труда, является административная ответственность должностных лиц за нарушение норм трудового законодательства. Исследуя административную ответственность И. А. Галаган пришел к выводу о том, что административная ответственность должностных лиц является самостоятельным видом юридической ответственности [2]. Не оспаривая данного вывода, следует отметить, что действительное значение административной ответственности должностных лиц очень велико при формировании демократического общества и становлении правового государства. Это проявляется не только в сфере государственного управления, но и в сфере труда, где нарушение правовых предписаний должностными лицами все еще имеет место. Однако, не все должностные лица могут быть субъектами административной ответственности, а только те, кому специально вменено в служебную обязанность проведение соответствующих предписаний в жизнь, выполнение определенного рода трудовых обязанностей. К таким должност-

ным лицам относятся руководящие работники предприятий, организаций и их подразделений, осуществляющие организационно-распорядительные функции, предполагающие управление людьми в процессе труда. Для них характерны нарушения правил об охране труда, техники безопасности, производственной санитарии, невыполнение предписаний правовой и технической инспекции труда и т. д. Возможность наступления административной ответственности должностных лиц за нарушение законодательства о труде предусмотрена статьей 265 КЗоТ Украины и рядом других нормативных актов. В качестве примера можно привести статью 188¹ Кодекса об административных правонарушениях (в редакции от 14 мая 1990 г.) [1], которая гласит, что невыполнение должностным лицом, пользующимся правом приема на работу и увольнения, распоряжения исполнительного комитета местного Совета народных депутатов или постановления комиссии по делам несовершеннолетних либо решения иного органа о трудоустройстве лиц, обеспечение работой которых в соответствии с законодательством возложено на эти органы — влечет наложение штрафа до ста рублей. Данная правовая норма непосредственно связана с трудовым правом и ее место должно быть в трудовом законодательстве. Конечно, ее необходимо привести в соответствие с реалиями сегодняшнего дня и дополнить другими основаниями, которые могут иметь место при реализации права на труд.

Административная ответственность должностных лиц в сфере трудовых правоотношений имеет двойственный характер. С одной стороны, должностные лица отвечают за нарушение своих административно-правовых обязанностей, с другой — за нарушение трудовых обязанностей и привлекаются к административной ответственности органами, с которыми они не состоят в трудовых правоотношениях. Разбросанность, а порой даже противоречивость норм, регулирующих административную ответственность в трудовых правоотношениях затрудняет их эффективное применение, ослабляет воспитательную роль по предупреждению административных проступков. Например, правовые и технические инспекторы труда могут привлечь должностное лицо к административной ответственности за нарушение трудового законодательства. Однако, конкретные нарушения трудового законодательства, за которые можно привлечь к административной ответственности и меры взыскания изложены в специальных Положениях об этих органах, мало доступных для широкого круга должностных лиц. Следовательно, большинство должностных лиц не знают о возможных случаях наступления административной ответственности, которая, естественно, не оказывает на них воспитательного воздействия.

В юридической литературе уже отмечалось, что многие нарушения трудового законодательства со стороны должностных лиц остаются безнаказанными (3). Конечно, такое положение можно объяснить и существовавшей административно-командной системой уп-

равления, политическим и правовым режимом, существовавшим в стране. Но и нельзя снимать с повестки дня вопрос, связанный с несовершенством правовых норм об ответственности, недостаточной их конкретизацией и отсутствием их широкой популяризации.

Совершенствование правовых норм неразрывно связано с выяснением способности и пригодности этих норм оказывать целенаправленное влияние на трудовые отношения, с разработкой системы показателей такой способности и уяснения причин, обуславливающих недостаточную эффективность их действия. Именно от качества и своевременности правовых норм, их пригодности для решения назревших социальных проблем во многом зависит организованность и прогрессивное развитие общества, демократизм и законность в сфере труда, духовное обогащение и расцвет личности. Поэтому, при разработке нового Трудового кодекса Украины, важно обратить внимание и прямо в нем отразить, кто вправе привлекать должностных лиц к административной ответственности и какие меры ответственности следуют за тем или иным нарушением законодательства о труде. Порядок же привлечения к административной ответственности, процедура ее реализации должны регулироваться нормами административного права. Такое положение не только повысит эффективность административной ответственности, но и резко усилит ее превентивное значение в регулировании трудовых отношений и соблюдении законодательства о труде.

Список литературы: 1. *Ведомости* Верховного Совета УССР. 1990. № 22. Ст. 367; 2. *Галаган И. А.* Административная ответственность в СССР. Воронеж, 1970. С. 225; 3. *Иванов С. А., Лившиц Р. З.* Личность в советском трудовом праве. М., 1982. С. 211—214.

В. Н. Бесчастный
Донецк

В. Н. Гаращук
Харьков

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О БОРЬБЕ С БЕСХОЗЯЙСТВЕННОСТЬЮ

Первостепенное значение в новых условиях имеет проведение радикальных преобразований в экономической сфере. Без кардинальных изменений в экономике, отношениях собственности, хозяйственном механизме, обеспечении действенного режима использования ресурсов невозможно выполнение намеченной социальной программы. Стабилизация экономического положения страны, коренное техническое перевооружение производства, резкое сокращение бюджетного дефицита, упорядочение денежного оборота, насыщение рынка товарами и услугами неразрывно связаны с обеспечением режима экономии, дальнейшей активизацией целенаправленной борьбы с бесхозяйственностью. Несмотря на принимаемые государственными органами разнообразные меры по усилению режима экономии и пресечению бесхозяйственности, устранению причин и условий, ее порождающих, потери от этого негативного явления по-прежнему велики.

В широком аспекте под бесхозяйственностью понимают такую практику освоения товаро-материальных ценностей, сырьевых, трудовых и финансовых ресурсов в сфере производства, распределения и обмена, которая приводит к несоблюдению (нарушению) оптимального режима хозяйствования и вследствие этого причиняет вред интересам народного хозяйства, государственной и общественной собственности, отрицательно сказывается на выполнении госзаказа и договорных обязательств, производительности труда, качестве продукции. Обязательный признак бесхозяйственности — причинение ущерба народному хозяйству, общегосударственным интересам. Она проявляется в нецелесообразном расходовании различных ценностей, неудовлетворительном использовании производственных мощностей, в расточительности, расходовании средств не по назначению и в количестве, превышающем действительные потребности, в потерях продукции при хранении и транспортировке, гибели урожая, порче товаро-материальных ценностей, нерациона-

льном использовании всего того, что может быть разумно применено, в бесхозяйственном отношении к объектам природы, непродуманных затратах материалов, выпуске брака, некомплектной и нестандартной продукции, принятии в эксплуатацию незавершенных объектов, нерациональной трате рабочего времени, простоях оборудования, транспорта и т. д. Бесхозяйственность подрывает новый способ хозяйствования, тормозит преобразовательные процессы, создает питательную почву для теневой экономики, разлагающе действует на людей, способствует распространению психологии стяжательства, пренебрежения к нормам морали и права.

Одним из действенных факторов обеспечения нормальной деятельности всех институтов государства выступают правовые средства. Именно нормативная система в целом является тем эффективным социально-регулятивным фактором, который в большой степени воздействует на общественные отношения. Среди мер, направленных на оздоровление экономического потенциала государства, укрепление нравственных устоев общества, важное место отводится совершенствованию законодательства о борьбе с бесхозяйственностью, которое следует рассматривать как совокупность нормативных актов, регулирующих вопросы хозяйствования и управления, направленных на предупреждение и пресечение нерационального и неэкономного функционирования экономического механизма, а также на обеспечение привлечения нарушителей к ответственности. Оно охватывает нормы различных отраслей права: административного, хозяйственного, финансового, гражданского, экологического и др. Акты этого законодательства способствуют нормальной производственно-хозяйственной деятельности предприятий, объединений, колхозов и совхозов, развитию хозрасчетных отношений, укреплению договорной дисциплины. Следует отметить, что законодательство, нацеленное на достижение оптимального режима хозяйствования, постоянно находилось в центре внимания государства. Однако способы, которыми соответствующие органы пытались решить эту задачу, оказались ошибочными. Голое администрирование и мелочная регламентация лишь загоняли проблему вглубь, множили безбрежное море различных нормативных актов, часто противоречащих друг другу, отстаивающих узковедомственные интересы, заведомо невыполнимых, порождающих необязательное, неуважительное отношение к Закону. Экономические методы решения вопроса, неугодные аппарату, игнорировались. Все это привело к кризису в экономике и социальной напряженности в обществе.

В настоящее время предпринимаются попытки выхода из сложившейся ситуации путем широкого внедрения хозрасчета и рыночных отношений. Но и их пока отличает половинчатость и непоследовательность. Ярким тому примером стали законы Украины о предприятиях, о собственности, налоговая политика государства. Представляется, что совершенствование законодательства, направленного на борьбу с бесхозяйственностью, обязано затронуть и

новую Конституцию Украины. В ней должно найти отражение положение, которое определило бы приоритетной целью государственной политики в сфере экономики ресурсосбережение и рациональное природопользование, осуществляемое на основе хозрасчета. Скорейшей доработки и принятия требуют и законы о профессиональных союзах, о банкротстве и др. Обсуждение и принятие Верховным Советом этих законов, результативное применение их предписаний, несомненно, будут способствовать активизации применения правовых средств для предупреждения и пресечения бесхозяйственности. Однако надо заметить, что в различных законопроектах и законах, направленных на решение экономических и социальных вопросов не получили обстоятельного отражения вопросы преодоления бесхозяйственности. Думается, что обеспечение экономии ресурсов, высокого качества продукции, борьбы с бесхозяйственностью должно получить закрепление в виде одного из направлений реформы управления социально-экономическим развитием республики и отдельных регионов в едином народнохозяйственном комплексе. Без преодоления бесхозяйственности во всех отраслях и регионах вряд ли можно создать новую систему управления, повысить ответственность производителей перед государством и потребителем.

Закон о защите прав потребителей, в частности раздел «Общие положения», целесообразно дополнить нормой, указывающей на то, что одной из задач законодательства о защите прав потребителей является регулирование отношений в сфере экономии ресурсов и борьбы с бесхозяйственностью в производстве и использовании продукции. Исходя из этой задачи аналогичные дополнения надо включить и в некоторые статьи закона.

В Законе о местных Советах и местном самоуправлении следует более четко определить в отдельной статье их полномочия в сфере обеспечения ресурсосбережения, а также борьбу за экономию и бережливость. Повидимому, следует закрепить не только компетенцию каждого звена системы местных Советов, но и конкретные меры воздействия, которые они могут применять за допущенную предприятиями и учреждениями бесхозяйственность. В перспективе следовало бы разработать проект отдельного закона примерно под таким названием: «Об обеспечении рационального использования материальных ресурсов, предупреждении и пресечении бесхозяйственности», в котором были бы отражены организационно-правовые меры (экономические, дисциплинарные, административные) последовательного преодоления бесхозяйственности во всех отраслях народнохозяйственного комплекса.

Представляется, что в условиях реформы хозяйственного механизма, усиления режима экономии ресурсов появится потребность во введении уголовной и административной ответственности, непосредственно препятствующей научно-техническому прогрессу, совершенствованию технологии производства, улучшению качества изделий, рациональному использованию трудовых, материальных,

экономических и природных ресурсов при производстве и потреблении продукции. Целесообразно обсудить вопрос об установлении повышенной административной ответственности для должностных лиц за бесхозяйственность, проявляющуюся в необеспечении надежного хранения и своевременного использования технических средств, оборудования, сырья, материалов и производимой продукции, причинившую материальный ущерб предприятию, объединению, учреждению, организации, совхозу или колхозу. Особо следует выделить административную ответственность за небрежное хранение оборудования и материалов, полученных по импортным поставкам. Необходимо установление серьезной административной ответственности должностных лиц и за их бездеятельность, приведшую к бесхозяйственности.

В. В. Зуй
Харьков

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ АКТИВИЗАЦИИ БОРЬБЫ С АДМИНИСТРАТИВНЫМИ ПРАВОНАРУШЕНИЯМИ В ОБЛАСТИ ТОРГОВЛИ

В ряде законов и правительственных актов определены неотложные меры, направленные на стабилизацию в ближайшее время ситуации на потребительском рынке, устранение дефицита товаров первой необходимости и услуг. Намечены задания по ускоренному наращиванию производства товаров народного потребления и услуг с целью обеспечения опережающего роста товарных фондов по сравнению с денежными доходами. С целью коренного улучшения положения в торговле объем производства товаров следует довести в 1990 г. до 55-60 млрд р. Больше внимания необходимо уделять всем аспектам улучшения торгового обслуживания населения, расширению товарооборота, который в первом полугодии 1989 г. составил 192,2 млрд р. (101,9% к плану). Однако по-прежнему остро ощущается дефицит многих видов товаров, на низком уровне находятся организация и культура торговли, работа предприятий общественного питания.

Совершенствование торгового обслуживания, снятие определенной напряженности неразрывно связаны с неукоснительным соблюдением действующих правил торговли всеми без исключения работниками этой важной отрасли народнохозяйственного комплекса и гражданами. Выполнение предписаний правил обеспечивается посредством использования разнообразных организационно-правовых, экономических, воспитательных и иных взаимосвязанных средств. Среди правовых средств важная роль отводится административно-правовым, в частности привлечение нарушителей правил торговли к административной ответственности, которая установлена республиканскими кодексами об административных правонарушениях (ст. ст. 155-161, 163, 168, 172 КоАП Украины; ст. ст. 146-152, 155, 170 КоАП России). Анализ и обобщение административно-юрисдикционной практики по делам о нарушениях правил торговли (работы административных комиссий, инспекций рабочего контроля, народных судей, органов милиции) убедительно показывают, что, несмотря на применяемые меры административного воздействия, количество нарушений правил торговли (общих, торговли спи-

ртными напитками, на колхозных рынках и др.) в городской местности не сокращается, а в определенные периоды (например, осенью, в условиях развернутой торговли овощами и фруктами) возрастает. В последнее время наблюдается рост мелкой спекуляции, торговли промышленными товарами с рук в неустановленных местах, продажи товаров со складов (баз), подсобных помещений предприятий (организаций) торговли и общепита.

Нарушения правил торговли обусловлены рядом причин. Прежде всего это постоянный дефицит ряда продовольственных и промышленных товаров, неудовлетворительная организация торгового обслуживания, формальная постановка и неэффективность ведомственного контроля в системе торговли и общепита, серьезные пробелы в воспитательной работе среди продавцов, киоскеров, заведующих секциями и магазинами, подсобных рабочих. Трудовые коллективы ряда предприятий торговли, руководствуясь групповыми интересами, зачастую берут под защиту провинившихся работников, выискивают оправдательные мотивы их противоправного поведения, ограничиваются применением к нарушителям мягких мер воздействия. Непоследовательно и компанейски ведется работа сотрудниками милиции и администрации рынков, членами ДНД со спекуляцией и торговлей с рук в неустановленных местах. Безнаказанность порождает у нерадивых работников торговли, спекулянтов вседозволенность и как следствие — новые правонарушения. Изложенные причины и условия, способствующие совершению административных правонарушений в области торговли, подтверждают анализ административно-юрисдикционной практики*, обобщения мнений сотрудников Госторгинспекции, торговых работников, общественных контролеров, а также содержания публикаций в местной печати.

Необходимо отметить и тот факт, что некоторые нормы об административной ответственности за нарушение правил торговли (содержащиеся, например, в ст. ст. 155-156, 168 КоАП Украины) характеризуются расплывчатыми предписаниями, что порождает сложность в ходе их реализации, особенно при квалификации правонарушений. Кроме того, санкции отдельных статей (размеры штрафов) нельзя признать эффективными. Не случайно поэтому к нарушителям, работникам торговли, зачастую применяются не административные, а дисциплинарные меры воздействия, которые, как показывает практика, более действенны, особенно с позиций пресечения правонарушений и их профилактики. Слабая эффективность борьбы с нарушениями правил торговли обусловлена недостатками в деятельности органов (должностных лиц), рассматривающих дела, отступлениями от общих правил наложения административных взысканий, а также тем, что часть постановлений о примене-

* Имеется в виду материалы дел, рассмотренных в 1989 г. административными комиссиями, комиссиями по борьбе с пьянством, начальниками органов внутренних дел, народными судьями г. Харькова и ряда районов Харьковской области.

нии взысканий попросту не исполняется. Заметим, что и органы прокуратуры еще в неполной мере используют свои полномочия по надзору за соблюдением законодательства об административной ответственности в области торговли.

С целью активизации борьбы с административными правонарушениями в области торговли 27 апреля 1989 г. внесены существенные изменения и дополнения в ряд статей гл. 12 КоАП Украины**. Статья 155 («Нарушения правил торговли») дополнена ч. 2, предусматривающей административную ответственность за продажу товаров со складов, с баз, подсобных помещений предприятий (организаций) торговли или общественного питания, а также за припрятывание их работниками товаров от покупателей. Введена административная ответственность за торговлю с рук в неустановленных местах промышленными товарами (ч. 2 ст. 160 КоАП Украины). Существенно усилена административная ответственность за мелкую спекуляцию и особенно заповторность данного правонарушения (ст. 157 КоАП Украины дополнена ч. 2, изменена санкция ч. 1). Установлена административная ответственность за незаконную продажу гражданами товаров или других предметов, не произведенных ими, по ценам, превышающим действующие государственные розничные цены (ст. 160² КоАП Украины). Таким образом, ограничивается ответственность за мелкую спекуляцию, преследующую цель наживы (ныне ее размер не должен превышать сто рублей), и обычную продажу гражданами товаров и иных предметов по ценам, которые превышают государственные. Представляется, что это позволит более четко и обоснованно квалифицировать действия, подпадающие под мелкую спекуляцию и незаконную продажу гражданами товаров или иных предметов, получившую довольно широкое распространение. Разумеется, что в связи с указанными изменениями и дополнениями, внесенными в гл. 12 КоАП Украины, уточнениям подвергся и ряд других статей (221, 255, 262, 268, 277, 294, 313). Однако усилением административной ответственности за наиболее распространенные нарушения в области торговли ограничиваться не следует. Практика настоятельно требует внесения существенных поправок в ч. 1 ст. 155, которая предусматривает ответственность в виде предупреждения или штрафа (в размере до тридцати рублей), налагаемых на работников предприятий торговли и общественного питания за нарушение правил торговли. Известно, что такие правила содержат сотни предписаний, касающихся всех видов торговли. Между тем нарушаются лишь отдельные их требования, запрещающие, например, обман покупателей (обмеривание, обвешивание, обсчет, завышение розничных цен и т. п.). Целесообразно поэтому в ч. 1 ст. 155 заменить общую формулировку указанием на конкретные противоправные действия торговых работников, которые влекут административную ответственность. Иные нарушения правил (например, несоблюде-

* *Ведомости Верховного Совета УССР. 1989. № 19. Ст. 182.*

ние режима работы торговых предприятий, грубость их работников, создание очередей, иных неудобств для покупателей и т. п.) должны преследоваться в дисциплинарном порядке. Следует также в ч. 1 ст. 155 повысить размеры штрафа с последующим его разграничением применительно к должностным лицам и иным работникам торговли.

С начала 1989 г. с целью улучшения работы предприятий и организаций (объектов) торговли, справедливого удовлетворения потребностей населения в товарах и услугах, обеспечения установленного порядка их реализации и оплаты, защиты прав и интересов граждан функционирует возрожденный рабочий контроль профсоюзов. Его основная задача состоит в предупреждении нарушений в сфере услуг, решительной борьбе с фактами обмана потребителей, укрытия товаров и продуктов, спекуляции ими, хищений, порчи и потерь материальных ценностей и других посягательств на собственность, наносящих ущерб интересам трудящихся. Положение о рабочем контроле утверждено Указом Президиума Верховного Совета СССР от 18 мая 1989 г.* Рабочий контроль осуществляется инспекциями советов профсоюзов, комиссиями рабочего контроля профсоюзных комитетов предприятий, учреждений, организаций. Инспекции рабочего контроля получили возможность направлять материалы о нарушениях правил торговли административным комиссиям, а комиссии рабочего контроля — вносить на рассмотрение инспекций предложения о привлечении нарушителей к ответственности.

Материалы практики и сообщения средств массовой информации о деятельности инспекций и комиссий рабочего контроля показывают, что эти общественные формирования при надлежащей организации их деятельности представляют собой эффективное средство пресечения и предупреждения негативных явлений в торговом обслуживании, претворения в практику принципов социальной справедливости. Однако функционирование многих инспекций и комиссий рабочего контроля наталкивается на активное противодействие со стороны не только работников магазинов, баз, предприятий торговли, но и должностных лиц органов управления торговлей и даже исполкомов. По материалам инспекций и комиссий не всегда применяются административные меры к нарушителям. Не везде еще налажено тесное взаимодействие рабочего контроля с комиссиями Советов народных депутатов, правоохранительными органами и органами народного контроля, комсомольскими организациями, советами ветеранов, женсоветами, обществами потребителей. Многие рабочие контролеры оказались не подготовленными к этой общественной деятельности ввиду отсутствия должной квалификации, слабой осведомленности о специфике торгового обслуживания, своих полномочиях и методах контроля. В связи с предоставлением инспекциям рабочего контроля определенных административных полномочий необходимо внести поправки в ст. 255 КоАП Украины.

*Ведомости Верховного Совета СССР. 1989. № 21. Ст. 165.

Активизация борьбы с административными правонарушениями в области торговли во многом зависит от неукоснительного соблюдения административно-юрисдикционными органами правил наложения административных взысканий и принципов производства, от обеспечения законности, надлежащей организации систематического контроля, эффективности прокурорского надзора при применении мер воздействия за административные правонарушения. Большое значение приобретает последовательное осуществление мероприятий государственных органов, общественных организаций и трудовых коллективов по предупреждению административных правонарушений в области торговли, выявлению и устранению причин и условий, способствующих их совершению, по воспитанию граждан в духе высокой организованности и дисциплины, строгого соблюдения законов.

Р. С. Павловский, д-р юрид. наук,

В. В. Власенко, прокурор отдела
Харьковской облпрокуратуры.
Харьков

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ, ПОСЯГАЮЩИЕ НА ЖИЛИЩНЫЕ ПРАВА ГРАЖДАН

Жилищное законодательство суверенного государства, развивая конституционные положения, обстоятельно урегулировало структуру жилищного фонда, формы и методы управления его объектами, условия и порядок обеспечения сохранности жилищного фонда, закрепило жилищные права и обязанности граждан. В общих чертах предусмотрена ответственность граждан и должностных лиц за ненадлежащее использование жилищного фонда и другие нарушения жилищного законодательства.

Делом особой социальной значимости является решение жилищной проблемы с тем, чтобы практически каждая семья в республике имела отдельное жилье. Этому призваны способствовать крупные масштабы жилищного строительства за счет государственных средств, более широкое развитие кооперативного и индивидуального строительства, а также реконструкция, обновление и повышение сохранности жилого фонда, усиление контроля за его распределением.

Большое внимание стало уделяться качеству жилищного строительства, повышению комфортности, совершенствованию технического оснащения квартир и домов. Однако проблема обеспечения жильем остается по-прежнему острой. На начало 1992 года всего в республике в городских поселениях на учете для улучшения жилищных условий состояло 2,5 млн. семей и одиночек. Свыше 310 тыс. человек проживают в ветхих и аварийных домах. В связи с этим нуждается в ускоренном решении ряд сложных вопросов расширения жилищного строительства и капитального ремонта домов.

Одновременно большое значение приобретают реальное гарантирование и обеспечение жилищных прав граждан, социальной справедливости при распределении жилья, соблюдение гражданами жилищных обязанностей, рациональное управление жилищным фондом, его сохранностью, повышение ответственности за нарушение жилищного законодательства.

Предписаниями законодательства установлено, что граждане обязаны бережно относиться к дому, в котором они проживают, использовать жилое помещение в соответствии с его назначением, соблюдать правила пользования жилыми помещениями, экономно расходовать воду, газ, электрическую и тепловую энергию. За нарушение жилищного законодательства к виновным гражданам или должностным лицам могут применяться различные виды юридической ответственности.

Большое значение в системе ответственности за нарушения жилищного законодательства имеет результативное применение административной ответственности. Наряду с иными административно-правовыми средствами (мерами предупреждения, восстановления и пресечения) наложение административных взысканий на непосредственных нарушителей жилищных прав граждан позволяет оперативно устранять выявленные нарушения, повышает эффективность воспитания граждан в духе соблюдения жилищного законодательства, способствует предупреждению новых правонарушений.

В 1984 году в Украине введена административная ответственность за нарушение порядка постановки на учет и сроков заселения жилых домов и жилых помещений (ст. 149 КоАП УССР). Административные взыскания в виде штрафа (в размере до ста рублей) за указанные нарушения могут налагаться только на виновных должностных лиц. Разумеется, административной ответственности подлежат лишь работники, в круг должностных обязанностей которых входит непосредственное обеспечение порядка постановки на учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, снятия с учета и предоставления гражданам жилых помещений. К работникам такого должностного уровня относятся руководители предприятий, председатели жилищно-строительных кооперативов, руководители ЖЭО, ЖЭУ, зав. отделами, ведающими учетом и распределением жилья и т. д. Необходимо отметить, что руководители ЖЭО и ЖЭУ могут привлекаться к административной ответственности и за несоблюдение установленных сроков заселения жилых домов и жилых помещений. Нарушение порядка постановки на учет и сроков заселения жилья должны быть умышленными. Должностное лицо сознает, что совершает действия (бездействия) противоправно, предвидит его вредные последствия, сознательно допускает их наступление. В зависимости от конкретной ситуации не исключая

ется и совершение рассматриваемого правонарушения по неосторожности (несоблюдение порядка предоставления гражданам жилых помещений, установленного срока заселения домов).

Протокол о нарушении правомочно составить уполномоченное на то должностное лицо, а дело рассматривается административной комиссией по месту жительства нарушителя (ст. 255 КоАП УССР).

Обобщение практики деятельности административных комиссий г. Харькова показывает, что такие дела — явление весьма редкое, хотя порядок постановки на учет и предоставление жилых помещений, сроки заселения жилья нарушаются часто (подтверждением тому служат многочисленные обращения граждан в Советы, органы прокуратуры, к средствам массовой информации). В связи с тем, что ответственными за постановку на учет и заселение жилья выступают, как правило, руководители администрации ЖЭО, сложилась явно идущая в разрез с законом практика. Указанные руководители в случае выявления с их стороны грубых и систематических нарушений ст. 149 КоАП УССР не привлекаются к административной ответственности, а наказываются в дисциплинарном порядке. Несоблюдение сроков заселения жилых домов и жилых помещений зачастую обусловлено объективными причинами (например, ордера новоселам были выданы в декабре, а дом был заселен летом следующего года, поскольку строители сдали его с многими недоделками), что само по себе снимает вопрос об административной ответственности.

По мнению многих практических работников, содержание ст. 149 декларативно, реально не увязано с современным уровнем решения жилищной проблемы. Ее применению препятствуют объективные факторы или действующее правило о том, что решения о постановке на учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, равно, как и о снятии с учета, принимается коллегиально. Кроме того, действие статьи фактически не распространяется на должностных лиц ведомственного фонда, ибо контроль за соблюдением порядка постановки на учет, предоставления жилых помещений, сроков заселения жилья возложен на жилищно-коммунальные органы, которые к указанному фонду прямого отношения не имеют.

Думается, что административную ответственность за нарушение порядка постановки на учет и сроков заселения жилья, как нереальную, целесообразно упразднить. В нынешних условиях более эффективным будет дисциплинарное воздействие. Особенно его следует использовать при установлении фактов непринятия должностными лицами мер к своевременному заселению пустующего жилья. Известно, что по различным бюрократическим причинам, а также ввиду слабой работы в данном направлении ЖЭО, бесконтрольности и низкой требовательности Советов месяцами остаются бесхозными сотни квартир, что не только наносит матери-

альный ущерб, но и вызывает справедливое возмущение граждан. Административным проступком признается нарушение правил пользования жилыми домами и жилыми помещениями (ст. 150 КоАП Украины). Обычно, как это видно из анализа практических материалов, оно выражается в несоблюдении правил содержания мест общего пользования, лестничных клеток, лифтов, подъездов, придомовых территорий. Встречаются нарушения правил эксплуатации жилых домов, жилых помещений и инженерного оборудования, бесхозяйственное их содержание. Со стороны граждан допускаются самовольное переоборудование и перепланировка жилых домов и жилых помещений, их оборудования и объектов благоустройства.

Общеобязательные правила пользования жилыми домами и жилыми помещениями утверждены правительством республики.

Их требования распространяются на жилые дома и жилые помещения государственного и общественного жилищного фонда, а также ЖСК. Нарушение правил пользования жилыми домами и жилыми помещениями влекут предупреждение или наложение штрафа в размере до 10 рублей в отношении граждан и предупреждение или наложение штрафа на должностных лиц — до 50 рублей. Протокол о нарушении составляется уполномоченным на то должностным лицом жилищно-коммунального органа. Рассматривается дело административной комиссией по месту жительства нарушителя.

Нарушения правил пользования жилыми домами и жилыми помещениями (самовольное переоборудование и перепланировка жилых помещений, использование их не по назначению, порча помещений, лифтов и т. п.) отличаются умышленным характером. Многочисленны случаи неосторожных нарушений (несоблюдение правил эксплуатации жилых помещений, оборудования и др.).

Ознакомление с материалами, находящимися у администрации ЖЭО, административных комиссиях, товарищеских судах, у милиции, а также с содержанием публикаций и сообщений средств массовой информации позволяет утверждать, что нарушения правил пользования жильем получили широкое распространение. Более того, наблюдается тенденция к их росту, что обусловлено прежде всего слабым контролем за соблюдением правил пользования жильем, отсутствием требовательности со стороны должностных лиц ЖЭО и жильцам. На низком уровне находится воспитательная работа среди проживающих. Она не направлена на выработку у граждан чувства бережного отношения к жилью как общественному имуществу активного реагирования на проявления бесхозяйственности. Большой вред внешнему виду лестничных клеток подъездов, лифтов, объектов придомовой территории бездумно и почти беспрепятственно наносят подростки. В стороне от действ-

ного контроля остаются домовые комитеты, многие из которых лишь ограничиваются «беседами» с нарушителями, формально реагируют на их противоправное поведение. Широко распространено небрежное отношение жильцов к пользованию водой, газом, туалетами, ваннами, что приводит к заливанию ниже расположенных квартир. В этих случаях сотрудник ЖЭУ и домоуправлений уклоняются от составления протоколов о нарушении ст. 150 КоАП, рекомендуя потерпевшим обращаться в товарищеские суды, хотя ущерб и порой значительный, причиняется непосредственно жилому дому как объекту общественного имущества, приводит к его постепенному разрушению.

По мнению ЖЭО и граждан, административная санкция (сравнительно небольшой штраф, предупреждение) порождает пренебрежительное отношение к соблюдению правил, чувство безответственности. Повидимому, необходимо усилить контроль (все виды контроля) за соблюдением правил, четко установив, в непосредственные обязанности каких должностных лиц входит его осуществление, оперативно реагировать на любые нарушения. Направляя протоколы о правонарушении в административную комиссию, следует обязательно прилагать к нему документ (акт) о причиненном ущербе и требование к виновному о его возмещении (если его сумма не превышает 50 рублей). Необходимо резко увеличить размер штрафа как административного взыскания за нарушение правил пользования жилыми домами и жилыми помещениями (установить размер штрафа для граждан до 1 тыс. рублей), что несомненно повысит дисциплинирующее воздействие административного взыскания. В п. 1 ст. 255 КоАП целесообразно предусмотреть, что протоколы за рассматриваемое нарушение правомочны составлять уполномоченные на то должностные лица ЖЭО и ЖСК. Утверждение перечня таких лиц целесообразно поручить представителю Президента Украины на местах.

К нарушениям жилищных прав граждан относится самовольное занятие жилого помещения (ст. 151 КоАП УССР), проявляющееся в поселении гражданина или семьи без ордера (т. е. вопреки установленному законом порядку) в жилое освободившееся или вновь сооруженное помещение (квартиру, комнату). При этом не имеет значения к какому фонду помещение относится (государственному, общественному, жилищностроительных кооперативов). Правомерность действий лица, занявшего жилое помещение, обязательно должна оспариваться другим гражданином или органом управления. Самоуправное занятие жилого помещения существенно отличается от обычного самоуправства по предмету посягательства, специфике совершенного действия, его субъекту. Самоуправство, административная ответственность за которое определена ст. 186 КоАП УССР, посягает на установленный порядок управления, в то время как самоуправное занятие жилого помещения нарушает жилищные права граждан. Самоуправство может быть допущено не только гражданином, но и должностным лицом, а са-

мовольное занятие жилого помещения — только гражданином. За самоуправные действия должностные лица несут дисциплинарную или уголовную ответственность. Самоуправное занятие жилого помещения фиксируется в последние годы сравнительно редко. Причины, как показывает изучение практических материалов, различны: сложные жилищные условия или отсутствие жилья, наличие пустующих длительное время помещений, полное отсутствие их охраны, своеобразный протест против несправедливого по мнению гражданина, распределения жилья, незаконное согласие работников ЖЭО на занятие жилых помещений, злоупотребление возможностями, которые открылись у жильца (освободилась соседняя комната в коммунальной квартире и т. п.), и др. Самоуправное занятие жилого помещения — действие всегда умышленное: нарушитель сознает противоправность своего поведения, предвидит его вредные последствия, сознательно допускает их наступление. К виновному применяется штраф в размере до пятидесяти рублей. Разумеется, что наряду с административной ответственностью используется и такая мера, как принудительное выселение из самоуправно занятого жилого помещения (обычно в судебном порядке).

Протокол о нарушении ст. 151 КоАП составляется должностным лицом органа внутренних дел или жилищно-коммунального хозяйства, а дело рассматривается административной комиссией по месту жительства нарушителя.

Изучение материалов практически показывает, что самоуправного занятия жилых помещений можно избежать при наличии четкого учета освобождающейся жилой площади, ее оперативного заселения, эффективной охраны вводимых в эксплуатацию жилых домов. В улучшении нуждаются сложившиеся формы индивидуальной работы с претендентами на получение жилья, разъяснение им действующих правил, постоянный контроль за распределением и заселением квартир. Работники жилищных органов должны прогнозировать ситуации, которые могут возникнуть в связи с предполагаемым заселением новых домов и освободившихся жилых помещений. Это позволит предвидеть и избежать нежелательных эксцессов.

А. В. Дьяченко
Харьков

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СИСТЕМЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ БОРЬБЫ С КОРЫСТНЫМИ ПРАВОНАРУШЕНИЯМИ

Важное место в системе административно-правовых средств борьбы с корыстными правонарушениями занимает административная ответственность. Ее следует рассматривать в виде структурного элемента административной ответственности в целом, одного из комплексных институтов административного права, поэтому ей присущи все общие черты данного института. Вместе с тем административная ответственность за правонарушения, совершаемые из корыстных побуждений, отличается своими специфическими особенностями, которые обусловлены характером этих правонарушений, причинами их порождающими, и применяемыми за их совершения мерами воздействия.

Введение административной ответственности во многих отраслях управления за корыстные правонарушения, широкое применение в практике административного воздействия, обусловлены объективными факторами и прежде всего необходимостью решительной борьбы с такими правонарушениями, с причинами и условиями, способствующими их совершению, а также относительной слабостью мер государственного и общественного воздействия, применяемых к нарушителям.

Специфика административной ответственности за названные правонарушения состоит в том, что ее основанием служит, как правило, корыстное административное правонарушение (проступок). Административная ответственность за корыстные правонарушения устанавливается только законодательными актами.

Свое конкретное выражение административная ответственность находит в применении административных взысканий специально уполномоченными на то органами (должностными лицами). Между правонарушителем и органом (должностным лицом), налагающим взыскание, отсутствуют служебные отношения.

Административное правонарушение — главное, но не единственное основание административной ответственности. В предусмотренных законодательством случаях, основанием для административной ответственности могут служить деяния, содержащие признаки преступления (ст. 51 УК Украины).

Каждый состав административного проступка есть совокупность установленных законодательством об административных правонарушениях его объективных и субъективных признаков, характеризующих деяние как определенное правонарушение. К ним относятся: объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона. Отсутствие хотя бы одного из указанных признаков свидетельствует об отсутствии самого события правонарушения.

Общим объектом административных правонарушений являются общественные отношения, урегулированные правовыми нормами, охраняемые нормами административного права. Основанием для выделения группы корыстных административных правонарушений выступает наличие общего родового объекта — общественных отношений, складывающихся по поводу распределения материальных благ в обществе, охраняемых административным правом. Кроме того, для правонарушений данной группы характерна многообъективность, т. е. одновременное посягательство на несколько объектов, охраняемых административным правом /например, мелкие хищения/ ст. 51 КоАП Украины/ не только посягают на государственную либо общественную собственность, но и служат источником противоправных доходов; азартные игры /ст. 181 КоАП Украины/ нарушают общественный порядок и вносят искажения в распределительные отношения, и т. д. /. Правильное выявление всех объектов посягательства корыстных административных правонарушений имеет важное как теоретическое, так и практическое значение, ибо позволяет применить меру воздействия, соответствующую содеянному, установить причины и условия, способствующие совершению правонарушений, принять необходимые меры по их устранению.

Второй необходимый элемент административного правонарушения — его объективная сторона. Именно в деянии /действии либо бездействии/ конкретно выражается поведение лица, посягающего на тот или иной вид общественных отношений. Объективная сторона отражает особенности административного проступка как внешнего акта противоправного поведения, его последствия, причинную связь, а также ряд условий, место, время, способ и обстановку, с которыми это поведение взаимосвязано.

Третьим структурным элементом административного правонарушения является его субъект — физическое, вменяемое лицо, достигшее к моменту совершения проступка установленного законодательством возраста, по достижении которого наступает административная ответственность. Субъектами административных правонарушений, совершаемых из корыстных побуждений, выступают граждане и должностные лица. Законодательство об административных правонарушениях установило единый, в том числе и за корыстные правонарушения, минимальный возраст применения административной ответственности — достижения лицом 16 лет к моменту совершения правонарушения. При этом, к лицам в возрасте от 16 до 18 лет, как правило, применяются меры, устано-

вленные на КоАП Украины, а Положением о комиссиях по делам несовершеннолетних, утвержденных Указом Президиума Верховного Совета УССР от 26 августа 1967 г.*

Должностные лица несут повышенную, по сравнению с гражданами ответственность за корыстные административные правонарушения, если проступки связаны с несоблюдением установленных правил, обеспечение выполнения которых входит в их служебные обязанности (нарушение установленного порядка вывоза за пределы республики товаров народного потребления и других материальных ценностей — ст. 208¹ КоАП Украины, самовольное использование транспортных средств, машин либо механизмов — ст. 132 КоАП Украины и др).

Особенности привлечения к ответственности за совершение административных правонарушений, в том числе и корыстных, военнослужащих и лиц, приравненных к ним, содержатся в ст. 15 КоАП Украины.

Иностранцы граждане и лица без гражданства, находясь на территории Украины, подлежат административной ответственности за совершение корыстных проступков на общих с гражданами Украины основаниях, кроме случаев, когда они пользуются иммунитетом об административной юрисдикции Украины.

Наряду с вышеуказанными юридическими признаками, важное значение отводится социальной характеристике личности субъекта административного правонарушения. Всестороннее определение в ходе административной проверки и производства по делу социальной характеристики субъекта проступка следует считать одним из существенных условий правильного разрешения вопроса об административной ответственности, квалификации содеянного, индивидуализации меры административного воздействия.

Формулируя важнейшие признаки административного правонарушения, законодатель большое внимание уделяет субъективной стороне правонарушений. С учетом данного признака (четвертого элемента состава) административное правонарушение отграничивается от действий, лишь формально с ним схожих (крайняя необходимость, необходимая оборона, невменяемость субъекта). По своему содержанию субъективная сторона правонарушения характеризует прежде всего внутреннее, психическое отношение виновного к совершаемому им противоправному деянию и его последствиям. К признакам субъективной стороны административного проступка относятся: вина, мотив и цель его совершения. Эти признаки подразделяются на основные и дополнительные (факультативные).

Для анализируемой группы административных проступков характерной является умышленная форма вины, т. е. лицо, извлекающее противоправный доход, сознает противоправный характер своего действия, предвидит его вредные последствия и же-

* *Ведомости* Верховного Совета УССР. 1967. № 34. Ст. 242.

дает их наступления.

Особое значение для корыстных административных правонарушений имеют дополнительные (факультативные) признаки субъективной стороны — мотив, цель. Эти правонарушения всегда совершаются по корыстным мотивам, с целью наживы. Анализ юридических составов корыстных административных правонарушений позволяет делать вывод, что законодатель по-разному реагирует на наличие корыстных мотивов при совершении административных проступков. В одних случаях он прямо указывает на наличие корыстных мотивов в составах ряда административных проступков. В других случаях о наличии таких мотивов свидетельствует сам характер правонарушений, и поэтому, хотя законодатель и не вводит их в диспозицию нормы, но они являются обязательными признаками субъективной стороны правонарушения. В третьих случаях законодатель вообще не учитывает наличие таких мотивов при совершении правонарушения, хотя они обязательно присутствуют. Исходя из названных критериев, по нашему мнению, можно предположить следующую систему корыстных административных правонарушений:

Первую группу корыстных административных проступков составляют такие правонарушения, для которых корыстные мотивы (цель) являются обязательными признаками состава правонарушения и это зафиксировано законодателем в диспозиции статьи. К ним относятся: самовольное использование в корыстных целях электрической либо тепловой энергии или газа, не причинившее существенного вреда (ст. 103¹ КоАП Украины); самовольное использование в корыстных целях транспортных средств, машин либо механизмов, принадлежащих предприятиям, учреждениям, организациям (ч. 1 ст. 132 КоАП Украины). Указанные в этих статьях действия признаются только в том случае, если они совершаются именно по корыстным мотивам (целям), и не по каким-либо иным.

Вторую группу таких правонарушений составляют такие, в которых сам характер проступка предполагает наличие корыстного устремления. Законодатель не указывает на это в диспозиции прямо; но корыстные мотивы (цели) являются обязательными признаками субъективной стороны правонарушения. Среди них: заготовка, переработка с целью сбыта или сбыт продуктов питания либо иной продукции радиоактивнозагрязненной сверх допустимых уровней (ст. 42² КоАП Украины), мелкое хищение государственного или общественного имущества (ст. 51 КоАП Украины) и другие.

В третью группу входят административные правонарушения, в которых наличие корыстных мотивов (целей) в правонарушении не отнесены к обязательным признакам субъективной стороны правонарушения. В эту группу входит значительное количество правонарушений, которые преимущественно совершаются из корыстных побуждений. Проступки, относящиеся к третьей группе, рас-

положены практически во всех главах Особенной части КоАП Украины. Например, группа административных правонарушений, посягающих на государственную собственность — недра (ст. 47 КоАП Украины), воду (ст. 48 КоАП Украины) и др.; в главе 7 КоАП Украины, устанавливающей ответственность за административные правонарушения в области охраны природы, использования природных ресурсов, охраны памятников истории и культуры — незаконная порубка (ст. 65 КоАП Украины), самовольное сенокосение и пасба скота, самовольный сбор дикорастущих плодов, орехов, ягод (ст. 70 КоАП Украины) и другие. Есть такие правонарушения и в других главах Кодекса Украины об административных правонарушениях.

Анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод, что законодатель не учитывает наличие корыстных мотивов в правонарушениях, отнесенных нами к третьей группе, поскольку это не влияет ни на квалификацию, ни на определение взысканий за такие проступки. Это безусловно снижает эффективность воздействия административной ответственности в борьбе с корыстными правонарушениями.

Для повышения роли административной ответственности в борьбе с административными правонарушениями, относящихся к третьей группе, следовало бы, по нашему мнению, предусмотреть в качестве обстоятельства отягчающего ответственность за административное правонарушение (ст. 35 КоАП Украины) совершенные правонарушения из корыстных побуждений.

Предложенная классификация корыстных административных правонарушений не является единственной. Их можно классифицировать и по иным основаниям. Вместе с тем предложенная система является наиболее полной и значительной для правоприменительной деятельности. Ее использование будет способствовать повышению эффективности административной ответственности за корыстные правонарушения.

Р. К. Рыбальченко
Харьков

АЗАРТНЫЕ ИГРЫ — РАЗНОВИДНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ (СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

Игры — давние спутники человека, одно из средств общения, забава для взрослых и детей, источник ярких и острых впечатлений. Они развивают любознательность и сообразительность. Нередко игры вызывают чувство задора, горячности, протекают в атмосфере возбужденности. А. С. Пушкин говорил, что страсть к игре — самая сильная из страстей.

Существует большое количество игр, но есть одно свойство, которое их объединяет: развлекательный характер, соответственно разнообразным интересам человека, его наклонностям. Не всегда играм свойствен юридический аспект. Он присущ только тем, которые могут иметь криминогенный аспект и преследуют материальную выгоду. В чистом виде игры, преследующие материальные цели, являются *алаторными* сделками, в которых возникновение права требовать и обязанность другой стороны зависят от *случая*. Подобные сделки государство в ряде случаев оставляет без защиты. Это касается *азартных* игр, в основе которых — материальный расчет и которым неизменно сопутствуют азарт, горячность. Аналогичной позиции придерживалась и русская судебная практика, хотя и в то время, и в настоящее, многие страны имели и имеют другой взгляд и иной практический подход.

Запрещая азартные игры, государство видит в них антиправственный оттенок, первопричину многих личных трагедий. Однако государство не стало на путь их тотального запрета, поставив игры на коммерческую основу, хотя сфера разрешенных игр по-прежнему очень узкая. Типичный пример игры подобного рода, когда на скачках и бегах заключаются пари на деньги. Ставки учитываются механическим счетчиком-тотализатором. Это единственный вид состязаний, когда разрешено принимать ставки от частных лиц. Некоторые игры легко могут быть трансформированы в азартные, если они преследуют материальную выгоду. Например, карточные игры таят в себе поистине безграничные возможности: гадание, фокусы, игры (примитивные и сложные), но лишь до тех пор, пока игра ведется не на деньги. Сюда же относятся игры в кости, домино, лото, бильярд. Все эти игры можно

назвать бытовыми, развлекательными. Для их проведения требуются время и наличие места (салона, клуба).

Азартные игры упоминаются только в двух юридических актах: УК УССР и КоАП. Законодатель указывает самый существенный их признак: игра на деньги, вещи, иные ценности. Есть и другой признак: азартные игры совершаются в общественных местах, что соответствует названию гл. 14, где помещена ст. 181 — «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность». Формальные признаки азартных игр, на первый взгляд, очень примитивны, но всегда остроумны и имеют свой скрытый смысл. Весь процесс игры заключается в одном — угадывании. По времени проведения они очень кратки, игральные принадлежности также предельно просты. Это экзотические игры, т. е. придуманные и не имеющие аналогов. Зачастую эффект игры достигается высоким уровнем манипулирования и знания психологии. «География» азартных игр ограничена только некоторыми местами общественного пользования, местами постоянного скопления большого количества людей. Например, торговые центры (рынки, дома торговли, универмаги), вокзалы, станции. Выбор указанных мест не случаен. Лица, их посещающие, потенциально имеют денежную наличность, располагают свободным временем. Именно такая среда менее способна к социальному отпору. Как свидетельствует практика работы милиции г. Харькова, 75 % лиц, вовлеченных в игру, были иногородними. Это — типичное правонарушение, свойственное большим городам. Вред азартных игр в общественных местах заключается в том, что они всегда таят элементы обмана, мошенничества, являются средством незаконного обогащения. Весь парадокс «игр» заключается в том, что в итоге никто не выигрывает. «Счастливыцы» — лица из числа играющей группы, которые умело создают иллюзию выигрыша (порой крупного), чем и привлекают прохожих. Играющие группы представляют собой сложный организм, в котором роли между участниками строго распределены. Всегда есть непосредственный исполнитель игры, «зрители» (они же и выигрывающие), охрана, оповещающие. Весь спектакль разыгрывается с единственной целью — завлечь в игру лиц со стороны. Играющие группы притягивают и сплачивают социально уязвимых лиц. Здесь много «бывших», неудачников. Вовлекаются и несовершеннолетние, являясь прикрытием для взрослых. Соблазн иметь легкие деньги разлагает молодежь, порождает устойчивую психологию тунеядца. Играющие имеют свои территории и сферу влияния. Данное правонарушение с объективной стороны не однозначно: оно совершается в активной и пассивной формах, но субъективная сторона всегда характеризуется прямым умыслом.

Азартные игры имеют свою основу, являясь отражением общественно-экономических процессов. Они всегда паразитируют на экономических трудностях, выступают следствием инфляционных процессов. Не случайно расцвет азартных игр наблюдался в

20-х гг., в послевоенное время и сейчас, когда экономика и финансы страны находятся в критическом состоянии.

Понятие «азартные игры» появилось в законодательстве в 60-х гг. На основании Указа от 15 декабря 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» местные Советы народных депутатов получили право издавать решения по вопросам охраны общественного порядка. Иногда, широко и произвольно толкуя данное понятие, они, что вполне, на наш взгляд, справедливо, в круг вопросов, охватываемых им, включали и азартные игры. Практически подобный подход присутствует во всех последующих актах, хотя и претерпевает определенные редакционные изменения. В КоАП 1985 г. содержание понятия «азартные игры» не было раскрыто, подчеркивалась только их цель — завладение материальными ценностями. Предусматривалось два вида взысканий: предупреждение и штраф в размере до 10 рублей. Вторая часть была посвящена гаданию в общественных местах. Практика применения указанной статьи объективно нуждалась в корректировке, что и было отражено в новой редакции: диспозиция статьи была дополнена разновидностью азартных игр — принятием ставок частными лицами на спортивных и иных соревнованиях, состязаниях. Претерпевают изменения и санкции: остается *предупреждение*, но увеличивается размер штрафа — до *пятидесяти* рублей; вводится дополнительное взыскание, которое здесь носит альтернативный характер, — *конфискация*. Через два года законодатель предлагает новую редакцию указанной статьи, что, по-видимому, было обусловлено быстрым ростом азартных игр. Появились новые игры, ставшие очень популярными, например «наперсток». Законодатель, уже не ограничиваясь формулой общего характера — «азартные игры», пытается раскрыть данное понятие, сделать его более понятным и называет в скобках — карты, рулетка, «наперсток». Думается, что в законе делать этого не следует, поскольку видов азартных игр имеется большое количество. Более того, постоянно возникают новые, «жизнь» которых недолговечна. Сейчас уже мало кто помнит очень распространенную после войны игру в «ремень». Смысл понятия «азартные игры» довольно конкретен, понятен, давно присутствует в бытовой речи и литературе. Да и «мода» на «наперсток» уже проходит, появились новые игры («палочки», «три карты», «стакан» и др.). Диспозиция закона должна быть лишена каких-либо бытовизмов и вульгаризмов. Их место — в научном комментарии. Вводится новое, на наш взгляд, неудачное понятие — *участие* в азартных играх. С одной стороны, представилась возможность привлечь к ответственности всех участников играющей группы, с другой — получается, что можно привлекать к ответственности и лиц, играющих «со стороны», т. е. потерпевших. Практика идет по пути отсеечения их от криминогенного круга играющей группы, и в административном производстве они фигурируют как свидетели. За восемь месяцев 1989 г. милицией г. Харькова было составлено про-

токолов на 277 чел., участвовавших в азартных играх. Все они были активными непосредственными участниками. Доказать причастность к игре других лиц не представлялось возможным.

Вторая часть предусматривает повторность, т. е. совершение проступка лицом, которое в течение года было подвергнуто административному взысканию за одно из нарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 181. (Повышенный размер штрафа — от 50 до 300 рублей с обязательной конфискацией). На практике возникают сложности при квалификации проступка как повторного. Дело в том, что на городском и областном уровнях органов внутренних дел отсутствует централизованный учет административных правонарушений. Все зависит от случая и добросовестности сотрудников милиции. Получается, что ч. 2 названной статьи и вообще повторность как институт в административной деликтологии лишены материального обеспечения, нарушается единство закона и институтов, его обеспечивающих. Давно назрела необходимость предусмотреть и осуществлять централизованный учет административных правонарушений в информационном центре областного Управления внутренних дел и, в первую очередь, по тем статьям, которые предусматривают повторность.

Статья 181 КоАП имеет и часть третью — самую краткую, в которой речь идет об *организации* азартных игр. Указанные действия признаются наиболее вредными, и в этой связи законодателем предусмотрены высокие размеры штрафа — от 100 до 500 рублей с обязательной конфискацией. Как свидетельствует практика, эти высокие санкции участниками игр вовсе не воспринимаются как серьезные ущемления их бюджета, поскольку их дневная выручка значительно превосходит данную сумму. Трудность заключается и в том, что организаторов выявить методом административного расследования очень трудно. Здесь необходимо проведение предварительного расследования, но оно допустимо только по ст. 213¹ УК УССР. В 1989 г. Ленинским РОВД г. Харькова было возбуждено и расследовано 18 уголовных дел.

Особо следует сказать о конфискации как дополнительной мере административного взыскания. Думается, что в данном смысле не соблюдена правовая чистота и нарушен весь ее смысл. Идея конфискации заключается в том, что в доход государства отчуждается имущество, находящееся в личной собственности граждан, которое было орудием совершения правонарушения или его объектом. Разумеется, чтобы поступить в собственность государства, это имущество на момент конфискации должно полностью или частично сохранять потребительскую стоимость. А какую стоимость представляют игральные принадлежности — карты, шарик, палочки, стакан и другие простейшие предметы, лишённые всякого практического значения и смысла? Думается, правильнее говорить о последующем уничтожении вещей, не представляющих никакой ценности, о чем составляется акт. Формула санкции должна это учитывать. Считаю целесообразным санкцию ст. 181 сфор-

мулировать примерно следующим образом: «...влекут наложение штрафа в размере ... с конфискацией денег, вещей и иных ценностей, являющихся ставкой в игре. Игральные принадлежности изымаются и подлежат уничтожению». Именно так происходит на практике. У лиц, задержанных за азартные игры, за восемь месяцев 1989 г. было конфисковано 9460 р. На другие предметы конфискация не распространялась.

Среди практических работников органов внутренних дел бытует мнение о том, что штрафы, а тем более конфискация, не эффективны. Они считают, что необходимы взыскания личностного характера (административный арест, исправительные работы). На наш взгляд, и эти взыскания не будут в полной мере способствовать оздоровлению социальной обстановки.

Не умаляя значения административно-правовых средств борьбы с нарушениями общественного порядка, в частности с азартными играми, приоритет, думается, все же на стороне организационных мер. Учитывая извечный интерес к азартным играм, многие из них можно поставить на коммерческую основу, не опасаясь снижения нравственности и морали. Следует создать условия для их проведения, наладить эффективный контроль, полностью исключить шулерство, возродить доверие к азартным играм. Тогда можно будет рассчитывать, что они приобретут новое качество: из способа наживы отдельных лиц они превратятся в средство проведения досуга, отдыха, принося существенный доход государственному бюджету. В противном случае порок загоняется вглубь, достигая невероятных масштабов. Факты уже имеются: неумная и неуклюжая борьба с алкоголизмом, процветающий нелегальный карточный бизнес, робкие попытки борьбы с проституцией. Уже есть примеры начавшегося процесса реабилитации игр. Все шире в местах общественного отдыха внедряются компьютерные автоматы, усложняются и делаются все более интересными их программы, ведутся переговоры с иностранными фирмами о поставке игровой техники, давно прижились различного рода лотереи. Надлежащая организация игорного дела будет способствовать возникновению новой разновидности увлекательного досуга.

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В условиях укрепления законности и правопорядка, усиления охраны прав и законных интересов граждан большое значение приобретает совершенствование одного из направлений административно-юрисдикционной деятельности — рассмотрение дел об административных правонарушениях и наложение административных взысканий.

В соответствии с действующим законодательством указанная деятельность осуществляется рядом и должностных лиц, уполномоченных на то законодательными актами Украины (административными комиссиями при исполнительных комитетах районных, городских, районных в городах, поселковых и Сельских Советов народных депутатов, районными, городскими, районными в городах комиссиями по делам несовершеннолетних, комиссиями по борьбе с пьянством, должностными лицами внутренних дел, ряда государственных инспекций и некоторых отраслевых органов управления). Особое место в системе административно-юрисдикционных органов занимают народные суды. Кодекс об административных правонарушениях содержит конкретный перечень таких органов с указанием должностных лиц, имеющих право от их имени налагать административные взыскания.

Анализ практики применения законодательства об административной ответственности позволяет выделить некоторые направления совершенствования деятельности органов административной юрисдикции. Прежде всего это относится к *неукоснительному соблюдению общих правил наложения административного взыскания*. В соответствии с требованиями ст. 33 КоАП УССР при наложении административного взыскания следует учитывать характер совершенного правонарушения, личность правонарушителя, степень его вины, имущественное положение, а также обстоятельства, смягчающие или отягчающие ответственность. Как показывают анализ и обобщение практики, указанные требования выполняются далеко не всегда. Зачастую административно-юрисдикционные органы при назначении административного взыскания не принимают во внимание имущественного положения нарушителя, не изучают

достаточно полно данные, относящиеся к его личности. Редко учитывается личность нарушителя, совершившего правонарушение впервые или имеющего на иждивении малолетних детей либо иных нетрудоспособных членов семьи. Отсутствует дифференцированный подход и при назначении административного взыскания в виде штрафа пенсионерам, другим малооплачиваемым категориям граждан. Представляется, что несоблюдение общих правил назначения административных взысканий снижает воспитательный и профилактический эффект административного воздействия. Игнорирование указанных требований в отношении лиц, ранее совершивших административные правонарушения либо совершивших их при наличии отягчающих вину обстоятельств, порождает у них чувство безнаказанности, способствует совершению новых правонарушений. В своей деятельности административно-юрисдикционные органы не всегда используют предоставленную законом возможность решения вопроса о возмещении виновным имущественного ущерба, причиненного правонарушением (ст. 40 КоАП УССР). Между тем качественное использование этих полномочий усиливает эффективность административных взысканий, их профилактическое воздействие.

Другим важным фактором совершенствования административно-юрисдикционной деятельности является *соблюдение процессуальных начал рассмотрения дел об административных правонарушениях*. Практика показывает, что основная причина невозможности рассмотрения дел о правонарушениях — несоблюдение требований, предъявляемых к составлению протокола об административном правонарушении — основного документа производства по делам данной категории. Несмотря на то, что КоАП УССР содержит конкретное указание на лиц, имеющих право составлять этот процессуальный документ, требования законодательства в данном плане нередко не соблюдаются. Типичные нарушения административно-процессуальных норм выражаются также в несоблюдении требований закона в части содержания протоколов, заседания коллегиальных органов и постановлений по делам об административных правонарушениях. Встречаются нарушения процессуальных прав непосредственных участников производства — лиц, привлекаемых к административной ответственности, потерпевших их законных представителей. В нарушение ст. ст. 278-279 КоАП УССР административно-юрисдикционные органы и должностные лица неоправданно упрощают процедуру подготовки к рассмотрению дела об административном правонарушении и порядок его рассмотрения. Очевидно, что такое положение полностью исключает всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела. Поэтому точное и неуклонное соблюдение административно-процессуальных норм выступает необходимым элементом коренного улучшения деятельности органов административной юрисдикции, их должностных лиц.

Одна из задач производства по делам об административных

правонарушениях состоит в их предупреждении, воспитании граждан в духе соблюдения законов и правил социалистического общежития. Реализация указанной задачи невозможна без широкой гласности в деятельности административно-юрисдикционных органов. Не случайно законодателем предусмотрено открытое рассмотрение дел об административных правонарушениях, что дает возможность реального осуществления контроля за административно-юрисдикционной деятельностью со стороны общественности. Кроме того, в целях повышения воспитательной и предупредительной роли производства дела данной категории могут рассматриваться непосредственно в трудовых коллективах, по месту учебы или жительства нарушителя. Обобщение материалов практики показывает, что такая возможность административно-юрисдикционными органами, их должностными лицами практически не используется. Так, административной комиссией при исполкоме Готвальдовского районного Совета народных депутатов (Харьковская область) в 1988-1989 гг. не было проведено ни одного выездного заседания. Не доходит до сведения общественности и информация о деятельности административно-юрисдикционных органов. В силу ведущего положения коллегиальных органов в общей системе административной юрисдикции, необходимости усиления общественного звучания их деятельности целесообразно регулярно оповещать граждан о времени и месте рассмотрения дел об административных правонарушениях указанными органами. Их деятельность должна стать «открытой зоной» для общественности. Думается, что в первую очередь этому будет способствовать усиление внимания к вопросам функционирования органов административной юрисдикции со стороны средств массовой информации. Важным представляется и периодическая отчетность этих органов, их должностных лиц перед исполкомами, на сессиях Советов, в трудовых коллективах, по месту жительства граждан.

Достижение целей производства по делам об административных правонарушениях невозможно без реального и правильного исполнения. Производство следует считать оконченным только при условии, что вынесенное по делу постановление исполнено в полной мере. Именно поэтому КоАП детально регламентирует особенности производства по исполнению каждого из видов административных взысканий. Однако, несмотря на это, значительная часть постановлений административных взысканий остается неисполненной. Не вдаваясь в подробный анализ причин неисполнения постановлений административно-юрисдикционной деятельности находится в прямой зависимости от качества исполнения принимаемых по делам решений. Таким образом, одно из направлений совершенствования деятельности органов административной юрисдикции состоит в *обеспечении реального завершения производства по каждому делу.*

Нельзя обойти вниманием и вопрос об улучшении качественного состава административно-юрисдикционных органов. Результативность применяемых мер воздействия зависит от уровня юридической грамотности лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Необходима организация постоянной учебы должностных лиц и членов коллегиальных административно-юрисдикционных органов. Следует обсудить и возможность законодательного закрепления обязательного членства в составе коллегиальных административно-юрисдикционных органов специалистов-юристов. Не вызывает сомнения и актуальность разработки и внедрения методических рекомендаций по применению законодательства об административных правонарушениях. Такие рекомендации надо постоянно совершенствовать с учетом изменений и дополнений законодательства, незамедлительно рассылать исполнителям для использования в повседневной деятельности.

Существенным фактором дальнейшего совершенствования административно-юрисдикционной деятельности выступает *контроль за соблюдением правил производства по делам об административных правонарушениях*. Его необходимо осуществлять в соответствии с требованиями времени — постоянно, всеобъемлюще и действенно. Нуждается в усилении контроль за деятельностью административных комиссий со стороны исполкомов Советов народных депутатов. Что касается исполкомов поселковых и сельских Советов, уполномоченных рассматривать определенную категорию дел, то контроль за их административно-юрисдикционной деятельностью целесообразно осуществлять не только со стороны исполкомов вышестоящих Советов народных депутатов, но и самих депутатов. Следует также усилить контроль за деятельностью иных административно-юрисдикционных органов со стороны вышестоящих органов и должностных лиц. Одной из форм такого контроля может служить постоянная отчетность административно-юрисдикционных органов перед исполнительными комитетами местных Советов народных депутатов.

Действенным способом обеспечения социалистической законности при осуществлении административно-юрисдикционной деятельности служит *надзор органов прокуратуры*. Прокурор вправе возбуждать производство по делу об административном правонарушении, знакомиться с материалами дела, проверять законность действий органов (должностных лиц) в ходе производства по делам данной категории. Законом закреплено его право участвовать в рассмотрении дел об административных правонарушениях, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела, проверять правильность применения соответствующими органами и должностными лицами мер воздействия за административные проступки, опротестовывать постановление и решение по жалобе по делу, приостанавливать исполнение постановления, а также совершать другие, предусмотренные законом действия (ст. 250 КоАП УССР). Арсенал средств прокурор-

ского воздействия достаточно широк. Однако практика свидетельствует о недостаточно полном его использовании. Представляется, что усиление надзора прокуратуры за законностью привлечения к административной ответственности позволит избежать многих ошибок в применении законодательства, резко повысить качество рассмотрения дел об административных правонарушениях, исключить случаи неправильного применения мер обеспечения производства по делам данной категории и тем самым способствовать совершенствованию работы административно-юрисдикционных органов, их должностных лиц. Думается, что образование в структуре Прокуратуры Украины Управления по надзору за соблюдением законодательства об административных правонарушениях явится важным шагом на пути усиления прокурорского надзора, повышения его роли в обеспечении законности административно-юрисдикционного процесса.

В качестве важнейшего направления улучшения административно-юрисдикционной деятельности следует назвать *дальнейшее совершенствование законодательства об административных правонарушениях*. Прежде всего имеется в виду детальная регламентация и уточнение правового статуса субъектов производства по делам об административных правонарушениях. Представляется, что первостепенное значение приобретает существенное расширение объема процессуальных прав и обязанностей непосредственных участников производства. Сопоставление закрепленного в КоАП объема процессуальных прав лица, привлекаемого к ответственности, потерпевшего и их законных представителей дает основание для признания их далеко не равнозначными. При таком положении права личности в производстве защищены недостаточно. Целесообразно существенно расширить объем процессуальных прав потерпевшего, а также законных представителей, закрепив в КоАП их в том же объеме, какой предусмотрен для лица, привлекаемого к ответственности. Следует признать необходимым и законодательное разрешение вопроса об ответственности свидетелей и потерпевших за дачу заведомо ложного объяснения по делу. Данная мера будет способствовать установлению объективной истины, принятию обоснованного решения по делу. Своего закрепления в законодательном порядке требует и участие в производстве понятых и специалистов. Признавая необходимость участия понятых при применении такой меры обеспечения производства, как личный досмотр и досмотр вещей, законодатель, между тем, не вводит их в число участников производства. Зачастую в производстве принимает участие и специалист, процессуальный статус которого также нуждается в закреплении.

Думается, что высказанные предложения позволят избежать неточностей в толковании закона и будут способствовать активизации борьбы с административными правонарушениями, совершенствованию всей административно-юрисдикционной деятельности.

С. Б. Гавриш, канд. юрид. наук
Харьков

ОТЛИЧИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРОСТУПКОВ ОТ ПРЕСТУПЛЕНИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

При разграничении ряда экологических деликтов, составы которых в УК УССР и Кодексе Украинской ССР об административных правонарушениях описаны сходным образом, возникают значительные сложности. В ч. 2 ст. 9 КоАП установлено: «Административная ответственность за правонарушения... наступает, если эти нарушения по своему характеру не влекут за собой в соответствии с действующим законодательством уголовной ответственности». Таким образом, предпочтение отдается нормам УК. Однако критериев разграничения закон не определяет. В литературе же преобладают две точки зрения. Основным критерием разграничения преступлений и административных проступков считается степень общественной опасности содеянного (5, с. 38; 9, с. 56-66) либо же отрицается наличие общественной опасности за административным проступком и усматривается в нем только «общественная вредность» (7, с. 181; 10, с. 35-36), так как признание проступка общественно опасным может необоснованно «расширить число общественно опасных деяний, привести к недооценке борьбы с преступлениями» (11, с. 58). Вместе с тем не вызывает сомнения, что общественная вредность проступка выражается в его общественной опасности, материализованной в причиненном (возможном) ущербе от содеянного. Ссылки при этом на ст. 7 Основ законодательства об административных правонарушениях, которые не содержат прямого указания на данный признак в отличие от ст. 7 Основ уголовного законодательства, вряд ли убедительны (4, с. 10). Давая в указанной норме определение административного проступка, законодатель формулирует его как действие (бездействие), посягающее «на государственный или общественный порядок, социалистическую собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления», т. е., по сути, указывает на его опасность для охраняемых законом общественных отношений. Отсутствие такой опасности исключает возможность привлечения лица к административной ответственности.

Таким образом, и проступок, и преступление есть деяния

общественно опасные, поскольку наносят вред охраняемым общественным отношениям (6, с. 10). Основой их разграничения должны выступать характер и степень такой опасности, которые определяют своеобразие преступления по сравнению с другими, запрещенными правом деяниями (3, с. 15). Именно этот критерий является главенствующим при решении вопросов о криминализации экологических правонарушений. В соответствии с ним экологические проступки всегда должны быть менее опасны, чем соответствующие преступления.

Общественная опасность экологических деяний характеризует совершенное правонарушение с точки зрения возможного вреда, который оно может причинить природе и человеку, его будущим поколениям. Этот вред состоит из следующих трех частей, образующих в своем единстве экологические последствия деяния. Первое из них проявляется в виде экономического ущерба, имеющего денежное исчисление на основе специально установленных такс. Он присущ тем правонарушениям, в качестве предмета которых выступают природные объекты (элементы), участвующие в производственном процессе и выступающие как товар (лес, дикие животные, птицы, рыба). Строго фиксированный размер ущерба в денежном исчислении является наиболее удобным и точным критерием разграничения экологического проступка и преступления. Как показывает судебная практика, не возникает никаких трудностей при применении ч. 1 ст. 160 УК УССР, где названы в качестве условий уголовной ответственности минимальные суммы ущерба в денежном выражении. Причинение лесопорубкой меньшего ущерба образует административный проступок. Вместе с тем не совсем удачной представляется его дифференция в зависимости от группы и категории леса. Неоднаковая экологическая и экономическая ценность лесов учтена уже в специальных таксах для исчисления размера взысканий. Установление же в уголовном законе размера ущерба в зависимости от ценности предмета и его правового статуса не отражает реальной общественной опасности такого деяния, делает норму малоэффективной. В связи с этим целесообразнее в ч. 1 ст. 160 УК указать на единую сумму ущерба в денежном выражении независимо от группы и категории леса в размере, например, 100 руб., исчисленную по соответствующей таксе.

Экономический вред экологических правонарушений включает в себя не только стоимостные показатели, но и оценку экологической ценности природных ресурсов. Поэтому для установления степени общественной опасности содеянного следует учитывать вид и размер вреда, причиненного самой природной среде, ее элементам. Проступок обычно причиняет вред, который либо может компенсироваться самой природой, либо является незначительным, не способным к опасным видоизменениям и не требующим затрат для восстановления. Преступление же приводит к более тяжким последствиям: наступивший или возможный вред необратим либо трудновосстановим, состоит в нарушении экологического равнове-

сия жизнеобеспечивающих экосистем (биогеоценозов), их разрушении, уничтожении и пр. Как представляется, в будущем УК Украины экологический признак должен найти более полное отражение. Например, отдельные экологические преступления можно было бы сформулировать с указанием на такие последствия, как массовая гибель диких животных, рыбы птицы, уничтожение растительности на значительных по размеру территориях, уничтожение или существенное повреждение особо ценных природных объектов и т. д., что более четко отграничивало бы их от административных проступков.

Экологический ущерб тесно связан с физическим вредом причиняемым человеку, который в значительной мере определяет сутьность посягательства на природную среду. Он проявляется в причинении вреда жизни и здоровью человека, в создании его опасности для будущих поколений. Рассматриваемый ущерб приводит к таким изменениям в природной среде, которые лишают человека возможности существовать в благоприятных условиях естественного окружения, нарушают возможность отправлять жизненно важные функции и вызывают различные заболевания, нередко смерть. Представляется, что названный вред всегда свидетельствует о преступлении. Это и должно быть учтено законодателем. В уголовном законе следует предусмотреть ответственность и за возможность причинения вреда жизни и здоровью людей или создание угрозы такого вреда в будущем (заболевание людей или их гибель, угроза вреда для буших поколений).

Предмет экологических деяний самым тесным образом связан с их ущербом и раскрывает его сущность, наделяет индивидуальными чертами. Обладая экономическими и экологическими характеристиками, он является основой установления вреда определяет его размер и тем самым способствует отличию проступка от преступления. Решающее значение здесь имеют количественные и качественные признаки. Первые указывают на общее количество уничтоженных (истребленных, поврежденных и т. д.) предметов природы. Чем больше из них подверглось противоправному воздействию; тем быстрее проступок перерастает в преступление и количественный признак предмета приобретает качественное состояние. Следует отметить, что данное обстоятельство в действующем законодательстве учтено недостаточно и закреплено только в ч. 1 ст. 160 УК, где большее количество срубленных древостоев определяет и больший размер ущерба, что влияет на квалификацию. Было бы справедливо в связи с этим сформулировать в уголовном законе в качестве разграничительного момента положение, в соответствии с которым как преступление рассматриваются случаи уничтожения (истребление, повреждение) значительного числа предметов природы (например, при загрязнении земли, вод, воздуха веществами вредными для жизни организма, незаконном захоронении вредных веществ и пр.). Отсутствие в содеянном количественного признака давало бы основание рассматривать совершенное как просту-

пок. Качественные признаки предмета экологического правонарушения основаны на его ценности, в первую очередь как фактора, обеспечивающего жизненно важные потребности человека в природе, являющейся основной жизни. В этом смысле все природные богатства можно подразделить на три группы: охраняемые только административным правом, административным и уголовным правом и защита которых обеспечивается лишь уголовным правом. В зависимости от группы, ценности предмета различна и степень общественной опасности направленных против них деяний. К примеру, уничтожение подростка в лесах, самовольное сенокосение, повреждение пастбищных угодий, самовольный сбор дикорастущих плодов и т. п. законодателем рассматривается только как проступок. В то же время уничтожение (повреждение, загрязнение) древостоев в лесах диких животных и т. п. одновременно может рассматриваться (в зависимости от различных обстоятельств) и как проступок, и как преступление. В целях их разграничения необходимо закрепить в будущем УК Украины специальные перечни отдельных предметов природы с указанием условий привлечения к уголовной ответственности в этом случае (совершение преступлений на заповедной или иной аналогичной территории, истребление животных во время появления молодняка, ловля рыбы в период нереста и пр.) И, наконец, противоправное воздействие на особо ценные элементы природной среды (охота на зверей и птиц, охотиться на которых запрещено, охота на территории государственного заповедника, в недозволенных местах) всегда является преступлением и зачастую с квалифицирующими признаками.

Предмет правонарушения, его ценностные характеристики, как представляется, в наибольшей мере определяют социальную подвижность общественной опасности деяния т. е. зависимость ее характера и степени от социально-экономических изменений в обществе. Усиливающийся экологический кризис, дефицит природных богатств, безвозвратная утрата значительной их части настоятельно требуют усиления ответственности за противоправное воздействие на природу, криминализации ряда проступков, предметом которых выступают особо ценные объекты природы. Так, независимо от размера ущерба уголовная ответственность должна быть установлена за преступное воздействие на природные объекты, занесенные в «Красную книгу Украинской ССР», особо охраняемые государством или обладающие иными аналогичными характеристиками.

Таким образом, характер экологических последствий, их размер, масштабы, а тем самым и общественная опасность содеянного зависят в первую очередь от ценности предмета экологического посягательства. Наряду с этим существенную роль играют и способ совершения деяния, а равно и вина лица. В данном случае общественная опасность проявляется как единство опасности всех признаков состава правонарушения (8, с. 135).

Что же касается способа совершения правонарушения, то законодатель использует его в качестве самостоятельного признака, усиливающего общественную опасность экологических деяний, довольно редко (умышленное уничтожение или повреждение лесных массивов, совершенное путем поджога или иным общепасным способом, — ч. 2 и 3 ст. 89 УК УССР; браконьерство с применением автотранспортных средств — ч. 2 ст. 161 У УССР). Такое положение явно недостаточно. Известно, чем более опасен способ деяния, тем выше степень общественной опасности последнего, особенно применительно к сфере охраны природы, преступное воздействие на которую тесно связано с использованием новейших технических и технологических средств. Это например, залповый выброс в окружающую среду высокотоксичных, ядовитых, радиоактивных веществ, что может привести не только к загрязнению окружающей природной среды, но и заболеванию или гибели людей; использование для браконьерства вертолетов и др. Поэтому следует учесть, что составы многих экологических преступлений должны формулироваться с учетом опасности способа их совершения.

В УК УССР наряду с изложенным для разграничения экологического проступка и преступления используется также и конструкция так называемой необходимой повторности (повторность проступка). Преступлением считается деяние, если ему предшествовало аналогичное правонарушение, за которое лицо подвергалось мерам административного взыскания (ч. 1 ст. 161 УК), либо повторное совершение правонарушения независимо от привлечения лица за первое из них к административной ответственности (ч. 1 ст. 160 УК). В литературе отмечается, что такая повторность проступка обуславливает «нарастание» ответственности, поскольку повышается его общественная опасность (2, с. 91), что свидетельствует о наличии у субъекта «относительной устойчивости антиобщественной установки» (3, с. 15). Такой вывод нуждается в уточнении. Не вызывает сомнений, что повторение экологического проступка свидетельствует о повышенной общественной опасности личности правонарушителя, но не деяния, им учиненного. Во-первых, за ранее совершенное нарушение лицо может быть уже подвергнуто соответствующим мерам воздействия, а повторный проступок может причинить и меньший ущерб; во-вторых, в этом случае вообще нельзя говорить о едином деянии, поскольку образующие повторность проступки разорваны во времени, могут существенно отличаться по объективным и субъективным признакам. Объединяющим моментом здесь выступает лишь личность правонарушителя. Именно формирование у нее устойчивых тенденций к удовлетворению своих потребностей противоправным путем, уверенность в безнаказанности свидетельствуют о необходимости применения более суровой, а именно уголовной ответственности. Общественная опасность личности, повторяющей совершение правонарушений, не охватывается общественной опасностью деяния в целом. Она имеет самостоятельное значение и используется законодателем

для формулирования норм, устанавливающих необходимость предварительного привлечения лица к мерам административного взыскания или иного воздействия. Преюдициальность в экологических нормах УК дает возможность применить уголовный закон как последнее средство борьбы с такими посягательствами, обеспечивает единообразие их применения и более высокую превентивность. Поэтому вряд ли обоснованы предложения о декриминализации рассматриваемых составов по этому признаку (1, с. 15). Учитывая, что практически за все экологические проступки установлена административная ответственность, наиболее целесообразно конструировать составы этих преступлений с использованием административной преюдиции. Это позволит не только четко ограничивать экологический проступок от преступления, но и существенно повысить эффективность уголовного закона.

Список литературы: 1. *Келина С. Г.* Об основаниях и последствиях декриминализации деяний // Сов. гос-во и право. 1988. № 11. 2. *Коваль Л. В.* Административно-деликтное отношение. К., 1979. 3. *Крылов Г.* Разграничение преступления и административного проступка // Сов. юстиция. 1985. № 13. 4. *Лазарев Б.* Основание административной ответственности // Соц. законность. 1984. № 7. 5. *Лунев А. Е.* Административная ответственность за правонарушения. М., 1961. 6. *Малеин Н. С.* Правонарушение: понятие, причины, ответственность. М., 1985. 7. *Самощенко И. С., Фарукишин М. Х.* Ответственность по советскому законодательству. М., 1971. 8. *Фефелов Л. А.* Общественная опасность преступного деяния // Сов. гос-во и право. 1977. № 5. 9. *Шишов О. Ф.* О разграничении преступлений и административных проступков в советском праве // Там же. 1961. 10. *Якуба О. М.* Административная ответственность. М., 1972. 11. *Якуба О. М.* О признаках административного правонарушения // Правоведение. 1964. № 3.

М. В. Яновский, д-р юрид. наук
Харьков

ВКЛАД Л. А. КАМАРОВСКОГО В РАЗВИТИЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ НАУКИ В РОССИИ И НА УКРАИНЕ

Камаровский Леонид Александрович российский юрист-международник, заведующий кафедрой международного права Московского Университета (1874—1912), член-корреспондент Петербургской АН (1910).

К. родился в 1846 г. в Казани. Камаровские — выходцы из Польши. К. получил домашнее образование. Им руководили два гувернера — француз и немец. К. особенно блестяще владел французским языком. В 1864 г. К. экстерном сдал экзамен на аттестат зрелости в I-й Казанской гимназии. В том же году поступил на юридический ф-т Московского Университета (2. с. 299—302). Закончил университет в 1865 г. В 1866 г. К. был оставлен в нем по кафедре международного права.

Подготовка К. к магистерскому званию проходила за границей (Берлин, Дрезден, Прага и Вена). В декабре 1870 г. он сдал магистерский экзамен. Весной 1871 г. у К. обнаружили симптомы туберкулеза, и он снова уехал за границу. Там он пробыл до осени 1872 г. После излечения он слушал лекции в Гейдельбергском университете у знаменитого Блюнчли. Последний оказал на К. сильное влияние в формировании его мировоззрения. К. сблизился и подружился с Блюнчли, сохранив к последнему уважение на всю последующую жизнь.

В 1873 г. К. вернулся в Москву. 5 октября 1874 г. он защитил магистерскую диссертацию (тема ее — «Начало невмешательства»). Осенью 1874 г. К. получил звание приват-доцента и в это время занял вакансию заведующего кафедрой международного права Московского университета. Ею он заведовал 38 лет (до самой своей смерти). Докторская степень была получена им в 1881 г. (тема — «О международном суде»). Одновременно с деятельностью в Московском университете К. с 1890 по 1903 г. состоял профессором Московского лицея. Незадолго до своей кончины он читал лекции в университете Шанявского и на Высших женских курсах [1. с. 299—302].

К. являлся активным общественным деятелем. Он был членом Московского юридического общества. С 1878 и по 1899 г. около 40 раз выступал с докладами, популяризируя науку международного права.

Многие его ученики стали профессорами Харьковского и Киевского университетов, постоянно поддерживая научные связи со своим учителем (напр., профессора Харьковского университета Даневский и Ульянич, профессор Киевского университета Багаевский, проф. Дерптского университета, украинского происхождения, выдающийся международник с мировым именем В. Э. Грабарь).

С 1875 г. К. являлся членом-сотрудником, а с 1891 г. стал действительным членом международного Института международного права. В 1899 г. К. назначается членом Гаагской палаты третейского суда. В 1910 г. его избирают членом-корреспондентом АН России. К. был весьма плодотворным автором. Его перу принадлежит 200 книг и статей. Они посвящены движению в защиту мира, проблемам ограничения войны международным правом, борьбе против войны вообще, разоружению, мирным средствам (особенно судебным) разрешения международных споров, пацифизму в целом. Этим проблемам он посвятил более 60 статей. Целый ряд работ К. посвятил идее международной организации, международным судебным и административным органам, проблемам федерации, международному федерализму, проектам Соединенных штатов Европы, что также перекликается с политическими и международно-правовыми идеями современности (20 работ). К. также написал статьи по вопросам современной ему международной жизни: по восточному вопросу (Балканы), Гаагским конференциям мира и международного частного права и др.

Придавая особое значение деятельности Института международного права, К. популяризировал ее в своих более, чем в 20 статьях. Его перу принадлежит много библиографических обзоров (10 обзорных статей), целый ряд рецензий на книги профессоров российских и зарубежных университетов. Их было написано, соответственно, 19 и 6. Им рецензировались труды профессоров различных российских университетов, в том числе Киевского, Харьковского, Новороссийского (Одесского) университетов. Это подчеркивает то обстоятельство, что существовало взаимодействие между Московским и этими крупнейшими университетами на Украине (речь идет о рецензиях К. на труды Александренко, Голубева, Грабаря, Даневского (Харьков), Жигарева, Умницкого (Харьков, Томск), Казанского (Одесса), Лодыженского, Мартенса, Симсона (Одесса), Ященко и др. К. посвятил некрологи Блюнчли, Бульмерингу, Даневскому (Харьков), Кальво, Мартенсу, Ролен-Жакмену и Трэверс-Твиссу. К. редактировал ряд переводов зарубежных трудов по международному праву, опубликованных в России.

К. подготовил ряд учеников, ставших известными специалистами

ми в области международного права. К их числу следует отнести В. П. Даневского (профессор Харьковского Университета), А. Н. Лодыженского (профессора Ярославского (Демидовского) Лицея, В. А. Ульяницкого (проф. Харьковского, затем, Казанского и Томского университетов), П. Е. Казанского (проф. Казанского, затем, Новороссийского-Одесского университетов), П. М. Богаевского (проф. Томского, затем, Киевского университетов), С. А. Жигарева, А. Н. Нерсесова (приват-доцента Московского Университета), И. Н. Голубева (проф. Ярославского лицея), А. С. Яценко (проф. Дерптского, затем, Петербургского университетов). [2, с. 301—302, 3. с. 117—134].

К. рассматривает международное право как «совокупность норм, обязательных для государств и для подданных, в их отношениях друг к другу и вообще к остальным людям, в качестве пока членов Международного союза, но говоря шире, всего человечества» [4. с. 6]. Он считал, что не только государства, но и «отдельные лица» должны быть охраняемы непосредственно международным правом [4. с. 7]. Это перекликается с современными идеями и проектами о необходимости создания международного Трибунала по правам человека, это выражено, в частности, в трудах ряда современных ученых-международников. К. полагал, что международное право не различается в зависимости от той или иной эпохи истории человечества, оно вытекает из «общежительной природы самого человека» [4. с. 9—10]. Сегодня это звучит довольно актуально в той части высказывания К., которая говорит о постоянной природе человека, т. е. о неизменных человеческих ценностях. Он высказал идею, что международное право, возникнув с XVII столетия, остается неизменным до наших дней, т. е. к периоду начала XX века. С этими высказываниями, конечно довольно трудно согласиться [5. с. 4]. Но как звучат своевременно его мысли относительно того, что он считает международное право правом всего человечества, исходя из естественно-правовых позиций. Задачей международного права он считал обеспечение мира на земле. Этот мир должен быть «юридически организованный и охраняемый» [4. с. 65—66].

Для устранения произвола и насилия в международных отношениях должна быть создана, по мнению К., международная организация, центральная власть, которой может применить принуждения на строго юридических основаниях [4. с. 36]. Сегодня мы видим примеры, когда на основании решений главного политического органа Организации Объединенных Наций применены вооруженные санкции (против агрессора — Ирака). К. полагает, что международное право «менее точно», менее определенно, чем внутригосударственное право. Видя в этом его недостаток, он выражает надежду на совершенствование его в будущем. Интересны его высказывания о том, что международное право указывает политике в своих твердых нормах и институтах границы действия ее. Сейчас все отчетливее на международной арене раз-

даются голоса о необходимости проведения внешней политики в рамках международного права и международной морали. Соотношения внешней политики, международного права и морали неизменно актуальная проблема практики и теории современности [9]. Таким образом, высказывания К. в этом отношении также звучат актуально [4. с. 48]. В. Э. Грабарь отмечал, что «Идея мира... была любимой мечтой Камаровского. Он верил в возможность ее близкого осуществления» [6. с. 578]. К числу источников международного права К. относит не только договор, но и «решения международных конгрессов, принятых по большинству голосов своих членов» [4. с. 119]. Это противоречит его же высказываниям относительно того, что «Мировое государство» в принципе подрывает международное право и поэтому невозможно [4. с. 10, 11]. К числу источников международного права К. относит решения международных судов. Источником он также считает науку международного права.

Продолжая эту мысль, К. высказывает пожелание, чтобы при отсутствии писанных норм международного права, государства обращались за мнением и советом к виднейшим ученым юристам и такой «*jus respondendi* следовало бы им признать не только за живущими авторитетами, но и за некоторыми из умерших» [4. с. 141].

К. оставил интересные высказывания относительно системы науки международного права. Прежде всего он рассматривает учения других юристов относительно различных таких систем. Излагая свою систему, К. разъясняет, что в основу ее он кладет «уже известные нам принципы» суверенитет и общение и, признавая высшей ее задачей гармоническое обоих их сочетание, мы изучаем их проявление и организацию в действительной жизни, в той последовательности, о которой нам свидетельствует история, идя всегда от частного к целому, от элементов — к сочетанию в союз» [4. с. 199].

К. подчеркивает, что он не делит науку международного права на части общую и особенную, на право материальное и формальное. Он ее делит на три такие основные части: 1) введение (общие научные основы международного права); 2) элементы международной организации; 3) их слияние в эту организацию как в одно целое. К части 2-й он относит «Элементы международной организации»:

1) субъект международного права, каким он признает только «Международный союз». Государство он считает не более, чем носителем прав этого союза;

2) объекты международных отношений, к которым он относит территорию и физических лиц, связь между субъектами и объектами или акты. Под последними он понимает международные договоры, соответствующие обязательствам в государственном праве. Часть третья по Камаровскому, это «Международная организация»:

1. ее органы; 2. сферы деятельности органов ее, или три главные области устанавливаемых ими норм: публично-правовая, социальная и частно-правовая; 3. ее охрана способами фактически, дипломатическими и юридическими [4. с. 200]. К. подчеркивает особое значение той области международного права, которое он называет «социально международное право» (все международное право он делит на публичное, частное и социальное). К социальному международному праву он относит то, которое призвано охранять собственно общественные интересы, но не с политической стороны. К. сюда относит нормы, регулирующие деятельность телеграфного, почтового, железнодорожного и других союзов. Как известно, процесс формирования единого мирового рынка в последней четверти XIX столетия вызвал появление т. к. «административных союзов»; что побудило К. увидеть рождение новой области международного права. Это, несомненно, его заслуга.

Оригинальна позиция К. по вопросу международно-правовой субъектности. К. считал субъектом международного права человечество в целом. Он писал: «...В международной области государства высказывают право не от своего имени, а лишь в качестве членов того высшего целого, в состав которого они входят и которое называется Международным Союзом. Этот Союз и является лицом, создающим общее для государства право. В наше время сюда относятся государства Европы и Америки, т. е. народы христианской и европейской цивилизации, но по идее и вдали времен он призван объять все человечество. Вот настоящий и единственный субъект международного права. Но говоря о человечестве, мы разумеем эту идею не в отвлеченном смысле философов, а в конкретном и историческом» и добавляет: «человечество, организованное в государства, таков субъект международного права; отдельные же государства являются не более, как его носителями, выразителями» [5. с. 28]. Эта позиция, хотя и неверная с нашей точки зрения, ценна тем, что перекликается с современностью: ведь ныне мы подчеркиваем все более становящуюся четкой фактическую взаимозависимость государства, значение «мирового сообщества», у которого становится все больше общих интересов и задач. К. находит, и это очень интересная мысль, что международное право призвано защищать человека: «Прежде всего для отдельного человека, как и для группы, стоит государство, но помимо охраны государственной; для них может и должна быть еще охрана международная: в области международной человек является субъектом права сам по себе, а не только в качестве гражданина того или иного государства» [5. с. 29]. Эти высказывания звучат современно. Здесь предсказано, по сути, появление такой отрасли международного права, как «права человека». Однако идея правосубъектности человека, выраженная здесь, противоречит вышеприведенному суждению К. о том, что единственным субъектом международного права яв-

ляется человечество в целом. Противоречиво и высказывание К. относительно того, что объектом международного права (наряду с территорией) являются «отдельные лица» [4. с. 201]; таким образом отдельные лица являются одновременно, по Камаровскому, и субъектами, и объектами международного права.

К. был деятельным пропагандистом международного права. В. Э. Грабарь отмечал, что К. изъездил всю Европейскую часть тогдашней России: был в Калуге, Смоленске, Рязани, Тамбове, Нижнем Новгороде, Саратове, Пензе, Полтаве, Елисаветграде и во многих других городах. Излюбленными темами его лекций были идея мира, третейский суд, разоружение, восточный вопрос [1. с. 301].

В заключении следует сказать, что К., этот плодовитый ученый, возглавлявший в течение ряда десятилетий кафедру международного права Московского университета, отличался прогрессивностью своих взглядов, исходивших из необходимости обеспечения мира для человечества, ставивший в международном праве человеческие права на высочайший пьедестал, считавший необходимым развитие мирных средств разрешения международных споров (особенно судебных), несмотря на противоречивость, порой, своих суждений, являлся блестящим представителем международно-правовой науки своего времени. Он подготовил ряд учеников, работавших в российских и украинских университетах, и оказал влияние на их международно-правовые взгляды, являлся увлеченным пропагандистом передовых пацифистских идей науки международного права среди широкой общественности своего Отечества.

Список литературы: 1. *Грабарь В. В.* Материалы к истории русской литературы международного права. М., 1958. 2. *БСЭ.* Т. 11. М., 1973. 3. *Яценко А. С.* Граф Л. А. Камаровский. Жизнь и научная работа. // Известия МИД. 1913. № 1. 4. *Камаровский Л. А.* Основные вопросы науки международного права. М., 1892. 5. *Камаровский Л. А.* Международное право. М., 1905. 6. *Грабарь В. В.* Камаровский Л. А. Новый энциклопедический словарь. Т. 20. С.-Пб., 1914. 7. *Камаровский Л. А.* О международном суде. М., 1881. 8. *Камаровский Л. А.* Начало невмешательства. М., 1974. 9. *Дмитриева Г. К.* Мораль и международное право. М., 1991.

А. Н. Соколов, канд. юрид. наук
Харьков

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО НА СОПРОТИВЛЕНИЕ В ЗЕРКАЛЕ СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ

В процессе столкновений мнений вокруг проблематики насилия при пресечении попытки путчистов из ГКЧП совершить в августе 1991 года государственный переворот на передний план выдвинулись два понятия, которые до этого, казалось, представляли интерес лишь с точки зрения истории. Речь идет о «сопротивлении» и «праве на сопротивление». Не случайно, видимо, это нашло отражение и в проекте Конституции Украины. Статья 9 этого проекта гласит: «Граждане Украины имеют право оказывать сопротивление любому, кто будет пытаться противоправно ликвидировать демократический конституционный строй Украины, установленный настоящей Конституцией, если иные средства не могут быть использованы» (1, 2).

Будь такая формулировка ранее в Основном законе Украины, равно как и в Конституциях других республик, входивших ранее в СССР, их граждане имели бы предельно четкий ориентир своих действий в плане защиты основ Конституционного строя от посягательств сил любого толка.

Между тем данный вопрос все еще является «белым пятном» в нашей научной юридической и политической литературе. Отчасти поэтому появление этой статьи в проекте Конституции Украины и процессе ее всенародного обсуждения вызвало у многих сомнения. Ряд представителей интеллигенции ссылается при этом на то, что в цитадели современных развитых цивилизованных государств США ее составители «не осмелились внести в Конституцию подобные положения». Это действительно так. Но есть примеры и обратного толка, когда право народа на сопротивление в защиту Конституции юридически закреплено в правовой модели общества — Основном законе. Это относится, в частности, к Основному закону ФРГ (2, 178). Ее опыт представляет поэтому немалый интерес для определения нашего отношения к этому институту и определения его содержания.

Юристы и политологи Федеративной Республики Германии считают, что право на сопротивление является действенной и постоянной гарантией защиты Конституционного строя этого госу-

дарства. Это связано с практикой борьбы против попыток, в том числе властей, посягнуть на принципы социального правового государства. Подобная политическая борьба имела место во время ряда внутривластных конфликтов (попытка переписи населения в 1983 г. и перепись населения в 1987 г., когда вопросник переписи «просвечивал» рядового бундесбюргера до нижнего белья; введение новых удостоверений личности с возможностью получения любым полицейским посредством их с помощью компьютера исчерпывающей информации в считанные минуты; страх перед «тотальным надзором со стороны государства»; занятие бездомными пустующих домов; борьба с обременительными налогами и т. д.). В ходе многочисленных призывов к демонстрациям, пикетированию, акциям бойкота и блокаде объектов (строительства атомных электростанций, американских ракетных баз) все громче звучало требование об использовании права на сопротивление, в том числе под лозунгом: «Там, где право превращается в бесправие, сопротивление становится долгом».

В ФРГ постоянно публично дискутируется вопрос: оправдывает ли фактическое или ожидаемое опасение за свободу и жизнь граждан сопротивление принятым, запланированным или ожидаемым решениям соответствующих инстанций органов государственной власти.

Право на сопротивление обосновывается при помощи различных правовых и историко-политических аргументов, в том числе и фактом «легалного» захвата власти нацистами в 1933 году. Другая сторона (государственная — правительственная, законодательная, судебная) решительно возражает против этих аргументов, считая, что в ряде случаев для реализации права на сопротивление нет достаточных оснований и что призывы к сопротивлению подрывают основы демократического правового государства, ставят его под сомнение. При этом ссылаются на нарушение желаемого единства и стабильности в обществе в результате легализации таких возможных форм сопротивления как «ненасильственное сопротивление», «ненасильственная гражданская война», «гражданское неповиновение». Полагают, что связанные с реализацией права на сопротивление столкновения затрагивают основы демократического правового государственного конституционного строя, что само правовое закрепление этого права может быть использовано в экстремистских целях антидемократическими элементами.

Между тем, в отличие от Основного закона ФРГ 1949 года, который первоначально не включал в себя положений о праве на сопротивление, конституции ряда земель (например, Гессена, Бремена, Западного Берлина) содержали такое право.

Для выяснения правовой природы этого права, чрезвычайно важен ответ на вопрос: при наличии каких предпосылок оно возникает?

Статья 20, абзац 4 Основного закона ФРГ устанавливает:

«Все немцы имеют право оказывать сопротивление всякому, кто попытается устранить этот строй, если иные средства не могут быть использованы». Основные же принципы этого строя, посягательства на которые порождает право на сопротивление, сформулированы в той же ст. 20 абзацы 1—3 Конституции ФРГ (принципы демократизма, социального государства, федеративного устройства, правового государства). Ставя эти принципы под особую защиту, Конституция ФРГ вводит право на сопротивление любой попытке их устранения. Право на сопротивление законодатель ввел в Основной закон в качестве противовеса положениям «чрезвычайной конституции» 24 июня 1968 года. Это отражало достаточно широко распространенные тогда опасения, что на базе действия «чрезвычайной конституции» не исключено совершение «государственного переворота сверху».

Однако право на сопротивление может быть направлено, что подтверждает история, как против носителя публичной власти, так и «всякого», кто попытается устранить принципы (или какой-либо из принципов) государственного строя Германии, будь то революционные, правозэкстремистские или иные группы и движения.

Вместе с тем, право на сопротивление согласно статье 20, абз. 4 Основного закона ФРГ, как и ст. 9 проекта Конституции Украины предусмотрено только для случая, «если иные средства не могут быть использованы». Следовательно, осуществление этого права может иметь место только при наличии чрезвычайных обстоятельств. В частности, если государственные органы в силу тех или иных причин не способны выступить против сил, пытающихся совершить переворот, или же защитить себя от них, такое право получают граждане, верные Конституции. Путем активного сопротивления они сами вправе защитить принципы конституционного строя. В то же время следует иметь в виду, что до тех пор, пока законная государственная власть остается способной к действию, именно она имеет приоритетное право выступать против популистских и популистских на государственный переворот.

Право на оказание сопротивления в ФРГ имеют все немцы. В Комментарий к статье 20 Конституции подчеркивается — можно осуществлять индивидуальное и групповое сопротивление. Объединения, ассоциации, союзы могут иметь право на оказание сопротивления, если только они не осуществляют государственные полномочия. Руководящим комитетам и правлениям правительственных (правлящих) партий, как несущим силам правительства, такое право на оказание сопротивления не предоставляется. Оно дается только оппозиционным партиям (оппозиции): правительство само должно стоять на страже конституционного строя.

Основной закон ФРГ ничего не говорит о средствах и формах сопротивления, которое может быть оказано. Конституции некоторых земель ФРГ, например, Гессена (статья 147, абзац 2) говорит о возможности обращения в верховный суд земли. Однако

немецкие юристы и политологи не рассматривают это как форму сопротивления.

О сопротивлении может идти речь только в том случае, когда граждане предпринимают меры, которые, согласно существующему порядку, являются незаконными, в частности, неповиновение или насильственные действия. Крайние насильственные меры могут быть оправданы лишь в исключительных случаях, когда все другие средства доказали свою негодность.

Особенно действенным оружием при осуществлении права на оказание сопротивления является политическая стачка. Успех в значительной степени зависит от того, примкнут ли к этой стачке или проявят, по крайней мере, солидарность с ней широкие круги населения.

Право на оказание сопротивления, провозглашенное Конституцией ФРГ, как уже было отмечено, выразительно ограничено случаями, «если иные средства не могут быть использованы». Эта вспомогательная сторона сопротивления ставит гражданам (объединениям, оппозиционным партиям) тяжелые вопросы. Когда следует считать, что государственные органы не способны больше обеспечить защиту конституционных принципов? И как следует себя вести верному Конституции гражданину, когда государственные органы в состоянии действовать, но не проявляют готовности (желания) к этому?

Нельзя не учитывать и того, что имеющие право на оказание сопротивления при осуществлении самого сопротивления могут быть поставлены перед множеством не поддающихся прогнозированию и часто многовариантных решений в тот период времени, когда парламент и правительство не способны к действиям или же не желают действовать. Вряд ли можно перекладывать тяжесть ответственности за принятие решений на граждан. Поэтому правовое регулирование, предпринятое по вопросу о праве на сопротивление в Основном законе ФРГ ставит, пожалуй, больше проблем, чем решает.

Право на сопротивление требует создания определенного социально-политического и правового механизма защиты правового государства. Юристы и политологи ФРГ не особенно занимаются этими «скользкими» проблемами. Логика их мышления по данному вопросу сводится к следующему. Когда государственная власть в стране, считают они, осуществляется в условиях современной парламентской демократии, при господствующем положении избранных народом представителей и связанности законом избранных (назначенных) конституционным путем государственных органов, сопротивление может иметь место главным образом с целью сохранения или восстановления возможно большей части реальных свобод и равенства для всех граждан, в том случае если они, в силу тех или иных причин, непосредственно поставлены под угрозу. Как крайнее средство чрезвычайной (необходимой) помощи граждан сопротивление могло бы способствовать

тому, что сохранить или восстановить основные структуры демократического порядка.

У многих юристов, однако, вызывает сомнение тот факт может ли речь идти о сопротивлении, чтобы одновременно серьезно не был подвергнут нарушению сам демократический строй (демократия). В отличие от них комментаторы Основного закона ФРГ (и с ними можно согласиться), считают, что все же есть условия для того, чтобы не перейти грань при применении права на сопротивление (3, 559, 494). Это, прежде всего, уважение и соблюдение демократической Конституции (внутренняя личностная установка индивида). Высокий авторитет последней основывается на признании ее принципов подавляющим большинством граждан и всеми влиятельными общественными и политическими организациями. Важная роль здесь принадлежит реализации принципа «консенсус, а не конфликт». Речь идет о том, что только всеобщепризнанный и соблюдаемый конституционный порядок страны может разрешить возникающие противоречия и с помощью свободных и открытых политических дискуссий (политического плюрализма) уберечь от того, чтобы не вползти, не впасть в цепную реакцию насильственных актов, которые, в конце концов, могут перерасти в гражданскую войну. И до тех пор, пока успешно действует механизм формирования этого консенсуса, вряд ли в условиях парламентской демократии возможно возникновение такого положения, когда во все возрастающей степени на повестке дня будет заявлять о себе вопрос о применении права на сопротивление. Тем не менее, не исключено, что консенсус может быть утрачен. Это может быть, в частности, результатом радикальной идеологизации (догматически трактуемых идеологических понятий, национальной эйфории и т. д.), при которой основные и, в частности, государственные структуры демократического строя могут превратиться в инструмент борьбы против другой стороны (в том числе инакомыслящих), на которую накладывается штемпель «политического врага». Если основными структурами власти явно злоупотребляют в нарушение конституционного порядка и принципов, то создаются условия для применения естественного конституционного права на сопротивление. Это же в свою очередь, может привести к диверсификации насилия, чревато кровопролитной гражданской войной. В свете подобной перспективы сопротивление рассматривается западными демократиями, в том числе ФРГ, как средство исключительное, чрезвычайное, неприемлемое в условиях нормально функционирующей плюралистической демократии, где господствовать должен преодолевающий эмоции человеческий разум, где неприемлемы ни диктат, ни глухота, когда один не слышит другого.

Так трактуют право на сопротивление западные юристы и политологи. И в их трактовке права на сопротивление есть, безусловно, много заслуживающего внимания с точки зрения обще-

человеческих ценностей в плане обеспечения стабильности конституций и определяемого ею правопорядка.

В случае закрепления такого права в Конституции Украины использование имеющегося опыта будет иметь значительную ценность в плане определения объема, субъектов, форм и пределов его применения, при толковании все той касающейся применения этого права формуле, которая получит окончательное конституционное закрепление.

Список литературы: 1. «Правда Украины». 21 июля. 1992 С. 2. 2. *Конституции буржуазных государств*. М., 1982. С. 178. 3. *Handlexikon zur Politikwissenschaft*, Bundeszentrale für die politische Bildung. Bonn, 1986. S. 559; Avenarius Hermann. *Kleines Rechtswörterbuch*. Bonn, 1985. S. 494.

С. А. Черниченко, канд. ист. наук,
М. В. Тындик
Харьков

ИЗ ОПЫТА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ УКРАИНЫ ПО УКРЕПЛЕНИЮ ЗАКОННОСТИ В ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЯХ В УСЛОВИЯХ НЭПА (1921 — 1925 г.г.)

Успешная реализация курса Украинского государства на обновление, демократизацию всех сторон жизни неотделима от упорочения законности и правопорядка. В соответствии с принятыми Верховным Советом Украины законами осуществляются преобразования отношений собственности, переход от командно-административной, планово-централизованной государственной экономики к многообразным формам собственности и экономическим методам управления. Это требует дальнейшего укрепления законности в хозяйственных отношениях, государственной и договорной дисциплины.

Определенный опыт работы в данном направлении накоплен государственными органами Украины в 20-е годы в условиях нэпа.

Новая экономическая политика, начала которой были заложены в решениях X съезда РКП(б) (март 1921 г.), открывала широкие возможности как для развития государственного сектора экономики, так и частного предпринимательства. Вместе с тем следует подчеркнуть, что Советское правительство во главе с В. И. Лениным шло только на временный компромисс с капитализмом и не отказывалось от мечты создать социалистическую экономику. Поэтому оно оставило за собой контроль над такими «командными высотами» в экономике, как тяжелая промышленность, банки, транспорт и внешняя торговля. Борьба социалистического и частного хозяйства переносилась на экономическую почву — на рынок, где национализированная промышленность, сосредоточенная в руках государства, должна была, применительно к условиям рынка и методам состязания, завоевать свое господство.

Считая, что укрепление законности в условиях нэпа вытекает из самой сущности строительства социалистической экономики, В. И. Ленин видел задачи этой законности прежде всего в том, чтобы она, с одной стороны, способствовала развитию

торгового оборота, гарантировала единоличному, частному хозяйству неприкосновенность их имущества при условии строгого соблюдения ими советских законов, с другой — ограничивала торговый оборот в определенных пределах, рост и развитие капиталистических элементов города и деревни (ст. 12, т. 44, с. 337).

В свете этого видения Советское государство и реализовывало гарантии, данные единоличникам, частным хозяйствам в осуществлении ими (в рамках дозволенных законом) предпринимательской деятельности. Уже в начале июля 1921 года Совнарком Украинской ССР издал положение «О порядке обжалования незаконного обложения продовольственными и сырьевыми налогами». Оно было вызвано тем, что местные власти, стремясь улучшить свой бюджет, но далеко еще не избавившись от методов работы периода «военного коммунизма», нередко самочинно вводили различные налоги, либо значительно завышали законно существующие, что вызывало справедливое возмущение налогоплательщиков (6. ф. 1, оп. 2, д. 2675, л. 103). Согласно вышеуказанному положению должностные лица, виновные в неправильном обложении граждан налогами подлежали административной или уголовной (в зависимости от степени вины) ответственности (1, 1921, № 12, ст. 350).

В целях развития гражданского оборота Советское государство ввело свободу коммерческих сделок, вместе с тем внимательно следя, чтобы они не направлялись против интересов государства и трудящихся. Важно было защитить незаможное крестьянство от закабаления его кулачеством в связи с неурожаями и голодом 1921—1922 гг., поскольку кулаки развернули ростовщические махинации, предоставляя ссуды беднякам в счет будущего урожая на очень тяжелых условиях, что могло привести бедняцкие хозяйства к полному развалу. В этой связи ВУЦИК 8 июля 1922 года издал постановление «О признании недействительными кабальных сделок на хлеб», согласно которому сделки на хлеб, заключенные в 1921 и 1922 годах «в ущерб трудящемуся земледельческому населению» признавались недействительными (2, 1922, № 30, ст. 465). На основании этого постановления большое количество бедняцких хозяйств было освобождено от исполнения обязательств по кабальным сделкам на хлеб.

В ходе начавшегося общего оздоровления хозяйственной жизни республики, которое выразилось в оживлении и росте товарооборота, был сделан следующий шаг в деле расширения возможности для крестьянства распоряжаться продуктами своего труда. В мае 1923 года ВУЦИК и СНК УССР издали декрет «О едином сельскохозяйственном налоге», согласно которому осуществлялось объединение всех государственных прямых налогов, лежащих на крестьянстве (продналог, подворно-денежный налог и трудгужналог), а также всех местных прямых на-

логов. Единый сельхозналог должен был облегчить соответствие тяжести обложения каждого хозяина с размерами его доходов и достатков при помощи всех данных, определяющих мощность и платежеспособность хозяйства (числа едоков, количества пашни и сенокосов, рабочего и продуктивного скота, среднего размера урожая). В декрете указывалось на недопустимость каких бы то ни было видов прямого обложения населения, занимавшегося сельским хозяйством, кроме единого налога и предусмотренных особым положением районных сборов ВУЦИК (3, 1923, № 24, ст. 351).

15 августа 1923 года ВУЦИК в развитие вышеуказанного декрета издал постановление «О мерах борьбы с незаконным обложением», в котором требовал неукоснительного соблюдения законности. В постановлении подчеркивалась недопустимость органами власти на местах вводить какие-либо сборы с населения, занимающегося сельским хозяйством, кроме предусмотренного законоположением обложения по единому налогу. Самообложение для удовлетворения всякого рода местных общественных нужд (помощь школам, больницам, ремонт дорог, мостов и др.) допускалось только на началах добровольного согласия граждан, объединившихся в общественных организациях или добровольно принявших на себя коллективные обязательства. В случае установления обложения, не предусмотренного законом, финансовые и продовольственные органы должны были принимать меры к приостановлению взимания таких сборов и привлекать виновных к уголовной ответственности (4, 1923, № 32, ст. 466). Были изданы и другие декреты, защищающие интересы частного производителя, единоличника, честно ведущего свое хозяйство.

Осуществление налоговой политики на местах постоянно находилось в поле зрения органов прокуратуры. Созданные в 1922 году, они взяли под свой контроль издаваемые исполкомами и сельсоветами постановления, опротестовывая противозаконные из их числа и привлекая должностных лиц, виновных в налоговотворчестве к ответственности (7, ф — № П 9, оп. 1, д. 146, л. 146; 8, ф — № П 1, оп. 1, д. 1210, лл. 8—9).

Однако, гарантируя единоличникам, частным предпринимателям осуществление своей деятельности, Советское государство принимало действенные меры по удержанию частного капитала в строгих рамках закона. Ведь многие предприниматели, посредники, торговцы не довольствовались дозволенными способами извлечения доходов. Используя нередко в советском аппарате «своих людей», отсутствие должного опыта у ответственных хозяйственных работников; сложную систему отчетности, ненадлежащий учет материальных ценностей на государственных предприятиях, а также взятки и другие способы соращения специалистов и должностных лиц, они развернули бурную криминальную деятельность.

Нередки были случаи, когда предприниматели, используя «своих» людей в правлениях кустарно-промысловых товариществ, получали по их требованиям от государственных заводов и фабрик большими партиями промышленные товары, которые после незначительной пересортировки продавали другим государственным предприятиям по уже превышенной в 2—3 раза цене, по которой покупали товары сами (8, ф — 1 П 2, оп. 1, д. 84, лл. 78—79). Большая группа частных торговцев путем подкупа руководящих работников «Союзкожснаббыта» приобретала на государственных предприятиях остродефицитное сырье, которое сбывала на рынке по спекулятивной цене (там же, л. 77). В Харькове члены товарищества «коопкустарь» скрыли свой товарооборот на сумму 522 тыс. рублей, члены артели «транспорт» — на сумму 400 тыс. рублей, группа торговцев коженными изделиями — на сумму 413 тыс. рублей и т. д. (там же, лл. 77—78). В черниговском округе ряд артелей частных предпринимателей с целью уйти от уплаты налога государству вовсе не вели бухгалтерии (9, ф — № П. 10, по 1, д. 657, лл. 190—191). Наиболее типичными злоупотреблениями нэпманов, совершенными совместно (как правило при помощи взятки) с должностными лицами государственных и хозяйственных организаций были: взятие в аренду заводов и фабрик на явно невыгодных для государства условиях, получение крупных государственных денежных авансов, используемых длительное время для различных махинаций, не выполняя заключенных договоров; покупка через подставных лиц государственных предприятий по чрезмерно заниженным ценам; заключение с государственными предприятиями убыточных для них договоров; использование неучтенных сырья и материалов, уклонение от уплаты налогов и др. Почти половину всех хозяйственно-должностных преступлений составляли злоупотребления, связанные с заключением торговых и других сделок (14, с. 7).

Учитывая сложившуюся ситуацию, Советское государство вынуждено было принимать экстренные меры по пресечению преступной деятельности частных торговцев и предпринимателей. Осенью 1922 года по решению Совнаркома Украинской ССР при наркоматах и других государственных органах были созданы специальные комиссии для выявления наиболее характерных преступлений со стороны нэпманов и выработки конкретных мер борьбы с ними. Эти комиссии развернули энергичную работу, которая уже в начале 1923 года принесла определенные положительные результаты. Так, комиссией при УСНХ была разработана методика борьбы со злоупотреблениями частных посредников. Ею же был подготовлен циркуляр, требовавший систематически отчитываться перед совнархозом государственным предприятиям о заключенных с частными лицами договорами с указанием мотивировок и причин, побудивших входить в договорные отношения с предпринимателями. Согласно этому циркуляру

УСНХ оставял за собой право аннулировать договоры, подписанные подведомственными ему предприятиями с нэпманами, если сочтет это необходимым. Комиссией был раскрыт ряд крупных хозяйственных преступлений в тресте «Стеклосода» и Екатеринославском губернском совнархозе (5, ф. 1, оп. 20; д. 1734, лл. 12, 19).

Комиссией при Наркомате путей сообщения Украины были разработаны рекомендации, направленные на повышение эффективности борьбы с хозяйственными преступлениями на железнодорожном транспорте. Были раскрыты крупные служебные злоупотребления на Донецкой и Южной железных дорогах (там же, л. 17).

Важнейшая роль в борьбе с хищнической деятельностью предпринимателей выпала на долю РКИ. На нее возлагались задачи строжайшего контроля за всей хозяйственной деятельностью в стране, в том числе за деятельностью частного капитала. РКИ энергично пресекала злоупотребления предпринимателей, а также их соучастников — должностных лиц государственных и хозяйственных организаций. В 1921 году по ее инициативе было возбуждено 2385 судебных дел с привлечением по ним 3167 человек (15, с. 7—8). В 1922 году Рабкрин был наделен правами дознания и еще более усилил борьбу с хозяйственными преступлениями. Им было возбуждено 2682 судебных дела, по которым проходило 4350 участников (11, с. 19). Только в центральных губерниях страны в 1922 году сумма денег, сбереженная РКИ государству, составила 108,5 миллионов рублей золотом и 7 миллиардов 375 миллионов рублей денежными знаками (там же, с. 18).

Большая заслуга в борьбе с преступной деятельностью нэпманов принадлежала судам. В соответствии с циркуляром Верховного трибунала от 4 мая 1922 года были усилены карательные меры против должностных лиц за заключение явно невыгодных для государства договоров. Такие договоры расторгали в обязательном порядке (13, с. 113). В первой половине 1923 года в республике был тщательно подготовлен ряд открытых показательных судебных процессов над нэпманами и их соучастниками — должностными лицами хозяйственных организаций и предприятий по обвинению в хозяйственных, должностных преступлениях, которые получили большой общественный резонанс, широкую известность в стране (5, ф. 1, оп. 20, д. 1734, л. 11). Экономические органы ГПУ в течение 1923 года провели учет частных посредников, который впоследствии дал возможность успешнее бороться с допускаемыми ими злоупотреблениями. Наряду с этим в Украине принимались решительные, но далеко не всегда эффективные меры по улучшению состава управленческого аппарата, очищению его от «классово чуждых» и разложившихся элементов, укреплению его кадрами из числа рабочих и беднейших крестьян. Классовый подход в решении кадровых

вопросов не всегда способствовал существенному улучшению хозяйственной деятельности государственных предприятий и организаций. Однако, в целом комплекс мер, принятых государством по пресечению преступной деятельности частных предпринимателей и торговцев дал положительные результаты. С 1924 года число уголовных преступлений, связанных со злоупотреблением нэпом заметно пошло на спад (10, с. 27).

Таким образом, государственные органы Украины в первой половине 20-х годов, в условиях новой экономической политики, последовательно добивались развития товарооборота, производительных сил, используя для этого инициативу частных предпринимателей. Вместе с тем они следили, чтобы деятельность частного капитала осуществлялась в рамках советских законов, отдающих приоритет защите интересов государственной собственности.

Список литературы: 1. *О порядке обжалования незаконного обложения продовольственными и сырьевыми ресурсами.* Постановление СНК УССР от 5 июля 1921 г. // СУ УССР. 2. *О признании недействительными кабальных сделок на хлеб.* Постановление ВУЦИК от 8 июля 1922 г. // СУ УССР. 3. *О едином сельскохозяйственном налоге.* Декрет ВУЦИК и СНК от 19 мая 1923 г. // СУ УССР. 4. *О мерах борьбы с незаконным обложением.* Постановление ВУЦИК от 15 августа 1923 г. // СУ УССР. 5. *Архив* института социально-политических исследований Украины. 6. *Центральный государственный архив Украины.* 7. *Госархив* Донецкой области. 8. *Госархив* Харьковской области. 9. *Госархив* Черниговской области. 10. *Герцензон А. А.* Борьба с преступностью в РСФСР. По материалам обследования НК РКИ СССР. М., 1928. 11. *Городецкий В.* За пять лет // Известия РКИ. 1923. № 10—1. 12. *Ленин В. И.* Наказ по вопросам хозяйственной работы, принятый IX Всероссийским съездом Советов 28 декабря // Полн. собр. соч. 13. *Петухов Г. Е.* Советский суд и становление революционной законности в государственном управлении. Киев—Одесса, 1982. 14. *Розмирович Е., Меркис Л.* Судебная практика РКИ по хозяйственно-экономическим преступлениям // Известия РКИ. 1923. № 10—11. 15. *Что сделала РКИ по борьбе с преступностью?* // Известия РКИ. 1923. № 9.

С. С. Багдасаров
Тбилиси

ИЗ ИСТОРИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА ГРУЗИНСКОЙ ССР (1921—1936 гг.)

Ответственный анализ прошлого расчищает путь в будущее [1, с. 23]. Особую актуальность анализ развития государственно-правовых институтов первых лет Советской власти приобретает в связи с проблемами становления правового государства [2, с. 114].

Наряду с другими отраслями советского законодательства важнейшую роль в регулировании общественных отношений в 20-х — первой половине 30-х гг. играло административное право. Между тем история становления и развития административного законодательства Грузинской ССР указанного периода до настоящего времени остается фактически неизученной. Лишь некоторые аспекты рассматриваемой проблемы освещены в работах В. А. Лория [9]. Не претендуя на исчерпывающий анализ данной проблемы, автор настоящей статьи ставит своей целью раскрытие основных моментов развития административного права Советской Грузии с 1921 г. до середины 30-х гг.

В 1921 г. Ревком Грузии издал ряд декретов и постановлений, регламентирующих функции органов государственной власти и управления: «Об организации органов Советской власти», «О планомерном и точном проведении в жизнь постановлений и распоряжений правительства Республики», положения о ряде наркоматов и др. В связи с подготовкой к проведению выборов в Советы (январь—февраль 1922 г.) было издано положение «О выборах в темские, уездные и ССР Грузии съезды Советов», а также инструкция «Центральной избирательной комиссии по выборам в Советы Грузинской ССР» [13, с. 91—121, 439—449] и др.

Анализ документов и материалов свидетельствует о недостаточной разработанности административного законодательства первых лет Советской власти как Грузии, так и других советских республик. Так, почти не регламентировалось наложение наказаний в административном порядке, не проводилось четкого разграничения между преступлением и административным правонарушением (проступком). Правом налагать наказания в адми-

нистративном порядке обладал широкий круг различных органов управления. Не был определен и порядок обжалования, пересмотра решений о наложении наказаний.

Недостаточная разработанность административного законодательства приводила к значительным нарушениям социалистической законности в области применения административно-правовых норм. Учитывая данное обстоятельство, в 1923—1925 гг. ЦИК и СНК Грузии издают ряд декретов и постановлений, регулирующих административно-правовые отношения, в частности «О порядке издания обязательных постановлений и наложения за их правонарушения взысканий в административном порядке» от 4 мая 1923 г. [3, 1924], в котором устанавливались пределы полномочий местных органов в области наложения взысканий, в том числе денежного штрафа, принудительных работ без лишения свободы до двух месяцев и лишения свободы, регламентировался порядок наложения административных взысканий и частично обжалования. Однако четкого разграничения между преступлением и административным правонарушением по-прежнему не проводилось. Не был введен и коллегиальный порядок рассмотрения дел о наложении административных взысканий. Постановление от 29 апреля 1924 г. «Об административной ссылке» допускало ссылку в административном порядке рецидивистов, пребывание которых в определенных местностях республики представляло «опасность» для революционного порядка, в связи с «неблагонадежным поведением в прошлом и связью с преступным миром». Важную роль сыграло административное право в борьбе с пьянством и алкоголизмом в 20-е годы. Так, в апреле 1921 г. Ревком Грузии постановлением «Об условиях торговли виноградным вином» запретил торговлю спиртными напитками в ресторанах, столовых, буфетах. В 1925 г. постановлением ЦИК и СНК СССР была введена государственная монополия на производство и продажу спиртных напитков. ЦК ВКП(б) и Советское правительство в деле организации борьбы против пьянства большое значение отводили привлечению широких слоев общественности, а также культурно-воспитательным, профилактическим мерам. В 1928 г. было создано Все-союзное общество трезвости, объединившее 150 местных организаций, в которых состояло свыше 200 тыс. чел. Общество имело устав, свое печатное издание и являлось инициатором издания и проведения в жизнь антиалкогольных законов [12, с. 112—116]. Вместе с тем не принижалась роль административных и уголовно-правовых мер.

Одним из профилактических мероприятий, обеспечивающих охрану общественного порядка и направленных на предупреждение и пресечение правонарушений, являлось упорядочение, регистрации и хранения оружия. Вопросы порядка хранения и ношения оружия регламентировались общесоюзным нормативным актом — постановлением ЦИК СССР от 12 декабря 1924 г.

«О порядке производства, торговли, хранения, использования, учета и перевозки оружия, огнестрельных припасов и взрывчатых веществ» [4, с. 417—418]. 28 апреля 1925 г. аналогичное постановление было издано и в Грузии [14, с. 279]. Согласно постановлению право приобретения и торговли охотничьими боеприпасами предоставлялось исключительно Союзу охотников, тогда как ранее они продавались в частных магазинах. Кроме того, лица, имеющие охотничье огнестрельное оружие, должны были зарегистрировать его в ЧК или милиции (в соответствии с категорией оружия).

Введение в действие указанного законодательства способствовало предотвращению правонарушений, но вместе с тем повлекло и значительный рост числа привлеченных к административной ответственности. Так, только в Тбилиси за нарушение обязательных постановлений к административной ответственности было привлечено в 1924 г. 5668 чел., а в 1925 — 12907. При этом количество лиц, отбывших наказание в виде административного ареста в 1924 г., составляло 24 чел., а в 1925 г. — 1250; в 1924 г. было взыскано денежных штрафов 44,6 тыс. р., а в 1925 г. — 101 тыс. р. Анализ последующей общественно-политической обстановки в Грузии показал, что указанные меры были оправданными.

В обеспечении прав и свобод граждан важную роль играл надзор за соблюдением законодательства о свободе совести и добровольных обществах. С образованием Союза ССР и принятием Конституции СССР 1924 г., а также в связи со значительным увеличением числа различных обществ и союзов в мае 1923 г. был принят общесоюзный закон «О порядке утверждения уставов и регистрации обществ и союзов, не преследующих цели извлечения прибыли и распространяющих свою деятельность на территории всего Союза ССР, и о надзоре за ними» [7, с. 21].

Руководствуясь данным законодательным актом, НКВД Грузии осуществлял регистрацию обществ, не преследующих цели извлечения прибыли, проводил обследование указанных обществ. Так, только в начале 1926 г. административным отделом НКВД Грузии было утверждено 10 уставов обществ, 7 из которых были научного характера и 3 религиозных. Кроме того, было отказано в утверждении уставов 7 обществами [16, ф. 285, оп. 1, ч. I, д. 1571, л. 3 (об); 14]. В этот же период были зарегистрированы религиозные общества «Закавказских евангельских христиан», «Братство свободной церкви» и др. [16, ф. 285, оп. 1, ч. I, д. 1833, л. 60]. Религиозные общества, кроме уставов, представляли на утверждение НКВД списки и анкеты членов общества.

Советское государство гарантировало гражданам свободу совести, оно никогда не смешивало массы верующих и контрреволюционную часть духовенства.

Как и в РСФСР [7, с. 124—127; 15, с. 184—190], в Грузии религиозные деятели и организации обязаны были соблюдать

советские законы и не заниматься деятельностью, не связанной с удовлетворением религиозных потребностей. На административные органы возлагались задачи обеспечения надзора с целью соблюдения общественного порядка и пресечения попыток с чьей бы то ни было стороны использовать законодательство о свободе совести для антисоветской деятельности.

С началом социалистической реконструкции народного хозяйства, широких социалистических преобразований во второй половине 20-х — начале 30-х гг. наблюдается усиление сопротивления части мелкобуржуазных, мелкособственнических элементов мероприятиям, проводимым государством. В этой связи существенно увеличился удельный вес таких преступлений, как хулиганство, бродяжничество, а также детская беспризорность, правонарушения, особенно в курортных местностях и промышленных центрах республики. В рассматриваемый период круг вопросов, регулируемых в административном порядке, значительно расширился. Соответственно активизируется и правотворческая деятельность, направленная на совершенствование административно-правовых норм.

В 1926 г. ВЦИК и СНК Грузии издает ряд постановлений: «О дополнении положения о порядке издания обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке» [3, 1926, № 3, ст. 68], «О порядке издания темскими Советами обязательных постановлений и наложении административных взысканий за их нарушение» [3, 1926, № 3, ст. 71], «О порядке наложения административных взысканий за нарушения законоположений по труду» [3, 1926, № 2, ст. 51; 1927, № 7, ст. 100]. В 1927 г. вновь издается постановление «О порядке издания уездными исполнительными комитетами и городскими Советами обязательных постановлений...» [3, 1926, № 5, ст. 115].

Постановления конкретизировали порядок наложения административных взысканий, устанавливали пределы полномочий местных властей в области наложения взысканий, ограничивали права органов управления и местных властей по изданию обязательных постановлений. Для большей эффективности воспитательного воздействия административно-правовых мер штрафы за нарушение порядка в общественных местах и нарушение уличного движения взыскивались на месте совершения правонарушения по квитанции постовыми милиционерами и участковыми инспекторами. Изданные постановления устанавливали взыскание денежных штрафов и срок ареста в административном порядке. Устанавливался также порядок обжалования наложенного взыскания.

Строгая регламентация была необходима, так как зачастую размеры штрафов namного завышались, на что обратила внимание 3-я сессия Всегрузинского ЦИК Советов III созыва (октябрь 1926 г.) [3, 1926, № 5, ст. 115]. Постановление сессии по данному вопросу гласило: «Предложить НКЮ и НКВД дань указание, чтобы административные взыскания, налагаемые в виде штрафов,

соответствовали бы материальной обеспеченности виновных, не допуская при наложении штрафов соображения повышения доходов местного бюджета». В. М. Курицын подобную практику объясняет «недостаточной еще урегулированностью вопроса о местном бюджете». Именно поэтому «нередко местные власти старались с помощью штрафов и реквизиций пополнить нехватку средств в местном бюджете...» [8, с. 101].

Для дальнейшего укрепления социалистической законности и правопорядка важно было провести систематизацию административного законодательства. В связи с этим в ряде советских республик развернулась подготовка административных кодексов. Необходимость разработки административного кодекса ГССР была признана в 1926 г. 3-ей сессией Всегрузинского ЦИК Советов III созыва [3, 1926, № 5, ст. 115]. Однако в силу ряда причин (недостаточная разработанность науки административного права и отрицательное отношение значительной части работников госаппарата к кодификации административного законодательства) работа по созданию административных кодексов не была завершена ни в РСФСР, ни в других советских республиках, за исключением Украинской ССР, где Административный кодекс был утвержден в 1927 г. [6, с. 127—134; 10, с. 108—112].

В начале 30-х гг. административное законодательство интенсивно разрабатывается. В данный период издаются постановления ВЦИК и СНК Грузии «О предоставлении начальнику милиции г. Тифлиса права налагать взыскания в виде ареста до одного месяца на нарушителей общественного порядка...» [5, 1932, № 6, ст. 55], «Об установлении административных взысканий за нарушение правил выпечки, хранения, перевозки и продажи хлебобулочных изделий» [5, 1933, № 5, ст. 67], «О торговле огнестрельным охотничьим, спортивным оружием и огнеприпасами...» [5, 1933, № 5, ст. 66], «О порядке открытия на территории ССР Грузии полиграфических предприятий, надзора за их деятельностью и порядке отпуска и продажи печатных машин, шрифтов, множительных аппаратов и принадлежностей к ним» [5, 1933, № 4, ст. 48] и ряд других.

Как отмечалось ранее, дела об административных правонарушениях разрешались исполнительными органами местных Советов.

В 1932 г. постановлением ВЦИК и СНК ГССР при исполкомах районных и городских Советов были созданы административные комиссии. Председателями комиссии назначались начальники соответствующих управлений милиции или их заместители. В состав комиссии входили члены административно-правовых секций Советов и исполнительных комитетов. Основным направлением деятельности административных комиссий являлись содействие в обеспечении охраны общественного порядка, воспитание граждан в духе неуклонного исполнения советских законов и соблюдения правил социалистического общежития.

Кодификация административного законодательства была завершена в 1980—1984 гг. принятием Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях и республиканских кодексов об административных правонарушениях.

Список литературы: 1. *Материалы XXVII съезда КПСС*. М., 1986. 2. *Материалы XIX Всесоюзной конференции КПСС*. М., 1988. 3. *СУ ГССР*. 4. *Свод законов Грузинской ССР*. Тбилиси, 1985. Т. 1. 5. *СЗ ГССР*. 6. *Курицын В. М.* Из истории советского административного права // Сов. гос-во и право. 1981. № 10. 7. *Курицын В. М.* Развитие прав и свобод в Советском государстве. М., 1983. 8. *Курицын В. М.* Становление социалистической законности. М., 1983. 9. *Лория В. А.* Административные комиссии при исполкомах районных (городских) Советов депутатов трудящихся: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тбилиси, 1965. 10. *Михайленко В. Г.* К истории создания первого советского административного кодекса // Сов. гос-во и право. 1984. № 12. 11. *Некоторые вопросы теории кодификации административно-процессуального права*. Тбилиси, 1974. 12. *Пархоменко А. Г.* Государственно-правовые мероприятия по борьбе с пьянством в первые годы Советской власти // Сов. гос-во и право. 1984. № 4. 13. *Революционные комитеты Грузии*. Сухуми, 1963. 14. *Становление основ общесоюзного законодательства*. М., 1972. 15. *Ярославский Е. М.* Коммунисты и религия // *О религии*. М., 1958. 16. *ЦГАОР ГССР*.

А. П. Гетьман, канд. юрид. наук
Харьков

СОДЕРЖАНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

При исследовании вопроса о содержании экологических процессуальных правоотношений прежде всего следует исходить из выработанных общей теорией права концепций, характеризующих данный вопрос. Необходимо также отметить и о том, что данная проблема представляет не только теоретический интерес, но и имеет большое практическое значение. От того, настолько точно и полно будет установлено содержание экологических процессуальных правоотношений и сам характер субъективных процессуальных прав и обязанностей, зависит эффективность рассмотрения индивидуально-конкретных дел в области рационального природопользования и охраны окружающей среды.

Вопрос о содержании правоотношений (как материальных, так и процессуальных) является весьма сложным вопросом, не получившим своего окончательного решения в юридической науке. По мнению одних ученых, содержанием правоотношений следует считать поведение их участников, действие субъектов правоотношения. [3, с. 13]. Так, по мнению А. А. Забелышенского содержанием землеустроительно-процессуальных правоотношений является поведение действующих в них субъектов в рамках определенных правомочий и юридических обязанностей, определяющих меру поведения. «Объектом-целью и объектом-результатом этих правоотношений,— считает А. А. Забелышенский,— является реализация соответствующих материальных норм земельного права, субъективных прав и возникновение определенных материальных правоотношений» [5, с. 82]. Другие ученые понимают под содержанием правоотношений правомочия и обязанности участников этих правоотношений [9, с. 23; 10, 9]. Как считает Г. А. Аксенов, правоотношение есть отношение между субъектами по поводу объекта, взятое в аспекте взаимных прав и обязанностей субъектов [1, с. 281]. Существует также точка зрения, согласно которой содержанием правоотношений является поведение, правомочия и обязанности субъектов правоотношения [4, с. 27]. И, наконец, ряд ученых в содержание процессуального правоотношения

включают такие компоненты, как процессуальные субъективные права; процессуальные обязанности; процессуальные полномочия; процессуальную ответственность [8, с. 101].

Между тем, при анализе содержания правоотношения за основу следует брать существующую в юридической литературе концепцию, согласно которой в каждом правоотношении необходимо различать содержание тройкого рода: материальное, волевое и юридическое. К материальному содержанию правоотношения относится то общественное отношение, которое им закрепляется. Материальное содержание правоотношения предопределяет его волевое содержание. Этим содержанием является воля господствующего класса, которая, будучи, выраженной в нормах права, индивидуализируется в возникающих в соответствии с ними правоотношениях. В свою очередь волевое содержание правоотношения закрепляется при помощи его юридического содержания, которое воплощается в субъективных правах и обязанностях его участников [6, с. 390—392]. Иногда к материальному содержанию правоотношения относят фактическое поведение, которое совершают участники правоотношений [11, с. 88].

Таким образом можно сделать следующие выводы, касающиеся содержания процессуальных правоотношений: а) материальное содержание правоотношения является определяющим и сводится к фактическому общественному отношению. При этом, если материальным содержанием материально-правового отношения является фактическое общественное отношение, регулируемое нормами материального права, то материальным содержанием процессуального правоотношения служит фактическое поведение участников правоотношения. Иными словами суть материального содержания процессуального правоотношения (в том числе и экологического) сводится именно к поведению участников правоотношения, образующему правоприменительную деятельность. Процессуальные правоотношения не могут существовать вне такой связи; б) волевое содержание процессуального правоотношения обусловлено тем, что возникновение, изменение и прекращение правовых отношений всегда связано с действием правовых норм, отражающих волю и интересы господствующего класса в обществе или всего народа; в) юридическое содержание процессуального правоотношения составляют процессуальные субъективные права и процессуальные обязанности участников процесса. Процессуальные правоотношения всегда выражают общественную связь, которая применительно к одной стороне выступает как субъективное право, а применительно к другой стороне — как юридическая обязанность. Эти компоненты (процессуальные субъективные права и процессуальные обязанности) в конкретных правоотношениях органически связаны между собой, всегда корреспондируют друг друга.

В юридической литературе анализ юридического содержания процессуальных правоотношений часто осуществляется в аспекте

характеристики прав и обязанностей участников процесса. Так, по мнению П. Д. Сахарова, конкретное содержание каждого землеустроительно-процессуального отношения определяется характером и объемом прав и обязанностей субъектов данного правоотношения, которые установлены для них нормами землеустроительно-процессуального права, в зависимости от той роли, которую они призваны играть в землеустроительном процессе [7, с. 42]. Однако, это в целом правильное замечание, нуждается в уточнении. Субъективные процессуальные права и процессуальные обязанности субъектов экологического процесса характеризуются большим разнообразием, т. к. в каждом из правоотношений необходимо различать основные и вытекающие из них права и обязанности, а также дополнительные права и обязанности, которые могут возникать в связи с существованием данного правоотношения [2, с. 86]. Поэтому, представляется целесообразным исследование процессуальных субъективных прав и процессуальных обязанностей участников экологического процесса следует проводить не из характеристики каждого из участников отношений, а за основу взять конкретные виды (производства) процессуальной деятельности. Это позволит более полно и правильно определить юридическое содержание экологических процессуальных правоотношений, выявить их сущность, так как каждое из производств экологического процесса обладает определенной самостоятельностью, преследует достижение конкретных результатов и целей, выполняет своиственные лишь ему задачи.

Лица, имеющие желание получить в пользование экологические объекты, имеют право на возбуждение ходатайства о предоставлении таких объектов в пользование. Возбуждение ходатайства осуществляется путем подачи заявления в соответствующие органы государственного управления охраной окружающей среды. Заявление должно быть принято компетентным на то органом и рассмотрено в течение установленного в законодательстве срока. Орган, рассматривающий заявление обязан также сообщить заявителю в письменной форме о результатах принятого решения. Ответ должен быть мотивирован, так как заявитель вправе не согласиться с решением соответствующих органов и обжаловать его в вышестоящие органы. При положительном решении вопроса о предоставлении объектов природы в пользование, на специально уполномоченные государственные органы возлагается обязанность по переносу в натуру (на местность) проекта отвода природного объекта. По законодательству отдельных бывших союзных республик субъект, которому отводится природный объект обязан заключить договор с соответствующими государственными органами на перенос в натуру проекта отвода экологического объекта. В договоре предусматриваются специальные права и обязанности сторон, связанные с осуществлением необходимых мероприятий по данному виду работ. После определения границ пользования природным объектом и закрепления его межевыми зна-

ками установленного образца, соответствующие органы государственного управления охраной окружающей среды обязаны выдать документы, удостоверяющие право пользования природным объектом.

Органам, на которые действующим экологическим законодательством возложено ведение природоресурсовых кадастров, предоставлено право определять и собирать все необходимые для этого документы и материалы, устанавливать виды работ, которые необходимо провести в процессе осуществления природоресурсовых кадастров, определять сроки таких работ и т. д. На других лицах, участвующих в ведении природоресурсовых кадастров лежит обязанность по подготовке и предоставлению необходимой документации, информации, справочного материала, учетных данных, изготовлению планов, картограмм, графиков и др. Внесение собранных сведений в соответствующую кадастровую документацию является одной из основных обязанностей органов, на которые возложено ведение природоресурсовых кадастров. На практике применяется два способа внесения собранных сведений в соответствующую кадастровую документацию — текстовый и графический. Субъекты экологического законодательства, чьи права нарушены, вправе возбуждать споры о праве природопользования. К их числу относятся лица, пользующиеся объектами природы, либо заинтересованные в их получении на праве пользования. В ряде государств право на возбуждение спора о праве природопользования предоставлено также органам государственной власти и органам государственного управления охраной окружающей среды, рассматривающим такие споры. Возбуждение спора производится путем подачи заявления в соответствующие государственные органы, которые вправе рассматривать споры. Последние обязаны принять и зарегистрировать такое заявление. После этого у органов, рассматривающих споры возникает обязанность подготовки к разбирательству спора о праве природопользования. Они должны выявить всех заинтересованных в рассмотрении спора лиц, собрать необходимые документы и в зависимости от характера спора, выполнить необходимые процессуальные действия, которые способствовали бы оперативному и эффективному разрешению спора. Законодательство предоставляет право органам, рассматривающим споры о праве природопользования, создавать для подготовки материалов специальные комиссии.

Непосредственно право рассмотрения спора предоставлено соответствующим компетентным государственным органам, предусмотренным в качестве таковых действующим экологическим законодательством. Стороны, участвующие в споре имеют соответствующие процессуальные права и несут определенные обязанности. В частности, сторонам предоставлено право знакомиться с собранным материалом, давать объяснения, предоставлять в устной или письменной форме доводы и возражения, заявлять ходатайств

ва об отложении рассмотрения спора и проведения дополнительных проверок и обследований, об истребовании документов и др. При этом стороны обязаны добровольно пользоваться своими правами и способствовать органу, рассматривающему спор, предоставлением необходимых документов и сведений, имеющихся в их распоряжении.

Органам, рассматривающим спор, предоставлено право вызывать для дачи объяснений при рассмотрении споров должностных лиц спорящих предприятий, учреждений и организаций, а также вышестоящих по отношению к ним органов; требовать от предприятий, учреждений и организаций, а также граждан предоставления документов и сведений, необходимых для рассмотрения спора; знакомиться на предприятиях, учреждениях и организациях с материалами, необходимыми для рассмотрения спора; осуществлять иные действия, связанные с правильным рассмотрением спора.

Сторонам, участвующим в рассмотрении и разрешении споров о праве природопользования предоставлено право обжаловать решения, принимаемые соответствующими государственными органами управления охраной окружающей среды по спорам. Такие жалобы направляются в вышестоящие по отношению к рассматриваемым спор органам инстанции. Последние обязаны принять такую жалобу и рассмотреть спор по существу, если это входит в их компетенцию, либо передать его на новое рассмотрение в установленные законодательством сроки.

Здесь названы лишь некоторые основные процессуальные субъективные права и процессуальные обязанности субъектов экологического процесса, что позволяет сделать обобщающие выводы относительно содержания процессуальных экологических правоотношений. Их классификация, подробный анализ, определение вытекающих из основных прав и обязанностей, а также дополнительных процессуальных субъективных прав и процессуальных обязанностей, будет осуществлено в последующих научных работах.

Список литературы: 1. Аксенов Г. А. Земельные правоотношения в СССР. М., 1958. 2. Вовк Ю. А. Колхозное трудовое правоотношение. М., 1972. 3. Гурьев П. П. Судебное разбирательство гражданских дел. М., 1958. 4. Джалилов. Д. Р. Гражданское процессуальное правоотношение и его субъекты. Душанбе. 1962. 5. Забелышевский А. А. Управление земельным фондом в СССР. Свердловск, 1974. 6. Общая теория государства и права. Л., 1961. 7. Сахаров П. Д. Землеустроительный процесс в СССР. М., 1968. 8. Теория юридического процесса / Под ред. В. М. Горшенева. Х., 1985. 9. Толстой Ю. К. К теории правоотношения. Л., 1959. С. 23. 10. Чечот Д. М. Участники гражданского процесса. М., 1960. С. 9. 11. Щеглов В. Н. Гражданское процессуальное правоотношение. М., 1966.

СОДЕРЖАНИЕ

Тодыка Ю. Н. Вопросы государственного суверенитета в аспекте формирования на Украине демократического правового государства	3
Цвик М. В., Дашковская Е. Р. О современной трактовке теории разделения властей	10
Головки А. А. Социально-правовая защищенность граждан — путь к демократии и правовому государству	17
Бурлака А. С. Проблемы совершенствования нормативного регулирования и функционирования институтов непосредственной демократии	24
Воронов Н. П. Понятие и особенности правовых актов местных Советов народных депутатов	28
Ольховский Б. И. Организационно-правовой механизм реализации управленческой функции Советов народных депутатов	34
Куширенко А. Г. Проблемы административно-территориального устройства Украины в условиях формирования правового государства	39
Воронов Н. П., Болдырев С. В. Понятие и основы местного и регионального самоуправления	43
Прилуцкий В. А. Участие постоянных комиссий в деятельности местных Советов народных депутатов по обеспечению комплексного экономического и социального развития территорий	48
Кулакова А. И. Роль и задачи местных Советов народных депутатов в обеспечении развития сферы бытового обслуживания населения	52
Слинько Т. Н. Права и обязанности местных Советов народных депутатов в области экологической гласности	56
Колесник В. П. О правовых гарантиях взаимоотношений местных Советов и предприятий	62
Битяк Ю. П. Социальная роль кадров в государственном управлении	67
Финочка Ф. Д. Административно-правовые средства искоренения бюрократизма	72
Скряпник А. П. Некоторые организационно-правовые вопросы государственного руководства физической культурой и спортом	77
Яричевский В. С., Яричевская Л. В. Правовое содержание концепции самоуправления трудовых коллективов в условиях перехода к рыночной экономике	80
Шульга М. Г. Управление социальным развитием трудового коллектива	86
Челомбитко Л. В. Некоторые аспекты эффективности студенческого самоуправления	89
Барахтян Н. В. Предупредительная деятельность комиссии по делам несовершеннолетних	93
Онищенко С. В. Некоторые вопросы определения здоровья населения как объекта административно-правовой охраны	99
Компаниец Н. И. Обеспечение законности при применении мер воздействия за административные правонарушения	103
Венедиктов В. С. Совершенствование административной ответственности за нарушение трудового законодательства	107
Гарищук В. Н., Бесчастный В. Н. Некоторые вопросы совершенствования законодательства о борьбе с бесхозяйственностью	110
Зуй В. В. Некоторые проблемы активизации борьбы с административными правонарушениями в области торговли	114
<u>Павловский Р. С., Власенко В. В.</u> Административная ответственность за правонарушения, посягающие на жилищные права граждан	119
Дьяченко А. В. Административная ответственность в системе административно-правовых средств борьбы с корыстными правонарушениями	125
Рыбальченко Р. К. Азартные игры — разновидность административных правонарушений (социально-правовой аспект)	130
Тищенко Н. М. О совершенствовании административно-юрисдикционной деятельности	135
Гавриш С. Б. Отличие экологических проступков от преступлений и совершенствование уголовного законодательства	140

Яновский М. В. Вклад Л. А. Камаровского в развитие международно-правовой науки в России и на Украине	146
Соколов А. Н. Конституционное право на сопротивление в зеркале сравнительного правоведения	152
Черниченко С. А., Тындик М. В. Из опыта деятельности государственных органов Украины по укреплению законности в хозяйственных отношениях в условиях нэпа (1921—1925 гг.)	158
Багдасаров С. С. Из истории административного права Грузинской ССР (1921—1936 гг.)	164
Гетьман А. П. Содержание экологических процессуальных правоотношений	170

СБОРНИК НАУЧНЫХ ТРУДОВ

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

Выпуск 28

Редакторы *Е. В. Сергина, В. Л. Светличная*
 Художественный редактор *В. Е. Петренко*
 Технический редактор *И. А. Омельченко*

Сдано в набор 21.X.93. Подписано в печать 26.XI.93. Формат 60×90¹/₁₆. Бум. типогр. № 2. Гарнитура литературная. Печать высокая. Усл. печ. л. 11,08. Изд. № 2008. Зак. 1847. Тир. 300.

Издательство «Основа» при Харьковском государственном университете, Украина, 310005 Харьков, пл. Восстания, 17.

Типография № 2. РПО «Полиграфкнига», Харьков, 310052, ул. Конева, 10/2.