

его следует выделить как особый субинститут и вывести из трудового договора.

Список литературы: 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 5-е изд., т. 43. 2. Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981. — 223 с. 3. Высшая школа. Сборник постановлений, приказов и инструкций. — М.: Высш. школа, 1978. 4. Бюл. Госкомтруда СССР. 5. Молодцов М. В., Сойфер В. Г. Стабильность трудовых правоотношений. — М.: Юрид. лит., 1976. — 238 с. 6. Магницкая Е. В., Шишкина Л. И. Правовые вопросы повышения квалификации кадров и социальное планирование. — Вестн. ЛГУ, 1976, № 23, вып. 4, с. 130. 7. Ожегов С. И. Словарь русского языка. — М.: Сов энциклопедия, 1974. — 846 с. 8. Процевский А. И. Предмет советского трудового права. — М.: Юрид. лит., 1979. — 195 с. 9. Сапаралиев Г. Отношения по воспитанию и обучению граждан — предмет правового регулирования. — Сов. гос-во и право, 1977, № 8, с. 125. 10. Советское трудовое право/Под ред. А. Л. Зайкина. — М.: Юрид. лит., 1979. — 543 с. 11. Смирнов О. В. Основные принципы советского трудового права. — М.: Юрид. лит., 1977. — 190 с. 12. Смолярчук В. И. Источники советского трудового права. — М.: Юрид. лит., 1978. — 167 с.

Поступила в редколлегию 15.12.81.

М. В. Ш у л ь г а, канд. юрид. наук

Харьков

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРЕКРАЩЕНИЯ ПРАВА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ ГРАЖДАН В СЕЛЬСКИХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТАХ

В современных условиях особую практическую значимость приобретает землепользование граждан в сельских населенных пунктах, выступающее основой развития их личного подсобного хозяйства. Л. И. Брежнев не только указывал на преждевременность свертывания производства сельскохозяйственных продуктов в личных подсобных хозяйствах колхозников, рабочих, служащих и других граждан, но и подчеркивал необходимость уделять больше внимания личным хозяйствам [1, с. 524—525].

Одной из необходимых предпосылок рационального и эффективного использования земель для ведения личного подсобного хозяйства является устойчивость землепользования граждан в сельских населенных пунктах. Устойчивость землепользования заключается не только в продолжительности его сроков, но и в том, что прекращение права пользования земельным участком либо уменьшение его размеров может иметь место лишь в случаях, прямо предусмотренных законом (ст. 25 ЗК УССР). Соблюдение этого требования — важнейшая гарантия обеспечения устойчивости землепользования граждан, охраны их субъективных прав.

Различают полное и частичное прекращение прав землепользования граждан. Полное прекращение права землепользования

означает, что землепользователь утрачивает права по использованию предоставленного земельного участка и освобождается от обязанностей, установленных для землепользователей. Под частичным прекращением права землепользования обычно понимают такие перемены, при которых сохраняются субъект данного права и прежний характер предоставленного участка. Практике известны многочисленные случаи, когда при выбытии или исключении из колхоза всех членов колхозного двора приусадебный участок уменьшается до размеров, предусмотренных для нечленов колхоза (ст. 66 ЗК УССР). Здесь речь должна идти о полном прекращении прежнего права землепользования и возникновении нового. Аналогичная ситуация складывается при разделе колхозного двора. Бывший колхозный двор как субъект приусадебного землепользования прекращает свое существование и вместо него возникают два или более колхозных двора. Если же имеет место недобросовестное отношение колхозников к труду в общественном хозяйстве или прекращение трудовых отношений работников, пользующихся земельными участками в льготных размерах, что является основанием для уменьшения размеров данных участков, следует говорить о частичном прекращении права землепользования граждан. Указанные основания как полного, так и частичного прекращения права землепользования граждан в сельских населенных пунктах должны быть прямо предусмотрены в земельном законодательстве. В то же время практика регулирования земельных отношений в сельских населенных пунктах свидетельствует о том, что перечень оснований прекращения права землепользования граждан (ст. 36 ЗК УССР) изложен недостаточно полно. В число оснований, предусмотренных ст. 36 ЗК УССР, следовало бы включить раздел колхозного двора, прекращение колхозных членских отношений, недобросовестное отношение колхозников к труду в общественном хозяйстве колхоза, прекращение трудовых отношений постоянных работников совхоза, а также других лиц, пользующихся земельными участками в льготных размерах, или выбытие этих лиц из состава семьи т. д.

В практике правовой регламентации прекращения землепользования граждан в сельских населенных пунктах возникает ряд вопросов, связанных, в частности, с применением ст. 172 ЗК УССР. Она предусматривает как полное, так и частичное прекращение права землепользования. В ней говорится, что у землепользователей, допускающих систематические нарушения правил пользования землей, неправильно используемые ими участки могут быть изъяты по решению исполкомов областных, районных (городских) Советов народных депутатов.

По своей правовой природе изъятие у землепользователей неправильно используемых ими земельных участков представляет собой специфическую земельно-правовую санкцию. Она

установлена нормами материального права и применяется к землепользователям (в УССР — предприятиям, организациям, учреждениям и гражданам) за правонарушения. Несмотря на то что ее применение осуществляется посредством административно-процессуальных форм, это нисколько не изменяет содержания данной санкции и не дает оснований для отнесения ее к земельно-правовой [8, с. 173] и тем более к административной ответственности [5, с. 122; 7, с. 34]. Санкции в зависимости от степени общественной опасности и других обстоятельств могут быть правосстановительными или карательными (штрафными). Особенностью земельно-правовой санкции за систематическое нарушение правил пользования землей является то, что она носит правосстановительный характер и применяется только к землепользователям за виновные земельные правонарушения. Это обязательное условие и существенный признак прекращения права землепользования по указанному основанию. Механизм применения рассматриваемой санкции заключается в том, что компетентный орган принимает решение, в результате которого, с одной стороны, для виновного землепользователя наступают невыгодные последствия, а с другой — происходит перераспределение земельных участков между предприятиями, организациями, учреждениями и гражданами. Таким образом, лишение права пользования земельным участком за правонарушение, которое по терминологии земельных кодексов называется изъятием земельного участка за систематическое нарушение правил пользования землей, с точки зрения правовой квалификации должно рассматриваться как специфическая санкция. Вместе с тем, будучи земельно-правовой санкцией, применяемой к землепользователям, изъятие неправильно используемого земельного участка является в то же время разновидностью прекращения права землепользования в соответствии с решением компетентных органов.

Закрепление в законодательстве такого основания прекращения права пользования земельным участком выдвигает перед наукой земельного права ряд теоретических вопросов, которые в дальнейшем потребуют законодательной регламентации: какие именно виды нарушений правил пользования землей могут служить основанием для прекращения права землепользования; при каких условиях и в каком порядке может применяться принудительное лишение права землепользования за названное правонарушение; какие имущественные последствия могут быть с этим связаны.

Земельные правонарушения, которые следует относить к нарушениям правил пользования землей, не выделяются ни Основами земельного законодательства, ни ЗК большинства союзных республик. В ЗК некоторых союзных республик содержит-

ся примерный перечень нарушений правил пользования землей. В этот перечень, в частности, включаются: сдача земель в аренду, совершение иных незаконных сделок с землей, а также использование земель не по целевому назначению (ст. 135 ЗК АрмССР). Если учесть, что совершение гражданами незаконных сделок с землей и использование предоставленных земельных участков не по целевому назначению являются самостоятельными основаниями прекращения права землепользования (ст. 33 ЗК АрмССР), то вряд ли можно признать правильным включение названных правонарушений в перечень ст. 135 ЗК АрмССР.

Представляется верным такой подход к определению правил пользования землей согласно ст. 172 ЗК УССР, когда в их содержание не включаются правонарушения, предусмотренные в качестве самостоятельных оснований прекращения права землепользования. Одним из таких оснований для применения ст. 172 ЗК УССР можно считать нарушение землепользователями общих агротехнических правил хозяйственного использования земли. Законодательное закрепление этих правил как важного средства обеспечения рационального использования земли, по мнению Н. И. Краснова, не только возможно, но и необходимо [6, с. 99].

Обязательным требованием ст. 12 ЗК УССР является систематичность нарушения правил пользования землей. При определении систематичности явлений обычно исходят из того, что оно должно постоянно повторяться, носить устойчивый характер и иметь место более двух раз. Такую характеристику систематичности для ст. 172 ЗК УССР нельзя признать достаточной. В каждом конкретном случае систематичность совершения земельных правонарушений должна быть связана с каким-то определенным периодом времени. Иначе может получиться, что, с одной стороны, даже за незначительное правонарушение для землепользователя может наступить невыгодное последствие, а с другой — не всегда можно применить ст. 172 ЗК УССР при совершении землепользователем серьезных правонарушений. Если же предположить, что применение ст. 172 ЗК УССР должно связываться с необходимостью наступления определенных последствий, то при этом утратит свое значение систематичность. При чем систематичность нарушений, имевших место в течение установленного времени, как представляется, должна предполагать, что за каждое из них к виновному землепользователю применялись бы какие-то меры воздействия или во всяком случае делались предупреждения. В качестве необходимого отрезка времени, который должен быть обязательным признаком содержания ст. 172 ЗК УССР, можно было бы считать для земель населенных пунктов строительный сезон, для земель сельскохозяйственного назначения — полный цикл произ-

водства сельскохозяйственной продукции. Но об этом должно быть прямо сказано в ст. 172 ЗК УССР.

В законодательстве УССР наряду с систематическим нарушением правил пользования землей говорится о злом невыполнении гражданами правил борьбы с сорняками [3]. Последнее является основанием для лишения прав пользования граждан земельными участками по решению государственных органов. Очевидно, что систематичность нарушения и злом невыполнение правил — понятия нетождественные. Злом невыполнение правил как земельное правонарушение приобретает особый оттенок в связи с тем, что на первый план здесь выступает мотив и причины его совершения. Кроме того, если систематическое нарушение правил — результат активного поведения землепользователя, то при злом невыполнении правил борьбы с сорняками следует говорить о пассивном поведении гражданина, его бездействии.

Возникает вопрос, можно ли при злом невыполнении гражданином правил борьбы с сорняками применять ст. 172 ЗК УССР? Думается, положительный ответ возможен с учетом того, что в земельном законодательстве отсутствуют нормы, непосредственно регулирующие данный случай лишения права землепользования.

Одним из нарушений, систематическое совершение которого может повлечь применение ст. 172 ЗК УССР, является, по-видимому, самовольное строительство гражданами индивидуальных жилых домов в сельских населенных пунктах. Отметим, что правовое регулирование борьбы с самовольным строительством в сельской местности нуждается в совершенствовании. Действующее постановление Совета Министров УССР от 20 июня 1959 г. № 936 «О мерах борьбы с самовольной застройкой в сельской местности Украинской ССР» фактически не отвечает требованиям реальной действительности [4]. Оно устанавливает ответственность только за самовольное строительство на самовольно занятых землях колхозов, совхозов и других хозяйств. Однако известно, что самовольное занятие земельных участков и самовольное строительство жилых домов — это два самостоятельных правонарушения. Причем, когда самовольное строительство сопряжено с самовольным занятием земельного участка, право пользования этим участком у гражданина не возникает. Поэтому в таких случаях нельзя говорить и о прекращении права землепользования. Кроме того, самовольное строительство гражданами жилых домов возможно не только на землях колхозов, совхозов и других хозяйств, но и на иных землях (см. ст. 103 ЗК УССР).

Гражданское законодательство предусматривает, что самовольно возведенный гражданином жилой дом по иску районного, городского Совета народных депутатов может быть безвозмездно изъят судом и зачислен в фонд местного Совета,

или по решению исполкома районного, городского Совета снесен гражданином, осуществившим самовольное строительство, или за его счет (ст. 105 ГК УССР). Однако применение ст. 105 ГК УССР в сельских населенных пунктах осложняется тем, что в сельской местности земельный участок, обслуживающий жилой дом, не следует его судьбе, за исключением случаев перехода по наследству права собственности на расположенное в сельском населенном пункте строение наследникам (ч. 2 ст. 106¹ ЗК УССР). Необходимо подчеркнуть, что решение вопроса о судьбе земельного участка не входит в компетенцию народного суда, который зачисляет в фонд сельского Совета самовольно возведенный жилой дом. Суд вправе своим решением лишь расторгнуть договор о предоставлении в бессрочное пользование земельного участка под строительство индивидуального жилого дома на праве личной собственности в городе или поселке городского типа, если индивидуальный застройщик без уважительных причин нарушает предусмотренный договором срок строительства жилого дома. Только соответствующий исполком выносит решение об изъятии земельного участка, обслуживающего данный дом.

Известно, что строительство жилых домов в сельских населенных пунктах осуществляется преимущественно на приусадебных участках, предоставленных сельскохозяйственными предприятиями из закрепленных за ними земель. Значительно реже под индивидуальное жилищное строительство отдельным гражданам могут предоставляться земельные участки исполкомом сельского Совета из земель, находящихся в непосредственном ведении данного Совета. Если в последнем случае самовольно возведенный жилой дом изымается судом и зачисляется в фонд сельского Совета, то право пользования земельным участком может быть прекращено по решению райисполкома в соответствии со ст. 172 ЗК УССР. Сложнее обстоит дело с прекращением права землепользования граждан при самовольном строительстве жилого дома на приусадебном участке, предоставленном в пользование, например, колхозом. Здесь необходимо исходить из того, что изъятие неправильно используемого гражданином приусадебного участка по решению государственного органа означает в то же время уменьшение колхозных земель. Вместе с тем известно, что уменьшение земель, закрепленных за колхозом, может производиться только компетентными государственными органами и в особом порядке (ст. 40 ЗК УССР, п. 10 Примерного Устава колхоза). Райисполком таким правом не обладает. В этой связи вполне правомерной будет постановка вопроса о возможности нахождения жилого дома, зачисленного в фонд сельского Совета, на земле, закрепленной за колхозом. Вопрос же о прекращении права приусадебного землепользования гражданина в данном случае должен разрешаться, как представляется, первичным землепользователем. Ко-

нечно, не исключена возможность, что в зачисленном в фонд сельского Совета доме останется проживать гражданин, самовольно построивший этот дом. В такой ситуации можно говорить о возникновении приквартирного землепользования гражданина.

Решение о принудительном прекращении права землепользования по ст. 172 ЗК УССР могут принимать только государственные органы, которым принадлежит право распоряжения землей: облисполкомы, райисполкомы и горисполкомы. ЗК других союзных республик предусматривают, что изъятие неправильно используемых земельных участков производится по постановлению (решению) органов, предоставивших земельные участки (ст. 139 ЗК РСФСР, ст. 141 ЗК БССР и др). Разумеется, изъятие земельных участков по решению государственных органов с точки зрения обеспечения более успешной защиты субъективных прав землепользователей представляется предпочтительным. Однако нельзя не отметить, что ст. 172 ЗК УССР фактически ограничивает колхозы, совхозы и другие сельскохозяйственные предприятия по вопросу изъятия земель за систематическое нарушение правил пользования землей. В этой связи было бы целесообразным уточнить ст. 172 ЗК УССР, записав в ней, что в отдельных случаях изъятие земельных участков возможно и по решению первичных землепользователей.

Учитывая, что нарушение правил пользования землей не является безусловным основанием прекращения права землепользования, применение этой санкции зависит от усмотрения органа, правомочного изымать земельные участки. Соответствующий орган должен исходить не только из факта систематического нарушения правил пользования землей, но и из степени общественной опасности, вины правонарушителя и других условий и обстоятельств содеянного.

Поскольку изъятие земельного участка по ст. 172 ЗК УССР представляет собой специфическую земельно-правовую санкцию и применение ее нельзя рассматривать как изъятие для государственных или общественных нужд, постольку у землепользователя не должно возникать права на возмещение неиспользованных затрат, вложенных в изымаемый земельный участок. Ни орган, производивший изъятие, ни землепользователь, которому будет передан в пользование данный участок, не обязаны в рассматриваемом случае возмещать правонарушителю стоимость неиспользованных затрат, за исключением случаев, когда такое изъятие связано, скажем, с неосновательным обогащением нового землепользователя за счет прежнего. В то же время орган, принимающий решение о лишении права пользования земельным участком, может возложить на землепользователя обязанность своими силами либо за свой счет ликвидировать наступившие последствия (привести в надлежащий

порядок земельный участок, осуществить мероприятия по рекультивации участка или его благоустройству).

Таким образом, изложенное свидетельствует, что ст. 172 ЗК УССР недостаточно конкретна. Она требует дополнительных уточнений и разъяснений по ряду вопросов: конкретизации правил пользования землей, которые могут нарушать землепользователи; систематичности нарушений; органов, правомочных изымать неправильно используемые земельные участки.

В заключение отметим, что систематическое нарушение правил пользования землей необходимо отличать от бесхозяйственного использования земли гражданами, которое для предприятий, организаций и учреждений является основанием прекращения права землепользования. Ни Основы земельного законодательства, ни ЗК большинства союзных республик не дают определения этому понятию. В ЗК ЛитССР бесхозяйственным считается «использование земель, преследующее целью ближайшую выгоду и приводящее к снижению плодородия почвы, истощению недр или другим вредным последствиям» (ст. 41). Однако такое определение, по всей вероятности, скорее всего может характеризовать хищническое, а не бесхозяйственное использование земли. Иногда в литературе под бесхозяйственным использованием земли понимается неполное и недостаточно эффективное ее использование, а также непринятие мер по улучшению эксплуатируемых земель [9, с. 65]. С такой характеристикой бесхозяйственного использования земли полностью согласиться нельзя хотя бы потому, что непринятие мер по улучшению эксплуатируемых земель представляет собой отдельное земельное правонарушение. Невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и других процессов, ухудшающих состояние почв, наряду с бесхозяйственным использованием земель является самостоятельным основанием для привлечения землепользователей к административной ответственности [2]. Думается, что содержание понятия «бесхозяйственное использование земли» может ограничиться недостаточно полной и недостаточно эффективной ее эксплуатацией.

Бесхозяйственное использование земли гражданами также, как и некоторые другие правонарушения, перечисленные в ст. 170 ЗК УССР (использование земли в целях извлечения нетрудовых доходов, порча земли), не названы в числе оснований прекращения права землепользования (ст. 36 ЗК УССР). Вместе с тем Основы земельного законодательства (ст. 15,50) положительно решают вопрос о прекращении права землепользования граждан при совершении ими названных правонарушений. Подобное положение нельзя признать нормальным. Ст. 36 ЗК УССР должна предусматривать возможность прекращения права землепользования граждан не только в случаях, указанных в ст. 169 ЗК УССР, но и при совершении ими действий,

предусмотренных ст. 170 ЗК УССР. Кроме того, в ст. 36 необходима ссылка и на ст. 172 ЗК УССР, которая распространяется на всех землепользователей.

Подробная регламентация земельно-правовой санкции, предусмотренной ст. 172 ЗК УССР, а также четкое правовое регулирование прекращения права землепользования граждан в сельских населенных пунктах позволят добиться неуклонного выполнения гражданами требований земельного законодательства и будут способствовать успешной защите их субъективных прав.

Список литературы: 1. *Брежнев Л. И.* Ленинским курсом. Речи и статьи. — М.: Политиздат, 1978. — Т. 6. 680 с. 2. Ведомости Верховн. Совета СССР, 1970, № 20, ст. 165. 3. Ведомости Верховн. Совета УССР, 1962, № 18, ст. 204. 4. СП УССР, 1959, № 6, ст. 75. 5. *Жариков Ю. Г.* Охрана права землепользования. — М.: Юрид. лит. 1974. — 136 с. 6. *Краснов Н. И.* Обеспечение рационального использования земли в праве сельскохозяйственного землепользования. — В кн.: Правовое обеспечение рационального использования земли в СССР. М.: Наука, 1969, с. 97—111. 7. *Куляш М.* Адміністративна відповідальність за порушення земельного законодавства. — Рад. право, 1979, № 4, с. 34—36. 8. *Рябов А. А.* Охрана права государственной собственности на землю и права землепользования в СССР. — Казань: Изд-во Казанск. ун-та, 1976. — 192 с. 9. *Хуриев М. Т.* Ответственность за ненадлежащее использование колхозной земли. — В кн.: Вопросы теории земельного права и методики преподавания аграрно-правовых дисциплин. М.: Изд-во ИГиП АН СССР, 1976, с. 65—71.

Поступила в редколлегию 07.01.81.

Г. И. Чангули, канд. юрид. наук

Киев

О ФУНКЦИЯХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

На XXVI съезде КПСС было подчеркнуто, что в Основном Законе СССР нашли концентрированное выражение наиболее существенные изменения в экономической, социальной и духовной жизни советского общества, глубокий демократизм общенародного государства [1, с. 64]. В Конституции СССР, конституциях республик большое внимание уделено демократическим принципам социалистического судопроизводства. Исследование функций этих принципов имеет существенное теоретическое и практическое значение, ибо позволяет выработать конкретные рекомендации для более эффективной реализации конституционных требований в осуществлении судопроизводства, в работе по борьбе с правонарушениями.

В литературе высказано мнение, что сам факт закрепления определенного принципа уголовного судопроизводства в Основном Законе страны не имеет особого значения, так как форма