

обеспечение в пределах своей компетенции правопорядка на территории лесного фонда;

исполнение в пределах своей компетенции решений судов;

направление в соответствующие государственные органы материалов о привлечении лиц к дисциплинарной, административной и уголовной ответственности, предъявление исков в суд или арбитражный суд в пределах своей компетенции, выдача в пределах своей компетенции гражданам и юридическим лицам указаний (предписаний) по устранению выявленных недостатков;

принятие в пределах своей компетенции решений об ограничении, приостановлении и запрещении хозяйственной и иной деятельности и другие [7].

Права и обязанности государственных служащих лесной охраны направлены на охрану леса как природного объекта, находящегося в федеральной собственности, и защищают его от посягательств на право собственности государства. Некоторое дублирование полномочий Государственной лесной инспекции и Государственной лесной охраны является вполне оправданным. Как отмечала Г.Н. Полянская, исполь-

зование природных ресурсов включает в себя и природоохранительный аспект: отрыв норм, регулирующих пользование природными ресурсами, от норм, направленных на их восстановление и охрану, представляется совершенно неприемлемым. Оно идет вразрез с современным понятием природопользования и с основанными на нем нормами законодательства, которое представляет в неразрывной связи нормы об охране и использовании природных ресурсов как в отраслевом, так и в общем природоохранительном законодательстве [8].

Положение о неразрывности природоохранительных норм и норм, регулирующих пользование природными ресурсами, позволяет объяснить характер полномочий, закрепленных в актах, регламентирующих деятельность Государственной лесной инспекции и Государственной лесной охраны России. Именно "неразрывность" норм, регулирующих порядок использования леса, и норм, регламентирующих порядок его использования, восстановления и охраны, обуславливают некоторое дублирование полномочий данных органов.

Литература

1. Положение о порядке осуществления государственными органами управления лесным хозяйством государственного контроля за состоянием, использованием, воспроизводством, охраной, защитой лесов Российской Федерации // Нормативные документы по контролю в лесах Российской Федерации. – М., 1995.
2. Нормативные документы по контролю в лесах Российской Федерации. – М. Федеральная служба лесного хозяйства, 1995.
3. Государственный и общественный контроль в СССР. – М., 1970. – С. 179.
4. Лазаров Б.М. Управление советской торговлей. – М., 1967. – С. 150.
5. Крассов О.И. Государственное управление в области использования и охраны лесных ресурсов // Советское государство и право. – 1982. – №6. – С.133.
6. Крассов О.И. Правовой режим земель государственного лесного фонда. – М., 1985. – С. 107.
7. См.: ст. 77 Лесного кодекса РФ СЗ. – 1997. – №5. – Ст.610.
8. Полянская Г.Н. Понятие охраны природы и природоохранительное законодательство // Советское государство и право. – 1975. – №9. – С.74.

М.С. Оганисян

ФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И СТАТУСА ДЕПУТАТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 90-Х ГОДАХ (ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ И НЕКОТОРЫЕ СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ)

Новокузнецкий филиал Кемеровского государственного университета

Российское государство, проводя курс реформ на экономическое, политическое и социальное преобразование, оказалось в условиях глобального разрушения старой системы. В РСФСР отсутствовали традиции правового государства, политического плюрализма, не было и местного самоуправления как независимого и самостоятельного органа. Политические, экономические и социальные реформы требуют новых подходов, так как без знания и внедрения на-

учно обоснованных концепций и моделей преобразования общества невозможно создание механизмов решения современных задач.

Одна из серьезных проблем в этом направлении – создание эффективной системы правового регулирования организации и деятельности местных органов власти и управления. Отсутствие принципа единства системы правового регулирования в местных органах самоуправления является одной из причин

того, что местные власти не полностью справляются с задачами на местах. Проблема правового регулирования применительно к организации и деятельности местных органов власти и управления достаточно широко изучалась в условиях прежней организационно-правовой системы при социализме. Действовавшая ранее модель базировалась на специфических подходах, связывающих правовое регулирование в определенную систему. Основу и источник правового регулирования составляли директивные акты КПСС, Конституция СССР, законы СССР “О статусе народных депутатов СССР”, “Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР”, Конституция РСФСР, законы РСФСР “О выборах народных депутатов”, “О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов”, “О местном самоуправлении в РСФСР” [1].

По своему конституционному положению Советы как органы государственной власти народа представляют значительную силу. Однако в реализации своих полномочий они оставались долгое время больше властью провозглашенной, чем реальной, поскольку в это время произошел отрыв Советов и их аппарата от народа: выборность и сменяемость подменялись обновлением состава депутатов по разнарядке: до непомерных размеров развился бюрократизм штатных органов Советов. Советы из организации авангарда угнетенных классов превращались в орган “почетных депутатов”. Наиболее негативные последствия для деятельности Советов имела руководящая роль партии.

В годы перестройки работа Советов шла в двух направлениях. Первое – это демократизация Советов, что предполагает развитие их как представительных органов власти, обеспечение демократических форм работы депутатов, привлечение широких масс к руководству страной, контроль за деятельностью органов управления, расширение гласности, борьбу с бюрократизмом.

Второе – установление полной самостоятельности Советов в руководстве государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством на своей территории. Впервые в истории Российского государства в 1985–1990 гг. проходили выборы депутатов на всех уровнях на альтернативной основе. Законодательство о выборах установило предельные нормы численности состава местных Советов. В соответствии с Законом РСФСР “О выборах народных депутатов местных советов” в поселковые и сельские Советы избиралось до 50 депутатов, в районные – до 75, а в городские – до 200 [2]. Громадная численность депутатов местных Советов не давала возможности на сессии эффективно работать. На сессиях рассматривались вопросы, явно выходящие за пределы ее компетенции.

Первая сессия Совета нового созыва открывалась старейшим по возрасту депутатом, а последующая – председателем. Большинство голосов депутатов избиралось на пять лет председателем Совета и его заме-

стители, а также руководители постоянных комиссий и комитетов, состав комиссий и комитетов, утверждалось положение о работе (регламент) Совета. Руководители Совета, комиссий и комитетов были подотчетны перед сессией, и только сессия могла освободить их от должности. Это давало Советам больше самостоятельности в работе.

Местные Советы свою работу сосредоточивали на нормотворчестве. Вышестоящие Советы осуществляли руководство деятельностью нижестоящих органов государственной власти. Их акты были обязательны для исполнения нижестоящими советскими органами власти. Вышестоящие Советы вправе были отменять противоречащие закону решения нижестоящих, подотчетных местным Советам, которые их формировали, и одновременно подчинялись соответствующим органам аппарата вышестоящих. Советы как представительные органы нового типа сочетали в своей деятельности принятие решений, их исполнение и контроль за проведением решений в жизнь. Депутаты большинством голосов избирали президиум или малый Совет между сессиями. Избранные органы выполняли (частично) функции сессии Совета.

В изменившихся условиях политической жизни страны во многих местных Советах и исполкомах отношения оказались довольно сложными. В ряде случаев Советы стали ликвидировать исполнительные комитеты, делегируя исполнительные и распорядительные функции президиуму Совета. Все попытки Президента Российской Федерации через закон и изменения Конституции РСФСР улучшить работу прежней системы местного самоуправления не дали ожидаемого результата.

В кризисе власти на государственном уровне и заключается определенный драматизм ситуации. В сентябре-октябре 1993 г. прекратили свою деятельность Съезд народных депутатов, Верховный Совет народных депутатов и в соответствии с указами Президента Российской Федерации от 09.10.93 г. “О реформе местного самоуправления в Российской Федерации” и от 26.10.93 г. “О реформе местного самоуправления в Российской Федерации” [3] – районные в городах, городские в районах, поселковые, поселковые сельские, районные и городские Советы. Их функции были возложены на соответствующую местную администрацию. Это означало юридическую ликвидацию Советской власти в стране. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации было рекомендовано осуществлять реформу местного самоуправления в соответствии с положениями Указа Президента Российской Федерации от 26.10.93 г. “О реформе местного самоуправления в Российской Федерации”. Выборы в представительные органы местного самоуправления предлагалось провести в период с декабря 1993 г. по июнь 1994 г. Дату проведения выборов должны были установить органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Новая Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 г., закрепила местное самоуправление как одну из основ конституционного строя, гарантировала его осуществление и определила статус как самостоятельного в пределах своих полномочий. Она подтвердила, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Местному самоуправлению в Конституции была посвящена отдельная глава.

Конституция РФ 1993 г. отказалась от закрепления господствовавшего прежде императивного депутатского мандата. Отныне избиратели конституционно не могут определять позицию депутата, а депу-

тат не связан правовыми обязательствами с ними. Нет юридической ответственности депутата перед избирателями, отсутствуют такие институты, как наказания избирателей, подотчетность депутатов избирателям, отзыв депутата избирателями. Все это в совокупности можно рассматривать как конституционно-правовое закрепление свободного мандата депутата представительного органа РФ.

Представляется, что без сравнительного анализа правовых моделей депутата законодательного и представительного органа субъекта РФ и депутата Совета РСФСР всех уровней не будет полной картины в некоторых теоретических аспектах проблемы власти.

<p>Конституционная и законодательная основа выборов местного самоуправления субъектов РФ: права и полномочия депутатов.</p>	<p>Конституционная и законодательная основа выборов депутатов в Советы субъектов РСФСР: права и полномочия.</p>
<p>1. Конституция Российской Федерации и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предоставляют населению муниципального образования право самому определять структуру органов местного самоуправления.</p>	<p>1. Правовое положение депутата, основы его взаимоотношений с избирателями, с Советом и его органами, государственными и общественными организациями регламентируются Конституцией СССР, конституциями союзных и автономных республик, а также Законом СССР "О статусе народных депутатов в СССР" и Законом РСФСР "О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов РСФСР"</p>
<p>2. Избирательное право – право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Им обладает гражданин Российской Федерации, достигший 18–21 года, постоянно проживающий на данной территории.</p>	<p>2. Избирательное право – право граждан РСФСР избирать и быть избранными в органы власти – местные Советы народных депутатов. Им обладает гражданин РСФСР, достигший ко дню выборов 18 лет, проживающий как правило на территории Совета.</p>
<p>3. Срок полномочия представительного органа составляет от 2 до 4 лет.</p>	<p>3. Срок полномочия народного депутата в Совете – 5 лет</p>
<p>4. Устанавливаемая численность депутатов представительных органов колеблется от 7 до 51 человека (численность депутатов зависит от отношения численности избирателей).</p>	<p>4. В соответствии с Законом РСФСР "О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов" в поселковые и сельские Советы избиралось до 50 депутатов, в районные – до 75, а в городские – до 200.</p>
<p>5. Во многих субъектах РФ действуют законы о выборах органов местного самоуправления: представительный орган и глава местного самоуправления.</p>	<p>5. Местное самоуправление осуществляется населением через представительные органы власти – местные Советы народных депутатов, соответствующие органы управления – местную администрацию.</p>
<p>6. Наибольшей популярностью при проведении местных выборов пользуется мажоритарная система выборов по одномандатным округам.</p>	<p>6. При выборах местных Советов кандидат в депутаты считался избранным, если он получал по округу более половины всех голосов.</p>
<p>7. Подходы к финансированию выборов в органы местного самоуправления в законодательстве субъектов РФ разнообразны: – за счет средств местных бюджетов; – по согласованию между органами власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления; – за счет средств бюджета.</p>	<p>7. Выборы кандидата в депутаты местных Советов финансируются за счет средств бюджета РСФСР.</p>
<p>8. В законах всех субъектов РФ предусматривается создание избирательных фондов кандидатов: – средства, выделенные кандидату или избирательному объединению соответствующей избирательной комиссией; – собственные средства избирательного объединения или кандидата; – средства, выделенные кандидату выдвинувшим его избирательным объединением; – добровольные пожертвования физических и юридических лиц.</p>	<p>8. Отсутствуют.</p>

9. Поддержку кандидату необходимо собрать в количестве не менее 2% от числа избираемого округа.	9. Отсутствует.
10. Выдвижение кандидата – инициатива избирателей, избирательного объединения, избирательного блока в определении кандидата в выборный орган местного самоуправления.	10. Выдвижение кандидатов в депутаты – инициатива коллективов предприятий, учреждений, общественных объединений выражается на их собраниях.
11. Депутат местного самоуправления субъектов Федерации рассматривает поступившие к нему заявления и жалобы избирателей, но эффективно содействовать решению этого вопроса не может (нет статей Конституции РФ и законов Российской Федерации о правах и полномочиях депутатов).	11. Народный депутат рассматривает поступившие к нему предложения, заявления и жалобы, принимает меры к их правильному и своевременному разрешению соответствующими органами и должностными лицами. (Эта обязанность была установлена Законом РСФСР "О статусе народного депутата местного Совета...", Ст.18).
12. Народный депутат органа местного самоуправления не реже чем один раз в год обязан дать информацию о своей работе представителям общественности. (Это право отмечено во многих уставах субъектов Российской Федерации).	12. Народный депутат не реже двух раз в год обязан отчитываться перед избирателями округа о своей работе, о ходе выполнения предвыборной программы. (Ст.19 Закона РСФСР "О статусе народного депутата местного Совета...")
13. Отсутствует.	13. Право народного депутата на беспрепятственное посещение государственных и общественных организаций, предприятий, учреждений, расположенных на территории Совета, независимо от их подчиненности, принадлежности, режима секретности. (Ст. 23 Закона РСФСР "О статусе народного депутата местного Совета...").
14. Отсутствует.	14. Народный депутат вправе требовать незамедлительного устранения нарушения закона, прав, свобод и законных интересов граждан. (Ст. 24 Закона РСФСР "О статусе народного депутата местного Совета...").
15. Депутаты местного самоуправления могут быть привлечены к уголовной ответственности, арестованы с санкции прокурора субъекта Федерации.	15. Народный депутат на территории соответствующего народного Совета не может быть привлечен к уголовной ответственности, арестован или подвергнут мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке без согласия соответствующей сессии Совета. (Ст. 30 Закона "О статусе народного депутата местного Совета...").
16. Отсутствует.	16. Невыполнение должностными и другими лицами государственных органов, предприятий, учреждений и организаций законных требований народного депутата, либо создание препятствий в его работе, установленных сроков непредставления информации – влечет административную ответственность в виде штрафа в размере от 500 до 2 000 рублей (курс рубля 1991 года), налагаемого в судебном порядке. (Ст. 46 Закона РСФСР "О статусе народного депутата местного Совета...").

Сравнивая два варианта работы органов местного самоуправления, делаем **вывод: начиная с середины 80-х гг. и до конца 1993 г. были сильные Советы, но слабая исполнительная власть.** Исполнительные органы всегда отчитывались о своей работе перед Советами.

В настоящее время на территории Российской Федерации действует сильная исполнительная власть (мэр, губернатор) при слабой законодательной власти. Чтобы Россия стала сильным управляемым государством, необходимо сильное законодательное собрание (власть) и сильные органы исполнительной

власти. Последние события, связанные с выборами мэров в городах Ленинске-Кузнецком Кемеровской области, Нижнем Новгороде, а также конфликт между Правительством и губернатором Свердловской области, вызывают необходимость внести соответствующие изменения в статьи Конституции Российской Федерации, суть их должна состоять в установлении обязанности исполнительной власти субъектов Федерации быть подотчетным перед структурой Президента РФ и законодательным собранием местного самоуправления.

Литература

1. Конституция (Основной закон) СССР (принят на внеочередной сессии Верховного Совета СССР 7 октября 1977 г.) – М.: Просвещение, 1978; Закон СССР "О статусе народных депутатов в СССР" 21 декабря 1989 г. – Новокузнецк, ЛОТ КМК, 1990; Закон СССР "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР" 9 апреля 1990 г. – Кемеровский редакционный издательский отдел, 1990; Конституция РСФСР 12 апреля 1978 г. – М.: Известия, 1993; Закон РСФСР "О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР" // Ведомости Верховного Совета РСФСР.–1983.– №44; Закон

- РСФСР "О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов РСФСР" // ВСНД Верховного Совета РСФСР. - 1990. - №23; Закон РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР" // ВСНД РСФСР и ВС РСФСР. - 1991. - №23.
2. Куцафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право РФ. - М.: Юрист, 1997. - С.73.
 3. О реформе местного самоуправления в Российской Федерации // Сб. актов Президента и Правительства Российской Федерации. - 1993. - №44. - Ст. 4188.

И.Б. Калинин

ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕССУАЛЬНО-ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

Томский государственный университет

Общественные отношения, подлежащие правовому регулированию, определяют совокупность используемых при этом юридических средств. Если предмет правового регулирования является неправовой категорией, сущностной основой (базисом) для выделения отрасли права, то механизм правового регулирования является тем правовым инструментарием, который определяет юридически обособленную совокупность правовых средств, при помощи которых осуществляется правовое упорядочение общественных отношений. Это тем более важно, так как многие общественные отношения не существуют вне правового поля. Поэтому особенности норм, способов установления прав и обязанностей в рамках правоотношений, специфика актов, которыми право применяется и реализуется (механизм правового регулирования), могут оказаться существенными в регулировании общественных отношений. Таким образом, можно сделать вывод, что, с одной стороны, механизм правового регулирования определяется системой (совокупностью) общественных отношений (предметом правового регулирования) и, с другой стороны, сам оказывает формирующее воздействие на предмет правового регулирования.

К элементам метода правового регулирования многие авторы относят характер общего юридического положения субъекта (правосубъектность, правовой статус); характер оснований возникновения, изменения и прекращения правоотношений; характер способов формирования содержания прав и обязанностей; характер юридических мер воздействия. Сопоставив перечисленные элементы метода правового регулирования со звеньями механизма правового регулирования (нормы права, правоотношения, акты реализации норм права), можно прийти к выводу, что метод и механизм правового регулирования соотносятся как форма и содержание. Их существо составляют одни и те же правовые явления, объективирующиеся в разном образе. Метод правового регулирования выступает в качестве содержания, поскольку определяет сущностную сторону способа правового опосредования общественных отношений. Механизм правового регулирования представ-

ляет собой известное внешнее выражение метода, так как устанавливает юридически формализованные способы (приемы) юридического воздействия. Таким образом, механизм и метод правового регулирования неразрывно связаны, представляют собой различные характеристики одной и той же системы и уже в силу этого не могут рассматриваться в отрыве друг от друга. К элементам (средствам) механизма правового регулирования процессуально-трудовых отношений следует отнести юридические нормы национального и международного законодательства, правоотношения, индивидуальные правовые акты (акты реализации прав и обязанностей и акты применения права). Возможность и, в соответствующих случаях, необходимость использования таких элементов механизма правового регулирования, как нормы международного законодательства, предусмотрены действующим законодательством в ст. 15 Конституции РФ, ч.2 ст. 4 КЗоТ РФ, ст. 7 ГК РФ.

Говоря о соотношении механизма регулирования процессуально-трудовых отношений и его реализации, необходимо подчеркнуть, что в зависимости от характера (нормативного, ненормативного) правового регулирования будет находиться и совокупность конкретных юридических средств, используемых для этого. При нормативном характере правового регулирования применяются такие элементы механизма, как нормы права, правоотношения, индивидуальные правовые акты. Иные же средства применяются при социально-правовом регулировании общественных отношений. Такое регулирование осуществляется как юридическими, так и социальными методами, изучение которых находится на стыке социологии, трудового права, гражданского процессуального права. Что предполагает самостоятельный анализ этой проблемы.

В юридической литературе незаслуженно мало уделяется внимания разработке проблемы субсидиарного применения норм права. Понятие субсидиарности в современной юридической литературе трактуется различными авторами неоднозначно. Так, В.В. Лазарев полагает, что субсидиарное применение норм права является одним из способов преодоле-