

При господстве в нашей стране общественной собственности на средства производства и всеобщей занятости населения стартовой базой для индивидуального производства в большинстве случаев становится имущество, принадлежащее гражданам на праве личной собственности, основным источником которого являются доходы от участия в общественном труде. Следовательно, этот вид собственности носит производный характер от общественной.

Как уже сказано, в сферу индивидуального труда вовлекается имущество, находящееся в общественной собственности: путем заключения гражданско-правовых договоров имущественного найма, предоставления целевых кредитов гражданам, использования природных ресурсов с соблюдением установленных правил. При занятии индивидуальной трудовой деятельностью гражданами применяются также сырье, материалы и другое имущество, приобретенное в государственной и кооперативной розничной торговле, в организациях системы Госснаба СССР. Они имеют право приобретать неиспользуемые материальные ценности у предприятий, организаций и учреждений. Между личной собственностью граждан и государственной имеется обратная связь в виде уплаты ими налогов с доходов от указанной деятельности.

В соответствии со ст. I Закона государство поощряет вступление граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью, в договорные отношения с государственными, кооперативными, другими общественными организациями и объединение этих граждан в кооперативы, добровольные общества и товарищества. Индивидуальный труд призван выполнять общенародные задачи по удовлетворению растущих материальных и духовных потребностей советских людей. На XIX Всесоюзной конференции КПСС отмечалось, что там, где своевременно поняли широкие возможности для развития кооперативной и индивидуальной трудовой деятельности, создали необходимые условия для них, результаты налицо, появляются новые товары и виды услуг [9, с.13].

Таким образом, индивидуальная трудовая деятельность - один из элементов экономической системы СССР. Основана она на личной собственности на средства производства. Однако в ст.10 Конституции СССР, где перечислены виды социалистической собственности, нет упоминания о личной. Представляется необходимым изменить формулировку ст.10 Конституции, внося в нее положение о личной собственности на средства производства; дополнить перечень объектов личной собственности в ст.13 Конституции "средствами занятия индивидуальной трудовой деятельностью". На таких позициях стоят В.А.Медведев, Ю.Райдла [10, с.2] и ряд других ученых. При законодательном установлении правового положения средств производства, применяемых в индивидуальном секторе, недопустимо смешение понятий индивидуальной собственности и частной.

Думается, что предлагаемые изменения в Конституции СССР послужат признанию важности индивидуального сектора советской экономики, подчеркнут его равноправное положение наряду с государственным и кооперативным, поднимут его престиж среди населения страны.

#### Список литературы

1. О социально-экономическом развитии СССР за девять месяцев 1988 г.: Сообщение Госкомстата СССР// Известия. - 1988. - 25 окт.
2. Горбачев М.С. Нарастивать интеллектуальный потенциал перестройки// Известия. - 1989. - 9 янв.
3. Зиновьев А. Купил человек КамАЗ// Известия. - 1988. - 8 дек.
4. СП СССР. - 1988. - № 31.
5. Шемшученко Ю.С. и др. Подсобное хозяйство граждан: Юрид. справ.-К., 1988.
6. Толстой Ю.К. К изучению права собственности в социалистическом обществе// Сов.гос-во и право. - 1987. - № 5.
7. Шкредов В.П. Социализм и собственность// Коммунист. - 1988. - № 12.
8. Медведев В.А., Абалкин Л.И., Ожерельев О.И. и др. Учебник политической экономики социализма// Экон.науки. - 1988. - № 8.
9. Материалы XIX Всесоюзной конференции Коммунистической партии Советского Союза, 28 июня - 1 июля 1988 г. - М., 1988.
10. Райдла Ю. Колхозник, арендатор, фермер// Известия. - 1989. - 17 янв.

А.К.Соколова

#### ПРАВОВАЯ ОСНОВА ДОГОВОРОВ НА ПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

Осуществление решений мартовского (1989 г.) Пленума ЦК КПСС по вопросам успешной реализации Продовольственной программы страны неразрывно связано с использованием земельных, водных, лесных и других природных ресурсов [3]. Анализ природоресурсового законодательства показывает, что договоры на пользование природными ресурсами применяются по отношению почти ко всем природным ресурсам. Правоотношения по использованию природных ресурсов на основе договоров регулируются различными союзными и республиканскими нормативными актами.

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 января 1988 г. "О коренной перестройке дела охраны природы в стране" [4, 1988, № 6, ст.14] определены основные направления деятельности социалистических организаций, природоохранительных и иных управленческих органов на перспективу в области рационального использования природных ресурсов, их воспроизводства и охраны. В постановлении подчеркивается необходимость широкого внедрения в природопользование экономических методов, обеспечивающих заинтересованность природопользователей в эффективном и рациональном использовании природных ресурсов, их постоянном воспроизводстве и охране. Несомненно, одной из форм внедрения таких методов является договор на пользование природными ресурсами. Эта правовая форма наиболее полно обеспечивает юридическое равенство сторон в договоре, удовлетворение их интересов, демократичность в определении прав и обязанностей и т.д. Сказанное диктует необходимость обновления всей правовой основы данных договоров.

Договорная форма используется при предоставлении в бессрочное пользование земельного участка под строительство жилого дома на праве личной собственности в городах и поселках городского типа; при временном использовании земельных участков (ст.19 ЗК РСФСР); при использовании пустующих жилых домов и приусадебных участков, находящихся в сельской местности [4, 1987, № 41, ст.134].

Особое значение приобретает передача земель в аренду. Правовой основой этого вопроса является Указ Президиума Верховного Совета СССР "Об аренде и арендных отношениях в СССР" от 7 апреля 1989 г. Поэтому необходимо внести дополнение в Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик (1968 г.), разрешающее передавать земельные участки в аренду в установленном порядке. Кроме того, в Указе изложены основные и принципиальные положения арендных отношений, которые, однако, не решают других вопросов взаимоотношений арендодателя и арендатора. Здесь возникает необходимость в разработке Типового договора по передаче земельных участков в аренду. В нем следовало бы определить более конкретно порядок заключения договора, разрешения разногласий при заключении договора, права и обязанности сторон, юридические санкции за нарушение условий договора, порядок разрешения земельных споров, имущественных споров, вытекающих из земельных отношений, которые возникают в процессе исполнения договора. Типовой договор могла бы утвердить Государственная комиссия при Совете Министров по довольствию и закупкам.

Договорная форма применяется также при лесопользовании. Согласно ст.30 Основ лесного законодательства порядок и условия осуществления побочных лесных пользований устанавливаются законодательством Союза ССР и союзных республик.

Вопросы, связанные с побочными лесными пользованиями, более конкретно и полно регулируются Инструкцией по осуществлению побочных лесных пользований в лесах СССР, утвержденной Гослесхозом СССР 13 декабря 1982 г. [5, с.172]. В ней предусмотрено, что при предоставлении участков для промышленной заготовки древесных соков и другой продукции на срок более одного сезона лесхозы заключают с лесопользователями договоры на осуществление побочных лесных пользований. К Инструкции приложен Примерный договор о предоставлении предприятиям и организациям в долгосрочное пользование участков леса и земель Гослесфонда, не покрытых основным права и обязанности сторон. За нарушение условий договора предусмотрена ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Анализ положений Инструкции и Примерного договора приводит к выводу, что некоторые вопросы чрезмерно зарегулированы, а роль договора в регулировании отношений прижена. Рассмотрим, к примеру, вопрос об оформлении побочных лесных пользований. В Инструкции установлено, что лесные билеты на побочные лесные пользования выписываются ежегодно на один сезон и при наличии заключенного договора независимо от его срока (п.2.5). При этом выдача билета на следующий год производится при условии соблюдения пользователем в предшествующем году правил пользования и выполнения обязательств, принятых по договору. Следовательно, по ныне действующему законодательству право на осуществление побочных лесных пользований на длительный срок возможно лишь при ежегодной выдаче лесного билета. Договор же носит вспомогательный характер.

Целесообразно установить правило, согласно которому в определенных случаях договор должен быть юридическим фактом возникновения права лесопользования без оформления этого права лесным билетом или лесным ордером. Договор в отличие от ордера более конкретно определяет права и обязанности сторон, что повышает их ответственность за соблюдение условий договора. В таком случае нет необходимости выписывать еще лесной билет на длительное осуществление побочными лесными пользованиями. Предлагаемое упрощение оформления права на осуществление длительных побочных лесных пользований диктует необходимость внесения некоторых изменений в Основы лесного законодательства и лесные кодексы союзных республик. Так, в ст.22 Основ следовало бы указать, что осуществление лес-

ных пользований допускается на основании лесорубочного билета, лесного билета, а также на основании договора в случаях, предусмотренных лесным законодательством.

Договорную форму лесопользования целесообразно распространить и на другие лесные пользования. Основу для такого вывода дает постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 10 марта 1986 г. "О совершенствовании управления лесным хозяйством и лесной промышленностью страны" [2, с.197]. В нем наряду с другими вопросами принципиально решен вопрос о разработке Положения об аренде лесов в СССР. Понятно, что правовой формой арендных лесных отношений должен выступать договор аренды. Следовательно, в развитие будущего Положения об аренде лесов в стране целесообразно было бы разработать и утвердить компетентными органами Типовой (примерный) договор на передачу лесов в аренду, в котором должны содержаться основные права и обязанности сторон, порядок заключения и исполнения договора, разрешения споров при заключении и исполнении договора аренды, юридические санкции за ненадлежащее исполнение или неисполнение принятых сторонами обязанностей.

Договорная форма применяется и при использовании водных ресурсов. Однако здесь ни союзное, ни республиканское законодательство с достаточной четкостью данный вопрос не регулирует. В Основах водного законодательства вообще ничего не говорится о пользовании водными ресурсами на основе договоров. В водных кодексах отдельных союзных республик содержатся некоторые предписания об использовании договорной формы при водопользовании. Так, в ст.24 Водного кодекса РСФСР предоставлено право первичным водопользователям передавать определенные водные ресурсы во вторичное пользование. В разрешениях на вторичное водопользование указываются цели и основные условия пользования водными объектами, а также отмечено, что в необходимых случаях условия вторичного водопользования, взаимные права и обязанности оформляются договором между первичным и вторичным водопользователями.

Водные кодексы некоторых союзных республик содержат также лишь общую правовую основу использования договорной формы при вторичном водопользовании.

Все это говорит о том, что во всех союзных республиках договорная форма при использовании водных ресурсов должным образом не урегулирована, что обуславливает необходимость разработки Типового (примерного) договора, в котором были бы изложены основные условия пользования водными объектами, права и обязанности сторон, юридические санкции за нарушение условий договора. Такого договора, в котором бы содержались необходимые элементы договора на водопользование, пока нет, что затрудняет использование на практике данной правовой формы.

Договорная форма используется при эксплуатации и других природных ресурсов. Нормативно установлено, что артели старателей заключают договоры с горнодобывающими предприятиями на разведку и добычу некоторых полезных ископаемых в тех случаях, когда добыча их для большого предприятия экономически невыгодна [4, 1975, № 9, ст.47; 1984, № 17, ст.98]. Договоры заключаются в определенных случаях (пользование животным миром в процессе охоты, промышленного рыболовства и т.д.). Однако не всегда указанные договорные отношения должным образом урегулированы.

Краткий анализ действующего законодательства о договорах на пользование природными ресурсами показывает, что правовое регулирование договорных отношений в сфере использования природных ресурсов нуждается в совершенствовании. К сожалению, пока еще нет надлежащей правовой основы использования договора в регулировании отношений, возникающих в сфере использования и воспроизводства основных природных ресурсов. Данный вопрос регулируется различными типовыми или примерными договорами, принятыми компетентными союзными либо республиканскими органами. Причем некоторые типовые договоры по своему содержанию являются неполными, содержат лишь краткие положения.

По отдельным природным ресурсам вообще отсутствуют типовые и примерные договоры, что затрудняет сторонам оформление своих отношений. В таких случаях содержание договоров определяется самими сторонами, что приводит иногда к несоответствию определенных условий договора действующему законодательству. Данное положение нельзя признать нормальным, поскольку сторонам затруднительно четко и полно сформулировать условия договора, определить права и обязанности применительно к конкретному договору.

В этой связи возникает необходимость разработки союзного нормативного акта "Основные условия заключения и исполнения договоров на пользование природными ресурсами", который смог бы обеспечить должную правовую основу договорных отношений в природопользовании. Принятие такого акта не исключает возможности разработки на его основе специальных нормативных актов (положений, типовых, примерных договоров), в которых отражалась бы специфика правового регулирования договорных отношений на пользование конкретными природными объектами (лесами, землями, водами и др.).

Такая система нормативных предписаний о договорах в природопользовании обеспечит единообразие в правовом регулировании определенной части природоресурсовых отношений.

### Список литературы

1. Известия. - 1989. - 9 апр.
2. Полный хозяйственный расчет и самофинансирование: Сб. документов. - М., 1988.
3. Сельская жизнь. - 1989. - 1 апр.
4. СП СССР.
5. Сборник нормативных материалов по лесному хозяйству. - М., 1984.

А.М.Сытник

### НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГРАЖДАНАМ ЖИЛЬЯ ИЗ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЖИЛИЩНОГО ФОНДА УССР

Перестройка общественных отношений в стране должна быть обеспечена рядом факторов, в числе которых важное место следует отвести правильному и справедливому подходу в области обеспечения трудящихся жильем, улучшению их жилищных условий, поскольку жилище есть важный элемент воспроизводства материальных условий жизни общества.

Несмотря на постоянно растущий объем жилищного строительства, жилищная проблема в стране не решена. Поэтому особое значение приобретает справедливое распределение жилья. Однако правовые гарантии такого распределения явно недостаточны. Порядок учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления им жилых помещений регламентирован, по существу, не законом, а противоречивыми по своему содержанию подзаконными актами. Так, установление дополнительных условий взятия на квартирный учет в союзном и республиканском законодательстве на уровне подзаконных актов прямо противоречит смыслу ст.18 Основ жилищного законодательства Союза ССР (далее - Основы) и ст.31 Жилищного кодекса УССР (далее - ЖК УССР).

Исходя из смысла указанных норм на квартирный учет принимаются по общему правилу граждане, постоянно проживающие в данном населенном пункте, за исключением случаев, установленных в союзном и республиканском законодательстве, когда постоянное проживание в данном населенном пункте как условие, необходимое для постановки граждан на квартирный учет, не требуется. Поэтому ст.31 ЖК УССР, дублируя ст.18 Основ, называет лишь одно условие, необходимое для принятия нуждающихся граждан

на квартирный учет, - факт постоянного проживания в данном населенном пункте. Основы и ЖК УССР ничего не говорят о сроке проживания и тем более наличии прописки как условиях, необходимых для решения вопроса о принятии граждан на квартирный учет.

Сам текст указанных норм не позволяет на уровне подзаконных актов устанавливать дополнительные условия постановки граждан на квартирный учет. И даже приведенная оговорка в ст.31 ЖК УССР "если иное не установлено законодательством Союза ССР и союзных республик" не колеблет смысла правила, приведенного в ст.18 Основ, согласно которому на квартирный учет принимаются граждане при наличии обязательного основания - нуждаемости и общего условия - постоянного проживания в данном населенном пункте. Возможность исключения из этого правила распространяется только на факт постоянного проживания и означает, что в случаях, установленных союзным или республиканским законодательством, сам факт постоянного проживания в данном населенном пункте как необходимое условие для принятия граждан на квартирный учет не требуется (к примеру, для граждан, работающих в пригородной зоне, а проживающих в городе) [1, с.167-184].

Поэтому п.16 Правил учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий и предоставлении им жилых помещений в Украинской ССР (далее - Правила), закрепивший такие дополнительные условия, как наличие прописки и продолжительности постоянного проживания в конкретном населенном пункте, следует признать противоречащим Основам и ЖК УССР. Однако срок постоянного проживания установлен во всех областях УССР и составляет от одного года (в Закарпатской, Запорожской и Херсонской областях) до пяти лет (в Одесской и Харьковской областях).

Данную практику нельзя признать правильной. Ни Основы, ни ЖК УССР не предусматривают возможности установления продолжительности постоянного проживания граждан в данном населенном пункте как дополнительного условия, необходимого для принятия на квартирный учет. При таком положении значительный круг лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий, лишается возможности осуществить свое конституционное право на жилище.

Острота жилищной проблемы при этом не снижается, а создается мнимая видимость ее благополучного решения, так как в расчет не принимаются граждане, фактически нуждающиеся в улучшении жилищных условий, но по формальному признаку не подлежащие принятию на квартирный учет. С другой стороны, получается, что интересы граждан ущемляются в различной степени в зависимости от места проживания. Тем самым нарушаются принцип социальной справедливости и конституционное положение о том, что все