

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.