

увязано с улучшением руководства народным хозяйством и социально-культурным строительством, изданием Свода законов СССР и сводов законов союзных республик, выполнением общесоюзного и республиканских планов подготовки законодательных и правительственных актов, введением в действие республиканских кодексов об административных правонарушениях.

Наряду с приведенными выше факторами, обеспечивающими возрастание эффективности деятельности местных Советов, определенная роль в этом принадлежит также укреплению их финансово-материальной базы, совершенствованию административно-территориального устройства, дальнейшему развитию сотрудничества местных органов власти с общественными организациями, улучшению подбора и расстановки кадров работников управленческого аппарата Советов, повышению их квалификации, совершенствованию юридической службы в исполкомах, их отделах (управлениях). Повышение действенности в работе местных Советов связано с совершенствованием планирования ими организационно-массовых мероприятий, дальнейшим развитием разнообразных форм социалистического соревнования в системе местных Советов и подчиненных им предприятий (учреждений), с улучшением правового воспитания трудящихся, более широким использованием средств массовой информации для распространения передового опыта советского строительства.

**Список литературы:** 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. *Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза*, М., 1986. 3. *Ведомости Верховного Совета СССР*. 4. *СП СССР*. 5. *Партия и Советы*, М., 1982. 6. *Виноградов Н. М.* Партийное руководство Советами в условиях развитого социализма. М., 1980. 7. *Правда*. 1986. 30 июня.

*Поступила в редколлегию 11.10.84.*

---

*Н. П. ВОРОНОВ*, канд. юрид. наук

Харьков

---

### **О ЮРИДИЧЕСКИХ ГАРАНТИЯХ ЗАКОННОСТИ ПРАВОВЫХ АКТОВ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ**

---

В принятой XXVII съездом КПСС новой редакции Программы Коммунистической партии Советского Союза указано на необходимость дальнейшей демократизации процесса выработки и принятия государственных решений, обеспечивающей их оптимальность, учет различных мнений и предложений граждан [3, с. 158]. Это имеет большое значение для совершенствования правотворческого процесса государственных органов, в том

числе и местных Советов, обеспечения законности их правовых актов.

Законность правовых актов местных органов государственной власти обеспечивается рядом гарантий. Это вытекающие из социалистической природы Советского государства, его экономической и политической основы объективные условия, а также установленные в правовых актах или выработанные практикой средства, обеспечивающие соблюдение требований законности в процессе выработки и принятия правовых актов местных Советов. По своей сущности, содержанию и социальному назначению гарантии разделяются на экономические, политические и юридические.

Важнейшей формой обеспечения социалистической законности правовых актов местных Советов народных депутатов являются юридические гарантии — закрепленные в законодательстве специальные средства, гарантирующие законность процесса подготовки и принятия актов местных Советов; обеспечивающие своевременное предупреждение, выявление и устранение фактов нарушений законности; предусматривающие ответственность за нарушение законности.

Для юридических гарантий общим является то, что все они имеют правовое содержание, выражены и закреплены в правовых актах. Режим социалистической законности предполагает прежде всего наличие законов и других правовых актов, образующих единую стройную и внутренне согласованную систему правовых норм, которые составляют объективную предпосылку и правовую основу законности. К. Маркс и Ф. Энгельс понимали законность как наличие правовой почвы в деятельности участников общественных отношений [1, т. 6, с. 338; т. 7, с. 262]. В. И. Ленин в «Набросках тезисов постановления о точном соблюдении законов» указывал: «Законность должна быть повышена (или строжайше соблюдается), ибо основы законов РСФСР установлены» [2, т. 37, с. 129]. Без наличия четкой, согласованной, отвечающей требованиям общественного развития системы правовых актов осуществление социалистической законности во всех сферах деятельности государства невозможно. «Необходимо, — подчеркивал Д. И. Курский, — иметь твердую почву и в достаточной степени разработанную систему норм, чтобы не только говорить о революционной законности, но и проводить ее в жизнь» [5, с. 111].

Советское социалистическое право содержит систему юридических гарантий, обеспечивающих законность правовых актов местных Советов. Это нормативные источники: а) определяющие систему местных Советов, их строение, функции, формы и методы деятельности; б) регулирующие процесс подготовки и принятия правовых актов местных органов государственной власти, устанавливающие требования законности, предъявляемые к форме и содержанию актов; в) предостав-

ляющие полномочия государственным органам, должностным лицам, общественным органам и гражданам осуществлять контроль и надзор за законностью правовых актов местных Советов; г) определяющие соподчиненность правовых актов всех звеньев Советов и их органов и регулирующие порядок приостановления, изменения или отмены актов; д) устанавливающие меры ответственности виновных в принятии незаконных правовых актов лиц.

Законность правотворческой деятельности местных органов власти гарантируют правовые нормы, закрепляющие систему, строение и функции местных Советов, а также принципы и формы их деятельности. Эти нормы содержатся в Конституции СССР (ст. 89—91, 93—94, 145—149), в конституциях союзных и автономных республик (например, ст. 78—80, 82—83, 124—128 Конституции УССР). Более детально и конкретно функции и формы деятельности местных органов власти регламентированы законами об областных, районных, городских и районных в городе, сельских и поселковых Советах.

Одной из важнейших юридических гарантий обеспечения законности правовых актов местных Советов являются нормативные предписания, определяющие сам процесс подготовки и принятия актов и устанавливающие требования законности к их форме и содержанию. Такие предписания содержатся в законах о местных Советах, а также в регламентах Советов и исполкомов, утверждаемых этими органами.

Большую роль в обеспечении социалистической законности правовых актов местных органов власти играют нормы права, предоставляющие полномочия государственным и общественным органам, должностным лицам и гражданам осуществлять надзор и контроль за законностью этих актов, проверять их исполнение. В Советском государстве со времени его образования контроль за законностью деятельности государственных органов и проверка исполнения решений стали необходимым условием их успешной деятельности. В. И. Ленин неоднократно указывал на огромную роль контроля и проверки исполнения в работе государственных органов, видел в учете и контроле главное условие успешного построения социализма и перехода к коммунизму. В соответствии с ленинскими указаниями КПСС придает большое значение контролю и проверке исполнения как одной из главных предпосылок обеспечения социалистической законности, проявляет заботу о совершенствовании подлинно демократической системы государственного и общественного контроля, привлекающего граждан к активному участию в управлении государственными делами. «КПСС будет активно содействовать повышению действенности государственного и общественного контроля, — указывается в новой редакции Программы Коммунистической партии Советского Союза. — Работу трудящихся в органах народного контроля

она рассматривает как важную форму развития их политической зрелости и активности в защите народных интересов, воспитания государственного подхода к делу...» [3, с. 160].

В обеспечении законности правотворческого процесса местных Советов важное значение имеет государственный контроль осуществляемый Советами и их органами. Верховный Совет СССР и его Президиум в соответствии со ст. 93, 119 и 126 Конституции СССР осуществляют контроль за деятельностью всех подотчетных им органов и за проведением их решений в жизнь. Такое же право предоставлено Верховным Советам союзных и автономных республик и Президиумам Верховных Советов конституциями этих республик (например, ст. 82, 108 (п. 7) и 113 Конституции УССР).

Местные Советы народных депутатов, наряду с Верховными Советами, осуществляющими верховный контроль, руководят деятельностью нижестоящих Советов, следят за законностью их решений, что закреплено в законах о местных Советах [4, 1980, Прилож. к № 46, 896, ст. 7; 1979, Прилож. к № 52, 678, ст. 10, 679, ст. 11]. Действенную помощь в контроле за законностью правовых актов оказывают местным Советам их постоянные комиссии и исполкомы, которые полномочны проверять состояние соблюдения законности в правотворчестве нижестоящих Советов, выявлять факты нарушений законности и причины их возникновения, вносить предложения по их устранению. Контроль за соблюдением законности, как правило проводится в сочетании с проверкой исполнения актов.

Важное значение имеет участие в контроле за законностью правовых актов местных органов власти межотраслевых и отраслевых органов управления, органов государственного и общественного контроля, граждан.

Государственные межотраслевые и отраслевые органы управления, контролируя в пределах своей компетенции работу подведомственных предприятий, организаций и учреждений, проверяют исполнение ими правовых актов, в том числе и решений местных Советов. К указанным органам управления относятся и специальные органы государственного управления — государственные инспекции, осуществляющие административный надзор за исполнением правовых предписаний и также контролирующие исполнение, соблюдение и законность актов местных органов власти.

Оказывают помощь местным Советам в обеспечении законности их решений и органы народного контроля. Это специально созданное звено советского государственного аппарата, которое осуществляет проверку фактического исполнения законов и других правовых актов по всем вопросам в различных областях государственной жизни, в том числе и проверку исполнения решений местных органов власти, что закреплено в ст. 3 Закона СССР о народном контроле в СССР.

В обеспечении законности правовых актов местных Советов значительная роль принадлежит прокуратуре. Прокуроры как депутаты или приглашенные принимают участие в работе сессий местных Советов, где обсуждаются и принимаются решения; участвуют в заседаниях исполкомов, на которых обсуждаются проекты решений Советов; знакомятся с содержанием решений, которые после каждой сессии направляют им исполкомы; принимают участие в контроле за исполнением решений Советов. Как показывает практика, в случаях выявления фактов нарушения законности в правовых актах местных Советов прокуроры вносят представления в исполкомы вышестоящих Советов.

В системе правовых гарантий социалистической законности правотворчества местных органов государственной власти важное место занимают правовые нормы, закрепляющие общественный контроль за законностью правовых актов этих органов и их исполнением.

Первостепенное значение общественному контролю за деятельностью государственных органов придавал В. И. Ленин. Он неоднократно указывал на необходимость добровольного, повседневного, оперативного и целеустремленного контроля всем населением, на его всеобъемлющий и разносторонний характер в обстановке широкой гласности при теснейшем взаимодействии с государственными органами [2, т. 33, с. 97—102; т. 35, с. 146—148, 199—200; т. 36, с. 75, 157; т. 40, с. 128].

Участие общественности в контроле за соблюдением законности в правотворчестве местных Советов осуществляется в различных формах. Это участие в подготовке и обсуждении проектов правовых актов, организации и контроле исполнения, проверке их законности совместно с государственными органами или по их поручению, обсуждение правовых актов на собраниях и на встречах с депутатами, обжалование незаконных актов и высказывание замечаний и предложений по их содержанию в письмах и заявлениях.

Общественный контроль за законностью решений местных органов власти и организацией их исполнения сочетается с государственным, дополняет его. Такое положение обусловлено прежде всего едиными задачами и объектами контроля. Взаимосвязь и единство позволяют устанавливать факты нарушения законности в правотворческом процессе местных Советов; предупреждать нарушения законности, выясняя и устраняя причины их возникновения; пресекать нарушения законности, устанавливая виновных в нарушении лиц и применяя к ним соответствующие санкции.

Как показывает анализ практики, имеющиеся нарушения социалистической законности в правотворчестве Советов обуславливают необходимость улучшения контроля за законностью и исполнением их правовых актов. Он должен быть своевре-

менным и четко организованным, систематически осуществляемым и конкретным, глубоким и всесторонним, с привлечением общественности и оказанием практической помощи на местах.

К юридическим гарантиям социалистической законности правовых актов местных Советов относятся нормы права, регулирующие порядок отмены этих актов. В Советском государстве действует презумпция законности актов, которая обеспечивает их стабильность и эффективное применение. Предполагается, что каждый правовой акт принят в соответствии с требованиями законности и подлежит исполнению.

В практике правотворческой деятельности местных органов власти бывают факты принятия полностью или частично незаконных актов. Такие акты подлежат отмене или изменению компетентными государственными органами в соответствии с действующим законодательством. Так, например, в ст. 108 п. 8, 129 Конституции УССР и в соответствующих статьях законов о местных Советах Украинской ССР закреплено право местных Советов отменять правовые акты нижестоящих Советов и право Президиума Верховного Совета УССР отменять акты областных, городских (городов республиканского подчинения) в случае несоответствия их закону [4, 1979, Прилож. к 52, -678, ст. 10, 45, 679, ст. 11, 51; 1980, Прилож. № 46, 896, ст. 7, 39]. Поводом для отмены или изменения таких правовых актов могут быть результаты контроля и проверки их исполнения, специальной проверки компетентными органами законности актов, обжалование незаконных актов гражданами, а также другие действия и обстоятельства, с помощью которых и в связи с которыми обнаруживается незаконность актов местных Советов.

Правовые акты местных органов государственной власти, принятые с нарушением законодательства, порождают юридические последствия, нарушающие права и интересы предприятий, организаций и учреждений, общественных организаций, должностных лиц и граждан. Поэтому государственные органы должны не только отменять или изменять незаконные акты, но и устранять последствия их действия, восстанавливать нарушенные права и интересы организаций, должностных лиц и граждан, выявлять способствующие принятию незаконных актов причины и принимать меры по их своевременному устранению.

Обеспечению законности правотворчества местных Советов способствуют также установление и привлечение к ответственности должностных лиц, виновных в принятии незаконных актов. В. И. Ленин неоднократно указывал на сочетание коллективного руководства с персональной ответственностью должностных лиц за порученное дело, подчеркивая, что исполнение законов наряду с осуществлением надзора за исполнением обеспечивается наказанием за неисполнение [2, т. 2, с. 293]. Для

обеспечения успешной правотворческой деятельности местных органов власти, предупреждения и устранения фактов нарушения законности в практике ее осуществления важно неукоснительно соблюдать эти ленинские требования.

Рассмотренные юридические гарантии обеспечения социалистической законности правовых актов местных Советов народных депутатов сами по себе не обеспечивают их законности. Действенное ее обеспечение возможно только тогда, когда эти правовые средства будут применяться. Поэтому законодательные органы, устанавливая систему юридических гарантий, предусматривают на их основе активную деятельность участников правотворчества, посредством которой эти гарантии проводятся в жизнь. В своей совокупности и действии юридические гарантии обеспечивают законность правовых актов местных Советов, их действенность и эффективность, способствуют своевременному предупреждению и устранению нарушений законности и ликвидации вредных последствий применения незаконных актов.

**Список литературы:** 1. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. 2. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 3. Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. М., 1986. 4. Ведомости Верховного Совета УССР. 5. Курский Д. И. Избранные статьи и речи. М., 1958.

*Поступила в редколлегию 11.10.84.*

---

*В. В. БОГУЦКИЙ*, канд. юрид. наук

Харьков

*М. П. ДУРАВКИН*

Киев

---

## **К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОТДЕЛОВ И УПРАВЛЕНИЙ ИСПОЛКОМОВ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ**

---

В успешном решении сложных и ответственных задач в период всестороннего совершенствования социализма важная роль принадлежит местным Советам народных депутатов. Они выступают одним из наиболее эффективных звеньев мобилизации масс на ускорение социально-экономического развития страны. Местные Советы ответственны за все сферы жизни на своей территории. «Если кто-то и может сказать: это не мой вопрос, то для Советов такая постановка неприемлема» [1, с. 56]. Зна-