

В. П. Колесник, канд. юрид. наук,
Харьков

О ПРАВОВЫХ ГАРАНТИЯХ ВЗАИМООТНОШЕНИИ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ И ПРЕДПРИЯТИЙ

Эффективность механизма организационно-правовых взаимоотношений местных Советов и предприятий остается низкой. Достаточно часто в его работе возникают сбои, срывы, различного рода неувязки. Это обусловлено, во-первых, недостаточно четким и исчерпывающим определением в системе действующего законодательства взаимных прав и обязанностей сторон, и, во-вторых, незавершенностью системы гарантий, призванных обеспечить бесперебойное функционирование указанного механизма.

На территории, подведомственной местным Советам, в соответствии с Законом «О предприятиях в УССР» могут действовать индивидуальные, семейные, частные, коллективные, государственные, государственные коммунальные и совместные предприятия, основанные на базе объединения имущества разных собственников. Действующее законодательство недостаточно защищает права органов местного и регионального самоуправления от нарушений со стороны предприятий и их объединений. Некоторые ученые указывают на «слабость юридического механизма принуждения предприятий... к своевременному и полному представлению Советам информации, к учету заключений и предложений Советов, выражающих общие интересы территории, отсутствие должной ответственности предприятий за выполнение своих обязательств перед Советами», недостаточную разработанность механизма разрешения споров между ними. «В результате продолжают иметь место отраслевая разобщенность в территориальных хозяйственных комплексах, несбалансированность развития сфер общественного производства и социальной инфраструктуры» [2, с. 193].

В настоящее время в соответствии со ст. 8 Закона «О местных Советах народных депутатов и местном и региональном самоуправлении» отношения органов местного самоуправления с предприятиями и (объединениями), организациями и учреждениями, кооперативами и другими организациями, которые не относятся

к коммунальной собственности, строится на налоговой и договорной основе. [3, 1992, 24 апр.]. Это положение по существу складывается прочный фундамент для превращения отношений местных Советов и предприятий в действительно равноправные, требующие предприимчивости и высокого профессионализма с обеих сторон. Оно позволит оградить предприятия и их объединения от неправомерного вмешательства и попыток администрирования со стороны местных Советов, что довольно часто наблюдалось ранее. Новое законодательство значительно расширило возможности местных Советов и их исполкомов по установлению с предприятиями, расположенными на их территориях, отношений на договорных основах. Вместе с тем наряду с договорными и налоговыми отношениями между местными Советами и предприятиями складываются и иные взаимоотношения. Исполкомы сельских, поселковых, городских Советов осуществляют ряд полномочий, делегированных им государством: осуществляют контроль за использованием и охраной природных ресурсов на соответствующей территории, регистрируют право собственности на землю и право землепользования, а также договоры аренды земли, осуществляют контроль за состоянием квартирного учета на предприятиях, организуют контроль за соблюдением сельскохозяйственными предприятиями законодательства по вопросам землепользования и охраны природы. Исполкомы городских (городов областного подчинения) Советов кроме того рассматривают планы размещения, специализации и развития предприятий, независимо от их подчиненности и форм собственности, регистрируют предприятия, иные субъекты предпринимательской деятельности и их уставы, обеспечивают составление необходимых для управления экономическим и социальным развитием территории балансов, контролируют предоставление предприятиями данных о наличии свободных рабочих мест, осуществляют иные полномочия, делегированные государством. Совершенно очевидно, что в связи с реализацией собственной компетенции или полномочий, делегированных государством, местные Советы и их исполкомы вступают с предприятиями в отношения, которые не являются договорными или налоговыми и которые по характеру могут быть отнесены либо к государственно-правовым, либо к административно-правовым.

Следует отметить, что ранее действовавшее законодательство не предусматривало возможности разрешения споров, возникающих между местными Советами и предприятиями, а также защиты прав одного из субъектов при их нарушении со стороны другого, что явилось одной из главных преград на пути развития их взаимодействия в предшествующие годы. Новый Закон содержит специальную статью, посвященную правовым гарантиям местного и регионального самоуправления, в соответствии с которой органы местного и регионального самоуправления имеют право обращаться в суд или арбитраж с иском о признании недействительными актов предприятий (объединений), организаций и учрежде-

ний, которые ущемляют их полномочия и до принятия решения судом или арбитражем приостановить действие указанных обжалуемых актов на своей территории. Предприятия (объединения), организации и учреждения в соответствии с законодательством несут перед органами местного и регионального самоуправления ответственность, возмещающая убытки, причиненные интересам населения, местному хозяйству, окружающей среде их действиями или бездействием, а также в результате невыполнения решений органов местного самоуправления.

В свою очередь и местные Советы несут ответственность за законность и последствия принимаемых ими решений. Вред, причиненный в результате неправомερных решений, действий или бездействия органов местного и регионального самоуправления, возмещается ими в полном объеме за счет собственных средств. Споры о восстановлении нарушенных прав, возникшие в результате действий или бездействия органов местного и регионального самоуправления, решаются в суде или арбитражном суде.

В соответствии с новым законодательством правовые акты органов местного и регионального самоуправления, принятые ими с нарушением Конституции и законодательства Украины, могут быть приостановлены местной государственной администрацией до решения вопроса об их законности в судебном порядке. [3, 1992, 24 апр.]. Кроме того, внесение прокурором протеста на решение местного Совета также приостанавливает его действие и подлежит обязательному рассмотрению в десятидневный срок после поступления [1, 1991, № 53, ст. 793].

На наш взгляд, правовые гарантии механизма взаимоотношений местных Советов и предприятий следует определить как систему правовых средств и способов непосредственного обеспечения использования, соблюдения, неуклонного исполнения и правильного применения норм права, определяющих взаимные права и обязанности указанных сторон, а также порядок восстановления нарушенного права одной из них. Поэтому к правовым гарантиям должно быть отнесено как право определенных органов государства (прокурор, местная администрация) приостанавливать решения органов местного и регионального самоуправления, так и право последних приостанавливать правовые акты и действия предприятий и их объединений. Так, исполком городского Совета в случае нарушения законодательства об охране окружающей среды приостанавливает хозяйственную деятельность предприятий, независимо от их подчиненности и форм собственности; приостанавливает строительство, ведущееся с нарушением планов застройки и утвержденных проектов и могущее причинить вред окружающей среде; в случае нарушения экологических и санитарных правил, других требований законодательства приостанавливает эксплуатацию объектов коммунального хозяйства, торговли, общественного питания и бытового обслуживания, находящиеся в собственности предприятий и объединений [3, 1992, 24 апр.].

Ранее к правовым гарантиям деятельности местных Советов относили предоставленное им право входить в соответствующие вышестоящие органы с представлением о наложении на руководителей неподчиненных предприятий дисциплинарных взысканий вплоть до освобождения их от занимаемых должностей. В Украине такое право было предоставлено областным, районным, городским (районным в городах) Советам, однако на практике оно использовалось очень редко. В настоящее время местные Советы лишены такого права. Теперь лишь Представитель Президента Украины может входить с представлением в соответствующие органы об увольнении от должностей руководителей предприятий в случае нарушения ими Конституции и законов Украины, указов Президента Украины, других актов законодательной и исполнительной власти. О результатах рассмотрения представлений Представитель Президента Украины должен быть уведомлен в десятидневный срок [3, 1992, 20 март.]

Как видим, правовые гарантии механизма взаимоотношений местных Советов и предприятий в зависимости от характера и порядка введения в действие могут быть подразделены на судебные, досудебные и внесудебные. Судебные предполагают разбираемость в суде или арбитражном суде. Досудебные представляют собой определенные ограничения и обязательно требуют последующего разрешения в судебном порядке. Внесудебные правовые гарантии связаны с применением уполномоченными на то органами мер принудительного характера, не влекущих за собой обязательного обращения в суд. Понятно, что только после накопления определенной правоприменительной практики можно будет говорить об основных направлениях совершенствования законодательства в целом и правовых гарантий в частности. Однако уже сейчас ясно, что требуется законодательное закрепление процедурного аспекта реализации возложенных на местные Советы полномочий, уточнение порядка взаимного обмена информацией между местными Советами и предприятиями (прежде всего сроки, формы, ответственность), освобождение законодательства от приблизительных и нечетких формулировок (например, «ущерб, причиненный интересам населения»). Нуждается в более четкой регламентации и порядок использования исполкомами местных Советов делегированных им государством полномочий, связанных с применением мер государственного принуждения по отношению к предприятиям и объединениям. Думается, что в Законе «О местных Советах и местном и региональном самоуправлении» необходимо указать, что приостановление хозяйственной деятельности предприятий, строительства, эксплуатации объектов может осуществляться в установленных настоящим Законом случаях по решению Совета, его исполкома или распоряжению председателя Совета (если по решению Совета исполком не образуется и исполнительно-распорядительные функции осуществляет председатель Совета единолично). Принятие такого акта должно быть признано осно-

ванием для прекращения финансирования и кредитования деятельности предприятий. Невыполнение решения о приостановлении хозяйственной деятельности предприятия, строительства и эксплуатации объектов следует признавать административным правонарушением.

Список литературы: 1. *Ведомости* Верховного Совета Украины. 2. *Барабашев Г. В., Старовойтов Н. Г., Шеремет К. Ф.* Советы народных депутатов на этапе совершенствования социализма. М., 1987. 3. *Голос України*.