



О.А. ЛУКАШЕВ

канд. юрид. наук

Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого

УДК 347.73

ІНСТИТУТ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГРОШОВОГО ОБОРОТУ В СИСТЕМІ ФІНАНСОВОГО ПРАВА

Розглянуто зміст інституту правового регулювання грошового обороту. Проаналізовано особливості його місця в системі фінансового права. Обґрунтовано позицію щодо включення норм даного інституту до загальної частини фінансового права.

Питання структури фінансового права традиційно знаходяться в центрі уваги науковців. Зміна економічної формації, впровадження нових форм і методів фінансової діяльності, розвиток фінансового законодавства зумовлюють необхідність осмислення тенденцій еволюції системи фінансово-правової галузі.

Проблема визначення місця інституту правового регулювання грошового обороту в системі фінансового права, на наш погляд, становить безумовний науковий інтерес і має методологічний характер. Метою цієї статті є визначення місця інституту правового регулювання грошового обороту в системі фінансового права. Новизна авторського підходу полягає в обґрунтуванні доцільності вивчення окремих норм означеного інституту до загальної частини фінансово-правової галузі.

Під інститутом правового регулювання грошового обороту ми розуміємо сукупність правових норм, що регулюють відносини в процесі руху грошей у готівковій і безготівковій формах. Поставлення питання щодо місця даного інституту в системі фінансового права зумовлено необхідністю вирішення важливого методологічного завдання - конкретизації співвідношення предмета фінансово-правової галузі та предмета цього правового інституту. Іншими словами, яким чином співвідносяться категорії "фінансова діяльність держави" і "грошовий оборот"?

Для відповіді на поставлені питання потрібно розглянути зміст взаємозалежних і взаємообумовлених елементів понятійно-категоріального ряду "фінанси-фінансова система-фінансова діяльність держави-фінансове право". У науці фінансового права дослідження категорії "фінансова діяльність держави", яка безпосередньо визначає предмет фінансово-правової галузі, завжди пов'язано з аналізом змісту фінансів. Так, М.В. Карасьова зазначає, що незважаючи на те, що категорія "фінанси" належить до фінансової науки, питання про фінанси завжди було ключовим для фінансово-правової науки. Від чіткої визначеності щодо цього завжди залежала позиція дослідника стосовно питання про фінансову діяльність держави, а звідси й визначеність у питанні про предмет фінансового права [1, с.82].

Поставлення проблеми зумовлене тим, що серед представників фінансово-правової науки загальноприйнятою є думка, що в системі фінансового права знаходить відбиття

фінансова система як об'єктивно існуюча економічна категорія [2, с.62; 3, с.184]. Побудова Особливої частини відображає склад фінансової системи шляхом виділення в ній декількох ланок. У результаті державний бюджет, державний і банківський кредит, державне страхування одержали правове оформлення у виді відповідних розділів фінансового права.

При дослідженні категорії "фінанси" і структури фінансової системи держави вченими використовуються різні підходи. Пропонуючи різне бачення структури фінансової системи, переважна більшість учених-фінансистів і фахівців у галузі фінансового права не виокремлюють грошовий оборот і грошову систему як ланку фінансової системи держави [4, с.156; 5, с.5; 6, с.48; 7, с.7].

Деяко протилежну позицію щодо цієї проблеми висловлював угорський фахівець у галузі фінансового права Т. Надь, який вважав, що грошова система є складовою частиною фінансової системи, передумовою її функціонування [8, с.60]. Прихильником зазначеного підходу можна вважати і німецького вченого Е. Роде, який як ланку системи фінансів виокремлює систему грошового обігу й валютні відносини. Таке розширення системи фінансів зазнало активної критики в радянській фінансовій літературі. Е.О. Вознесенський аргументовано доводив, що така точка зору не може бути визнана обґрунтованою, тому що його прихильники виходять з однієї ознаки фінансів - відносин, які організуються державою [4, с.59].

На наш погляд, варто приєднатися до думки авторитетного радянського економіста, тому що фінансові відносини вирізняються із системи грошових відносин на підставі єдності двох обов'язкових критеріїв: по-перше, ці відносини організуються й регламентуються державою, а по-друге, вони спрямовані на утворення й використання публічних (загальнодержавних і муніципальних) грошових фондів. В.П. Дьяченко підкреслював, що "відмінна риса відносин, охоплених поняттям "державні фінанси" полягає насамперед у тому, що їх результатом є утворення і використання державних фондів грошових ресурсів для задоволення державних потреб" [9, с.62].

При виокремленні певних груп грошових відносин як ланок фінансової системи, варто використовувати підхід Н.І. Хімічевої, на думку якої "кожна з ланок фінансової системи концентрує специфічні фінансові відносини, за

допомогою яких утворюються й використовуються відповідні види грошових фондів (доходів) з метою задоволення різних, за своїм змістом і масштабам, суспільних потреб" [10, с.22].

Погоджуючись із думкою вчених щодо відокремлення системи грошового обороту від фінансової системи держави, ми вважаємо за необхідне підкреслити, що ці обидві категорії органічно взаємопов'язані тим, що функціонування фінансової системи (формування і використання грошових фондів) обов'язково припускає рух грошових коштів. У фінансово-правовій літературі відзначається, що в процесі функціонування фінансової системи провадяться грошові платежі і розрахунки, тобто використовується грошова система [10, с.27]. Надходження у процесі фінансової діяльності коштів у розпорядження держави, підприємств, організацій, установ та їх використання забезпечується шляхом розрахункових операцій, які здійснюються методами безготівкових грошових розрахунків і платежами готівкою [2, с.15].

Відомий французький учений-фінансист П.М. Годме у своїй класичній роботі зауважував, що державні фінанси пов'язані з грошовою системою, що, в більшій чи меншій мірі, керується державою [11, с.42]. На думку О.І. Худякова, саме існування фінансів, що є особливим різновидом грошових відносин, спирається на грошову систему [3, с.184]. О.М. Горбунова також указує на зв'язок фінансів із грошовою системою, породженням якої вони є, й робить висновок: "Оскільки фінансова діяльність це діяльність, заснована на грошах і грошовому обігу, то в систему фінансового права входить такий інститут як гроші й грошовий обіг" [12, с.14, 32-33]. Таким чином, серед представників фінансово-правової науки склалося типове бачення питання про співвідношення фінансової діяльності й грошового обороту.

Тісний зв'язок фінансової діяльності держави з грошовою системою закріплюється в окремих правових нормах. Відповідно до п.1 ч.1 ст.7 Бюджетного кодексу України одним із принципів бюджетної системи є принцип її єдності. Ключовим чинником, що забезпечує його практичну реалізацію, законодавець визначає єдину грошову систему [13]. Ця норма є типовим законодавчим підходом до розкриття взаємозв'язку грошової й бюджетної системи, як ланки фінансової системи держави. Взаємозв'язок бюджетної і грошової систем виявляється при об'єднанні грошових систем окремих держав з використанням єдиної грошової одиниці. Відповідно до ст.6 Договору "Про об'єднання грошової системи Республіки Беларусь із грошовою системою Російської Федерації й умовах функціонування загальної грошової системи" від 12.04.1994 р., Республіка Беларусь і Російська Федерація запроваджують єдиний механізм управління бюджетними системами двох держав [14]. З урахуванням таких тенденцій у законодавчій практиці вбачається, що є певний сенс у підході Т.С. Єрмакової щодо визначення системи фінансового права й віднесення до підгалузі загальнодержавних фінансів, поряд з інститутом бюджетного права, інституту грошового обігу і валютно-фінансових відносин [15, с.18].

Наявність взаємозалежних і взаємообумовлених зв'язків між грошовим оборотом і фінансовою діяльністю держави вимагає додаткової деталізації й обґрунтування тези про включення інституту правового регулювання грошового обороту до системи фінансового права, та які

саме існують підстави щодо цього. Проблемність однозначної відповіді на це питання зумовлена тим, що змістом грошового обороту є різні, з точки зору галузевої належності, суспільні відносини. Дискусійності цьому питанню додає й те, що в роботах учених юристів-фінансистів дорадянського періоду, інститут правового регулювання грошового обороту не розглядався як елемент системи фінансово-правової галузі.

На основі вивчення робіт класиків російського фінансового права другої половини 19 - початку 20-го століття Ю.В. Сорокіна робить висновок щодо структури предмета даної галузі права, при цьому немає ніяких згадувань про такий розділ як грошовий обіг чи грошовий оборот [16, с.99]. Питання грошового обороту розглядалися правознавцями-фінансистами в контексті дослідження джерел державних доходів, наприклад, випуск державою паперових грошей з метою задоволення фіскальних потреб [17, с.672-685; 18, с.418-426].

У радянській фінансово-правовій літературі при дослідженні поняття, предмета й системи фінансового права фахівці виділяли як окремий інститут, групу норм, що регулюють грошовий обіг й закріплюють основи грошової системи держави. Так, Ю.А. Ровинський, розглядаючи "внутрішню систему фінансового права СРСР", в якості одного з її структурних елементів вирізняв сукупність норм права, якими визначалися принципи й організація єдиної фінансової системи країни. До цієї групи включалися ті, що встановлюють принципи й організацію банківської й грошової системи СРСР [19, с.48].

Р.О. Халфіна в системі спеціальної частини радянського фінансового права виокремлювала такий інститут, як "Грошова система СРСР", до якого відносила норми, що встановлюють грошову систему держави, планування грошового обігу, порядок емісії грошових знаків, оперативне регулювання грошового обігу, а також порядок проведення операцій з дорогоцінними металами й іноземною валютою на території СРСР [20, с.213].

Досліджуючи систему науки фінансового права, М.В. Карасьова виокремлює розділ, присвячений правовим проблемам кредитної системи, грошового обігу, розрахунків. При цьому вона справедливо підкреслює, що "цей розділ науки фінансового права має на меті виявлення сфери фінансово-правового регулювання в системі грошового обігу, розрахунків" [21, с.49]. Ми поділяємо таку позицію і вважаємо, що її слід використовувати як методологічний критерій з'ясування предмету й системи фінансового права. Саме використання такого підходу дозволило О.Ю. Грачовій та Е.Д. Соколовій, при класифікації фінансових правовідносин в залежності від підгалузі, розділу, інституту фінансового права, виділити фінансові правовідносини в галузі грошового обігу і розрахунків [22, с.28].

З урахуванням наведених точок зору науковців, слід зауважити, що кожний з елементів системи фінансового права є сукупністю правових норм, що регулюють відповідну, якісно однорідну групу відносин, які складають предмет фінансового права.

У науці фінансового права загальною визнаною є думка про те, що предметом фінансового права є відносини, що виникають у процесі фінансової діяльності держави. Традиційним, загальноприйнятим можна вважати наступний підхід до визначення фінансової діяльності держави – це діяльність держави по створенню, розподілу і викорис-

танню централізованих і децентралізованих фондів коштів, з метою забезпечення реалізації функцій держави [6, с.20; 21, с.14; 23, с.17].

Альтернативним даному загальноприйнятому підходу, можна вважати підхід тих учених, що розширюють зміст фінансової діяльності за рахунок включення в неї формування державою грошової системи й організації грошового обігу. Як обґрунтування такої точки зору вказується те, що в певних ситуаціях фінансова діяльність держави взагалі прямо не пов'язана з процесами формування, розподілу й використання грошових фондів, рамками яких ця діяльність обмежується в усіх традиційних визначеннях даної діяльності [3, с.17]. Діяльність держави по формуванню грошової системи й організації грошового обігу, на думку О.І. Худякова, варто віднести до розряду фінансової, оскільки, у кінцевому підсумку, вона пов'язана з формуванням, розподілом і організацією використання грошових фондів, що знаходяться в її власності [3, с.17]. Позицію О.І. Худякова щодо розширювального трактування змісту фінансової діяльності держави і включення в останню організації грошової системи країни поділяє М.В. Карасьова. До числа функцій фінансової діяльності держави вона відносить емісію грошових знаків [3, с.18]. З нашої точки зору, останню необхідно розглядати як функцію центрального банку держави, що відповідно до закону монополією здійснює емісію національної валюти й організує її обіг. Емісію грошових знаків доцільніше розглядати як складову частину діяльності держави по організації власної грошової системи. В іншій роботі М.В. Карасьова, при дослідженні функцій фінансової діяльності держави, виділяє саме функцію організації грошової системи країни [24, с.49].

Протилежну позицію стосовно розглядуваного питання займає П.С. Пацурківський. Підкреслюючи, що головне призначення фінансів полягає в тому, щоб шляхом створення грошових доходів і фондів забезпечити не тільки потреби держави й підприємств у грошових коштах, але й контроль за витрачанням фінансових ресурсів; він переконує, що до фінансової діяльності держави аж ніяк не може входити формування грошової системи у своїй країні й організація грошового обігу. При цьому, як вважає П.С. Пацурківський, грошова система в суспільстві, як і самі гроші, стихійно виникають і формуються ще до історичного виникнення держави. Остання тільки на більш пізніх етапах свого розвитку монополізує грошову систему суспільства [25, с.30].

Розглядаючи підходи фахівців до визначення взаємозалежних категорій "зміст фінансової діяльності держави" і "предмет фінансового права" з погляду їх співвідношення з організацією грошової системи і державним регулюванням грошового обороту, нам вбачається, що в позиціях тих науковців, які безпосередньо виділяють організацію грошової системи в змісті фінансової діяльності держави, і тими, хто не робить на цьому спеціальний акцент при її визначенні, відсутні принципові розбіжності. Фактично в науці фінансового права складається ситуація, коли в одному випадку організація грошової системи окремими вченими безпосередньо виокремлюється в змісті фінансової діяльності держави, а в другому переважна їх більшість побічно виражає таку точку зору, тому що виділення в Особливій частині фінансово-правової галузі розглядуваного інституту підтверджує приналежність відповід-

ної групи відносин до фінансової діяльності держави; отже, ця група відносин входить до предмету фінансового права. Так, зокрема, Ю.А. Ровінський в Особливій частині фінансового права виділяв підгалузю кредитно-грошової системи СРСР, до якої входять інститути регулювання відносин у галузі розрахунків і регулювання грошового обігу [26, с.28].

Своєрідним методологічним підходом до визначення місця інституту правового регулювання грошового обороту в системі фінансового права слід вважати позицію Б.М. Іванова. На його думку, норми, що встановлюють основи грошової системи СРСР, варто віднести до Загальної частини фінансового права [27, с.44]. Зміст цієї тези детально розкриває її автор: "Встановлення певної грошової системи є найважливішою умовою організації всіх видів фінансової діяльності держави, незалежно від їх конкретного змісту. Тому норми, що встановлюють правову організацію грошової системи СРСР, золотий вміст карбованця, а також інші основи валютного законодавства, повинні бути віднесені до розділу Загальної частини радянського фінансового права, присвяченому правовим основам фінансової діяльності Радянської держави. У системі Особливої частини доцільно виділити правовий інститут, який регулює відносини, що складаються в процесі організації грошового обігу в країні і здійснення валютних операцій" [27, с.66].

Пізніше у фінансово-правовій літературі співзвучну позицію висловив О.І. Худяков. На його думку, інститут "Правове регулювання грошового обігу" є інститутом Загальної частини фінансового права. Заслуговує на увагу запропонована вченим аргументація його точки зору. По-перше, до складу фінансової системи не входить економічний інститут "грошовий обіг". По-друге, правове регулювання грошового обігу однаково стосується руху коштів усіх фондів, що входять до складу фінансової системи й опосередкованих різними правовими інститутами Особливої частини фінансового права. Інакше кажучи, інститут "Правового регулювання грошового обігу" не знаходиться в одній площині з іншими інститутами особливої частини, а стоїть над ними, що визначає його місце в Загальній частині фінансового права. По-третє, цей інститут має вихід на всі грошові відносини, у той час як фінансові відносини є лише їх частиною [3, с.184]. У підсумку О.І. Худяков пропонує виділити в Загальній частині фінансового права інститут "Правові основи грошової системи", який визначає як "сукупність правових норм, що встановлюють грошову одиницю країни, види грошових знаків, їх форми і номінали, порядок випуску в обіг і забезпечення, заходи захисту грошової системи і національної валюти, основи організації грошового обігу в країні" [3, с.188, 189].

Підбиваючи підсумок розгляду проблеми правової природи відносин у сфері функціонування грошового обороту, ми пропонуємо до Загальної частини фінансового права відносити норми, які встановлюють правові основи грошової системи як форми організації грошового обороту, оскільки саме в Загальній частині фінансового права містяться норми, що встановлюють правові основи фінансової діяльності держави. На користь даної позиції наведемо два аргументи організації грошової системи держави.

По-перше, специфіка фінансової діяльності полягає в тому, що змістом фінансових відносин є майнові відносини і притому такі, єдиним об'єктом яких є гроші як особлива економічна категорія [28, с.98]. Справедливість цієї

тези підтверджується тим, що метою фінансово-правового регулювання є формування і використання саме грошових фондів.

Акцентуючи увагу на грошовому характері фінансових відносин, вважаємо за необхідне висловити власну позицію щодо визначення поняття "бюджет", викладеного законодавцем у п.1 ч.1 ст.2 Бюджетного кодексу України: "бюджет – план формування і використання фінансових ресурсів для забезпечення задач і функцій, здійснюваних органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим і органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду". На наш погляд, при визначенні поняття "бюджет" доречніше говорити не про фінансові ресурси, а про грошові кошти. Ця позиція може бути мотивована змістом низки статей Бюджетного кодексу України (ч.3, 6 ст.15; ст.ст.29, 48, 50, 51, 64, 69, 73 та ін.). При цьому особливо варто виділити стадію виконання бюджету. Виконання Державного бюджету України й інших бюджетів, як по доходах, так і по витратах зводиться, у кінцевому підсумку, до організації механізму руху коштів. Навіть включаючи до складу доходів Державного бюджету України гранти і подарунки (п.2 ст.29 Бюджетного кодексу України), законодавець наголошує на їх вартісному обрахунку [13].

Другим аргументом на користь віднесення норм, що встановлюють організаційно-правові основи грошової системи України до Загальної частини фінансового права є те, що ці правові норми не деталізують джерела формування та порядок витрачання коштів бюджетів і державних цільових фондів. У цьому міститься принципова відмінність розглядуваного інституту від інших інститутів Особливої частини фінансового права, нормами яких регулюється механізм різноспрямованого руху грошових коштів у межах відповідних інституційних фінансових правовідносин.

Однак, як вбачається, до Загальної частини фінансового права треба включати тільки ті норми, що встановлюють організаційно-правові засади грошової системи України, до числа яких належать юридичні норми, що визначають:

- національну грошову одиницю України (національну валюту);
- статус національної валюти;
- види державних грошових знаків, що відповідно до законодавства мають статус єдиного законного платіжного засобу на території України;
- порядок забезпечення державних грошових знаків;
- повноваження державних органів, які здійснюють управління в галузі функціонування грошового обороту в Україні.

Запропонований підхід до визначення змісту інституту правового регулювання грошового обороту та його місця в системі фінансового права не є остаточним вирішенням розглянутих проблем, а тому може бути приводом наукової дискусії з цього питання.

ЛІТЕРАТУРА

1. Карасева М.В. Финансовая деятельность государства – основополагающая категория финансово-правовой науки // Государство и право. –1996. –№ 11. –С.75-84.
2. Советское финансовое право: Учебник /Отв. ред. Л.К. Воронова, Н.И. Химичева. –М.: Юрид. лит., 1987. –464 с.
3. Худяков А.И. Основы теории финансового права. – Алматы: Жеті жаргы, 1995. –288 с.
4. Вознесенский Э.А. Дискуссионные вопросы теории социалистических финансов. –Л.: Изд-во ЛГУ, 1969. –158 с.
5. Василюк О.Д. Державні фінанси України: Навч. посібник. –К.: Вища школа, 1997. –383 с.
6. Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права. –М.: Госюриздат, 1960. –193 с.
7. Цыпкин С.Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности советского государства. –М.: Изд-во МГУ, 1983. –80 с.
8. Финансовое право европейских социалистических стран /Отв. ред. В.И. Лисовский. –М.: Юрид. лит., 1976. –302 с.
9. К вопросу о сущности и функциях советских финансов // Вопросы теории финансов /Под ред. В.П. Дьяченко. –М., 1957. –С.3-100.
10. Финансовое право: Учебник /Отв. ред. Н.И. Химичева. –М.: Юристъ, 1999. –600 с.
11. Годме П.М. Финансовое право. –М.: Прогресс, 1978. –429 с.
12. Финансовое право: Учебник /Под ред. О.Н. Горбуновой. –М.: Юристъ, 1996. –400 с.
13. Бюджетный кодекс Украины // ВВР України. –2001. –№ 37-38. –Ст.189.
14. Постановление Правительства Российской Федерации "О временном применении отдельных положений Договора об объединении денежной системы Республики Беларусь с денежной системой Российской Федерации и условиях функционирования общей денежной системы" от 12.04.1994 г., № 416 // Собрание законодательства Российской Федерации. –1994. –№ 2. –Ст.126.
15. Ермакова Т.С. Финансовое правоотношение: Учебное пособие. –Л.: Изд-во ЛГУ, 1985. –33 с.
16. Сорокина Ю.В. Русское финансовое право: понятие и определение предмета // Правоведение. –2001. –№ 3. –С.91-100.
17. Тарасов И. Очерк науки финансового права. – Ярославль: Типогр. губерн. правления, 1883. –710 с.
18. Львов Д. Курс финансового права. –Казань: Типография Императ. ун-та, 1887. –520 с.
19. Ровинский Е. Предмет советского финансового права // Советское государство и право. –1940. –№ 3. –С.29-48.
20. Халфина Р.О. К вопросу о предмете и системе советского финансового права // Вопросы советского административного и финансового права. –М.: Изд-во АН СССР, 1952. –С.182-214.
21. Карасева М.В. Финансовое право. Общая часть: Учебник. –М.: Юристъ, 2000. –256 с.
22. Грачева Е.Ю., Соколова Э.Д. Финансовое право: Учебное пособие. –М.: Юриспруденция, 2000. –304 с.
23. Папурківський П.С. Проблеми теорії фінансового права. –Чернівці: ЧДУ, 1998. –276 с.
24. Карасева М.В. Финансовое правоотношение. –М.: НОРМА, 2001. –288 С.
25. Папурківський П.С. Правові засади фінансової діяльності держави: проблеми методології. –Чернівці: ЧДУ, 1997. –244 с.
26. Советское финансовое право: Учебник /Под ред.

Е.А. Ровинского. –М.: Юридлит., 1978. –344 с.

27. Иванов Б.Н. О системе советского финансового права // Труды ВЮЗИ. –Т.IX. Вопросы советского финансового права /Под ред. Е.А. Ровинского. –М.: ВЮЗИ, 1967. –С.34-67.

28. Дембо Л.И. О принципах построения системы права // Советское государство и право. –1956. –№ 8. –С.88-98.

Надійшла до редколегії 26.05.2005

ЛУКАШЕВ А.А. ИНСТИТУТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕНЕЖНОГО ОБОРОТА В СИСТЕМЕ ФИНАНСОВОГО ПРАВА

Рассмотрено содержание института правового регулирования денежного оборота. Проанализированы особенности его места в системе финансового права. Обоснована позиция относительно включения норм данного института к общей части финансового права.

LUKASHEV A.A. INSTITUTE LEGAL REGULATION OF MONETARY REVOLUTION IN THE FINANCIAL LAW SYSTEM

The contents of institute of legal regulation of a monetary revolution are considered. Features of its place in system of the financial law are analyzed. The position concerning inclusion of norms of the given institute to the general part of the financial law is proved.



О.Ю. ЛЯЛЮК

Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого

УДК 342.25

ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ І ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ РАД: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ¹

Щодо теоретичних проблем існування основ організації і діяльності місцевих рад в галузі муніципального права надане визначення основ як специфічної категорії муніципального права і важливого елемента державного будівництва; виконаний аналіз цієї категорії в контексті співвідношення з іншими правовими дефініціями.

З моменту набуття Українською державою незалежності і формування правової бази місцевого самоврядування, національний законодавець вводить в обіг термін “основи місцевого самоврядування”, застосовуючи його для характеристики необхідних умов розвитку підґрунтя існування місцевого самоврядування. Поява у вітчизняному законодавстві і науці категорії “основи” започаткувала її конкуренцію з іншими загальноживаними дефініціями, наприклад, принципами, гарантіями, засадами діяльності органів місцевого самоврядування.

В роботу, пов’язану з дослідженням основ місцевого самоврядування, їх всебічним теоретичним аналізом, розвиваючи надбання О.Ф. Фрицького, В.Ф. Кузнецової, А.А. Безуглова, В.С. Мартемьянова, які були зроблені ще за радянських часів, включились такі вчені як Ю.М. Тодика, В.В. Пилін, В.М. Хропанюк, О.С. Кутафін, В.І. Фадєєв, О.М. Бориславська та інші.

Однак, і на сьогодні ні загальна теорія права, ні теорія муніципального права майже не дають відповідей на ряд

складних питань, серед яких на перше місце виходять теоретичні питання співвідношення категорії “основи організації і діяльності місцевих рад” з принципами, гарантіями, засадами та базою їх організації і діяльності. Тому ця стаття має за мету розглянути співвідношення цих понять, скласти критерії їх розмежування і довести, що основи виступають самостійною правовою категорією. Новаторський характер статті полягає у спробі в науці конституційного права вперше розглянути “основи” як елемент державного будівництва та розкрити напрями теоретичного аналізу цієї категорії.

Послідовність викладення матеріалу доцільно визначити в такому порядку: з’ясування головних ознак основ організації і діяльності місцевих рад, критерії їх розмежування такими поняттями як принципи, гарантії, засади та база органів місцевого самоврядування.

В першу чергу необхідно проаналізувати ознаки основ організації і діяльності місцевих рад та вивести їх легальне визначення. На наш погляд такими ознаками виступають:

- основи організації і діяльності місцевих рад, як умови, можливості і засоби їх функціонування, є критерієм забезпеченості рад і оцінки ефективного виконання ними

¹ Первинна рекомендація з напрямку досліджень: канд. юрид. наук Серьогіна С.Г. (НЮАУ).