ленню ефективності боротьби з тіньовою економікою, зменшенню безпідставних бюджетних втрат та вплине на збільшення податкових надходжень у бюджети всіх рівнів.

Література

1. *Про державну* податкову службу в Україні: Закон України (з наступними змінами та допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 15. — Ст. 84.
2. *Гражданский* кодекс Украины: (Науч.-практ. коммент.). — Х.: Одиссей, 2000. — 848 с.
3. *Господарський* процесуальний кодекс України // Інформаційно-правова система ЛІГА-ЗАКОН.
4. *Про господарські* товариства: Закон України від 19.09.1991 р. № 1576-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 49. — Ст. 682.
5. *Конституция* Украины // Ведомости Верховного Совета Украины. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
6. *Про власність*: Закон України (з наступними змінами та допов.) // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 20. — Ст. 249.
7. *Про деякі* питання практики вирішення спорів, пов'язаних з визнанням угод недійсними: Роз'яснення Вищого арбітражного суду від 12.03.99 № 02-5/111 // Інформаційно-правова система ЛІГА-ЗАКОН.

УДК 352(477)

А. С. Нестеренко

СИСТЕМА ГАРАНТІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Втілюючи прагнення українського народу побудувати демократичну, правову державу, Конституція України у ст. 5 визначила, що єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює свою владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування займає в політичній системі, тобто в механізмі управління суспільством та державою, особливе місце.

В Україні необхідність становлення системи місцевого самоврядування є об'єктивною потребою. Демократизація суспільства передбачає участь населення в управлінні муніципальною власністю, що реалізується саме через інститути місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування відкриває можливість для членів територіального колективу брати пряму участь у політичному управлінні спільними справами або здійснювати це через органи, які вони обирають. Територіальний колектив повинен мати право визначати структуру цих органів, комплектувати їх склад та контролювати діяльність [1].

Так сьогодні в Україні одним з актуальних питань уважаються гарантії місцевого самоврядування, які б надали членам територіального колективу брати реальну участь у політичному управлінні спільними справами, а не лише декларативно.

© А. С. Нестеренко, 2006

Цьому питанню частково було приділено уваги фахівцями з конституційного права, але ці дослідження обмежуються більш-менш політичними та правовими гарантіями місцевого самоврядування.

А нам уявляється, що для забезпечення дієвої та ефективної реалізації закріплених прав та обов'язків органів місцевого самоврядування необхідно визначити також організаційні та фінансові гарантії місцевого самоврядування в Україні.

Організаційна основа місцевого самоврядування похідна від соціальної, тобто соціальна основа є первинною відносно організаційної. Вони співвідносяться як система (яку представляє соціальна основа) і її організаційна основа. Соціальна основа складається з більш широкого кола суспільних відносин, ніж організаційна. Соціальну основу місцевого самоврядування можна визначити як сукупність урегульованих нормами права суспільних відносин, які складаються з приводу реалізації соціальних функцій місцевого самоврядування. Тобто організаційна основа є складовою частиною соціальної основи.

Місцеве самоврядування являє собою самостійне здійснення соціальними групами завдань внутрішнього державного управління в межах об'єктивного права, де гарантією самостійності є створення керівного центру виборним шляхом та автономність діяльності органів самоврядування.

Із цього випливає, що саме соціальні групи, співтовариство громадян, мешканці муніципального утворення, кожна людина є першоосновою місцевого самоврядування в межах об'єктивного права. Для забезпечення упорядкованості здійснення місцевого самоврядування мешканці створюють організаційну основу, тобто формують органи, що є керівним центром, розуміючи, що без цього неможливо досягнути керованості на відповідній території [2].

До системи місцевого самоврядування входять: територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. У містах із районним поділом за рішенням територіальної громади міста чи міської ради відповідно до вказаного закону можуть утворюватися районні у місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який є одночасно і головою її виконавчого комітету [3, ст. 5].

Основними принципами місцевого самоврядування в Україні є: народовладдя; законність; гласність; колегіальність; сполучуваність місцевих і державних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підпорядкованість та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування [3, ст. 4].

Демократизація нашого суспільства, здійснювана відповідно до основних положень Конституції України, вимагає впровадження нової ідеології — ідеології «служіння» держави інтересам людини, бо згідно зі ст. 3 Конституції

України «затвердження та забезпечення прав та свобод людини є головним обов'язком держави». У цих умовах діяльність інститутів публічної влади повинна бути підпорядкована забезпеченню прав та свобод людини, її інтересів, у тому числі і шляхом надання управлінських послуг. Управлінські послуги — це виконання інститутами публічної влади юридичних обов'язків перед громадянами (та юридичними особами), спрямованих на створення належних умов для реалізації ними своїх прав та охоронюваних законом інтересів [4].

Дослідження місцевого самоврядування ускладнюються багатоманітністю його форм та рівнів: територіальна громада та її органи — ради (сільська, селищна, міська, а також ті, які створюються для вирішення спільних завдань), органи самоорганізації населення.

Як зазначають О. Е. Кутафін та В. І. Фадєєв, особливість гарантуючого правового впливу у сфері місцевого самоврядування полягає в тому, що держава, визнаючи місцеве самоврядування, взяла на себе обов'язок забезпечити не тільки судовий захист від порушення прав місцевого самоврядування, але і його організаційну, фінансову та економічну самостійність [5].

Зі змісту ст. 140 Конституції України випливає, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування Конституція України проголошує не адміністративно-територіальну одиницю, а територіальну громаду як певну самоорганізацію громадян, об'єднаних за територіальною ознакою з метою задоволення в межах закону своїх колективних потреб і запитів та захисту своїх законних прав і інтересів [6, 310].

Гарантії місцевого самоврядування передбачено Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими нормативними актами.

Система гарантій місцевого самоврядування — це сукупність умов та засобів, які забезпечують дієву та ефективну реалізацію закріплених за ним Конституцією та законами України прав та належне виконання покладених обов'язків [7].

Гарантії місцевого самоврядування можна розділити на політичні, організаційні, економічні та правові.

Деякі дослідники об'єднують політичні, економічні та організаційні гарантії, визначаючи їх як загальні гарантії, а правові — як спеціальні гарантії.

Мета визначення державою гарантій місцевого самоврядування полягає у створенні організаційної та економічної самостійності органів місцевого самоврядування для вирішення питань місцевого значення, а також забезпеченні захисту прав місцевого самоврядування в разі їх порушення з боку органів державної влади.

Економічні гарантії закладено в Конституції України, де визначено економічну та фінансову основи місцевого самоврядування, а також у Законі України «Про місцеве самоврядування» та інших нормативних актах.

Організаційні гарантії створюють умови для здійснення населенням місцевого самоврядування через безпосередню та представницьку демократію.

Органи місцевого самоврядування для реалізації функцій наділено відповідною компетенцією, що гарантує виконання завдань місцевого значення [8].

Правові гарантії місцевого самоуправління є сукупністю правових норм, що забезпечують діяльність усієї системи місцевого самоврядування. Мета цих правових актів у забезпеченні повноцінної діяльності місцевого самоврядування при вирішенні завдань місцевого значення та виконанні делегованих державних повноважень, а також у належному забезпеченні прав місцевого самоврядування.

Гарантії реалізації права територіальної громади на самоврядування, на наш погляд, можна розділити на політичні, правові та матеріальні.

Політичні гарантії мають передбачати реальне бажання політичних сил, які представлені відповідними органами публічної влади, передати певні владні повноваження населенню, тобто здійснити децентралізацію державної влади на рівень територіальних громад. Звісно, що завжди звуження кола владних повноважень є небажаним для будь-якого владного державного органу. Добровільно за власної ініціативи без певної зацікавленості ніхто ніколи не віддає такі повноваження. Але проголошений Україною курс на демократизацію нашого суспільства вимагає від усіх політичних сил урахування суспільних процесів, які почалися із проголошенням незалежності України, і передбачає саме звуження владного впливу центральної влади і посилення влади на місцях. Це об'єктивна реальність, яку повинні враховувати різні політичні сили, що знаходяться при владі.

Правові гарантії реалізації права територіальної громади на самоврядування передбачено Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими нормативними актами.

Так ст. 7 Конституції вказує, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Правові гарантії реалізуються через конституційний принцип народовладдя, визначений у ст. 5 Конституції України, де зазначається, що народ є єдиним джерелом влади в Україні і здійснює владу безпосередньо та через органи місцевого самоврядування. Таким чином місцеве самоврядування розглядається як фундаментальна засада устрою держави і суспільства, як здійснення «локальної демократії», передбаченої європейськими стандартами державного устрою [6, 39].

До конституційних гарантій місцевого самоврядування можна віднести також: установлені ст. 143 Конституції України повноваження, які визначають механізм здійснення місцевого самоврядування, а також передбачений ст. 145 судовий порядок захисту прав місцевого самоврядування.

Правові гарантії місцевого самоврядування визначено також у розд. IV Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зокрема, у ст. 71 зазначається, що органи виконавчої влади та їх посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування; у разі розгляду місцевими державними адміністраціями питань, що зачіпають інтереси місцевого самоврядування, вони повинні повідомити про це відповідні органи місцевого самоврядування; органи місцевого самоврядуван-

ня наділені правом оскаржувати в судовому порядку на предмет визнання незаконними акти місцевих державних адміністрацій, що обмежують права територіальних громад або органів місцевого самоврядування.

До гарантій організаційного характеру можна віднести закріплені законодавством організаційні основи системи місцевого самоврядування, а також визначення компетенції органів місцевого самоврядування кожного рівня. Влада місцевого самоврядування організаційно відокремлена від державної влади і діє самостійно у визначених законом межах. Органи місцевого самоврядування не входять у систему органів державної влади. Вони підзвітні територіальним громадам, які їх обрали. Як передбачено ч. 3 ст. 143 Конституції України, органам місцевого самоврядування можуть надаватися окремі повноваження органів державної виконавчої влади, у цьому разі органи місцевого самоврядування в межах питань щодо здійснення ними делегованих повноважень підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. У разі делегування органам місцевого самоврядування повноважень виконавчої влади їм повинні надаватися відповідні фінансові ресурси для забезпечення виконання таких повноважень.

Матеріальні гарантії місцевого самоврядування можуть бути реальними за наявності відповідних коштів, які необхідні для виконання їхніх завдань.

Фінансові ресурси органу самоорганізації населення створюються за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, які передаються йому відповідним органом місцевого самоврядування; добровільних внесків фізичних та юридичних осіб та інших надходжень, не заборонених законодавством. Крім фінансових ресурсів, для виконання повноважень органу самоорганізації населення йому може бути передане в кооперативне управління майно відповідною радою. Орган самоорганізації населення наділений законом приймати в межах його повноважень рішення організаційно-розпорядчого характеру. Рішення органу самоорганізації населення, які не відповідають чинному законодавству або виходять за межі його повноважень, повинні бути зупинені відповідним органом місцевого самоврядування з одночасним зверненням його до суду про скасування таких рішень, тобто скасовувати рішення таких органів може тільки суд.

Одне з важливих питань сьогодення є визначення правового статусу положення територіальної громади як суб'єкта права.

Дедалі більшого значення набуває роль первинного колективного суб'єкта права на реалізацію проголошених Конституцією прав та законних інтересів кожного — територіальної громади. Але поки що відсутнє чітке законодавче визначення правого статусу положення територіальної громади як суб'єкта права. Практика деяких країн свідчить, що елементи правого статусу мешканців того чи іншого населеного пункту визначаються його статутом. У вітчизняній практиці поки що не стало обов'язковим прийняття статуту міста, села, селища, що (звичайно) не дає змоги чітко сформулювати права та обов'язки територіальної громади.

Зважаючи, що чисельність (кількісний склад) територіальної громади може бути різною (від кількох десятків мешканців до кількох мільйонів у вели-

ких містах), вважаємо за необхідне розроблення нормативних актів про правовий статус територіальної громади села, селища, міста з урахуванням їх особливостей.

Література

1. *Орзіх М. П., Баймуратов М. О.* Міжнародні стандарти місцевого самоврядування: Навч. посіб. / Наук. ред. Ю. В. Крилов. — О.: Бахва, 1996. — С. 4.
2. *Постовой Н. В.* Організаційна основа місцевого самоуправління.
3. *Про місцеве* самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР.
4. *Авер'янов В. Б.* Адміністративна реформа і правова наука // Право України. — 2002. — № 3. — С. 25.
5. *Кутафин О. Е., Фадеев В. И.* Муниципальное право Российской Федерации. — М., 1997. — С. 12.
6. *Коментар* до Конституції України: Наук.-попул. вид. — К., 1996.
7. *Закон* «Про місцеве самоврядування в Україні»: Наук.-практ. коментт. — С. 345.
8. *Постовой Н. В.* Муниципальное право России. — М.: Новый Юрист, 1998. — С. 318.

УДК 342.925(477)

А. Ю. Осадчий

ВИКОНАВЧЕ ПРОВАДЖЕННЯ У СТРУКТУРІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

Сьогодні в юридичній науці не існує єдиної думки щодо місця норм, якими врегульовано виконавче провадження, у системі права. З цього приводу існують дві полярні позиції. Одні автори розглядають виконавче провадження як складову частину цивільного і господарського процесів, обґрунтовуючи це тим, що всі ознаки цивільних процесуальних правовідносин властиві правовідносинам, що виникають при виконанні судових рішень [1, 322; 2, 607].

Інші заперечують проти вказаної позиції, хоча і наводять різні аргументи. Так М. К. Юков поставив питання про розгляд норм виконавчого законодавства як комплексної галузі, що має певну юридичну цілісність і специфіку [3]. Даний підхід підтримав і розвив В. М. Шерстюк, виходячи з того, що відношення, які виникають при виконанні рішень різних юрисдикційних органів, і цивільні процесуальні відносини не є однорідними [4, 22–23]. Обґрунтовується також точка зору про виникнення в системі права «цивільного виконавчого права» поряд із кримінально-виконавчим правом [5, 453; 6, 434]. Наводяться й аргументи щодо розгляду виконавчого провадження як складової частини адміністративного процесу [7, 4–5].

Сьогодні вирішення проблеми щодо місця норм, якими врегульовано виконавче провадження, у системі права можливе тільки на основі розуміння змісту судової влади, а також на основі аналізу співвідношення судової і виконавчої влади в рамках здійснення державної влади. Крім того, необхідно брати до уваги складність і неоднорідність предмета виконавчого провадження.

© А. Ю. Осадчий, 2006