

РОЗДІЛ 7 АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 340.114

МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ РІШЕНЬ МІСЦЕВИХ РАД ЯК ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

MECHANISM OF IMPLEMENTATION OF DECISIONS OF LOCAL COUNCILS AS SOURCE OF ADMINISTRATIVE LAW OF UKRAINE

Басва Л.В.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного, конституційного та трудового права
Запорізького національного технічного університету*

Статтю присвячено основним питанням щодо вдосконалення механізму прийняття й реалізації рішень місцевих рад, що обумовлюється тими повноваженнями, які, згідно із чинним законодавством, має здійснювати кожна рада. Механізм реалізації рішень місцевих рад являє собою сукупність політичних, організаційно-правових, економічних, соціально-культурних, ідеологічних засобів здійснення суб'єктами муніципального права публічної влади під час вирішення питань місцевого значення, а також делегованих місцевому самоврядуванню повноважень державної виконавчої влади згідно з Конституцією України та законами нашої держави. Шляхом подолання проблем прийняття, доповнення, зміни, реалізації й скасування рішень місцевих рад в Україні, на нашу думку, є прийняття єдиного нормативно-правового акта.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, акти місцевого самоврядування, рішення, рішення місцевих рад, нормотворчий процес, реалізованість рішення, механізм реалізації.

Статья посвящена основным вопросам усовершенствования механизма принятия и реализации решений местных советов, который согласно действующему законодательству определяется полномочиями, которые должны осуществлять каждый орган местного совета. Механизм реализации решений местных советов представляет собой совокупность политических, организационно-правовых, экономических, социально-культурных, идеологических способов осуществления субъектами муниципального права публичной власти во время решения вопросов местного значения, а также делегированных местному самоуправлению полномочий государственной исполнительной власти в соответствии с Конституцией Украины и законами нашего государства. Одним из путей разрешения проблем принятия, дополнения, изменения, реализации и отмены решений местных советов в Украине, на наш взгляд, станет принятие общего нормативно-правового акта.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, акты местного самоуправления, решение, решение местных советов, нормотворческий процесс, реализация решений, механизм реализации.

The article is devoted basic questions in relation to perfection of mechanism of acceptance and realization of decisions of local councils, that is stipulated those plenary powers which, in obedience to a current legislation, every councils must carry out. A mechanism of realization of decisions of local councils is a set of political, organizing and legal, economical, socio-cultural, ideological methods of realization of municipal law for public power subjects during the decision of questions of local value, and also delegated local self-government of plenary powers of state executive power in accordance with Constitution and laws of Ukraine. One of ways of resolving problems of acceptance, addition, change, realization and abolition of decisions of local councils in Ukraine, in our view, acceptance of general normative-legal act will become.

Key words: organs of local self-government, acts of local self-government, decision, decision of local councils, process of installation of regulation, realized of decision, mechanism of realization.

Вступ. Рішення місцевих рад, які встановлюють подальше життя держави й суспільства, приймаються відповідними органами місцевого самоврядування України в межах законодавчо визначеної компетенції.

Варто зазначити, що процес реалізації є дуже важливим і заслуговує на окрему увагу, оскільки всі органи місцевого самоврядування не лише підпорядковані закону, а й мають своїм безпосереднім обов'язком реалізовувати, втілювати управлінські рішення в життя суспільства. Процес здійснення нормотворчої діяльності місцевими радами може по-

легшити, а може й загальмувати здійснення громадянином належних йому прав і виконання покладених на нього обов'язків.

Актуальність проблеми. Питання осмислення механізму формування, прийняття й реалізації зазначених рішень, а також прагнення підвищити їх ефективність зумовлює їх актуальність.

Постійне вдосконалення механізму прийняття й реалізації рішень місцевих рад обумовлюється тими повноваженнями, які, згідно із чинним законодавством, має здійснювати кожна рада, та реаліями відповідного етапу розвитку України, необхідністю

розв'язання щоденних проблем конкретного регіону, населеного пункту.

Після того, як рішення місцевої ради було прийняте, набуло відповідної форми та юридичної сили, наступає етап його реалізації. Значення цього етапу визначається тим, що повнота реалізації прийнятих радами рішень забезпечує реальні результати та зміст функціонування органів місцевого самоврядування.

Метою статті є визначення основних механізмів реалізації рішень місцевих рад, а також розкриття проблем і причин реалізації прийнятих рішень.

Виклад основного матеріалу. «Реалізованість» рішення – важливий показник ефективності роботи системи управління, яка повинна діяти за принципом «одна проблема – одне рішення». Неприпустимим є прийняття нового рішення, якщо рішення було прийнято, однак не було виконано.

Варто зазначити, що процес реалізації є дуже важливим і заслуговує окремої уваги, оскільки всі органи місцевого самоврядування не лише є підпорядкованими закону, а й мають своїм безпосереднім обов'язком реалізовувати, втілювати управлінські рішення в життя суспільства. Процес здійснення нормотворчої діяльності місцевими радами може полегшити, а може й загальмувати процес здійснення громадянином належних йому прав і виконання покладених на нього обов'язків. У процесі реалізації рішень місцевих рад виявляється чимало фактів, коли виконання нормативних приписів, які формально відповідають закону, призводить до істотного обмеження прав громадян і юридичних осіб.

У загальній теорії права розроблено основні положення та досліджено поняття й структурні елементи механізму реалізації норм права. Цим питанням присвячували наукові праці такі вчені, як С.С. Алексєєв, А.М. Васильєв, Л.М. Завадська, В.В. Лазарєв, А.А. Піголкін, Ю.С. Решетов, Р.В. Шагієв, Л.С. Явич та інші.

Уперше термін «механізм правового регулювання» в юридичну літературу ввів і розкрив його зміст С.С. Алексєєв. На його думку, під механізмом правового регулювання слід розуміти всю сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини [1, с. 22].

Авторський колектив підручника із загальної теорії держави та права за редакцією В.В. Копейчикова визначає механізм правового регулювання як сукупність правових засобів, за допомогою яких поведінка суб'єктів суспільних відносин приводиться у відповідність до вимог і дозволів, що містяться в нормах права [2, с. 221]. Тобто в юридичній науці поняття механізму правового регулювання розглядають як систему юридичних засобів, які забезпечують впорядкованість суспільних відносин правом, відповідно до цілей і завдань правової держави [3, с. 341–342]. До його структурних елементів відносять норми права, юридичні факти, правовідносини, акти застосування права й реалізації суб'єктивних прав і юридичних обов'язків. Серед усіх можливих стадій механізму правового регулювання О.Ф. Скакун визначає такі: механізм правотворчості, механізм ре-

алізації суб'єктивних прав і суб'єктивних юридичних обов'язків та механізм покладання юридичної відповідальності (або державного примусу) [4, с. 505].

З огляду на це в правовій науці склалася думка про те, що механізм реалізації нормативно-правових актів є необхідною складовою більш широкого поняття – механізм правового регулювання [5, с. 4].

З викладеного можна сформулювати власне визначення поняття механізму реалізації рішень місцевих рад. Механізм реалізації рішень місцевих рад являє собою сукупність політичних, організаційно-правових, економічних, соціально-культурних, ідеологічних засобів здійснення суб'єктами муніципального права публічної влади під час вирішення питань місцевого значення, а також делегованих місцевому самоврядуванню повноважень державної виконавчої влади згідно з Конституцією і законами України.

Беручи до уваги важливість механізму реалізації рішень місцевих рад, вважаємо за доцільне зупинитися на проблемі коригування цих рішень та усунення тих негативних наслідків, які постають із порушення органами місцевого самоврядування порядку їх реалізації. Аналізуючи адміністративно-правове регулювання зазначеного питання, можна зауважити, що підставами визнання недійсним рішення місцевих рад можуть бути як невідповідність його змісту Конституції та законам України, так і порушення належної форми рішення та встановленої процедури його прийняття й реалізації. До того ж під час реалізації цих рішень може мати місце також перевищення повноважень органами місцевого самоврядування. Одним з ефективних засобів забезпечення законності під час реалізації рішень місцевих рад є чітка регламентація зазначеного процесу. У разі недотримання механізму реалізації рішень місцевих рад такий акт є недійсним і може бути повністю чи частково змінений або скасований; дію цього акта може бути припинено чи зупинено.

Тобто дослідникам пропонується виділяти припинення, зупинення, зміну та скасування як чотири окремі юридичні стани в чинності актів управління [6, с. 84]. Вважаємо за необхідне проаналізувати адміністративно-правове регулювання кожного із зазначених правових наслідків реалізації рішень місцевих рад.

Одним із засобів є зміна неякісно прийнятих норм.

Зміна акта управління використовується, коли є потреба уточнити його приписи, надати їм іншої редакції чи доопрацювати окремі частини. Зміна приписів акта, як правило, здійснюється тим же органом (посадовою особою), який видав первинний акт [7, с. 258].

Зміна рішення місцевих рад – це внесення до нього певних нових доповнень, поправок змісту, виключення та включення статей, пунктів, абзаців та інших змін, які здійснюються за необхідності. Зміни й доповнення до рішення вносить орган, який видав це рішення.

Припинення – це дія закономірна, вона не зумовлена будь-якими подіями.

Отже, рішення місцевих рад може бути припинено в разі закінчення строку, на який його було видано, досягнення мети, яка передбачалася в рішенні, або зникнення адресата рішення.

Необхідно наголосити, що в разі виявлення порушень, які призводять до незаконності рішень місцевих рад, вони підлягають обов'язковому усуненню. Одним із юридичних заходів усунення таких порушень є зупинення дії незаконних актів. Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду. Така можливість передбачається статтями 137, 144 Конституції України [8].

Зупинення дії незаконних актів управління є прерогативою органів із надвідомчими наглядовими повноваженнями. Саме до таких віднесено зупинення актів, пов'язане з фактом винесення прокурором протестів у порядку загального нагляду на незаконні акти.

В адміністративно-правовій літературі звертається увага на окремі особливості зупинення дії акта управління. Так, допускається зупинення всього акта або його частини, зупинення дії акта управління на всій території держави або на окремій території, певному регіоні. Цей захід застосовується для захисту як державних і суспільних інтересів, так і інтересів громадян від незаконних дій органів виконавчої влади, їх посадових осіб.

Скасування акта – це визнання недійсним (нечинним) акта повністю або окремих його приписів, положень. Акти можуть бути скасовані тими, хто їх прийняв, або вищим органом, посадовою особою. Особливе місце в системі визнання актів недійсними (правових актів або їх частин) посідає Конституційний Суд України. За рішенням Конституційного Суду України закони та інші правові акти визнаються неконституційними (повністю або частково) і припиняють свою дію з дня винесення такого рішення [9, с. 13].

Механізм реалізації прийнятого рішення тісно пов'язаний із контролем за його виконанням. Ефективний контроль за виконанням рішення не можливий без чіткого обліку виконання окремих робіт.

На жаль, в Україні управлінські рішення приймаються, як правило, місцевими радами на підставі їхнього особистого досвіду, тобто суб'єктивно. Зворотний зв'язок, тобто контроль за виконанням рішень, практично відсутній.

Контрольна діяльність відіграє роль своєрідного бар'єру, що спрямовує процес виконання управлінських рішень в ідеальному, конструктивному, технологічному напрямі, чим і визначається активна організаторська роль контролю.

Таким чином, важливим засобом забезпечення механізму реалізації рішень місцевих рад є контроль. Контроль є об'єктивною необхідністю в процесі прийняття рішень місцевих рад, оскільки саме завдяки йому реалізуються організаційні плани та здійснюється спостереження за перебігом їх виконання.

Не можна залишити поза увагою також проблему ефективності реалізації прийнятих рішень. Так, при-

чинами неефективної їх реалізації є те, що рішення часто запроваджуються неадекватними методами, внаслідок чого перекручується їх зміст, який було визначено авторами цих рішень, або в рішеннях не визначено ефективних шляхів їх реалізації. Виходом із цієї ситуації може бути розроблення додаткових нормативних актів або нормативних документів (положень, інструкцій).

Перед переходом до процесу реалізації рішень місцеві ради повинні чітко визначати альтернативи, які є невід'ємною частиною проблеми реалізації управлінських рішень і являють собою варіанти рішень, що приймаються. Вибір найкращої альтернативи – одне з основних завдань у процесі реалізації рішення.

Розглядаючи механізм реалізації рішень місцевих рад, варто зауважити, що на сьогодні заслуговує на увагу практика оприлюднення проектів рішень у пресі, доведення їх до відома населення через телебачення й радіо. Однак нині відсутня практика опублікування проектів розроблених нормативних актів, проведення соціологічних опитувань і досліджень має необов'язковий характер і проводиться у виключних випадках, відсутнє народне обговорення таких проектів. Тому суттєве значення в забезпеченні й належній реалізації механізму здійснення права членів територіальних громад на інформацію має чітке законодавче регулювання порядку офіційного оприлюднення рішень місцевих рад.

Висновки. Отже, шляхом подолання проблем прийняття, доповнення, зміни, реалізації та скасування рішень місцевих рад в Україні, на нашу думку, є прийняття єдиного нормативно-правового акта, предметом регулювання якого стануть лише акти місцевого самоврядування, а саме Закону України «Про акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування».

Зазначений закон може також мати характер «проміжного» акта до того часу, коли буде прийнято єдиний кодифікований акт у сфері здійснення місцевого самоврядування в Україні – Муніципальний кодекс.

Впровадження такого закону дало б можливість систематизувати нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування, встановити більш високі вимоги до їх змісту, вдосконалити форми наукового обґрунтування, за допомогою чого підвищити ефективність реалізації цих актів.

Отже, робота над проектами рішень місцевих рад охоплює такі складові нормотворчого процесу: а) виявлення проблеми, яка потребує прийняття рішення; б) вивчення матеріалів, необхідних для розробки проекту; в) розробка пропозицій по суті питань, які становлять зміст проекту; г) обговорення підготовлених пропозицій та складання проекту; д) підготовка переліку актів, які втратять чинність або до яких буде внесено відповідні зміни у зв'язку з прийняттям підготовленого акта; е) направлення проекту на відгук (рецензування) відповідним органам та організаціям; є) розгляд зауважень і пропозицій, коригування проекту; ж) прийняття (затвердження) нормативного акта.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративне судочинство України : [підручник] / за заг. ред. Т.О. Коломоець. – К. : Істина, 2008. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://apeyacia.org.ua/content/5-ponyattya-vidi-ta-zmist-pravovih-aktiv-derzhavnogo-upravlinnya>.
2. Журавель Я.В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Я.В. Журавель. – К., 2007. – 227 с.
3. Ухина С.В. Локальное нормотворчество (вопросы теории и практики) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / С.В. Ухина. – Волгоград, 2006. – 25 с.
4. Самощенко И.С. О правовых формах осуществления функций Советского государства / И.С. Самощенко // Советское государство и право. – 1956. – № 3. – С. 81–91.
5. Дудченко В. Адміністративний договір як різновид публічно-правового договору (деякі теоретичні аспекти) / В. Дудченко // Актуальні проблеми держави і права. – 2001. – № 12. – С. 69–72.
6. Казьмин И.Ф. Закон о законах: проблемы издания и содержания / И.Ф. Казьмин, С.В. Поленина // Советское государство и право. – 1989. – № 12. – С. 3–7.
7. Авер'янов В.Б. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / В.Б. Авер'янов. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
8. Ковачев Д.А. Механизм правотворчества социалистического государства: вопросы теории / Д.А. Ковачев. – М. : Юридическая литература, 1977. – 112 с.
9. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.

УДК 342.5

**ПОДАТКОВІ СУДИ ТА КВАЗІСУДОВІ ПОДАТКОВІ ОРГАНИ:
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

**TAX COURTS (TRIBUNALS) AND QUASI-JUDICIAL TAX BODIES: THE
INTERNATIONAL EXPERIENCE**

Беспалова А.О.,

*аспірант кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

Статтю присвячено одній з актуальних проблем сучасного податкового права – зарубіжному досвіду способів оскарження платниками податків дій (бездіяльності) контролюючих органів. Досліджено статус та місце спеціалізованих судових та квазісудових органів із розгляду податкових спорів у системі податкового адміністрування на прикладі зарубіжного досвіду. Автором проаналізовано ефективність процедур адміністративного й судового оскарження дій (бездіяльності) контролюючих органів для вітчизняної системи податкового адміністрування.

Ключові слова: податковий суд, квазісудові податкові органи, податкові спори, процедура адміністративного оскарження, процедура судового оскарження.

Статья посвящена одной из актуальных проблем современного налогового права – зарубежному опыту способов обжалования налогоплательщиками действий (бездействия) контролирующих органов. Исследован статус и место специализированных судебных и квазисудебных органов по рассмотрению налоговых споров в системе налогового администрирования на примере зарубежного опыта. Автором проанализирована эффективность процедур административного и судебного обжалования действий (бездействия) контролирующих органов для отечественной системы налогового администрирования.

Ключевые слова: налоговый суд, квазисудебные налоговые органы, налоговые споры, процедура административного обжалования, процедура судебного обжалования.

The article is devoted to one of the topical issues of tax law: international experience of the ways of appealing actions (omissions) of supervisory bodies by taxpayers. The status and the place of specialized judicial body as well as quasi-judicial bodies for resolving tax disputes in the tax administration system are discussed by the example of international experience. The author analyzes effectiveness of the procedures of administrative and judicial appeal against actions (omissions) of supervisory bodies for the national tax administration system.

Key words: tax court (tribunal), quasi-judicial tax bodies, tax disputes, administrative appeal procedure, judicial appeal procedure.

Постановка проблеми. Неможливо уявити податкове адміністрування без налагодженого й ефективного механізму захисту прав платників податків. При цьому такий механізм повинен гармонійно поєднувати як приватний фінансовий інтерес платників податків, так і публічний фінансовий інтерес держави.

Стан дослідження. Податковий кодекс України, зокрема п. 17.1.7. ст. 17, передбачає право платників податків оскаржувати в порядку, встановленому цим кодексом, рішення, дії (бездіяльність) контролюючих органів (посадових осіб) [1]. В Україні такий механізм оскарження реалізується способом адміністративного та судового оскарження, активно