

Повна автономія (ст. 149) включає більше коло питань порівняно з обмеженою — всі питання, які спеціально не закріплені Конституцією за державою. Отримання повної автономії можливе при виконанні більш складної, ніж при отриманні обмеженої автономії, процедури, про що вказано в ст. 151 Основного Закону. В теперішній час повною автономією володіють Каталонія, Країна Басків, Галісія та Андалузія.

За рішенням Генеральних Кортесів можливо утворити і спеціальну автономію. Таким спільнотам шляхом видання органічного закону надаються деякі повноваження самої держави. Спеціальною автономією користується Країна Басків, Наварра, Канарські Острови та міста Сеута і Мелілья. Їм надані деякі права з урахуванням їх історичних особливостей.

Література

1. Автопомов А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — М.: Проспект, 2005. — С. 224.
2. Касаткина П. М. Автономия и регионализм (европейская модель) // Очерки конституционного права иностранных государств. — М., 1999. — С. 126.
3. Трещеткова Н. Ю. Вводная статья // Конституции стран Европы: В 3 т. — М., 2001. — Т. 2. — С. 47.
4. Разделение властей. — М.: МГУ; Юрайт-Издат, 2004. — С. 213
5. Энциклопедия: Страны. Народы. Цивилизации. — М.: Аванта, 1999. — С. 181–182.
6. Разумович П. П., Савин В. А. Вступительная статья // Испания: Конституция и законодательные акты. — М., 1982. — С. 18–19.
7. Конституции зарубежных государств. — М.: Волтерс Клувер, 2003. — С. 227.
8. Конституционное право зарубежных стран. — М.: Юрма, 2005. — С. 742.

УДК 352.07

А. С. Нестеренко

ПРОБЛЕМИ РОЗМЕЖУВАННЯ ВЛАСНИХ ТА ДЕЛЕГОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ ВЛАДИ МІСЦЕВОГО РІВНЯ

Перехід від адміністративно-командної системи до ринкових відносин, розвиток усіх форм власності, законодавчі колізії при закріпленні основ місцевого самоврядування, а також низка інших факторів і насамперед те, що Україна знаходиться на порозі конституційної реформи, вимагають постійного вдосконалення чинного законодавства, в першу чергу — бюджетного. Фактично для всіх держав, які мають декілька рівнів бюджетної системи, однією з найбільш суттєвих проблем є розмежування повноважень між суб'єктами бюджетної діяльності. Подолання політичних, національних та соціальних суперечностей безпосередньо пов'язане саме з цією проблемою і в федеративних, і в унітарних державах.

Проблема розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування постала з моменту виокремлення органів

місцевого самоврядування з системи органів державної влади. Над цією проблемою працювали вчені зарубіжних країн, а саме Р. Масгрейв, Ч. Тібу. Дослідженню цих проблем присвячені роботи, які знайшли належне відображення в дисертаційних і монографічних дослідженнях О. Б. Заверухи, Ю. А. Тихомирова, В. І. Кравченка, О. С. Дроздовської, В. Блажевича та інших учених. Але ця проблема не знайшла належного відображення в спеціальній літературі, присвяченій фінансовому праву.

Наукова новизна виявляється в новому підході до вирішення цієї проблеми, яка може бути реалізована через закріплення відповідного принципу співвідношення делегованих та власних повноважень, або через визначення понять «бюджет делегованих повноважень» та «бюджет власних повноважень».

З набуттям незалежності Україна стала на шлях демократичного державного будівництва, одним з основоположних принципів якого є поділ публічної влади. Конституцією закріплений поділ влади по горизонталі на законодавчу, виконавчу і судову та по вертикалі — поділ функцій та завдань між державною владою та органами місцевого самоврядування [1].

Умовою та гарантією існування та розвитку будь-якої держави є задоволення публічного інтересу, тобто визнаного державою та забезпеченого правом інтересу певної територіальної громади. Таким чином, існування та розвиток держави неможливі без забезпечення інтересу як усього населення держави, так і окремих соціальних та територіальних груп. Саме на забезпечення інтересів окремих територіальних груп спрямована діяльність органів місцевого самоврядування, підтвердження чого знаходимо в ст. 7 Конституції та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Так, конституційна норма передбачає: «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування» [2]. Фактично цим положенням керується й основна спрямованість Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Аналізуючи перш за все ці акти, О. Б. Заверуха приходить до висновку, що діяльність органів місцевого самоврядування, зокрема фінансові її аспекти, — утворення, розподіл та використання грошових фондів територіальних громад, що є предметом фінансового права, вираженням інтересу соціальних та територіальних груп і взагалі публічного інтересу [3, 26–28]. Взагалі, треба погодитись з цим положенням, але не забувати, що коло цих проблем має не виключно фінансово-правове регулювання, а в цьому бере участь коло конституційних, адміністративних, фінансових норм.

Логічно з цього випливає інше положення автора. Проблема розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, так як і необхідність її вирішення, постала з моменту виокремлення органів місцевого самоврядування з системи органів державної влади. За радянських часів органи місцевої влади розглядалися як місцеві органи державної виконавчої влади. Та й коли органи місцевого самоврядування набули певної самостійності, відчутний був вплив на них державної влади, подекуди навіть здійснюваний через безпосереднє втручання у їх справи. Але в останні роки у постсоціалістичних країнах намітилася тенденція зміщення управлін-

ських акцентів до чіткого визначення та розподілу компетенцій, відповідальності між органами різних рівнів влади щодо розпорядження місцевими фінансовими ресурсами. Причому все чіткіше намічаються тенденції до децентралізації цієї компетенції [3, 91–93].

Найскладнішою проблемою в цьому випадку є співвідношення закріплених та делегованих функцій органам місцевого самоврядування, співвідношення функцій держави з функціями територіальних громад, закріплення повноважень відповідних органів влади та управління. В багатьох дослідженнях виходячи з цього визначається та постає проблема адміністративної децентралізації, або деконцентрації і фінансової децентралізації як її різновиду. Під адміністративною децентралізацією розуміють передачу функцій управління центральними органами влади місцевим, а також розширення повноважень нижчих органів управління [4]. На думку зарубіжних дослідників П. Грегорі та Р. Стюарта, «адміністративна децентралізація означає переміщення повноважень щодо прийняття рішень і відповідальності з вищого на нижчий рівень управління». Ми вважаємо, що таке визначення точніше.

У французькій літературі адміністративна децентралізація поділяється на власне децентралізацію та деконцентрацію. Деконцентрація означає передачу прав щодо прийняття відповідних рішень представникам центрального уряду на місцях, а також розподіл влади у межах одного рівня управління. Децентралізація ж має на меті передачу центральним урядом своїх повноважень і прав на прийняття рішень місцевим органам самоврядування. Децентралізація й деконцентрація мають низку спільних ознак, але є «двома різними видами переміщення владних повноважень із центру на місця» [5].

У працях британських учених термін «деконцентрація» не використовується. Замість нього вживається поняття «адміністративна децентралізація». Крім того, вони виділяють таке поняття, як «деволюція». Деволюція має регіональний характер і асоціюється з передачею центральним урядом повноважень субнаціональним одиницям при збереженні суверенітету центру. Деволюція поділяється на законодавчу (тобто регіональній владі надається право приймати власні закони) й адміністративну (передача субнаціональним органам права реалізувати закони й політику, що встановлюється центральним урядом відповідно до специфіки певного регіону). Такі форми адміністративної децентралізації, як деконцентрація і деволюція, властиві й фінансовій децентралізації [6].

Фінансова децентралізація — це процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральним і локальним рівнями управління. У зарубіжних країнах замість фінансової децентралізації використовують термін «фіскальна децентралізація». Основоположником ідеї фінансової (фіскальної) децентралізації був американський економіст Ч. Тібу, який обґрунтував її у своїй роботі «Економічна теорія фіскальної децентралізації в публічних фінансах: необхідність, джерела й використання» (1961) [6].

Питаннями розмежування повноважень між центральними органами влади й органами місцевого самоврядування серед зарубіжних учених займався Р. Мас-

грейв. Він розробив класифікацію суспільних завдань, яка визначає доцільність закріплення тих чи інших функцій за відповідними рівнями управління. На його думку, основною функцією місцевих органів має бути забезпечення місцевого населення суспільними товарами й благами відповідно до уподобань населення при максимальному ступені покриття тягаря фінансування, яке лягає на бенефіціарів цих послуг. Делегування повноважень — найпоширеніша форма фінансової децентралізації, може здійснюватися у договірній формі (на підставі угоди сторін) чи на підставі прийняття відповідних актів (делеговане законодавство) [7]. Делеговані державою повноваження встановлюються у законодавчому порядку центральним урядом і передбачають відповідну передачу фінансових і матеріальних ресурсів. При цьому виконання цих обов'язків підконтрольне державі [8].

Запровадження інституту делегованих повноважень в Україні є прикладом використання досвіду розвинених демократій. Він застосовується у багатьох цивілізованих зарубіжних державах, які мають значно більший у порівнянні з Україною досвід місцевого самоврядування, і врегульований як нормами національного законодавства цих держав, так і міжнародними нормативно-правовими актами. Пункт 5 Всесвітньої декларації місцевого самоврядування вказує на можливість центральних або регіональних структур державної влади передавати повноваження місцевим органам самоврядування [9]. Європейська хартія місцевого самоврядування (п. 5 ст. 4) додатково підкреслює, що при делегуванні повноважень центральними або регіональними органами місцеві органи самоврядування повинні, наскільки це можливо, мати свободу пристосування їх здійснення до місцевих умов [10].

У 1991 р., після проголошення незалежності, в Україні постали питання запровадження політики фінансової децентралізації у світлі виходу її з-під жорсткого централізованого управління. Але цей процес був пов'язаний зі значними труднощами правового, економічного, організаційного й кадрового характеру [11]. Причинами цих проблем є централізація системи державного управління та фінансової системи, що були притаманні колишньому СРСР. Ось чому для забезпечення ефективної політики децентралізації в Україні необхідно провести ряд реформ: адміністративну, бюджетну тощо [12].

В Україні інститут повноважень, делегованих державою органам місцевого самоврядування, був запроваджений Законом України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [13]. В цьому законі було вказано також, що делегування державою повноважень виконавчим комітетам відповідних рад супроводжується передачею їм фінансових, матеріально-технічних та інших засобів, необхідних для здійснення цих повноважень. Але ні самого поняття делегованих повноважень, ні вказівок на джерела фінансування здійснення цих повноважень закон не містив. Разом з тим зазначається, що здійснення делегованих органами державної влади повноважень є обов'язковим, за що виконавчі комітети несуть відповідальність перед відповідною державною адміністрацією [3, 101–102].

Якісно нові правові основи функціонування інституту делегованих повно-

важень заклали Конституція України та Закон України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні». В ст. 1 Закону визначено, що делеговані повноваження — це повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним органам за рішенням районних, обласних рад [14]. Конституція України вказує й на місцезнаходження джерел фінансування делегованих органам місцевого самоврядування повноважень. Фінансування делегованих повноважень здійснюється державою в повному обсязі за рахунок: 1) коштів Державного бюджету України; 2) доходів від загальнодержавних податків, які передаються місцевим бюджетам у встановленому законом порядку; 3) об'єктів загальнодержавної власності, що передаються органам місцевого самоврядування.

Статті 63 та 64 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплюють право органів місцевого самоврядування на розмежування в доходній частині місцевого бюджету доходів, необхідних для виконання власних повноважень, та доходів, необхідних для забезпечення делегованих повноважень. Передбачено й поділ видатків на 2 частини за тією ж ознакою. Стаття 67 Закону закріплює положення про те, що кошти, необхідні для здійснення органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень, щороку передбачаються в Законі України про Державний бюджет України [14].

Але поряд із указівками в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» на джерела фінансування делегованих повноважень не вміщено норм стосовно механізму фінансування додаткових видатків органів місцевого самоврядування, а також витрат органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок і на виконання рішень органів державної виконавчої влади і забезпечення яких фінансовими ресурсами не було попередньо передбачене. Також відсутній і чіткий розподіл відповідальності за виконання або, навпаки, невиконання делегованих повноважень між певними рівнями як державної, так і самоврядної влади, що не може не впливати негативно на ефективність їх виконання.

Так, наприклад, негативного впливу таких прогалин зазнало правове регулювання питань, пов'язаних із реалізацією повноважень, делегованих органам місцевого самоврядування в частині визначення та встановлення критеріїв, згідно з якими доцільно передавати об'єкти та повноваження виконавчої влади до відомства органів місцевого самоврядування.

При визначенні питання делегування органам місцевого самоврядування певних повноважень слід брати до уваги декілька речей: по-перше, доцільність передачі конкретних повноважень; по-друге, фінансову забезпеченість виконання цих повноважень у повному обсязі; по-третє, наявність реальної можливості практичного виконання органами місцевого самоврядування переданих повноважень. Крім того, потрібно врахувати, чи ті повноваження, що передаються, пов'язані з виконанням соціальних конституційних гарантій, чи ні [3, 101–106].

З цим треба погодитись. На жаль, розвиток бюджетного законодавства, прийняття Бюджетного кодексу України не вирішили цієї суперечності. Викорис-

тання терміна делегованих повноважень не кореспондується з визначенням цього поняття в ст. 2 Бюджетного кодексу. Звісно, в цьому випадку ми торкаємось цілого кола проблем і закріплення поняття делегованих повноважень повинно координуватися, по-перше, із визначенням певної альтернативної категорії — власних повноважень та, по-друге, з відповідними конституційними та адміністративно-правовими нормами, коли бюджетні повноваження спираються та впливають із владних повноважень, тісно пов'язуються з компетенцією органів певних гілок влади. Що ж стосується делегованих та власних повноважень органів місцевого самоврядування, на наш погляд, можливі два підходи. Один із них має базуватися на закріпленні відповідного принципу співвідношення делегованих та власних повноважень, який має бути закріплений у ст. 7 «Принципи бюджетної системи України» Бюджетного кодексу України. Другий підхід вирішення цієї проблеми може бути реалізовано через уточнення ст. 2 «Визначення основних термінів» Бюджетного кодексу України, де окремими категоріями визначити поняття «бюджет делегованих повноважень» та «бюджет власних повноважень».

Так, бюджети власних повноважень місцевого самоврядування можна визначити як бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань, які здійснюються органами місцевого самоврядування для реалізації функцій, що забезпечують власні повноваження таких органів (в основі власних повноважень органів місцевого самоврядування лежить норма ст. 28 Закону України «Про місцеве самоврядування»); бюджети делегованих повноважень місцевого самоврядування — як бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань, які здійснюються органами місцевого самоврядування для реалізації функцій, делегованих цим органам державою.

Треба погодитись із тим, що одного рамкового закону про місцеве самоврядування замало і необхідний мінімальний перелік законів, які могли б задовольнити нинішню потребу органів самоврядування. Це закони про місцеві вибори; статус депутатів; місцеві референдуми; адміністративно-територіальний устрій; адміністративно-територіальні утворення з особливим режимом функціонування; службу в органах місцевого самоврядування; статус міста Севастополя; примірний статут територіальної громади [15].

Література

1. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. — К., 1999. — С. 247.
2. Ст. 7 Конституції України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
3. Завсруха О. Б. Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні: Дис... канд. юрид. наук. — Чернівці, 2001. — С. 26–28, 91–93, 101–102, 101–106.
4. Большая энциклопедическая энциклопедия / Под ред. А. И. Азриляна. — М.: Изд-во «Экопедия», 1999. — С. 179; Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авср'янова. — К.: Видав. дім «Ін-Юре», 2002. — С. 44–57.
5. Черкасов А. Сравнительное местное самоуправление: теория и практика. — М.: Инфра-М, 1998. — С. 37.
6. Буковинський С. А. До питання про бюджетний кодекс України // Фінанси України. — 2003. — № 4. — С. 4–5.
7. Федерализм: Энцикл. словарь. — М.: Инфра-М, 1997. — С. 251.

8. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. — М., 2001. — С. 193–194.
9. Всесвітня декларація місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. — К., 1994. — Вип. 1–2. — С. 65–69.
10. Європейська хартія про місцеве самоврядування 1985р., ратифікована Україною 15 липня 1997 р. // Місцеве та регіональне самоврядування України. — К., 1994. — Вип. 1–2.
11. Кравченко В. І. Політика і стратегія децентралізації в Україні // Фінапси місцевого самоврядування України. — К., 2001. — С. 102.
12. Дроздовська О. С. Теоретичні засади фінапсової децентралізації // Фінапси України. — 2002. — № 8. — С. 19–25.
13. Про місцеві ради народних депутатів та місцеве регіональне самоврядування: Закон України від 27 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 28. — С. 907–940.
14. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24.
15. Блажович В. Збалансування місцевих бюджетів та роль міжбюджетних відносин у вирівнюванні місцевих (міських) бюджетів // Підприємство, господарство і право. — 2003. — № 2. — С. 72.

УДК 351.824.5:330.123.4.001.37

Л. К. Царьова

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ТОВАРІВ НАРОДНОГО СПОЖИВАННЯ

Державне управління є різновидом владно-організаційної діяльності держави. Воно спрямоване на різні сфери суспільних відносин, серед яких однією із найважливіших є економіка як базис, що становить основу суспільства.

Функціонування економіки пов'язане із створенням необхідних умов забезпечення життєдіяльності суспільства, тому державне управління економікою багатофункціональне. Однією із таких його функцій є управління якістю товарів народного споживання. Воно спрямоване на виконання державою її основних завдань та функцій щодо забезпечення прав та законних інтересів людини, визначених Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами, у тому числі і міжнародними, визнаними нашою країною.

Конституція України вказує, що людина, її життя і здоров'я і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю і їх забезпеченню підпорядкована діяльність держави [1].

Статтею 1 Конституції України визначено, що Україна є демократичною соціальною державою. Детально ця формула в Основному Законі не розшифрована, але таким чином об'явлена направленість діяльності держави, продекларовано її піклування за соціальний стан населення.

Термін «соціальна держава» означає, що держава несе відповідальність за існування суспільства [2]. Тому одним із складових елементів соціальної політики держави повинна бути її турбота про збереження генофонду українського народу. Потрібно, щоб положення ст. 50 Конституції України, де зазначається право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля, гарантується