

- Закон України від 18.02.1992 р. № 2132 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 21. – Ст. 296.
3. Мельниченко О. Як боротися з недобросовісною конкуренцією? / О. Мельниченко // Юридичний журнал. – 2007. – № 2. – С. 120-128.
4. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.– Ст. 141.
5. Про захист від недобросовісної конкуренції: Закон України від 7 черв. 1996 р. № 236/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 36. – Ст. 164.
6. Шкляр С.В. Способи захисту прав та законних інтересів суб'єктів господарювання органами Антимонопольного комітету України / С.В. Шкляр // Вісник господарського судочинства. – 2011. – № 3. – С. 141-145.
7. Москаленко А. «Безграничные» права Комитета / А. Москаленко // Юридическая практика. – 2006. – № 42. – С. 17.
8. Ткаченко Е. Согласованные действия в конкуренции / Е. Ткаченко // Юридическая практика. – 2006. – № 42. – С. 16.
9. Бакалінська О.О. Організаційно-правові засади захисту економічної конкуренції в Україні: монографія / О.О. Бакалінська. – К.: КНТЕУ, 2005. – 190 с.
10. Загороднюк Г. Ответственность в сфере конкуренции / Г. Загороднюк // Юридическая практика. – 2005. – № 42. – С. 20.

УДК 34.038:352/354-1

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕХАНІЗМУ ПЕРЕДАЧІ ДЕЛЕГОВАНИХ КОМПЕТЕНЦІЙ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Устименко В.А., заступник директора ІЕПД НАН України, доктор юридичних наук, заслужений юрист України
Нестеров Г.Г., здобувач ІЕПД НАН України

У теперішній час в Україні з правової точки зору надзвичайно гострою проблемою є відсутність чіткого розподілу повноважень, їх дублювання як між різними рівнями місцевих органів виконавчої влади, так і між різними рівнями місцевого самоврядування.

Важливим також є співвідношення власних і делегованих повноважень місцевого самоврядування. Нелогічним є існуючий стан, коли Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить власних повноважень виконавчих органів місцевих рад менше, ніж делегованих [1].

Метою даного дослідження є вдосконалення законодавства про делегування повноважень в органах виконавчої влади і місцевого самоврядування, а також розробка пропозицій щодо вдосконалення процедури передачі зазначених повноважень.

Аналіз сучасних досліджень і публікацій свідчить про те, що вирішенню проблеми вдосконалення законодавства про делеговані повноваження в органах виконавчої влади і місцевого самоврядування приділяють увагу такі видатні вітчизняні вчені, як В.К. Мамутов, В.Д. Волков, Б.І. Адамов, К.К. Афанасьєв, Г.В. Бублик та ін.

Г.В. Бублик, аналізуючи поняття делегованих повноважень, виділяє також коло суб'єктів делегування повноважень [2], тому що законодавець визначає, хто має право і на якій підставі делегувати повноваження, однак, крім суб'єктів делегування, необхідно визначити також і суб'єктів одержання делегованих повноважень, а ними в одних випадках є органи місцевого самоврядування, коли держава делегує їм повноваження органів виконавчої влади, а в інших випадках – місцеві державні адміністрації, коли делегуються повноваження органами місцевого самоврядування. Визначення суб'єктів одержання делегованих повноважень вказує на правові форми делегування таких повноважень, бо в одному випадку це є закон, а в іншому – рішення районних та обласних рад. Тому ці питання потребують подальшої наукової розробки з метою внесення доповнень у Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», що і обумовило *актуальність* даного дослідження. За теперішніх умов процес делегування повноважень в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування потребує більш глибокого дослідження і вдосконалення.

Поняття «делеговані повноваження» з'являється ще за радянських часів із виданням Закону від 7 грудня 1990 р. № 533-ХП «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». У ст. 32 цього закону хоч і не вживається сам термін «делеговані повноваження» в сучасному формулюванні, однак зміст цього поняття вже застосовувався, і це видно з частини третьої даної статті, де вказано, що «виконавчий комітет здійснює окремі повноваження, делеговані йому державою». Ст. 42 даного Закону визначала перелік таких повноважень і вказувала на обов'язковість здійснення виконавчим комітетом сільської, селищної, міської ради делегованих державою повноважень і відповідальність за їх виконання перед відповідною державною адміністрацією. Причому у ст. 50 Закону «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» закріплювалось два види повноважень, які делегувалися районним у

місті радам та їх виконавчим комітетам – це повноваження, делеговані міською Радою та їх виконавчим комітетом, і повноваження, делеговані державною адміністрацією в обсязі, необхідному для забезпечення колективних потреб громадян району [3].

Закон України «Про внесення змін до Закону УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», який було прийнято 26 березня 1992 р. № 2234-ХП, продублював положення Закону «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», перерахувавши також у ст. 42 ті самі повноваження, делеговані державою, що і в однойменній статті зазначеного Закону [4].

Конституція України на вищому законодавчому рівні закріпила можливість делегування органам місцевого самоврядування повноважень виконавчої влади. У ст. 143 записано: «органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності» [5].

Поняття «делеговані повноваження» було законодавчо визначено у 1997 році у ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де був наведений його зміст. В даному Законі закріплено, що «делеговані повноваження – повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад» [1]. Як вбачається з даного визначення, носіями повноважень, які можуть делегуватися, виступають як органи виконавчої влади, так і органи місцевого самоврядування.

Незважаючи на те, що основоположні засади щодо делегування повноважень визначені в Законі, однак сама процедура передачі повноважень недостатньо регламентується в Законі. Органи місцевого самоврядування самі є представниками територіальних громад і реалізують від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, які визначені Конституцією України та законами України. Відповідно до ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» районні та обласні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами [1].

Однією із форм передачі повноважень органів виконавчої влади, а також районних і обласних рад може бути адміністративний договір. Поняття адміністративного договору вже вивчалось в юридичній літературі. Так, К.К. Афанасьєв вважає, що «адміністративний договір – це добровільна угода двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один (чи більше) з яких наділений власними або делегованими повноваженнями у сфері державного управління із приводу вирішення питань виконавчого та розпорядчого характеру, яка укладена у формі акта, що встановлює (припиняє, змінює) їх взаємні права, обов'язки та відповідальність» [6]. К.К. Афанасьєв у своєму визначенні підкреслює добровільність укладання угоди, наявність суб'єктів з певними повноваженнями та мету щодо вирішення питань виконавчого та розпорядчого характеру. Стаття 3 Кодексу адміністративного судочинства України визначає адміністративний договір як «дво – або багатостороння угода, зміст якої складають права й обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією зі сторін угоди» [7]. Але є необхідність подальшого більш детальнішого обґрунтування поняття договору через форму правового акта, оскільки в теорії адміністративного права і правові акти органів виконавчої влади виступають як форма державного управління й адміністративні договори також є самостійною формою державного управління.

У розвинених країнах світу існують різні підходи до розподілу повноважень у сфері формування бюджетів між усіма рівнями влади, що забезпечують їх виконання, тобто між центральними, регіональними і місцевими рівнями влади. При цьому в зарубіжних європейських країнах дотримується принцип Європейської Хартії: «...слідовать, насколько это реально возможно, за изменением издержек, возникающих при осуществлении компетенции местных органов» [8].

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначені повноваження органів місцевого самоврядування – власні і делеговані [1]. Делеговані повноваження – це повноваження державної влади, які були передані місцевим органам влади. Делегування повноважень є децентралізацією державного управління, а не перерозподілом функцій між державною владою і місцевим самоврядуванням із метою розширення останнього. Власні функції місцевого самоврядування в Конституції України визначені як право «самостійно вирішувати питання місцевого значення» [5]. Теоретично і практично недостатньо чітко визначено, що відноситься до «питань місцевого значення». Проте розмежування власних і делегованих повноважень, зроблене в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», може уточнюватися у міру розвитку місцевого самоврядування. Концептуально можна стверджувати, що державні функції, делеговані місцевому самоврядуванню, повинні забезпечити рівні для всіх жителів України соціальні умови життєзабезпечення.

Ряд соціальних умов життєзабезпечення встановлено Конституцією України, а різні напрями соціального захисту, такі як охорона здоров'я, отримання загальної освіти, забезпечення законності і правопорядку, охорона навколишнього середовища, – встановлюються спеціальними законами. З урахуванням місцевих особливостей, але не нижче певних мінімальних загальнодержавних норм, делегуються повноваження у сфері житлово-комунального господарства, побутового, торгівельного обслуговування, громадського

харчування, транспорту та зв'язку.

У сфері соціального захисту населення – це здійснення передбачених законодавством заходів із поліпшення житлових і матеріально-побутових умов ветеранів війни і праці; військовослужбовців, а також військовослужбовців, звільнених у запас або відставку; багатодітних сімей; сімей, які втратили годувальника; громадян похилого віку, які вимагають обслуговування вдома, пристрої в будинки для людей похилого віку; дітей, що залишилися без опіки батьків; надання пільг і допомоги, пов'язаної з охороною материнства і дитинства; надання одноразової допомоги громадянам, які постраждали від стихійного лиха; надання пільг і компенсацій згідно з законодавством громадянам, потерпілим від Чорнобильської катастрофи, і в інших випадках, передбачених законодавством.

У сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту – це забезпечення доступності і безоплатності освіти і медичного обслуговування, можливості вивчення в школах державної і рідної мов, забезпечення відповідно до закону розвитку всіх видів освіти, медичного обслуговування, розвиток і поліпшення мережі освітніх і медичних установ, фізичної культури і спорту, забезпечення відповідно до закону пільгових категорій населення лікувальними препаратами і виробами медичного призначення; забезпечення школярів безкоштовними підручниками. Це також призначення і повне державне утримання дітей сиріт і дітей, що залишилися без нагляду батьків, утримання дітей, які не можуть навчатися в масових навчальних закладах; надання пільг на утримання дітей в інтернатах і на оплату навчання дітей у школах; надання неповнолітнім, студентам, пенсіонерам та інвалідам права безкоштовного і пільгового використання об'єктів культури, фізкультури і спорту за умови компенсації цих послуг за рахунок місцевого бюджету.

У сфері житлово-комунального господарства, побутового і торгівельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку – це здійснення заходів із розширення та вдосконалення мережі підприємств житлово-комунального господарства, торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування, розвитку транспорту і зв'язку.

У сфері регулювання земельних відносин й охорони навколишнього природного середовища – це виконання необхідних заходів щодо ліквідації наслідків екологічних катастроф, стихійного лиха, епідемії, інших надзвичайних ситуацій.

У будівництві – це надання згідно з законодавством громадянам, які потребують соціального захисту, безкоштовного житла або за доступну плату.

Щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав і свобод громадян – створення спільно з органами Міністерства внутрішніх справ належних умов для служби і відпочинку особового складу внутрішніх справ.

У сфері оборонної роботи – це надання військовим частинам, організаціям, освітнім установам Озброєних Сил України службових повноважень і житлової площі, інших об'єктів комунально-побутових послуг.

Аналіз делегованих повноважень дозволяє виділити пайову участь у фінансуванні їх здійснення за рахунок загальнодержавних і місцевих доходів. Надання доступної і безкоштовної освіти і медичного обслуговування є конституційною нормою і в її реалізації місцеве самоврядування здійснює делеговані їй повноваження державної влади. Отже, цілком правомірно, щоб ця сфера фінансувалася із загальнодержавних доходів. Правомірно також, коли всі витрати із соціального захисту населення, які повинні здійснюватися відповідно до законодавства країни, фінансуються із загальнодержавних податків.

У житлово-комунальному господарстві, послугах побуту, торгівлі, транспорту та зв'язку основні повноваження з їх утримання відносяться до місцевого самоврядування. До делегованих повноважень відноситься надання безкоштовного житла згідно із законодавством, а також розвиток цих сфер згідно із програмами вищестоящих органів управління.

З урахуванням світового досвіду розподіл компетенцій у сфері формування бюджету органами місцевого самоврядування характеризується тим, що система формування місцевих бюджетів повинна включати власні джерела доходів, достатні для виконання власних повноважень місцевого самоврядування, і розподілювані загальнодержавні джерела доходів для виконання делегованих повноважень державної влади.

На підставі вивчення світового досвіду в Україні необхідно ввести елементи формування бюджету на основі принципу розподілу повноважень. У розвинених європейських країнах формування бюджету базується на наступних принципах:

- розмежування витратних повноважень на: повноваження Державного бюджету, делеговані повноваження, повноваження місцевих бюджетів;
- розрахунок витрат місцевих бюджетів за делегованими їм повноваженнями на охорону здоров'я, освіту, соціальний захист населення, управління, культуру і спорт, виходячи зі встановлених нормативів із розрахунку на душу населення;
- визначення коефіцієнта відносної платоспроможності адміністративно-територіальних одиниць із розрахунку на душу населення;
- розрахунок прогнозних доходів територіальних одиниць;
- розрахунок трансферту для області як різниці між обсягом витрат, обчислених із використанням нормативів за видами витрат, і прогнозних доходів, визначених за допомогою коефіцієнта відносної платоспроможності;
- формування у складі Державного бюджету фонду дотацій і розподіл його ресурсів за встановленими

нормативами.

Дані європейські принципи передбачають виділення частини бюджету на виконання делегованих повноважень, а повноваження місцевих бюджетів забезпечують виконання власних повноважень місцевого самоврядування.

Зарубіжний досвід дозволяє сформувані принципи розподілу компетенцій у сфері формування бюджету органами місцевого самоврядування, які повинні знайти відображення в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»:

- наявність стабільної і достатньої бази місцевих бюджетів;
- заборона на перерозподіл доходів, закріплених за місцевим самоврядуванням;
- забезпечення виконання власних і делегованих повноважень, а також розвитку за рахунок власної прибуткової бази;
- виділення тимчасових адресних субсидій із вищестоящих бюджетів на виконання делегованих державних повноважень у розмірі нормативної бюджетної забезпеченості.

Висновки. Таким чином, обласні та районні ради і самі мають повноваження як представники інтересів громад і певні повноваження, отримані на основі делегування їм сільськими, селищними та міськими радами. А первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень взагалі є територіальна громада села, селища або міста. Тому делегування повноважень від районної або обласної ради місцевій адміністрації не є делегуванням власних повноважень, бо вони вторинні, отримані районною або обласною радою від територіальних громад через сільські, селищні або міські ради. Тому є нагальна необхідність враховувати інтереси територіальних громад при передачі певних повноважень місцевим адміністраціям, визначити процедуру та виписати усі основні положення у спеціальному Законі України «Про делеговані повноваження».

Необхідно сформувані принципи розподілу компетенцій у сфері формування бюджету органами місцевого самоврядування, які повинні знайти відображення в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Слід увести елементи формування бюджету на основі принципу розподілу повноважень.

Встановлене в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» коло суб'єктів одержання делегованих повноважень потребує подальшого розширення, тому що визначення делегованих повноважень у даному Законі є таким, що використовується лише для регулювання відносин місцевого самоврядування. Необхідна подальша розробка цілого ряду Законів України, які б передбачали делегування повноважень щодо державного управління як від одного до іншого органу виконавчої влади, так і делегування цими органами та органами місцевого самоврядування недержавним юридичним особам (об'єднанням громадян, підприємствам, установам, організаціям).

Процедура делегування повноважень у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» виписана лише в загальних рисах. Таким чином, необхідні певні напрацювання, нові наукові розробки щодо порядку делегування повноважень з метою внесення доповнень у Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».

РЕЗЮМЕ

У науковій статті проаналізовано діюче законодавство у сфері делегування компетенцій органів місцевого самоврядування. Розроблено пропозиції щодо вдосконалення діючого законодавства, а також пропозиції щодо вдосконалення процедури передачі делегованих компетенцій органів місцевого самоврядування. Зроблено висновок щодо необхідності наукових напрацювань з метою внесення змін та доповнень у Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».

РЕЗЮМЕ

В научной статье проанализировано действующее законодательство в сфере делегирования компетенций органов местного самоуправления. Разработаны предложения относительно усовершенствования действующего законодательства, а также предложения относительно усовершенствования процедуры передачи делегированных компетенций органов местного самоуправления. Сделан вывод относительно необходимости научных разработок с целью внесения изменений и дополнений в Закон Украины "О местном самоуправлении в Украине".

SUMMARY

In a scientific paper analyzes the current legislation in the sphere of delegated kompetentsiy local governments. Developed proposals for improving the current legislation, as well as suggestions for improving the procedures for the transfer of delegated kompetentsiy local governments. It is concluded on the need of scientific developments with a view to amending and supplementing the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine".

СПИСОК ДЖЕРЕЛ:

1. Закон України від 21.05.1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
2. Бублик Г.В. Інститут делегування повноважень за законодавством України / Г.В. Бублик // Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції. – К., 2003. – С. 229-232.
3. Закон України від 07.12.1990 р. № 533-ХП «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне

самоврядування» // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 2. – Ст. 5.

4. Закон України від 26.03.1992 р. № 2234-ХП «Про внесення змін до Закону Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» // Відомості Верховної Ради України. – 1992 р. – № 28. – Ст. 387.

5. Конституція України. – Х.: Консум, 2006. – 48 с.

6. Афанасьєв К.К. Адміністративні договори: реалії та перспективи / К.К. Афанасьєв. – Луганськ, 2004. – 320 с.

7. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35. – Ст. 446.

8. Европейская Хартия о местном самоуправлении, ратифицированная Законом Украины от 15.07.1997 г. № 452/97-ВР // Віче. – 2000. – № 3. – С. 45-50.

УДК 346.1

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Фролов Ю.Н., канд. юрид. наук, доцент, Бердянский университет менеджмента и бизнеса

Хозяйственные суды являются той инстанцией, в которой на конкретных делах реализуется воля законодателя. Нормы права проходят проверку на состоятельность и соответствие реальным экономическим условиям именно в судах. Судьям нужен качественный правовой инструментарий для рассмотрения дел. К сожалению, на сегодняшний день, хозяйственное законодательство в Украине таковым не является, вопросы совершенствования нормативно-правовой базы остаются актуальным направлением в юриспруденции требующие разрешения.

Целью настоящей статьи является выявление основных проблем совершенствования хозяйственного законодательства и поиск путей их разрешения.

Проблемы совершенствования хозяйственного законодательства исследовали ученые А. Бобкова, В. Борисова, В. Винник, В. Гайворонский, М. Дутов, Г. Знаменский, И. Ершова, З. Заменгоф, М. Исаков, В. Кравчук, В. Лаптев, В. Мамутов, О. Подцерковного, А. Полянничко, Б. Розовский Н. Саниахметова, И. Селиванва, И. Спасибо-Фатеева, А. Старцев, Г. Шершеневич, В. Щербина и др.

Приступая к рассмотрению данного вопроса необходимо уточнить источники хозяйственного права и законодательства, и определить их значение в процессе регулирования хозяйственной деятельности субъектов.

Несмотря на то, что с 1 января 2004 года вступили в действие основные правовые источники, т.е. новые Хозяйственный кодекс Украины, далее ХК (принят Верховным Советом Украины 16 января 2003 г.) [1] и Гражданский кодекс Украины, далее ГК (принят Верховным Советом Украины 16 января 2003 г.) [2], они не разрешили все проблемы. Работа по урегулирования хозяйственных отношений продолжается и этот процесс бесконечен. Компетентными законодательными органами государства принято ряд законов и иных нормативных актов, которые уточняют и детализируют общие нормативные правила, а также определяют специфику отдельных видов хозяйственных правоотношений.

Находятся в стадии обсуждения не менее значимые законодательные и подзаконные нормативные акты, которые являются источниками хозяйственного права. Президент Украины, Кабинет Министров, Верховный Совет, во второй половине 2010 года активизировали и активно продолжают работу по упорядочению хозяйственного законодательства.

Планом на 2011 год предусматривается принятие ряда законов в сфере предпринимательской, хозяйственной (экономической) деятельности. Сегодня в Комитете по вопросам промышленной и регуляторной политики и предпринимательства на рассмотрении находятся 155 проектов нормативных актов призванных упорядочить хозяйственную деятельность, в Комитете по вопросам экономической политике порядка 229 проекта [3].

В Украинском законодательстве, существует большое количество актов подзаконного уровня. Именно они создают юридический механизм реализации и функционирования законодательных актов. И главная проблема в том, что занимаясь разработкой подзаконных актов их «творцы» не всегда учитывают нормы законов регулирующих данные правоотношения, что приводит к постоянным коллизиям.

Велика роль в хозяйственном законодательстве локальных нормативных актов, принимаемых субъектами предпринимательства в целях регулирования собственной деятельности. Такие акты могут относиться к деятельности предприятия в целом (Устав) и к отдельным его структурам в частности, могут также регулировать внутривладельческие отношения (Положение о филиале, представительстве). Режим коммерческой тайны на том или ином предприятии устанавливается локальным нормативным актом (например, приказом об учетной политике предприятия). Но, руководство предприятия, не всегда добросовестно относится к разработке, принятию и исполнению указанных выше документов локального характера, что влияет на регуляторную политику хозяйственного законодательства.