

УДК 346:352.07-047.22

В. О. ВОЗНА

аспірант кафедри
господарського права
Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого,
Харків



ГОСПОДАРСЬКА КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Стаття присвячена актуальній проблемі сучасного розвитку законодавства про місцеве самоврядування в контексті точної, детальної і юридичної коректної систематизації саме організаційно-господарських повноважень таких органів у сфері господарювання. Ставиться наукова проблема оптимізації використання понять, правових засобів та правових форм двох галузей національного законодавства — муніципального та господарського. Пропонується повноваження органів місцевого самоврядування в сфері господарювання сформулювати в господарсько-правовому форматі, адже згідно з Господарським кодексом України органи місцевого самоврядування є суб'єктами організаційно-господарських повноважень.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, господарська компетенція, організаційно-господарські відносини.

Постановка проблеми. Децентралізація як концептуальний фактор розвитку конституційно-правового регулювання передбачає збалансування владних повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, розширення кола повноважень виконавчих рад у конкретному населе-

ному пункті. В першу чергу це стосується бюджетно-податкових відносин у їх міжбюджетному контексті, але справедливо ставити питання і про більш активну участь органів місцевого самоврядування у відносинах у сфері господарювання. Про активізацію стимулювання впливу місцевих громад через органи місцевого самоврядування на діяльність суб'єктів господарювання. На сьогоднішній день існує коло невизначених питань щодо організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування господарської діяльності, виявлення та удосконалення яких може створити дієвий механізм регулювання та управління у сфері господарювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У перспективі децентралізації влади та внесення змін до Конституції України, проблематика господарсько-правового забезпечення господарської компетенції органів публічної влади розглядалась у працях таких вчених-господарників, як: О. П. Віхров, І. М. Кравець, В. А. Устименко, Р. А. Джабраїлов, Д. В. Задихайло, В. С. Мілаш та ін. Однак у працях зазначених фахівців безпосередньої уваги не було приділено питанням організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування у сфері господарювання щодо забезпечення належного рівня життя у містах.

Формулювання цілей. На нашу думку, слід приділити увагу питанням щодо повноважень та компетенції органів місцевого самоврядування. Проаналізувати чинне законодавство та виявити прогалини й розбіжності.

Виклад основного матеріалу. Господарськими відносинами слід вважати відносини, які виникають у процесі діяльності суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямовані на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність. Чинний Господарський кодекс України (далі — ГК України) поділяє господарські відносини на три типи:

1) господарсько-виробничі відносини — це відносини, що виникають безпосередньо у процесі здійснення суспільного виробництва, спрямованого на виготовлення та реалізацію продукції, на виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність, та на реалізацію дієздатності суб'єкта господарювання. Ці відносини виникають навколо створення певних благ, що складають предмет господарської діяльності. Навколо цих благ виникають господарські зобов'язання. Незважаючи на те що ст. 3 ГК України передбачено виникнення господарсько-виробничих відносин тільки між суб'єктами господарювання, але в розумінні ч. 3 цієї статті такі відносини можуть виникати і з негосподарюючими суб'єктами у процесі реалізації господарських зобов'язань суб'єктів господарювання. Отже, суб'єктами господарювання є: господарські організації — юридичні особи, створені відповідно до Цивільного кодексу України, державні, комунальні та інші підпри-

ємства, створені відповідно до цього Кодексу, а також інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку; громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці; суб'єкти господарювання залежно від кількості працюючих та доходів від будь-якої діяльності за рік можуть належати до суб'єктів малого підприємництва, у тому числі до суб'єктів мікропідприємництва, середнього або великого підприємництва;

2) внутрішньогосподарські відносини — це відносини, що виникають між функціональними та територіальними підрозділами одного суб'єкта господарювання. Незважаючи на те, що такі відносини мають господарсько-виробничий характер, вони здійснюються між суб'єктами, які не мають статусу суб'єктів права (цехи, філії, представництва). Але це впливає на правові наслідки такої господарської діяльності, а саме на відсутність податкових зобов'язань перед державою, відсутність цивільної дієздатності та ін.;

3) організаційно-господарськими відносинами є відносини, що складаються між суб'єктами господарювання та суб'єктами організаційно-господарських повноважень у процесі управління господарською діяльністю. Ці відносини мають вертикальний характер, коли один суб'єкт права має певні права стосовно іншого суб'єкта, у той час коли інший суб'єкт права має тільки обов'язки. До організаційно-господарських можна певною мірою віднести відносини економічного контролю, що передбачені законодавством про захист економічної конкуренції, оскільки один із суб'єктів права має економічну владу над іншим [1].

Разом з тим необхідно відрізнити суб'єктів господарювання від учасників господарських відносин. Учасником господарських відносин може бути не будь-яка особа, що має цивільну дієздатність, а тільки та, яка має особливості правового статусу такого учасника, що пов'язані з економічними чинниками участі в суспільному виробництві чи в його організаційному забезпеченні, з можливістю впливу внаслідок діяльності на господарську систему та економічні відносини в країні, соціальний добробут її громадян. Фігура споживача безпосередньо не визначена Господарським кодексом України, хоча ст. 39 ГК України встановлює певні права споживачів. Чинні нормативні акти України дозволяють надати таке визначення споживача: це юридична чи фізична особа, яка здійснює діяльність із придбання та використання товарів, послуг, робіт на відповідному товарному (товарних) ринку (ринках) для власного користування. Тобто головною ознакою споживача як учасника певних відносин є функціональна ознака — придбання та використання товарів для споживання. Встановлення особливого захисту споживачів з боку держави свідчить про те, що споживач виділяється як окремий учасник господарських

відносин із міркувань публічних інтересів, оскільки саме від його вибору залежить оцінка діяльності суб'єктів господарювання та добросовісна конкуренція на ринку. При цьому врегулювання захисту прав споживачів — фізичних осіб у спеціальному Законі України «Про захист прав споживачів» з метою їх соціального захисту не зменшує функціональне значення споживачів — юридичних осіб, у тому числі суб'єктів господарювання, у підтримці стабільності та конкурентоспроможності економічної системи держави.

Також треба виділити органи державної влади та органи місцевого самоврядування, що наділені господарською компетенцією, — це органи, які мають повноваження щодо управління державною і комунальною власністю, що використовується у господарській діяльності, правового регулювання та контролю господарської діяльності. Засновники суб'єктів господарювання або особи, що здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності, визнаються учасниками господарських відносин, оскільки вони можуть здійснювати контроль та чинити вплив на господарську діяльність суб'єкта господарювання.

Проте ГК України не визначає коло питань, що стосуються організаційно-господарських повноважень та навіть взагалі не дає визначення поняття організаційно-господарських повноважень, на що звертають увагу сучасні дослідники. Слід погодитись із думкою І. М. Кравець, організаційно-господарські повноваження — це сукупність прав та обов'язків органів державної влади та органів місцевого самоврядування, господарських об'єднань, власників майна (у тому числі контролюючих власників корпоративних прав) та інших суб'єктів, яким вони делегуються, з управління господарською діяльністю та/або її регулювання, складовою яких є контроль. Тож формами здійснення господарської діяльності органами місцевого самоврядування як суб'єктами організаційно-господарських повноважень є: управління господарською діяльністю суб'єктів господарювання комунального сектору економіки та регулювання господарської діяльності суб'єктів господарювання всіх форм власності, що знаходяться на відповідній території [2].

Але з'ясувати коло організаційно-господарських повноважень саме органів місцевого самоврядування можливо лише за умови аналізу Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відповідно до вищезазначеного закону взагалі в систему місцевого самоврядування входять: територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що становлять спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього Закону можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють

свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету [3]. Беручи до уваги те, що в ч. 3 ст. 140 Конституції України закріплено положення, в якому місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування, було б доречно зазначити положення, яке закріплене в статутах територіальних громад, відповідно до якого територіальна громада є суб'єктом комунальної власності і має право на власний розсуд, на підставі закону безпосередньо і через органи місцевого самоврядування володіти, користуватися та розпоряджатися цією власністю [4]. Тому аналіз чинного законодавства дозволяє виділити учасників організаційно-господарських повноважень з управління господарською діяльністю суб'єктів господарювання комунального сектору економіки, ними є: територіальні громади, сільські, селищні, районні у місті, міські, райони та обласні ради, сільські, селищні, міські голови та їх виконавчі органи. Виконавчими органами сільських, селищних, районних у містах та міських рад відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Проте в самому Законі прямо не визначаються учасники господарсько-організаційних відносин. Необхідно зауважити, що місцеве самоврядування виступає як суб'єкт господарської діяльності, наділений відповідною компетенцією та має повноваження у сфері регулювання господарської діяльності, а також організаційно-установчі повноваження, тобто регулюючі та засновницькі. Як суб'єкт організаційно-господарських повноважень може бути: держава, органи місцевого самоврядування, територіальні громади як засновники господарських товариств та унітарних комунальних підприємств, асоціації як об'єднання підприємств, холдингові компанії тощо. У господарсько-виробничих відносинах місцеве самоврядування бере участь у відносинах з питань оренди, концесії, державно-приватного партнерства тощо.

Коло суб'єктів органів місцевого самоврядування, саме як суб'єкти організаційно-господарських повноважень, вимагають для власної правової регульованості, особливо з огляду на вимоги ст. 19 Конституції України, певної конвергенції змісту законодавчого регулювання та його апарату про місцеве самоврядування, а також господарського законодавства в єдиному механізмі.

Під змістом організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування слід розуміти управління, яке зосереджує в собі організуючу діяльність, що досягається шляхом об'єднання, узгодження, регулювання, координації та контролю. Але слід погодитись з В. С. Щербіною, що змістом господарської компетенції органів державної влади і місцевого самоврядування є саме організаційно-господарські повноваження зазначених органів [5].

Зокрема Закон України «Про місцеве самоврядування» визначає виключну компетенцію у сфері господарювання органів сільських, селищних та міських рад, зокрема щодо: затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування; встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету; прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про надання у концесію об'єктів права комунальної власності, про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади; створення у разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб); вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями; вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин; затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації; затвердження договорів, укладених сільським, селищним, міським головою від імені ради, з питань, віднесених до її виключної компетенції; надання згоди на передачу об'єктів з державної у комунальну власність та прийняття рішень про передачу об'єктів з комунальної у державну власність, а також щодо придбання об'єктів державної власності та ін.

У свою чергу до повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать: підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання; подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм; забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів; за-

безпечення складання балансів фінансових, трудових ресурсів, грошових доходів і видатків, необхідних для управління соціально-економічним і культурним розвитком відповідної території, а також визначення потреби у місцевих будівельних матеріалах, паливі; розгляд проєктів планів підприємств і організацій, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, внесення до них зауважень і пропозицій, здійснення контролю за їх виконанням; попередній розгляд планів використання природних ресурсів місцевого значення на відповідній території, пропозицій щодо розміщення, спеціалізації та розвитку підприємств і організацій незалежно від форм власності, внесення у разі потреби до відповідних органів виконавчої влади пропозицій із цих питань; подання до районних, обласних рад необхідних показників та внесення пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, а також до планів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, з питань, пов'язаних із соціально-економічним та культурним розвитком території, задоволенням потреб населення; залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координація цієї роботи на відповідній території; розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях та ін.

Також законом визначені повноваження в галузі бюджету, фінансів і цін; повноваження щодо управління комунальною власністю; повноваження в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; повноваження у галузі будівництва та ін. [6].

Слід погодитись із І. М. Кравець, що на сьогодні правовими формами здійснення органами місцевого самоврядування організації господарської діяльності є:

- 1) управління господарською діяльністю суб'єктів господарювання комунального сектору економіки;
- 2) регулювання господарської діяльності суб'єктів господарювання всіх форм власності, що знаходиться на відповідній території;
- 3) організаційно-господарське зобов'язання полягає в обов'язку здійснити управлінсько-господарську (організаційну) дію або утриматися від такої дії [6].

Тож виходячи із зазначених правових форм організації органами місцевого самоврядування господарської діяльності, законодавець зробив певну класифікацію повноважень органів місцевого самоврядування в межах їх

компетенції. Разом з тим слід зазначити, що відповідна класифікація є досить фрагментарною.

Тому вважаємо, що ці повноваження можна диференціювати і в більш детальному форматі:

– здійснення органами місцевого самоврядування повноважень щодо регулювання господарської діяльності;

– відносин з питань оренди земельних ділянок, на яких розташовані цілісні майнові комплекси підприємств, установ і організацій державної або комунальної власності та оренди рухомого й нерухомого майна, що знаходиться у державній та комунальній власності, оскільки органи місцевого самоврядування виступають як орендодавці;

– відносин з питань концесії комунального майна концесієдавцем, у яких виступають органи місцевого самоврядування, відповідно до Закону України «Про концесії»;

– відносин державно-приватного партнерства, в яких однією із сторін згідно з відповідним законодавством можуть бути органи місцевого самоврядування;

– відносин з питань організаційно-засновницького характеру, щодо створення органами місцевого самоврядування господарських товариств, а також здійснення корпоратизації комунальних унітарних підприємств;

– відносин з питань містобудування, оскільки місцеве самоврядування забезпечує створення повноцінного життєвого середовища, яке включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури;

– відносин з питань виконання державних програм економічного та соціального розвитку;

– відносин з *бюджетно-фінансових* питань та ціноутворення;

– питань щодо регулювання земельних відносин тощо.

Висновки. Проаналізувавши чинне законодавство, слід зазначити, що у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» законодавець не дає відповідної та належної класифікації повноважень органів місцевого самоврядування відповідно їх компетенції, а також Господарський кодекс України не приділяє належної уваги питанням компетенції та повноваженням органів місцевого самоврядування, які у свою чергу вимагають детального вивчення, удосконалення та створення єдиного дієвого механізму, який у свою чергу забезпечив би ефективне регулювання та управління у сфері господарювання.

Коло суб'єктів органів місцевого самоврядування, саме як суб'єкти організаційно-господарських повноважень, вимагають для власної правової регульованості, особливо з огляду на вимоги ст. 19 Конституції України певної конвергенції змісту законодавчого регулювання та його апарату про місцеве самоврядування, а також господарського законодавства в єдиному механізмі.

Одним із напрямів удосконалення правової врегульованості організаційно-правової компетенції органів місцевого самоврядування є поглиблення класифікації таких повноважень та подальша їх деталізація.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Господарський кодекс України [Електронний ресурс] : від 16.01.2003 року № 436-4. – Режим доступу: <http://www.zakon2.rada.gov.ua>.
2. Кравець І. М. Правове становище суб'єктів організаційно-господарських повноважень : дис. ... / І. М. Кравець. – К. – С. 178.
3. Джабраїлов Р. А. Господарська правосуб'єктність міста: теорія і практика : монографія / Р. А. Джабраїлов ; НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень. – Донецьк : Нойлідж, 2010. – 455 с.
4. Конституція України [Електронний ресурс] : від 28.06.1996 року № 254к/96 ВР. – Режим доступу: <http://www.zakon2.rada.gov.ua>.
5. Щербина В. С. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування як учасники відносин у сфері господарювання / В. С. Щербина // Вісн. госп. судочинства. – 2008. – № 1. – С. 111–117.
6. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21.05.1997 року № 280/97 ВР. – Режим доступу: <http://www.zakon2.rada.gov.ua>.

Стаття надійшла до редакції 22.09.2014.

В. А. ВОЗНЯЯ

аспірант кафедри хозяйственного права Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого, Харьков

ХОЗЯЙСТВЕННАЯ КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Статья посвящена актуальной проблеме современного развития законодательства о местном самоуправлении в контексте точной, детальной и юридически корректной систематизации именно организационно-хозяйственных полномочий таких органов в сфере хозяйствования. В статье ставится научная проблема оптимизации использования понятий, правовых средств и правовых форм двух отраслей национального законодательства — муниципального и хозяйственного. Итак, предлагается полно-

мочия органов местного самоуправления в сфере хозяйствования сформулировать в хозяйственно-правовом формате, ведь согласно Хозяйственному кодексу Украины органы местного самоуправления являются субъектами организационно-хозяйственных полномочий.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, хозяйственная компетенция, организационно-хозяйственные отношения.

V. O. VOZNA

Ph. D Student of Department of Economic Law of Yaroslav the Wise National Law University, Kharkiv

ECONOMIC COMPETENCE OF LOCAL GOVERNMENT ADMINISTRATIONS: LEGISLATION IMPROVEMENT

Problem setting. Decentralization as a conceptual factor of the development of the constitutional and legislative regulation is balancing of powers of state and local authorities, expanding the list of powers of the local administrations in a given settlement. First of all, this refers to budget and tax relations in its between-the-budget context, but it would be also fare to question about a more active position of local administrations in the economic field. The problem refers to the stimulation of an influence of the local community through the local authorities on the entities functioning.

Recent research and publications analysis. The problem of the economic and legislative provision of the competence of public authority bodies has become a subject to research in papers of following authors: Vihrov O. P., Kravetz I. M., Ustymenko V. A., Jabrailov R. A., Zadykhailo D. V., Milash V. S. etc. Thus, scientific papers of the determined above authors do not contain information relating the problems of organizational and economic powers of the local administrations in the field of economy to ensure appropriate living standards.

Paper objective. The article refers to actual problem of a present system of legislation on the local self-government development in the context of exact, detailed and legally correct systematization of the organizational and economic powers of such administrations in the field of economy.

Paper main body. A group of subjects of the local self-administration as subjects of organizational and economic powers requires the certain convergence of the content of the legislative regulation on local self-administration and its staff together with the economic legislation in a single mechanism for their own legislative regulation, specially with regard to the requirements of the p. 19 of the Constitution of Ukraine. The article is dedicated to the scientific problem of the terms, the optimization of legal means and legal forms of the two national legislative fields — a municipal one and an economic one.

Conclusions of the research. The authorities of the local self-administrations in the field of economy are suggested to be formulated in the form of the economic and legislative format, since according to the Economic Code of Ukraine the local self-administrations are determined to be the subjects of organisational and economic powers.

The main abstract for the article. The article is dedicated to an actual problem of the present system of legislation on the local self-government development in the context of exact, detailed and legally correct systematization of the organizational and economic powers of such administrations in the field of economy. The author faces the scientific problem of the terms appliance, the optimization of legal means and legal forms of two fields of the national legislation — a municipal one and an economic one. Consequently, the author suggests the formation of the powers of the local self-administrations in the field of economy within the economic and legislative format, since according to the Economic Code of Ukraine, local self-administrations are determined to be the subjects of organizational and economic powers.

Key words: local government administration, economic competence, organization and economic relations.