

УДК 342.25:346.5(477)

**Руслан Бедрій,***канд. юрид. наук, доцент,  
доцент кафедри конституційного права  
Львівського національного університету імені Івана Франка*

## МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

*Стаття присвячена аналізу повноважень органів місцевого самоврядування України у сфері господарської діяльності, визначенню їх сутності й правового забезпечення, а також формулюванню висновків і пропозицій, спрямованих на вдосконалення муніципального законодавства в цій галузі.*

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, організаційно-господарські повноваження, соціально-економічний розвиток територій, питання місцевого значення, муніципальне право.

**Постановка проблеми.** Одним із найважливіших чинників у становленні та розвитку демократичної державності в Україні є відродження місцевого самоврядування як принципу нової системи організації публічної влади на місцях. Органи місцевого самоврядування наділені, згідно із законодавством, широким колом повноважень, спрямованих на забезпечення життєдіяльності територіальних громад. Серед цих повноважень є й ті, що стосуються управління муніципальною господарською діяльністю, забезпечення обороту майна, яке перебуває в комунальній власності. Від обсягів цих повноважень значною мірою залежить належне функціонування територіальної громади й усіх жителів певної адміністративно-територіальної одиниці. Варто зазначити, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон), який регламентує діяльність органів місцевого самоврядування, зокрема й у сфері господарювання, прийнятий раніше, ніж Господарський кодекс (далі – ГК) України. У зв'язку з цим убачається необхідність більш чіткого розподілу повноважень органів місцевого самоврядування в профільному Законі відповідно до їх функціонального призначення, завдань і категорії господарських відносин.

Питаннями повноважень органів місцевого самоврядування загалом і у сфері організаційно-господарських відносин зокрема займалися фахівці з конституційного, адміністративного, господарського права: К. Апанасенко, М. Баймуратов, О. Батанов, О. Віхров, Р. Гринюк, П. Гураль, Р. Джабраїлов, Д. Задихайло, В. Кампо, В. Кравченко, В. Куйбіда, П. Любченко, В. Мамутов, В. Мілаш, В. Устименко, О. Фрицький та інші. Проте відсутні комплексні наукові дослідження проблематики повноважень органів місцевого самоврядування у сфері господарської діяльності в контексті їх муніципально-правового забезпечення.

**Метою** статті є обґрунтування тези про те, що господарсько-правові, цивільно-правові, фінансово-правові та інші відносини, пов'язані з реалізацією повноважень органів місцевого самоврядування у сфері господарської діяльності, охоплюються предметом муніципального права, а також окреслення проблем правового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері господарювання.

**Виклад основного матеріалу.** Для початку, очевидно, варто розібратися, до якого виду господарських відносин потрібно зарахувати повноваження муніципальних органів у сфері господарювання. Для цього потрібно з'ясувати правову природу організаційно-господарських і господарсько-виробничих правовідносин. Як відомо, стаття 3 ГК України визначає три типи господарських правовідносин, а саме:

– господарсько-виробничі відносини, які є майновими й іншими відносинами, що виникають між суб'єктами господарювання під час безпосереднього здійснення господарської діяльності;

– внутрішньогосподарські відносини, що складаються між структурними підрозділами суб'єкта господарювання, та відносини суб'єкта господарювання з його структурними підрозділами;

– організаційно-господарські відносини, що складаються між суб'єктами господарювання й суб'єктами організаційно-господарських повноважень у процесі управління господарською діяльністю [1].

Варто зазначити, що, згідно зі статтею 8 ГК України, держава, органи державної влади та органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання, але разом із тим стаття 2 ГК України наголошує, що органи місцевого самоврядування є учасниками відносин у сфері господарювання. Крім того, відповідно до статті 3 ГК України, органи місцевого само-

врядування є суб'єктами організаційно-господарських повноважень.

Певною мірою ситуацію ускладнює відсутність законодавчого закріплення категорії «організаційно-господарські повноваження».

Убачається, що для визначення сутності організаційно-господарських повноважень, як слушно зазначає О. Глинська, потрібно насамперед проаналізувати теоретичні положення щодо суб'єктів, змісту й підстав їх виникнення [2, с. 96]. Зокрема, автор вважає, що зміст і поняття суб'єктів організаційно-господарських повноважень можна визначити за допомогою статті 176 ГК України «Організаційно-господарські зобов'язання», у якій зазначено, що організаційно-господарськими визнаються господарські зобов'язання, які виникають у процесі управління господарською діяльністю між суб'єктом господарювання та суб'єктом організаційно-господарських повноважень, у результаті яких зобов'язана сторона має здійснити на користь другої сторони певну управлінсько-господарську (організаційну) дію або утриматися від певної дії, а управомочена сторона має право вимагати від зобов'язаної сторони виконання її обов'язків [1]. Отже, можна погодитися із думкою О. Глинської, що змістом організаційно-господарських повноважень є управління, а суб'єктом – владний суб'єкт, наділений законодавством правом щодо управління господарською діяльністю [2, с. 96]. Отже, з вищевказаної норми статті 176 ГК випливає, що відповідні зобов'язання й безпосередньо повноваження називаються «організаційно-господарськими», а сутність таких зобов'язань розкривається через управління.

Під управлінням розуміється «функція організованих систем, що забезпечує збереження їх структури і благоустрій відповідно до закономірностей функціонування» [3]. Щодо управління господарською діяльністю, за визначенням О. Віхрова, то це цілеспрямована діяльність із організації забезпечення господарювання відповідно до вимог суспільного господарського порядку, що здійснюється на всіх рівнях національної економічної системи органами державної влади та органами місцевого самоврядування, які наділені господарською компетенцією, а також громадянами, громадськими й іншими організаціями, що є засновниками суб'єктів господарювання чи здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності [4, с. 102].

Аналіз компетенції органів місцевого самоврядування у сфері господарювання дає змогу виділити такі види їх повноважень:

– засновницькі повноваження, зокрема щодо права заснування господарських товариств і комунальних унітарних підприємств;

– повноваження щодо реалізації прав використання комунального майна, зокрема, у відносинах: 1) використання природних ресурсів; 2) державного приватного партнерства; 3) оренди майна (рухомого та нерухомого); 4) передачі об'єктів у концесію; 5) здійснення закупівель необхідних товарів за кошти місцевих бюджетів тощо;

– нормотворчі повноваження, зокрема, щодо регламентації господарської компетенції органів місцевого самоврядування в статуті територіальної громади, а також у численних підзаконних нормативно-правових актах, спрямованих на реалізацію оренди (концесії), тощо;

– владні повноваження у сфері державного регулювання господарської діяльності;

– владні повноваження у сфері регулювання діяльності щодо використання об'єктів комунальної власності [5, с. 126].

Зазначеним повноваженням органів місцевого самоврядування в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» присвячено низку статей.

Зокрема, це стаття 27 «Повноваження у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку», стаття 28 «Повноваження в галузі бюджету і цін», стаття 29 «Повноваження щодо управління комунальною власністю», стаття 30 «Повноваження в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку», стаття 31 «Повноваження в галузі будівництва» тощо [6].

Розглянемо детальніше окремі повноваження органів місцевого самоврядування у сфері господарської діяльності. Так, відповідно до підпункту 1 пункту «а» статті 27 Закону, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить підготовка, організація виконання та контроль за виконанням програм соціально-економічного й культурного розвитку сіл, селищ і міст, а також цільових програм з інших питань. Зі змісту цього пункту випливає, що основним різновидом програм, які розробляються виконавчими органами відповідних рад, є програми, спрямовані на забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку територій, тобто стосуються всіх сфер господарського й соціально-культурного будівництва в селах, селищах і містах. Щодо цільових програм з інших питань, то вони здебільшого спрямовані на вирішення певних питань в окремій галузі місцевого господарства. Наприклад, правові передумови для підготовки цільових програм містять підпункт 2 пункту «а» статті 33 Закону щодо підготовки місцевих програм з охорони довкілля, а також галузеві закони з питань освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту та зайнятості населення тощо. У процесі розробки й організації виконання цих програм виконавчі органи відповідних рад реалізують більшість своїх повноважень, якими вони наділені відповідно до глави 2 Закону [7, с. 93].

До основних складників забезпечення збалансованого економічного й соціального розвитку сіл, селищ і міст можна зарахувати створення умов для задоволення потреб жителів у високоякісних товарах народного споживання; забезпечення надання населенню належних житлово-комунальних, торговельних, побутових, транспортних та інших послуг; розвиток закладів освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; охорону навколишнього природного середовища; забезпечення зайня-

тості й соціального захисту населення в умовах ринкової економіки; охорону пам'яток історії та культури; забезпечення охорони громадського порядку тощо.

Варто наголосити, що багатоманітність завдань, які постають перед органами місцевого самоврядування щодо забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку відповідних територій, зумовлює необхідність широкого використання договірних форм взаємовідносин виконавчих органів відповідних рад із підприємствами, установами й організаціями незалежно від форм власності. Характерною особливістю цих відносин є те, що органи місцевого самоврядування виступають у них не як владно уповноважена сторона, а як рівноцінний партнер, який реалізує свою управлінську функцію з метою повнішого задоволення потреб населення.

Правові передумови для розвитку договірних відносин виконавчих органів відповідних рад із підприємствами та організаціями містить Господарський кодекс України від 16.01.2003 й Цивільний кодекс України від 16.01.2003 [8].

Разом із тим Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» теж певною мірою врегулює зазначені питання. Зокрема, згідно з підпунктом 7 пункту «а» статті 27 Закону, виконавчі органи відповідних рад залучають на договірній основі підприємства, установи й організації незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст [6]. Також норми про залучення підприємств до участі в соціально-економічному розвитку територій на договірній основі містять статті 28, 30, 31, 33, 35 Закону. За своєю природою це можуть бути договори про спільну діяльність, договори підраду (в тому числі на капітальне будівництво), договори перевезення, договори оренди, договори поставки. При цьому варто зазначити, що договори є, очевидно, найоптимальнішою формою координації діяльності підприємств на відповідній території.

Наприклад, підпункт 4 пункту «а» статті 31 Закону, що регламентує повноваження у сфері будівництва, містить норму, яка прямо зафіксувала право виконавчих органів сільських, селищних, міських рад залучати на договірних засадах підприємства, установи й організації незалежно від форм власності до участі в розвитку потужностей будівельної індустрії та промисловості будівельних матеріалів, у створенні, розвитку й реконструкції об'єктів інженерного забезпечення і транспортного обслуговування [6].

Проте повноваження виконавчих органів відповідних рад у цій сфері не обмежуються лише організацією будівництва об'єктів виробничого призначення на відповідній території. Так, відповідно до Закону України «Про основи містобудування» від 16.11.1992 № 2780-ХІІ [9], до компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері містобудування належать:

– визначення території для містобудівних потреб згідно з рішенням відповідної ради;

– установлення в межах своїх повноважень на відповідній території режиму використання та забудови земель, на яких передбачена перспективна містобудівна діяльність;

– видання відповідно до закону містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок;

– забезпечення в установленому законодавством порядку розробки й подання на затвердження відповідних рад місцевих містобудівних програм, генеральних планів, детальних планів, планів червоних ліній;

– надання (отримання, реєстрація), повернення (відмова у видачі) чи анулювання (скасування реєстрації) документів, що дають право на виконання підготовчих і будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю у випадках і відповідно до вимог, установлених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» тощо [9].

Виконавчі комітети сільських, селищних і міських рад, відповідно до Закону України «Про основи містобудування», вирішують й інші питання містобудівної діяльності, визначені законом.

Отже, муніципально-господарські повноваження органів місцевого самоврядування, регламентовані в Законі України «Про місцеве самоврядування», деталізуються в галузевому законодавстві. Крім згаданого Закону про основи містобудування, це, наприклад, Закон України «Про рекламу» від 03.07.1996 № 270/96-ВР (щодо порядку надання виконавчими органами відповідних рад дозволу на розміщення реклами (підпункт 13 пункту «а» статті 30 Закону про місцеве самоврядування)). Також у цьому контексті можна згадати Закон України «Про захист прав споживачів» від 12.05.1991 та «Про споживчу кооперацію» від 10.04.1992 (щодо управлінської діяльності виконавчих органів місцевих рад у сфері торгівлі, побутового обслуговування та громадського харчування (підпункти 1, 9 пункту «а» статті 30 Закону про місцеве самоврядування)). Крім того, це Закон України «Про електроенергетику» від 16.10.1997 (щодо забезпечення закладів комунальної власності й населення паливом, електроенергією, газом та іншими енергоносіями (підпункт 5 пункту «а» статті 30 Закону про місцеве самоврядування)), Закон України «Про відходи» від 05.03.1998 (щодо організації виконавчими органами місцевих рад благоустрою населених пунктів, а також вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження побутових відходів (підпункти 6, 7 пункту «а» статті 30 Закону про місцеве самоврядування)) тощо.

Варто зазначити, що організаційно-господарські повноваження органів місцевого самоврядування, визначені в профільному Законі, деталізуються не лише в галузевих законах, а й к численних підзаконних актах, зокрема Постановах Кабінету Міністрів України тощо. Наприклад, підпункт 1 пункту «б» статті 31 Закону про місцеве самоврядування («Повноваження в галузі будівництва») покладає на вико-

навчі органи сільських, селищних, міських рад прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів у порядку, встановленому законодавством. Цей порядок визначений Постановою Кабінету Міністрів України «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів» від 13.04.2011 № 461. Загальні умови зайняття торговельною діяльністю, основні вимоги до торговельної мережі й торговельного обслуговування громадян визначаються Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку провадження торговельної діяльності та правил торговельного обслуговування на ринку споживчих товарів» від 15.06.2006 № 833. Основні вимоги щодо організації побутового обслуговування населення визначаються Правилами побутового обслуговування населення, що затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 16.05.1994 № 313.

На наше переконання, відносини, пов'язані з реалізацією повноважень органів місцевого самоврядування у сфері господарської діяльності, визначені в Законі України «Про місцеве самоврядування України» й галузевому законодавстві (господарському, цивільному тощо), охоплюються предметом правового регулювання муніципального права.

Підтвердженням цієї тези є передусім комплексний характер муніципального права. Зокрема, як справедливо зазначає більшість фахівців, суспільні відносини, що є предметом муніципального права, являють собою складну систему економічних, фінансових, соціально-культурних, політичних, організаційно-управлінських відносин, які виникають у процесі організації та здійснення муніципальної влади, вирішення жителями питань місцевого значення.

При цьому, на думку П. Любченка, для визначення предмета муніципального права, крім суб'єктивного критерію, тобто участі в цих відносинах суб'єктів місцевого самоврядування, необхідно використовувати як узагальнений ще й критерій функціональний, тобто спрямованість суспільних відносин на вирішення питань місцевого значення уповноваженими суб'єктами (територіальними громадами, їхніми органами та посадовими особами, жителями вулиці, будинку тощо) [10, с. 22].

Щодо сутності терміна «питання місцевого значення» відомий вітчизняний фахівець у сфері муніципального права М. Баймуратов зазначає, що, попри відсутність в українському законодавстві дефініції цього поняття, його системний аналіз дає змогу дійти висновку, що «питання місцевого значення» виступають у якості об'єктивного складу місцевого самоврядування і становлять основну телеологічну доміанту в діяльності органів місцевого самоврядування [11, с. 203].

Тобто можна стверджувати, що саме від належного вирішення питань місцевого значення залежить стабільне функціонування територіальної громади загалом та кожного з її членів- мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці зокрема.

Інший відомий учений-муніципаліст, О. Батанов, указує, що найістотнішим завданням науки муніципального права є глибоке та всебічне вивчення феноменології взаємозв'язку територіальної громади – первинного суб'єкта муніципальної влади – й питань місцевого значення – основного об'єкта муніципальної влади. Означена кореляція, вважає вчений, є однією з ключових проблем муніципальної демократії, оскільки саме заради вирішення питань місцевого значення визнається та гарантується місце самоврядування [12, с. 106].

#### Висновки

Отже, оскільки повноваження органів місцевого самоврядування у сфері господарської діяльності стосуються головним чином вирішення питань місцевого значення, суспільні відносини, пов'язані з реалізацією зазначених повноважень, які регулюються конституційним, господарським, цивільним, фінансовим та іншим законодавством, охоплюються предметом муніципального права як комплексної галузі, що регламентує здійснення муніципальної влади.

Щодо наявних прогалин у правовому забезпеченні муніципальної господарської діяльності вбачається необхідність прийняття Закону України «Про комунальну власність», визначення правового режиму майна спільної власності територіальних громад. Для цього в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» потрібно доповнити перелік власних повноважень органів місцевого самоврядування щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад, передбачивши, зокрема, розгляд і затвердження програм приватизації майна спільної власності територіальних громад; розгляд пропозицій щодо створення, реорганізації та ліквідації підприємств, заснованих на базі майна спільної власності територіальних громад; підготовку висновків щодо передачі в оренду майна спільної власності територіальних громад тощо. Крім того, Закон про місцеве самоврядування, регламентуючи можливість відчуження, продажу і приватизації комунального майна, не визначає співвідношення цих понять, що створює різні підходи у правозастосовній практиці. Для вирішення цієї проблеми, очевидно, потрібно передбачити в Законі конкретні способи відчуження місцевими радами комунального майна. Вищезазначені та інші проблеми засвідчують необхідність подальших наукових пошуків, присвячених аналізу недоліків правового забезпечення муніципальної господарської діяльності й визначенню шляхів їх вирішення.

#### Список використаних джерел:

1. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV (зі змін та доп.) // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 462.
2. Глинська О.В. Організаційно-господарські повноваження органів місцевого самоврядування: проблеми теорії та практики / О.В. Глинська // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 2. – С. 95–99.

3. Юридична енциклопедія / редкол. Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998–2004. – Т. 6. – 2004.
4. Віхров О. Організаційно-господарські правовідносини: загальне та особливе / О. Віхров // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 9. – С. 100–103.
5. Возна О. Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері господарювання: удосконалення законодавчого забезпечення / В. Возна // Вісник Національної академії правових наук України. – 2015. – № 2 (81). – С. 121–129.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 (зі змінами) // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
7. Теліпко В.Е. Науково-практичний коментар Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» / В.Е. Теліпко, С.А. Панасюк. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 400 с.
8. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435–IV (зі змін та доп.) // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
9. Про основи містобудування : Закон України від 16.11.1992 № 2780–XII (зі змін та доп.) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 52. – Ст. 683.
10. Любченко П.М. Муніципальне право України : [навчальний посібник] / П.М. Любченко. – Х. : ФІНН, 2012. – 496 с.
11. Проблеми сучасної муніципалістики : [навчальний посібник] / за заг. ред. О.В. Батанова. – К. : Акад. муніц. управління, 2012. – 292 с.
12. Батанов О.В. Муніципалізм як категорія сучасного муніципального права: постановка проблеми / О.В. Батанов // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 4. – С. 102–108.

*Стаття посвячена аналізу повноважень органів місцевого самоуправління України в сфері хозяйственной деятельности, определению их сущности и правового обеспечения, а также формулировке выводов и предложений, направленных на совершенствование муниципального законодательства в этой области.*

**Ключевые слова:** местное самоуправление, организационно-хозяйственные полномочия, социально-экономическое развитие территорий, вопросы местного значения, муниципальное право.

*The article is devoted to analysis of the powers of local self-government bodies of Ukraine in the sphere of economic activity, determination of their nature and legal support, as well as the formulation of conclusions and proposals aimed at improvement of municipal legislation in this area.*

**Key words:** local government, organizational and economic powers, socio-economic development of territories, local issues, municipal law.

