

В. О. ВОЗНА

аспірантка кафедри господарського права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого, Харків
vekulya777@mail.ru



ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОЇ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ГОСПОДАРСЬКИХ ПОВНОВАЖЕНЬ МУНІЦИПАЛЬНИХ ОРГАНІВ

Стаття присвячена організаційно-господарським повноваженням органів місцевого самоврядування, їх розподілу відповідно до їх функцій, завдань, процедури реалізації та гарантій у сфері господарювання. Особливу увагу було приділено питанню законодавчої систематизації повноважень муніципальних органів. Запропоновано розширення тексту Господарського кодексу України в частині організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування та доповнення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Ключові слова: органи місцевого самоврядування; організаційно-господарські повноваження; законодавче забезпечення; законодавча систематизація.

Постановка проблеми. Відповідно до ст. 3 Господарського кодексу України (далі — ГК України) органи місцевого самоврядування є суб'єктом, наділеним господарською компетенцією в процесі управління господарською діяльністю. Разом з тим для ефективної взаємодії господарського законодавства з муніципальним має бути чіткий розподіл повноважень органів місцевого самоврядування у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» відповідно до їх функціонального призначення, завдання та категорії господарських відносин. Також функції органів місцевого самоврядування та їх організаційно-господарські повноваження, як уявляється, повинні бути зафіксовані й у ГК України в більш детальному форматі для створення ефективного та розгалуженого правового механізму їх реалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання органів місцевого самоврядування у сфері господарювання та їх організаційно-господарських механізмів досліджували такі науковці: О. П. Віхров, І. М. Кравець, Р. А. Джабраїлов, О. М. Вінник, В. А. Устименко та інші, але належної уваги не було приділено проблемам законодавчої систематизації організаційно-господарських повноважень зазначених вище органів.

Формулювання цілей. З'ясування кола необхідних законотворчих заходів підвищення ефективності участі органів місцевого самоврядування в господарських праввідносинах шляхом внесення відповідних доповнень до тексту Господарського кодексу України та муніципального законодавства України.

Виклад основного матеріалу. Держава, тримаючи курс на децентралізацію публічної влади, передбачає необхідність інтенсивного розвитку муніципального та господарського законодавства, зокрема в контексті точної, детальної і юридично коректної систематизації організаційно-господарських повноважень цих органів у сфері господарювання.

Слід відзначити, що під систематизацією у літературі вважається діяльність компетентних державних органів та уповноважених організацій з упорядкування і вдосконалення чинних нормативно-правових актів, зведення їх у єдину внутрішньо узгоджену систему, також можна сказати, що це постійна форма розвитку й упорядкування чинної правової системи, вона здійснюється з метою встановлення й усунення прогалин, суперечностей у чинному законодавстві, внесення в нього корективів та підвищення ефективності законодавства. Видами систематизації є: інкорпорація, консолідація та кодифікація. У свою чергу інкорпорація передбачає об'єднання нормативно-правових актів без зміни їх змісту у збірники у хронологічному, алфавітному, предметному чи іншому порядку. В процесі консолідації кілька актів об'єднуються в новому документі, правотворчим органом створюється новий нормативно-правовий акт, який повністю замінює попередні; усі нормативні положення раніше прийнятих актів об'єднуються в ньому без змін, хоча, як правило, здійснюється їх редакційна правка: усуваються суперечності, повтори тощо. І, нарешті, кодифікація — вид систематизації законодавства, який передбачає змістовну переробку (усунення розбіжностей і суперечностей, скасування застарілих норм) нормативно-правових актів, що мають спільний предмет і метод правового регулювання та створення нового систематизованого нормативно-правового акта.

Що стосується господарського законодавства, то в цілому його кодифікація у вигляді Господарського кодексу України відбулася 16 січня 2003 р. Оскільки систематизація передбачає встановлення та усунення прогалин у законодавстві, необхідно зазначити, що не всі прогалини є подоланими у тексті Господарського кодексу України, як і у Законі України «Про місцеве

самоврядування в Україні» щодо організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування. Тому систематизація передбачає усунення таких прогалів у господарському законодавстві шляхом виділення та фіксації у Господарському кодексі України повноважень органів місцевого самоврядування відповідно до типізації господарських відносин, яка передбачається ст. 3 Господарського кодексу України. Але щоб виділити та розмежувати саме до якого виду господарських відносин слід віднести повноваження муніципальних органів у сфері господарювання, треба з'ясувати правову природу організаційно-господарських та господарсько-виробничих правовідносин, оскільки деякі повноваження мають елементи й організаційно-господарських, і господарсько-виробничих відносин.

Слід відмітити, що суб'єкти господарювання та інші учасники відносин у сфері господарювання здійснюють свою діяльність у межах встановленого правового господарського порядку, додержуючись вимог чинного законодавства. Таким чином, законодавець у ст. 5 ГК України зазначає, що правовий господарський порядок в Україні формується на основі оптимального поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб'єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів, виходячи з конституційної вимоги відповідальності держави перед людиною за свою діяльність та визначення України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави.

Рішення органів державної влади та органів місцевого самоврядування з фінансових питань, що виникають у процесі формування та контролю виконання бюджетів усіх рівнів, а також з адміністративних та інших відносин управління, крім організаційно-господарських, у яких орган державної влади або орган місцевого самоврядування є суб'єктом, наділеним господарською компетенцією, приймаються від імені цього органу і в межах його владних повноважень.

Господарська компетенція органів державної влади та органів місцевого самоврядування реалізується від імені відповідної державної чи комунальної установи. Оскільки, згідно з положенням ст. 19 Конституції України, безпосередня участь держави, органів державної влади та органів місцевого самоврядування у господарській діяльності може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України [1].

Отже, ст. 2 ГК України наголошує, що органи місцевого самоврядування є учасниками у сфері господарювання. Але в той же час ст. 8 ГК України вказує, що держава, органи державної влади та органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання [2]. Однак муніципальні органи виступають як суб'єкт господарювання виключно у випадках, передбачених

законодавством, але обмежуватись такими випадками є законодавчо некоректним та ст. 3 ГК України зазначає, що органи місцевого самоврядування є суб'єктом організаційно-господарських повноважень, тому статус органів місцевого самоврядування, закріплений у Господарському кодексі України, є дуже дискусійним. Як уявляється, аналіз господарської діяльності органів місцевого самоврядування дозволяє зробити висновки, що муніципальні органи виступають як механізм акумуляції коштів територіальної громади, складають численні договори оренди, концесії, громадських перевезень та інші договори, пов'язані з використанням об'єктів комунального майна, укладаються на засадах рівності сторін, на конкурентній основі та на конкурентних засадах. В такому режимі здійснюється і закупівля об'єктів комунального майна та інші закупівлі за кошти місцевого бюджету, що робить ці відносини за цілою низкою ознак подібними до господарсько-виробничих відносин. Підсумовуючи зазначене вище, вважаємо, що органи місцевого самоврядування за змістом своєї діяльності є активним учасником господарських відносин.

Господарський кодекс України містить посилання на Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» — це є складна ієрархічна система суб'єктів. Як уявляється, складно визначити повною мірою суб'єктний склад організаційно-господарських повноважень у рамках господарської діяльності органів місцевого самоврядування без деталізації суб'єктного складу таких правовідносин. Таким чином, господарська діяльність органів місцевого самоврядування, зокрема, в організаційно-господарських відносинах, визначена у ГК України конспективно та не систематизовано. Тому необхідно систематизувати і функції, і організаційно-господарські, і господарсько-виробничі повноваження органів місцевого самоврядування у сфері господарювання та детальніше зафіксувати коло суб'єктів, які беруть участь в організаційно-господарських відносинах з боку органів місцевого самоврядування у Господарському кодексі України.

Отже, на основі викладеного вище виникає досить цікаве та складне питання щодо коректності визначення статусу органів місцевого самоврядування в Господарському кодексі України, адже муніципальні органи у сфері господарювання мають і елементи комерційної діяльності, тож можуть здійснювати господарську діяльність у статусі комерційного суб'єкта господарювання. На нашу думку, доречно було б визнати органи місцевого самоврядування особливим суб'єктом господарської діяльності.

Утім, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» навпаки визначає широке коло повноважень органів місцевого самоврядування, але законодавча техніка їх визначення не враховує напрацьований сучасний господарсько-правовий термінологічний апарат, а також не відповідає системно-

му характеру типізації господарських правовідносин. Разом з тим така типізація, що закріплена у ст. 3 ГК України, передбачає їх розподіл на:

1) організаційно-господарські відносини:

– засновницькі та інвестиційні повноваження, зокрема щодо права засновувати господарські товариства та комунальні унітарні підприємства;

– нормотворчі повноваження, зокрема щодо господарської компетенції органів місцевого саморегулювання у Статуті територіальної громади, а також численні підзаконні нормативно-правові акти, що реалізують оренду (концесію), тощо;

– владні повноваження в сфері державного регулювання та управління, які стосуються надання пільг, видача дозволів на розміщення зовнішньої реклами, ціноутворення тощо;

– владні повноваження у сфері регулювання діяльності об'єктів комунальної власності.

2) господарсько-виробничі відносини:

– повноваження щодо реалізації прав використання комунального майна, зокрема у відносинах:

а) використання природних ресурсів;

б) державно-приватного партнерства;

в) оренди майна (рухомого та нерухомого);

г) передачі об'єктів у концесію;

д) здійснення закупівель необхідних товарів за кошти місцевих бюджетів та ін.

У той же час зазначеним повноваженням органів місцевого самоврядування в економічній сфері в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» присвячено цілу низку статей, наприклад ст. 28 «Повноваження у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку», ст. 28 «Повноваження в галузі бюджету, фінансів і цін» [3]. Так, названа компетенція розподілена між сільськими, селищними та міськими радами, головами цих рад, а також виконавчими органами сільських, селищних та міських рад. Проте розподілу повноважень відповідно до групи організаційно-господарських повноважень, господарсько-виробничих та регулюючих закон не містить.

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

– здійснення органами місцевого самоврядування організаційно-господарських повноважень щодо регулювання господарської діяльності;

– 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;

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

– відносин з питань концесії комунального майна концесієдавцем, в яких виступають органи місцевого самоврядування, відповідно до Закону України «Про концесії» [4];

– комплексних господарських правовідносин державно-приватного партнерства, в яких однією із сторін згідно з відповідним законодавством можуть бути органи місцевого самоврядування.

Отже, постає питання: чи може бути ефективним та дієвим правовий механізм взаємодії господарського законодавства з муніципальним при здійсненні господарської діяльності за наявності прогалів у цих галузях законодавства? Авжеж ні, тому Господарський кодекс України та Закон України «Про місцеве самоврядування» потребують удосконалення шляхом конвергенції доктринального та техніко-законодавчого інструментів.

Висновки. На цьому етапі розвитку сучасного законодавства досить суттєвою є проблема оптимізації використання понять, категорій, правових засобів та правових форм міждисциплінарного значення, зокрема для муніципального та господарського законодавства. Проаналізувавши положення чинного Господарського кодексу України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», вважаємо, що для ефективного правового механізму взаємодії двох галузей національного законодавства — господарського та муніципального, необхідно внести пропозиції щодо цілої низки доповнень до тексту Господарського кодексу України, визнати органи місцевого самоврядування не тільки учасниками, але й особливим суб'єктом господарської діяльності, зважаючи на систематичність укладення договорів оренди, концесії тощо. Отже, діяльність таких органів потребує здійснення внутрішньої

нормативної систематизації в межах окремого інституту господарсько-правового забезпечення — «органи місцевого самоврядування як суб'єкти господарських правовідносин». В цьому сенсі у ГК України, як уявляється, має бути визначено, по-перше, коло відповідних суб'єктів та учасників організаційно-господарських повноважень, по-друге, засоби та форми державного (комунального) регулювання господарської діяльності, по-третє, договірна правосуб'єктність названих органів тощо. У свою чергу, на основі положень ст. 19 Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виникає необхідність у детальній систематизації повноважень і процедур реалізації органами місцевого самоврядування власної господарської компетенції. В цьому контексті, можливо, доцільно повернутись до ідеї створення проекту Муніципального кодексу України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Конституція України [Електронний ресурс] : від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. – Режим доступу: <http://www.zakon2.rada.gov.ua>.
2. Господарський кодекс України [Електронний ресурс] : від 16.01.2003 р. №436-4. – Режим доступу: <http://www.zakon2.rada.gov.ua>.
3. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97 ВР. – Режим доступу: <http://www.zakon2.rada.gov.ua>.
4. Про концесії [Електронний ресурс] : Закон України від 16.07.1999 р. № 997-14. – Режим доступу: <http://www.zakon2.rada.gov.ua>.

REFERENCES

1. Konstitutsiya Ukrayini vid 28.06.1996 № 254k/96-VR. Retrieved from: <http://www.zakon2.rada.gov.ua>
2. Gospodarskiy kodeks Ukrayini : vid 16.01.2003 roku № 436-4. Retrieved from: <http://www.zakon2.rada.gov.ua>.
3. Pro mistseve samovryaduvannya v Ukrayini : Zakon Ukrayini vid 21.05.1997 roku № 280/97 VR. Retrieved from: <http://www.zakon2.rada.gov.ua>.
4. Pro kontsesiyi : Zakon Ukrayini vid 16.07.1999 roku № 997-14. Retrieved from: <http://www.zakon2.rada.gov.ua>.

Стаття надійшла до редакції 07.07.2015.

Рецензент — доктор юридичних наук, професор Д. В. Задихайло, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків, Україна.

Reviewer — Zadyhailo D. V., doctor of legal Sciences, Professor, Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv, Ukraine.

Рецензент — доктор юридичних наук, професор С. П. Погребняк, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків, Україна.

Reviewer — Pohrebnyak S. P., doctor of legal Sciences, Professor, Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv, Ukraine.

В. А. ВОЗНЯЯ

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

**ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМАТИЗАЦИИ
ОРГАНИЗАЦИОННО-ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ**

Статья посвящена организационно-хозяйственным полномочиям органов местного самоуправления в соответствии с их функциями, задачами, процедурами реализации и гарантиями в сфере хозяйствования. Особое внимание было уделено вопросу законодательной систематизации полномочий муниципальных органов. Предложено расширение текста Хозяйственного кодекса Украины по организационно-хозяйственным полномочиям органов местного самоуправления.

Ключевые слова: органы местного самоуправления; организационно-хозяйственные полномочия; законодательное обеспечение; законодательная систематизация.

V. O. VOZNA

PhD. Student of the Economic Law Department, Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv

**ISSUES OF LEGISLATIVE SYSTEMATIZATION
OF ORGANIZATIONAL AND ECONOMIC POWERS BELONGED
TO MUNICIPAL AUTHORITIES**

Problem setting. Effective interaction between the economic legislation and the municipal one is provided due to strict division of powers of local self-governing bodies according to their functionality, tasks, and a category of economic relations.

Recent research and publications analysis. Issues of local self-governing bodies in the field of the economy and their organizational and economic mechanisms have been examined by O. P. Vikhrov, I. M. Kravets, R. A. Dzhabrailov, O. M. Vinnyk, V. A. Ustymenko, etc. However, issues of legislative systematization of organizational and economic powers of the mentioned bodies haven't been sufficiently researched.

Paper objective. The paper objective is to indicate a set of necessary lawmaking measures aimed at enhancement of efficiency of participation of local self-governing bodies in economic legal relations.

Paper main body. It is hard to entirely determine a list of entities vested with organizational and economic powers within the economic activity of local self-governing bodies, not taking into account a list of entities of such legal relations. The economic activity of local self-governing bodies, particularly in the process of organizational and economic relations, is determined in the Economic code of Ukraine superficially and disorderly.

Conclusions of the research. There is a need to suggest recommendations on a set of amendments to a text of the Economic Code of Ukraine and to recognize the local self-governing bodies not only as participators, but also as peculiar entities of economic activities in order to form an effective legal mechanism of interaction between two branches of the national legislation — the economic and the municipal ones. Activities of such bodies require internal normative systematization within a particular institution of the economic and legal framework, which is called «a body of local self-governing as an entity of economic legal relations». In this context the Economic Code of Ukraine should determine: firstly, the scope of respective entities and participators of organizational and economic powers; secondly, measures and forms of public (municipal) regulation of the economic activity; thirdly, contractual legal personality of the mentioned bodies, etc. There is a need for detail systematization of powers and procedures of implementation of own economic competencies by the local self-governing authorities. It is expedient to pay attention to an idea of creation of a project of the Municipal Code of Ukraine.

Short Abstract for an article

Abstract. The article is dedicated to organizational and economic powers of the local self-governing bodies, division of powers according to their functions, purposes, procedures of realization, and guarantees in the economic field. The author has paid special attention to an issue of legislative systematization of powers of municipal bodies.

Key words: local self-governing bodies; organizational and economic powers; legislative framework; legislative systematization.