

**ДЕЛЕГУВАННЯ ЯК ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ ГОСПОДАРСЬКОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ
ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ****DELEGATION AS A FORM OF REALIZATION OF ECONOMIC COMPETENCE
BY LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES****Полякова К.В.,***здобувач**Інституту економіко-правових досліджень
Національної академії наук України*

У статті сформульовано висновок про доцільність удосконалення чинного законодавства України в частині уточнення поняття «делеговані повноваження»; визначено, що предметом делегування можуть бути як владні повноваження, так і господарські повноваження органів влади (органів місцевого самоврядування), які не пов'язані з їх владним статусом. Пропонується в нормативній площині закріпити положення про те, що господарські повноваження органів місцевого самоврядування можуть бути делеговані, окрім місцевих державних адміністрацій, іншим органам місцевого самоврядування, комунальним підприємствам і суб'єктам господарювання приватного сектора економіки. Обґрунтовано, що серед правових підстав здійснення делегування, окрім закону, доцільно виділити укладення господарського договору.

Ключові слова: делеговані повноваження, господарська компетенція, органи місцевого самоврядування, комунальні підприємства, суб'єкти господарювання приватного сектора економіки.

В статье сформулирован вывод о целесообразности совершенствования действующего законодательства Украины в части уточнения определения понятия «делегированные полномочия»; предусмотрено, что предметом делегирования могут быть как властные полномочия, так и хозяйственные полномочия органов власти (органов местного самоуправления), которые не связаны с их властным статусом. Предлагается в нормативной плоскости закрепить положение о том, что хозяйственные полномочия органов местного самоуправления могут быть делегированы, кроме как местным государственным администрациям, другим органам местного самоуправления, коммунальным предприятиям и субъектам хозяйствования частного сектора экономики. Обосновано, что среди правовых оснований осуществления делегирования, кроме закона, целесообразно выделить заключение хозяйственного договора.

Ключевые слова: делегированные полномочия, хозяйственная компетенция, органы местного самоуправления, коммунальные предприятия, субъекты частного сектора экономики.

The article is worded opinion on the feasibility of improving current legislation of Ukraine to clarify the definition of “delegated authority”, providing that the subject can be a delegate powers and economic powers of government (including local authorities), are not related with their power status. It is proposed in the normative plane to consolidate the provision that the economic powers of local self-government bodies may be delegated, except for local state administrations, other bodies of local self-government, communal enterprises and economic entities of the private sector. It is substantiated that among the legal grounds for delegation, in addition to the law, it is expedient to allocate the conclusion of an economic contract.

Key words: delegated powers, economic competence, local governments, communal enterprises, entities of the private sector.

Постановка проблеми. Реалізація органами місцевого самоврядування сукупності господарських прав і обов'язків, які складають зміст господарської компетенції, як правило, здійснюється безпосередньо. Проте з активним розвитком різноманітних методів і засобів організації господарських відносин та у зв'язку з ускладненням господарських зв'язків найбільш затребуваною виявилася така форма реалізації господарської компетенції органами місцевого самоврядування, як делегування.

Практика господарювання свідчить, що наразі органи місцевого самоврядування досить часто використовують делегування, наділяючи певними повноваженнями інші органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, комунальні підприємства, суб'єктів господарювання приватного сектора економіки. У той же час на законодавчому рівні є певні розбіжності, які нівелюють потенціал пра-

вової конструкції делегування у вирішенні питання вибору органом місцевого самоврядування порядку та форми реалізації господарської компетенції. Саме вказаними й іншими обставинами зумовлюється актуальність дослідження.

Стан дослідження. Окремі аспекти проблематики реалізації господарської компетенції органами місцевого самоврядування отримали відображення в наукових працях К. Апанасенко, О. Віхрова, Р. Джабраїлова, І. Кравець, В. Устименка, К. Хачук та ін. Поряд із цим не вирішеними та такими, що потребують поглибленого висвітлення, залишаються питання щодо з'ясування сучасного стану правового регулювання відносин із делегування органами місцевого самоврядування окремих господарських повноважень.

Метою статті є розроблення пропозицій щодо визначення перспектив розвитку делегування як

форми реалізації господарської компетенції органами місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Нині термін «делегування» використовується в різноманітних за юридичною силою нормативно-правових актах України. Так, у Конституції України від 28.06.1996 р. згадується, що місцеві державні адміністрації підзвітні й підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами (ч. 6 ст. 118). Про можливість реалізації місцевими державними адміністраціями на відповідній території делегованих відповідними радами повноважень згадується й у п. 7 ч. 1 ст. 119 Основного Закону України.

У той же час привертає увагу та обставина, що в тексті Конституції України схожі відносини з делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів державної виконавчої влади не отримали аналогічного термінологічного позначення. Так, у ч. 3 ст. 143 Конституції України наголошується, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади.

У науковій літературі на такі розбіжності вже неодноразово звертали увагу. Подібна ситуація характерна для законодавства й інших пострадянських країн. Зокрема, у російських наукових джерелах ведеться досить жвава дискусія з приводу співвідношення понять «надання» та «делегування», науковці намагаються виділити ознаки їх змістовної єдності чи відмінності [1, с. 16].

Не вдаючись до глибокого аналізу наукових поглядів щодо цього питання, слід відзначити, що певна змістовна деталізація поняття «делегування» наводиться в тексті Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. Так, делеговані повноваження визначаються як 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 (ст. 1).

Отже, можна дійти висновку, що конституційно-правова норма про надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади може бути інтерпретована через призму категорії «делеговані повноваження».

У той же час розвиток законодавства України, що визначає можливості та форми участі органів місцевого самоврядування в господарських відносинах, справляє істотний вплив на сучасне розуміння понять «делегування», «делеговані повноваження».

З аналізу легального визначення поняття «делеговані повноваження» випливає, що одержувачем повноважень виступають органи місцевого самоврядування, коли їм надаються повноваження органів виконавчої влади; місцеві державні адміністрації, коли їм надаються повноваження органів місцевого самоврядування за рішенням районних, обласних рад. Але таке розуміння є досить вузьким і не відображає особливостей, притаманних участі орга-

нів місцевого самоврядування у сфері господарювання. Через ті зміни, які відбулися у вітчизняному законодавстві, поняття «делеговані повноваження» у контексті дослідження форм реалізації господарської компетенції органів місцевого самоврядування потребує відповідного уточнення.

Так, варто згадати Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р., який передбачає можливість здійснення співробітництва у формі *делегування* одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань із передачею йому відповідних ресурсів (п. 1 ч. 1 ст. 4). При цьому до суб'єктів співробітництва віднесені територіальні громади сіл, селищ, міст (ч. 1 ст. 3).

Більш детальне ознайомлення з текстом Закону України «Про співробітництво територіальних громад» дає підстави стверджувати, що *суб'єктами делегування повноважень виступають органи місцевого самоврядування*, що представляють інтереси відповідних територіальних громад. Так, у ч. 1 ст. 10 зазначеного Закону міститься норма про те, що для забезпечення виконання повноважень згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів органи місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва на підставі договору про співробітництво можуть делегувати одному із суб'єктів співробітництва виконання одного чи кількох завдань із передачею йому відповідних ресурсів.

При цьому істотні умови договору про співробітництво наведені в ч. 2 ст. 10 Закону України «Про співробітництво територіальних громад». Так, серед істотних умов такого договору передбачається визначення переліку завдань, що делегуються органу місцевого самоврядування суб'єкта співробітництва. Беручи до уваги, що перелік таких завдань може стосуватися окремих аспектів реалізації господарських повноважень, можливість їх делегування в межах договору про співробітництво не викликає сумнівів.

До речі, слід звернути увагу, що до прийняття Закону України «Про співробітництво територіальних громад» у законодавстві України усталеним був підхід, за якого делегування повноважень здійснювалося на підставі закону. Безперечно, Закон України «Про співробітництво територіальних громад» не спростовує такого бачення правових підстав делегування повноважень. У той же час норми зазначеного Закону наводять на думку, що підставою для делегування повноважень є безпосередньо договір про співробітництво, оскільки нормативні приписи саме цього Закону не створюють прямого обов'язку для органів місцевого самоврядування передати ті чи інші повноваження.

Вбачається за доцільне віддзеркалити виявлені особливості за суб'єктним складом і правовими підставами делегування в легальному визначенні поняття «делеговані повноваження».

Загалом вищенаведені положення та висновки дають підстави погодитися з думкою окремих

науковців, які вважають, що делегування повноважень органів влади, що відбувається на договірних засадах, потребує окремого правового регулювання. Такої думки дотримується вчений-господарник О. Вінник. Але відразу слід зауважити, що науковець розглядає поняття делегування в більш широкому контексті, припускаючи участь у цих відносинах суб'єктів господарювання приватного сектора економіки.

Як відзначає О. Вінник, доцільно прийняти спеціальний закон у цій сфері – Закон України «Про делегування владних повноважень», визначивши в ньому основні засади такого делегування, а саме: вимоги до суб'єктів, яким делегуються окремі владні повноваження; підстави й порядок делегування, зокрема оформлення зазначених відносин спеціальним (суто адміністративним) договором концесії публічної служби; підстави припинення договірних відносин; відповідальність сторін за невиконання/неналежне виконання договірних зобов'язань; розгляд спорів, пов'язаних із такими договорами, адміністративними судами. На думку дослідниці, це додатково сприятиме вибору критеріїв розмежування господарських і адміністративних договорів [2, с. 76].

На правовій кваліфікації договору про делеговане публічне управління як адміністративного акцентують увагу й інші науковці. Так, на думку В. Чабана, на підставі такого договору суспільство (громада) доручає юридичній особі (приватній чи державній) виконання функцій публічної служби за винагороду, що впливає з виконання цих функцій [3, с. 55–56]. Певною мірою таке розуміння правової природи договору про делегування повноважень (у контексті цього дослідження – у сфері господарювання) зумовлене впливом норм Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. У цьому Кодексі адміністративний договір визначається як спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права й обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону (п. 16 ч. 1 ст. 4).

Проте правова конструкція адміністративного договору не відповідає природі делегованих господарських повноважень, які не стосуються владних і не пов'язані з публічно-правовою сферою. У такому разі регулювання зазначених відносин має відбуватися за допомогою господарського договору. Яскравим прикладом такого правого регулювання суспільних відносин може бути концесія та концесійний договір, що укладається між уповноваженим органом місцевого самоврядування та суб'єктом підприємництва. Варто звернути увагу, що концесія передбачає надання на платній і строковій основі юридичній або фізичній особі (суб'єкту підприємницької діяльності) права на створення (будівництво) та/або управління (експлуатацію) об'єкта концесії (строкове платне володіння), за умови взяття

на себе суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) зобов'язань зі створення (будівництва) та/або управління (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику (абз. 2 ст. 1 Закону України «Про концесії» від 16.07.1999 р.). При цьому об'єкти, які можуть надаватися в концесію, перераховані у ст. 3 зазначеного Закону.

Отже, із цього прикладу випливає, що делегування окремих господарських повноважень, які здійснюються органами місцевого самоврядування, можливе на підставі господарських договорів суб'єктам господарювання приватного сектора економіки, зокрема суб'єктам підприємницької діяльності. Тому такий висновок буде закономірним і для випадків делегування органами місцевого самоврядування частини повноважень з управління об'єктами права комунальної власності на засадах договору оренди.

Загалом наділення суб'єктів господарювання приватного сектора економіки повноваженнями з управління об'єктами права комунальної власності на договірних засадах (у цьому разі концесія, оренда тощо) слід нормативно визнати однією з форм делегування окремих господарських повноважень органів місцевого самоврядування, адже саме на виконавчі органи сільських, селищних і міських рад покладені повноваження з управління в межах, визначених радою, майном, що належить до комунальної власності відповідних територіальних громад (підпункт 1 п. «а» ст. 29 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Тому залучення до цього процесу інших суб'єктів права свідчить про покладення на них тих повноважень, які мали б бути реалізовані органами місцевого самоврядування.

До речі, певною мірою ця думка знаходить підтвердження в Господарському кодексі України від 16.01.2003 р. Зокрема, норма ст. 195 Кодексу наголошує на тому, що управленийний суб'єкт господарського зобов'язання, серед іншого, може делегувати другій стороні, за її згодою, належні йому за законом, статутном чи договором права для здійснення господарсько-управлінських повноважень.

Якщо виходити з науково-правової кваліфікації відносин, які складаються у сферах оренди, концесії комунального майна, як організаційно-господарських, на чому неодноразово наголошував О. Віхров [4, с. 8], то можна дійти висновку про можливість делегування за договорами оренди та концесії певного кола господарсько-управлінських повноважень, тим більше, що залучення суб'єктів господарювання приватного сектора економіки до сфери управління об'єктами права публічної власності (державної та комунальної) шляхом делегування певного кола повноважень органів влади розглядається як певна форма так званої «приватизації компетенції». Як відзначають окремі дослідники, «приватизація компетенції» отримала найбільше наукове опрацювання та нормативну підтримку в німецькому праві [5, с. 65–75; 6, с. 38–39].

Не менш цікавим залишається питання можливості делегування окремих господарських

повноважень органів місцевого самоврядування комунальним підприємствам. Слід зауважити, що Господарський кодекс України передбачає норму про те, що господарська компетенція органів державної влади й органів місцевого самоврядування реалізується від імені відповідної державної чи комунальної установи (ч. 3 ст. 8). На недосконалість логіко-юридичного змісту цієї правової норми вже звертали увагу в науковій літературі, відзначаючи доцільність внесення змін і уточнень [7, с. 47]. Не вдаючись до з'ясування сутності недоліків юридичної техніки конструювання правової норми, можна припустити, що ч. 3 ст. 8 Господарського кодексу України конкретизує коло таких органів місцевого самоврядування, згадуючи саме комунальні установи. Загалом органи місцевого самоврядування визнані в Бюджетному кодексі України від 08.07.2010 р. бюджетними установами (п. 12 ч. 1 ст. 2), тому можна стверджувати, що представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування є установами, які беруть участь у господарських відносинах і реалізують певне коло господарських повноважень.

Привертає увагу те, що останнім часом практика правозастосування свідчить про можливість делегування окремого обсягу господарських повноважень органами місцевого самоврядування комунальним підприємствам. Досить яскравим свідченням цього є сфера розміщення зовнішньої реклами на об'єктах права комунальної власності. Насамперед слід відзначити, що Типові правила розміщення зовнішньої реклами, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 29.12.2003 р. № 2067, передбачають можливість участі спеціалізованих підприємств, установ і організацій у розробленні необхідної технічної документації, монтажі (демонтажі) рекламного засобу, проведенні технічної експертизи (п. п. 38, 39). Форма власності таких підприємств не вказується. У той же час в актах окремих міських рад, якими визначається порядок розміщення реклами, містяться положення, якими комунальним підприємствам надаються певні повноваження у сфері розміщення зовнішньої реклами.

Так, Порядок розміщення реклами в місті Києві, затверджений рішенням Київської міської ради від 22.09.2011 р. № 37/6253, визначає статус КП «Київ-реклама» як комунального підприємства виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації), підпорядкованого Департаменту містобудування й архітектури виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) і *вповноваженого виконавчим органом Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) виконувати функції з укладення договорів, нарахування й отримання плати за право тимчасового користування місцями (для розміщення рекламних засобів), які перебувають у комунальній власності територіальної громади міста Києва, його районів, повноваження щодо розпорядження якими здійснюють органи місцевого самоврядування м. Києва; здійснювати контроль за надходженням плати за договорами,*

організовувати чи здійснювати власними силами та засобами демонтаж самовільно встановлених рекламних засобів, забезпечувати виготовлення друкованої продукції, розміщення соціальної реклами й інформації соціального спрямування, надавати платні послуги та виконувати інші повноваження, передбачені цим Порядком і Статутом підприємства (абз. 6 п. 1.3). Як можна побачити, комунальному підприємству було делеговано виконавчим органом місцевого самоврядування реалізацію низки невідатних господарських повноважень у сфері розміщення зовнішньої реклами.

Додатково слід зауважити, що комунальні підприємства виконують низку делегованих повноважень з управління об'єктами права комунальної власності, які закріплюються за ними вповноваженими органами місцевого самоврядування на праві господарського відання чи праві оперативного управління. Серед цих повноважень можна виділити такі, що пов'язані з наданням в оренду нерухомого майна, загальна площа якого не перевищує 200 квадратних метрів на одне підприємство, та іншого окремого індивідуально визначеного майна (абз. 5 ст. 5 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» від 10.04.1992 р.). У цьому разі комунальні підприємства виконують делеговані повноваження органів місцевого самоврядування як представників власника майна (територіальної громади). До речі, таке розуміння правового статусу комунальних підприємств як суб'єктів орендних правовідносин знаходить підтримку в судовій практиці (наприклад, Рішення Господарського суду Херсонської області від 11.08.2014 р. у справі № 5024/1094/2012 за позовом Каховської міської ради Херсонської області до Каховського колективного торговельного виробничого підприємства «Меліоратор» про витребування майна з чужого незаконного володіння [8]).

Висновки. Отже, резюмуючи вищевикладене, можна дійти висновку про доцільність удосконалення чинного законодавства України в частині визначення поняття «делеговані повноваження», передбачивши, що предметом делегування можуть бути як владні повноваження, так і господарські повноваження органів влади (органів місцевого самоврядування), які не пов'язані з їх владним статусом. Додатково в нормативній площині слід закріпити положення про те, що господарські повноваження органів місцевого самоврядування можуть бути делеговані (окрім як місцевим державним адміністраціям) іншим органам місцевого самоврядування, комунальним підприємствам і суб'єктам господарювання приватного сектора економіки. Крім того, серед правових підстав здійснення делегування, окрім закону, доцільно виділити укладення господарського договору.

У цілому викладені в цьому науковому дослідженні ідеї можуть бути розвинені в напрямку вдосконалення правового регулювання відносин щодо реалізації органами місцевого самоврядування господарської компетенції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Пивоваров К. К проблеме передачи отдельных государственных полномочий местным органам самоуправления. Сибирский юридический вестник. 1999. № 3. С. 13–18.
2. Вінник О. Щодо питання про критерії розмежування адміністративних і господарських договорів. Вісник господарського судочинства. 2010. № 2. С. 71–80.
3. Чабан В. Адміністративний нормативно-правовий акт і адміністративний договір: юридична характеристика. Підприємництво, господарство і право. 2015. № 6. С. 52–57.
4. Віхров О. Організаційно-господарські правовідносини: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04. Ін-т екон.-прав. дослідж. НАН України. Донецьк, 2009. 30 с.
5. Васильева А. Делегирование государственных функций субъектам частного права. Изв. вузов. Правоведение. 2008. № 2. С. 65–75.
6. Штобер Р. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок. Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht. Grundlagen des Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrechts, des Weltwirtschafts- und Binnenmarktrechts; пер. с нем. М.: Волтерс Клувер, 2008. 400 с.
7. Захарченко А. Щодо участі органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері господарювання. Правничий часопис Донецького університету. 2007. № 2 (18). С. 43–48.
8. Рішення Господарського суду Херсонської області від 11.08.2014 р. у справі № 5024/1094/2012 за позовом Каховської міської ради Херсонської області до Каховського колективного торгівельного виробничого підприємства «Меліоратор» про витребування майна з чужого незаконного володіння. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/66384854>.