

аспірант кафедри господарського права  
Національний юридичний університет  
ім. Ярослава Мудрого

## ЗАКОНОДАВЧА ТЕХНІКА ВНОРМУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ

У статті розглянуто питання узгодження законодавчого забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування із господарським законодавством, відповідно до їх компетенції у сфері господарювання. Проаналізовано Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині організаційно-господарських повноважень муніципальних органів. Запропонована диференціація повноважень органів місцевого самоврядування, відповідно до їх викладення у законодавстві.

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

В статье рассмотрены вопросы согласования законодательного обеспечения деятельности органов местного самоуправления с хозяйственным законодательством, в соответствии с их компетенцией в сфере хозяйствования. Проанализирован Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» в части организационно-хозяйственных полномочий муниципальных органов. Предложена дифференциация полномочий органов местного самоуправления в соответствии с их изложением в законодательстве.

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

The article deals with the harmonization of the legal framework of local governments with economic legislation, according to their competence in the field of management. Analyzed the Law of Ukraine «On local government in Ukraine» in terms of organizational and economic powers of municipal orhaniv. Zaproponovano differentiation powers of local self-government, their wording in the legislation.

**Key words:** local government administration; organization and economic relations; legislative support.

Постановка проблеми. Чинний Господарський кодекс України вказує на те, що органи місцевого самоврядування в організаційно-господарських відносинах є суб'єктом, наділеним господарською компетенцією, але не визначає саме межі їх компетенції, як і сам Закон України «Про органи місцевого самоврядування в Україні» [3]. Тому, було б доречно визначитись з межами повноважень муніципальних органів, відповідно до закону, диференціювати ці повноваження за їх спрямованістю

більш детально та створити більш сучасний господарсько-правовий механізм для ефективної та розгалуженої діяльності муніципальних органів в сфері господарювання.

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 питанням узгодження та адаптації муніципального законодавства до сучасного господарського законодавства.

Формування цілей. Проаналізувати повноваження органів місцевого самоврядування у сфері господарювання, відповідно до Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині їх організаційно-господарської компетенції. Диференціювати ці повноваження за їх функціональною спрямованістю та визначити прогалини нормативно-правової бази органів місцевого самоврядування у сфері господарювання.

Вклад основного матеріалу. Враховуючи суспільно-політичний курс на децентралізацію публічної влади, виникає необхідність створення ефективного та дієвого механізму органів місцевого самоврядування, який матиме чіткий, розгалужений характер організаційно-господарських відносин. Разом з тим, Закон України «Про органи місцевого самоврядування в Україні» дає перелік напрямів господарської діяльності щодо яких здійснюються повноваження виконавчих органів сільських, селищних та міських рад. Але щодо повноважень сільських, селищних та міських рад, закон не виділяє жодних напрямів, всі повноваження зібрані у ст. 26 вищезазначеного закону та містять в собі хаотичний склад повноважень з різних питань. Відтак, законодавець зосереджує у ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» ряд повноважень, які стосуються контрольних заходів, а також:

- організаційних питань;
- процедурних;
- питань засновницького характеру;
- кадрових питань, тощо.

Але чітко не виділяє напрямів організаційно-господарських повноважень, навіть не зазначає характер

функціонального спрямування цих повноважень.

Враховуючи те, що органи місцевого самоврядування працюють та здійснюють свою діяльність у сфері господарювання від імені територіальної громади, через виконавчі органи сільських, селищних та міських рад, очевидно, що сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи як учасники цілого механізму, повинні діяти узгоджено. Натомість, ми маємо прогалини у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо узгодженості вищезазначених органів із господарським законодавством. Оскільки учасники органів місцевого самоврядування є єдиним цілісним механізмом, було б доцільно диференціювати напрями та функціональну спрямованість повноважень сільських, селищних та міських рад, які повинні зазначатися у статті 26 Закону України «Про органи місцевого самоврядування в Україні».

Так, як Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у главі 2 визначає повноваження виконавчих органів сільських, селищних та міських рад за напрямами господарської діяльності, а саме один із напрямів міститься у ст. 30 «Повноваження в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку», проте, повноваження з цих питань повинні бути вказані й у статті 26 цього ж закону, але в жодному з пунктів у статті 26 ні про громадське харчування, ні про громадський транспорт, ні про зв'язок не йдеться [1].

Разом з тим, законодавча техніка викладення цих повноважень передбачає визначення правового статусу органів публічної влади, зокрема, органів місцевого самоврядування та їх компетенції.

Так, Задихайло Д. Д. зазначає, що до обсягу поняття правового статусу слід віднести також і формування відповідного органу публічної влади, визначення його внутрішньої структури, а також підстав та порядку юридичної відповідальності.

В свою чергу, компетенція органу державної влади, як уявляється, має включати в себе визначення:

- предмету відання;
- функцій;
- завдань та інших підстав здійснення повноважень;
- кола повноважень;
- процесуальної форми здійснення повноважень.

Важливо зазначити, що функції органу держави, як уявляється, займають центральне місце для формування змісту компетенції. Адже, саме функції, відповідного органу державної влади, з однієї сторони, через визначення основних напрямів його діяльності, що мають передбачати досягнення необхідних суспільно значимих результатів, фактично розкривають динамічний аспект предмету відання. З іншої сторони, досконалість у визначенні функцій, як сутнісного елементу компетенції, дає можливість уточнити її прикладний аспект шляхом формування на їх основні кола завдань як категорій операційного порядку. В свою чергу, це слугує необхідною базою для визначення кола необхідних і достатніх для реалізації таких завдань — відповідних повноважень та процесуальних форм їх здійснення.

Таким чином, зауважує Задихайло Д. Д., функції, їх повне і точне викладення, є обов'язковою складовою законодавчої фіксації змісту компетенції органів держави. Інша справа, що викладення в законі тільки кола функцій не може вважатися достатнім для законодавчого забезпечення.

Розширення функцій і відповідного кола повноважень органів державної влади є безпечним трендом в розвитку їх законодавчого, конституційно-правового, а також господарського забезпечення.

Правовим засобом — інструментом забезпечення діяльності органів публічної влади згідно з ст. 19 Конституції України визначено «межі повноважень». Як уявляється, фіксація повноважень органу публічної влади, як правовий засіб, є складною за своєю природою, в першу чергу, через їх ієрархічну внутрішню розбудову. Спочатку, вказує Задихайло Д. Д. слід зазначити, що «повноваження» мають природно кореспондуватися з категорією «функції», однак, враховуючи досить велику змістовну відстань, що часто перешкоджає встановленню прямих логічно-змістовних зв'язків, між цими категоріями доцільно використати проміжну, зв'язуючу, а саме — «завдання». Саме визначеність із функціональними завданнями органу публічної влади дозволяє сформувати основні його повноваження, так би мовити, родового порядку.

Далі родові за масштабом повноваження можуть знаходити свою конкретизацію і деталізацію у видових, підвидових та допоміжних повноваженнях, що власне утворюють складну ієрархічно розбудовану правову та законодавчу конструкцію повноважень органу публічної влади, як найважливішої компоненти його компетенції.

Однак, цитована конституційна норма зазначає саме «в межах повноважень», роблячи наголос на обмеженні діяльності органу публічної влади в першу чергу переліком визначених повноважень. Такий підхід виглядає логічним, адже ст. 19 Конституції України має на меті визначити умови функціонування держави та суспільства в режимі

дотримання встановленого правового порядку, а не визначити методологію забезпечення ефективності діяльності названих суб'єктів що також важливо. Разом з тим, вказує Задихайло Д. Д., акцентування саме на межах повноважень дозволяє тлумачити це конституційне положення як таке, що вимагає, по-перше, закритого переліку повноважень визначеного органу державної влади як таких, а по-друге, повноваження мають бути технічно сформульованими таким чином, щоб забезпечити дії відповідних органів передбачуваністю і відсутністю можливостей не виправдано широкої дискреції і тим більше — зловживання наданими правами. Тобто, обмеження повноважень має здійснюватися, за їх переліком, так і обсягом дискреції по кожному з них окремо [4].

Тобто, відповідно до ст. 19 Конституції України органи публічної влади, зокрема, органи місцевого самоврядування повинні діяти в межах своєї компетенції, тому їх повноваження повинні бути чітко прописані муніципальним законодавством, прив'язані до функціонального органу та сформовані підстави їх діяльності, процесуальна форма здійснення цієї діяльності й публічні гарантії в сфері господарювання [5]. Диференціація повноважень органів місцевого самоврядування за їх спрямованістю має бути більш детальною, враховуючи те, що територіальна громада є власником природних ресурсів, має бути встановлено на який суспільний результат повинна бути спрямована сільська, селищна та міська рада, щодо користі і розпорядчого права об'єктами комунальної власності.

Також, як зазначає Джабраїлов Р. А. в окремих дослідженнях наводилась класифікація компетенції міської ради за критерієм відношення до суб'єктів, що управляються з боку міської ради. Зокрема, А. М. Серебряков

та В. А. Устименко за цим критерієм розподіляли компетенцію міської ради на три групи:

- загальна компетенція — коли управлінська дія розповсюджується на необмежену кількість суб'єктів;
- галузева компетенція — коли управлінська дія розповсюджується на суб'єктів господарювання певної галузі (галузей) народного господарства;
- спеціальна компетенція — коли управлінська дія справляється на конкретний, обумовлений законодавством, суб'єкт і тими способами, які обумовлені законодавством України.

Звісно, вказана класифікація не втрачає своєї актуальності, господарська складова присутня в кожній вищевказаній групі компетенції міської ради. Порядок реалізації компетенції, у тому числі господарської, щодо тих питань, які складають предмет відання міської ради, встановлений у базових (загальних) нормативних актах України, зокрема, у Господарському кодексі України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також у спеціальних законодавчих актах, зокрема, з питань оренди, концесії та іншого господарського використання комунального майна, природних ресурсів місцевого значення, а також приватизації об'єктів права комунальної власності, здійснення державних закупівель товарів, робіт, послуг за кошти міського бюджету (так зване «комунальне замовлення») тощо.

Так, Джабраїлов Р. А. вказує, що Господарський кодекс України визначає, що господарська компетенція органів місцевого самоврядування реалізується від імені відповідної комунальної установи. До установ, як правило, відносять організації, які виконують

культурні, освітянські, спортивні, наукові, виховні, медичні, та інші функції. Сфера їх діяльності є некомерційне господарювання, оскільки досягнення соціального ефекту становить їх основну мету, а здійснення підприємницької діяльності дозволяється, якщо інше не встановлено законом і якщо ця діяльність відповідає меті, якої вони були створені, та сприяє досягненню.

Крім того, положення про те, що через установи органи місцевого самоврядування реалізують господарську компетенцію, має якое підтверджуватися у спеціальному законодавстві. Зокрема, аналіз Законів України «Про оренду державного та комунального майна» та «Про концесії», свідчить про те, що стороною у відповідних договорах (оренди, концесії), які регламентуються вказаними нормативними актами, установа не передбачена. Навпаки, стороною таких договорів є або уповноважений орган місцевого самоврядування, або підприємство, вказує Джабраїлов Р. А. слід зазначити, що реалізація органами місцевого самоврядування господарської компетенції у вищевказаних сферах суспільних відносин у підсумку приводить до, так званої, «приватизації компетенції» або «приватизації управління». На сьогодні це явище знаходить відповідне відображення в науковій літературі. Загалом, як відзначають дослідники, «приватизація компетенція» отримала найбільшу наукову розробку та нормативну підтримку в німецькому праві. В німецькій літературі відсутнє єдине визначення поняття «приватизація компетенції». Проте під приватизацією компетенції в зарубіжних країнах розуміють передачу приватним особам не тільки власності, але й контролю над державними і муніципальними (комунальними) підприємствами й активами, тобто приватизація без передачі

майнових прав. У цьому випадку до основних методів приватизації (відчуження акцій, приватні інвестиції в держпідприємства, розукрупнення підприємств, викуп підприємств їх менеджерами або працівниками, зокрема з використанням кредиту) додаються оренда і підряд, а також передача державних і муніципальних (комунальних) підприємств у управління приватним менеджером, концесію. В цілому відбувається приватизація управління і результатів діяльності. [2].

Тому, з точки зору законодавчої техніки, вважаємо за необхідне виділити із ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження муніципальних органів в економічній сфері. Якщо наслідувати це питання в глобальному сенсі, то треба;

- по-перше, сформувати механізм реалізації повноважень власника — територіальної громади за умови повного врахування існуючих публічних інтересів;
- по-друге, більш детально регламентувати відносини унітарного комунального підприємства, створення і управління ним, а також відносини корпоративного управління господарських товариств, в яких є участь, з боку територіальної громади;
- по-третє, слід особливо ретельно врегулювати повноваження органів публічної влади — місцевого самоврядування, стимулювання та контролю щодо процесів за комерційною господарською діяльністю на територіях сіл, селищ та міст;
- по-четверте, удосконалити реалізацію податково-бюджетних відносин, нормативно-правове забезпечення яких потребує деталізації та систематизації. Важливим,



як уявляється, є базовий розподіл названих відносин на блоки:

1. адміністрування податків і зборів;
2. ті чи інші видатки;
- по-п'яте, детальнішої законодавчої регламентації потребують також відносини пов'язані із залученням зовнішнього фінансування, зокрема, кредитні відносини, що спрямовуються на покриття видатків і покриття проектів.

Названі види суспільних відносин за участю органів місцевого самоврядування слід визнати актуальними для активізації законодавчої діяльності. Відсилання до джерел господарського законодавства не завжди є юридично продуктивним. Слід врахувати вимоги Основного Закону відносно того, що повноваження і процедура здійснення їх на підставі ст. 19 Конституції України мають бути безпосередньо передбачені в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», а в свою чергу, Господарський кодекс України для цього має містити більш детальну регламентацію органів місцевого самоврядування, як учасників господарських правовідносин, і як суб'єкта організаційно-господарських повноважень.

Висновки. Проаналізувавши чинне законодавство, можна зробити висновки, що доопрацювання потребує

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині переліку та систематизації повноважень органів публічної влади в сфері господарювання, але також і Господарський кодекс України в частині повноцінного визначення правового статусу органів місцевого самоврядування як учасників господарських правовідносин, враховуючи усю складну за правовою природою їх диференціацію на типи. Надзавданням такої законодавчої модернізації є приведення названих нормативно-правових актів до змістовно-термінологічної узгодженості.

На жаль, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає тільки деякі напрями діяльності виконавчих органів сільських, селищних та міських рад, що стосується безпосередньо самих сільських, селищних, міських рад, закон не називає жодних напрямів організаційно-господарської діяльності та всі їх повноваження зібрані в одну статтю в хаотичному вигляді. Розгалуження повноважень, відповідно до їх функціональної спрямованості забезпечило б удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування та створення єдиного дієвого механізму, який у свою чергу забезпечив би ефективне регулювання та управління у сфері господарювання.

## Література

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 року №280/97 ВР [Електронний ресурс]. — <http://zakon3.rada.gov.ua>
2. Джабраїлов Р. А. Господарська правосуб'єктність міста: теорія і практика: монографія/ Р. А. Джабраїлов; НАН України. Ін-т Економіко-правових досліджень. Донецьк: Вид-во «Ноулвдж», 2010. — 455с.
3. Господарський кодекс України від 16.01.2003 року №436-4
4. Задихайло Д. Д. Функції Уряду України в економічній сфері: модернізація конституційно-правового забезпечення / Д. Д. Задихайло. — Х. : Юрайт, 2013. — 112 с. — (Серія «Наукові доповіді»; вип. 9).
5. Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96ВР