

аспірант кафедри господарського права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК УЧАСНИКИ ГОСПОДАРСЬКИХ ВІДНОСИН ЗА ЧИННИМ ГОСПОДАРСЬКИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ

У статті висвітлюється проблематика законодавчого забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування у сфері господарювання. З огляду на перспективу децентралізації моделі функціонування публічної влади критикується зміст чинного господарського законодавства України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо прогалин у господарсько-правовому забезпеченні діяльності цих учасників правовідносин. Обґрунтовується необхідність систематизації кола повноважень органів місцевого самоврядування відповідно до видів господарських правовідносин.

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

В статье освещается проблематика законодательного обеспечения деятельности органов местного самоуправления в хозяйственных отношениях, в частности организационно-хозяйственных. В перспективе децентрализации органов публичной власти критикуется действующее хозяйственное законодательство Украины и Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине». Обосновывается необходимость систематизации полномочий органов местного самоуправления в соответствии с видами хозяйственных отношений.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, хозяйственные отношения, организационно-хозяйственные полномочия, законодательная систематизация.

The article highlights the problems of the legal framework of local government in economic activity. Given the prospect of decentralization model of public authorities criticized the content of the current economic legislation of Ukraine and the Law of Ukraine «On local government in Ukraine» regarding gaps in economic and legal support of these participants relations. The necessity to systematize the terms of reference of local government according to the types of business relationships.

Key words: local government, economic relations, organizational and economic powers, legislative systematization, economic competence.

Постановка проблеми. Важливим завданням держави є створення дієвих та ефективних правових механізмів функціонування органів публічної влади, що реалізують господарську компетенцію. Одним з таких завдань є визначення сутності та диференціації повноважень органів місцевого самоврядування у сфері госпо-

дарювання. У цьому контексті, як уявляється, актуальною є проблема здійснення систематизації законодавчої регламентації організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування у Господарському кодексі України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику організаційно-гос-

подарських правовідносин, зокрема, за участі органів держави та органів місцевого самоврядування досліджували такі вчені-господарники, як: О. П. Віхров, І. М. Кравець, В. А. Устименко, Р. А. Джабраїлов, В. С. Щербина та ін. Однак у працях зазначених фахівців безпосередньої уваги проблемам деталізації та систематизації законодавчого забезпечення господарської компетенції органів місцевого самоврядування не було приділено.

Формулювання цілей. Метою цієї статті є з'ясування прогалин у змісті положень Господарського кодексу України відносно господарської компетенції органів місцевого самоврядування у сфері господарювання, у зв'язку з чим необхідно сформулювати пропозиції щодо систематизації повноважень господарської компетенції органів місцевого самоврядування, що має відбутися як у Господарському кодексі України, так і у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Виклад основного матеріалу. Для створення ефективного та розгалуженого правового механізму діяльності органів місцевого самоврядування у сфері господарювання необхідно визначитись із колом повноважень цих органів, зокрема і для того, щоб забезпечити максимальну ефективність їх впливу на всю систему господарських відносин шляхом закріплення у Господарському кодексі України. Адже, аналізуючи зміст норм Господарського кодексу України, можна зробити висновок, що повноваження органів місцевого самоврядування в ньому визначені фрагментарно та зазвичай доволі декларативно. Так, як приклад можна навести: ст. 78 «Комунальні унітарні підприємства», ст. 52 «Некомерційне господарювання», ст. 53 «Організаційні форми здійснення некомерційної господарської діяльності» щодо засновницької компетенції названих органів; ст. 23 «Відносини суб'єктів господарювання з органами місцевого самоврядування»;

ст. 24 «Особливості управління господарською діяльністю у комунальному секторі економіки» щодо їх організаційно-господарської компетенції; ст. 18 «Обмеження монополізму та сприяння змагальності у сфері господарювання»; ст. 54 «Регулювання некомерційної господарської діяльності» щодо їх регулюючої компетенції; ст. 11 «Прогнозування та планування економічного і соціального розвитку» щодо програмної компетенції та, нарешті, ст. 7 «Нормативно-правове регулювання господарської діяльності» щодо нормотворчої компетенції органів місцевого самоврядування.

Відповідно до змісту ст. 2 Господарського кодексу України за органами місцевого самоврядування закріплено статус учасників відносин у сфері господарювання, то можна зробити висновок, що такі органи переважно є суб'єктами організаційно-господарських відносин.

Разом з тим, виходячи із положення ст. 8 ГК України про те, що органи місцевого самоврядування не є безпосередньо суб'єктом господарювання, окрім випадків, передбачених законодавством України, слід зазначити, що є необхідність ці випадки чітко перелічити в законі. Ця вимога ґрунтується на положенні ст. 19 Конституції України, згідно з яким 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[2]. Таким чином, усі винятки із загального правила – «випадки» мають бути окремо регламентованими в законі, як і «межі» відповідних повноважень, що мають бути зафіксовані і в Господарському кодексі України, і в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Як уже було зазначено, у чинному Господарському кодексі України повноваження органів місцевого самоврядування у сфері господарювання хаотично розкидані по різних його структурних

підрозділах в умовах відсутності чіткої законодавчої класифікації названих повноважень. Відтак, Господарський кодекс України зачіпає питання змісту господарської компетенції органів місцевого самоврядування, але в надзвичайно узагальненому вигляді, у той же час як регулятивна функція законодавства вимагає чіткого розмежування повноважень компетенції муніципальних органів у сфері господарювання.

Таким чином, слід констатувати, що Господарський кодекс України у своїх положеннях зазначає деякі повноваження органів місцевого самоврядування, але в його змісті повинні знайти свою фіксацію також і порядок, в якому вони мають здійснюватись, чітке визначення сфер господарської діяльності та відповідних способів і процесуальних форм реалізації зазначених повноважень.

У цілому ж слід зазначити, що згідно із ст. 3 ГК України господарські правовідносини не є гомогенними, а розподіляються на типи:

- внутрішньогосподарські та господарсько-виробничі, в яких законодавець не передбачає статус органів місцевого самоврядування як суб'єктів господарювання;

- організаційно-господарські, в яких органи місцевого самоврядування є суб'єктом організаційно-господарських повноважень у процесі здійснення владного впливу на господарську діяльність відповідних суб'єктів.

Законодавець у ст. 78 ГК України зазначає, що органи місцевого самоврядування є засновниками комунальних унітарних підприємств та господарських товариств, які діють на праві господарського відання (комерційне підприємство) або на праві оперативного управління (комунальне некомерційне підприємство), що в цілому відповідає змісту організаційно-господарських відносин в частині реалізації організаційно-установчих повноважень власника. У той же час ст. 52 Господарського кодексу Украї-

ни вказує, що некомерційне господарювання – це самостійна систематична господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання, спрямована на досягнення економічних, соціальних та інших результатів без мети одержання прибутку. Здійснюється некомерційна діяльність суб'єктами господарювання на основі права власності або права оперативного управління в організаційних формах, які визначаються власником або відповідним органом управління чи органом місцевого самоврядування.

Разом з тим позиція законодавця щодо того, що органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання, досить спірна та неоднозначна. Як уявляється, окрім організаційно-господарських відносин органи місцевого самоврядування беруть участь у господарсько-виробничих відносинах, незважаючи на те, що законодавством України участь органів місцевого самоврядування у господарсько-виробничих правовідносинах не передбачена взагалі. У той же час названі органи, реалізуючи повноваження власників об'єктів комунального майна, фактично здійснюють систематичну діяльність з приводу передачі комунального майна в оренду або в концесію, а відтак систематично за власної ініціативи та на власний ризик передають у користування об'єкти нерухомості з метою не тільки задоволення потреб населення, економічного та соціального розвитку відповідної території, а й отримання доходів, які втім надходять до місцевого бюджету. До того ж органи місцевого самоврядування активно беруть участь у здійсненні фінансових операцій, а також у відносинах закупівель товарів та послуг, де муніципальні органи виступають зі сторони покупця, що здійснює закупівлі за рахунок місцевого бюджету.

Тому, враховуючи наведене та багато інших прикладів, виникають сумніви щодо однозначності визначення статусу органів місцевого самоврядування як

таких, що не є суб'єктом господарювання згідно із Господарським кодексом України, адже муніципальні органи на догвірних засадах із суб'єктами господарювання за власної ініціативи, на власний ризик систематично здійснюють діяльність з передачі об'єктів комунальної власності, наприклад, в оренду.

Відтак, можна констатувати, що господарсько-правовий статус органів місцевого самоврядування в системі господарсько-виробничих відносин характеризується певною амбівалентністю, і хоча за природою основних інтересів та функцій статус органів публічної влади не є спорідненим із статусом суб'єкта господарювання, разом з тим такі органи на доктринальному рівні, як уявляється, доцільно було б визнати квазігосподарськими організаціями.

Слід зазначити також і те, що Господарський кодекс України дуже узагальнено називає органи місцевого самоврядування як учасників відносин у сфері господарювання, адже в реальності це є складна ієрархічна система суб'єктів. Як уявляється, важко визначити у повній мірі суб'єктний склад організаційно-господарських повноважень у рамках господарської діяльності органів місцевого самоврядування без диференціації суб'єктного складу таких правовідносин. Тому в особі органів місцевого самоврядування слід виділити таких учасників організаційно-господарських повноважень:

– територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст; органи самоорганізації населення як окремих учасників господарсько-правових відносин із власною господарською компетенцією, що є доволі відмінною одна від одної;

– у відносинах щодо приватизації комунального майна та відносинах з про-

дажу в порядку приватизації майна виступають органи, створювані відповідними місцевими радами;

– особливими суб'єктами організаційно-господарських повноважень у галузі будівельної діяльності слід визнати державні комісії з прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів (державні приймальні комісії);

– фонд державного майна та його регіональні відділення тощо.

Утім у першу чергу така класифікація повинна міститись у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», але, на жаль, деталізації учасників організаційно-господарських повноважень в законі немає.

У той же час у Господарському кодексі України держава як учасник відносин у сфері господарювання зазначена системно, тому потрібно деталізувати органи місцевого самоврядування як учасників відносин у сфері господарювання та диференціювати їх організаційно-господарські повноваження теж системно.

На основі вищевикладеного вважаємо за необхідне запропонувати внести окремий підрозділ про органи місцевого самоврядування у Господарський кодекс України за всіма параметрами їх господарської діяльності, систематизувати організаційно-господарські повноваження у відповідності до їх господарської компетенції та функцій або залишити постійне «нагадування» по усіх підрозділах ГК України з вказівкою на особливості діяльності у сфері господарювання.

Таким чином, слід визначити такі дефекти змісту Господарського кодексу України у частині організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування:

1) не містить визначення організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування;

2) ст. 8 ГК України вказує, що органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання без жодної диференціації на особливості компетенції

окремих органів, що створюються муніципальними органами;

3) існують сумніви щодо визначеного статусу органів місцевого самоврядування в частині їх господарської компетенції, оскільки їх діяльність має суттєві ознаки господарської діяльності;

4) чітко не визначені як суб'єкти організаційно-засновницьких відносин, виходячи із положень ГК України, що уповноважує їх бути засновниками комунальних унітарних підприємств, а відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» засновниками господарських товариств;

5) у ст. 7 ГК України органи місцевого самоврядування зазначені як нормотворчі органи, що здійснюють нормативно-правове регулювання господарської діяльності, але не міститься деталізації відповідних джерел нормативно-правового регулювання та вказівки на сферу господарських відносин;

6) безпосереднє регулювання господарської діяльності повинно знайти диференціацію у ст. 12 ГК України і щодо органів місцевого самоврядування, а не тільки держави; у сфері реалізації повноважень державного регулювання господарської діяльності, зокрема:

- ліцензування;
- патентування;
- регулювання цін і тарифів;
- видача дозволів на розміщення зовнішньої реклами;
- комунальне замовлення;
- надання інвестиційних, податкових та інших пільг тощо[1].

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 і особливим типом господарської організації, зважаючи на систематичну участь у договірно-правових відносинах оренди, концесії тощо. Відтак, діяльність таких органів потребує здійснення внутрішньої нормативної систематизації в межах окремого інституту господарсько-правового забезпечення – «органи місцевого самоврядування як суб'єкти господарських правовідносин». У 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, договірну правосуб'єктність названих органів тощо.

Законодавцю слід визначитись щодо модернізації відповідної частини Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» шляхом використання термінологічної бази Господарського кодексу України.

Висновки. Проаналізувавши чинний Господарський кодекс України, можна зробити висновок, що законодавець конкретизує лише діяльність держави як учасника господарських правовідносин, у той же час діяльності органів місцевого самоврядування у сфері господарювання недостатньо було приділено уваги, тому повноваження органів місцевого самоврядування відповідно до їх господарської компетенції вказані фрагментарно та конспективно. Для створення чіткого та розгалуженого правового механізму взаємодії господарського та муніципального законодавства ми пропонуємо внести окремий підрозділ у Господарський кодекс України про органи місцевого самоврядування та чітко визначити коло повноважень муніципальних органів згідно з їх господарською компетенцією, а також диференціювати всіх учасників відносин у сфері господарювання з боку органів місцевого самоврядування.

У ГК України мають бути визначені, по-перше, суб'єкти та учасники організаційно-господарських повноважень, по-друге, засоби та форми державного (комунального) регулювання господарської діяльності, по-третє, способи реалізації тощо. У свою чергу, на основі ст. 19 Конституції України Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» потребує систематизації відповідно до своїх функцій, завдань, повноважень, процедури реалізації та гарантій, зокрема у сфері господарювання.

Разом з тим 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, які, у свою чергу, вимагають детального вивчення за напрямами господарської діяльності органів місцевого самоврядування й удосконалення та створення єдиного дієвого механізму, який забезпечив би ефективне регулювання та управління у сфері господарювання.

Література

1. Господарський кодекс України [Електронний ресурс] : від 16.01.2003 р. № 436-4. – Режим доступу: <http://www.zakon2.rada.gov.ua>.
2. Конституція України [Електронний ресурс] : від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. – Режим доступу: <http://www.zakon2.rada.gov.ua>.