

УДК 346.2

К.В. Полякова,

здобувач Інституту економіко-правових досліджень НАН України

ГОСПОДАРСЬКА КОМПЕТЕНЦІЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ТА ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Анотація. У статті відзначається, що повноваження представницьких органів місцевого самоврядування (місцевих рад), майже виключають дискреційність та можливість таких органів переглядати зміст наданих законом повноважень. В той же час обґрунтовано положення про те, що обсяг повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування, окрім закону, може визначатися місцевою радою. Наголошується на тому, що обсяг господарської компетенції виконавчих органів місцевого самоврядування деталізується актами місцевих рад як представницьких органів місцевого самоврядування. Аргументовано, що недотримання визначеного місцевою радою порядку реалізації виконавчими органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень призводить до визнання неправомірності дій останніх.

Ключові слова: господарська компетенція, органи місцевого самоврядування, місцева рада, виконавчі органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Здійснення органами місцевого самоврядування господарської компетенції передбачає реалізацію певного обсягу повноважень з боку як представницьких, так і виконавчих органів. В той же час у теоретико-прикладній площині заслуговують на увагу питання деталізації господарських повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування з боку місцевих рад. У певній мірі в цьому виявляється особливість визначення змісту господарських повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування з тих питань, що віднесено до предмету відання представницьких органів місцевого самоврядування, зокрема, у сфері управління об'єктами права комунальної власності.

Відповідно цими та іншими обставинами зумовлюється актуальність та

своєчасність виконання представленого дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми. Окремі аспекти проблематики реалізації господарської компетенції органами місцевого самоврядування отримали відображення у наукових працях К.І. Апанасенко, Р.А. Джабраїлова, В.К. Мамутова, В.А. Устименка, К.Д. Хачук та ін. Поряд з цим невирішеними та такими, що потребують поглибленого висвітлення, залишаються питання щодо деталізації господарських повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування з боку місцевих рад.

У зв'язку з цим **метою дослідження** є виявлення особливостей визначення змісту господарських повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу.

Насамперед, доцільно вказати, що «господарська компетенція» як правова категорія знайшла плідне висвітлення у наукових працях значного кола науковців-господарників як сучасної доби, так і радянського періоду.

Термін «господарська компетенція» вживається як у актах законодавства України, набуваючи легального визначення, так і постає предметом наукових дискусій, спрямованих на з'ясування його змісту та співвідношення з іншими пов'язаними поняттями, а саме «господарська правосуб'єктність».

Зокрема, господарська компетенція визначається як сукупність господарських прав та обов'язків, коли надається визначення суб'єкта господарювання у ст. 55 Господарського кодексу України від 16.01.2003 р. (далі — ГК України). Додатково інтерпретація ч. 1 ст. 207 ГК України дає можливість дійти висновку, що господарська компетенція розглядається як спеціальна правосуб'єктність у випадках укладення учасниками господарських відносин договорів із порушенням наданого їм обсягу господарських прав та обов'язків.

У наукових джерелах наукові погляди щодо співвідношення понять «господарська компетенція» та «господарська правосуб'єктність» мають різний характер та отримують різну оцінку.

Так, на думку В.С. Мілаш, органи державної влади та місцевого самоврядування в організаційних господарсько-управлінських правовідносинах недоговірного характеру (зокрема, відносини у сферах: легалізації господарської діяльності, сертифікації та стандартизації, захисту економічної конкуренції тощо) реалізують господарську компетенцію [1, с. 176].

В свою чергу О.А. Беяневич вважає, що господарська правосуб'єктність як органів господарського управління, так і суб'єктів господарювання визначається через: 1) господарську компетенцію, тобто конкретні права та обов'язки щодо здійснення господарської діяльності та керівництва нею. Такі права та обов'язки є суб'єктивними правами та обов'язками, що існують в силу закону, тобто в рамках абсолютних (неперсоніфікованих) правовідносин; 2) господарську правоздатність, тобто можливість своїми діями набувати прав і обов'язків, що відповідають предмету діяльності суб'єкта, не входячи в конфлікт із цілями діяльності цього суб'єкта [2, с. 400].

У навчальному посібнику з господарського права під загальною редакцією В.К. Мамутова господарська правосуб'єктність визначається як така, що визнається законодавством за суб'єктом господарювання сукупність загальних юридичних можливостей щодо участі у безпосередній господарській діяльності та керівництва нею. При цьому господарська компетенція визнається як сукупність господарських прав і обов'язків [3, с. 277-280].

Отже, як впливає з вищенаведених положень такі поняття як «господарська правосуб'єктність», «господарська компетенція» і «правоздатність» є змістовно взаємопов'язаними.

Зокрема, на думку окремих науковців, багатоманіття поглядів на питання співвідношення компетенції і правоздатності можна звести до одного з наступних:

— компетенція і правоздатність юридичної особи — це два різновиди правосуб'єктності (компетенція у сфері господарювання є адміністративно-господарською правосуб'єктністю).

стю, що становить собою один із видів адміністративної правосуб'єктності);

— компетенція і правосуб'єктність пов'язані, але не перетинаються одне з одним поняття як «загальне» та «частина загального». Разом із тим на сторінках дисертаційних досліджень можна зустріти твердження про те, що компетенція — це права й обов'язки, що здійснюються поза правовідносинами, тоді як правоздатність — це можливість надбання прав і обов'язків шляхом вступу до них [1, с. 176—177].

В той же час В.С. Щербина вважає, що категорія «правосуб'єктності», яка традиційно розкривається через «праводієздатність», у науці господарського права отримує вираз у понятті «компетенція», а саме господарська компетенція [4, с. 11].

У наукових джерелах можна також зустріти обґрунтування того, що господарська компетенція у контексті її обсягу дещо дорівнює господарській правосуб'єктності [5, с. 79]. Зокрема, А.Г. Бобкова господарську компетенцію (правосуб'єктність) визначає як засновану на законі можливість набувати майнові та немайнові права, обирати сфери господарської діяльності, партнерів у зобов'язаннях, визначати порядок розподілу чистого прибутку тощо з моменту створення суб'єкта господарювання до припинення діяльності [6, с. 154].

Досить цікавим та обґрунтованим слід визнати бачення В.К. Мамутовим сутності господарської компетенції. Зокрема, на думку науковця, господарську компетенцію слід розглядати як сукупність наявних прав та обов'язків, якими господарський орган наділяється державою, само володіння якими носить імперативний характер. Розглядаючи всю сукупність прав і обов'язків державних органів, В.К. Мамутов виділяє в ній «статичну» частину, до якої

відносить компетенцію, та «динамічну» частину, яка охоплює права та обов'язки державного органу, надбані в результаті реалізації правоздатності [7, с. 62; 8, с. 131-132]. У розвиток наведеного підходу, можна зазначити, що свого часу М.М. Агарковим була розроблена концепція «динамічної правоздатності», відповідно до якої правоздатність для кожної особи у відповідний момент означає можливість мати відповідні конкретні права та обов'язки, зокрема, як приклад наводить «право укласти договори» [9, с. 67, 72].

В той же відмінність між компетенцією і правоздатністю В.К. Мамутов вбачає у тому, що компетенція — це сукупність конкретних наявних прав і обов'язків, що має державний орган у силу закону, тоді як правоздатність — основа для самостійного набуття прав і обов'язків. На думку вченого, компетенція завжди має свій обсяг, який не може бути змінений за їх власною волею, у той час як обсяг правоздатності менш конкретний та є безмежним [7, с. 63].

Звісно, вищенаведені наукові положення і дотепер справляють вирішальний вплив на розвиток наукових досліджень з питань визначення обсягу та змісту господарської компетенції значного кола учасників господарських відносин, у тому числі і органів місцевого самоврядування.

Як відзначає К.Д. Хачук, у складі господарської компетенції органів місцевого самоврядування згідно з теоретичними положеннями науки господарського права умовно можна виділити елементи як загальної, так і спеціальної компетенції. В свою чергу, це призводить до спеціалізації органів місцевого самоврядування із виділенням у їх структурі підрозділів, наділених функціональною та галузевою компетенцією [10, с. 21].

Так, на думку К.Д. Хачук, представницькі органи місцевого самоврядування та їх виконавчі комітети є органами загальної компетенції, оскільки в межах відповідної території вони вирішують не лише господарські, але й інші питання (соціального захисту населення, розвитку культури, освіти, охорони здоров'я, екологічної безпеки тощо). При цьому науковець зауважує, що визначення представницьких органів місцевого самоврядування як органів загальної компетенції впливає безпосередньо із ст. 25 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10, с. 21-22].

Безперечно, органи місцевого самоврядування загальної компетенції, беручи участь у сфері господарювання, діють безпосередньо або через утворені структурні підрозділи. Серед останніх можна виділити відділи, управління, департаменти та інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних та міських рад.

Слід погодитися з К.Д. Хачук у тому, що серед зазначених виконавчих органів рад (які є органами спеціальної компетенції) виокремлюються органи функціональної та галузевої компетенції. Зокрема, діяльність органів функціональної компетенції спрямована на організацію господарювання за окремими напрямками щодо всіх суб'єктів господарювання, тоді як діяльність органів галузевої компетенції передбачає організацію господарювання у певній галузі (сфері) економіки [10, с. 22].

Зі змісту окремих досліджень впливає також висновок про те, що представницькі органи місцевого самоврядування можуть здійснювати повноваження не лише загального характеру. Зокрема, за критерієм відношення до суб'єктів, що управляються з боку

місцевої ради, А.М. Серебряков та В.А. Устименко 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 [11, с. 31].

Слід визнати, що вказана класифікація дотепер не втрачає своєї актуальності, оскільки господарська складова присутня в кожній вищенаведеній групі компетенції міської ради як представницького органу місцевого самоврядування.

Привертає увагу і висновок про те, що органи місцевого самоврядування як юридичні особи відрізняються від суб'єктів господарювання саме особливим змістом господарської компетенції та переслідуванням мети передусім реалізації своїх повноважень, а не набуття певних майнових благ [12, с. 45; 13, с. 6].

Крім того, слід погодитися з К.І. Апанасенко у тому, що органи місцевого самоврядування володіють нормотворчими функціями у сфері господарювання, а тому не можуть поєднувати в одній особі якості суб'єкта й об'єкта правового регулювання в економіці [14, с. 131-132].

До речі, згадані функції здійснюють як представницькі, так і виконавчі органи місцевого самоврядування. Втім особливість правового статусу представницьких органів місцевого самоврядування полягає у тому, що

саме на підставі їх рішень відбувається визначення змісту повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування.

І якщо правові норми, які визначають повноваження представницьких органів місцевого самоврядування (місцевих рад), майже виключають дискреційність та можливість таких органів переглядати зміст наданих законом повноважень, то щодо виконавчих органів місцевого самоврядування обсяг повноважень, окрім закону, може визначатися місцевою радою.

Зокрема, вказаний аспект взаємовідносин найбільш яскраво знаходить вияв у відносинах з управління комунальним майном. Так, у п. 31 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» відзначається, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради приймається рішення про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення.

Переважно, як свідчить практика локальної правотворчої діяльності, місцевими радами передається саме виконавчим органам місцевого самоврядування певний обсяг повноважень у сфері управління комунальним майном. Адже саме на виконавчі органи сільських, селищних та міських рад покладаються 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»).

Принагідно зазначимо, що судова практика досить яскраво демонструє

приклади з правозастосовної діяльності, коли недотримання визначеного місцевою радою порядку реалізації окремими виконавчими органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень призводить до визнання неправомірності дій останніх.

Так, у рішенні Господарського суду Сумської області від 04.08.2014 р. у справі № 920/1025/14 за позовом Управління житлово-комунального господарства Охтирської міської ради до відповідача ТОВ «Водоторгприлад» про визнання відмови суб'єкта господарювання неправомірною, зобов'язати вчинити певні дії та відшкодування завданих збитків відзначається, що позивачем не подано доказів на підтвердження порушення його прав або законних інтересів.

Вказане аргументовано судом тим, що позивач, вимагаючи від відповідача внести зміни до договору оренди цілісного майнового комплексу з водопостачання щодо компенсації земельного податку, діяв поза межами наданих йому повноважень. Адже сторонами договору, як було з'ясовано судом, виступають територіальна громада м. Охтирка в особі Охтирської міської ради як «Орендодавець» цілісного майнового комплексу з водопостачання м. Охтирка і ТОВ «Водоторгприлад» як «Орендар». В свою чергу, з тексту проекту додаткової угоди, як встанови суд, впливало те, що «Орендодавцем» було визначено Управління житлово-комунального господарства Охтирської міської ради.

В той же час, виходячи з аналізу змісту тексту Положення про управління житлово-комунального господарства Охтирської міської ради в редакції від 04.02.2013 р., суді дійшов висновку, що позивачу не надано право самостійно, в інтересах територіальної громади м. Охтирка, укладати дого-

вори оренди ЦМК, які знаходяться в комунальній власності [15].

Висновки. Отже, резюмуючи вищенаведене можна відзначити те, що обсяг господарської компетенції виконавчих органів місцевого самоврядування деталізується актами місцевих рад як представницьких органів місцевого самоврядування. Відзначається, що недотримання визначеного місцевою радою порядку реалізації

виконавчими органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень призводить до визнання неправомірності дій останніх.

Викладені у даному науковому дослідженні ідеї можуть бути розвинені у напрямку вдосконалення правового регулювання відносин щодо реалізації органами місцевого самоврядування господарської компетенції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Мілаш В.С. Підприємницькі комерційні договори в господарській діяльності : моногр. Полтава : АСМІ, 2005. 450 с.
2. Беляневич О.А. Теоретичні проблеми господарського договірної права : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право». Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. К., 2006. 506 с.
3. Хозяйственное право / под ред. акад. В.К. Мамутова. К. : Юринком Интер, 2002. 912 с.
4. Щербина В.С. Суб'єкти господарського права : моногр. К. : Юрінком Интер, 2008. 264 с.
5. Теоретические проблемы хозяйственного права / Т.Е. Абова, М.М. Богуславский, З.М. Заменгоф и др. ; под ред. проф. В.В. Лаптева. — М : Наука, 1975. — 413 с.
6. Бобкова А.Г. Правовое обеспечение рекреационной деятельности / А.Г. Бобкова. — Донецк : Юго-Восток, 2000. — 308 с.
7. Мамутов В.К. О соотношении понятий компетенции и правоспособности государственных хозяйственных органов / В.К. Мамутов // Изв. вузов. Правоведение. — 1965. — № 4. — С. 56-63.
8. Мамутов В.К. Предприятие и вышестоящий хозяйственный орган / В.К. Мамутов. — М. : Юрид. лит., 1968. — 240 с.
9. Агарков М.М. Обязательство по советскому гражданскому праву / М.М. Агарков. — М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940. — 192 с.
10. Хачук К.Д. Організаційно-господарські повноваження органів місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право». — Донецьк : НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень, 2011. — 245 с.
11. Серебряков А.М., Устименко В.А. Правовые проблемы управления регионами (на примере городов). Экономика-право-государственное регулирование : сб. науч. тр. Донецк : ИЭП АН Украины, 1992. С. 30-37.
12. Иоффе О.С. Право и хозяйственная деятельность социалистических организаций / Отв. ред. Петров И.Н. — М.: Юрид. лит., 1979. 112 с.
13. Мартемьянов В.С. Местные Советы и их исполнительные органы как юридические лица. М., «Юрид. Лит.», 1975. 112 с.
14. Апанасенко К.І. Правовий режим майна, що є в комунальній власності : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право». — Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. К., 2006. 200 с.
15. Рішення Господарського суду Сумської області від 04.08.2014 р. у справі № 920/1025/14 за позовом Управління житлово-комунального господарства Охтирської міської ради до відповідача ТОВ «Водоторгприлад» про визнання відмови суб'єкта господарювання неправомірною, зобов'язати вчинити певні дії та відшкоду-

вання завданих збитків. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/40083953>.

Полякова К.В.

Хозяйственная компетенция представительных и исполнительных органов местного самоуправления.

Аннотация. В статье отмечается, что полномочия представительных органов местного самоуправления (местных советов), почти исключают дискреционность и возможность таких органов пересматривать содержание предоставленных законом полномочий. В то же время обосновано положение о том, что объем полномочий исполнительных органов местного самоуправления, кроме закона, может определяться местным советом. Отмечается, что объем хозяйственной компетенции исполнительных органов местного самоуправления детализируется актами местных советов как представительных органов местного самоуправления. Аргументировано, что несоблюдение определенного местным советом порядка реализации исполнительными органами местного самоуправления предоставленных им полномочий приводит к признанию неправомерности действий последних.

Ключевые слова: хозяйственная компетенция, органы местного самоуправления, местный совет, исполнительные органы местного самоуправления.

K. Polyakova

Economic competence of representative and executive bodies of local self-government.

Summary. The article notes that the powers of representative bodies of local self-government (local councils) almost exclude discretion and the possibility of such bodies to review the content of the powers granted by law. At the same time, the provision is grounded that the scope of powers of executive bodies of local self-government, except for the law, can be determined by the local council. It is noted that the scope of economic competence of the executive bodies of local self-government is detailed by acts of local councils as representative bodies of local self-government. It is argued that failure to comply with the procedure for the local executive authorities to implement the powers given to them by local councils leads to recognition of the illegitimacy of the latter's actions.

Keywords: economic competence, local self-government bodies, local council, executive bodies of local self-government.

