

В. ВОЗНА

аспірантка кафедри господарського права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого



УДК 346:352.07-047.22

Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері господарювання: удосконалення законодавчого забезпечення

У статті розглянуто та проаналізовано основні напрями законодавчого забезпечення організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування. Наведено більш детальну класифікацію повноважень муніципальних органів відповідно до їх викладення у законодавстві, яким регулюється сфера господарювання органів місцевого самоврядування. Особливу увагу 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. Оскільки Закон України, що регулює діяльність органів місцевого самоврядування, зокрема і у сфері господарювання, був прийнятий раніше, ніж Господарський кодекс України (далі – ГК України), можна стверджувати, що існує проблема удосконалення цього законодавства у напрямі уніфікації відповідного

понятійного апарату та застосування засобів регулювання. Відповідно до ст. 3 ГК України органи місцевого самоврядування є суб'єктом, наділеним господарською компетенцією у 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.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням повноважень органів місцевого самоврядування, а також механізмів організаційно-господарських відносин займалися такі науковці, як: Д. В. Задахайло, П. М. Любченко, В. С. Мілаш, В. М. Пашков, С. Г. Серьогіна, В. А. Устименко, Р. А. Джабраїлов та інші, але предметно і комплексно проблема адаптації законодавства про місцеве самоврядування до поняття та категорій сучасного господарського права і законодавства не вивчалась.

Формування цілей. Метою статті є висвітлення питань систематизації нормативно-правового забезпечення організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування відповідно до положень сучасного господарського законодавства. Для цього необхідно проаналізувати дефекти законодавства України, а також нормативно-правової бази органів місцевого самоврядування у сфері господарювання. І на цій основі з'ясувати коло необхідних законотворчих заходів із підвищення ефективності участі органів місцевого самоврядування в господарських правовідносинах шляхом внесення відповідних доповнень до тексту ГК України та муніципального законодавства України.

Виклад основного матеріалу. Держава, тримаючи курс на децентралізацію публічної влади, передбачає необхідність інтенсивного роз-

витку муніципального та господарського законодавства, зокрема в контексті точної, детальної і юридично коректної систематизації організаційно-господарських повноважень цих органів у сфері господарювання.

Слід зазначити, що під систематизацією в літературі розуміють 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 і упорядкування діючої правової системи, яка здійснюється з метою встановлення і усунення прогалин, суперечностей у чинному законодавстві, внесення до 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 в 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 ГК України відбулася 16 січня 2003 р. Оскільки систематизація передбачає встановлення та усунення прогалин у законодавстві, потрібно зазначити, що не всі прогалини є подоланими у тексті ГК України, як і у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування. Тому систематизація передбачає усунення таких прогалин у господарському законодавстві шляхом виділення та фіксації в ГК України системи повноважень органів місцевого самоврядування відповідно до типізації господарських правовідносин, яка передбачена у ст. 3 цього Кодексу. Але щоб виділити та розмежувати, 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 і організаційно-господарських, і господарсько-виробничих відносин.

Як відомо, зміст ст. 3 ГК України містить вказівку на три типи господарських правовідносин, а саме:

– господарсько-виробничі відносини, які є майновими та іншими відносинами, що виникають між суб'єктами господарювання при безпосередньому здійсненні господарської діяльності;

– внутрішньогосподарські відносини, що складаються між структурними підрозділами суб'єкта господарювання, та відносини суб'єкта господарювання з його структурними підрозділами;

– організаційно-господарські відносини, що складаються між суб'єктами господарювання та суб'єктами організаційно-господарських повноважень у процесі управління господарською діяльністю [1].

У свою чергу, ст. 2 ГК України наголошує, що органи місцевого самоврядування є учасниками у сфері господарювання. Водночас ст. 8 ГК України вказує, що держава, органи державної влади та органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання. Разом з тим законодавець робить застереження відносно того, що муніципальні органи виступають як суб'єкт господарювання виключно у випадках, передбачених законодавством. У цьому контексті треба зауважити, що господарська компетенція органів державної влади та органів місцевого самоврядування як органів публічної влади 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 [2].

Отже, усі підстави та форми діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів господарювання мають бути прямо врегульовані законами

України, як уявляється – і у змісті ГК України на рівні загальних підстав та відсилання до джерел муніципального законодавства, і, зокрема, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», що має комплексну нормативно-правову природу.

Стаття 3 ГК України прямо зазначає, що органи місцевого самоврядування є суб'єктами організаційно-господарських повноважень. У той же час аналіз господарської діяльності органів місцевого самоврядування дозволяє зробити висновки, що муніципальні органи виступають як механізм акумуляції коштів територіальної громади, систематично, на власний ризик складають чисельні договори щодо оренди та концесії об'єктів комунальної власності, договори у сфері громадських пасажирських перевезень та інші, пов'язані з використанням об'єктів комунального майна, укладаються на засадах рівності сторін, на конкурсній основі та на конкурентних засадах. У такому режимі здійснюється і закупівля майна для потреб територіальної громади та інші закупівлі за кошти місцевого бюджету, що відбувається систематично, і що робить ці відносини за цілою низкою ознак подібними до господарсько-виробничих відносин. Підсумовуючи зазначене вище, вважаємо, що в цілому органи місцевого самоврядування за змістом своєї діяльності є активними учасниками господарських відносин.

Як уявляється, існує необхідність здійснення внутрішньої типізації суб'єктів органів місцевого самоврядування, які беруть участь у організаційно-господарських відносинах. ГК України містить посилання на Закон

України «Про місцеве самоврядування в Україні», яким передбачена складна ієрархічна система таких суб'єктів. Тому важко визначити повною мірою суб'єктний склад організаційно-господарських повноважень у рамках господарської діяльності органів місцевого самоврядування як таких без деталізації їх суб'єктного складу у відповідних правовідносинах. Таким чином, господарська діяльність органів місцевого самоврядування, зокрема в організаційно-господарських відносинах, визначена в 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 у організаційно-господарських відносинах з боку органів місцевого самоврядування, в ГК України.

Утім, відповідно до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вони складають систему, яка включає в себе: 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 [3]. Так, суб'єктами (учасниками) організаційно-господарських повноважень у відносинах щодо приватизації комунального майна та відносинах з продажу 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), статус яких визначений Порядком прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2004 р. № 1234 [3].

Для прикладу доцільно зупинитись на механізмі реалізації правовідносин, пов'язаних із розміщенням об'єктів зовнішньої реклами. Як зазначає Р. В. Ваксман, для ефективного функціонування механізму правового регулювання рекламної діяльності в Україні необхідно виходити з того, що економічна політика в ній значною мірою реалізується засобами господарсько-правової політики, в якій проблеми вдосконалення законодавства отримали своє місце. Таким чином, органи місцевого самоврядування сприяють запобіганню недобросовісної конкуренції у сфері рекламної діяльності [4]. Розглядаючи детальніше господарську компетенцію органів місцевого самоврядування у сфері рекламної діяльності, треба зауважити, що відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2003 р. № 2067 «Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами» органи місцевого самоврядування з метою регулювання сфери рекламної діяльності видають дозволи на розміщення зовнішньої реклами. Згідно з п. 2 цієї Постанови дозволом є документ установленої форми, виданий розповсюдженню зовнішньої реклами на підставі рішення виконавчого органу

сільської, селищної, міської ради, який дає право на розміщення зовнішньої реклами на певний строк та у певному місці. Для регулювання діяльності з розміщення зовнішньої реклами сільська, селищна, міська рада може утворювати відділ, управління, інший виконавчий орган або покласти відповідні функції на існуючий відділ, управління (далі – робочий орган). До повноважень робочого органу належать:

- розгляд заяв розповсюджувачів зовнішньої реклами на надання дозволу, внесення змін у дозвіл, переоформлення дозволу та продовження строку його дії;
- надання у разі потреби розповсюдженню зовнішньої реклами архітектурно-планувальних завдань на опрацювання проектно-технічної документації для розташування складних (дахових) рекламних засобів;
- прийняття рішення про встановлення пріоритету заявника на місце розташування рекламного засобу, продовження строку, на який встановлено зазначений пріоритет, або про відмову в установленні такого пріоритету;
- підготовка проекту рішення виконавчого органу ради щодо надання дозволу чи про відмову в його наданні;
- видача дозволу на підставі рішення виконавчого органу ради;
- ведення інформаційного банку даних місць розташування рекламних засобів, плану їх розміщення та надання в установленому порядку інформації для оновлення даних містобудівного кадастру населених пунктів;
- подання територіальним органам спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів в Автономній

Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі матеріалів про порушення порядку розповсюдження та розміщення реклами;

– підготовка і подання виконавчому органу ради пропозицій щодо розмірів плати за надання послуг робочим органом на підставі калькуляції витрат для прийняття відповідного рішення [5]. Можна стверджувати, що в деяких випадках суб'єктом організаційно-господарських повноважень є Фонд державного майна та його регіональні відділення. Але ці суб'єкти організаційно-господарських повноважень не зазначаються ані в ГК України, ані в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Разом з тим згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування реалізують такі правомочності у сфері господарювання:

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

– повноваження, щодо реалізації прав використання комунального майна, зокрема у відносинах: 1) використання природних ресурсів; 2) державного приватного партнерства; 3) оренди майна (рухомого та нерухомого); 4) передачі об'єктів у концесію; 5) здійснення закупівель необхідних товарів за кошти місцевих бюджетів та ін.;

– 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 у сфері державного регулювання господарської діяльності;

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

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.

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

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

– відносин із питань організаційно-засновницького характеру, щодо створення органами місцевого самоврядування господарських товариств, а також здійснення корпоратизації комунальних унітарних підприємств;

– відносин із питань містобудування, оскільки місцеве самоврядування забезпечує створення повноцінного життєвого середовища, що включає прогно-

зування 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 концесіодавцем, в яких виступають органи місцевого самоврядування, відповідно до Закону України «Про концесії» [6];

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

Тому з огляду на наведене виникають сумніви щодо визначення статусу органів місцевого самоврядування у ГК України, адже муніципальні органи при здійсненні господарської діяльності як суб'єкт організаційно-господарських

повноважень залучені і до господарсько-виробничих відносин та мають елементи комерційної діяльності.

Отже, вважаємо за потрібне внести пропозиції до тексту ГК України, виділити господарську діяльність органів місцевого самоврядування в окремий інститут господарського права – органи місцевого самоврядування як учасник (суб'єкт) господарського права.

Висновки. Проаналізувавши чинне законодавство, треба зазначити, що в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» законодавець не дає відповідної та належної класифікації повноважень органів місцевого самоврядування відповідно до їх компетенції, а також ГК України не приділяє належної уваги питанням компетенції та повноважень органів місцевого самоврядування, які, у свою чергу, потребують детального вивчення, удосконалення та створення єдиного дієвого механізму, що у свою чергу забезпечив би ефективне регулювання та управління у сфері господарювання.

Коло суб'єктів органів місцевого самоврядування саме як суб'єкти організаційно-господарських повноважень вимагають для власної правової урегульованості, особливо з огляду на вимоги ст. 19 Конституції України, певної конвергенції змісту законодавчого регулювання та його апарату про місцеве самоврядування, а також господарського законодавства в єдиному механізмі. Вважаємо, що для розгалуженого та дієвого правового механізму взаємодії двох галузей національного законодавства – господарського та муніципального, необхідно внести пропозиції щодо

цілої низки доповнень до тексту ГК України, визнати органи місцевого самоврядування особливим суб'єктом господарської діяльності та виділити господарську діяльність таких органів в окремий інститут господарсько-правового забезпечення діяльності «органи місцевого самоврядування як суб'єкт

господарських правовідносин». 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.

Список використаних джерел

1. Господарський кодекс України [Електронний ресурс] : від 16.01.2003 №436-4. – Режим доступу: <http://www.zakon2.rada.gov.ua>.
2. Конституція України [Електронний ресурс] : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. – Режим доступу: <http://www.zakon2.rada.gov.ua>.
3. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21.05.1997 №280/97 ВР. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>.
4. Ваксман Р. В. Рекламна діяльність: проблеми господарсько-правового забезпечення : монографія / Р. В. Ваксман. – Х. : Юрайт, 2014. – 208 с.
5. Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 29.12.2003 №2067. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>.
6. Про концесії [Електронний ресурс] : Закон України від 16.07.1999 №997-14. – Режим доступу: <http://www.zakon2.rada.gov.ua>.

Стаття надійшла до редакції 15.06.2015.

Возная В. Деятельность органов местного самоуправления в сфере хозяйствования: совершенствование законодательного обеспечения

В статье рассмотрены и проанализированы основные направления законодательного обеспечения организационно-хозяйственных полномочий органов местного самоуправления. Особое внимание уделено вопросу законодательной систематизации полномочий муниципальных органов. Предложено расширение текста Хозяйственного кодекса Украины в части организационно-хозяйственных полномочий органов местного самоуправления и дополнение Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине».

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

Vozna V. Activities of the Local Government Entities in the Field: Improvement of Legislative Security

Problem formulation. Since the Law of Ukraine regulating the activities of local authorities, including in the field of management was adopted before the Economic Code of Ukraine, it could be argued that there is a problem of improving the legislation in the direction of the unification of the corresponding conceptual apparatus and application of regulation. In accordance with Art. 3 of the Economic Code of Ukraine, local self-government is a subject endowed with economic competence in the management of economic activities.

Analysis of recent research and publications. Issues powers of local governments, as well as mechanisms of organizational-economic relations, engaged scholars such as the D. Zadykhaylo, P. Lubchenko, V. Milash, V. Pashkov, S. Seregina, B. Ustimenko, R. Dzhabrailov and others, but objectively and comprehensively the problem of adaptation of the legislation on

local self-government to the concept and categories of modern commercial law and the law has not been studied.

Formation purposes. The aim of the article is to highlight issues of systematization of legal support of organizational-economic powers of local self-government in accordance with the provisions of modern law. You must analyze the defects of the legislation of Ukraine, as well as the legal framework of local government in the field of management. On this basis, to ascertain the group the necessary legislative measures for improving the effectiveness of the participation of local governments in the economic legal relationship by making appropriate additions to the text of the Economic Code of Ukraine and municipal legislation of Ukraine.

Statement of the basic material. The state, heading for the decentralization of public power implies the need for intensive development of municipal and economic legislation, in particular in the context of an accurate, detailed and legally correct ordering of organizational- economic powers of these bodies in the field of management. There are doubts on the status of local government in the Economic Code of Ukraine, as municipal authorities in the exercise of economic activity as the subject of organizational-economic powers involved and the economic and industrial relations, and has elements of a commercial activity.

Therefore, we consider it necessary to amend the text of the Economic Code, to allocate economic activities of local governments in a separate Institute of Business Law – local governments as a participant (subject) law.

Conclusions. After analyzing the current legislation, it should be noted that the Law of Ukraine «On local government in Ukraine» does not give the legislator adequate and proper classification of powers of local authorities according to their competence, as well as the Economic Code of Ukraine does not pay enough attention to the issues of competence and powers of local governments, which in turn requires a detailed study, improve and create a single effective mechanism, which in turn would ensure the effective regulation and management in the field of management.

Keywords: local government, organizational-economic powers, legislative support, legislative systematization.