

УДК 346:352.07-047.22

В. О. ВОЗНА

аспірантка кафедри господарського
права
Національного юридичного
університету
імені Ярослава Мудрого, Харків
e-mail: vekulya777@mail.ru



**ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ:
МІЖГАЛУЗЕВА ГАРМОНІЗАЦІЯ
ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

У статті розглянуто та проаналізовано основні напрями законодавчого забезпечення організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування. Запропоновано більш детальну класифікацію повноважень муніципальних органів відповідно до їх викладення у законодавстві, яким регулюється сфера господарювання органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування; організаційно-господарські повноваження; законодавче забезпечення; концесії; державно-приватне партнерство.

Постановка проблеми. Оскільки Закон України, що регулює діяльність органів місцевого самоврядування, зокрема і в сфері господарювання, був прийнятий раніше, ніж Господарський кодекс України, можна стверджувати, що є наявність проблеми удосконалення цього законодавства у напрямі уніфікації відповідного понятійного апарату та застосування засобів регулювання. Саме тому для ефективної та розгалуженої діяльності муніципальних органів у сфері господарювання необхідно було створити більш сучасний господарсько-правовий механізм.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням повноважень органів місцевого самоврядування, а також механізмів організаційно-господарських відносин займалися такі науковці, як: Д. В. Задихайло, В. С. Мілаш,

В. М. Пашков, 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.

Формулювання цілей. Метою статті є висвітлення питань систематизації організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування відповідно положень сучасного законодавства, а також аналіз дефектів законодавства України, нормативно-правової бази органів місцевого самоврядування у сфері господарювання.

Виклад основного матеріалу. Враховуючи суспільно-політичний тренд на децентралізацію публічної влади існує нагальна потреба у чіткій врегульованості організаційно-господарської сфери господарювання, у якій органи місцевого самоврядування виступають суб'єктом, наділеним відповідними організаційно-господарськими повноваженнями. Разом з тим слід зазначити, що законодавство України, яке регулює діяльність органів місцевого самоврядування в сфері господарювання, потребує конвергенції з господарським законодавством України.

Так, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», прийнятий 21 травня 1997 р., а Господарський кодекс України було прийнято пізніше — 16 січня 2003 р. Тому законодавство потребує активних нормотворчих опрацювань із приведення його відповідно до Господарського кодексу України, це забезпечить створення уніфікованого та ефективного правового механізму функціонування органів місцевого самоврядування в системі господарських відносин.

Слід зазначити, що чинний Закон України «Про місцеве самоврядування» дає класифікацію повноважень муніципальних органів в організаційно-господарській сфері, а саме:

- повноваження у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку;
- повноваження у сфері бюджету, фінансів і цін;
- повноваження щодо управління комунальною власністю;
- повноваження в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку;
- повноваження у галузі будівництва;
- повноваження у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища [1].

Але зазначена класифікація є недостатньо чіткою у частині класифікації організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування, було б доречним визначити вищезазначені повноваження більш детально за

напрямами законодавчого забезпечення господарської діяльності органів місцевого самоврядування.

Досить яскравим прикладом наведеної проблеми є законодавство про концесійні відносини. Отже, відповідно до Закону України «Про концесії» законодавець створив єдиний механізм надання об'єктів державної та комунальної власності у концесію, таким чином концесійні об'єкти надаються на основі проведення концесійного конкурсу, у зв'язку з чим проводяться пленарні засідання відповідних рад щодо переліку об'єктів, які можуть надаватись у концесію. Разом з тим рішення про надання концесії на об'єкт права комунальної власності за результатами концесійного конкурсу приймає уповноважений орган місцевого самоврядування. Також концесія на об'єкти права державної власності надається з урахуванням загальнодержавних інтересів і максимального забезпечення інтересів споживачів товарів (робіт, послуг) та концесія на об'єкти права комунальної власності надається з урахуванням інтересів регіону, територіальної громади в забезпеченні споживачів товарами (роботами, послугами), які проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Утім передача об'єктів концесії на правовому рівні закріплюється концесійним договором, у якому зазначаються права та обов'язки сторін, а також суттєві умови договору та інше.

У той же час гальмування процесу широкого застосування концесійних відносин у сфері господарювання і в тому числі в межах і за участю територіальних громад викликано, як уявляється, суттєвими недоліками зазначеного закону. Так, перелік об'єктів концесійних відносин є надзвичайно різноманітним за їх правовою природою, а в цілому ряді випадків є юридично слабо визначеною. Тож існує необхідність створення спеціального нормативно-правового регулювання для різних об'єктів концесійних відносин. Дійсно, передача та використання у господарській діяльності цілісного майнового комплексу за концесійним договором перебуває у достатньо врегульованій площині майнових правовідносин. У той же час надання у концесію права перевезення пасажирів громадським транспортом, права здійснювати діяльність щодо збирання та утилізації сміття, здійснення тепlopостачання тощо є доволі автономними та специфічними об'єктами правовідносин за характером та правовою природою. Ефективність їх регулювання, у тому числі і в межах концесійних зобов'язань, вимагає чіткого, детального і предметного унормування. Очевидно, що Закон України «Про концесії» не відповідає зазначеним вимогам.

До об'єктів концесії слід віднести:

– майно підприємств, їх структурних підрозділів, що є цілісними майновими комплексами або системою цілісних майнових комплексів, яке використовується для забезпечення завершеного циклу виробництва продукції (робіт, послуг);

– об'єкти незавершеного будівництва та законсервовані об'єкти, які можуть бути добудовані з метою їх використання для надання послуг із задоволення громадських потреб;

– спеціально збудовані об'єкти відповідно до умов концесійного договору для задоволення громадських потреб;

– водопостачання та водовідведення у порядку, визначеному Законом України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності», забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем.

Разом з тим можна визначити коло об'єктів, щодо яких існує специфічне правове регулювання:

– надання послуг міським громадським транспортом;

– збирання та утилізація сміття, оброблення відходів;

– пошук, розвідка родовищ корисних копалин і їх видобування, видобування кам'яного вугілля, лігніту (бурого вугілля), його переробка у порядку, визначеному Законом України «Про особливості оренди чи концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності»;

– будівництво (комплекс дорожньо-будівельних робіт, пов'язаних із будівництвом, реконструкцією, капітальним ремонтом) та/або експлуатація автомобільних доріг, об'єктів дорожнього господарства, інших дорожніх споруд;

– будівництво та/або експлуатація залізниць, аеропортів, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів, інших шляхів сполучення, метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури;

– машинобудування;

– охорона здоров'я;

– надання телекомунікаційних послуг, у тому числі з використанням телемереж;

– надання поштових послуг;

– теплопостачання у порядку, визначеному Законом України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» та розподіл і постачання природного газу;

– виробництво та (або) транспортування електроенергії;

– громадське харчування;

– будівництво жилих будинків;

– надання послуг у житлово-експлуатаційній сфері;

– створення комунальних служб паркування автомобілів;

– надання ритуальних послуг;

– будівництво та експлуатація готелів, туристичних комплексів, кемпінгів та інших відповідних об'єктів туристичної індустрії;

– будівництво, реконструкція та експлуатація внутрішньогосподарських меліоративних систем та окремих об'єктів їх інженерної інфраструктури [2].

Ураховуючи існуючі особливості правових режимів використання об'єктів концесії, існує нагальна потреба не тільки в додатковому та деталізованому правовому регулюванні концесійних відносин, але і в доцільному його розподілі за юридичною силою та сферами застосування, зокрема:

- 1) на загальнодержавному рівні;
- 2) на рівні територіальної громади.

Як зазначає Р. А. Джабраїлов, одним із перспективних напрямів використання концесій в Україні є провадження останніх в житлово-комунальне господарство. Наприклад, міська рада м. Харкова оголосила конкурс на передачу в концесію трьох об'єктів права комунальної власності — КП «Центральний парк культури і відпочинку ім. Горького», КП «Парк культури і відпочинку «Зелений гай»» і КП «Парк культури і відпочинку «Юність»». У м. Тернопіль ВАТ «Тернопільобленерго» виявило бажання взяти в концесію КП «Тернопільводоканал», прагнучи таким чином звести виробництво і подачу води в один цикл з електроенергією, мінімізувати витрати, дещо знизити тарифи і зробити водоканал прибутковим підприємством, проте остаточного рішення з цього приводу ще не було.

Передаючи об'єкти права комунальної власності в концесію, зауважує Р. А. Джабраїлов, органи місцевого самоврядування досягають такого:

по-перше, перекладається тягар несення витрат з утримання комунальної власності на приватний сектор;

по-друге, оновлюються основні фонди підприємств у ході реалізації концесіонером інвестиційних проектів, модернізується інфраструктурна мережа;

по-третє, поновлюється міський бюджет за рахунок надходження концесійних платежів;

по-четверте, вирішуються в цілому соціально-економічні проблеми міста.

У свою чергу інвестор-концесіонер, беручи участь у концесійному проєкті, отримує такі переваги:

по-перше, концесіонер отримує в довготривалі управління комунальні активи на умовах своєчасного внесення плати за концесію;

по-друге, вкладаючи інвестиції, концесіонер має достатні гарантії повернення коштів, оскільки орган місцевого самоврядування як партнер концесіонера несе певну відповідальність за забезпечення мінімального рівня рентабельності;

по-третє, концесіонерам збиткових і низькорентабельних об'єктів концесії, які мають важливе соціальне значення, концесіодавець може надавати пільги щодо концесійних платежів, а також передбачити в договорі надання дотацій, компенсацій і пільг;

по-четверте, концесіонер, володіючи господарською свободою, може за рахунок підвищення продуктивності праці, інноваційних нововведень збільшувати прибутковість бізнесу під час дії концесійного договору і при цьому термін концесії не скорочується.

Також, як вказує Р. А. Джабраїлов, територіальна громада теж виграє від реалізації інвестицій на умовах концесії:

по-перше, місцевий бюджет поповнюється за рахунок надходження концесійних платежів;

по-друге, підвищується якість комунального обслуговування і знижуються ціни;

по-третє, вирішуються гострі соціальні проблеми;

по-четверте, кошти, що вивільняються від реалізації концесій, прямують на соціальні потреби громади.

Отже, на основі вищевикладеного слід зробити висновок, що концесії відіграють значну роль у залученні інвестицій та забезпеченні розвитку міста, що ще раз вказує нам на потребу більш детального врегулювання концесійних відносин [3].

Вважаємо також за необхідність визначитись із Законом України «Про оренду державного та комунального майна». Господарським кодексом України не прописані організаційно-господарські повноваження органів місцевого самоврядування щодо оренди об'єктів державної та комунальної власності, а також вони не прописані і Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Тому було б доречно звернути увагу на законодавче забезпечення оренди державної та комунальної власності.

Наразі Закон України «Про оренду державного та комунального майна» дає перелік об'єктів оренди, такими є:

– цілісні майнові комплекси підприємств, їх структурних підрозділів (філій, цехів, дільниць). Цілісним майновим комплексом є господарський об'єкт із завершеним циклом виробництва продукції (робіт, послуг) з наданою йому земельною ділянкою, на якій він розміщений, автономними інженерними комунікаціями, системою енергопостачання;

– грошові кошти та цінні папери з урахуванням дебіторської та кредиторської заборгованості орендодавець надає орендареві на умовах кредиту за ставкою рефінансування Національного банку України, а інші оборотні матеріальні засоби викуповуються орендарем;

– нерухоме майно (будівлі, споруди, нежитлові приміщення) та інше окреме індивідуально визначене майно підприємств;

– майно, що не увійшло до статутного (складеного) капіталу господарських товариств, створених у процесі приватизації (корпоратизації);

– захисні споруди цивільного захисту із збереженням їх цільового призначення;

– нерухоме майно органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, Збройних Сил України, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, Державної кримінально-виконавчої служби України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, правоохоронних органів і органів доходів і зборів, що не використовується зазначеними органами для здійснення своїх функцій, може бути передано в оренду без права викупу орендарем та передачі в суборенду [4].

На сьогодні у сфері оренди державного та комунального майна необхідна така модернізація нормативно-правового регулювання, щоб забезпечити їй ринковий характер. Разом з тим це передбачає обов'язкове створення реєстру об'єктів державної та комунальної власності, що передані або можуть бути передані в оренду та розміщені на сайтах територіальних одиниць у мережі Інтернет на публічних засадах. Таке інформаційне забезпечення має забезпечити також процес постійного інформування про стан договірних відносин, проведення конкурсів щодо укладання договорів оренди та створення й запровадження типового договору, який мав би збалансований характер прав та обов'язків сторін.

Утім такі вимоги ні Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», ні Закон України «Про оренду державного та комунального майна» не прописує, хоча це необхідно для деталізації визначення повноважень та обов'язків органів місцевого самоврядування та забезпечення ефективного механізму правової реалізації цих відносин.

Наступним прикладом дисфункцій правового забезпечення у сфері господарювання в зазначеній сфері є відносини цін та ціноутворення. Слід зазначити, що законодавець встановлює перелік видів цін, такими є: граничні ціни, вільні ціни та фіксовані.

Але Закон України «Про ціни та ціноутворення» у п. 13 ст. 1 вказує, що фіксована ціна — обов'язкова для застосування суб'єктами господарювання ціна, що встановлена Кабінетом Міністрів України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень. У той же час більш детально закон не визначає межі повноважень саме органів місцевого самоврядування у сфері встановлення та регулювання цін [5].

Висновки. Проаналізувавши чинне законодавство, слід зазначити, що у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» законодавець не дає відповідної та належної класифікації повноважень органів місцевого самоврядування відповідно до їх компетенції, а також Господарський кодекс України не приділяє належної уваги питанням компетенції та повноваженням органів місцевого самоврядування, які, у свою чергу, вимагають детального вивчення

за напрямами господарської діяльності органів місцевого самоврядування, удосконалення та створення єдиного дієвого механізму, який у свою чергу забезпечив би ефективне регулювання та управління у сфері господарювання.

Таким чином, законодавцю слід визначитись щодо модернізації відповідної частини Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» шляхом використання термінологічної бази Господарського кодексу України, а також суттєво розширити зміст Господарського кодексу України стосовно деталізації господарської компетенції та організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97 ВР. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>.
2. Про концесії [Електронний ресурс] : Закон України від 16.07.1999 р. № 007-14. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>.
3. Джабраїлов Р. А. Господарська правосуб'єктність міста: теорія і практика : монографія / Р. А. Джабраїлов ; НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень. – Донецьк : Ноулвеж, 2010. – 455 с.
4. Про оренду державного та комунального майна [Електронний ресурс] : Закон України від 10.04.1992 р. № 2269-12. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>.
5. Закон України «Про ціни та ціноутворення» від 21.06.2012 р. № 5007-6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>.

Стаття надійшла до редакції 27.11.2014

Рецензент — доктор юридичних наук, професор Д. В. Задихайло, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків, Україна.

Reviewer — D. V. Zadykhailo, Doctor of Legal Sciences, professor, Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv, Ukraine.

В. А. ВОЗНЯЯ

аспірантка кафедри хозяйственного права Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого, Харьков

ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ: МЕЖОТРАСЛЕВАЯ ГАРМОНИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

В статье рассмотрены и проанализированы основные направления законодательного обеспечения относительно полномочий органов местного самоуправления. Представлена более детальная классификация полномочий муниципальных органов

в соответствии с законодательством, которым регулируется сфера хозяйствования муниципальных органов по организационно-хозяйственным сферам их деятельности.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, организационно-хозяйственные полномочия, законодательное обеспечение, концессии, государственно-частное партнерство.

V. O. VOZNA

Ph. D. Student of Economic Law Department, Yaroslav the Wise National Law University, Kharkiv

LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN THE ECONOMIC SECTOR: INTER-BRANCH HARMONIZATION OF LEGISLATIVE SUPPORT

Problem setting. There is a need to organize a more contemporary economic and legal mechanism for efficient activities of municipal bodies in the economic sector.

Recent research and publications analysis. Powers of local self-government bodies and mechanisms of organizational and economic relationships are analyzed by D. V. Zadykhailo, V. S. Milash, V. M. Pashkov, V. A. Ustylenko, R. A. Jabrailov. Nevertheless, an issue of the adaptation of the local self-government legislation to terms and categories of the current economic laws and legislation has not been comprehensively examined.

Paper objective. The article objective is to consider the systematization of organizational and economic powers of the local self-government bodies in accordance with statements of the current legislation.

Paper main body. The Ukrainian legislation regulating the activities of self-government bodies in the economic sector needs the convergence with the economic legislation of Ukraine. The Law of Ukraine «On Self-governing in Ukraine» was confirmed on the 21. 05. 1997 and the Economic Code of Ukraine was confirmed later on the 16. 01. 2003. Thus, the legislation requires active lawmaking on bringing it into coherence with the Economic Code of Ukraine. This will provide the creation of a unified and efficient legal mechanism of local self-government body functioning within the system of economic relationships.

Conclusions of the research. In the Law of Ukraine «On Self-governing in Ukraine» a legislator does not make a respective and appropriate classification of local self-government body powers in accordance with their competencies. The Economic Code of Ukraine does not pay due attention to issues of the competencies and powers of the local self-government bodies, which in turn requires the thorough examination according to directions of economic activities of local self-government bodies, the improvement, and the creation of a single active mechanism, which will provide the efficient regulation and management in the economic field.

Short Abstract for an article
LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES
IN THE ECONOMIC SECTOR: INTER-BRANCH
HARMONIZATION OF LEGISLATIVE SUPPORT

Abstract. The article has considered and analyzed the main directions of the legislative support of organizational and economic powers of local self-government bodies. The author has suggested a more detailed classification of municipal body powers in accordance with their restatement in the legislation regulating the field of economic activities of the local self-government bodies.

Key words: local self-government bodies, organizational and economic powers, legislative support, concessions, public-private partnership.