

В. О. ВОЗНА

аспірант кафедри господарського права
Національного юридичного
університету
імені Ярослава Мудрого, Харків
vekulya777@mail.ru



МІЖГАЛУЗЕВА КОНВЕРГЕНЦІЯ ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МУНІЦИПАЛЬНИХ ОРГАНІВ

У статті висвітлюється питання змісту організаційно-господарських відносин за участю органів місцевого самоврядування, що наділені відповідною господарською компетенцією.

Розвиток сучасного господарського законодавства та процеси децентралізації державної влади спонукають до створення ефективного, чіткого та дієвого механізму взаємодії суб'єктів господарювання та органів місцевого самоврядування. Тому пропонується чітко визначити коло повноважень органів місцевого самоврядування в організаційно-господарських правовідносинах з метою їх подальшої систематизації.

Ключові слова: повноваження органів місцевого самоврядування; організаційно-господарські повноваження; систематизація повноважень органів місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Чинний Господарський кодекс України у п. 6 ст. 3 визначає, що до суб'єктів організаційно-господарських відносин належать суб'єкти господарювання та суб'єкти організаційно-господарських повноважень у процесі управління господарською діяльністю. Слід зауважити, що суб'єктом організаційно-господарських повноважень є органи місцевого самоврядування, які діють від імені територіальної громади. Тому необхідно визначити функціональну природу та завдання органів місцевого самоврядування при здійсненні організаційно-господарських повноважень у сфері господарювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика господарсько-правового забезпечення господарської компетенції органів публічної влади розглядалась у працях таких вчених-господарників, як: О. П. Віхров, І. М. Кравець, В. А. Устименко, Р. А. Джабраїлов, Д. В. Задохайло, В. М. Пашков, В. С. Щербина та ін., але в працях зазначених фахівців недостатньо уваги було приділено питанням організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування у сфері господарювання та інструментально-правового узгодження муніципального законодавства із господарським.

Формулювання цілей. Отже, визначення складу суб'єктів (учасників) організаційно-господарських повноважень та їх господарської компетенції і насамперед органів місцевого самоврядування є метою цієї статті.

Виклад основного матеріалу. Держава, взявши курс на підвищення ефективності господарського механізму, усвідомлює необхідність створення більш дієвого механізму взаємодії суб'єктів господарювання та суб'єктів організаційно-господарських повноважень, зокрема і в системі відносин органів місцевого самоврядування.

Згідно зі ст. 2 Господарського кодексу України учасниками відносин у сфері господарювання є суб'єкти господарювання, споживачі, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені господарською компетенцією, а також громадяни, громадські та інші організації, які виступають засновниками суб'єктів господарювання чи здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності. Під споживачами слід розуміти юридичних чи фізичних осіб, які здійснюють діяльність з придбання, використання товарів, робіт та послуг на відповідних товарних ринках для власного споживання.

Разом з тим ст. 3 Господарського кодексу України виділяє три типи господарських відносин, по-перше, це:

- 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].

Так, у ст. 5 Господарського кодексу України зазначено, що правовий господарський порядок в Україні формується на основі оптимального поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб'єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів, виходячи з консти-

туційної вимоги відповідальності держави перед людиною за свою діяльність та визначення України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. Як вказує ст. 8 цього Кодексу, держава, органи державної влади не є суб'єктами господарювання, але рішення органів державної влади та органів місцевого самоврядування з фінансових питань, що виникають у процесі формування та контролю виконання бюджетів усіх рівнів, а також з адміністративних та інших відносин управління, крім організаційно-господарських, у яких орган державної влади або орган місцевого самоврядування є суб'єктом, наділеним господарською компетенцією, приймаються від імені цього органу і в межах його владних повноважень. Господарська компетенція органів місцевого самоврядування реалізується від імені відповідної комунальної установи та безпосередня участь органів місцевого самоврядування у господарській діяльності може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами 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 [2]. Так, суб'єктами (учасниками) організаційно-господарських повноважень у відносинах щодо приватизації комунального майна та відносинах з продажу у 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]. 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 у Господарському кодексі України, ані у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Разом з тим, згідно з 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) державно-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;

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

Так, на основі аналізу чинного законодавства можна зробити висновок, що органи місцевого самоврядування є:

– власниками об'єктів комунального майна;

– учасниками майнових відносин щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами комунальної власності у відносинах з приводу:

– купівлі-продажу майна;

– оренди майна;

– концесії;

– приватизації тощо;

– засновниками комунальних унітарних підприємств та господарських товариств, які діють на праві господарського відання чи оперативного управління;

– суб'єктами ринків фінансових послуг тощо.

Утім, слід погодитись із ствердженням І. М. Кравець: вона зазначає, що на сьогодні правовими формами здійснення органами місцевого самоврядування організації господарської діяльності є:

1) управління господарською діяльністю суб'єктів господарювання комунального сектору економіки;

2) регулювання господарської діяльності суб'єктів господарювання всіх форм власності, що знаходиться на відповідній території;

3) організаційно-господарське зобов'язання, яке полягає в обов'язку здійснити управлінсько-господарську (організаційну) дію або утриматися від такої дії [4].

Тож органи місцевого самоврядування здійснюють свої організаційно-господарські повноваження й у формі регулювання різних сфер господарських відносин, зокрема рекламної діяльності, планування господарської діяльності тощо.

Як зазначає Р. В. Ваксман, для ефективного функціонування механізму правового регулювання рекламної діяльності в Україні необхідно виходити з того, що в економічній політиці, яка значною мірою реалізується засобами господарсько-правової політики, проблеми вдосконалення законодавства отримали своє місце. Таким чином, органи місцевого самоврядування сприяють запобіганню недобросовісної конкуренції у сфері рекламної діяльності [5]. Розглядаючи детальніше господарську компетенцію органів місцевого самоврядування у сфері рекламної діяльності, слід 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 зазначеної вище постанови дозволом є документ установленної форми, виданий розповсюджувачу 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 покладати 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 розповсюджувачам 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 у 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 [6].

Що стосується планування господарської діяльності, відповідно до ст. 11 Господарського кодексу України, здійснення державою економічної стратегії і тактики у сфері господарювання спрямовується на створення економічних, організаційних та правових умов, за яких суб'єкти господарювання враховують у своїй діяльності показники прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку. Законом визначаються принципи державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України, система прогнозних і програмних документів, вимоги до їх змісту, а також загальний порядок розроблення, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, повноваження та відповідальність органів державної влади і органів місцевого самоврядування у цих питаннях.

Як зазначає О. П. Віхров, будучи формою регулювання економіки, господарське планування одночасно виступає і формою реалізації відповідних організаційно-господарських повноважень суб'єктами, які здійснюють таке планування. Сучасне законодавство закріплює повноваження (компетенцію) у сфері планування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які здійснюють регулювання та управління господарською діяльністю, та інших учасників господарських відносин, визначає види і форми актів планування (плани, прогнози та ін.).

Також О. П. Віхров зауважує, що виконавчі органи сільських, селищних, міських рад мають право внесення пропозицій до планів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, з питань, пов'язаних із соціально-економічним та культурним розвитком території, задоволення потреб населення, а також наділені повноваженнями з розгляду і узгодження планів підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснення яких може викликати негативні соціальні, демографічні, екологічні та інші наслідки, з підготовки висновків до цих планів і внесення пропозицій до відповідних органів.

Але все ж постає питання, у якому порядку ці пропозиції повинні вноситися і реалізовуватися? У якому порядку і в якій формі має здійснюватися розгляд і узгодження планів підприємств та організацій, а також у якому порядку та формі повинні готуватися та вноситися висновки і пропозиції щодо цих планів тощо [3].

З точки зору типів господарських відносин все ж таки виникає питання коректності визначення статусу органів місцевого самоврядування в Господарському кодексі України, адже окрім організаційно-господарських відносин органи місцевого самоврядування беруть участь у господарсько-виробничих відносинах. Тобто як власники об'єктів комунального майна вони здійснюють діяльність з приводу оренди та концесії, а отже, систематично передають у користування об'єкти нерухомості з метою не тільки задоволення потреб населення, економічного та соціального розвитку відповідної території, а й отримання прибутку, які надходять до місцевого бюджету. Разом з тим органи місцевого самоврядування активно беруть участь у здійсненні фінансових операцій, а також у відносинах купівлі-продажу муніципальні органи виступають з боку покупця, що здійснює закупівлі за рахунок місцевого бюджету.

В. А. Устименко зазначає, що згідно з ч. 1 ст. 70 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» рада або за її рішенням органи місцевого самоврядування відповідно до законодавства можуть випускати місцеві позики, лотереї та цінні папери, отримувати позики з інших бюджетів на покриття тимчасових касових розривів з їх погашенням до кінця бюджетного року, а також отримувати кредити в банківських установах [7].

Тому на основі вказаного вище виникають сумніви щодо визначення статусу органів місцевого самоврядування у Господарському кодексі України, адже муніципальні органи при здійсненні господарської діяльності як суб'єкт організаційно-господарських повноважень залучений, як уявляється, і до господарсько-виробничих відносин та має елементи комерційної діяльності.

Отже, вважаємо необхідним внести пропозиції щодо цілої низки доповнень до тексту Господарського кодексу України з метою виокремлення господарської діяльності органів місцевого самоврядування в окремий інститут господарського права — господарсько-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування як учасників (суб'єктів) господарських правовідносин.

Висновки. Аналіз чинного законодавства дозволяє зробити висновки, що організаційно-господарські відносини як центральна ланка складової правового господарського механізму вимагають більш детального вивчення. Необхідно зазначити, що повного переліку повноважень господарської компетенції суб'єктів (учасників) організаційно-господарських відносин, зокрема органів місцевого самоврядування, не міститься ані у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», ані у Господарському кодексі України.

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 в частині деталізації господарської компетенції та організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування.

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 напрямками господарської діяльності органів місцевого самоврядування й удосконалення та створення єдиного дієвого механізму, який забезпечив ефективне регулювання та управління у сфері господарювання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Господарський кодекс України : від 16.01.2003 р. №436-4 // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 18, 19–20, 21–22. – Ст. 144.
2. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21.05.1997 р. №280/97 ВР. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>.
3. Віхров О. П. Організаційно-господарські правовідносини : монографія / О. П. Віхров. – К. : Вид. Дім «Слово», 2008. – 512 с.
4. Кравець І. М. Правове становище суб'єктів організаційно-господарських повноважень : дис. ... канд. юрид. наук / І. М. Кравець. – К., 2008. – 178 с.
5. Ваксман Р. В. Рекламна діяльність: проблеми господарсько-правового забезпечення : монографія / Р. В. Ваксман. – Х. : Юрайт, 2014. – 208 с.
6. Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами [Електронний ресурс] : постанова Каб. Міністрів України від 29 груд. 2003 р. №2067. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>.
7. Устименко В. А. Городская собственность и городское хозяйство / В. А. Устименко ; НАН Украины ; Ин-т экон.-прав. исслед. – Донецк : ООО «Юго-Восток, Лтд», 2006. – 352 с.

Стаття надійшла до редакції 27.03.2015.

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

Reviewer — Zadyhailo D. V., doctor of legal Sciences, Professor, Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv, Ukraine.

В. А. ВОЗНАЯ

аспирант кафедры хозяйственного права Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого, Харьков

**МЕЖОТРАСЛЕВАЯ КОНВЕРГЕНЦИЯ
ХОЗЯЙСТВЕННО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ**

В статье освещается вопрос содержания организационно-хозяйственных отношений с участием органов местного самоуправления, наделенных соответствующей хозяйственной компетенцией.

Развитие современного законодательства и процессы децентрализации государственной власти побуждают к созданию эффективного, четкого и действенного механизма взаимодействия субъектов хозяйствования и органов местного самоуправления. Поэтому предлагается четко определить круг полномочий органов местного самоуправления в организационно-хозяйственных правоотношениях с целью их дальнейшей систематизации.

Ключевые слова: полномочия органов местного самоуправления; организационно-хозяйственные полномочия; систематизация полномочий органов местного самоуправления.

V. O. VOZNA

PhD. Student, the Economic Law Department, Yaroslav Mudryi National Law University, Kharkiv

**INTER-BRANCH CONVERGENCE OF THE ECONOMIC
AND LEGAL BASIS OF LOCAL BODY FUNCTIONING**

Problem setting. Bodies of local self-governing, which function on behalf of a local community, are subjects to organizational and economic powers. Thus, there is a need to determine functional nature and objectives of local self-governing bodies in the process of performance of organizational and economic powers in the economic field.

Recent research and publications analysis. An issue of the economic and legal basis of economic competencies of public power bodies has been considered in scientific papers of economists such as O. P. Vikhrov, I. M. Kravets, V. A. Ustymenko, R. A. Dzhabrailov, D. V. Zadykhailo, V. M. Pashkov, V. S. Shcherbyna, etc. Nevertheless, these scientists pay insufficient attention to issues of organizational and economic powers of local self-governing bodies in the field of economy and instrumental and legal concordance between local legislation and economic one.

Paper objective. The paper objective is to determine a list of entities (members) of organizational and economic powers, their economic competencies, and local self-governing bodies.

Paper main body. It is worth proposing recommendations regarding a wide range of amendments to the text of the Economic Law of Ukraine in order to separate economic activities of local self-governing bodies in the form of a certain institution of economic law, i.e. the economic and legal basis of activities of local self-governing bodies as members (entities) of legal relationships in the economic field.

Conclusions of the research. Organizational and economic relationships as central components of an economic and legal mechanism are subjects to more thorough examination. It is worth mentioning that there is no complete list of powers of economic competencies of organizational and economic relationship members (especially, local self-governing bodies) in the Law of Ukraine «On local government» and the Economic Law of Ukraine.

Short Abstract for an article

Abstract. The article considers issues of the sense of organizational and legal relationships of local self-governing bodies endowed with respective competences.

Development of modern economic legislation and public power decentralization processes induce to create an effective, precise, and active mechanism of interaction of business entities and local self-governing bodies. Therefore, the author proposes to accurately determine a list of powers of local self-governing bodies in the process of organizational and economic legal relationships aimed at further systematization.

Key words: local self-governing body powers, organizational and economic powers, systematization of local self-governing body powers.