

## ГОСПОДАРСЬКА КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

### ECONOMIC COMPETENCE OF LOCAL GOVERNMENT: LEGAL ANALYSIS

Шевєрдіна О.В.,

к.ю.н., доцент кафедри господарського права

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Стаття присвячена основним питанням правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування у сфері управління господарською діяльністю на сучасному етапі. Проаналізовано правову природу поняття «господарська компетенція», визначено її особливості, а також поняття «управління господарською діяльністю». Надано власне визначення поняття «господарська компетенція органів місцевого самоврядування» та виокремлено основні тенденції розвитку законодавства в цій сфері.

**Ключові слова:** господарська компетенція, управління господарською діяльністю, органи місцевого самоврядування, господарська діяльність, правове забезпечення.

Статья посвящена основным вопросам правового обеспечения деятельности органов местного самоуправления в сфере управления хозяйственной деятельностью на современном этапе. Проанализирована правовая природа понятия «хозяйственная компетенция», определены ее особенности, а также понятие «управление хозяйственной деятельностью». Представлено собственное определение понятия «хозяйственная компетенция органов местного самоуправления» и выделены основные тенденции развития законодательства в данной сфере.

**Ключевые слова:** хозяйственная компетенция, управление хозяйственной деятельностью, органы местного самоуправления, хозяйственная деятельность, правовое обеспечение.

The article is devoted to the basic question of legal maintenance of local government in economic management today. The author analyzes the legal nature of the concept of "economic competence", defined its characteristics, as well as the concept of "economic management". Provided the actual definition of "economic competence of local government" and singled out the main trends in legislation in this area.

Legal regulation of the economic competence of local government is an important requirement of the national economic system. In terms of distribution of recent global trends concerning decentralization of power is local governments have a decisive influence on the processes of state building.

It should be noted that the concept of "economic competence" is interpreted in the literature is ambiguous.

Economic competence of local government is based on the law system of rights and responsibilities of local governments as participants of economic relations, providing economic management that they must use to meet their functional objectives in economic activity.

Local authorities vested under the legislation broad terms of reference aimed at the viability of local communities. These powers are those that provide turnover of property that is in communal ownership of property and the foundation of local government.

**Key words:** economic competence, economic management, local government, economic activity, legal support.

Правове забезпечення господарської компетенції органів місцевого самоврядування є досить важливою вимогою національної економічної системи, а також передумовою ефективного функціонування сучасної демократичної держави в забезпеченні балансу її відносин із регіонами. В умовах розповсюдження останніх світових тенденцій щодо децентралізації влади саме органи місцевого самоврядування мають вирішальний вплив на процеси державного будівництва.

З моменту ухвалення Господарського кодексу (далі – ГК) України та низки базових актів господарського законодавства не було здійснено повномасштабної роботи щодо його систематизації з метою сприяння правозастосовній діяльності місцевих органів виконавчої влади й міських органів місцевого самоврядування. Сутність такого правозастосування полягає в застосуванні до відповідної групи суспільних відносин певних норм права через механізм реалізації органами державної влади та місцевого самоврядування закріпленої за ними компетенції. В умовах поглиблення демократичних процесів, децентралізації державної влади і становлення системи місцевого самоврядування й з огляду на підвищену економічну активність міст зростає потреба висвітлення особливостей реалізації господарської компетенції міськими органами місцевого самоврядування.

Варто зауважити, що загалом кодифікація господарського законодавства відбулась у вигляді ухвалення ГК України 16 січня 2003 р. Оскільки систематизація передбачає встановлення й усунення прогалин у законодавстві, то варто тут погодитись із В. Возною, що в частині організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування не всі прогалини є подоланими в тексті ГК України, як і в Законі України «Про місцеве самоврядуван-

ня в Україні» [18, с. 123]. 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 в ст. 3 цього Кодексу.

Метою статті є визначення проблем правового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування у господарській сфері.

Актуальними під час дослідження зазначених проблем є роботи фахівців як у сфері місцевого самоврядування, так й адміністративного, господарського, конституційного права, таких як Б. Адамов, С. Алексєєв, О. Бабіна, М. Баймуратов, Г. Барабашев, О. Батанов, В. Борденюк, Ф. Бурчак, І. Бутко, Ю. Волошин, М. Воронов, Р. Гринюк, С. Грудницька, П. Гураль, Р. Давидов, Р. Джабраїлов, В. Кампо, М. Корнієнко, В. Кравченко, В. Куїбіда, В. Мамутов, Н. Нижник, М. Орзіх, І. Пахомов, В. Погорілко, М. Пухтинський, В. Сіренко, І. Спасибо-Фатєєва, А. Ткачук, В. Устименко, В. Шаповал, В. Цветков, Ю. Шемшученко, О. Фрицький та ін. Питаннями аналізу повноважень органів місцевого самоврядування, а також механізмів організаційно-господарських відносин займалися такі науковці, як Д. Задихайло, П. Любченко, В. Мілаш, В. Пашков, С. Серьогіна, В. Устименко, Р. Джабраїлов та інші, але є ще багато невирішених питань щодо компетенції органів місцевого самоврядування стосовно управління в господарській сфері.

Відповідно до ст. 8 ГК України, господарська компетенція органів державної влади й органів місцевого самоврядування реалізується від імені відповідної державної чи комунальної установи [1]. Безпосередня участь держави, органів державної влади й органів місцевого самовря-

дування в господарській діяльності може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень і в спосіб, що визначені Конституцією та законами України.

Варто зазначити, що поняття «господарська компетенція» трактується в літературі неоднозначно. Так, у словниках та енциклопедіях подано таке визначення терміна «компетенція» (лат. *competentia* – відповідність, узгодженість, від *competere* – взаємно прагнути, відповідати, підходити): компетенція – сукупність установлених в офіційній – юридичній чи неюридичній – формі прав і обов'язків, тобто повноважень, будь-якого органу або посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення тощо [2, с. 196]; коло повноважень будь-якого органу або посадової особи; коло питань, у яких хто-небудь добре обізнаний [3, с. 204]. Ю.О. Тихомиров пропонує розглядати компетенцію як комплекс легально встановлених засобів здійснення публічних функцій, що складається з елементів двоякого роду [4, с. 24].

Основоположник концепції господарського права в Україні академік В. Мамутов визначає господарську компетенцію як сукупність наявних прав та обов'язків, якими господарський орган наділяється державою, саме володіння якими має імперативний характер [5, с. 131–132]. О. Пушкін зазначає, що компетенція в галузі господарювання – це ні що інше як адміністративно-господарська правосуб'єктність, яка є одним із видів адміністративної правосуб'єктності й існує незалежно від цивільної правосуб'єктності [6, с. 10–11]. На думку В. Андреева, до поняття «господарська компетенція» входять усі права та обов'язки, встановлені законом (у тому числі надані вищим органом), а також здатність мати права та обов'язки [7, с. 35].

О. Беляневич розглядає господарську компетенцію як конкретні права та обов'язки щодо здійснення господарської діяльності й керівництва нею. Такі права та обов'язки є суб'єктивними правами та обов'язками, що існують у силу закону, тобто в рамках абсолютних (не персоніфікованих) правовідносин [8, с. 400].

В. Щербина зазначає, що категорія «правосуб'єктність» традиційно розкривається через «праводієдатність», а в науці господарського права виражається в понятті «господарська компетенція» [9, с. 11]. Розглядаючи правове становище органів місцевого самоврядування як учасників господарських відносин, професор визначає господарську компетенцію як сукупність повноважень, прав та обов'язків органу місцевого самоврядування, які він зобов'язаний використовувати для виконання своїх функціональних завдань у сфері господарювання (господарської діяльності) [10, с. 111].

А. Бобкова розглядає господарську компетенцію 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 [11, с. 154].

При цьому досить слушною є думка Д. Задихайла, який прямо вказує на прогалини в законодавстві та цілком справедливо відмічає, що незрозумілим є використання законодавцем терміна «організаційно-господарські зобов'язання» або «організаційно-господарські повноваження», у яких ключовим моментом є саме управління господарською діяльністю. При цьому професор визначає управління господарською діяльністю як владну діяльність із забезпечення, впорядкування й організації господарювання, що здійснюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування, наділеними господарською компетенцією, а також громадянами, громадськими й іншими організаціями, які є засновниками суб'єктів господарювання чи здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності [12, с. 324].

Виходячи з вищевказаних визначень, можемо сформулювати власне визначення поняття «господарська компетенція органів місцевого самоврядування»: господарська компетенція органів місцевого самоврядування – це заснована на законі система прав та обов'язків органів місцевого самоврядування як учасників господарських відносин, що передбачає управління господарською діяльністю, які вони зобов'язані використовувати для виконання своїх функціональних завдань у сфері господарювання.

Згідно з ГК України, учасниками відносин у сфері господарювання є органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені господарською компетенцією [1]. Органам управління, які здійснюють організаційно-господарські повноваження стосовно суб'єктів господарювання державного сектору економіки, заборонено делегування іншими суб'єктами повноважень щодо розпорядження державною власністю й повноваження щодо управління діяльністю суб'єктів господарювання, за винятком делегування названих повноважень відповідно до закону органам місцевого самоврядування й інших випадків, передбачених цим Кодексом та іншими законами [13].

Органи місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження щодо суб'єктів господарювання виключно в межах, визначених Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» й іншими законами, що передбачають особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі, іншими законами. Органи місцевого самоврядування можуть здійснювати щодо суб'єктів господарювання також окремі повноваження органів виконавчої влади, надані їм законом.

Відносини органів місцевого самоврядування із суб'єктами господарювання у випадках, передбачених законом, можуть будуватися також на договірних засадах. Правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування, ухвалені в межах їхніх повноважень, є обов'язковими для виконання всіма учасниками господарських відносин, які розташовані або провадять свою діяльність на відповідній території.

Незаконне втручання органів і посадових осіб місцевого самоврядування в господарську діяльність суб'єктів господарювання заборонено. Не дозволено видання правових актів органів місцевого самоврядування, якими встановлюються не передбачені законом обмеження щодо обліку окремих видів товарів (послуг) на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Саме баланс відносин між центром і регіонами, що ґрунтується на розумному компромісі сторін, визначає не тільки теперішній стан держави, а й перспективи її розвитку, а збереження субординації за найширшої економічної самостійності або автономії територіальних утворень зумовлює не лише єдність, а й саме існування держави. Державі в особі уповноважених органів і посадових осіб не потрібно постійно втручатись у перебіг економічних і соціальних процесів на конкретних територіях, а місцева влада має змогу самостійно й оперативно вирішувати найбільш актуальні завдання місцевого масштабу. І держава, і регіони стають сильними суб'єктами та рівними партнерами у відносинах між собою.

Органи місцевого самоврядування наділені, відповідно до законодавства, широким колом повноважень, спрямованих на забезпечення життєдіяльності територіальних громад. Серед цих повноважень є й ті, що забезпечують оборот майна, яке знаходиться в комунальній власності й становить майнову основу місцевого самоврядування. Регулюючи зазначений напрям, територіальні громади також здійснюють певні організаційно-господарські повноваження щодо комунальних підприємств. Від обсягів цих повноважень значною мірою залежить належне функціонування територіальної громади та всіх жителів

певного територіального регіону. Отже, обраний напрям дослідження є сьогодні актуальним і потребує всебічного вивчення й найскорішого вирішення.

Зміст і поняття суб'єкта організаційно-господарських повноважень визначають за допомогою ст. 176 ГК України «Організаційно-господарські зобов'язання» [1], у якій зазначено, що організаційно-господарськими визнаються господарські зобов'язання, які виникають у процесі управління господарською діяльністю між суб'єктом господарювання та суб'єктом організаційно-господарських повноважень, в результаті яких зобов'язана сторона має здійснити на користь другої сторони певну управлінсько-господарську (організаційну) дію або утриматися від певної дії, а уповноважена сторона має право вимагати від зобов'язаної сторони виконання її обов'язків. Отже, змістом організаційно-господарських повноважень можна вважати саме управління, а суб'єктом – владний суб'єкт, наділений законодавством правом щодо управління господарською діяльністю. Як впливає з вищезазначеної норми статті, зобов'язання й безпосередньо повноваження називаються «організаційно-господарськими», а сутність таких зобов'язань розкривається через управління.

Під управлінням розуміється «функція організованих систем, що забезпечує збереження їх структури і благоустрій відповідно до закономірностей функціонування». Крім того, О. Віхров пропонує під управлінням господарською діяльністю розуміти цілеспрямовану діяльність із організації та забезпечення господарювання відповідно до вимог суспільного господарського порядку, що здійснюється на всіх рівнях національної економічної системи органами державної влади й органами місцевого самоврядування, які наділені господарською компетенцією, а також громадянами, громадськими та іншими організаціями, які є засновниками суб'єктів господарювання чи здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності [14, с. 102]. Ученими неодноразово наголошувалося на необхідності законодавчого закріплення поняття «управління господарською діяльністю» [15, с. 158].

Як зазначає О. Глинська, управління господарською діяльністю можна розглядати як владну діяльність щодо забезпечення, благоустрою й організації господарювання, здійснюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування, які наділені господарською компетенцією, а також громадянами, громадськими й іншими організаціями, які є засновниками суб'єктів господарювання чи здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності.

Основні організаційно-господарські повноваження обласних рад з управління об'єктами спільної власності територіальних громад реалізуються на сесіях відповідної ради. Так, згідно зі ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», виключно на пленарних засіданнях обласних рад вирішуються питання: 1) про продаж, передачу в оренду, концесію або під заставу об'єктів комунальної власності, що забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають у управлінні обласних рад, а також придбання таких об'єктів у встановленому законом порядку; 2) питання про управління об'єктами спільної комунальної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що знаходяться в управлінні обласних рад; призначення та звільнення їхніх керівників. Проте, відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 14), зокрема, обласні державні адміністрації також можуть набувати організаційно-господарських повноважень щодо управління майном спільної власності територіальних громад, але тільки в разі делегування їм таких повноважень обласними радами [13].

Отже, питання про наділення обласних державних адміністрацій повноваженнями щодо управління майном спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст

вирішується обласними радами в кожному конкретному випадку. У зв'язку з цим фактичний обсяг компетенції в цій галузі в різних місцевих державних адміністраціях є неоднаковим і може відрізнятися залежно від рішень, прийнятих обласною радою.

Крім того, згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 43), компетенція обласних рад у сфері управління майном комунальної власності має загальний характер, а повноваження цих рад у зазначеній сфері є неконкретизованими.

Тому варто погодитися з ученими, які вказують на необхідність законодавчого закріплення чіткого переліку повноважень органів, що уповноважені управляти майном спільної власності територіальних громад.

Так, зокрема, А. Захарченко пропонує закріпити за обласними державними адміністраціями такі делеговані обласною радою повноваження: 1) здійснення обліку майна, що перебуває в спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст; 2) підготовка й подання на розгляд обласної ради програм приватизації майна спільної власності територіальних громад; 3) управління майном підприємств, установ, організацій спільної власності територіальних громад, а саме: підготовка на розгляд обласної ради пропозицій щодо створення, реорганізації та ліквідації підприємств, установ, організацій, заснованих на базі майна спільної власності територіальних громад; забезпечення виконання відповідних рішень; затвердження статутів (положень) відповідних підприємств, контроль за їх дотриманням; здійснення контролю за ефективністю використання майна, закріпленого за підприємствами спільної власності територіальних громад; 4) розгляд пропозицій про надання висновків щодо відчуження або передачі майна в оренду цілісних майнових комплексів, нерухомого або іншого майна, яке належить до основних фондів підприємств спільної власності територіальних громад; 5) передача в оренду майна спільної власності територіальних громад, здійснення щодо нього інших господарських операцій за погодженням із відповідними радами; 6) управління частками, паями, акціями, що належать територіальним громадам у майні господарських товариств [16, с. 128].

Виходячи з вищесказаного, С. Кулакова пропонує закріпити за обласними радами власні повноваження (доповнити перелік) щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад, а саме [17, с. 62]:

– розгляд і затвердження програм приватизації майна спільної власності територіальних громад;

– розгляд пропозицій щодо створення, реорганізації та ліквідації підприємств, установ, організацій, заснованих на базі майна спільної власності територіальних громад; видання відповідних рішень (але необхідно враховувати, що пропозиції щодо створення, реорганізації та ліквідації можуть розглядатися тільки з попередньої згоди на це безпосередніх власників зазначеного майна, якими є відповідні територіальні громади);

– підготовка висновків щодо передачі в оренду майна спільної власності територіальних громад, здійснення щодо нього інших господарських операцій.

Отже, нормативно-правове закріплення вищевказаних повноважень обласних державних адміністрацій та обласних рад дало б можливість законодавчо закріпити й визначити обсяг компетенції зазначених органів у галузі управління майном спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст.

Підсумовуючи наведене, зазначимо, що назріла необхідність у внесенні відповідних змін до чинного законодавства України, приведення його у відповідність до Конституції України в частині управління майном спільної комунальної власності територіальних громад, унесення відповідних змін до Законів України: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації».

ції»; передбачення єдиного підходу до принципів управління майном комунальної власності, правових основ управління й відповідного контролю за діяльністю підприємств, установ, організацій, які належать до спільної власності територіальних громад. Сьогодні існують пев-

ні проблеми, законодавчі прогалини щодо можливостей повноцінної та всеосяжної реалізації зазначених повноважень досліджуваними органами, вирішення яких дасть можливість їх ефективного використання без втручання при цьому в компетенцію один одного.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 18, 19–20, 21–22. – Ст. 144.
2. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998–2004. – Т. 3 : К-М. – 2001. – 792 с.
3. Современный словарь иностранных слов: Ок. 20000 слов. – 4-е изд., стер. – М. : Рус. яз., 2001. – 742 с.
4. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров // Журнал Российского права. – 2000. – № 10. – С. 22–32.
5. Мамутов В.К. Предприятие и вышестоящий хозяйственный орган / В.К. Мамутов. – М. : Юрид. лит., 1968. – 240 с.
6. Пушкин А.А. Правовые формы управления промышленностью в СССР : автореф. дис. ... докт. юрид. наук / А.А. Пушкин ; Харьк. юрид. ин-т. – Х., 1964. – 27 с.
7. Андреев В.К. Правосубъектность хозяйственных органов: сущность и организация / В.К. Андреев ; отв. редактор В.В. Лаптев. – М. : Наука, 1986. – 123 с.
8. Беяневич О.А. Теоретичні проблеми господарського договірної права : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / О.А. Беяневич ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2006. – 506 с.
9. Щербина В.С. Суб'єкти господарського права : [монографія] / В.С. Щербина. – К. : Юринком Інтер, 2008. – 264 с.
10. Щербина В.С. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування як учасники відносин у сфері господарювання / В.С. Щербина // Вісник господарського судочинства. – 2008. – № 1. – С. 111–117.
11. Бобкова А.Г. Правовое обеспечение рекреационной деятельности / А.Г. Бобкова. – Донецк : Юго-Восток, 2000. – 308 с.
12. Задихайло Д.В. Господарсько-правове забезпечення економічної політики держави : [монографія] / Д.В. Задихайло. – Х. : Юрайт, 2012. – 456 с.
13. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
14. Віхров О.П. Організаційно-господарські правовідносини : [монографія] / О. В. Віхров. – К. : Слово, 2008. – 512 с.
15. Гринюк Р.Ф. Правовий статус отправки підприємств в Україні : [монографія] / Р.Ф. Гринюк. – Донецк : Дельта, 2002. – 183 с.
16. Захарченко А. Компетенція місцевих державних адміністрацій в галузі управління майном / А. Захарченко // Економіка та право. – 2005. – № 2. – С. 126–131.
17. Кулакова Є. Повноваження обласних рад щодо управління спільною власністю територіальних об'єктів / Є. Кулакова // Юридична Україна. – 2006. – № 9. – С. 58–64.
18. Возна В. Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері господарювання: удосконалення законодавчого забезпечення / В. Возна // Вісник Національної академії правових наук України. – 2015. – № 2 (81). – С. 121–129.