

К. В. ПОЛЯКОВА

Крістіна Вікторівна Полякова, здобувач Інституту економіко-правових досліджень НАН України

ГОСПОДАРСЬКА КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Як відомо, органи місцевого самоврядування є активними учасниками широкого спектру суспільних відносин, серед яких вагому частину займають відносини, що складаються у сфері господарювання. Реалізуючи господарську компетенцію, органи місцевого самоврядування стають суб'єктами господарських правовідносин, переважно майново-господарського та організаційно-господарського характеру. Саме на реалізації органами місцевого самоврядування господарської компетенції як на невід'ємній умові їх участі у господарських відносинах акцентовано увагу у тексті Господарського кодексу України. Особливий правовий статус органів місцевого самоврядування як владних органів додатково зумовлює специфіку реалізації ними господарської компетенції.

Насамперед, слід зауважити, що окремі питання обсягу та змісту господарської компетенції органів місцевого самоврядування знаходили висвітлення у науковій літературі юридичного характеру. На цей аспект наукової проблематики звертали увагу як науковці-господарники, так і вчені – представники науки цивільного права. Зокрема, можна виділити роботи В. В. Борденюка, Р. А. Джабраїлова, К. І. Апанасенко, О. О. Первомайського, В. А. Устименка та ін. Разом із тим, визнаючи істотні наукові здобутки зазначених науковців, вбачається за доцільне звернути увагу на окремі невирішені питання, пов'язані із з'ясуванням можливості застосування варіативного підходу до визначення обсягу господарської компетенції органів місцевого самоврядування із врахуванням теоретичних напрацювань у межах правової науки в цілому та господарського права зокрема. Одночасно вказане становить і мету представленого дослідження.

Особливість правового статусу органів місцевого самоврядування проявляється у двох аспектах, які характеризують їх як органи влади і як представників територіальних громад, від імені та в інтересах яких вони приймають ті чи інші рішення. Зокрема, останнє знаходить вияв у нормі ч. 5 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., яка передбачає, що від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради.

На цю обставину певною мірою зверталася увага в науковій літературі¹. Проте дотепер дискусії точаться щодо вибору наукового підходу, який би найбільш адекватно сучасним економіко-правовим тенденціям розкривав правовий статус органів місцевого самоврядування як учасників господарських відносин. Адже з'ясування відповіді на це питання тісно пов'язано з визначенням обсягу господарської компетенції органів місцевого самоврядування.

Як не дивно, але вказане питання стосовно саме органів місцевого самоврядування не знайшло деталізованого відображення у наукових працях вчених-господарників. І це в той час, коли загалом категорія «господарська компетенція» представлена у наукових розробках більшості фахівців у галузі господарського права.

Переважно цей аспект правового статусу органів місцевого самоврядування було висвітлено у поодиноких працях вчених – представників цивільної науки.

Зокрема, на думку О. О. Первомайського, правоздатність територіальної громади слід визначити як загальну, у зв'язку з чим регуляторний принцип «дозволено лише те, що закріплено у законодавстві» не повинен застосовуватися до неї під час її участі у цивільних правовідносинах². Аналогічного підходу дотримується відомий російський дослідник М. І. Брагінський, який підкреслював, що «Російська Федерація, суб'єкти федерації та муніципальні утворення володіють загальною правоздатністю, а значить, вправі в принципі укладати будь-які цивільно-правові договори, крім випадків, коли інше передбачено законом»³.

Втім, зазначений науковий підхід, через усталеність поглядів на правову природу органів місцевого самоврядування лише як органів влади не знайшов належної підтримки та поширення. Переважно у науці цивільного права домінує думка про те, що територіальна громада, як і органи місцевого самоврядування, мають дотримуватися обмежувального принципу «дозволено лише те, що закріплено у законодавстві», який у науковій літературі ще називають позитивним.

Звісно, якщо ототожнювати територіальну громаду з органами публічної влади, то цілком закономірним виглядатиме зазначений вище науковий погляд. Зокрема, В. В. Борденюк зауважує, що «державна, АРК та територіальні громади є носіями публічно-владних повноважень, якими вони наділяються з метою реалізації завдань і функцій держави та місцевого самоврядування, що певною мірою впливає на специфіку їх участі у цивільних правовідносинах...». Продовжуючи свою думку, науковець наголошує, що відмінною рисою публічно-правових утворень (у тому числі територіальних громад) як особливих суб'єктів цивільного права є те, що вони, на відміну від фізичних та юридичних осіб, беруть участь у цивільних відносинах на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України⁴.

Навряд чи можна однозначно погодитися з думкою науковця щодо наявності саме у територіальній громаді публічно-владних повноважень. Адже згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Украї-

ні» територіальною громадою визнаються жителі певної адміністративно-територіальної одиниці (ст. 1). Відповідно, немає підстав вважати, що жителі мають публічно-владні повноваження, як і відсутні аргументи на користь ототожнення територіальної громади та органів місцевого самоврядування у їх правовому статусі.

Більш прийнятним можна визнати підхід О. О. Первомайського, який підкреслює, що правоздатність територіальної громади слід визначити як загальну, оскільки остання не є органом державної влади чи органом місцевого самоврядування, а тому на неї не повинен поширюватися принцип, закріплений у ч. 2 ст. 19 Конституції України⁵. Зокрема, вказана норма Основного Закону наголошує на тому, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Разом із тим вищенаведені приклади наукової дискусії та норми актів чинного законодавства України настановляють на думку, що правовий статус органів місцевого самоврядування під час реалізації низки прав та обов'язків у сфері господарювання не можна сприймати лише крізь призму принципу «дозволено лише те, що закріплено у законодавстві».

Вбачається, що існує внутрішня диференціація обсягу та змісту господарської компетенції органів місцевого самоврядування щонайменше на дві великі групи: 1) господарська компетенція органів місцевого самоврядування як органу публічної влади (наприклад, у сфері тарифоутворення, регуляторної діяльності, ліцензування тощо); 2) господарська компетенція органів місцевого самоврядування як представників в силу закону територіальних громад, які визнаються рівними з іншими суб'єктами права учасниками господарських відносин (наприклад, під час реалізації повноважень власника об'єктів права комунальної власності).

І якщо у межах першої групи господарська компетенція органів місцевого самоврядування має реалізовуватися відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України, то у межах другої органи місцевого самоврядування мають діяти за принципом «дозволено все, що прямо не заборонено законом» (який також отримав у літературі назву «негативний принцип»).

Адже не може бути різниці у правовому статусі рівних суб'єктів права у відносинах горизонтального типу, де владний статус не має жодного впливу. І якщо взяти сферу відносин власності, то цю тезу досить яскраво підкреслює норма ч. 4 ст. 13 Конституції України, яка наголошує на тому, що усі суб'єкти права власності рівні перед законом.

До речі, запропонований вище науковий підхід знаходить підтвердження у практиці зарубіжних країн та у вітчизняній правотворчій і правозастосовній діяльності.

Так, Г. В. Барабашев, аналізуючи повноваження органів місцевого управління в США і Великобританії, звертає увагу на характерний для країн англосаксонського права поділ повноважень муніципалітетів на державно-владні (*government power*) і корпоративні (*corporate power*). Перший вид повноважень належить їм як державним органам, в той час як другий випливає з корпоративного статусу муніципальних установ за аналогією з приватними корпораціями⁶.

Додатково у науковій літературі зазначається, що у Великобританії місцева влада формально має лише ті повноваження, які надані їм парламентськими статутами, що відображає типово британський підхід до місцевого управління як до інструменту національної політики. Зауважується, що існують різноманітні способи судового тлумачення компетенції місцевих органів, які використовуються в різних обставинах. Так, Вищий суд має право видати постанову, що вимагає від муніципального органу яких-небудь дій або, навпаки, забороняє йому певні дії відповідно до принципу «*ultra vires*» (*injunctions*). Можуть видаватися і судові декларації щодо муніципальних справ, зміст яких зводиться до оголошення дій муніципалітету незаконними без застосування спеціальних санкцій⁷.

Водночас дію принципу *ultra vires* стосовно місцевих органів у країнах англосаксонського права в цілому і не варто абсолютизувати. Наскільки докладним не було б законодавство, що визначає повноваження органів місцевого управління, воно навряд чи здатне передбачити всі питання, які можуть виникнути перед тим або іншим місцевим співтовариством. У зв'язку з цим муніципалітети в англосаксонських країнах на практиці розрізняють два види незаконних дій: ті, що безпосередньо заборонені законом, і такі, що прямо законом не дозволені. Вчинені муніципалітетом дії, що належать до останньої категорії, як правило, не оскаржуються органами державної влади, оскільки розцінюють їх як «життєво» необхідні та такі, що здійснені в інтересах населення відповідної території⁸.

Слід також зазначити, що в окремих країнах континентального права (зокрема ФРН), як підкреслює В. Гізевіус, органи місцевого самоврядування можуть не тільки вирішувати проблеми, безпосередньо віднесені до їх компетенції, а й розв'язувати нові завдання⁹.

Вказане свідчить про те, що правовий статус органів місцевого самоврядування у зарубіжних країнах не є статичним, а обсяг повноважень залежить від функцій, які такі органи виконують. До речі, у наукових джерелах можна зустріти поодинокі згадування про функціональну правоздатність, що впливає із специфіки функцій муніципального утворення у створенні громадянського суспільства, забезпеченні й інтегруванні місцевих та державних інтересів для задоволення потреб поселень^{10,11}.

Слід зазначити, що саме функціональний аспект покладено в основу розмежування повноважень окремих центральних органів державної виконавчої влади з питань здійснення державної власності. Зокрема, у корпоративних відносинах стосовно публічного акціонерного товариства «Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України»» держава в особі Кабінету Міністрів України діє як акціонер з урахуванням наданих законодавством та статутом Компанії повноважень; в інших випадках Кабінет Міністрів України діє на під-

ставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законами України. Вказана норма закріплена у підпункті 1 п. 4 Основних засад здійснення державної власності щодо публічного акціонерного товариства «Національна акціонерна компанія “Нафтогаз України”», затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2017 р. № 351¹².

В окремих законодавчих актах України, органи місцевого самоврядування навіть прирівнюються до суб'єктів господарювання з метою реалізації нормативних положень. Зокрема, суб'єктами оцінки впливу на довкілля є суб'єкти господарювання, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, які є замовниками планованої діяльності і для цілей цього Закону прирівнюються до суб'єктів господарювання (ч. 3 ст. 2 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23 травня 2017 р.).

У практиці правозастосування також витримується функціональний підхід до визначення обсягу господарської компетенції органів місцевого самоврядування.

Доречно згадати практику організації та здійснення в Україні земельних торгів (до 2012 р.), коли саме представницькі органи місцевого самоврядування затверджували відповідні Положення у вигляді локальних нормативних актів. Хоча на той час Земельним кодексом України (з урахуванням його редакцій до внесення змін Законом України від 5 липня 2012 р. № 5077-VI) передбачалося, що земельні торги проводяться у порядку, встановленому законом. І хоч такого окремого закону не було ухвалено, проте це не стало на заваді Державному комітету України по земельних ресурсах підготувати роз'яснення про можливість прийняття на сесіях місцевих рад тимчасових положень про порядок проведення земельних аукціонів¹³. Зокрема, у листі Державного комітету України по земельних ресурсах № 14-17-2-П930/6940 від 22 вересня 2006 р. зауважувалося, що до прийняття Закону України «Про ринок земель» та затвердження загальнообов'язкового порядку проведення земельних торгів порядок їхнього проведення може бути визначено органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування, які уповноважені здійснювати розпорядження землями державної та комунальної власності, з урахуванням відповідних положень Земельного кодексу України¹⁴.

Все це переконає в тому, що досвід зарубіжних країн у частині правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування використовувався в Україні та не викликав зауважень з боку органів державної влади (зокрема, правоохоронних органів, органів правосуддя тощо). Адже у даному випадку нагальним було завдання подолання прогалини у законодавстві України, яке обмежувало права територіальних громад як власників земельних ділянок комунальної форми власності. У підсумку обсяг господарської компетенції органів місцевого самоврядування як представників власника було розширено з метою забезпечення дотримання норми ч. 4 ст. 13 Конституції України.

На доцільності виділення складової господарської компетенції, яка не пов'язана із здійсненням суто владних повноважень у розумінні ч. 2 ст. 19 Конституції України та Кодексу адміністративного судочинства України, звертається увага і у судовій практиці.

Зокрема, у адміністративній справі № 750/3043/17 за позовом до виконавчого комітету Чернігівської міської ради про визнання протиправним рішення від 15 грудня 2016 р. № 589, в частині затвердження Статуту комунального підприємства «Муніципальна поліція» Чернігівської міської ради, та скасування пунктів 4.1, 4.2.2, 4.3.1, 4.3.2, 4.3.3, 4.3.4, 5.2.5, 5.2.6, 5.2.7, 5.2.9, 7.7 Статуту цього підприємства Деснянським районним судом м. Чернігова у змісті ухвали було зазначено наступне¹⁵.

Рішенням виконавчого комітету Чернігівської міської ради від 15 грудня 2016 р. № 589 (далі – Рішення) було затверджено Статут комунального підприємства «Муніципальна поліція» Чернігівської міської ради (далі – третя особа). Відповідно до Статуту третя особа є уповноваженим представником відповідача в сфері дотримання та виконання законодавства про благоустрій населених пунктів, про відходи, про захист прав споживачів, громадського порядку та охоронної діяльності (п. 3.2); метою діяльності третьої особи, зокрема, є забезпечення чіткого виконання суб'єктами господарювання та громадянами обов'язків у сфері благоустрою, забезпечення контролю за здійсненням заходів з охорони майна та фізичних осіб (п. 4.1).

Частиною 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС) (в редакції на час розгляду справи) встановлено, що завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних прав.

Судом було зазначено, що відповідач є органом місцевого самоврядування, який за Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» має право здійснювати владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Отже, за формальною ознакою відповідач є суб'єктом владних повноважень.

Водночас суд дійшов висновку, що, ухвалюючи Рішення, відповідач діяв не як суб'єкт владних повноважень, а як учасник відносин у сфері господарювання орган місцевого самоврядування, наділений господарською компетенцією, що прямо передбачено ст. 2 Господарського кодексу України (далі – ГК). У цих відносинах відповідач реалізував свої організаційно-господарські повноваження у процесі управління господарською діяльністю (ч. 6 ст. 3 ГК), створивши третю особу, яка діє на основі комунальної власності і, за приписом ст. ст. 63, 78 ГК, належить до сфери його управління. Після створення третьої особи між відповідачем і третьою особою виникли організаційно-господарські відносини, що породжують організаційно-господарські та соціально-комунальні зобов'язання, які регулюються нормами ст. ст. 176, 177 ГК, при цьому належать до сфери господарських, а не публічно-правових відносин.

Отже, на підставі вищенаведеного судом було винесено ухвалу про закриття провадження, оскільки ані Рішення, ані Статут не підлягають оскарженню в порядку адміністративного судочинства. До речі, ухвалу Деснянського районного суду м. Чернігова було залишено без змін Київським апеляційним адміністративним судом.

Підсумовуючи вищенаведені положення, можна дійти висновку, що у контексті реалізації стратегічного курсу держави на децентралізацію державної влади та підвищення рівня динамізму суспільних відносин затребуваним слід визнати перегляд наукових підходів до ідентифікації обсягу та змісту господарської компетенції органів місцевого самоврядування, взявши за основу функціональний підхід, який надасть можливість більш повно реалізувати можливості територіальних громад у сфері господарювання.

Викладені у даному науковому дослідженні ідеї можуть бути розвинені у напрямі поглиблення теоретико-прикладних розробок з питань визначення обсягу та змісту господарської компетенції органів місцевого самоврядування.

¹ *Джабраїлов Р. А.* Господарська правосуб'єктність міста : теорія і практика : моногр. / Р. А. Джабраїлов ; НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. – Донецьк : Вид-во «Ноулідж», 2010. – 455 с. – С. 158–169.

² *Первомайський О. О.* Участь територіальної громади у цивільних правовідносинах / О. О. Первомайський. – Х.: Страйд, 2005. – 184 с. – С. 70. – (Серія «Юридичний радник»).

³ *Брагинский М. И.* Договорное право. Книга первая: общие положения. 2-е изд., стер. / М. И. Брагинский, В. В. Витрянский. – М.: Статут, 2003. – 848 с. – С. 358.

⁴ *Борденюк В. В.* Територіальні громади сіл, селищ та міст як суб'єкти цивільного права : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / В. В. Борденюк ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2016. – 253 с. – С. 33.

⁵ *Первомайський О. О.* Вказана праця. – С. 70.

⁶ *Барабашев Г. В.* Местное самоуправление / Г. В. Барабашев. – М.: Изд-во МГУ, 1996. – 352 с. – С. 112–114.

⁷ *Лапшина И. Е.* Полномочия органов местного управления в Великобритании и их взаимоотношения с центральной властью / И. Е. Лапшина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 10. – С. 39–48. – С. 41.

⁸ *Ed. Batley R.* Local Government in Europe : Trends and Developments / Ed. Batley R., Stoker G. Houndmills. – Hampshire and London : Macmillan, 1991. – 239 p. – P. 51.

⁹ *Гизевиус В.* Политика местного самоуправления в ФРГ / В. Гизевиус ; пер. с нем. Б. Воронова. – Бонн : Фонд Фридриха Эберта, 1995. – 144 с. – С. 26.

¹⁰ *Слепнев Е. Л.* Право собственности муниципальных образований : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; семейное право; гражданский процесс; международное частное право» / Е. Л. Слепнев. – Екатеринбург, 2000. – 25 с. – С. 14–15.

¹¹ *Камалов О. А.* Гражданская правосубъектность муниципальных образований : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / О. А. Камалов. – Екатеринбург, 2001. – 24 с. – С. 7, 11.

¹² Основні засади здійснення державної власності щодо публічного акціонерного товариства «Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України»», затвержені постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2017 р. № 351 // Офіційний вісник України. – 2017. – № 45. – Ст. 1393.

¹³ Тимчасові положення про аукціони, затвержені радами, ніхто не відмінив // Землевпорядний вісник. – 2008. – № 4. – С. 13.

¹⁴ *Комарова О. С.* Правове регулювання залучення земельних ділянок комунальної форми власності у господарський обіг : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / О. С. Комарова ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2012. – 209 с. – С. 81.

¹⁵ Ухвала Деснянського районного суду м. Чернігова у адміністративній справі № 750/3043/17 від 10 травня 2017 року за позовом Особа_4 до виконавчого комітету Чернігівської міської ради про визнання протиправним рішення від 15 грудня 2016 р. № 589, в частині затвердження Статуту комунального підприємства «Муніципальна поліція» Чернігівської міської ради, та скасування пунктів 4.1, 4.2.2, 4.3.1, 4.3.2, 4.3.3, 4.3.4, 5.2.5, 5.2.6, 5.2.7, 5.2.9, 7.7 Статуту цього підприємства : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/66384854>

Резюме

Полякова К. В. Господарська компетенція органів місцевого самоврядування.

У статті звертається увага на окремі невирішені питання, пов'язані із з'ясуванням можливості застосування варіативного підходу до визначення обсягу господарської компетенції органів місцевого самоврядування із врахуванням теоретичних напрацювань у межах правової науки в цілому та господарського права зокрема. Сформульовано висновок, що у контексті реалізації стратегічного курсу держави на децентралізацію державної влади та підвищення рівня динамізму суспільних відносин затребуваним слід визнати перегляд наукових підходів до ідентифікації обсягу та змісту господарської компетенції органів місцевого самоврядування, взявши за основу функціональний підхід, який надасть можливість більш повно реалізувати можливості територіальних громад у сфері господарювання.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, господарська компетенція, правовий статус, функціональний підхід, територіальна громада.

Резюме

Полякова К. В. Хозяйственная компетенция органов местного самоуправления.

В статье обращается внимание на отдельные нерешенные вопросы, связанные с выяснением возможности применения вариативного подхода к определению объема хозяйственной компетенции органов местного самоуправления с учетом теоре-

тических наработок в рамках правовой науки в целом и хозяйственного права, в частности. Сформулирован вывод, согласно которому в контексте реализации стратегического курса государства на децентрализацию государственной власти и повышение уровня динамизма общественных отношений востребованным следует признать пересмотр научных подходов к идентификации объема и содержания хозяйственной компетенции органов местного самоуправления, взяв за основу функциональный подход, который позволит более полно реализовать возможности территориальных громад в сфере хозяйствования.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, хозяйственная компетенция, правовой статус, функциональный подход, территориальная громада.

Summary

Polyakova K. Economic competence of local self-government bodies.

The article draws attention to some outstanding issues related to the possibility of applying a variant approach to determining the scope of economic competence of local self-government bodies, taking into account theoretical developments within the limits of legal science, in general, and economic law, in particular. The conclusion is made that in the context of realization of the strategic course of the state on the decentralization of state power and raising the level of dynamism of public relations, the review of scientific approaches to the identification of the volume and content of the economic competence of local self-government bodies should be recognized as a demand, based on a functional approach that will give the opportunity to more fully realize opportunities territorial communities in the field of economic activity.

Key words: local self-government bodies, economic competence, legal status, functional approach, territorial community.