

Полякова К. В.,
здобувач

Інституту економіко-правових досліджень
Національної академії наук України

«ЗМІШАНИЙ» ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО ВПЛИВ НА ВИЗНАЧЕННЯ ЗМІСТУ ЇХ ГОСПОДАРСЬКОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ

«MIXED» LEGAL STATUS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES AND ITS INFLUENCE ON DETERMINING THE CONTENT OF THEIR ECONOMIC COMPETENCE

Визначається, що органи місцевого самоврядування реалізують різну за обсягом та змістом господарську компетенцію. Аргументовано, що це зумовлено специфікою правового статусу органів місцевого самоврядування, його «змішаним» характером. Сформульовано висновок, що органи місцевого самоврядування у процесі управління та регулювання господарської діяльності реалізують повноваження, як пов'язані, так і не пов'язані із владним впливом.

Ключові слова: правовий статус, господарська компетенція, органи місцевого самоврядування, управління, регулювання.

Отмечается, что органы местного самоуправления реализуют различную по объему и содержанию хозяйственную компетенцию. Аргументировано, что это обусловлено спецификой правового статуса органов местного самоуправления, его «смешанным» характером. Сформулирован вывод, что органы местного самоуправления в процессе управления и регулирования хозяйственной деятельности реализуют полномочия, как связанные, так и не связанные с властным воздействием.

Ключевые слова: правовой статус, хозяйственная компетенция, органы местного самоуправления, управление, регулирование.

It is noted that local self-government bodies implement different economic competence in terms of scope and content. It is argued that this is due to the specifics of the legal status of local self-government bodies, its "mixed" character. The conclusion is made that local self-government bodies in the process of management and regulation of economic activity exercise powers, both related and not related to power influence.

Key words: legal status, economic competence, bodies of local self-government, management, regulation.

Беручи участь у господарських відносинах, органи місцевого самоврядування реалізують різну за обсягом та змістом господарську компетенцію. Не в останню чергу це зумовлено специфікою правового статусу органів місцевого самоврядування, його «змішаним» характером. Адже визнання органів місцевого самоврядування суб'єктами права, що реалізують повноваження територіальної громади як рівного з іншими учасниками суспільних відносин та делеговані їм повноваження з боку органів державної влади, справляє вплив на правовий статус та, відповідно, зміст господарської компетенції таких органів.

Водночас наявні дослідження господарсько-правового характеру певною мірою не враховують цієї особливості, що призводить до формулювання неоднозначних наукових висновків.

Саме вказаними та іншими обставинами зумовлюється актуальність виконання представленого дослідження.

Окремі аспекти проблематики реалізації господарської компетенції органами місцевого самоврядування отримали відображення у наукових працях К.І. Апанасенко, О.П. Віхрова, Р.А. Джабраїлова, І.М. Кравець, В.К. Мамутова, В.А. Устименка, К.Д. Хачук тощо. Водночас невирішеними та такими, що потребують поглибленого висвітлення, залишаються питання щодо з'ясування особливостей правового статусу органів місцевого самовряду-

вання та його впливу на визначення змісту їх господарської компетенції.

У зв'язку з цим метою дослідження є висвітлення впливу юридичної конструкції «змішаного» правового статусу органів місцевого самоврядування на визначення змісту їх господарської компетенції.

Загалом терміном «правовий статус» позначається сукупність прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб, тобто прав і обов'язків суб'єктів права [1, т. 5, с. 44].

Водночас у наукових джерелах можна зустріти низку визначень поняття «правовий статус», зміст яких розкривається з доктринальних позицій галузевих наук. Насамперед, заслуговують на увагу наукові погляди В.С. Щербини, який зважає на те, що правове становище (правовий статус) суб'єкта господарського права можна визначити як «сукупність економічних, організаційних та юридичних ознак учасника відносин у сфері господарювання, встановлених в законодавстві (закріплених в іншій правовій формі), що дають змогу індивідуалізувати його шляхом виділення з-поміж інших осіб – суб'єктів правовідносин – і кваліфікувати як суб'єкта господарського права» [2, с. 7].

Додатково варто погодитися з В.С. Щербиною у тому, що основною, визначальною ознакою, що характеризує правовий статус суб'єкта господарського права, є його господарська компетенція (господарська правосуб'єктність) [3, с. 7].

Відповідно до Господарського кодексу України від 16.01.2003 р., серед учасників відносин у сфері господарювання згадуються органи місцевого самоврядування, наділені господарською компетенцією (ст. 2).

При цьому варто звернути увагу на норму ч. 1 ст. 4 Господарського кодексу України, яка виокремлює коло відносин, що не є предметом регулювання цього кодексу. Зокрема, до таких відносин належать адміністративні та інші відносини управління за участі суб'єктів господарювання, в яких орган державної влади або місцевого самоврядування не є суб'єктом, наділеним господарською компетенцією, і безпосередньо не здійснює організаційно-господарських повноважень щодо суб'єкта господарювання.

Отже, відносини «влади-підпорядкування», не пов'язані зі сферою господарювання, не можуть бути кваліфіковані як господарські. Таке застереження є важливим, якщо взяти до уваги, що господарські відносини у комунальному секторі економіки України можуть засновуватися на засадах підзвітності, підпорядкованості та підконтрольності. Особливо, коли йдеться про реалізацію системи організаційно-господарських повноважень територіальних громад та органів місцевого самоврядування щодо суб'єктів господарювання, які належать до комунального сектора економіки і здійснюють свою діяльність на основі права господарського відання або права оперативного управління. Переважно у такому разі маються на увазі взаємовідносини органів місцевого самоврядування з комунальними підприємствами.

Так, К.Д. Хачук зауважує, що за своїм змістом повноваження органів місцевого самоврядування (в тому числі організаційно-господарські) не є однаковими, і в процесі їх реалізації виникають різні відносини між цими органами та суб'єктами господарювання. Зокрема, як зазначає науковець, відносини між органами місцевого самоврядування та підпорядкованими їм комунальними підприємствами будуються за принципом «влади-підпорядкування», що впливає безпосередньо із ст. 17 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. К.Д. Хачук резюмує, що є підстави для висновку, що окремі організаційно-господарські повноваження органів місцевого самоврядування, які стосуються управління діяльністю суб'єктів господарювання комунального сектора економіки, за своїм характером є владними. Разом із тим, на думку вченого, наявність «владного» елементу не змінює приналежності цих повноважень до сфери організації господарської діяльності, вони є невід'ємною складовою частиною господарської компетенції органів місцевого самоврядування і реалізуються у господарських відносинах [3, с. 53].

Спираючись на положення ч. 1 ст. 4 Господарського кодексу України, О.П. Віхров дійшов висновку, що органи місцевого самоврядування щодо сфери господарської діяльності мають подвійну природу. На думку вченого, доцільно розрізняти поняття «орган керівництва економікою» та «суб'єкт

організаційно-господарських повноважень». Згідно з таким баченням, певний орган місцевого самоврядування може вважатися суб'єктом організаційно-господарських повноважень лише в тому разі, якщо він здійснює зазначені повноваження безпосередньо стосовно конкретного суб'єкта господарювання (наприклад, у разі прийняття органом місцевого самоврядування рішення, адресованого комунальному підприємству, що перебуває у сфері управління цього органу). У разі ж прийняття органами місцевого самоврядування правових актів щодо встановлення певних правил поведінки суб'єктів господарювання в межах відповідної території (без вступу у відносини з конкретним суб'єктом господарювання) ці органи мають розглядатися як органи керівництва економікою [4, с. 101–103; 5, с. 62].

До речі, запропоноване О.П. Віхровим розмежування вищенаведених понять має як теоретичне, так і практичне значення, якщо взяти до уваги історичні особливості формування сучасного правового статусу органів місцевого самоврядування.

Так, характеризуючи специфіку правового статусу місцевих рад народних депутатів, які існували за радянських часів, В. Мартем'янов наголошував, що цей статус поєднує одночасно властивості органів державної влади та господарського керівництва, які застосовують різні форми і методи керівництва підвідомчими та непідвідомчими підприємствами (організаціями). При цьому підпорядковане обласній чи крайовій раді господарство розглядалося як єдина територіальна господарська система, центром якої є, відповідно, обласна або крайова рада народних депутатів. Господарства міст і районів розглядалися як територіальні підсистеми, галузеві управління в комплексі з організаціями (підприємствами) місцевого підпорядкування – як галузеві підсистеми. Місцеві ради позначалися як органи загального господарського керівництва, оскільки керівництво місцевим господарством здійснювалося на основі подвійного підпорядкування – з розподілом господарської компетенції між галузевими міністерствами та управліннями, з одного боку, і місцевими радами – з іншого [6, с. 4–22].

Додатково органи місцевого самоврядування позначаються як органи господарського керівництва (або органи, що організують господарювання) у підручнику з господарського права, виданому за редакцією академіка В.К. Мамутова [7, с. 372–379]. Крім того, О.М. Вінник також вважає органи місцевого самоврядування належними до кола суб'єктів господарського права, які здійснюють керівництво господарською діяльністю, зокрема організацію такої діяльності [8, с. 59].

Загалом у науковій літературі відсутнє єдине бачення природи господарських повноважень органів влади, що в окремих випадках призводить до категоричних тверджень, які певною мірою є малообґрунтованими. Так, Д. Голосніченко в межах дослідження загальної теорії повноважень зазначає, що повноваження, яке розглядається як елемент характеристики органів місцевого самоврядування,

притаманна така ознака, як владність. Вказане свідчить про генезис цього феномена, походження його від влади народу, яка здійснюється через уповноважені органи [9, с. 124].

Водночас І.М. Кравець, досліджуючи правове становище суб'єктів організаційно-господарських повноважень, дійшла висновку про доцільність відмежування організаційно-господарських і владних повноважень, наголошуючи, що при реалізації організаційно-господарських повноважень відсутній владний вплив на суб'єктів господарювання [10, с. 5].

Втім, певною мірою таке твердження є дискусійним, якщо зважати на запропоноване науковцем визначення поняття «організаційно-господарських повноваження» як сукупності прав та обов'язків органів державної влади, органів місцевого самоврядування, господарських об'єднань, власників майна (у т. ч. контролюючих власників корпоративних прав) та інших суб'єктів, яким вони делегуються, з управління господарською діяльністю та/або її регулювання, складовою частиною яких є контроль [10, с. 5].

При цьому І.М. Кравець кваліфікуючою ознакою «управління господарською діяльністю» визнає майновий аспект, оскільки комплекс необхідних заходів реалізується, на думку вченого, на підставі права власності на майно. У той час як «регулювання господарської діяльності» спрямоване на встановлення уповноваженими законом суб'єктами умов здійснення господарської діяльності господарськими організаціями всіх форм власності та індивідуальними підприємцями [10, с. 5–6].

Відповідно, можна дійти висновку, що заходи з регулювання господарської діяльності жодним чином не впливають із відносин власності на майно. У такому разі виділена науковцем ознака організаційно-господарських повноважень, на відміну від владних повноважень, як відсутність владного впливу на суб'єктів господарювання не знаходить однозначного підтвердження [10, с. 5–6]. Адже регулювання господарської діяльності передбачає певною мірою владний вплив, наприклад, якщо органи місцевого самоврядування вживають правові заходи, спрямовані на дотримання суб'єктами господарювання засад цінової (тарифної), антимонопольно-конкурентної, податкової тощо політики.

Не випадає зі сфери владного впливу і така категорія господарських зобов'язань за участю органів місцевого самоврядування, як соціально-комунальні зобов'язання (ст. 177 Господарського кодексу України). Так, О.М. Вінник та І.М. Кравець зазначають, що соціально-комунальні зобов'язання суб'єктів господарювання характеризуються соціальним спрямуванням (тобто мають виконуватися на користь суспільства або територіальної громади) і можуть виникати: 1) за рішенням місцевої ради, відповідно до якого на суб'єктів господарювання покладається обов'язок за рахунок власних коштів відповідно до закону створювати спеціальні робочі місця для осіб з обмеженою працездатністю та організувати їх

професійну підготовку (ч. 1 ст. 177 ГК); 2) за власним бажанням суб'єктів господарювання щодо покладення на себе зобов'язання із: господарської допомоги у вирішенні питань соціального розвитку населених пунктів їх місцезнаходження, у будівництві й утриманні соціально-культурних об'єктів та об'єктів комунального господарства і побутового обслуговування, надання іншої господарської допомоги з метою розв'язання місцевих проблем; участі у формуванні відповідних фондів місцевих рад (якщо інше не встановлено законом) та у виконанні робіт щодо комплексного економічного і соціального розвитку територій [11, с. 64–65].

Варто зауважити, що про можливість владного впливу на суб'єкта господарювання у частині здійснення заходів щодо створення на підприємствах, в установах та організаціях спеціальних робочих місць для осіб з обмеженою працездатністю, організації їх професійної підготовки свідчить норма підпункту 12 п. «б» ч. 1 ст. 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Адже повноваження з вирішення зазначеного кола питань належать до категорії делегованих, тобто таких, що надані органами державної виконавчої влади для більш ефективної реалізації на місцях. Відповідно, відсутні підстави для спростування владного характеру цієї групи господарських повноважень органів місцевого самоврядування як таких, що реалізуються від імені держави.

І у цьому полягає одна з особливостей правового статусу органів місцевого самоврядування. Зокрема, як зазначає вчений-конституціоналіст В.М. Шаповал, природа місцевого самоврядування «впливає з природи більш широкого явища – державного владарювання», у зв'язку з чим місцеве самоврядування кваліфікується як децентралізована форма державного управління [12, с. 50].

Водночас, як впливає з вищенаведених у цьому дослідженні положень, у процесі управління господарською діяльністю переважно здійснюються господарські повноваження невідного характеру, серед яких найбільш яскраво виокремлюються повноваження, які здійснюють органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальної громади як рівного з іншими учасниками господарських відносин суб'єкта права. Зокрема, до кола таких повноважень належать ті, що пов'язані з реалізацією функцій власника щодо управління об'єктами права комунальної власності.

Таким чином, за результатами вищенаведеного аналізу нормативних положень та узагальнення теоретичних поглядів, можна дійти висновку, що органи місцевого самоврядування у господарських відносинах реалізують господарські повноваження, як пов'язані, так і не пов'язані з владним впливом.

Загалом викладені у цьому науковому дослідженні ідеї можуть бути розвинені у напрямі вдосконалення господарсько-правового статусу органів місцевого самоврядування.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Шемшученко Ю.С. (відп. ред.) та ін. К.: Укр. енцикл., 1998. Т. 5: П–С. 2003. 736 с.
2. Щербина В.С. Суб'єкти господарського права: моногр. К.: Юрінком Інтер, 2008. 264 с.
3. Хачук К.Д. Організаційно-господарські повноваження органів місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право». Донецьк: НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень, 2011. 245 с.
4. Віхров О.П. Організаційно-господарські правовідносини: моногр. К.: Видавничий Дім «Слово», 2008. 512 с.
5. Віхров О.П. Про розмежування господарських та адміністративних відносин. Економіка та право. 2008. № 1(20). С. 57–62.
6. Мартемьянов В.С. Хозяйственные права местных Советов: моногр. М.: Юрид. лит., 1981. 176 с.
7. Хозяйственное право: учебник / В.К. Мамутов, Г.Л. Знаменский, В.В. Хахулин и др.; под ред. В.К. Мамутова. К.: Юрінком Інтер, 2002. 912 с.
8. Вінник О.М. Господарське право: курс лекцій. К.: Атіка, 2004. 624 с.
9. Голосніченко Д. Поняття повноважень, їх владна природа та походження від суверенітету Українського народу. Право України. 2007. № 2. С. 123–127.
10. Кравець І.М. Правове становище суб'єктів організаційно-господарських повноважень: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право». Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. К., 2008. 16 с.
11. Вінник О., Кравець І. Господарські системи в умовах громадянського суспільства і правової держави: правові аспекти взаємодії. Підприємництво, господарство і право. 2016. № 11. С. 62–67.
12. Шаповал В.М. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування. Право України. 2002. № 3. С. 48–54.