

<sup>10</sup> Баймуратов М. О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення / М. О. Баймуратов // Юридична освіта і правова держава: Зб. наук. праць / Юридичний ін-т Одеського держ. ун-ту ім. І. І. Мечникова; [ред. С. В. Ківалов]. – О.: Астропринт, 1997. – С. 96–101; Батанов А. В. Муниципальная власть в системе категорий и институтов современного конституционализма / А. В. Батанов // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 4. – С. 24–29; Бондарь Н. С. Личность в системе социалистического самоуправления: конституционный аспект / Н. С. Бондарь // Правоведение. – 1987. – № 6. – С. 3–12; Краснікова О. В. Конституційна відповідальність в системі захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О. В. Краснікова. – О., 2004. – 19 с.; Любченко П. М. Місьцеве самоврядування в системі інститутів громадського суспільства: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / П. М. Любченко. – Х., 2008. – 40 с.; Соловьев С. Г. Система публичных институтов муниципального права: дисс. на соискание учен. степени д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Сергей Геннадьевич Соловьев. – М., 2005. – 484 с.; Усманова Р. М. Системность в местном самоуправлении: Монография / Р. М. Усманова; [науч. ред. М. Ф. Маликов]. – Уфа: РИО БашГУ, 2003. – 142 с. та ін.

#### Резюме

У статті розглядаються методологічні проблеми служби в органах місцевого самоврядування. Сформульоване авторське бачення служби в органах місцевого самоврядування через призму методу системного аналізу.

**Ключові слова:** публічна служба; служба в органах місцевого самоврядування; службовці та посадові особи органів місцевого самоврядування; організація служби в органах місцевого самоврядування.

#### Резюме

В статье рассматриваются методологические проблемы службы в органах местного самоуправления. Сформулировано авторское видение службы в органах местного самоуправления через призму метода системного анализа.

**Ключевые слова:** публичная служба; служба в органах местного самоуправления; служащие и должностные лица органов местного самоуправления; организация службы в органах местного самоуправления.

#### Summary

The article discusses the methodological problems of service in local self-government bodies. Formulated by the author's vision of service in local self-government bodies through the lens of method of systems analysis.

**Key words:** public service; service in local self-government bodies; public servants and officials in local self-government bodies; organization of service in local self-government bodies.

Отримано 28.03.2012

**О. В. ГЛИНСЬКА**

*Оксана Валеріївна Глинська, аспірант Інституту економіко-правових досліджень НАН України*

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ГОСПОДАРСЬКІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Органи місцевого самоврядування наділені відповідно до законодавства широким колом повноважень, направлених на забезпечення життєдіяльності територіальних громад. Серед цих повноважень є й ті, що забезпечують оборот майна, яке знаходиться у комунальній власності й становить майнову основу місцевого самоврядування. Регулюючи зазначений напрямок, територіальні громади також здійснюють певні організаційно-господарські повноваження щодо комунальних підприємств. Від обсягів цих повноважень, значною мірою, залежить належне функціонування територіальної громади та усіх жителів певного територіального регіону. Отже, обраний напрямок цього дослідження є на сьогодні актуальним і потребує всебічного вивчення та найскорішого вирішення.

Мета дослідження полягає у визначенні питання щодо організаційно-господарських повноважень територіальної громади.

Актуальними при дослідженні зазначених проблем є роботи як фахівців у сфері місцевого самоврядування, так і 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. Куйбіда, 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.

Водночас аналіз публікацій свідчить про відсутність достатньої об'єктивної оцінки визначення організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування взагалі, та територіальної громади, зокрема.

Насамперед, слід зазначити, що серед учасників господарських відносин особливе місце займають місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, зокрема, обласні державні адміністрації та обласні ради. Виходячи з норм 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.

Законодавством також зафіксована можливість участі обласних рад і обласних державних адміністрацій в господарській діяльності, зокрема при реалізації організаційно-господарських повноважень, але що саме є організаційно-господарськими повноваженнями, їх зміст, підстави виникнення залишаються невизначеними, тобто законодавець, постійно апелюючи цими поняттями, не зафіксував їх легальне визначення в нормативних актах, що породжує багато дискусій з приводу існування самих організаційно-господарських відносин і, зокрема, участі в них досліджуваних суб'єктів господарської діяльності.

Проблему щодо поняття й змісту організаційно-господарських повноважень досліджували К. Апанасенко, О. Віхров, Р. Гринюк, А. Захарченко, але відсутність законодавчого закріплення категорії «організаційно-господарські повноваження» породжує подальші наукові дискусії з цього приводу.

Аналізуючи організаційно-господарські повноваження обласних рад і обласних державних адміністрацій, необхідно, перш за все, з'ясувати теоретичні положення щодо суб'єктів організаційно-господарських повноважень, їх зміст і підстави виникнення.

Зміст і поняття суб'єкта організаційно-господарських повноважень визначають за допомогою ст. 176 Господарського Кодексу України «Організаційно-господарські зобов'язання»<sup>1</sup>, в 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 і безпосередньо повноваження називаються «організаційно-господарськими», а суть таких зобов'язань розкривається через управління.

Згідно юридичної енциклопедії організація – це «вибір форм, методів і засобів удосконалення будь-якої діяльності»<sup>2</sup>.

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 з організації та забезпечення господарювання відповідно до вимог суспільного господарського порядку, що здійснюється на всіх рівнях національної економічної системи органами державної влади та органами місцевого самоврядування, які наділені господарською компетенцією, а також громадянами, громадськими та іншими організаціями, які виступають засновниками суб'єктів господарювання чи здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності<sup>3</sup>. Вченими неодноразово наголошувалося на необхідності законодавчого закріплення поняття «управління господарською діяльністю»<sup>4</sup>.

Отже, виходячи з положень законодавства, теоретичних положень, управління господарською діяльністю можна розглядати як владну діяльність щодо забезпечення, благоустрою та організації господарювання, здійснюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування, які наділені господарською компетенцією, а також громадянами, громадськими та іншими організаціями, які виступають засновниками суб'єктів господарювання чи здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності.

Наявність господарської компетенції в обласних рад і обласних державних адміністрацій є вирішальним фактором щодо їх приналежності до суб'єктів організаційно-господарських повноважень.

Виходячи з аналізу законодавства, практики його застосування, обласні ради та обласні державні адміністрації наділені господарською компетенцією в організаційно-господарських відносинах тільки у випадках: 1) обласні ради реалізують організаційно-господарські повноваження щодо суб'єктів господарювання комунального сектора економіки, які здійснюють свою діяльність на базі спільного майна територіальних громад сіл, селищ, міст; 2) обласні державні адміністрації здійснюють організаційно-господарські повноваження щодо суб'єктів господарювання, що належать до державного сектора, а також щодо суб'єктів господарювання комунального сектора економіки, які здійснюють свою діяльність на базі спільного майна територіальних громад сіл, селищ, міст (у разі делегування їм відповідних повноважень).

Згідно ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» обласні ради від імені територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюють управління об'єктами їхньої спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад<sup>5</sup>. Відповідно, суб'єктами управління спільною власністю тери-

торіальних громад є, зокрема, обласні ради, а об'єктами – «господарські організації комунального сектора економіки»<sup>6</sup>. Управлінням, у такому розумінні, буде здійснення функцій організації ефективного використання майна та контролю за ним.

Основні організаційно-господарські повноваження обласних рад з управління об'єктами спільної власності територіальних громад реалізуються на сесіях відповідної ради. Так, згідно ст. 43 Закону «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 в управлінні обласних рад, а також придбання таких об'єктів в установленому законом порядку; 2) питання про управління об'єктами спільної комунальної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що знаходяться в управлінні обласних рад; призначення і звільнення їх 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 у разі делегування їм таких повноважень обласними радами<sup>7</sup>.

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 даній галузі в різних місцевих державних адміністрацій є неоднаковим і може відрізнятися в залежності від рішень, прийнятих обласною радою.

Крім того, згідно з 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 слід погодитися з вченими, які вказують на необхідність законодавчого закріплення чіткого переліку повноважень органів, які 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 у спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст; 2) підготовка і подання на розгляд обласної ради програм приватизації майна спільної власності територіальних громад; 3) управління майном підприємств, установ, організацій спільної власності територіальних громад, зокрема 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 відносно нього інших господарських операцій за погодженням з відповідними радами; 6) управління частками, паями, акціями, що належать територіальним громадам у майні господарських товариств<sup>8</sup>.

Виходячи з вищесказаного, О. Кулакова пропонує закріпити за обласними радами власні повноваження (доповнити перелік) щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад, а саме<sup>9</sup>:

- розгляд та 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 за нього інших господарських операцій.

Таким чином, нормативно-правове закріплення вищевказаних повноважень обласних державних адміністрацій та обласних рад дало б можливість законодавчо закріпити і визначити обсяг компетенції зазначених органів в області управління майном спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст.

Для здійснення правомочностей власника та виконання функцій, визначених Конституцією України, територіальні громади села, селища, міста створюють комунальні підприємства та інші господарські організації.

Значною мірою подібними (за своїм правовим становищем) до державних підприємств є комунальні підприємства, оскільки перші й другі функціонують на базі публічних (державної та комунальної) форм власності.

У Господарському кодексі України комунальним підприємствам присвячено ст. 78, яка визначає основи правового становища лише унітарних комунальних підприємств, не приділяючи уваги підприємствам корпоративного типу. За визначеннями, комунальне унітарне підприємство – це таке унітарне підприємство, яке діє на базі відокремленої частини комунальної власності, без поділу її на частини, створюється за рішенням органу місцевого самоврядування в розпорядчому порядку і входить до сфери управління органу, уповноваженого управляти відповідним комунальним майном.

Отже, можна визначити характерні риси, притаманні комунальним унітарним підприємствам: господарська організація унітарного типу; створюється за рішенням органу місцевого самоврядування (уповно-

важеним ним органом) у розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності; функції власника майна щодо комунального підприємства виконує уповноважений орган, тобто орган, до сфери управління якого входить комунальне унітарне підприємство (виконком відповідної місцевої ради, управління / департамент виконкому); функціонує на базі майна, що перебуває у комунальній власності та закріплюється за таким підприємством на праві господарського відання (комунальне комерційне підприємство) або на праві оперативного управління (комунальне некомерційне підприємство); статутний фонд комунального унітарного підприємства має бути сформованим до його реєстрації як суб'єкта господарювання уповноваженим органом; мінімальний розмір статутного фонду комунального унітарного підприємства встановлюється відповідною місцевою радою; найменування комунального унітарного підприємства має містити слова «комунальне підприємство» та вказівку на орган місцевого самоврядування, до сфери управління якого входить це підприємство; відсутність у підприємства субендіарної відповідальності за зобов'язаннями органу місцевого самоврядування та уповноваженого ним органу; управління підприємством очолює керівник підприємства, що призначається органом, до сфери управління якого входить підприємство, і є підзвітним цьому органі; збитки, завдані комунальному унітарному підприємству внаслідок виконання рішень органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, підлягають відшкодуванню зазначеними органами добровільно або за рішенням суду; поділ комунальних унітарних підприємств (як і державних унітарних підприємств) на комерційні та некомерційні обумовлює можливість застосування до цих видів підприємств положень Господарського кодексу щодо державних комерційних підприємств і казенних підприємств (з урахуванням відмінностей між ними).

Згідно зі ст. 78 Господарського Кодексу України, комунальне унітарне підприємство утворюється компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності і входить до сфери його управління.

Орган, до сфери управління якого входить комунальне унітарне підприємство, є представником власника – відповідної територіальної громади і виконує його функції у межах, визначених Господарським кодексом та іншими законодавчими актами. Майно комунального унітарного підприємства перебуває в комунальній власності й закріплюється за таким підприємством на праві господарського відання (комунальне комерційне підприємство) або на праві оперативного управління (комунальне некомерційне підприємство).

Комунальне унітарне підприємство не несе відповідальності за зобов'язаннями власника та органу місцевого самоврядування, до сфери управління якого воно входить. Комунальне унітарне підприємство очолює керівник підприємства, що призначається органом, до сфери управління якого входить підприємство, і є підзвітним цьому органі. Збитки, завдані комунальному унітарному підприємству внаслідок виконання рішень органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, підлягають відшкодуванню зазначеними органами добровільно або за рішенням суду. Особливості господарської діяльності комунальних унітарних підприємств визначаються відповідно до вимог, встановлених Господарським кодексом щодо діяльності державних комерційних або казенних підприємств, а також інших вимог, передбачених законом.

Таким чином, на відміну від державного унітарного підприємства, комунальне унітарне підприємство засноване на комунальній власності, тому утворюється компетентним органом місцевого самоврядування і, відповідно, входить до сфери управління цього органу. Власник майна, створюючи комунальне унітарне підприємство і наділяючи його необхідною майновою базою, не втрачає прав на нього. Це майно залишається в комунальній власності, а комунальне унітарне підприємство має право господарського відання (комунальне комерційне підприємство) або право оперативного управління (комунальне некомерційне підприємство). Оскільки комунальне унітарне підприємство не є власником, це обумовлює необхідність виконання вказівок власника (відповідно до його компетенції) та узгодження з ним основних питань діяльності.

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, внесення відповідних змін до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», передбачити єдиний підхід щодо принципів управління майном комунальної власності, правові основи управління і відповідний контроль за діяльністю підприємств, установ, організацій, які належать до спільної власності територіальних громад. На сьогодні існують певні проблеми, законодавчі прогалини щодо можливостей повноцінної і всеосяжної реалізації зазначених повноважень досліджуваними органами, рішення яких дасть можливість їх ефективного використання, не втручаючись при цьому в компетенцію один одного.

Розглянута у статті проблема є досить актуальною і тому потребує подальших наукових дискусій щодо її розуміння та теоретичного і практичного обґрунтування.

<sup>1</sup> Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003, № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 18. – № 19–20. – № 21–22. – Ст. 144.

<sup>2</sup> Юридическая энциклопедия / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (председатель редкол.) [и др.]. – К.: «Украинская энциклопедия» им. М. П. Бажана, 2002. – Т. 4. – С. 294.

<sup>3</sup> Вихров О. Организационно-хозяйственные правоотношения: общее и особенное / О. Вихров // Предпринимательство, хозяйство и право. – № 9. – 2007. – С. 102.

<sup>4</sup> Гринюк Р. Ф. Правовой статус отправка предприятий в Украине: Монография. – Донецк: Дельта, 2002. – С. 102.

<sup>5</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997, № 280/97 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

<sup>6</sup> Апанасенко К. Управление объектами коммунальной собственности / К. Апанасенко // Предпринимательство, хозяйство и право. – 2005. – № 8. – С. 20–23.

<sup>7</sup> Про місцеві державні адміністрації: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.

<sup>8</sup> Захарченко А. Компетенция местных государственных администраций в области управления имуществом / А. Захарченко // Экономика и право. – 2005. – № 2. – С. 126–131.

<sup>9</sup> Кулакова Е. Полномочия областных советов относительно управления общей собственностью территориальных общин / Е. Кулакова // Юридическая Украина. – 2006. – № 9. – С. 88–64.

#### Резюме

У статті розглядаються питання стосовно визначення організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування. Проаналізовано проблеми управління майном територіальної громади, деяких аспектів діяльності унітарних комунальних підприємств.

**Ключові слова:** організаційно-господарські повноваження, органи місцевого самоврядування, територіальна громада, унітарне комунальне підприємство.

#### Резюме

В статье рассматриваются вопросы, касающиеся определения организационно-хозяйственных полномочий органов местного самоуправления. Дается анализ проблем управления имуществом территориальной громады, некоторых аспектов деятельности унитарных коммунальных предприятий.

**Ключевые слова:** организационно-хозяйственные полномочия, органы местного самоуправления, территориальная громада, унитарное коммунальное предприятие.

#### Summary

In article are considered questions relating to the definition of the organizational-economic powers of the bodies of local self-government. Provides an analysis of the problems of the management of the property of the territorial community, some aspects of activity of the unitary communal enterprises.

**Key words:** organizational and economic powers, bodies of local self-government, the territorial community, unitary municipal enterprise.

*Отримано 19.06.2012*