

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ**

ПОЛЯКОВА КРИСТІНА ВІКТОРІВНА



УДК 346.21

**ГОСПОДАРСЬКА КОМПЕТЕНЦІЯ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Спеціальність 12.00.04 – господарське право,
господарсько-процесуальне право

АВТОРЕФЕРАТ

**дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук**

Київ – 2019

Дисертація є кваліфікаційною науковою працею на правах рукопису.

Робота виконана в Інституті економіко-правових досліджень НАН України (м. Київ).

Науковий керівник – доктор юридичних наук, доцент
Джабраїлов Руслан Аятшахович,
Інститут економіко-правових досліджень
НАН України, заступник директора
з наукової роботи (м. Київ).

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, доцент
Никитченко Наталія Валеріївна,
Навчально-науковий інститут права
Університету державної фіскальної
служби України, завідувач кафедри
господарського права та процесу
(м. Ірпінь, Київська обл.);

кандидат юридичних наук, доцент
Апанасенко Катерина Іванівна,
Навчально-науковий інститут права і соціальних
технологій Чернігівського національного
технологічного університету МОН України,
доцент кафедри цивільного, господарського
права та процесу (м. Чернігів).

Захист відбудеться **«18» квітня 2019 року о 10⁰⁰ годині** на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 11.170.02 в Інституті економіко-правових досліджень НАН України за адресою: 01032, м. Київ, бульвар Тараса Шевченка, 60.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці за адресою: 01032, м. Київ, бульвар Тараса Шевченка, 60, к. 202.

Автореферат розісланий **«15» березня 2019 року.**

**Учений секретар
спеціалізованої вченої ради**



Н.О. Герасименко

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. На даний час органи місцевого самоврядування виступають активними учасниками господарських відносин. Органи місцевого самоврядування реалізують господарську компетенцію, зміст якої певною мірою зумовлюється їх особливим правовим статусом як органу влади. Водночас органи місцевого самоврядування вступають у господарські відносини, у яких превалує диспозитивний принцип, нівелюючи свою владно-правову природу. Зокрема, у відносинах з володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності органи місцевого самоврядування діють від імені та в інтересах територіальної громади як, рівного з іншими, суб'єкта права власності, однак на практиці належним чином не враховується сполучення зазначених елементів у діяльності органів місцевого самоврядування.

Слід визнати, що недосконалість чинного законодавства України створює значні перешкоди на шляху ефективної реалізації органами місцевого самоврядування господарської компетенції. Останнім часом було прийнято низку нормативно-правових актів України, які неоднозначно впливають на правове регулювання господарських відносин за участю органів місцевого самоврядування, зумовлюючи їх розвиток у протилежному напрямі, аніж встановлено Господарським кодексом України. Зокрема, необґрунтованими та такими, що потребують приведення у відповідність з господарсько-правовою концепцією, слід визнати правові норми, якими встановлюється надання органам місцевого самоврядування права бути орендодавцем того майна, яке не використовується ними для здійснення публічних функцій, змінюється сутність організаційно-господарських правовідносин за участю органів місцевого самоврядування шляхом поширення правового статусу комунальних підприємств на суб'єктів господарювання комунального сектора економіки, застосування правового режиму дивідендів до частини чистого прибутку комунальних унітарних підприємств тощо.

Окремі аспекти участі органів місцевого самоврядування у відносинах у сфері господарювання, реалізації повноважень з управління та регулювання господарської діяльності знайшли відображення у низці дисертаційних досліджень. Зокрема, на особливу увагу заслуговують наукові дослідження К.І. Апанасенко, Р.А. Джабраїлова, В.К. Мамутова, В.А. Устименка, К.Д. Хачук. У роботах згаданих учених деталізовано представлені наукові положення, які характеризують органи місцевого самоврядування як особливого суб'єкта господарського права.

Натомість, доречно зазначити, що дотепер крізь призму науки господарського права не було здійснено окремого самостійного дослідження у контексті впливу «змішаного» правового статусу органів місцевого самоврядування на зміст їх господарської компетенції, особливостей реалізації такими органами господарських прав та обов'язків у контексті функціонального підходу до ідентифікації їх компетенції тощо.

Вказане вище визначає актуальність теми та доцільність дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційну роботу виконано відповідно до планів науково-дослідних робіт Інституту економіко-правових досліджень НАН України у межах теми «Модернізація господарського законодавства як передумова сталого розвитку України» (ДР № 0117U002308), де дисертанткою проведено дослідження особливостей реалізації господарської компетенції органами місцевого самоврядування та розроблено відповідні пропозиції з удосконалення законодавства.

Мета і завдання дослідження. *Метою* роботи є розробка нових теоретичних положень щодо господарської компетенції як елементу правового статусу органів місцевого самоврядування та підготовка на цій основі пропозицій з удосконалення господарського законодавства.

Для досягнення зазначеної мети у процесі дослідження було поставлено та вирішено наступні *завдання*:

дослідити «змішаний» правовий статус органів місцевого самоврядування та з'ясувати його вплив на визначення їх господарської компетенції;

з'ясувати особливості визначення змісту господарської компетенції представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування та підготувати відповідні теоретико-прикладні висновки;

виявити окремі недоліки у правовому регулюванні майново-господарських відносин за участю органів місцевого самоврядування та обґрунтувати пропозиції щодо їх усунення;

дослідити правове регулювання організаційно-господарських відносин за участю органів місцевого самоврядування та обґрунтувати пропозиції щодо усунення окремих недоліків;

розглянути правовий режим здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування та розробити пропозиції щодо його конкретизації;

висвітлити особливості делегування як форми здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування та підготувати відповідні теоретико-прикладні висновки.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, пов'язані із реалізацією органами місцевого самоврядування господарської компетенції.

Предметом дослідження є господарська компетенція органів місцевого самоврядування.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становили сучасні методи пізнання: діалектичний, формально-логічний, порівняльно-правовий, аналітико-синтетичний, системно-структурний, логіко-юридичний. При дослідженні правової природи господарської компетенції органів місцевого самоврядування застосовувався діалектичний метод. За допомогою формально-логічного методу здійснено аналіз нормативно-правових актів, які регулюють господарські відносини за участю органів місцевого

самоврядування. Із застосуванням порівняльно-правового методу проаналізовано зарубіжний досвід щодо визначення правового режиму здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування. Аналітико-синтетичний та системно-структурний методи застосовано при дослідженні майново-господарських та організаційно-господарських відносин за участю органів місцевого самоврядування. Логіко-юридичний метод дозволив виявити недоліки чинного законодавства України у досліджуваній сфері та обґрунтувати пропозиції щодо їх усунення.

Теоретичну основу дослідження, крім праць вищевказаних авторів, склали роботи вітчизняних і зарубіжних учених: О.А. Беляневич, А.Г. Бобкової, В.В. Борденюка, О.М. Вінник, О.П. Віхрова, Н.О. Герасименко, А.М. Захарченка, О.Р. Зельдіної, І.М. Кравець, В.С. Мілаш, Н.В. Никитченко, О.О. Первомайського, В.С. Щербини та інших дослідників.

Емпіричну основу дисертаційного дослідження склали чинне законодавство України, законодавство окремих зарубіжних країн, практика діяльності органів місцевого самоврядування, матеріали судової практики.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що вперше у вітчизняній юридичній науці на основі системного наукового дослідження проблематики здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування розроблено відповідні нові наукові положення та пропозиції щодо вдосконалення законодавства у цій сфері. Наукова новизна результатів дослідження полягає у наступному.

Уперше:

обґрунтовано, що правовий режим здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування у відносинах, побудованих на засадах рівності, має визначатися крізь призму принципу «дозволено все, що прямо не заборонено законом»;

обґрунтовано, що у практиці законотворчої роботи доцільно віддавати пріоритет правовим підходам, напрацьованим у межах науки господарського права щодо правового режиму та відмінних ознак унітарних та корпоративних підприємств, використання яких забезпечить одноманітність правового регулювання організаційно-господарських відносин за участю органів місцевого самоврядування.

Удосконалено положення щодо:

участі органів місцевого самоврядування у майново-господарських відносинах із обґрунтуванням того, що наділення таких органів правом передавати в оренду нерухоме майно, яке не використовується ними для здійснення своїх функцій, суперечить господарсько-правовій концепції інституту оренди. У зв'язку з цим запропоновано виключити таке право з кола повноважень органів місцевого самоврядування;

відчуження об'єктів права комунальної власності із обґрунтуванням пропозиції про виключення можливості приватизації нерухомого майна, яке не використовується органами місцевого самоврядування для здійснення своїх функцій.

Дістали подальшого розвитку положення щодо:

з'ясування впливу «змішаного» правового статусу органів місцевого самоврядування на правову кваліфікацію їх організаційно-господарських повноважень із відзначенням того, що владний вплив є особливістю регулювання господарської діяльності як форми здійснення організації господарювання на відміну від управління господарською діяльністю, у процесі якого здійснюються господарські повноваження невідного характеру (пов'язані з реалізацією функцій власника);

господарської компетенції виконавчих органів місцевого самоврядування із відзначенням того, що, окрім закону, зміст господарської компетенції таких органів може додатково визначатися місцевою радою, у той час як господарська компетенція останньої, як представницького органу місцевого самоврядування, визначається лише законом, виключаючи можливість змінювати на власний розсуд зміст відповідних повноважень;

здійснення виконавчими органами місцевого самоврядування наданих їм господарських повноважень з обґрунтуванням, що недотримання визначеного місцевою радою порядку їх реалізації призводить до визнання неправомірності дій таких органів;

предмету делегування як форми здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування з обґрунтуванням того, що таким можуть бути як владні, так і господарські повноваження, які не пов'язані з їх владним статусом;

суб'єктного складу правовідносин з делегування господарських повноважень органів місцевого самоврядування з обґрунтуванням, що такі повноваження можуть бути делеговані, окрім як місцевим державним адміністраціям, іншим органам місцевого самоврядування, комунальним підприємствам та суб'єктам господарювання приватного сектора економіки;

правових підстав здійснення делегування господарських повноважень органів місцевого самоврядування із виділенням, окрім закону, такої підстави як укладення господарського договору.

Практичне значення одержаних результатів полягає у: поглибленні теоретичних уявлень про сутність господарсько-правових відносин за участю органів місцевого самоврядування; можливості використання теоретичних положень і висновків дисертаційної роботи у процесі законотворчої діяльності з метою удосконалення та систематизації законодавства України, що визначає правові засади делегування як форми здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування; використанні у правозастосовній практиці, зокрема, при вирішенні питань щодо конкретизації господарських повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування. Положення дисертації можуть застосовуватись у науково-дослідній роботі та навчальному процесі при викладанні господарсько-правових дисциплін, призначених для студентів юридичних та економічних спеціальностей.

Окремі положення та висновки, сформульовані у дисертації, які мають дискусійний характер, можуть бути основою для подальших наукових досліджень.

Пропозиції, сформульовані у дисертації, щодо уточнення обсягу та змісту господарської компетенції органів місцевого самоврядування, висвітлення особливостей реалізації органами місцевого самоврядування повноважень у майново-господарських та організаційно-господарських відносинах прийнято до використання у діяльності Господарського суду м. Києва (лист від 5 лютого 2018 р. № 02-18/68).

Особистий внесок здобувачки. Основні наукові результати отримані авторкою самостійно на основі аналізу наукових публікацій як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників, законодавства України та окремих зарубіжних країн, практики діяльності органів місцевого самоврядування, вивчення судової практики.

Апробація результатів дисертації. Основні положення і висновки дисертаційної роботи доповідалися і обговорювалися у ході роботи низки конференцій, зокрема, на: Міжнародній науково-практичній конференції «Particularitățile adaptării legislației Republicii Moldova și Ucrainei la legislația Uniunii Europene» (Кишинів, Республіка Молдова, 2018); Міжнародній науково-практичній конференції «Юридична наука нового часу: традиції та вектори розвитку» (Одеса, 2018); Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права» (Львів, 2018); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації української держави» (Одеса, 2018).

Публікації. Основні результати дисертаційної роботи викладено у 10 наукових працях, з яких 5 статей опубліковано у наукових фахових виданнях України, 1 стаття у науковому періодичному виданні іншої держави, 4 публікації за матеріалами науково-практичних конференцій.

Структура та обсяг дисертації обумовлені метою і завданнями дослідження. Робота складається з анотації, вступу, трьох розділів, логічно об'єднаних у шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел та двох додатків. Загальний обсяг дисертаційної роботи складає 205 сторінок, з них основного тексту – 155 сторінок. Список використаних джерел налічує 291 найменування.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ ДИСЕРТАЦІЇ

Розділ 1 «Господарська компетенція органів місцевого самоврядування як елемент правового статусу» складається з двох підрозділів, у яких розглядається «змішаний» правовий статус органів місцевого самоврядування та його вплив на визначення змісту господарської компетенції, а також досліджується господарська компетенція представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування.

У *підрозділі 1.1 «Змішаний» правовий статус органів місцевого самоврядування та його вплив на визначення господарської компетенції»* відзначається, що органи місцевого самоврядування реалізують різну за обсягом та змістом господарську компетенцію. Наголошується на тому, що вказана особливість зумовлена неординарним правовим статусом органів місцевого самоврядування, його «змішаним» характером.

Відзначається, що визнання органів місцевого самоврядування суб'єктами права, що реалізують повноваження територіальної громади як рівного з іншими учасника суспільних відносин та делеговані їм повноваження з боку органів державної влади, справляє вплив на правовий статус та, відповідно, зміст господарської компетенції таких органів.

У зв'язку з цим, розглянуто поєднання повноважень владного та невладного характеру під час реалізації господарської компетенції, зокрема у організаційно-господарських відносинах. Попри дихотомічність наукових поглядів на можливість реалізації органами місцевого самоврядування повноважень владного характеру у зазначеній групі відносин, у дослідженні доводиться, що владний вплив таких органів є особливістю регулювання діяльності суб'єктів господарювання. Відзначається, що здійснення владного впливу у сфері організації господарських відносин є передусім ключовою ознакою повноважень, делегованих державою органам місцевого самоврядування, зокрема у сфері ціно-, тарифоутворення, антимонопольно-конкурентного регулювання, забезпечення виконання суб'єктами господарювання соціально-комунальних зобов'язань тощо.

Додатково аргументовано, що у процесі управління господарською діяльністю переважно здійснюються господарські повноваження невладного характеру, з-поміж яких виокремлюються ті, що здійснюють органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальної громади у сфері управління об'єктами права комунальної власності.

У *підрозділі 1.2 «Господарська компетенція представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування»* розглянуто нормативно встановлені підходи до формування та змістовного наповнення господарської компетенції як представницьких, так і виконавчих органів місцевого самоврядування та на цій основі сформульовано теоретико-прикладні висновки.

Встановлено, що зміст господарської компетенції місцевої ради як представницького органу місцевого самоврядування визначається у межах закону та виключає потребу у деталізації на іншому рівні правового регулювання. Вказане додатково узгоджується з ч. 2 ст. 19 Конституції України.

Тоді як щодо виконавчих органів місцевого самоврядування виявлено, що, окрім закону, зміст їх господарської компетенції може визначатися місцевою радою. Зокрема, вказаний аспект взаємовідносин знаходить прояв у сфері управління майном, яке належить до комунальної власності. Зазначається, що саме місцеві ради приймають рішення про визначення меж та

умов здійснення повноважень з управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади.

Сформульовано висновок про те, що недотримання визначеного місцевою радою порядку реалізації виконавчими органами місцевого самоврядування наданих їм господарських повноважень призводить до визнання судом неправомірності дій таких органів.

Розділ 2 «Органи місцевого самоврядування як учасники господарських відносин» складається з двох підрозділів, у яких висвітлюються проблемні аспекти реалізації органами місцевого самоврядування господарської компетенції у майново-господарських та організаційно-господарських відносинах.

У підрозділі 2.1 «Органи місцевого самоврядування як учасники майново-господарських відносин» розкриваються деякі аспекти реалізації органами місцевого самоврядування господарських повноважень у певних групах майново-господарських відносин.

Звертається переважна увага на недоліки орендного законодавства та, пов'язаного за змістом з орендними відносинами, приватизаційного законодавства, які виникли внаслідок суперечливої правотворчої практики.

Встановлено, що на даний час органи місцевого самоврядування, як і низка інших органів влади, наділені правом надавати в оренду нерухоме майно, яке не використовується ними для здійснення своїх функцій. Не погоджуючись з таким нормативним підходом, закріпленим у Законі України «Про оренду державного та комунального майна» (далі – Закон про оренду), у роботі аргументовано, що майно, яке передається в оренду, має за своїм призначенням слугувати досягненню комерційних цілей і бути придатним для залучення в сферу господарювання. Зважаючи на те, що об'єктом оренди має бути індивідуально визначене майно виробничо-технічного призначення (або цілісний майновий комплекс), що належить суб'єктам господарювання, як це передбачено Господарським кодексом України, висловлюється думка про неврахування у Законі про оренду концептуальних підходів до визначення правової природи оренди, напрацьованих у межах науки господарського права.

У підсумку обґрунтовано положення про доцільність внесення змін до Закону про оренду щодо виключення з переліку об'єктів оренди нерухомого майна, яке не використовується органами місцевого самоврядування для здійснення своїх функцій.

Виявлено, що у зв'язку з прийняттям у січні 2018 року нового Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» (Закон про приватизацію), виникла колізія між нормами цього Закону та Закону про оренду. Зокрема, з'ясовано, що у Законі про приватизацію передбачається можливість відчуження через процедуру приватизації вищезгаданої групи нерухомого майна. У той же час відзначається, що Закон про оренду містить застереження про надання такого нерухомого майна в оренду без права викупу орендарем та передачі в суборенду.

Відстоюючи загалом позицію про неприпустимість оренди саме цієї групи нерухомого майна, яким наділені органи місцевого самоврядування, запропоновано на першому етапі вдосконалення правового регулювання досліджуваної сфери відносин виключити можливість приватизації зазначених об'єктів.

У *підрозділі 2.2 «Органи місцевого самоврядування як учасники організаційно-господарських відносин»* проаналізовано практику законотворчої роботи, відповідно до якої останнім часом усуваються відмінні ознаки унітарних та корпоративних підприємств, та запропоновано можливі напрями її вдосконалення шляхом якнайповнішого врахування правових підходів, напрацьованих у межах науки господарського права.

Відзначається, що вказане відбувається через необґрунтовані зміни правового режиму майна комунальних підприємств, поширення правового статусу комунальних підприємств на тих суб'єктів господарювання, які такими ознаками не наділені, тощо.

Наголошується, що перший випадок нормативної казуїстики полягає в тому, що податкове законодавство України прирівнює частину чистого прибутку (доходу) унітарних підприємств до дивідендів, змінюючи, по суті, правовий режим майна таких суб'єктів господарювання та зміст організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування. Зауважується, що у господарському законодавстві України як дивіденди кваліфікується частина прибутку господарського товариства як підприємства корпоративного типу. За результатами аналізу Закону України «Про господарські товариства» сформульовано висновок про безпідставність ототожнення частини чистого прибутку (доходу) та дивідендів, зокрема в цілях оподаткування. Встановлено, що чистим прибутком, з огляду на зміст ст. 15 Закону України «Про господарські товариства», визнається сума, яка утворюється після покриття усіх витрат суб'єкта господарювання, зокрема після сплати податків та інших платежів до бюджету, а також дивідендів. У зв'язку з цим обґрунтовано, що частина чистого прибутку (доходу) не може бути прирівняна до дивідендів та виступати об'єктом оподаткування.

Додатково наведено приклади штучного розширення правових меж унітарних підприємств із віднесенням до останніх і тих суб'єктів господарювання, що мають корпоративну природу. Зокрема, Закон України «Про фінансову реструктуризацію» відносить до комунальних підприємств, зокрема і тих суб'єктів господарювання, у статутному капіталі яких частка комунальної власності територіальної громади становить 50 і більше відсотків. І це попри те, що господарське законодавство визнає останніх суб'єктами господарювання комунального сектора економіки.

У зв'язку з цим, запропоновано узгодити термінологію Закону України «Про фінансову реструктуризацію» з Господарським кодексом України щодо визначення поняття «комунальне підприємство».

Розділ 3 «Особливості правового регулювання здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування» містить

два підрозділи, у яких розглянуто питання правового режиму здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування та висвітлено проблемні аспекти делегування як форми здійснення господарської компетенції такими органами.

У *підрозділі 3.1 «Правовий режим здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування»* проаналізовано наукові підходи щодо найбільш прийняттого правового режиму здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування.

Встановлено, що у правовій науці домінує думка про те, що територіальна громада, як і органи місцевого самоврядування, мають дотримуватися обмежувального принципу «дозволено лише те, що закріплено у законі».

Відстоюється позиція, згідно з якою під час реалізації органами місцевого самоврядування низки прав та обов'язків у сфері господарювання не можна сприймати правовий статус останніх лише крізь призму цього принципу.

Доводиться, що обсяг та зміст господарської компетенції органів місцевого самоврядування вбачається за можливе диференціювати 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).

Аргументовано, що у межах першої групи господарська компетенція органів місцевого самоврядування має реалізовуватися відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України, тоді як у межах другої – органи місцевого самоврядування мають діяти за принципом «дозволено все, що прямо не заборонено законом».

Обґрунтовано, що не може бути різниці у правовому статусі рівних суб'єктів права у відносинах горизонтального типу, де владний статус не має жодного впливу. Наголошується, що вказане припущення знаходить підтвердження у нормі ч. 4 ст. 13 Конституції України, яка визнає всіх суб'єктів права власності рівними перед законом.

У *підрозділі 3.2 «Делегування як форма здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування»* проаналізовано наукові та нормативні підходи до правової характеристики делегування як форми здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування.

Сформульовано висновок про доцільність удосконалення чинного законодавства України у частині уточнення визначення поняття «делеговані повноваження», передбачивши, що предметом делегування можуть бути як владні повноваження, так і господарські повноваження органів місцевого

самоврядування, які не пов'язані з їх владним статусом, зокрема у сфері управління об'єктами права комунальної власності.

Запропоновано у нормативній площині закріпити положення про те, що господарські повноваження органів місцевого самоврядування можуть бути делеговані, окрім як місцевим державним адміністраціям, іншим органам місцевого самоврядування, комунальним підприємствам та суб'єктам господарювання приватного сектора економіки.

Обґрунтовано, що серед правових підстав здійснення делегування господарських повноважень органів місцевого самоврядування, окрім закону, доцільно передбачити укладення господарського договору.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження дозволило здійснити теоретичне узагальнення і отримати нове вирішення науково-практичного завдання щодо обґрунтування напрямів удосконалення правового регулювання здійснення органами місцевого самоврядування господарської компетенції і підготовки відповідних пропозицій до законодавства України, яке регулює відносини у цій сфері.

У результаті проведеного дослідження сформульовано наступні основні висновки:

1. Доводиться, що визнання органів місцевого самоврядування суб'єктами права, що реалізують повноваження територіальної громади як рівного з іншими, учасника господарських відносин та делеговані їм повноваження з боку органів державної влади, справляє вплив на правовий статус та, відповідно, зміст господарської компетенції таких органів. У зв'язку з цим правовий статус органів місцевого самоврядування охарактеризовано як «змішаний».

Обґрунтовано, що найбільш виразно «змішаний» правовий статус органів місцевого самоврядування знаходить прояв під час правової кваліфікації їх організаційно-господарських повноважень. У розвиток цього положення відзначається, що у процесі регулювання господарської діяльності такими органами одночасно справляється владний вплив на суб'єктів господарювання, що не є характерним для управління господарською діяльністю, у процесі якого здійснюються господарські повноваження невідного характеру (пов'язані з реалізацією функцій власника).

2. Висвітлено нормативні підходи до визначення змісту господарської компетенції представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування, а саме:

встановлено, що зміст господарської компетенції виконавчих органів місцевого самоврядування, окрім закону, може додатково визначатися місцевою радою, тоді як господарська компетенція останньої як представницького органу місцевого самоврядування визначається лише законом, виключаючи можливість змінювати на власний розсуд зміст відповідних повноважень;

виявлено, що недотримання виконавчими органами місцевого самоврядування визначеного місцевою радою порядку реалізації господарських повноважень призводить до визнання неправомірності дій таких органів.

3. Аргументовано, що у вітчизняному законодавстві формується концепція участі органів місцевого самоврядування у орендних відносинах, яка суперечить господарсько-правовій доктрині.

Доводиться, що наділення органів місцевого самоврядування правом передавати в оренду нерухоме майно, яке не використовується ними для здійснення своїх функцій, не враховує особливостей правового статусу таких органів. Відповідно наголошується, що органи місцевого самоврядування не наділені в цілях відправлення своїх функцій нерухомим майном, призначеним для ведення підприємницької діяльності.

Отже, обґрунтовано положення про доцільність внесення змін до Закону про оренду щодо виключення з переліку об'єктів оренди нерухомого майна, яке не використовується органами місцевого самоврядування для здійснення своїх функцій. Додатково запропоновано виключити можливість приватизації зазначених об'єктів.

4. Виявлено, що останнім часом у законодавстві України усуваються відмінні ознаки унітарних та корпоративних підприємств через необґрунтовані зміни правового режиму майна комунальних підприємств, поширення правового статусу комунальних підприємств на тих суб'єктів господарювання, які такими ознаками не наділені.

Зокрема, за результатами аналізу чинного законодавства України сформульовано висновок про безпідставність ототожнення частини чистого прибутку (доходу) та дивідендів. Додатково запропоновано у законотворчій роботі виходити з визначення поняття «комунальне підприємство», яке закріплено у Господарському кодексі України.

5. Запропоновано обсяг та зміст господарської компетенції органів місцевого самоврядування диференціювати 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).

У зв'язку з цим обґрунтовано, що правовий режим здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування у відносинах, побудованих на правових засадах рівності, має визначатися крізь призму принципу «дозволено все, що прямо не заборонено законом».

6. Сформульовано низку положень щодо делегування як форми здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування, а саме:

обґрунтовано, що предметом делегування можуть бути як владні повноваження, так і господарські повноваження органів місцевого самоврядування, які не пов'язані з їх владним статусом, зокрема у сфері управління об'єктами права комунальної власності;

уточнено суб'єктний склад правовідносин з делегування господарських повноважень з обґрунтуванням, що господарські повноваження органів місцевого самоврядування можуть бути делеговані, окрім як місцевим державним адміністраціям, іншим органам місцевого самоврядування, комунальним підприємствам та суб'єктам господарювання приватного сектора економіки;

конкретизовано правові підстави здійснення делегування господарських повноважень органів місцевого самоврядування із виділенням, окрім закону, такої підстави як укладення господарського договору.

За результатами дослідження запропоновано внести зміни і доповнення до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про оренду державного та комунального майна», «Про приватизацію державного і комунального майна» та інших актів законодавства України.

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Праці, у яких опубліковані основні наукові результати дисертації

1. Полякова К. В. Господарська компетенція органів місцевого самоврядування. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 3. С. 182–186.

2. Полякова К. В. Органи місцевого самоврядування як учасники організаційно-господарських відносин. *Форум права: електрон. наук. фахове вид.* 2017. № 5. С. 324–329. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_5_51.pdf.

3. Полякова К. В. Органы местного самоуправления как участники имущественно-хозяйственных отношений. *Leges și viața*. 2018. № 2/2 (314). С. 81–84.

4. Полякова К. В. Делегування як форма реалізації господарської компетенції органами місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2018. Вип. 48. Т. 1. С. 115–119.

5. Полякова К. В. «Змішаний» правовий статус органів місцевого самоврядування та його вплив на визначення змісту їх господарської компетенції. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції: науковий збірник*. 2018. Вип. 1. С. 108–111.

6. Полякова К. В. Господарська компетенція представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2018. № 14. С. 88–94.

Праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

7. Полякова К. В. Правовий режим реалізації господарської компетенції органами місцевого самоврядування. *Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації української держави*: матеріали Всеук. наук.-практ. конф., Одеса, 2–3 березня 2018 р. Одеса: Міжнародний гуманітарний університет, 2018. С. 60–63.

8. Полякова К. В. Органи місцевого самоврядування як учасники господарських відносин. *Юридична наука нового часу: традиції та вектори розвитку*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., Одеса 9 березня 2018 р. / за ред. Г. О. Ульянової; уклад.: О. В. Дикий, Ю. Д. Батан. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 84–87.

9. Полякова К. В. Господарська компетенція органів місцевого самоврядування як елемент правового статусу. *Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., Львів, 16–17 березня 2018 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2018. С. 64–67.

10. Полякова К. В. Делегування господарської компетенції органами місцевого самоврядування: дискусійні наукові аспекти. *Particularitățile adaptării legislației Republicii Moldova și Ucrainei la legislația Uniunii Europene*: conferință internațională științifico-practică, Chișinău, 23–24 martie, 2018 / com. org.: V. Bujor (președinte) [et al.]. Chișinău: Iulian (Tipogr. «Cetatea de Sus»), 2018. P. 200–202.

АНОТАЦІЯ

Полякова К. В. Господарська компетенція органів місцевого самоврядування. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.04 – господарське право, господарсько-процесуальне право. – Інститут економіко-правових досліджень НАН України. – Київ, 2019.

Дисертаційне дослідження присвячено обґрунтуванню напрямів удосконалення правового регулювання здійснення органами місцевого самоврядування господарської компетенції.

У дисертації досліджено «змішаний» правовий статус органів місцевого самоврядування та з'ясовано його вплив на визначення їх господарської компетенції. Виявлено особливості визначення змісту господарської компетенції представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування. Виявлено окремі недоліки у правовому регулюванні майново-господарських та організаційно-господарських відносин за участю органів місцевого самоврядування та обґрунтовано пропозицій щодо їх усунення. Проаналізовано правовий режим здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування та запропоновано шляхи його

конкретизації. Досліджено наукові та нормативні підходи до правової характеристики делегування як форми здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, господарська компетенція, правовий статус, правовий режим, майново-господарські відносини, організаційно-господарські відносини, делегування.

АННОТАЦІЯ

Полякова К. В. Хозяйственная компетенция органов местного самоуправления. – Квалификационный научный труд на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 – хозяйственное право, хозяйственно-процессуальное право. – Институт экономико-правовых исследований НАН Украины, Киев, 2019.

Диссертация посвящена обоснованию направлений совершенствования правового регулирования осуществления органами местного самоуправления (далее – ОМС) хозяйственной компетенции.

В первом разделе рассмотрены особенности правового статуса ОМС, выявлено его влияние на определение содержания хозяйственной компетенции, а также проанализирована хозяйственная компетенция представительных и исполнительных ОМС.

В частности, отмечается, что ОМС реализуют различную по объему и содержанию хозяйственную компетенцию. Подчеркивается, что указанная особенность обусловлена неординарным правовым статусом ОМС, его «смешанным» характером.

В связи с этим уделено внимание изучению вопроса сочетания полномочий властного и невластного характера при реализации хозяйственной компетенции, в частности в организационно-хозяйственных отношениях. Несмотря на дихотомичность научных взглядов на возможность реализации ОМС полномочий властного характера в указанной группе отношений, в работе доказывается, что властное влияние является особенностью регулирования деятельности субъектов хозяйствования. Дополнительно аргументировано, что в процессе управления хозяйственной деятельностью преимущественно осуществляются хозяйственные полномочия невластного характера, среди которых выделяются те, которые осуществляют ОМС от имени и в интересах территориальной громады в сфере управления объектами права коммунальной собственности.

Кроме того, в первом разделе диссертации рассмотрены нормативно установленные подходы к порядку формирования и содержательного наполнения хозяйственной компетенции как представительных, так и исполнительных ОМС и на этой основе сформулированы теоретико-прикладные выводы.

Во втором разделе диссертации освещены отдельные проблемные аспекты реализации ОМС хозяйственной компетенции в имущественно-хозяйственных и организационно-хозяйственных отношениях.

В частности, в диссертационном исследовании обращается преимущественное внимание на недостатки арендного и, связанного в содержательном контексте с арендными отношениями, приватизационного законодательства, возникшие вследствие противоречивой правотворческой практики.

В ходе проведения исследования установлено, что в настоящее время ОМС, как и ряд других органов власти, наделены правом предоставлять в аренду недвижимое имущество, не используемое ими для осуществления своих функций. В связи с этим, отстаивая в целом позицию о недопустимости аренды именно этой группы недвижимого имущества, которым наделены ОМС, предложено на первом этапе совершенствования правового регулирования исследуемой сферы отношений исключить возможность приватизации таких объектов.

Дополнительно проанализирована законодательная практика, согласно которой в последнее время устраняются отличительные признаки унитарных и корпоративных предприятий, искажая по содержанию и целевой направленности организационно-хозяйственные полномочия ОМС. В диссертационном исследовании отмечается, что указанное происходит из-за необоснованных изменений правового режима имущества коммунальных предприятий, распространения правового статуса коммунальных предприятий на тех субъектов хозяйствования, которые такими признаками не наделены, и т.д.

В третьем разделе диссертации рассмотрены вопросы правового режима осуществления хозяйственной компетенции ОМС и освещены некоторые аспекты делегирования как формы осуществления хозяйственной компетенции такими органами.

Отстаивается позиция, согласно которой правовой статус ОМС при реализации ряда прав и обязанностей в сфере хозяйствования нельзя воспринимать лишь сквозь призму принципа «разрешено только то, что закреплено в законе». В связи с этим, обосновано положение о том, что правовой режим осуществления хозяйственной компетенции ОМС в отношениях, построенных на правовых принципах равенства, должен определяться принципом «разрешено все, что прямо не запрещено законом».

Дополнительно обосновано положение о совершенствовании действующего законодательства Украины в части уточнения определения понятия «делегированные полномочия». Предлагается в нормативной плоскости закрепить положение о том, что хозяйственные полномочия ОМС могут быть делегированы как местным государственным администрациям, так и другим ОМС, коммунальным предприятиям и субъектам хозяйствования частного сектора экономики. Обосновано, что среди правовых оснований осуществления делегирования, кроме закона, целесообразно выделить заключение хозяйственного договора.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, хозяйственная компетенция, правовой статус, правовой режим, имущественно-хозяйственные отношения, организационно-хозяйственные отношения, делегирование.

ANNOTATION

Poliakova K. V. Economic competence of local bodies. – *Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.*

Thesis for a Candidate Degree in Law, specialty 12.00.04 – economic law; economic procedural law. – Institute of Economic and Legal Research of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, 2019.

Thesis substantiates several directions of an improvement of legal regulation of the implementation of local authorities' economic competence.

Dissertation investigates «mixed» legal status of local bodies and studies its influence on the definition of their economic competence. The features of determination of the content of economic competence of representative and executive bodies of local bodies are revealed. Some deficiencies in the legal regulation of property-economic, organizational and economic relations with the participation of local self-government bodies were revealed, and proposals for their elimination were substantiated. Legal mode of an implementation of economic jurisdiction by local bodies is considered and ways of its concretization are offered. The scientific and normative approaches to the legal characterization of delegation as a form of implementation of economic competence by local self-government bodies are researched.

Key words: local bodies, economic competence, legal status, legal regime, pecuniary and economical relations, organizational and economical relations, delegation.

Гарнітура Таймс. Формат 60x84/16.
Наклад 130. Папір офсетний. Ум.-др. арк. 0,9.
Підписано до друку 13.03.2019. Замовлення 401.

Надруковано в «МП Леся».
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
суб'єктів видавничої справи серія ДК № 892 від 08.04.2002.

«МП Леся»
03148, Київ, а/с 115.
Тел./факс: (066) 60-50-199, (098) 455-41-17
E-mail: lesya3000@ukr.net