

**ОБСЯГ ТА ЗМІСТ ГОСПОДАРСЬКОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ  
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ****THE SCOPE AND CONTENT OF THE ECONOMIC COMPETENCE  
OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES**

**Нестеров Г.Г., здобувач вищої освіти ступеня доктора філософії,  
молодший науковий співробітник відділу проблем міжрегіонального співробітництва  
Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень  
імені В.К. Мамутова Національної академії наук України»**

Аргументовано, що відсутність належної деталізації правових норм, які визначають предмети відання органів місцевого самоврядування, значно ускладнює реалізацію відповідних повноважень, що часом призводить до неможливості виконання органами місцевого самоврядування закріплених за ними функцій та завдань. Обґрунтовано, що саме через призму правової норми ч. 2 ст. 19 Конституції України, яка уособлює один з принципів права «дозволено тільки те, що прямо дозволено законом, все інше заборонено», вбачається за можливе визначити обсяг та зміст компетенції, у тому числі господарської, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Відзначено, що практика правозастосування переконує в тому, що спроби органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб вчинити дії або прийняти рішення чи утриматися від останніх, керуючись ч. 2 ст. 19 Конституції України, знаходять неоднозначну правову оцінку. Наголошено на тому, що змістовна конкретизація предметів відання органів місцевого самоврядування має відбуватися шляхом нормативно-правового закріплення на рівні закону, а не бути результатом правотлумачної діяльності органу конституційної юрисдикції. Визнається неприйнятною практика Верховного Суду, коли за відсутності чітко визначеного правовими нормами механізму реалізації повноважень, доводиться факт недотримання органом місцевого самоврядування вимог закону та принципу верховенства права. Доводиться, що окремі приклади з практики органу конституційної юрисдикції та Верховного Суду щодо формування підходів до вирішення проблем, пов'язаних з визначенням обсягу та змісту компетенції, у тому числі господарської компетенції, органів місцевого самоврядування можуть призвести до розвитку правозастосовної практики всупереч вимозі «якості закону», яка виступає однією зі складових правової визначеності як елементу принципу верховенства права.

**Ключові слова:** господарська компетенція, органи місцевого самоврядування, обсяг та зміст господарської компетенції, предмети відання органів місцевого самоврядування, повноваження.

It is argued that the lack of proper detailing of legal norms defining the subjects of authority of local self-government bodies significantly complicates the implementation of their respective powers, sometimes leading to the impossibility for local self-government bodies to perform the functions and tasks assigned to them. It is argued that it is possible to determine the scope and content of the competence, including economic competence, of local self-government bodies and their officials through the prism of Article 19, Part 2, of the Constitution of Ukraine, which embodies one of the principles of law, 'only what is directly permitted by law is allowed, everything else is prohibited.' It is noted that the practice of legal application indicates that attempts by local self-government bodies and their officials to take actions, make decisions, or abstain from the latter, based on Part 2 of Article 19 of the Constitution of Ukraine, receive ambiguous legal assessment. Emphasis is placed on the fact that the substantive specification of the subjects of authority of local self-government bodies should be carried out through regulatory legal acts at the level of the law, rather than being the result of the constitutional jurisdiction body's legal interpretation. The practice of the Supreme Court, when, in the absence of a clearly defined mechanism in legal norms for the implementation of powers, the fact of non-compliance by the local self-government body with the requirements of the law and the principle of the rule of law is established, is considered unacceptable. It is argued that certain examples from the practice of the constitutional jurisdiction body and the Supreme Court regarding the formation of approaches to solving problems related to determining the scope and content of the competence, including economic competence, of local self-government bodies may lead to the development of legal application practice contrary to the requirement of the 'quality of the law,' which is one of the components of legal definiteness as an element of the rule of law.

**Key words:** economic competence, local self-government bodies, scope and content of economic competence, subjects of authority of local self-government bodies, authority.

**Постановка проблеми.** Органи місцевого самоврядування виступають одними з активних учасників господарських відносин, здійснюючи управління господарською діяльністю у комунальному секторі економіки та забезпечуючи організацію господарських зв'язків на місцевому рівні.

При цьому органами місцевого самоврядування реалізується комплекс прав та обов'язків за відповідними напрямками діяльності, іменованих як у законодавстві, так і науковій літературі компетенцією, а щодо сфери господарювання – господарською компетенцією. Беручи участь у господарських відносинах органи місцевого самоврядування представляють інтереси територіальних громад, сприяючи свої зусилля на вирішення питань місцевого значення.

Як переконує практика правозастосування, часом виникають ситуації, коли органи місцевого самоврядування мають приймати рішення, вчиняти певні дії чи утримуватися від них в умовах нечіткості правових норм, що регулюють певну сферу господарських відносин. Зазначене створює передумови для суперечливої правової оцінки рішень, дій та/чи бездіяльності органів місце-

вого самоврядування, перебуваючи у площині наукової та практичної проблеми – визначення обсягу та змісту господарської компетенції вказаних органів.

Відповідно, висвітлення зазначених питань із обґрунтуванням можливих шляхів їх вирішення зумовило актуальність даного дослідження.

**Стан дослідження теми.** Проблематика господарської компетенції як складової правового статусу різних суб'єктів господарського права знайшла широке висвітлення у наукових роботах наступних вчених – представників науки господарського права: О.А. Белянич, А.Г. Бобкової, В.О. Возної, О.В. Гарагонича, Р.А. Джабраїлова, С.В. Кулакової, В.К. Мамутова, В.С. Мілаш, К.В. Полякової, Г.В. Пронської, В.А. Устименка, К.Д. Хачук, В.С. Щербини та ін.

Попри те, що категорія «господарська компетенція» посідає важливе місце у наукових дослідженнях та частково була представлена у розробках проблематики господарської компетенції обласних рад, організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування тощо, в той же час варто звернути увагу на недостатнє опрацювання означеної проблемної сфери саме у контексті

наукової дискусії щодо обсягу та змісту господарської компетенції органів місцевого самоврядування.

**Метою дослідження** є виявлення сучасних тенденцій щодо визначення обсягу та змісту господарської компетенції органів місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до ст. 2 Господарського кодексу України від 16.01.2003, учасниками відносин у сфері господарювання, з-поміж інших, визнаються органи місцевого самоврядування, наділені господарською компетенцією.

Попри широке використання у законодавстві термінів «компетенція» та, зокрема, «господарська компетенція», підходи до змістовного наповнення останнього є неоднозначними як у нормативно-правовій, так і науковій площинах.

Так, термін «господарська компетенція» вживається у значенні сукупності господарських прав та обов'язків у легальній дефініції «суб'єкт господарювання», представлений у ч. 1 ст. 55 Господарського кодексу України. Додатково Господарським кодексом України господарська компетенція була ідентифікована як складова правосуб'єктності, зокрема, спеціальної правосуб'єктності, про що було зазначено у ч. 1 ст. 207 Кодексу, норма якої передбачала таке:

«Господарське зобов'язання, що не відповідає вимогам закону, або вчинено з метою, яка завідомо суперечить інтересам держави і суспільства, або укладено учасниками господарських відносин з порушенням хоча б одним з них господарської компетенції (спеціальної правосуб'єктності), може бути на вимогу однієї із сторін, або відповідного органу державної влади визнано судом недійсним повністю або в частині.»

Втім згодом, у зв'язку із прийняттям Закону України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю» від 06.02.2018, було внесено зміни до низки законодавчих актів, у тому числі Господарського кодексу України, що у підсумку призвело до виключення ст. 207 Кодексу.

Попри такі законодавчі зміни, слід зазначити, що на логіко-структурних зв'язках господарської компетенції із категорією правосуб'єктності неодноразово наголошувалося у наукових дослідженнях.

У зв'язку з цим вбачається за доцільне навести думку В.С. Щербини, який вважає, що саме через таку ознаку суб'єкта господарського права як «господарська компетенція» в теорії господарського права розкривається його господарська правосуб'єктність. Додатково науковець відзначає наступне: «Якщо в цивільному законодавстві і цивільному праві «канонічними» є категорії праводієздатності, що у своєму поєднанні утворюють «праводієздатність» або більш поширену і звичну за назвою «правосуб'єктність», то в господарському законодавстві і господарському праві України вживається термін «господарська компетенція»» [1, с. 11]. При цьому В.С. Щербина, наголошуючи на широкому застосуванні поняття «компетенція» в різних правових галузях (конституційному, адміністративному праві тощо), висловлює думку про те, що у Господарському кодексі України йдеться саме про господарську компетенцію, якою позначається не лише сукупність прав і обов'язків суб'єктів господарювання, але і сукупність повноважень, прав та обов'язків органу державної влади або органу місцевого самоврядування при виконанні своїх функціональних завдань у сфері господарювання [1, с. 13; 2, с. 111]

Господарська правосуб'єктність, на думку Г.В. Пронської, це визнана державою за суб'єктом (особою або об'єднанням) властивість: мати і набувати господарські права і нести обов'язки; нести юридичну відповідальність за неналежне здійснення прав і виконання обов'язків; захищати свої права і законні інтереси від порушень з боку будь-кого (від інших суб'єктів господарювання, засновни-

ків, держави в особі органів влади і місцевого самоврядування). Обсяг і зміст правосуб'єктності визначається на основі діючого законодавства для суб'єктів того чи іншого виду і фіксується індивідуальними правостановлюючими документами цього суб'єкта [3, с. 519].

Як наголошує В.С. Мілаш, господарська правосуб'єктність – це галузево-правова якість, володіючи якою суб'єкт права спроможний мати та реалізувати права й обов'язки, пов'язані з організацією та безпосереднім здійсненням господарської діяльності. На думку дослідниці, господарська правосуб'єктність – це реальне, а не абстрактне поняття, яке має не статичний, а динамічний характер [4, с. 78]. Заслугує на увагу також наукова позиція вченої, згідно з якою органи державної влади та місцевого самоврядування в організаційних господарсько-управлінських правовідносинах недоговорного характеру (зокрема, відносини у сферах: легалізації господарської діяльності, сертифікації та стандартизації, захисту економічної конкуренції тощо) реалізують господарську компетенцію [5, с. 176].

Не менш цікавими є погляди В.С. Мілаш на диференціацію господарської правосуб'єктності, а саме із виділенням договірної (передумова участі в господарських, у тому числі підприємницьких комерційних договорах) та організаційної (передумова участі в організаційно-управлінських і внутрішньогосподарських правовідносинах) [5, с. 165]. При цьому договірна господарська правосуб'єктність диференціюється науковцем на загальну, спеціальну та виключну. Зокрема, В.С. Мілаш зауважує, що господарсько-договірна правосуб'єктність як передумова участі органів державної влади (місцевого самоврядування) у підприємницьких комерційних договорах завжди має виключний характер, тобто стороною підприємницького комерційного договору («партнером») означені суб'єкти вправі виступати тільки за наявності прямої вказівки щодо цього в законі [5, с. 177].

За підсумками аналізу джерельної бази, присвяченої окремим теоретичним проблемам розвитку науки господарського права, у тому числі її категоріального апарату, К.В. Полякова доходить висновку про те, що у наукових джерелах можна також зустріти обґрунтування тотожності у певній мірі господарської компетенції у контексті її обсягу господарській правосуб'єктності [6, с. 55].

Структурно-змістовну характеристику господарської правосуб'єктності через призму господарської компетенції та господарської правоздатності можна зустріти у наукових розробках О.А. Беляневич. Так, як відзначає дослідниця, господарська правосуб'єктність як органів господарського управління, так і суб'єктів господарювання визначається через: 1) господарську компетенцію, тобто конкретні права та обов'язки щодо здійснення господарської діяльності та керівництва нею. Такі права та обов'язки є суб'єктивними правами та обов'язками, що існують в силу закону, тобто в рамках абсолютних (неперсоніфікованих) правовідносин; 2) господарську правоздатність, тобто можливість своїми діями набувати права і обов'язки, що відповідають предмету діяльності суб'єкта, не входять в конфлікт із цілями діяльності цього суб'єкта [7, с. 400].

Як зазначає О.В. Гарагонич, деякі вчені визначають компетенцію як сукупність можливих, а не наявних прав, передумову правоволодіння, що реалізується через суб'єктивні права [8, с. 204]. На противагу зазначеним підходам, О.В. Гарагонич наводить наукову позицію В.К. Мамутова, який стверджував, що поняттям компетенції охоплюються тільки конкретні права й обов'язки, якими суб'єкт володіє безпосередньо в силу закону [8, с. 204].

Солідаризуються з думкою В.К. Мамутова і інші науковці. Зокрема, господарська компетенція, як відзначає Г.В. Пронська, є сукупністю прав і обов'язків, прямо закрі-

плених діючим законодавством для господарських організацій даного виду. Господарська компетенція є видовою (за організаціями певного виду) та включає: коло питань, які може вирішувати господарська організація певного виду; обов'язки, що покладаються на господарську організацію певного виду; права господарської організації певного виду; форми відповідальності господарської організації за порушення своїх обов'язків; способи захисту порушених прав [3, с. 526].

Зупиняючись на дослідженні деяких аспектів співвідношення господарської компетенції і правоздатності, О.В. Гарагонич наводить основні наукові висновки В.К. Мамутова щодо змістовних відмінностей між цими правовими категоріями, що отримало вияв у наступних положеннях:

– поняттям компетенції охоплюються права та обов'язки покладені, на суб'єкта законодавством. Ці права та обов'язки виникають в силу самого факту утворення суб'єкта, а не з угод, які є підставою для виникнення цивільних прав;

– компетенція не може бути зведена до «здатності» і до «загальних можливостей» – компетенція це щось більш конкретне, ніж загальні можливості; це – сукупність визначених, уже наявних прав;

– компетенція як сукупність наявних конкретних прав і обов'язків має визначений об'єм. Об'єм компетенції не може бути змінено з власної волі суб'єкта. Об'єм правоздатності менш конкретний, але також не безмежний. Якщо компетенція вказує, якими правами і обов'язками суб'єкт уже володіє в силу того, що належить до певної категорії учасників господарських відносин, то правоздатність показує, якими правами та обов'язками він може володіти понад це;

– наділення суб'єкта певною компетенцією означає визнання його правосуб'єктності, а відповідно, і правоздатності, але об'єм його спеціальної правоздатності є похідним від об'єму змісту його компетенції;

– і компетенцією, і правоздатністю суб'єкт володіє в силу закону, на відміну від суб'єктивних прав і обов'язків, які він набуває у результаті реалізації правоздатності [8, с. 206–207].

Вбачається за доцільне підтримати думку О.В. Гарагонича, згідно з якою господарська компетенція і господарська правосуб'єктність співвідносяться як частина і ціле [8, с. 207], що у певній мірі корелює з висновками Р.А. Джабраїлова про доцільність розмежування та водночас взаємопов'язаність зазначених категорій, які в цілому і формують передумови участі, зокрема, міста в господарських відносинах [9, с. 169].

Певною дискусійністю відзначаються наукові погляди щодо змісту господарської компетенції, на що звертає увагу О.В. Гарагонич, наводячи деякі підходи, які превалюють у наукових дослідженнях, а саме:

– одні вчені включають до змісту господарської компетенції тільки ті господарські права та обов'язки, які прямо визначені законом;

– інші вважають, що господарською компетенцією охоплюються не тільки господарські права та обов'язки, якими суб'єкти господарського права володіють у силу прямої вказівки закону, а й ті, які визначені в установчих документах таких суб'єктів;

– деякі дослідники взагалі наполягають на тому, що до господарської компетенції включаються також права та обов'язки, які виникають на підставі ліцензії [8, с. 208].

На думку О.В. Гарагонича, найбільш обґрунтованим є підхід, згідно з яким до змісту господарської компетенції входять господарські права та обов'язки, які передбачені як законом, так і установчими документами суб'єктів господарського права [8, с. 208].

У контексті з'ясування елементної складової поняття «господарська компетенція» привертає увагу наукове

дослідження Є.В. Кулакової, у якому авторка, аналізуючи та узагальнюючи думки та ідеї, викладені у працях представників різних галузей правової науки, відзначає те, що формування підходів до визначення змістовної частини господарської компетенції відбувається під впливом поглядів щодо місця та ролі таких складових, як-то повноваження, предмети відання, функції, цілі, завдання тощо [10, с. 13–40]. Як зауважує дослідниця, думка про логіко-змістовне охоплення поняттям «компетенція» таких елементів як повноваження та предмети відання знаходить підтримку серед представників правової науки, які спеціалізуються на питаннях змісту та сутності поняття компетенції у сфері місцевого самоврядування та державного управління на місцевому рівні. Зокрема, В.О. Величко визначає компетенцію місцевих державних адміністрацій як правову категорію, яка включає до себе предмети їх відання та владні повноваження, визначені Конституцією та законами України [11, с. 9]. Своєю чергою П.М. Любченко відстоює позицію, згідно з якою компетенція місцевого самоврядування – це правова категорія, що включає в себе предмети відання і владні повноваження, визначена Конституцією і законами України, має внутрішню єдність й узгодженість і включає в себе компетенцію територіальної громади та органів місцевого самоврядування [12, с. 2].

Саме через призму таких елементів як «повноваження» та «предмети відання», Т.О. Карабін досліджує зміст категорії «компетенція», підкреслюючи, що предмети відання доцільно тлумачити не як окремі питання чи сукупність питань, керованих об'єкти та їх діяльність, а як юридичне визначення чи окреслення певних сфер діяльності того чи іншого органу або посадової особи, без якого, по суті, немає і самого повноваження. На думку дослідника, ці дві категорії як елементи компетенції нерозривно пов'язані між собою і не існують одне без одного, а включення їх до змісту поняття «компетенція» має як теоретичне, так і практичне значення, а саме:

– теоретичне значення полягає в тому, що, за умови включення до змісту компетенції виключно повноважень, збігається зміст даних понять та зникає різниця між ними, хоча, насправді зміст поняття «компетенція» ширший і більш загальний, ніж зміст категорії «повноваження»: вони співвідносяться як частина і ціле;

– практичне значення аналізу предметів відання в структурі компетенції полягає в тому, що такий підхід спрощує структуру компетенційних нормативно-правових актів, він спрощує можливість відмежування тих суспільних відносин, в яких орган компетентний, від суміжних з ними або подібних їм суспільних відносин, що знаходяться за межами компетенції, дозволяє більш чітко визначити сферу діяльності органу або посадової особи, а також дає можливість ефективніше вирішувати актуальну сьогодні проблему про розмежування компетенції державних органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування [13, с. 29–30].

У наукових дослідженнях можна також зустріти підходи щодо змістовного наповнення поняття «компетенція» у більш широкому сенсі із виділенням інших додаткових елементів, а саме цілей, завдань, функцій тощо. Саме такий підхід обрано В.О. Возно, якою запропоновано визначити господарську компетенцію органів місцевого самоврядування як окрему складову їх правового статусу, що включає в себе систему функцій, завдань, гарантій та повноважень, а також процесуальних форм реалізації таких повноважень щодо суспільних відносин в сфері господарювання в межах відповідної територіальної громади [14, с. 7].

При цьому, як впливає із чинного законодавства України (ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997), так і правотлумачної практики Конституційного Суду України (рішення у справі про охорону трудових прав депутатів місцевих рад від

26.03.2002 № 6-рп/2002 (далі Рішення № 6-рп/2002)), предметами відання місцевого самоврядування виступають питання місцевого значення. Зокрема, в абз. 2 п. 4 мотивувальної частини Рішення № 6-рп/2002 наголошується на наступному:

«Конституція України (стаття 140) визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Такому конституційному змісту інституту місцевого самоврядування властиві принаймні дві найважливіші ознаки. Це – самостійність територіальної громади, органів місцевого самоврядування у вирішенні певного кола питань і те, що предметами відання місцевого самоврядування є не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення, тобто такі, які пов'язані передусім з життєдіяльністю територіальних громад. Перелік таких питань визначено у Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року.»

Як зауважує К.Д. Хачук, в узагальненому розумінні повноваження органів місцевого самоврядування (незалежно від їх галузевої спрямованості) являють собою сукупність прав та обов'язків, наданих цим органам для вирішення питань місцевого значення [15, с. 39–40].

Відповідно, слід підтримати думку Р.А. Джабраїлова про те, що залежно від правового статусу, мети діяльності, організаційно-правової форми, форми власності та інших юридично значущих фактів певного змістовного наповнення отримує категорія «господарська компетенція». Як наголошує науковець, неможна визнати однаковою за обсягом прав і обов'язків господарську компетенцію окремого суб'єкта господарювання та органу місцевого самоврядування. Проте, як резюмує дослідник, єдиним для вказаних суб'єктів господарських правовідносин є те, що право-дієздатність останніх у господарських відносинах (господарська правосуб'єктність) отримує певні «зовнішні кордони», оскільки трансформується в господарську компетенцію [16, с. 200].

Зважаючи на динамізм суспільних відносин та потребу спеціалізації предметів відання органів місцевого самоврядування, виправданим як з теоретичної, так і практичної точок зору слід визнати виділення у складі господарської компетенції елементів як загальної, так і спеціальної компетенції. Це, як зазначає К.Д. Хачук, призводить до спеціалізації органів місцевого самоврядування із виділенням у їх структурі підрозділів, наділених функціональною та галузевою компетенцією [15, с. 21]. На думку дослідниці, представницькі органи місцевого самоврядування та їх виконавчі комітети є органами загальної компетенції, оскільки в межах відповідної території вони вирішують не лише господарські, але й інші питання (соціального захисту населення, розвитку культури, освіти, охорони здоров'я, екологічної безпеки тощо). К.Д. Хачук відзначає, що визначення представницьких органів місцевого самоврядування як органів загальної компетенції впливає безпосередньо із ст. 25 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [15, с. 21–22].

Зазначений науковий підхід має важливе теоретико-прикладне значення та сприяє напрацюванню більш ефективних методів та засобів вирішення низки питань місцевого значення, які складають предмет відання органів місцевого самоврядування.

В той же час, як засвідчують результати наукових досліджень та як переконує практика діяльності Конституційного Суду України, а також судова практика, відсут-

ність належної деталізації правових норм, що визначають предмети відання органів місцевого самоврядування, значно ускладнює реалізацію відповідних повноважень, що часом призводить до неможливості виконання органами місцевого самоврядування закріплених за ними функцій та завдань.

Відтак, слід погодитися з твердженням Є.В. Кулакової про те, що чинне законодавство не містить будь-якого узагальненого визначення поняття «питання місцевого значення», не розкриває його загального змісту. У цілому, на слуху думку вченої, це утруднює його використання як правового терміну. Вказівка на те, що питання місцевого значення, це питання, які пов'язані передусім із життєдіяльністю територіальних громад, є доволі розпливчатою, не містить чітких критеріїв, які дозволили б відмежувати їх від питань загальнодержавного значення. Вона дає уявлення про специфіку підвідомчих суб'єктам місцевого самоврядування справ, а не є повністю чітким та конкретним – резюмує дослідниця [10, с. 25].

Відповідно, будь-які рішення, дії чи бездіяльність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, які не узгоджуються з нормою ч. 2 ст. 19 Конституції України, яка уособлює один з принципів права «дозволено тільки те, що прямо дозволено законом, все інше заборонено» [17, с. 204], можуть бути предметом правової оцінки з боку судових органів. Зокрема, зазначеною конституційно-правовою нормою встановлено наступне: «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».

І саме ця правова норма по суті встановлює обсяг та зміст компетенції, у тому числі господарської, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Практика правозастосування переконує в тому, що спроби органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб вчинити дії або прийняти рішення чи утриматися від останніх, керуючись ч. 2 ст. 19 Конституції України, знаходиться неоднозначну правову оцінку – від визнання правомірності дій до спонукання вжити відповідних правових заходів. І це, до речі, відбувається за схожих юридичних умов – відсутність чіткого однозначного правового положення, яким, залежно від результатів правотлумачення, в одних випадках було обґрунтовано правомірність прийняття відповідного рішення, вжиття дій чи утримання від таких дій, а в інших – неправомірність таких рішень, дій та/чи бездіяльності.

Зокрема, Конституційний Суд України у рішенні від 13.07.2001 № 11-рп/2001 (далі Рішення № 11-рп/2001) за підсумками розгляду справи про адміністративно-територіальний устрій за поданням народних депутатів України у зв'язку з прийняттям Київською міською радою рішення від 30.01.2001 № 162/1139 «Про адміністративно-територіальний устрій міста Києва», яким у місті Києві замість 14 районів було утворено 10 нових районів з визначенням їх меж, дійшов наступних висновків.

Насамперед, Конституційний Суд України визнав, що межі повноважень міських рад, зокрема щодо утворення і ліквідації районів у місті (на відміну від районів як регіонально-географічних утворень), Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами України чітко не визначені і не віднесені до компетенції інших органів. Зазначеним застереженням Конституційний Суд України апелює до Європейської Хартії місцевого самоврядування, яка згадується в абз. 2 п. 4 мотивувальної частини Рішення № 11-рп/2001, а саме зазначено таке: «Конституція України визнає право за територіальною громадою та органами місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, що цілком узгоджується з положеннями пункту 2 статті 4 Європейської Хартії

місцевого самоврядування, відповідно до якого місцева влада в межах закону має повне право вирішувати будь-яке питання, що не вилучено із сфери її компетенції і вирішення якого не доручено жодному іншому органу.»

У підсумку Конституційний Суд України доходить висновку про те, що у зв'язку з цим та виходячи із спеціального конституційно-правового статусу міста Києва як столиці України не виключається можливість вирішення цих питань Київською міською радою до їх повного законодавчого врегулювання.

І це в той час, коли Конституційним Судом України в абз. 4 п. 3 мотивувальної частини Рішення № 11-рп/2001 було чітко відзначено, що обсяг повноважень міських рад встановлюється Конституцією України (частина шоста статті 140), базовим Законом, Законом про столицю та іншими законами України.

Крім того, напевно було б за доцільне у Рішенні № 11-рп/2001 також згадати і інші пункти ст. 4 Європейської Хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Законом України від 15.07.1997 № 452/97-ВР.

Так, у п. 1 ст. 4 наголошується на такому: «1. Головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону.» (курсив мій – ГН). Додатково привертає увагу перше речення п. 4 ст. 4 Європейської Хартії місцевого самоврядування, згідно з якою повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними.

Відповідно, це означає те, що висновок, до якого дійшов Конституційний Суд України у Рішенні № 11-рп/2001 мав би бути чітко закріплений на рівні закону, виключаючи можливість неоднозначного сприйняття нормативного положення, мінімізуючи, тим самим, випадки виникнення ситуацій, що призводять до правової казуїстики.

Отже, розуміння поняття «організація управління районами в містах», яке запропоноване Конституційним Судом України та представлене в абз. 5 п. 3 мотивувальної частини Рішення № 11-рп/2001, а саме у значенні можливості міських рад у містах з районним поділом вирішувати питання щодо: матеріально-фінансового та організаційного забезпечення здійснення місцевого самоврядування в районах міста; утворення чи неутворення в місті районних рад та в разі їх утворення визначення обсягу і меж повноважень районних рад; адміністративно-територіального устрою – та інші питання в межах і порядку, визначених Конституцією України, базовим Законом та іншими законами України, мало б отримати нормативно-правове закріплення на рівні закону, а не бути результатом правотлумачної діяльності.

Адже не може і не повинен жодний орган в державі підміняти законодавчий орган державної влади, яким в Україні виступає Верховна Рада України.

Неприйнятною слід визнати також практику Верховного Суду, коли за відсутності чітко визначеного правовими нормами механізму реалізації повноважень, доводиться факт недотримання органом місцевого самоврядування вимог закону та принципу верховенства права.

Так, у справі № 420/7138/19 за позовом ОСОБА\_1 до Одеської міської ради, Виконавчого комітету Одеської міської ради, треті особи – Управління капітального будівництва Одеської міської ради, ОСОБА\_2, ОСОБА\_3, ОСОБА\_4, ОСОБА\_5, ОСОБА\_6, ОСОБА\_7, ОСОБА\_8, ОСОБА\_9, ОСОБА\_10, ОСОБА\_11, ОСОБА\_12, ОСОБА\_13, ОСОБА\_14, ОСОБА\_15 про визнання незаконною бездіяльності та зобов'язання вчинити певні дії, серед інших позовних вимог, містилася вимога зобов'язати Одеську міську раду та виконавчий комітет Одеської міської ради здійснити організацію роботи, пов'язаної із

завершенням будівництва житлового комплексу «Золоте Руно», що споруджувався із залученням коштів фізичних осіб, у зв'язку з неспроможністю забудовника, ТОВ «Златоград», продовжувати таке будівництво шляхом розроблення відповідної програми та прийняття Одеською міською радою рішення про розв'язання (вирішення) проблем громадян, потерпілих від діяльності ТОВ «Златоград» (що проявилось в нездійсненні будівництва житлового комплексу «Золоте Руно»).

У правову основу обґрунтування зазначеної вимоги було покладено пп. 11 п. «а» ч. 1 ст. 31 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з яким до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі будівництва належить, у тому числі, організація роботи, пов'язаної із завершенням будівництва багатоквартирних житлових будинків, що споруджувалися із залученням коштів фізичних осіб, у разі неспроможності забудовників продовжувати таке будівництво.

Рішенням Одеського окружного адміністративного суду від 29.05.2020 у задоволенні адміністративного позову відмовлено. Постановою П'ятого апеляційного адміністративного суду від 09.09.2020 рішення Одеського окружного адміністративного суду від 29.05.2020 скасовано та ухвалено нове про відмову у задоволенні позову.

У підсумку Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду розглянув касаційну скаргу та дійшов наступних висновків [18].

Так, колегія суддів Верховного Суду, визнаючи наявність повноважень у відповідачів в частині організації роботи, пов'язаної із завершенням будівництва багатоквартирних житлових будинків, що споруджувалися із залученням коштів фізичних осіб, у разі неспроможності забудовників продовжувати таке будівництво, водночас встановила, що пп. 11 п. «а» ч. 1 ст. 31 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не визначено обов'язку та повноважень, зокрема, виконавчого органу міської ради добудувати об'єкти незавершеного будівництва за кошти місцевого бюджету, а передбачено його обов'язок вчиняти дії щодо організації роботи, пов'язаної із завершенням будівництва багатоквартирних житлових будинків, що споруджувалися із залученням коштів фізичних осіб, у разі неспроможності забудовників продовжувати таке будівництво.

При цьому колегія суддів Верховного Суду звернула увагу таке:

– наведена норма права не конкретизує, які дії підпадають під визначення «організація роботи, пов'язаної із завершенням будівництва багатоквартирних житлових будинків»;

– станом на час вирішення спору по суті на законодавчому рівні не регламентований механізм реалізації органами місцевого самоврядування повноважень щодо організації роботи, пов'язаної із завершенням будівництва довгобудів;

– на законодавчому рівні відсутній порядок реалізації органами місцевого самоврядування повноважень у сфері здійснення державного контролю за дотриманням договірних зобов'язань забудовниками, діяльність яких пов'язана із залученням коштів фізичних осіб у будівництво багатоквартирних житлових будинків.

Здавалося б, що з вищевказаного логічним та очікуваним мав би бути висновок про узгодженість дій органу місцевого самоврядування з ч. 2 ст. 19 Конституції України та доцільність вирішення цих питань саме на законодавчому рівні з метою приведення правових норм у відповідність до вимог «якості» закону. Адже, як зазначають В.А. Устименко та Р.А. Джабраїлов, саме необхідність встановлення чітких меж дискреційних повноважень органів влади виступає однією з вимог до «якості закону» згідно з практикою Європейського суду з прав людини [19, с. 139–140], наводячи при цьому цитату з науково-

методичного посібника для суддів «Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві». Зокрема, у згаданому посібнику відзначається наступне:

«Відповідно до практики ЄСПЛ, до «якості» закону висуваються такі вимоги:

- доступність;
- передбачуваність;
- достатньо чітко встановлювати межі дискреційних повноважень, наданих органам влади, та спосіб їх здійснення» [20, с. 135].

При цьому окрему увагу В.А. Устименко та Р.А. Джабраїлов звертають на те, що вимога «якості закону» виступає логічним продовженням правової визначеності як складової принципу верховенства права [19, с. 146].

Втім узагальнюючий висновок колегії суддів Верховного Суду виявився іншим.

Зокрема, зважаючи на положення законодавства, практику ЄСПЛ, колегія суддів Верховного Суду зазначила, що в Україні як у правовій державі, де на конституційному рівні визнається і діє принцип верховенства права, не може бути нерегульованих правом суспільних відносин, а органи місцевого самоврядування повинні вчасно, в належній і якомога послідовніший спосіб здійснювати свої повноваження на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, мають працювати над досягненням конкретних, вимірюваних цілей, тобто ефективно. Колегія суддів Верховного Суду також наголосила на тому, що встановлені законом повноваження не повинні сприйматись абстрактно, мати суто формальний, декларативний характер, а суб'єкти владних повноважень не можуть відмовлятися від виконання тих чи інших юридично значимих і обов'язкових до виконання дій лише тому, що вони не підкріплені чітко зафіксованою у законодавстві правовою процедурою їх реалізації.

Вбачається, що наведена колегією суддів Верховного Суду аргументація наведеного висновку, як і сам висновок мали б бути адресовані не органу місцевого самоврядування, який, як правозастосовний орган та учасник суспільних відносин, не має можливості заповнити прогалини у законодавстві України, а Верховній Раді України, яка наділена конституційно визначеними повноваженнями щодо «врегулювання правом суспільних відносин». Тим більше, що, згідно зі ст. 71 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023, Верховний Суд за результатами аналізу судової статистики та узагальнення судової практики може звернутися до суб'єкта правотворчої діяльності з пропозицією щодо необхідності прийняття, внесення змін, зупинення або дострокового відновлення дії структурного елемента відповідного нормативно-правового акта, визнання його таким, що втратив чинність.

Однак, у підсумку, колегією суддів Верховного Суду було постановлено скасувати постанову П'ятого апеля-

ційного адміністративного суду від 09.09.2020 та рішення Одеського окружного адміністративного суду від 29.05.2020, а справу № 420/7138/19 направити до Одеського окружного адміністративного суду на новий розгляд.

**Висновки.** Проведене дослідження дозволяє дійти низки узагальнюючих висновків, а саме:

як засвідчують результати наукових досліджень та як переконає практика діяльності Конституційного Суду України, а також судова практика, відсутність належної деталізації правових норм, що визначають предмети відання органів місцевого самоврядування, значно ускладнює реалізацію відповідних повноважень, що часом призводить до неможливості виконання органами місцевого самоврядування закріплених за ними функцій та завдань;

обґрунтовано, що саме через призму правової норми ч. 2 ст. 19 Конституції України, яка уособлює один з принципів права «дозволено тільки те, що прямо дозволено законом, все інше заборонено», вбачається за можливе визначити обсяг та зміст компетенції, у тому числі господарської, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;

практика правозастосування переконає в тому, що спроби органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб вчинити дії або прийняти рішення чи утриматися від останніх, керуючись ч. 2 ст. 19 Конституції України, знаходить неоднозначну правову оцінку – від визнання правомірності дій до спонукання вжити відповідних правових заходів. Як встановлено, зазначене відбувається за схожих юридичних умов – відсутність чіткого однозначного правового положення, яким, залежно від результатів правотлумачення, в одних випадках було обґрунтовано правомірність прийняття відповідного рішення, вжиття дій чи утримання від таких дій, а в інших – неправомірність таких рішень, дій та/чи бездіяльності;

наголошено на тому, що змістовна конкретизація предметів відання органів місцевого самоврядування має відбуватися шляхом нормативно-правового закріплення на рівні закону, а не бути результатом правотлумачної діяльності органу конституційної юрисдикції;

визнається неприйнятною практика Верховного Суду, коли за відсутності чітко визначеного правовими нормами механізму реалізації повноважень, доводиться факт недотримання органом місцевого самоврядування вимог закону та принципу верховенства права.

доводиться, що окремі приклади з практики органу конституційної юрисдикції та Верховного Суду щодо формування підходів до вирішення проблем, пов'язаних з визначенням обсягу та змісту компетенції, у тому числі господарської компетенції, органів місцевого самоврядування можуть призвести до розвитку правозастосовної практики всупереч вимозі «якості закону», яка виступає однією зі складових правової визначеності як елементу принципу верховенства права.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Щербина В.С. Суб'єкти господарського права: моногр. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 264 с.
2. Щербина В.С. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування як учасники відносин у сфері господарювання. *Вісник господарського судочинства*. 2008. №1. С. 111–117.
3. Пронська Г.В. Вибране. Київ: Освіта України, 2013. 696 с.
4. Мілаш В.С. Господарське право: Курс лекцій: у 2 ч. Харків: Право, 2008. Ч. 1. 496 с.
5. Мілаш В.С. Підприємницькі комерційні договори в господарській діяльності: моногр. Полтава: АСМІ, 2005. 450 с.
6. Полякова К.В. Господарська компетенція органів місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право». Інститут економіко-правових досліджень НАН України. Київ, 2019. 205 с.
7. Беляневич О.А. Теоретичні проблеми господарського договірності права: дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право». Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2006. 506 с.
8. Гарагонич О.В. Господарська правосуб'єктність акціонерних товариств: дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право». ДУ «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Мамутова Національної академії наук України». Київ, 2020. 466 с.
9. Джабраїлов Р.А. Господарська правосуб'єктність міста: теорія і практика: монографія. Донецьк: Ноулідж, 2010. 455 с.

10. Кулакова Є.С. Господарська компетенція обласних рад та обласних державних адміністрацій: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право». Інститут економіко-правових досліджень НАН України. Донецьк, 2009. 220 с.
11. Величко В.О. Організаційно – правові питання діяльності місцевої державної адміністрації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право». Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Х., 2001. 13 с.
12. Любченко П.М. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право». Х., Нац. юр. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 1998. 181 с.
13. Карабін Т.О. Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні і практичні питання: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2007. 202 с.
14. Возна В.О. Органи місцевого самоврядування як суб'єкт організаційно-господарських повноважень: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право». Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого МОН України. Харків, 2018. 192 с.
15. 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.
16. Джабраїлов Р.А. Господарська правосуб'єктність міста: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право». Інститут економіко-правових досліджень НАН України. Донецьк, 2011. 528 с.
17. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРн України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРн України О.В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
18. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду у справі № 420/7138/19 за касаційною скаргою представника ОСОБА\_1 – адвоката Пудлінської Лариси Іванівни на постанову П'ятого апеляційного адміністративного суду від 09.09.2020 (колегія суддів у складі: Ковалю М.П., Домусчі С.Д., Кравця О.О.) у справі за позовом ОСОБА\_1 до Одеської міської ради, Виконавчого комітету Одеської міської ради, треті особи – Управління капітального будівництва Одеської міської ради, ОСОБА\_2, ОСОБА\_3, ОСОБА\_4, ОСОБА\_5, ОСОБА\_6, ОСОБА\_7, ОСОБА\_8, ОСОБА\_9, ОСОБА\_10, ОСОБА\_11, ОСОБА\_12, ОСОБА\_13, ОСОБА\_14, ОСОБА\_15 про визнання незаконною бездіяльності та зобов'язання вчинити певні дії. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108567658>.
19. Устименко В., Джабраїлов Р. Утвердження соціальної справедливості в суспільстві: деякі підходи у правотворчій та правозастосовній практиці. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2023. Том 30. № 3. С. 126–155. DOI: 10.31359/1993-0909-2023-30-3-126.
20. Фулей Т.І. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві: наук.-метод. посіб. для суддів. 3-тє вид., допов. Київ : ВАІТЕ, 2020. 276 с.