
П. М. Любченко, кандидат юридичних наук,
докторант Національної юридичної академії
України імені Ярослава Мудрого

Суперечності в регулюванні правового статусу юридичних осіб комунальної форми власності

Розвиток місцевого самоврядування, як основоположного інституту громадянського суспільства, багато в чому залежить від уміння не лише економно витратити бюджетні кошти, а й самостійно їх заробляти. Це новий напрямок роботи, і органи місцевого самоврядування поступово опановують основи підприємницької діяльності. Разом з тим необхідно пам'ятати, що органи місцевого самоврядування створюються і функціонують не як комерційні структури, а як органи публічної влади, покликані вирішувати питання місцевого значення в інтересах територіальної громади. Для побоювань є всі підстави, останнім часом з'явилася реальна загроза перетворення в окремих населених пунктах органів місцевого самоврядування на структури, які опікуються інтересами виключно суб'єктів підприємницької діяльності. Результати останніх місцевих виборів свідчать про сталу тенденцію збільшення в місцевих радах представників господарюючих суб'єктів. Потужні підприємства, корпорації заохочують до участі у виборах своїх працівників, намагаючись отримати відповідні важелі впливу на представницький орган територіальної громади.

В науковій літературі більше уваги приділяється дослідженню проблем регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності і окремо проблем місцевого самоврядування. Дослідження ж, предметом яких були б проблеми регулювання статусу юридичних осіб місцевого самоврядування, компетенції місцевих рад, їх виконавчих органів та посадових осіб у сфері господарювання, майже відсутні.

Окремі аспекти зазначеної проблеми висвітлювалися в роботах В. Костеріна¹, Ю. О. Тихомирова² і О. О. Первомайського³, однак системні дослідження у цій сфері не проводилися.

Метою цієї роботи є дослідження ролі органів місцевого самоврядування у сфері господарювання, проблем регулювання господарської діяльності комунальних підприємств, формулювання пропозицій щодо удосконалення нормативного регулювання статусу юридичних осіб комунальної форми власності, що має як теоретичне, так і практичне значення на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Відповідно до ст. 143 Конституції України⁴ територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю. Аналіз змісту інших статей Основного Закону дозволяє зробити висновок, що можуть бути комунальної форми власності заклади для догляду за непрацездатними (ст. 46), заклади охорони здоров'я (ст. 49), навчальні заклади (ст. 53).

¹ Див.: *Костерін В.* Формування механізму муніципального господарювання у великому місті / Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України. Вип. 1 – К.: УАДУ, 2002. – С. 283–292.

² Див.: *Тихомиров Ю. А.* Теорія компетенції. – М., 2001. – 355 с.

³ Див.: *Первомайський О. О.* Види територіальних громад як учасників цивільних та публічних правовідносин // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Збірн. наук. праць. – 2005. – Вип. 9. – С. 99–104.

⁴ Конституція України від 28.06.96 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30.

Відповідно до ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»¹ територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств. Органи місцевого самоврядування, діючи у межах законодавства, мають право створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи (ст. 70). Разом з тим плінність українського законодавства досить велика і такий різновид установ, як фінансово-кредитні установи залишився в минулому. Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»² передбачена можливість створення фінансових і кредитних установ. Фінансова установа — це юридична особа, яка відповідно до закону надає одну чи декілька фінансових послуг та внесена до відповідного реєстру. До фінансових установ належать банки, кредитні спілки, ломбарди, лізингові компанії, довірчі товариства, страхові компанії, установи накопичувального пенсійного забезпечення, інвестиційні фонди і компанії та інші юридичні особи, видом діяльності яких є винятково надання фінансових послуг. Кредитна установа — це фінансова установа, яка відповідно до закону має право за рахунок залучених коштів надавати фінансові кредити на власний ризик.

Законодавство постійно оновлюється, тому уникнути ситуацій, коли один закон не відповідає положенням іншого, дуже складно. Детально визначивши в законодавстві про місцеве самоврядування види підприємств, установ, організацій які можуть бути у комунальній власності, парламент з самого початку створив умови для появи суперечностей. Так, деякі положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» суперечать нормам пізніше прийнятих законів і кодексів і це стримує розвиток місцевого самоврядування і його матеріально-фінансової основи. І хоч згідно з ч. 1 ст. 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.97 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

² Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12.07.01 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 2002. — № 1. — Ст. 1.

положення інших законів, якими визначається правовий статус місцевого самоврядування в Україні, не повинні йому суперечити, на практиці застосовуються норми законів, прийнятих пізніше.

Не додав чіткості в правовому регулюванні статусу комунальних підприємств, установ, організацій і Господарський кодекс України¹, який набрав чинності з 1 січня 2004 р. У статті 63 Господарського кодексу України визначаються види та організаційні форми підприємств. Залежно від форми власності в Україні діють підприємства різного виду, серед яких і комунальне підприємство, яке створюється і діє на основі комунальної власності територіальної громади. Залежно від способу утворення (заснування) та формування статутного фонду підприємства поділяються на унітарні та корпоративні.

До унітарних підприємств Господарський кодекс України відносить поряд з іншими і комунальні підприємства. Це логічно, тому що єдиним засновником комунального підприємства є територіальна громада і від її імені і в її інтересах орган місцевого самоврядування виділяє необхідне для підприємства майно, формує відповідно до закону статутний фонд, який не ділиться на частки (паї), затверджує статут, розподіляє доходи, безпосередньо або через керівника, який ним призначається, керує підприємством і формує його трудовий колектив на засадах трудового найму, вирішує питання реорганізації та ліквідації підприємства.

Корпоративними, згідно із ст. 63 Господарського кодексу України, є кооперативні підприємства, підприємства, що створюються у формі господарського товариства, а також інші підприємства, в тому числі засновані на приватній власності двох або більше осіб. Чи можуть бути комунальної форми власності корпоративні підприємства, в Господарському кодексі України не зазначається. Деякі науковці та практики вважають, що господарських товариств комунальної форми власності не може бути. Аналіз судової практики свідчить, що інколи й судді займають подібну позицію, аргументуючи це тим, що корпоративне підприємство утворюється, як правило, двома або більше засновниками, а засновник у комунального підприємства один — територіальна громада.

Однак такий підхід суттєво звужує компетенцію місцевого самоврядування і робить декларативним право територіальних громад

¹ Господарський кодекс України від 16.01.03 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 2002. — № 19–22. — Ст. 144.

відповідно до ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» мати у комунальній власності банки, страхові товариства, пенсійні фонди. Страховики не можуть створюватися і існувати у формі унітарного підприємства. Згідно із ст. 2 Закону України «Про страхування»¹ страховиками визнаються фінансові установи, які створені у формі акціонерних, повних, командитних товариств або товариств з додатковою відповідальністю. При цьому учасників страховика повинно бути не менше трьох. В окремих випадках, встановлених законодавством України, страховиками визнаються державні організації, водночас подібного положення щодо страховиків комунальної форми власності в законі не встановлено.

Така ж ситуація і щодо нормативного регулювання права територіальних громад мати у власності банки. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про банки і банківську діяльність»² банки в Україні створюються у формі акціонерного товариства, товариства з обмеженою відповідальністю або кооперативного банку. В статті 7 цього Закону закріплено порядок створення і діяльності державних банків, і окреме правове регулювання діяльності комунальних банків не передбачено.

У зв'язку з прийняттям Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення»³ важко буде територіальним громадам реалізувати своє право мати у комунальній власності пенсійні фонди. Згідно із ст. 6 Закону за видами пенсійні фонди поділяються на відкриті, корпоративні та професійні. Юридична особа, діяльність якої фінансується за рахунок місцевих бюджетів, має право бути засновником корпоративного пенсійного фонду або здійснювати пенсійні внески до вже створених пенсійних фондів лише у випадках, коли створення таких фондів або здійснення пенсійних внесків передбачено законами України або рішенням відповідних місцевих рад. Заснування такими юридичними особами відкритих пенсійних фондів забороняється.

¹ Про страхування: Закон України від 04.10.2001р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 7. – Ст. 50.

² Про банки і банківську діяльність: Закон України від 07.12.2000 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 5–6. – Ст. 30.

³ Про недержавне пенсійне забезпечення: Закон України від 09.07.2003 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 47–48. – Ст. 372.

На нашу думку, господарські товариства можуть бути комунальної форми власності. Така позиція також підтверджується ст. 169. Цивільного кодексу України¹, де визначається, що територіальні громади діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками. Юридичні особи, які можуть створювати територіальні громади, поділяються на два види: а) публічного права (комунальні підприємства, навчальні заклади тощо); б) приватного права (підприємницькі товариства тощо).

Порядок створення, організаційно-правові форми, правовий статус юридичних осіб приватного права визначаються Цивільним кодексом України, а статус юридичних осіб публічного права встановлюється Конституцією України та окремим законом.

Проблема кількості учасників, необхідних для створення підприємницького товариства, наприклад, для страхової компанії не менше трьох, вважаємо, може бути вирішена в межах чинного законодавства. Наприклад, місцева рада, приймаючи рішення про створення комунального підприємства у формі господарського товариства, одночасно має право прийняти рішення про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності, визначивши, що майно має бути використане для формування статутного фонду господарського товариства.

Разом з тим слід зазначити, що серед науковців відсутнє усталене розуміння і положень Цивільного кодексу України. Так, наприклад, аналізуючи ч. 1 ст. 115 ЦК України, де закріплено, що господарське товариство є власником майна, переданого йому учасниками товариства у власність як вклад до статутного (складеного) капіталу, окремі науковці приходять до висновку, що навіть якщо 100% акцій акціонерного товариства належить територіальній громаді, то майно, що належить такому господарському товариству, є *об'єктом права приватної власності*². Така позиція, як здається, не має необхідного обґрунтування. Якщо у власності

¹ Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

² Гула О. К. Територіальна громада як суб'єкт права комунальної власності за Цивільним кодексом України / Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матеріали міжнар. наук-прак. конф., м. Харків, 25 травня 2004 р. / За ред. проф. Ю. П. Битяка. – Харків: Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування, 2004. – С. 390.

територіальної громади є 100% акцій акціонерного товариства або вона є власником 100% статутного капіталу іншого товариства, то, безумовно, це товариство комунальної форми власності. Відповідно майно, яким володіє таке товариство, не може бути «об'єктом приватної власності», це майно також має комунальну форму власності. Згідно із ст. 78 Господарського кодексу України майно комунального унітарного підприємства не вибуває з комунальної власності і якщо воно є комерційним, то закріплюється за ним на праві господарського відання, а якщо некомерційним — на праві оперативного управління. Правовий режим майна суб'єкта господарювання, заснованого на комунальній власності, може бути змінений шляхом приватизації або іншим способом, передбаченим чинним законодавством України.

Органи місцевого самоврядування в більшості країн світу провадять ефективну господарську діяльність, створюючи з цією метою відповідні підприємства. У цілому вони поділяються на дві групи: а) підприємства прямого управління, що перебувають під жорстким контролем органів місцевого самоврядування; б) підприємства з делегованим управлінням, частину контролю за якими передано фізичним чи юридичним особам¹.

У статті 78 Господарського кодексу України закріплено, що комунальне унітарне підприємство утворюється компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності і входить до сфери його управління. Таким органом згідно із ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є сільські, селищні, міські ради. Прийняття рішень щодо створення, ліквідації, реорганізації та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади належить до їх виключної компетенції, тобто інші органи не мають права приймати такі рішення. Рішення про утворення комунальних підприємств приймають також районні і обласні ради, хоч за ними закріплено лише право заснування засобів масової інформації. При цьому, як правило, вони посилаються на п. 20 ч. 1 ст. 43 Закону

¹ Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. – 2-е изд. / Под ред. Ю. А. Дмитриева. – М.: Профобразование, 2001. – 401 с.

України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якого виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради здійснюється вирішення в установленому законом порядку питань щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад; призначення і звільнення їх керівників. Відсутність чіткого правового регулювання процедури створення, ліквідації, реорганізації та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності породжує конфлікти між органами місцевого самоврядування різних рівнів.

Відповідно до ч. 1 ст. 19 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» на відповідній території місцева державна адміністрація здійснює управління об'єктами, що перебувають у державній власності та передані до сфери її управління, приймає рішення про створення, реорганізацію та ліквідацію підприємств, установ і організацій, що належать до сфери її управління, а також здійснює делеговані відповідною радою функції управління майном, що перебуває у спільній власності територіальних громад. Згідно із ст. 15 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» об'єктами управління місцевих адміністрацій є: а) об'єкти державної власності, передані їм в установленому порядку; б) об'єкти спільної власності територіальних громад, у разі делегування місцевим державним адміністраціям районними чи обласними радами відповідних повноважень. Ці норми стали основою поширення практики утворення комунальних підприємств та організацій місцевими державними адміністраціями, що, на наш погляд, є суттєвим порушенням прав територіальних громад — суб'єктів права комунальної власності.

Комунальне підприємство не несе відповідальності за зобов'язаннями територіальної громади та її органів. У свою чергу органи місцевого самоврядування на підставах, у межах і порядку, визначених законом, несуть відповідальність за наслідки діяльності суб'єктів господарювання, що належать до комунального сектора економіки. Однак межі такої відповідальності законодавством не визначено, а це питання, без сумнівів, має першочергове значення, адже суб'єктами господарювання комунального сектора економіки є не лише суб'єкти, що діють на основі виключно

комунальної власності, але також і суб'єкти, у статутному фонді яких частка комунальної власності перевищує 50% чи становить величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на їх господарську діяльність.

Господарський кодекс України децю звужує компетенцію сільського, селищного, міського голови. Згідно із ст. 78 ГК керівник комунального унітарного підприємства призначається органом, до сфери управління якого воно входить, а це може бути місцева рада, її виконавчі органи. А Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» по-іншому регулює це питання: відповідно до ст. 42 Закону призначення на посади та звільнення з посад керівників підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, крім керівників дошкільних, загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладів, відноситься до повноважень сільського, селищного, міського голови.

Відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування. Зокрема, виключно сільські, селищні, міські ради вирішують щодо підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності, такі питання: а) визначення розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету; б) визначення доцільності, порядку та умов приватизації; в) створення у разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб); г) вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями; д) внесення пропозицій про передачу або продаж у комунальну власність відповідних територіальних громад підприємств, установ та організацій, їх структурних підрозділів та інших об'єктів, що належать до державної та інших форм власності, якщо вони мають важливе значення для забезпечення комунально-побутових і соціально-культурних потреб територіальних громад.

Особливості господарської діяльності комунальних унітарних підприємств визначаються відповідно до вимог, встановлених щодо діяльності державних комерційних або казенних підприємств, а також інших вимог, передбачених законом. Участь територіальних громад у діяльності юридичних осіб приватного права здійснюється на загальних підставах, якщо інше не встановлено законом. Зокрема, можуть бути встановлені обмеження прав територіальної громади та її органів брати участь у створенні і діяльності підприємств, установ, організацій. Наприклад, органи місцевого самоврядування, а також комунальні підприємства, установи, організації, що повністю або частково фінансуються з бюджету, не можуть бути засновниками (засновником) та/або членами благодійної організації (ст. 131 ГК України), товарної біржі (ст. 279 ГК України).

Законом може бути передбачено встановлення комунальних цін на продукцію та послуги, виробництво яких здійснюється комунальними підприємствами. Органи місцевого самоврядування при встановленні фіксованих цін, застосування яких унеможливає одержання прибутку суб'єктами підприємництва, зобов'язані надати цим суб'єктам дотацію.

В Україні можуть функціонувати комунальні господарські об'єднання — об'єднання підприємств, утворені комунальними підприємствами за рішенням компетентних органів місцевого самоврядування. Вони утворюються переважно у формі корпорації або концерну і діють на підставі рішення про його утворення та статуту, який затверджується органом, що прийняв рішення про утворення об'єднання. Підприємство, яке входить до складу комунального господарського об'єднання, не має права без згоди об'єднання виходити з його складу, а також об'єднувати на добровільних засадах свою діяльність з іншими суб'єктами господарювання та приймати рішення про припинення своєї діяльності. Управління комунальним господарським об'єднанням здійснюють правління об'єднання і генеральний директор об'єднання, який призначається на посаду та звільняється з посади органом, що прийняв рішення про утворення об'єднання. Вихід підприємства із складу комунального господарського об'єднання здійснюється за рішенням органу, що прийняв рішення про ут-

ворення об'єднання. Реорганізація або ліквідація комунального господарського об'єднання здійснюється за рішенням органу, що утворив об'єднання.

Як висновок слід зазначити, що управління господарською діяльністю у комунальному секторі економіки має свої особливості. З огляду на це насамперед потребує удосконалення система організаційно-господарських повноважень територіальних громад та органів місцевого самоврядування щодо суб'єктів господарювання, які належать до комунального сектора економіки і здійснюють свою діяльність на підставі права господарського відання або права оперативного управління. Найближчим часом на законодавчому рівні мають бути встановлені особливості здійснення антимонопольно-конкурентної політики щодо комунального сектора економіки, а також додаткові вимоги та гарантії права власності Українського народу і права комунальної власності при реалізації процедури банкрутства щодо суб'єктів господарювання комунального сектора економіки.

Законодавство України, що регулює правовий статус підприємств, організацій, установ комунальної форми власності, потребує систематизації і оновлення. Цивільний кодекс України та Господарський кодекс України врегулювали лише окремі аспекти функціонування юридичних осіб у сфері місцевого самоврядування, залишивши без вирішення значну кількість питань правового і організаційного характеру, тож необхідно провести кодифікацію чинного законодавства з метою ліквідації прогалин і суперечностей.

Подальшого дослідження вимагає обґрунтування шляхів вирішення зазначених суперечностей на підставі Конституції і законів України, а також розробка пропозицій щодо удосконалення законодавства, що регулює правовий статус підприємств, організацій, установ комунальної форми власності.

О. В. Ставицька, кандидат філософських наук, доцент Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Деякі соціальні технології врегулювання юридичних конфліктів

Сучасне ефективне управління неможливе без спеціальних засобів, які дозволяють оперативно ставити діагноз, приймати рішення і корегувати поведінку соціального об'єкта. Такі засоби мають назву «соціальна технологія». В умовах соціальної конфліктності, постійного поглиблення суперечок у різних сферах суспільного життя в сучасній Україні проблема пошуку ефективних засобів стабілізації соціуму є особливо актуальною. Зокрема це стосується юридичної сфери, де останнім часом конфлікти набувають вкрай гострого характеру. Все це свідчить про необхідність застосування різноманітних технологій регулювання юридичних конфліктів, у тому числі нетрадиційних для вітчизняної практики.

В цілому розв'язання правових конфліктів, захист прав громадян та організацій, державних та суспільних інтересів традиційно в усьому світі здійснюється за допомогою правосуддя. Сильна та незалежна судова влада, яка добре організована та ефективно працює, є атрибутом будь-якої правової держави. В той же час звернення до судової форми захисту права не завжди потрібно і не завжди доцільно у тих конфліктах, які виникають у сфері цивільно-правових відносин. Рівноправні учасники цих відносин