

С. Н. Грудницкая,
канд. юрид. наук, старший научный
сотрудник Института
экономико-правовых исследований НАН
Украины, г. Донецк

ХОЗЯЙСТВЕННАЯ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ УКРАИНСКОГО НАРОДА, ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ГРОМАД И РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ

Актуализированное распределение полномочий государства, регионов и низовых территориальных образований, к каковым относится, прежде всего, город, касается различных сфер государственного управления (регулирующего) и местного самоуправления, главенствующие позиции среди которых занимает хозяйственная сфера. В зависимости от того, сквозь призму какой сферы рассматриваются вопросы статуса территориального публичного образования, речь идет о его государственно-правовой или иной правосубъектности и, соответственно, составляющих статуса. Наличие хозяйственной компетенции в правовом статусе как государства, так и региона, города, в числе других факторов указывает на наличие хозяйственно-правовой составляющей в их статусе. Является признанной как в научном плане, так и законодательно квалификация государства и органов местного самоуправления как участников хозяйственных отношений. В этом случае речь идет о регулировании хозяйственной деятельности на территории страны, региона, города и т. д., а именно об организационно-хозяйственных отношениях, которые складываются в процессе управления хозяйственной деятельностью между субъектами хозяйственной деятельности и публичными субъектами организационно-хозяйственных полномочий, каковыми являются органы государственной власти и органы местного самоуправления. Исчерпывается ли этим вся совокупность хозяйственных отношений, в которых участвуют государственные органы и органы местного самоуправления? Является ли достаточным предусмотренное ХК регулирование их статуса лишь как участников организационно-хозяйственных отношений? Требуется ли расширение хозяйственно-правового регулирования в свете тенденции на расширение прав органов местного самоуправления и необходимости разграничения полномочий государственных органов и органов местного самоуправления?

Цель статьи – с учетом ответа на поставленные вопросы, предложить адекватные способы совершенствования хозяйственного законодательства.

Исследованию вопросов хозяйственной правосубъектности территориальных публичных образований посвящены работы В. А.

Устименко, Р. А. Джабраилова, О. Пастернак и других авторов. Авторы всегда подчеркивали важную роль территориальных громад и органов местного самоуправления в обеспечении потребностей населения. На предшествующих этапах (в советский период, 90-е годы) учеными-хозяйственниками отстаивалась позиция признания государства, а затем и местных территориальных публичных образований субъектами хозяйствования. Однако на более поздних этапах такая постановка вопроса утратила фокусировку.

Вместе с тем с обретением Украиной независимости, переходом к рыночным условиям хозяйствования и взятым курсом на построение гражданского общества подобная постановка вопроса не исчезла с арены актуального, напротив, актуализировалась в новом ключе.

Так, в Конституции Украины (ст. 1) закреплено, что Украина есть суверенное и независимое, демократическое, социальное, правовое государство. Становление в Украине такого государства должно сопровождаться формированием гражданского общества, т. е. общества развитой культуры общественного диалога. Предусмотренные Конституцией права и свободы граждан Украины могут быть полноценно реализованы только в условиях гражданского общества [1, с. 291]. Задача принимаемого на основе Конституции законодательства состоит в том, чтобы обеспечить с помощью правовых средств условия для становления гражданского общества и реализации прав и свобод человека и гражданина, его свободы, благополучия.

Изучать, разрабатывать проблему становления гражданского общества, которая в научном плане еще должным образом не изучена [1, с. 271] – это задача науки различных отраслей, каждая из которых при помощи собственного инструментария способна выделить в многомерном понятии гражданского общества собственный аспект научного исследования, внести свой вклад в достижение цели. Задача науки хозяйственного права – правовая разработка социально-экономического аспекта становления и функционирования гражданского общества.

В хозяйственно-правовом аспекте гражданское общество рассматривается как самостоятельные и независимые от государства общественные институты и отношения, обеспечивающие реализацию его экономической функции, которая подразумевает создание материальных условий жизнедеятельности социума путем реализации экономической свободы индивидов и коллективов.

Согласно Конституции Украины единственным источником власти в Украине является народ, который осуществляет власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 5). Это принципиальное положение фактически остается за пределами обсуждений, в то время как имеет ключевое значение.

Украинский народ имеет многоуровневую консолидированную структуру, включая в себя территориальные громады различных уровней,

иные социальные общности и отдельных граждан.

Территориальные громады представляют собой объединенные по территориальному признаку социальные общности – жителей села или добровольного объединения в сельскую громаду жителей нескольких сел, поселка и города, района в городе. Местное самоуправление согласно ст. 140 Конституции Украины является правом территориальной громады самостоятельно решать вопросы местного значения в рамках Конституции и законов Украины. Органами местного самоуправления, которые представляют общие интересы территориальных громад сел, поселков и городов, являются районные и областные советы (ст. 140 Конституции Украины).

Законодатель говорит о создании органов местного самоуправления на уровне района, области, но фактически такое положение означает объединение территориальных громад в новый субъект со своими органами – территориальные объединения территориальных громад, которые в сущности являются территориальными громадами второго уровня. Т. е. происходит консолидация территориальных громад в территориальные громады района, области, и далее – в народ Украины. Происходящая консолидация территориальных громад подтверждается тем, что районные, областные советы, также, как и сельские, поселковые, городские, районные в городах (в случае их создания), т. е. их депутаты, избираются населением соответствующей территории (ст. 45 Закона). Территориальные громады районов и областей конкретно обозначены как правовое явление в Законе Украины «О местном самоуправлении» – (ст. 22 «Символика территориальных громад сел, поселков, городов, районов и областей»).

Хозяйственный кодекс оставляет за пределами своего регулирования хозяйственные отношения с участием территориальных громад, также как и Украинского народа, что неоправданно. Это уже отмечалось в хозяйственно-правовых исследованиях, и делались конкретные предложения. Так, Р. Джабраилов предлагает дополнить перечень участников отношений в сфере хозяйствования, содержащийся в ст. 2 ХК Украины, территориальной громадой [2, с. 22]. Предложение автора об определении особенностей участия территориальных громад и органов местного самоуправления в хозяйственных отношениях в рамках ХК Украины в виде отдельной главы заслуживает поддержки. Это позволит систематизировать разрозненные положения специальных законодательных актов в этой сфере, что станет новым шагом в систематизации хозяйственного законодательства. Однако правовую оценку фигуры территориальной громады, а также Украинского народа целесообразно расширить до отдельного вида субъекта хозяйствования в комплексе с размежеванием понятий субъекта хозяйствования и субъекта хозяйственной деятельности.

Непринципиальность дополнения приведенного в ст. 2 ХК Украины перечня участников отношений в сфере хозяйствования

территориальными громадами объясняется следующим. ХК Украины определяет хозяйственно-правовой статус органов государственной власти и органов местного самоуправления, наделенных хозяйственной компетенцией, как участников хозяйственных отношений – органов государственной или местной публичной власти с организационно-хозяйственными полномочиями. Статья 144 Конституции Украины предусматривает, что органы местного самоуправления в пределах полномочий, определенных законом, принимают решения, которые являются обязательными к исполнению на соответствующей территории. Территориальная громада такими полномочиями не наделена. Поэтому тот факт, что территориальная громада не упомянута в качестве участника хозяйственных отношений рядом с органами местного самоуправления, представляется оправданным.

Согласно ст. 176 ХК организационно-хозяйственные обязательства могут возникать между субъектом хозяйственной деятельности и собственником или органом государственной власти, местного самоуправления, наделенным хозяйственной компетенцией по отношению к данному субъекту. Отсюда территориальная громада может выступать участником организационно-хозяйственных полномочий как учредитель субъектов хозяйственной деятельности (собственник).

Статья 2 ХК в качестве участников отношений в сфере хозяйствования называет органы государственной власти и местного самоуправления, наделенные хозяйственной компетенцией, а также организации, которые выступают учредителями субъектов хозяйственной деятельности и осуществляют относительно их организационно-хозяйственные полномочия. Под понятие таких организаций подпадают и территориальные громады. Поэтому если и включать территориальные громады в перечень перечисленных в ст. 2 ХК субъектов, то только с целью конкретизации, а не восполнения пробела.

По сути, территориальные громады являются организациями – объединениями людей, совместно реализующих программу или цель и действующих на основе определенных правил и процедур [3, с. 935], которые, несмотря на отсутствие у них статуса юридического лица, обладают правосубъектностью. Скажем, ни у кого не вызывает сомнения, что территориальные громады являются субъектами конституционного права. Аналогично они субъекты хозяйственного права, хоть и не являются юридическими лицами. Сказанное справедливо и в отношении Украинского народа. В хозяйственной жизни статус юридического лица востребован во внешних хозяйственно-договорных отношениях и без надобности во внутренних. Поскольку договоры от имени территориальной громады заключают ее органы, являющиеся юридическими лицами, вопрос о потребности в статусе юрлица территориальной громады отпадает. Для учредителя субъекта хозяйственной деятельности не имеет значения, юридическое он лицо или

нет.

Существование в хозяйственной жизни организаций без прав юридического лица и целесообразность законодательного закрепления их правосубъектности подчеркивались в ряде отечественных исследований [4, 5], подтверждается синхронными результатами российских исследователей [6] и зарубежной практикой [7, с. 48; 8, с. 86].

Речь идет о юридическом признании реально существующих субъектов хозяйствования, от имени которых действуют другие самостоятельные субъекты. Такие примеры в законодательстве есть (например, промышленно-финансовые группы, предусмотренные ст. 125 ХК Украины). Субъекты хозяйствования, реализующие хозяйственную компетенцию других субъектов хозяйствования от их имени, являются органами этих субъектов хозяйствования.

Из изложенного следует вывод: территориальные публичные объединения людей в виде территориальных громад различных уровней являются правосубъектными организациями без прав юридического лица, от имени которых действуют органы местного самоуправления. Соответственно, Украинский народ–громада высшего уровня, правосубъектная организация без прав юридического лица, от имени которой действуют государственные органы.

При системном подходе, характерном для хозяйственно-правового метода, обнаруживается та особенность, что Украинский народ и территориальные громады являются социально-экономическими системами. Во-первых, они представляют собой многоуровневый социальный организм (систему), в котором каждый уровень олицетворяет самостоятельную социальную общность. Во-вторых, система той или иной территориальной громады включает в себя подсистему соответствующего территориального хозяйства. В-третьих, в каждой территориальной громаде как системной социальной общности с подсистемой хозяйства реализуется экономическая функция–хозяйствование. И поскольку хозяйствование есть экономическая функция социальной общности, то территориальная громада есть субъект хозяйствования.

Перечисленные признаки являются социально-экономическими признаками субъекта хозяйствования. Чтобы быть субъектом права, субъект должен обладать также правовыми признаками. Будет уместно подчеркнуть сочетание социально-экономических и правовых компонентов в правовой оценке, в том числе, данного субъекта хозяйствования, что является особенностью хозяйственно-правового комплексного подхода.

Организационными признаками Украинского народа, включающего в свой состав территориальные громады, является:

организационное устройство Украинского народа как многоуровневой социальной системы, включающей в себя организационно целостные подсистемы территориальных громад того или

иного уровня;

организационная целостность Украинского народа или той или иной территориальной громады как социально-экономической системы, включающей подсистемы социальной общности, хозяйства, хозяйствования.

Правовое обеспечение организационной целостности и организационного устройства субъекта права осуществляется посредством определения его организационно-правовой формы.

Основными элементами организационно-правовой формы Украинского народа и территориальной громады того или иного уровня являются: организационно-хозяйственная обособленность (хозяйственной компетенции, имущества и ответственности) системы Украинского народа и подсистем территориальных громад различных уровней;

организационное единство Украинского народа и каждой целостной обособленной подсистемы территориальной громады того или иного уровня, позволяющее государственным органам и органам местного самоуправления выступать во внешних отношениях соответственно от имени Украинского народа или территориальной громады как единого целого; самостоятельное хозяйствование.

Таким образом, территориальная громада является одной из организационно-правовых форм субъектов хозяйствования.

Системный характер Украинского народа и территориальных громад позволяет объяснить происхождение их регулирующих полномочий, обосновать субъективное право Украинского народа и территориальных громад в лице их органов на регулирование деятельности входящих в их состав подсистем.

Проистекает это право из хозяйственно-правового статуса территориальных публичных образований как субъектов хозяйствования, который требует закрепления в Хозяйственном кодексе Украины с одновременным уточнением понятия субъекта хозяйствования.

В настоящее время понятие субъекта хозяйствования отождествляется с понятием субъекта хозяйственной деятельности. Согласно ст. 55 ХК Украины субъектами хозяйствования признаются участники хозяйственных отношений, которые осуществляют хозяйственную деятельность, реализуя хозяйственную компетенцию (совокупность хозяйственных прав и обязанностей), имеют обособленное имущество и несут ответственность по своим обязательствам в пределах этого имущества, кроме случаев, предусмотренных законодательством. Под хозяйственной деятельностью в ХК Украины понимается деятельность субъектов хозяйствования в сфере общественного производства, направленная на изготовление и реализацию продукции, выполнение работ и оказание услуг стоимостного характера, которые имеют ценовую определенность (ст. 3). Таким образом, субъект хозяйствования и субъект хозяйственной деятельности предстают как идентичные, дублирующие понятия. Вместе с тем в таком дублировании

нет необходимости, в то время как есть необходимость в правовом обозначении субъекта хозяйственного права, осуществляющего хозяйствование не для отчуждения его результатов другим субъектам, а для удовлетворения собственных нужд (для обеспечения своей жизнедеятельности). Такими субъектами, в первую очередь, являются граждане и их объединения, осуществляющие ведение собственного хозяйства, начиная с домашнего хозяйства и заканчивая учреждением субъектов хозяйственной деятельности и участием в осуществлении хозяйственной деятельности данными субъектами.

Т. е., не отрицая, что субъект хозяйственной деятельности является субъектом хозяйствования, следует признать и то, чт. е. наиболее широкое понятие в хозяйственном статусном праве – субъект хозяйствования. Именно в этом более широком значении Украинский народ и территориальные громады следует признать субъектами хозяйствования, поскольку они обладают необходимыми атрибутами для этого – имеют собственное хозяйство и хозяйствуют на нем для удовлетворения собственных нужд.

Хозяйство – совокупность природных и сделанных руками человека средств, используемых людьми для создания, поддержания, улучшения условий и средств существования, жизнеобеспечения [9, с. 377]. Хозяйство территориальной громады (местное хозяйство) включает совокупность ресурсов, имеющихся на данной территории, используемых территориальной громадой для удовлетворения собственных нужд.

Для функционирования местного хозяйства необходимо сотрудничество людей, в котором заключен особый род коллективного труда, называемый хозяйствованием. По всем языковым и смысловым толкованиям слово «хозяйствовать» означает прежде всего «заниматься хозяйственной деятельностью, вести хозяйство, управлять им по собственному усмотрению» [10, с. 9]. Если выделить хозяйственную деятельность в отдельную подсистему, что необходимо сделать для обеспечения профессиональной деятельности в сфере общественного производства, то хозяйствование как система получит следующее определение «ведение хозяйства, управление по собственному усмотрению».

Надо сказать, Хозяйственный кодекс Украины данный вид деятельности субъектов обозначает как хозяйственное обеспечение деятельности нехозяйствующих субъектов, раскрывая его содержание как «деятельность нехозяйствующих субъектов, направленную на создание и поддержание необходимых материально-технических условий их функционирования, которая осуществляется при участии или без участия субъектов хозяйствования» (ст. 3 ХК).

Утонченно выписанная формулировка органично вписывается в правовой материал кодекса, предмет регулирования которого ограничен хозяйственными отношениями, возникающими в процессе организации и осуществления хозяйственной деятельности между субъектами

хозяйствования, а также между этими субъектами и другими участниками отношений в сфере хозяйствования (ст. 1 ХК) – потребителями, органами государственной власти и органами местного самоуправления, наделенными хозяйственной компетенцией, а также гражданами, общественными и другими организациями, которые выступают учредителями субъектов хозяйствования либо осуществляют относительно их организационно-хозяйственные полномочия на основе отношений собственности (ст. 2 ХК).

Вместе с тем трудно не заметить искусственность данного определения. Уже само определение не может не вызвать вопроса, почему субъекты нехозяйствующие, но занимаются хозяйственным обеспечением своей деятельности, к тому же могут это делать и без участия субъектов хозяйствования. В комментарии к Хозяйственному кодексу говорится, что понятие хозяйственной деятельности, если отвлечься от данного в кодексе определения, само по себе имеет достаточно широкое значение, а потому применяется во многих случаях. Можно говорить, например, о бытовой, домашней хозяйственной деятельности [10, с. 12].

Оправданно ли подобное несоответствие правового и существующего в объективной реальности явления?

С точки зрения тех целей, которые ставились при разработке и принятии Хозяйственного кодекса, да, поскольку исходили из первостепенной важности скорейшего более качественного урегулирования отношений в сфере общественного производства, где осуществляется организация производства и хозяйственное использование имущества для производства общественно полезных результатов, имеющих стоимостной характер. Однако на будущее целесообразным представляется расширение сферы регулирования Хозяйственного кодекса за счет вовлечение в сферу хозяйственно-правового регулирования оставшихся за пределами кодекса малоисследованных хозяйственных отношений общественного (публичного) характера. И в первую очередь обращает на себя внимание сфера местного самоуправления, субъекты которого имеют многоаспектный статус, в т. ч. фактический статус субъекта хозяйствования.

Законодательное понятие хозяйствования может быть выстроено на базе содержащегося в ст. 3 ХК Украины понятия хозяйственного обеспечения деятельности субъектов, которое реально распространяется не только на «так называемых» нехозяйствующих субъектов («так называемых», поскольку фактически они являются все же хозяйствующими), но и на субъектов хозяйственной деятельности, которые кроме участия в общественном производстве озабочены также хозяйственным обеспечением собственной жизнедеятельности.

Хозяйствование Украинского народа, территориальных громад и их органов подразумевает хозяйственное обеспечение функционирования народного, регионального, местного хозяйства с целью удовлетворения

нужд народа Украины в целом или отдельной громады.

Надо сказать, что данное понятие хозяйствования шире предусмотренного кодексом (ст. 3) хозяйственного обеспечения деятельности субъектов, так как направлено на создание и поддержание не только необходимых материально-технических, но и организационно-технических, организационно-управленческих условий функционирования их хозяйства, при этом подразумевает не только создание, поддержание, но и улучшение этих условий, а также средств. Уже это дает основание для выделения понятия хозяйствования в вид системного порядка. Кроме того, если уж речь идет о хозяйственном обеспечении деятельности субъектов путем реализации собственной хозяйственной компетенции, их следует признать субъектами хозяйствования.

Можно обозначить также отличие хозяйствования от хозяйственной деятельности. Деятельность подразумевает активную форму освоения и преобразования окружающей действительности [3, с. 382, 1052]. Хозяйствование предусматривает хозяйственное содержание и использование хозяйственных объектов в процессе обеспечения функционирования хозяйства, т. е. не обязательно подразумевает деятельную форму.

Хозяйственное обеспечение функционирования хозяйства включает также хозяйственное поддержание существующего хозяйства и использование совокупности ресурсов хозяйства для удовлетворения нужд его держателя (словарное значение термина «поддержание» – не дать прекратиться, нарушиться чему-нибудь [11, с. 534], что предполагает, в том числе, пассивную форму владения теми или иными объектами).

Понятие хозяйствования для нормативного закрепления (в ХК Украины после разработки завершеного комплекса проектируемых норм в изменение и дополнение кодекса) может быть сформулировано на базе содержащегося в ст. 3 ХК определения хозяйственного обеспечения с расширением его до понятия хозяйствования, которое может быть сформулировано следующим образом. *«Хозяйствование – обеспечение функционирования хозяйства посредством создания, поддержания и улучшения материально-технических, организационно-технических и организационно-управленческих условий и средств жизнеобеспечения субъектов хозяйствования, в том числе хозяйственного содержания и использования хозяйственных объектов».*

Определение областных, районных советов как органов территориальной громады второго уровня имеет большое практическое значение, позволяет поднять на новый уровень статус областных, районных советов, позволяющий решать общие задачи комплексного социально-экономического развития регионов.

В частности, организационная целостность субъекта права со системноструктурированным организационным устройством требует законодательного признания его в качестве уставного субъекта,

управомоченного на внутрисистемное (локальное) нормотворчество. Таким образом, мы выходим на необходимость законодательного закрепления института областных, районных территориальных громад и их права принимать свои уставы (полномочие утверждения устава может быть закреплено за районным, областным советом, по аналогии с регулированием ст. 26 Закона Украины «О местном самоуправлении» об исключительной компетенции сельского, поселкового, городского совета на утверждение устава территориальной громады).

Уставы территориальных громад являются локальными нормативными актами, ввиду чего подлежат госрегистрации в Министерстве юстиции Украины, и принимаются на основе Конституции и Закона Украины «О местном самоуправлении» с целью учета исторических, национально-культурных, социально-экономических и других особенностей осуществления местного самоуправления на определенной территории (ст. 19 Закона Украины «О местном самоуправлении»). Ст. 19 Закона – «О местном самоуправлении» предусматривает этот порядок для территориальных громад сел, поселков, городов, он должен быть распространен также на территориальные громады области, района, поскольку принцип сбалансированности *социально-экономического развития регионов* с учетом их исторических, экономических, экологических, географических и демографических особенностей, этнических и культурных традиций, гарантируется Конституцией Украины (ст. 132).

В теоретическом плане областные, районные территориальные громады могут быть определены как региональные территориальные громады.

В настоящее время в законодательстве можно встретить различные определения региона, используемые для целей определенного нормативного акта. Это объясняется тем, что для тех или иных целей правового регулирования может применяться различный принцип районирования территории страны. В целях правового обеспечения местного самоуправления, в т. ч. хозяйствования территориальных социальных общностей, целесообразно используется принцип административного районирования в соответствии с системой административно-территориального устройства Украины, закрепленной в ст. 133 Конституции Украины. Целесообразность связана с учетом особенностей и порогом управляемости местных хозяйств, необходимостью сочетания централизации (консолидации) функций хозяйственного управления и регулирования с децентрализованным способом ведения хозяйства.

Закрепленный в Конституции Украины принцип сбалансированности социально-экономического развития регионов свидетельствует о правовой оценке региона как социально-экономической системы, также как и села, поселка, города. При этом реализация данного принципа выходит за пределы представления общих интересов

территориальных громад сел, поселков, городов, ибо система (регион) есть новое качество, а не количественная совокупность ее элементов (сел, поселков, городов).

Данный вывод никак не противоречит Конституции Украины, которая предусматривает, что районные и областные советы являются органами местного самоуправления, представляющими общие интересы территориальных громад сел, поселков, городов (ст. 140) (элементов системы). Всегда следует помнить о предназначении Конституции, которая призвана вовсе не дать исчерпывающую схему правового регулирования, а возвести в ранг конституционных гарантии основных прав и свобод граждан, вовлечь в сферу конституционно-правового регулирования вопросы, по которым требуются конституционные гарантии. Районные, областные советы в том числе представляют общие интересы территориальных громад сел, поселков, городов (элементов системы), но кроме того обеспечивают собственный системный интерес – сбалансированное развитие региона как целостной социально-экономической системы (ст. 132 Конституции): утверждает программы социально-экономического развития соответственно района, области, целевые программы по другим вопросам, районные, областные бюджеты и т. д. (ст. 43 Закона «О местном самоуправлении»).

Анализ показывает, что в составе полномочий областных, районных советов могут быть выделены:

уставные полномочия, обеспечивающие реализацию общих интересов территориальных громад сел, поселков, городов, реализуемые в пределах полномочий, определенных Конституцией Украины, Законом Украины «О местном самоуправлении» и другими законами;

договорные полномочия, обеспечивающие реализацию общих интересов территориальных громад сел, поселков, городов, реализуемых в пределах полномочий, переданных им сельскими, поселковыми, городскими советами.

Утверждение программ социально-экономического и культурного развития соответственно района, области, целевых программ по другим вопросам, заслушивание отчетов по их выполнению, утверждение соответственно районных, областных бюджетов, внесение изменений в них, утверждение отчетов по их выполнению несомненно являются уставными полномочиями областных, районных советов. Эти решения принимаются областными, районными советами как представительными органами областных, районных территориальных громад.

Решения органов местного самоуправления в пределах полномочий, установленных законом, являются обязательными к исполнению на соответствующей территории. Решения, принятые в рамках реализации договорных полномочий, обязательны в силу договора (доверенности) и только для участников договора.

Районные, областные советы так же, как и сельские, поселковые, городские, районные в городах (в случае их создания), т. е. их депутаты,

избираются населением соответствующей территории (ст. 45 Закона). Это означает, что областные, районные советы, также как и сельские, поселковые, городские, являются представительными органами населения данной территории (территориальной громады области, района), и свидетельствует о несогласованности в понятийном аппарате названного Закона.

Вывод о том, что областные, районные советы фактически являются представительными органами областной, районной территориальной громады, подтверждается также применением института местного референдума (см. Закон Украины «О всеукраинском и местных референдумах» от 03.07.1991 г., ст. 133 Конституции Украины). При этом, решение принимается большинством граждан, проживающих на территории области, района (а не большинством граждан по каждой административно-территориальной единице, входящей в состав области, района).

Решения, принятые местным референдумом, имеют высшую юридическую силу по отношению к решениям советов, на территории которых он проводится, и не требуют какого-либо утверждения (ст. 1 Закона Украины «О всеукраинском и местных референдумах» от 03.07.1991 г.).

Принципом местного самоуправления в Украине является подотчетность и ответственность перед территориальными громадами их органов и должностных лиц (ст. 4 Закона «О местном самоуправлении»).

Все перечисленные факторы в своей совокупности свидетельствуют в пользу теоретического обобщения статуса областных, районных территориальных громад как самостоятельных субъектов хозяйствования.

Ввиду изложенного понятийный аппарат Закона Украины «О местном самоуправлении» нуждается в дополнении следующим понятием: «Территориальная громада области, района – жители, объединенные постоянным проживанием в границах области, района, которые являются самостоятельными административно-территориальными единицами».

Проект Закона Украины о внесении изменений в Конституцию Украины о совершенствовании системы местного самоуправления (реестр. № 3207-1), предварительно одобренный Верховной Радой Украины (Постановление Верховной Рады Украины № 3288-IV от 23 декабря 2005 г.) предусматривает укрепление регионального звена местного самоуправления, в частности создание исполнительных комитетов областных, районных советов.

Вместе с тем вызывает возражения формулировка изменений в ч. 4 ст. 140 Конституции, которая предусматривает, что полномочия областных, районных советов и их исполкомов определяются законом – это исключает возможность наделения региональных органов местного самоуправления договорными полномочиями, в частности, на основе договоров с органами местных территориальных громад (городских,

сельских, поселковых, окружных). Кроме того, некорректным является словосочетание «жители громад», поскольку громады согласно ч. 1 ст. 140 Конституции и есть громады.

На основе проведенного анализа и сделанных в данном исследовании выводов целесообразной представляется следующая формулировка ч. 4 ст. 140 Конституции: «Региональными органами местного самоуправления, представляющими интересы территориальной громады региона – жителей области или района – являются районные, областные советы, их исполнительные комитеты, полномочия которых определяются законом или договором всех или части органов местного самоуправления сел, округов, поселков и городов с органом местного самоуправления области или района».

Указанная формулировка согласуется с запроектированными изменениями в ст. 142 Конституции, которая предусматривает, что материальной и финансовой основой местного самоуправления является коммунальная собственность территориальных громад и объекты их общей собственности, находящиеся в управлении районных и областных советов.

Ч. 3 ст. 142 Конституции в законопроекте дополнена предложением: «Законом определяется минимальная доля налогов и сборов, которые направляются на формирование доходов местных бюджетов». Указанное положение потребует дальнейшей разработки его в законодательстве. Целесообразно выделить критерий разграничения хозяйственных полномочий государственных органов и органов местного самоуправления – самообеспечение территориальной громады того или иного уровня, Украинского народа как самостоятельных субъектов хозяйствования. Так же, как и потребительская корзина для граждан, должны быть гарантированы необходимые и достаточные для самообеспечения громад местные бюджеты, с учетом чего и должен разрабатываться государственный бюджет. Самообеспечение субъекта хозяйствования должно пополнить общие принципы хозяйствования, предусмотренные ст. 6 ХК Украины.

Общий вывод:

С целью становления самостоятельного и независимого от государства общественного института местного самоуправления целесообразно законодательно закрепить хозяйственно-правовой статус Украинского народа и территориальных громад различных уровней как субъектов хозяйствования – источников хозяйственных полномочий государственных органов и соответствующих органов местного самоуправления, что поспособствует оптимальному разграничению полномочий государственных органов и органов местного самоуправления.

Литература

1. Тодька Ю. Н. Основы конституционного строя Украины. – Харьков: Факт, 1999. – 318 с.
2. Джабраїлов Р А. Територіальна громада як суб'єкт права власності та господарського права // Економіка і право, – 2006, – № 1, – С. 19–24.
3. Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А. М. Прохоров, – 4-е изд.: Сов. энциклопедия, 1988, – 1600 с.
4. Грудницька С. М., Деревянко Б. В. Удосконалення правового регулювання створення і діяльності промислово-фінансових груп в Україні // Вісник Донецького університету. Серія В. Економіка і право. – 2004, – № 1, – С. 347–354.
5. Грудницька С. М., Шеремет О. С. Удосконалення правового регулювання організації і діяльності повних товариств // Економіка та право, – 2005. – № 3 (13). – С. 73–81.
6. Пилецкий А. Е. Теоретические проблемы предпринимательской правосубъектности в смешанной экономике: Монография, – М., 2005, – 336 с.
7. Германское право / 4.1. Гражданское уложение: Пер. с нем. – М.: Междунар. центр фин.-экон. развития, 1996. – 552 с.
8. Howell J. C. Forming Corporation and Partnerships. – Blue Ridge PA, 1986.
9. Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь, – М.: ИНФРА-М, 1999. – 479 с.
10. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / Кол. авт.: Г. Л. Знаменський, В. В. Хахулін, В. С. Щербина та ін.; За заг. ред. В. К. Мамутова, – К.: Юрінком Інтер, 2004, – 688 с.
11. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В. В. Виноградова. – 4-е изд., доп. – М. : Азбуковник, 1997. – 944 с.