

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Р.А. Джабраїлов

**ГОСПОДАРСЬКА ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ МІСТА:
ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА**

ВИДАВНИЦТВО «НОУЛІДЖ»
ДОНЕЦЬКЕ ВІДДІЛЕННЯ
Донецьк 2010

УДК 346.2:332.14:352
ББК Х623.2+У9(4Укр)44
Д 40

Рецензенти:

доктор юридичних наук *В.А. Устименко*
доктор юридичних наук *І.Є. Замойський*
доктор економічних наук *С.В. Богачов*

*Рекомендовано до друку вченою радою
Інституту економіко-правових досліджень НАН України
(протокол № 92 від 22.02.2010 р.)*

Д 40 **Джабраїлов Р.А.**
Господарська правосуб'єктність міста : теорія і практика : монографія / Р.А. Джабраїлов ; НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень. – Донецьк : Вид-во «Ноулідж», 2010. – 455 с.

ISBN 978-966-1571-83-8

У монографії комплексно досліджено місто як суб'єкт права та учасник відносин у сфері господарювання. Окрему увагу приділено методологічним засадам господарської компетенції міста та особливостям її реалізації. Проаналізовано майнову основу участі міста у відносинах у сфері господарювання, а також розглянуто концептуальні засади розвитку міста як учасника господарських відносин. Розроблено відповідні пропозиції науково-прикладного характеру щодо вдосконалення правового статусу міста з урахуванням напрацювань з цього питання в доктрині господарського права.

Для науковців, викладачів, аспірантів, студентів юридичних і економічних спеціальностей вищих навчальних закладів, юристів-практиків, працівників органів державної влади і місцевого самоврядування, всіх тих, хто цікавиться проблематикою господарської правосуб'єктності міста.

УДК 346.2:332.14:352
ББК Х623.2+У9(4Укр)44

ISBN 978-966-1571-83-8

© Р.А. Джабраїлов, 2010
© Вид-во «Ноулідж», 2010

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. МІСТО В СИСТЕМІ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН.....	8
1.1. Місто в сучасній цивілізації.....	8
1.2. Місто як суб'єкт права.....	37
РОЗДІЛ 2. МІСТО ЯК СУБ'ЄКТ ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА.....	69
2.1. Правовий статус міста як суб'єкта господарського права.....	69
2.2. Місто в системі господарських відносин.....	102
2.3. Особливості забезпечення інтересів міста у відносинах із суб'єктами господарювання.....	133
РОЗДІЛ 3. МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ГОСПОДАРСЬКОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ МІСТА.....	158
3.1. Господарська правосуб'єктність і компетенція міста: поняття та особливості.....	158
3.2. Проблеми визначення господарської компетенції органів місцевого самоврядування міста....	170
3.3. Особливості реалізації міськими органами місцевого самоврядування господарської компетенції.....	188
РОЗДІЛ 4. МАТЕРІАЛЬНО-ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ МІСТА У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ.....	223
4.1. Комунальна власність як передумова реалізації містом господарської правосуб'єктності	223
4.2. Фінансові засади господарювання міста	259
4.3. Особливості залучення міських земель комунальної форми власності в господарській обіг.....	271

4.4. Правове забезпечення залучення інвестицій у сферу комунального господарства міста.....	290
--	-----

РОЗДІЛ 5. ПРАВОВА ДОКТРИНА РОЗВИТКУ МІСТА ЯК УЧАСНИКА ГОСПОДАРСЬКИХ ВІДНОСИН.....	308
--	------------

5.1. Роль міського господарського права в забезпеченні розвитку міста.....	308
---	-----

5.2. Вдосконалення господарсько-правової регламентації діяльності міста.....	338
---	-----

ВИСНОВКИ.....	371
----------------------	------------

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	377
--	------------

ВСТУП

Останнім часом місто виступає об'єктом наукових досліджень різного галузевого спрямування. Місто вивчають як історики, соціологи, філософи, економісти, так і вчені-правознавці, зокрема представники науки господарського права. Вказаний тренд є результатом пересічення наукових поглядів вчених у пошуку відповіді на запитання про роль і місце міста в утворенні та розвитку держави, суспільства (громади) та господарства. Як свідчить історія, саме розвиток господарювання – відособлення ремісництва від сільського виробництва, розвиток і ускладнення торговельних відносин обумовили появу та розвиток міст як господарських центрів, у межах яких здійснювалась торгівля товарами, роботами, послугами, і як суб'єктів господарювання, які здійснювали в залежності від статусу вільну економічну політику, спрямовану щодо міст-сусідів і цілих держав. Піднесення ролі та статусу міст обумовило у період Середньовіччя можливість їх перетворення не тільки в учасників господарських відносин, але й у суб'єктів правотворення, створивши тим самим засади для розробки міського, зокрема Магдебурзького права. Отже, міста виступали учасниками господарських, торговельних відносин на рівні з іншими суб'єктами господарювання того часу, оскільки в рівній мірі підкорялись нормам міського права, які передбачали пріоритет публічних інтересів над приватними. Звідси слідує, що господарська правосуб'єктність міст презюмувалася та частково знаходила відображення у міських статутах.

Звісно, на даний час загальноновизнаними, так би мовити, традиційними суб'єктами права є держава, Автономна Республіка Крим, територіальна громада, проте статус міста й досі залишається не визначеним. Звичайно, ст.133 Конституції України визнає місто адміністративно-територіальною одиницею, але такий нормативний підхід до розуміння міста є занадто вузьким і характеризує його лише як певну сукупність об'єктів житлового та нежитлового призначення розташованих на певній

земельній ділянці, межі якої визначені у встановленому законом порядку. Уявляється, що місце та роль міста є вельми важливими і значними у вирішенні питань місцевого значення, що обумовлює необхідність розроблення нових наукових і законодавчих підходів до розуміння міста як учасника відносин у сфері господарювання.

На даний час у науці домінуючим є уявлення про місто як об'єкт управління, цілісний соціально-економічний комплекс, як територіальну господарську підсистему, складну соціально-економічну систему, територіально-виробничий комплекс тощо. У цілому, поділяючи такий науковий підхід, все ж необхідно поступово відійти від уявлення про місто в якості об'єкта до визнання за ним статусу суб'єкта.

Передумови для вирішення цієї проблеми були створені завдяки розробці методологічних засад економіки міста представниками Донецької наукової школи містознавства, зокрема, В.Н. Амітаном, С.В. Богачовим, Ю.Д. Денисовим, В.М. Савенко, В.В. Фінагіним та ін. У літературі, яка присвячена юридичним і економічним проблемам містознавства, зокрема в роботах В.К. Мамутова, В.Д. Волкова, В.А. Устименка, А.М. Серебрякова, були зроблені спроби визнати місто як суб'єкт права, проте у цьому напрямку належного розвитку та завершеності господарська наукова думка не отримала. Звісно, окремі наукові здобутки представників цієї наукової школи склали підґрунтя наведених у роботі висновків і рекомендацій.

Не можна не відзначити і занадто широкого діапазону наукових поглядів на правовий статус міста – від визнання суб'єктом права міста до визнання суб'єктом господарського права виконавчого комітету міської ради або надання місту статусу господарської організації. За останні роки з моменту отримання Україною незалежності в полі наукового інтересу значного кола дослідників знаходились питання, які нерозривно пов'язані з містом і в цілому сприяють конкретизації його правового статусу. Так, питання права комунальної власності, участі територіальних громад у цивільних правовідносинах, проблеми організаційно-правових відносин місцевих рад із

підприємствами (об'єднаннями) були предметом досліджень вчених – представників науки цивільного, конституційного, а також господарського права, зокрема, Л.А. Музики, В.І. Борденюка, О.О. Первомайського, Р.Ф. Гринюка, К.І. Апанасенко та ін.

Можна визнати, що на сьогодні відсутні комплексні дослідження господарсько-правового характеру, присвячені визначенню правового статусу міста як суб'єкта господарського права, а отже господарської правосуб'єктності міста як учасника господарських відносин. Досі залишаються не висвітленими місце та роль міста в господарських відносинах, визначення міста як суб'єкта господарського права, питання участі міста у сфері господарювання, особливості господарського використання комунального майна як майнової основи господарювання міста, обсяг і зміст господарської правосуб'єктності міста тощо.

Знайти відповіді на усі вищенаведені питання в Господарському кодексі України (далі – ГК України) на даний час представляється також неможливим, оскільки, сприйнявши загальноправовий підхід до визначення учасників відносин у сфері господарювання, за межами такого кола залишилось місто. Отже, набуває ознак пріоритетності віддзеркалення у ГК України доктринальних положень про місто як суб'єкта господарського права.

Вищевикладеним визначається актуальність теми та доцільність проведення монографічного дослідження.

Особливістю даної монографії є те, що запропоновано нові теоретико-методологічні підходи до висвітлення сутності господарської правосуб'єктності міста, сформульовано теоретичні положення про місто як учасника відносин у сфері господарювання та підготовлено на цій основі пропозиції щодо удосконалення господарського законодавства України.

Автор висловлює велику подяку і вдячність доктору юридичних наук В.А. Устименку, доктору юридичних наук І.Є. Замойському, доктору економічних наук С.В. Богачову за рецензування монографії і критичні зауваження.

РОЗДІЛ 1

МІСТО В СИСТЕМІ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН

1.1. Місто в сучасній цивілізації

Як зазначається у науковій літературі місто є особливим феноменом людської цивілізації. У містах концентруються як людські, так і інші види ресурсів. Світова історія свідчить, що міста у всі часи і у всіх народів були центрами розвитку науки, мистецтва, культури, промисловості, транспорту, саме в містах концентрується кращий потенціал учених, художників, письменників, людей інших творчих професій [1, с. 5]. Місто визнається центром зародження цивілізацій і розвитку високої культури [2, с. 83–87]. Наприклад, теоретичною базою філософської рефлексії щодо міста як символічного тексту може слугувати думка С. Кримського про виникнення міста як феномена культури: «позначила появу цивілізації, вихід людини в духовний універсум» [3, с. 235]. Про феномен міста як духовно-творчий ареал писав і Ю. Лотман. Він наполягав на особливому значенні міста в системі символів, які вироблені історією культури, аж до залишків у місті таких ознак, які уособлюють образ усєї держави і усього світу [4, с. 275]. Саме собор, замок і місто – компоненти, що організовували культурний простір європейського суспільства [5, с. 139–140].

Місто є своєрідним творінням цивілізації, особливою формою скупченості населення, обумовленої історичним процесом поглиблення розподілу праці у суспільстві [6, с. 53]. Прогрес цивілізації впливає на те, що місто постійно розвивається, тобто невпинно змінюються його складові елементи, які становлять «матерію міста». До них, зокрема, належать: скупчення населення, «понадмісцеві» функції, освоєння території та риси цієї території, яка є часткою навколишнього середовища. Умовою всякого розвитку і при цьому постійним супутнім розвиткові явищем є внутрішні напруження (зміни). У структурі міста

такого роду зміни проявляються особливо виразно. Основною причиною їх виникнення є трансформація функцій міста і відповідно до них – освоєння території. Переміни функцій (які часто проходять майже непомітно, але постійно) – ось одна з рис соціально-економічного розвитку. Явище виникнення постійних протиріч між потребами розширення функцій та інтенсивністю облаштування території є характерною рисою розвитку міст [7, с. 42].

Терміни «цивілізація» і «місто» зазвичай співвідносяться між собою як у словарних визначеннях, так і в цивілізаційній теорії. Ф. Бегбі визначав цивілізацію як культуру, що знаходиться в містах. К. Квіглі розглядав міста як передумову і складову цивілізації. Для О. Шпенглера міста, які він розглядав через наявність або відсутність «душі» і лише побічно через розміри населення і міжміські зв'язки, – істотна межа цивілізації. Тільки А. Тойнбі наполегливо уникав встановлення зв'язку між містом і цивілізацією, він наполягав на існуванні «кочівничої цивілізації» – принаймні в «затриманій» або «сателітній» формі. Проте в остаточному списку ніякої «кочівничої цивілізації» немає, навіть серед форм «сателітів». У кожному суспільстві, що увійшло до списку цивілізацій «розквітлих» або «незалежних», присутні міста. Другим критерієм цивілізації слід вважати розділення між внутрішнім і зовнішнім, тобто політико-воєнною взаємодією. Цивілізацію слід розглядати і як міське суспільство, що має і певну політико-воєнну історію, як систему міст, що здійснюють військові і дипломатичні дії [8, с. 92].

Слід зазначити, що ще Г. Чайлд визначав цивілізацію як перш за все міське суспільство і ввів поняття «урбаністична революція» для позначення періоду становлення первинних цивілізацій в історії людства. Під впливом такої концепції терміни «цивілізація» і «міське суспільство» нерідко ототожнюються [9, с. 220]. Проте як історики, так і цивілізаціоністи значно розходяться в оцінці міст як чинника «побудови» цивілізації. Часом цивілізацією іменується будь-яке достатньо складне суспільство, що має міста (різного розміру) або навіть одне місто. У цьому випадку число цивілізацій може

розростатися до декількох десятків у межах одного регіону. На думку Д. Уілкінсона, виправданим є включати в число міст поселення, чисельність яких перевищує 10 000 осіб. Це рубіж, що відокремлює більш менш ізольовані і гомогенні спільноти від поселень, що мають встановлені локальні межі, достатньо високу щільність населення, для якого характерна змішана спорідненість, а тому і культурна різноманітність [10, с. 31].

Регулярність обмінних зв'язків з оточенням є конститутивною ознакою будь-якого міста, що передбачає наявність у його межах такого регулярного ринку, який забезпечував би самодіяльному населенню можливість збуту продукції і задовольняв споживчі потреби решти його мешканців. Невипадково М. Вебер зазначав, що «місто – це поселення, в якому діє ринок» [11, с. 330–334]. Місто існує і розвивається насамперед як поселення, що є результатом та умовою суспільного (територіального) поділу праці. Історично воно могло сформуватися навколо фортеці чи укріпленого замку, що надавало захист торговому і ремісницькому люду; виникнути з родового поселення (маєтку) чи монастиря; походити від великого села на перехресті важливих шляхів або родовища корисних копалин. Однак завжди воно набувало ознаки відносно автономної корпорації з певною господарською політикою, з чітко встановленою територією, на яку поширювалася його юрисдикція та майнові відносини [12, с. 12].

Ряд істориків, наприклад Ф. Бродель, надають особливе значення містам як найважливішому чиннику розвитку й ускладнення цивілізації. Особливого значення міста набули в становленні європейської цивілізації. Середньовічні міста суттєво вирізнялися високим ступенем економічної активності. Зокрема, саме міста у фінансовій сфері організували податки, фінанси, кредит, митниці. Вони винайшли державні позики. Міста організували промисловість, ремесла, винайшли (або наново відкрили) торгівлю на дальні відстані, вексель, первинні форми торгових компаній і бухгалтерії. Вони також породили – і дуже швидко – свої форми класової боротьби. У перші великі століття міського розвитку Європи найповнішу перемогу

отримало саме місто, в усякому разі в Італії, Фландрії і Германії. Місто набуло досить тривалого досвіду абсолютно самостійного життя – це колосального масштабу подія, генезис якої зовсім не вдається обкреслити з повною достовірністю. Проте ясно видно його величезні наслідки. Грунтуючись на цій свободі, крупні міські общини й інші міста, з якими вони були пов'язані, яким вони служили прикладом, побудували самобутню цивілізацію, що поширювала нову або оновлену технологію. Цим містам дано було до кінця виконати рідкісний політичний, соціальний і економічний експеримент [13, с. 541–546].

У середні віки був час вольних міст і їх союзів. У цьому відношенні відомим є приклад об'єднання німецьких міст у Ганзейський союз, що сприяло розвитку не тільки самих міст, але і регіонів, держави в цілому. Сам факт оголошення населення містом мав велике значення для його подальшої історії. Так, оголошення Мекленбургським ландфюрстом 24 червня 1218 р. факту розповсюдження на Росток міського права, що діяло в Любеку (головному місті Ганзейського союзу), привело до бурхливого його розвитку [14, с. 85–86; 15, с. 21].

Дослідники відзначають велику політичну й економічну самостійність середньовічних міст, їх у край позитивну роль у розвитку Європи. У країнах Західної Європи міста протистояли (не завжди без кривавих сутичок) церковній владі, нерідко їх союзниками виступали глави держав (у Германії – імператори, у Франції – королі). Міста вирішували питання торгівлі і ремесла, ринку, чеканки монет, суду і побуту, війни і миру і могли захистити свої права. Відомим є факт, що двадцятирічна війна німецьких феодалних армій на чолі з імператором Фрідріхом Барбаросой у 12 ст., які намагалися підкорити італійські комуни, не привела до їх падіння [16, с. 6; 17, с. 4–5]. Взагалі саме з появою середньовічних міст окремі дослідники пов'язують початок комунальних революцій, що мали на меті звільнення від феодалної залежності і створення системи міського самоврядування – комун, наділених правом видавати правові приписи, упорядковуючи міське життя [18, с. 268; 19, с. 13–15].

Серед функцій, які виконували на той час міста, безперечно пріоритетними були функції економічного характеру. При цьому, як зазначають Дж. Велер і П. Мюлер, міста не спеціалізуються на виконанні окремих економічних функцій, в основному вони неспеціалізовані або диверсифіковані [20, с. 130–135]. Як правило, чим більше місто, тим більше диверсифіковані виконувані ним функції. Водночас міста у своєму становленні, функціонуванні та розвитку органічно пов'язані із соціальним розвитком, адже місто виступає безпосереднім середовищем життєдіяльності людей, внаслідок чого це середовище слугує специфічною ланкою соціалізації індивіда, а умови життєдіяльності в місті стають без посередньої основою соціального розвитку його жителів. Тому цілком справедливо розглядати місто і як специфічне соціальне утворення.

Слід відзначити, що мабуть не випадково вчені – представники різних галузей науки акцентують увагу на майже нерозривному «тандемі» місто та комуна, територіальна громада міста. Ці категорії не завжди вживаються разом, проте коли згадуємо місто, то одночасно маємо на увазі територіальну громаду та навпаки. Саме на цей факт звернули увагу правознавці-господарники й у межах дослідницьких робіт зробили спробу з'ясувати значення термінології і визначити співвідношення понять «територіальний колектив», «місцевий колектив», «місто», «міська рада» [21, с. 176–179]. Звісно, за радянських часів юридична наука не оперувала терміном територіальна громада, проте значного розходження між цим на досліджуваними авторами поняттями «територіальний колектив» і «місцевий колектив» не вбачається.

Так, на думку І.П. Ільїнського, територіальний колектив громадян виступає суб'єктом політико-територіального поділу держави, формою організації населення, що проживає на даній території, для здійснення державної влади і є територіальною основою діяльності місцевих партійних і суспільних органів [22, с. 183]. У свою чергу В.А. Ржевський вважає, що територіальна спільнота виступає як єдиний у соціально-економічних і політичних відносинах організм (територіальний

колектив), в якому концентруються різні види суспільних відносин з управління справами підвідомчої раді території [23, с. 101].

Як вказує В.Д. Волков, у філософській і соціологічній літературі під територіальним колективом (спільнотою) розуміються населення, люди, які пов'язані загальними стосунками, що складаються у процесі спільної діяльності [21, с. 177]. М.М. Межевич відзначає, що територіальна спільнота – це люди, об'єднані певними соціальними зв'язками, що виникають в силу єдності об'єктивних умов у життєдіяльності [24, с. 137].

Слід погодитися з думкою В.Д. Волкова та інших науковців про те, що поняття «місцевий колектив» і «територіальний колектив» в цілому збігаються. Так, Б.А. Страшун вважає ці поняття за своєю семантикою синонімічними, характеризуючи територіальний колектив як самоврядне об'єднання громадян за місцем їх проживання, а в окремих випадках – і за місцем їх роботи. Він характеризує територіальний колектив як виробничо-побутовий [25, с. 24]. Загалом, вищенаведений аналіз свідчить про те, що поняття «територіальний колектив» дещо збігається за своєю сутністю із сучасним визначенням територіальної громади.

У той же час стосовно співвідношення міста та територіального колективу (територіальної громади) у науковій літературі єдиної думки немає.

Так, Б.А. Страшун, І.П. Ільїнський вважають, що ці поняття збігаються. Відповідно до запропонованої ними класифікації територіальні колективи поділяються на регіональні та первинні. До регіональних територіальних колективів вони відносять область, край, округу, місто (з районним поділом), до первинних – міста (що не мають районного поділу), міські райони, селища [26, с. 39; 22, с. 134].

Аналогічної точки зору дотримуються М.В. Борщевський, С.В. Успенський, О.І. Шкаратан. На їх думку, великі міста можуть бути віднесені до самостійних первинних територіальних спільнот (колективів) [27, с. 98]. Протилежної думки з цього питання дотримується М.М. Межевич, який вважає, що

ототожнювати місто з територіальним колективом (спільнотою) не можна. Територіальний колектив – це люди, об'єднані певними соціальними зв'язками, і не можна включати в це поняття «елементи» економіки, політики, духовного життя [24, с. 137].

Можна погодитися із твердженням В.Д. Волкова про те, що на практиці поняття «місто» і «територіальний колектив» (у нашому випадку «територіальна громада») найчастіше вживаються як синоніми, оскільки неможна говорити про місто, не маючи на увазі жителів, що проживають на його території [21, с. 179]. На думку А.В. Степаненко, місто є організм, що інтегрує на певній території населення з його суспільно корисною діяльністю, засоби виробництва, господарські одиниці та об'єкти виробничої і соціальної структури [28, с. 37]. Нерозривна єдність, яка встановилася між цими поняттями, не дозволяє виділити в чистому вигляді територіальний колектив громадян з оболонки тієї політико-територіальної одиниці, в рамках якої здійснюється його життєдіяльність, оскільки обидва ці чинники виступають у нерозривній єдності, в якій домінуюче положення належить населенню [21, с. 179; 29, с. 31–34].

Можна погодитися з думкою про те, що місто не можна ототожнювати з органами місцевого самоврядування, серед яких провідна роль належить місцевій раді. У цьому випадку з поняття «місто» зникають громадяни, які володіють всією повнотою влади як на території країни в цілому, так і в межах кожної її територіальної частини. Місто необхідно розглядати як форму організації громадян, які проживають на його території, як свого роду «соціальний будинок», в якому вони живуть і працюють, беруть участь в управлінні суспільними справами, задовольняють потреби у предметах споживання, освітніх, культурних, побутових та інших послугах [21, с. 179].

У сучасних наукових дослідженнях господарського спрямування, зокрема в роботі В.А. Устименка, можна зустріти аналогічний підхід, за якого поняття «територіальна громада міста» і «місто» є єдиними і неподільними. При цьому В.А. Устименко вважає за необхідне уточнити окремі положення, так би мовити, «розставити акценти» на співвідношенні

понять «територіальна громада міста» і «місто» стосовно відносин міської власності [30, с. 81].

Так, на думку науковця, природно, що законодавець визначив носієм абсолютних речових прав громаду як сукупність жителів села, селища, міста, оскільки саме останні як частина народу України є носіями суверенітету і єдиним джерелом влади (ч. 2 ст. 5 Конституції України). Там же наголошується, що народ (а отже і жителі села, селища, міста, району в місті – громада) здійснює владу безпосередньо, а також через органи державної влади і місцевого самоврядування. Таким чином, громада реалізує повноваження власника на відповідній території – у даному випадку міста. Місто виступає, перш за все, середовищем, у якому розвиваються різного роду відносини за участю міської громади, зокрема господарської спрямованості [30, с. 79–80].

Очевидно, саме вищенаведеним детерміновані ті якості, ознаки, якими наділяється місто у багатоманітних визначеннях, що наводяться в науковій літературі представниками різних галузей науки, переважно юридичної, економічної, філософської, соціологічної її складових.

У науковій літературі зустрічаються неоднозначні тлумачення терміна «місто». Науковці прагнули дати визначення цьому поняттю, однак неможливість поєднання різноякісних критеріїв значною мірою ускладнювало теоретичну роботу у цьому напрямі. Для формування поняття «місто» критеріями, що найчастіше використовувалися, виступали: статистичні (територія та кількість населення), виробничо-функціональні (специфіка видів діяльності), архітектурно-містобудівні (характер забудови об'єктів виробничої діяльності й житла) і соціологічні (норми спілкування, поведінки). Системні уявлення про сучасне місто недостатньо розроблені. У сучасній вітчизняній і зарубіжній літературі ми знаходимо, як правило, тільки посилання на те, що місто – це велика система зі складною структурою взаємопов'язаних економічних і соціальних функцій [27, с. 70; 31, с. 37].

Місту приділяли багато уваги як дореволюційні, так і радянські дослідники правознавці, соціологи, демографи, економісти та ін. У рамках географічного вчення місто виступає певним господарським «наповненням» території в результаті її освоєння і заселення людьми і розглядається як особливо складна урбанізована система, яка охоплює територію, що забезпечує можливості для задоволення в основному всіх головних потреб людини, що виникають у процесі праці, побуту і відпочинку [32, с. 6]. Відповідно до економіко-географічного підходу місто трактується як одна із форм поселень, у межах якого люди взаємодіють із певними видами матеріального і духовного виробництва, а основним напрямом дослідження виступає вивчення економічних функцій міст, структури робочих місць і трудових ресурсів [33, с. 15].

З точки зору екології, місто є ареалом концентрованої дії антропогенних і природних факторів, територією модифікованого в результаті «укріплення» техногенного середовища природного ландшафту, суб'єктом фонового впливу на навколишнє середовище [34, с. 33].

Місто у контексті демографічного підходу є певною, розміщеною в ареалі зі специфічними соціально-економічними і культурними умовами відтворення, групою населення, яка розглядається одним з елементів населення держави в цілому (з урахуванням рівня народжуваності, шлюбності, розлучень) і відносно автономним утворенням (з урахуванням стану трудових ресурсів, міграції тощо) [33, с. 17].

З точки зору містобудування, місто визначається як середовище, що включає в себе систему соціальних інститутів, які забезпечують життєдіяльність міського населення [35, с. 10], або як створене людиною середовище, необхідне для різносторонньої діяльності [36, с. 9].

З точки зору етнографії, міста, особливо великі, на відміну від сільських поселень (переважно моноетнічних), є територіями, що мають складний етнічний склад і є ареною активних міжетнічних контактів [33, с. 20].

На думку професора Л.А. Веліхова, місто – це відокремлене від села у правовому відношенні поселення, яке є більш або менш значним і тривалим скупченням людей на більш або менш обмеженій території [37, с. 9].

Певний інтерес до проблематики міського розвитку виявили соціологи, які визначають місто як систему, що саморозвивається, саморегулюється через поведінку людей, яка включає сукупність антропогенних, технічних, соціальних, економічних тощо – підсистем [36, с. 110]; специфічну систему індустріальних, транспортних, житлових, культурно-просвітницьких та інших елементів, що висуває певні вимоги до народонаселення з точки зору його кількісних і якісних параметрів [38, с. 73], територіальне локальне утворення, що історично склалося, зі специфічними екологічними, технічними і демографічними системами [39, с. 33].

Різні автори як основні підсистеми міста розглядають [12, с. 37]:

соціальну, економічну, планувальну й екологічну підсистеми;

населення, сферу докладання праці, сферу обслуговування і міський транспорт;

населення, економічну базу, соціальну інфраструктуру, капіталовкладення, територію.

Місто розглядають також як демоекосистему. Зокрема, саме в такому сенсі місто представлено у дослідженнях окремих науковців. Подальший розвиток даний аспект існування міста знайшов у роботі М.М. Дьоміна. Автор характеризує місто як об'єкт, що містить:

населення, яке може бути подане у вигляді самостійної соціально-демографічної системи;

народногосподарський комплекс, що виступає у формі різноманітних видів економічної діяльності;

середовище, де відбувається процес життєдіяльності і просторової діяльності – просторові зв'язки між різноманітними елементами міста [40, с. 35–36].

Як зазначає М.М. Дьомін, традиційний погляд на предметну галузь містобудівної діяльності тільки як матеріально-просторову систему не відбиває всієї складності й суперечливості феномена сучасної урбанізації, її соціально-економічних, екологічних аспектів, оскільки при цьому зворотний зв'язок «населення-середовище» фактично не враховується.

Можна погодитися з думкою окремих науковців про те, що місто як будь-яка складна система характеризується також циклічністю розвитку, який є результатом взаємодії його підсистем – соціально-демографічної, економічної, просторової, природно-техногенної, екологічної [41, с. 126–139].

Для врахування особливостей суб'єкта управління і циклічного характеру еволюції міста А.П. Осітнянко запропоновано визнати основними системоформуючими факторами моделі міста – населення, природно-антропогенне середовище, простір і економіку. Аналіз структурних зв'язків факторів, що забезпечують функціонування соціально-природної системи міста, дозволяє виділити ті, які управляють розвитком цієї системи, і ті, що залежать від них. При цьому, якщо економічні і просторові фактори повністю керовані з боку суб'єкта управління, то природно-техногенні більшою мірою виконують обмежуючі дії [42, с. 112].

Енциклопедичні словники трактують поняття «місто» як крупний населений пункт, адміністративний, торговий, промисловий і культурний центр [43, с. 114], який віднесений згідно із законодавством до категорії міст і який має значну, порівняно з сільськими поселеннями, чисельність населення, що переважно зайняте позасільським господарством [44, с. 326].

За сучасних позицій місто розглядається як місце концентрації інфраструктури, що забезпечує його життєдіяльність, як територія кооперації діяльності місцевої влади, громадян і підприємницького сектора, як вагомий капітал всіляких ресурсів (інтелектуальних, інформаційних, виробничих), а також і як унікальне співтовариство людей міської громади [45, с. 69].

На думку окремих дослідників, місто є значним населеним пунктом, що характеризується низкою ознак, сукупність яких виділяє його серед інших населених пунктів та до яких належать: певна структура господарського і соціально-культурного комплексів, чисельність населення та його соціальний склад, певні вимоги до благоустрою населеного пункту [46, с. 83].

Деякі вчені визначають місто як населений пункт (адміністративно-територіальне і муніципальне утворення), в якому більшість населення не зайнята у сфері сільськогосподарського виробництва, де в межах відповідної території реалізується державна влада і місцеве самоврядування з управління міською власністю і бюджетом в інтересах міського співтовариства на основі законодавства і статуту, що визначають його статус [47, с. 103–104].

В.А. Устименко інтерпретує поняття «місто» як соціально-економічну систему, інтегруючи на певній території громаду (жителів міста) з її суспільно корисною діяльністю, а також об'єкти виробничої і соціальної інфраструктури [1, с. 6]. Інші автори також дотримуються думки про те, що місто виступає в якості складної соціально-економічної системи, додаючи інші специфічні риси цій системі, а саме: з великою кількістю складових елементів, поліструктурністю і багатофункціональністю, множинністю їх взаємодії, а також значенням і закономірностями функціонування і формування різних структурних ланцюгів. Крім того, до однієї з характеристик міста як складної соціально-економічної системи також відносять узгодження публічних і приватних інтересів учасників відносин у сфері господарювання [48, с. 233–257; 49, с. 39, 103–109].

В. Шкабаро визначає «місто» як населений пункт, що сформувався історично природним шляхом або створений за ініціативою держави, який відповідно до законодавства віднесено до категорії міст, і в межах території якого на публічних засадах самоорганізується та функціонує міська територіальна громада, що має специфічну економічну, екологічну, технічну, соціально-культурну інфраструктуру, організацію політичного і суспільного життя та визначені й закріплені Конституцією,

законами України і статутом територіальної громади міста права щодо вирішення питань місцевого та державного значення. При цьому, на її думку, суб'єктом права є не територія, а адміністративно-територіальна одиниця, тобто частина території держави, яка певним чином організована [31, с. 40–41].

Український вчений В.С. Куйбіда, розкриваючи поняття «місто обласного значення», зазначає, що це адміністративно-політичний, соціально-економічний та історико-культурний центр з кількістю населення понад 50 тис. жителів, розвинутою мережею промислових підприємств та об'єктів соціальної інфраструктури, що сприяють забезпеченню спільних потреб територіальних громад у межах області [50, с. 6].

На думку російського дослідника Р.А. Ромашова, місто як самостійне соціокультурне і політико-правове явище можна інтерпретувати у значенні локального соціо-просторового утворення, в рамках якого об'єднуються великі за чисельністю маси людей, зайнятих у сферах несільськогосподарської праці; формуються і функціонують розвинені комунікаційні системи; складається самостійна урбаністична культура [51, с. 61].

Останнім часом місто дедалі частіше ототожнюється з поняттям «муніципалітет» як «автономна адміністративна одиниця, що об'єднує спільність людей з певними інтересами», населений центр «з організованим будівництвом, комунальним обслуговуванням і своєю власною адміністрацією» [52, с. 72–73], «містом є населений пункт, якому надані відповідні права» [53, с. 38–39].

Наведені визначення відображають, як правило, одну або кілька ознак міста і не розкривають усіх аспектів, які характеризують його. Сформулювати дефініцію «місто» непросто, оскільки його характеризують багато критеріїв. До цих пір відкритим залишається питання вироблення єдиного підходу до визначення поняття «місто» і критеріїв віднесення того або іншого населеного пункту до категорії «місто». Зокрема, у ряді країн присвоєння поселенню статусу міста закріплюється законодавчо, наприклад, у США, Канаді, Польщі, Болгарії. Але в інших, наприклад латиноамериканських країнах,

місто – поняття не юридичне, а статистичне і частково – історичне. У Сполученому Королівстві Великобританії юридичні й історичні критерії як би злилися – в більшості випадків це поняття має витoki від надання населеним пунктам прав незалежності від влади лендлордів за часів Середньовіччя [1, с. 5]. Ще М. Вебер визначав багатоаспектність поняття «місто», виділяючи його економічні, політико-адміністративні і правові елементи [11, с. 317].

При цьому треба мати на увазі, що основним критерієм, що має вирішальне значення для надання міських прав, є демографічний критерій. Наприклад, у Голландії містом вважається поселення, де проживає понад 10 тис. жителів, у Бельгії – 5 тис., у США – 2,5 тис., у більшості скандинавських країн містом вважається населений пункт, де мешкають понад 200 осіб, у Канаді та Австралії чисельність жителів має становити понад 1000 осіб. У Японії містом є поселення, яке нараховує 30 тис. осіб. У Франції та Федеративній Республіці Німеччина місто – це населений пункт із чисельністю понад 2 тис. осіб. В Індії має мешкати понад 5 тис. осіб. У Російській Федерації ця цифра становить уже понад 12 тис. осіб.

У 1949 р. ООН на своїй конференції зі статистики, що відбулася у м. Прага, рекомендувала визначати статус міста за наявності в населеному пункті 2 тис. осіб. При цьому якщо населений пункт мав менше 10 тис. мешканців, то частка населення, зайнятого у сільському господарстві, не повинна була перевищувати 25% [54, с. 8].

Взагалі вважається, що визначальною рисою міста є переважаючого населення, яке отримує кошти від неаграрної діяльності. У деяких державах встановлено рівень цього домінування. Наприклад, в Італії та Росії – це понад 50%, у Голландії – 70%, у багатьох державах-членах ООН – 60%. У Польщі, коли створювалися міські поселення (до 1973 р.), за граничну кількість брали 2/3 населення, що утримувало себе з неаграрних джерел. Показник, що повсюдно застосовується (кількість неаграрного населення у відсотках), має серйозний недолік. Власне він допускає, щоб права міста отримували

населенні пункти, котрі виконують функції лише «спальні» для робочої сили, яка працює в інших місцях. Ось чому доцільно було б доповнити цей критерій іншим вимірником, який визначає роль основної функції даного населеного пункту, наприклад промисловості, транспорту, туризму або органів адміністрації, торгівлі. Таким показником може бути, приміром, кількість зайнятих в окремих галузях народного господарства на терені даного населеного пункту.

За допомогою просторового критерію також важко визначити статус міста, оскільки існують великі «ножиці» як у питанні інтенсивності забудови, так і в питанні щільності заселення міст. Тому слід задовольнитися показником компактної забудови як критерієм, що враховується при наданні міських прав.

На практиці можна застосовувати принаймні три види процедур із надання міських прав. Перша – це автоматичне їх надання, коли дане поселення досягне відповідної кількості населення. Друга – прийняття таких рішень побічно, принагідно, тобто раз від разу, попри відсутність формально визначених і прозорих критеріїв. Наприклад, така процедура застосовується нині в Польщі. Третім підходом є квантифікація критеріїв: демографічного, функціонального і просторового, яким мають відповідати населені пункти, що претендують на отримання міських прав. Для його застосування потрібні більш широкі статистичні дані відносно населених пунктів [53, с. 38–39].

За наслідками проведеного аналізу праць вітчизняних і зарубіжних науковців, а також із врахуванням змін, що торкнулися проблематики розвитку міста за сучасних умов, окремі науковці виокремили наступні, дещо наближені до юридичного визначення поняття «місто» ознаки [31, с. 39; 52, с. 38–39; 54, с. 7–10]:

місто є цілісним локальним публічно організованим утворенням, комплекс будівель якого відповідно до архітектурного плану займає певну частину території держави і відрізняється більш великим розміром та інтенсивністю забудови у порівнянні з іншими населеними пунктами;

місто – це компактне, постійне скупчення людей, яке має більш високий порівняно з сільськими населеними пунктами рівень організації життя і способи існування якого походять з різноманітних сфер зайнятості, що відрізняються передусім неаграрним характером;

місто – це специфічний тип поселення, що сформувався історично природним шляхом або створений з ініціативи держави на певному етапі її соціально-економічного розвитку і має свій окремий механізм управління;

місто – це сукупність індустріальних, транспортних, житлових, культурно-просвітницьких елементів, а також установ освіти, науки, охорони здоров'я, функціонування яких сприяє забезпеченню соціальних потреб населення і створює специфічну міську технічну, екологічну і демографічну системи;

місто – це населений пункт, у межах території якого реалізується право міської територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення згідно з Конституцією, законами України і статутом територіальної громади та окремі функції і завдання держави з метою забезпечення інтересів міського співтовариства;

місто – це адміністративно-політичний, соціально-економічний, промислово-фінансовий та науково-культурний центр, який віднесено згідно із законодавством до відповідної категорії населених пунктів;

місто – це історично сформований тип поселення, обумовлений існуванням конкретної, поділеної на осередки спільності, сконцентрованої на відповідній території з особливим способом (юридично визнаним і визначеним) організації життя, що виготовляє в рамках своєї діяльності основні матеріальні блага; це поселення має специфічний вигляд, який можна виявити за конкретним типом краєвиду;

містами слід визнати ті поселення, населення яких вважає себе жителями міста і має почуття відокремленості стосовно інших поселень, що їх оточують.

Окремі науковці-господарники виокремлюють низку властивих місту характерних ознак, які можуть бути покладені в основу визначення поняття «місто», а саме:

територіальний розподіл праці, що здійснюється через постійно існуючий ринок, концентрацію і диверсифікацію виробництва;

сукупність людей, пов'язаних між собою сферою виробництва, споживання, територіальним сусідством;

концентрація матеріальних фондів: будівель, споруд, зелених насаджень тощо;

територія, яка має певний статус і характеризується специфічним середовищем: соціальним, виробничим, природним і архітектурним [1, с. 6].

У літературі також домінує погляд, що місто є видом поселення, якому притаманні такі риси:

відповідна кількість населення (демографічний критерій);

диференційована структура функцій, з перевагою неаграрних функцій (функціональний критерій);

форма і структура упорядкування території, які відповідають структурі функцій і кількості населення і які відрізняються своїм вмістом (просторовий критерій);

специфічний образ життя населення (соціологічний критерій) [53, с. 38–39].

Можна погодитися з думкою деяких дослідників, що усвідомленню феномена міста сприятиме аналіз не тільки формальних, але і змістових критеріїв, тобто його сутності, змісту та форми. Отже, за сутністю місто є певною частиною території держави з визначеними межами, на якій постійно проживає населення, яке у процесі спільної діяльності, користуючись наданим законом правом здійснювати місцеве самоврядування, під свою відповідальність вирішує питання економічного, соціального, культурного характеру. При цьому питання, що вирішує міська спільнота, можуть бути предметом відання як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування. Але мета єдина – створення необхідних умов для життєдіяльності як міста в цілому, так і кожного мешканця

міста окремо, і в цьому виявляється його соціальне призначення. Саме «міські справи» та окреслена певними кордонами територія є невід’ємною ознакою кожного міста і водночас просторовою основою здійснення міської влади, а міське населення – територіальна громада із притаманними їй місцевими інтересами, надає місту властивості «живого організму», який постійно функціонує, розвивається і вдосконалюється. За змістом місто є сукупністю людських ресурсів, індустріальних, транспортних, житлових, екологічних, культурних інститутів на певній території, які функціонують як єдиний цілісний механізм. За формою місто – це специфічний населений пункт, який відрізняється від сільських населених пунктів, по-перше, особливим видом діяльності мешканців міста, як правило, не аграрного, а переважно промислового, торговельного, фінансового або культурного характеру; по-друге, більш високим рівнем організації суспільного та політичного життя; по-третє, більш значною чисельністю населення [31, с. 39].

В юридичній науці та практиці питання про населений пункт, як адміністративно-територіальну одиницю, є досить дискусійним. Слід розрізняти поняття міста як населеного пункту і міста як адміністративно-територіальної одиниці. Певним теоретичним обґрунтуванням такого твердження є визнана різниця між «штучно» (тобто актами центральної влади) створеними територіальними утвореннями та «природно» сформованими територіальними одиницями, які лише визнані центральною владою (якими, власне, є міста), та існуюча думка про те, що в управлінні першими мають переважати інтереси держави, тоді як інші можуть володіти значною самостійністю і керуватися, у першу чергу, місцевими інтересами [55, с. 49].

Місто як населений пункт виявляє себе як частина комплексно заселеної території України, яка склалася внаслідок господарської та іншої суспільної діяльності, має сталий склад населення, власну назву та зареєстрована в порядку, передбаченому законом [56, с. 605–606]. Місто, як адміністративно-територіальна одиниця, є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів державної влади та органів

місцевого самоврядування. У цьому випадку до структури міста можуть входити інші адміністративно-територіальні одиниці, зокрема, райони в містах, селища й села. Тобто адміністративно-територіальною одиницею є не кожний населений пункт і не власне населений пункт. Такою одиницею може бути навіть частина населеного пункту (район у місті) або кілька населених пунктів із навколишніми землями, що перебувають під юрисдикцією єдиної для них територіальної громади та відповідних органів і посадових осіб місцевого самоврядування [31, с. 40].

Немаловажними є питання класифікації міст за певними класифікаційними ознаками, результати якої дозволяють побачити характер розвитку міст, їх господарську спеціалізацію тощо.

Відповідно до нормативних актів колишнього Держбуду СРСР в Україні функціонувало кілька типів міст за їх функціональним призначенням станом на 01.01.1989 р. [54, с. 8–9].

По-перше, це багатофункціональні міста. Їх налічувалося 32. Це винятково великі міста, кожне з яких мало від 100 тис. осіб до 1 млн мешканців. Багатофункціональні міста поєднують у собі адміністративно-політичні й економічні функції. У цих містах є необхідна містоутворююча інфраструктура. До них тяжіють сусідні території. Міста, як правило, відрізняються складною територіальною організацією і є центрами економічних районів або територій, що формуються як економічні райони.

По-друге, це міста з виразною перевагою промислових функцій – виконують роль міст міжрайонного значення. Їх налічувалося 136, в основному середніх за чисельністю населення.

Типологія промислових міст дуже різноманітна. Є міста із замкнутими промисловими циклами. Є міста з непов'язаними одне з одним виробництвами. Багато промислових міст мають вузьку спеціалізацію і виникли навколо заводів, фабрик і шахт, а також навколо металургійних комбінатів, машинобудівних, хімічних, лісопереробних заводів, атомних електростанцій тощо.

Житловий фонд у таких містах майже повністю залежить від діяльності промислових підприємств і забезпечується ними. Те ж саме стосується і будівництва нового житла, наприклад, наглядним є досвід функціонування житлово-комунального господарства м. Норильська [16, с. 7–9].

По-третє, міста з переважним значенням промислових і транспортних функцій. Таких було 43.

По-четверте, міста з переважним значенням транспортних функцій, їх налічувалося 9. Це зазвичай міста-порти або великі центри залізничного транспорту.

По-п'яте, міста із промисловими і рекреаційними функціями, їх було 7, і у них досить нелогічно поєдналися взаємосуперечливі функції.

По-шосте, рекреаційні центри. їх було 9. В основному це міста-курорти.

По-сьоме, організаційно-господарські й культурно-побутові центри місцевого значення, а також центри аграрно-промислових комплексів. Ця група міст найбільш чисельна – 181. Переважно це малі міста. Основну групу міст становили промислово-аграрні центри. Їх налічувалося 15. За чисельністю мешканців це знову ж таки малі міста.

Згідно державних будівельних норм «Містобудування, планування та забудова міських і сільських поселень» (ДБН 360-92) типологія міст України за чисельністю населення поділяється на:

- малі (до 50 тис. осіб). У категорії малих міст виділялися такі групи: з населенням до 5 тис. осіб, від 5 до 10 тис., від 10 до 20 тис. та від 20 до 50 тис. осіб;
- середні (50–250 тис. осіб);
- великі (250–500 тис. осіб);
- значні або надвеликі міста (500 тис. – 1 млн осіб);
- найзначніші або міста-мільйонники (понад 1 млн осіб).

Основним критерієм щодо виділення міських поселень взято дві ознаки: чисельність населення (людність) поселення та питома вага робітників, службовців і членів їх родин у загальній

чисельності населення. Місто відзначається концентрацією виробництва та компактністю багатоповерхової забудови.

Відповідно до генетичного походження міста ділять на три типи:

міста, які виникли на транспортних і торговельних шляхах (Київ, Дніпропетровськ, Запоріжжя, Миколаїв, Одеса, Севастополь, Черкаси та ін.);

міста – центри гірнично-видобувної промисловості (Донецьк, Борислав, Кривий Ріг, Макіївка, Марганець та ін.);

міста – курорти (Алушта, Алупка, Євпаторія, Миргород, Моршин, Трускавець, Феодосія, Ялта та ін.).

За народногосподарськими функціями міста поділяються на монофункціональні (шахтарські, моногалузеві промислові, портові, курортно-рекреаційні, транспортні, наукові, управлінські, культурно-освітні) та багатофункціональні [12, с. 31–32].

У процесі розвитку міст можна помітити певні закономірності, котрі дозволяють зрозуміти деякі типи міст за їх географічним розташуванням [53].

Першим таким типом є розташування на межі різних природних зон. Різноманітність природи, а відтак і умов для економічного розвитку, зон контактів різних регіонів – усе це для життєдіяльності міст було дуже корисним, оскільки спрощує концентрацію виробництва і сприяє обміну товарами, різноманіттю продукції та розвитку різних інтересів жителів оточуючих теренів. Така різnorodність в основному буває на межі великих морфологічних утворень: гір, висот, низин, уздовж яких концентруються міста. Гарним прикладом цьому можуть слугувати підкарпатські міста. «У підніжжя Карпат існують міста, які віддавна були осередками життя на різnorodних територіях, а виникли вони завдяки сприятливим умовам, які створив великий підкарпатський комунікаційний шлях, шлях подорожей, битв і політичної експансії. На цьому шляху розташовані Краків, Тарнув, Жешув, Перемишль – великі й стародавні центри міського і політичного життя Південної Польщі».

До другого типу міст належать міста, які розташовані на берегах великих рік, найчастіше у великих низинах. Чимале скупчення міст бачимо вздовж усього русла Вісли, Одру, Дунаю, Рейну. Прирічне розташування надавало можливість використовувати водні шляхи для транспортного пересування, гарантувало водопостачання, натомість наявність переправ біля броду давало змогу одержувати додатковий прибуток від транспортних перевезень через ріку.

Третій тип географічного розташування міст, що визначається словосполученням «біля гирла ріки», найбільш характерним є для портових міст, таких як Гданськ, Щецин, Бремен, Гамбург, Лондон.

Четвертим типом можна вважати розташування міст на «лініях зв'язку». Багато міст зосереджено вздовж транспортних шляхів, обумовлених географічним середовищем. Йдеться про шляхи, що проходять через гірські перевали, середньогірські долини, терени між ріками, озерами і морями. Прикладом такого типу розташування міст можуть бути Гренобль, Інсбрук, Санкт-Петербург, Стамбул, Стокгольм, Дукля або Ковари.

На сучасному етапі, коли виникнення й побудова нових міст є рідкісним явищем, основним елементом, що обумовлює їх просторову експансію, є фізіографічні умови самих міст і терену навколо них. Витрати на розвиток міст, що значною мірою є залежними від топографічних умов, особливо високі в тих містах, приміська територія яких характеризується:

несприятливим рельєфом місцевості, таким як, наприклад, стрімкі стоки височин, ріки, що відділяють місто від нових територій, призначених для міського будівництва;

поганими геологічними умовами, наприклад, низькою витривалістю ґрунту, зсувами тощо;

несприятливими водними умовами, наприклад, підмоклими або заливними територіями;

високим класом орних ґрунтів або існуванням лісів.

Сучасні міста є свого роду історичною спадщиною. Їх місцезнаходження у визначеному географічному середовищі було продиктоване вимогами тих функцій, для виконання яких

місто і повстало. Протягом історичного розвитку міст їх функції зазнавали еволюційних змін, зокрема у сфері освоєння території. Спільною рисою міст з багатовіковою історією є гетерогенність їх забудови і освоєння простору, яка проявляється в тому, що краєвид міста складається з елементів, сформованих у різні історичні періоди. Ці умови, з одного боку, впливають на привабливість міста (його туристичні, мистецькі та пізнавальні достоїнства), а з другого – можуть бути перепорою для його розвитку. Подолання такого бар'єра пов'язується з необхідністю додаткових капіталовкладень на розвиток міста. Найчастіше вони призначаються на:

пристосування історичного центру до функцій міста, що змінюються; при цьому не можна порушувати історичних цінностей об'єктів, що знаходяться в цьому центрі, а також історично сформованого урбаністичного устрою;

будівництво спеціальних підземних або наземних транспортних магістралей, що оминають історичний центр;

заміну або модернізацію декапіталізованої житлової забудови та міської інфраструктури;

будівництво нового центру в молодих районах міста.

Географічне середовище міста та його історично сформовані структури – просторова і функціональна – створюють відповідні умови для розвитку сучасних функцій міста. Функції міста – це головні види діяльності (роботи), які виконують жителі цього міста. До функцій міста належать: промисловість, транспорт, адміністрування, торгівля, культура, наука, освіта, охорона здоров'я, туризм, а також комунальні послуги чи інші види діяльності в місті. Меншою або більшою мірою ці функції репрезентовані в усіх містах. Однак у кожному місті домінує якась одна чітко визначена функція, що створює найважливіше підґрунтя для життя міста і навколо якої концентруються інші функції [57]. Роль домінуючої функції з часом, по мірі історичного розвитку та відповідно до загальних перетворень соціально-економічних формацій змінювалася. Однак міста, котрі внаслідок виродження відповідних функцій втратили

основи свого буття, не повинні вмирати, а мусять перелаштуватися на нові напрями під впливом дії нових функцій.

Між окремими видами функцій існує низка зв'язків, що визначають їх питому вагу у структурі функцій на території даного поселення. Основними елементами структури є дві групи функцій:

1) *функції містоутворення* – вони визначаються також як спеціалізовані або екзогенні; їх виконує місто стосовно свого безпосереднього передмістя, регіону чи країни;

2) *функції обслуговування міста* – які ще називаються ендогенними, що виконуються по відношенню до свого населення.

Функції містоутворення слід відрізнити від домінуючих функцій. Домінуючі функції визначають питому вагу визначеного виду діяльності в економічній структурі міста, натомість функції містоутворення (спеціалізовані) визначають спеціалізацію даного міста в соціально-економічній структурі регіону або країни. Такі функції лише опосередковано пов'язані із самим містом. Проте безпосередньо вони стосуються виробничої або сервісної діяльності закладів і установ, які мають свої офіси в місті, але свою діяльність спрямовують поза місто. До функцій містоутворення слід зараховувати як виробничі функції (промисловість, будівництво з позаміським напрямом діяльності, перевезення і транспорт зовнішнього сполучення), так і сервісні функції (вищі учбові заклади, туризм і санаторне лікування).

Функції цього роду, які є віддзеркаленням діяльності міста, зорієнтованої на позаміський ринок, є не тільки джерелом міських доходів, а й мають вирішальне значення для сенсу буття міста і динаміки його розвитку. Таким чином можна сказати, що функції містоутворення визначають економічну базу міста [58, с. 99]. Складовим елементом функціональної структури міста, окрім функцій екзогенного характеру, є також місцеві функції ендогенного характеру, метою яких є обслуговування виключно жителів даного міста. Вони мають вторинний характер, оскільки не є причиною виникнення й розвитку міста. Утім ці функції

можуть справляти сильний вплив на характер його забудови і благоустрою. Ендогенні функції, переважно, пов'язані з житлом, комунальним господарством і послугами місцевого значення (внутрішньоміського).

У деяких містах ці функції можуть розвиватися в існуючому середовищі без перешкод і у незмінених структурах, а в інших для розвитку функцій, котрі становлять основу існування міста, необхідно втрутитися в географічне середовище і здійснити структурні перетворення в місті.

Основною рисою сучасної цивілізації є урбанізація, яка виявляється у просторовій концентрації населення. Традиційне поняття міста як форми поселення, відокремленого від навколишнього оточення чіткими межами, віддаленими від меж інших подібних поселень, сьогодні відповідає лише певній групі малих і середніх міст. Більш великі міста, що територіально розростаються, своїми забудованими територіями доходять до сусідніх поселень, міських і сільських. Вони впливають на перемену умов життя населення цих поселень, з часом стають комплексами населених пунктів, утворюючи функціонально єдине ціле. Треба зауважити, що в дослідженнях В.К. Мамутова питання організації та функціонування міських агломерацій (мегаполісів) посідають досить важливе місце. Зокрема, В.К. Мамутов приділяє значну увагу особливостям формування та розвитку, так званого, Донецького мегаполісу або, як відзначає сам автор, Донецько-Луганського (Лугансько-Донецького) [14, с. 54–57]. На сьогодні у світових геополітичних процесах простежується чітка тенденція до створення міських агломерацій, мегаполісів, які можна прирівняти в певній мірі до «господарських об'єднань» як учасників відносин у сфері господарювання з більш високим рівнем організації та координації спільної діяльності міст, що входять до складу цього утворення. Як вказує В.К. Мамутов, до складу Донецького мегаполісу входять біля дев'яти десятків міст, у тому числі один з населенням більше одного мільйону осіб, декілька «півмільйонників» і ще більше десятка міст, офіційно визнаних великими містами [14, с. 54].

У країнах з високим рівнем урбанізації замість традиційних міст практично існують міські комплекси, що часто охоплюють дуже великі території, які при цьому по-різному використовуються, але з перевагою неаграрних функцій. Домінуюча більшість населення таких комплексів веде міський образ життя; їх зв'язок з центральним містом характеризується відносинами «робота – оселя», а також щоденним (у соціальному аспекті) користуванням послугами, що надаються на території міста або міст (такі комплекси міст можуть бути моноцентричними або поліцентричними) [54, с. 25–31].

Комплекси населених пунктів, що складаються з міст і містечок, пов'язаних між собою численними функціями, мають тенденцію до інтеграції й визначаються терміном «агломерація» (лат. *agglomerare* – купчити). Поняття агломерації, як складного організму поселення, слід відрізнити від загального, функціонального поняття агломерації, як процесу скупчування, об'єднання окремих елементів у одне ціле. В іншому значенні можна говорити про агломераційний вплив великих міст на оточення. Основною метою, заради якої розвиваються агломераційні процеси населення і матеріальних ресурсів, є прагнення до більш високої ефективності, яку можна досягти завдяки сполученню, інтеграції окремих складових цих процесів.

До особливих рис агломерації (комплексного поселення) належать:

- високий рівень урбанізації;
- зв'язок з одним великим містом-центром або кількома містами-центрами;
- значна концентрація виробничих і сервісних функцій;
- складний функціонально-територіальний устрій, якому притаманні сильні функціональні зв'язки між усіма його окремими складовими елементами;
- цілісність території.

Ідентифікація агломерації в загальному укладі мережі поселень повинна спиратися на такі вимірні критерії, як [59, с. 250]:

кількість жителів агломерації, що становить принаймні 500 тис. осіб;

кількість жителів найбільшого міста, що складає принаймні 100 тис. осіб;

більш висока порівняно із середньою по країні щільність населення;

принаймні у півтора рази вища, ніж у масштабі країни, питома вага сільського неаграрного населення, що проживає в агломерації;

вища, ніж в масштабі країни, питома вага двохпрофільного населення на селі (аграрії-робітники);

територія, що охоплює рекреаційні ділянки, розташовані неподалік;

добре розгалужені транспортні міжміська і приміська мережі.

За першим критерієм можна виділити два основних типи агломерації:

моноцентричні агломерації з одним домінуючим містом-центром;

поліцентричні агломерації без домінуючого центра.

Моноцентричні агломерації постають унаслідок впливу «привабливої сили» великого міста, яке по сусідству із собою створює умови для розвитку різного роду поселень. Силу зв'язку підкріплюють чудове транспортне сполучення в ареалі великих міст, зокрема столиць держав, навколо яких у периферійній зоні розвиваються більші та менші за розміром групи населених пунктів, що виконують різного роду функції, підпорядковані місту-центру. Найчастіше це промислові функції вузької спеціалізації, які пов'язані із промисловістю головного міста, функції «міст-спалень», з яких населення приїжджає на роботу до головного міста, а також рекреаційно-відпочинкові функції, спричинені наявністю зеленої зони. Моноцентрична агломерація інтегрує більші та менші за розміром населені пункти, створюючи навколо великих міст зону густої мережі поселень, міцно зв'язаних з великим містом-центром. Ось чому

важко відділити власне місто-центр від його передмістя – міст-супутників.

Термін *поліцентрична агломерація*, що часто замінюється словом конурбація (від лат. *con* – взаємопов'язане, *urbs* – місто), означає комплекс кількох самостійних міст, які доповнюють одне одного і кожному з яких притаманні власні, незалежні функції містоутворення. Конурбація не має домінуючого міста-центра. Економічне підґрунтя конурбації може бути різним, але найчастіше у витоків їх генезису знаходиться вплив елементу природи, такого як природні сировинні ресурси, дари і переваги великих рік тощо. Часто зустрічаються й портові конурбації, які об'єднують кілька міст-центрів і дуже добре розвинуту внутрішню транспортну мережу. До типових гірничо-промислових конурбацій належать, наприклад: Вестфалія, округ Бірмінгем у Великобританії, а також Верхньосілезький промисловий округ у Польщі. Типовими портовими конурбаціями є, зокрема: комплекс портів Нортфолк, Ньюпорт і Ламберфс Поїнт, а також комплекс портів Труймяста – Гданськ, Гдиня і Сопот [59, с. 252–253].

За функціональним критерієм, можна виділити такі агломерації: міські, промисловоміські, гірничопромислові, промислові, промислово-портові та портові. У міських агломераціях домінуюче значення мають сервісні функції, зокрема у сфері послуг вищого ґатунку, таких як, наприклад, функції науки або адміністрації центрального рівня, столичні функції.

Типологія агломерації за критерієм їх просторової структури вимагає з'ясування питання зон агломерації і критеріїв їх делімітації. Міські агломерації, що охоплюють територію з різним рівнем урбанізації, можна, зокрема, поділити на такі зони:

вузлову, з найвищим рівнем урбанізації;

урбанізовану;

таку, що урбанізується;

відкриті території (лісові й сільськогосподарські).

Вузлова й урбанізована зони створюють так звану внутрішню зону агломерації; зона, що урбанізується, і відкриті території – так звану зовнішню зону; натомість внутрішня зона і вузлова – так званий планетарний терен агломерації. Агломерації, в яких

внутрішні терени займають територію більшу ніж зовнішні, визначають назвою сформованих агломерацій. Коли пропорції протилежні, ми говоримо про агломерації, що лише формуються.

Сутність нових змін, привнесених урбанізацією, місцевим самоврядуванням та ідеями і принципами субсидіарності, надає місту усі властивості об'єкта системного дослідження. По-перше, воно може розглядатися як цілісне утворення, відмежоване від зовнішнього середовища функціонально (за переважно несільськогосподарським родом занять його жителів), просторово (оскільки місто розташовується на території, межі якої можна визначити), юридично (відповідно до адміністративно-територіального устрою країни). По-друге, місто як система може бути розчленоване на елементи, властивості й функції яких визначаються їх місцем у рамках цієї системи, причому властивості останньої не можуть бути визначені повністю без урахування хоча б деяких властивостей і функцій її елементів. По-третє, у системі міста діють управляючі механізми, що забезпечують цілеспрямування й погодженість елементів, і тим самим функціонування його як цілого. По-четверте, елементи структури міста знаходяться під впливом системи більш високого рівня: економічна і соціальна політика, демографічна ситуація у країні суттєво впливають на умови функціонування і розвиток міста [60, с. 395].

Сучасні міста є свого роду історичною спадщиною, їх місцезнаходження у визначеному географічному середовищі було продиктоване вимогами тих функцій, для виконання яких місто й виникло. Протягом історичного розвитку міст їх функції зазнавали еволюційних змін. Істотними умовами правильного функціонування та розвитку міста є відповідне управління ним, а також розпорядження фінансовими коштами та матеріальними цінностями, необхідними для забезпечення потреб, що пов'язані з розвитком міста [61, с. 68–77].

Під загальним визначенням «міста» розуміють населений пункт, значний за розмірами, чисельністю та густотою населення, зайнятого переважно в неаграрних сферах діяльності. Місто є не тільки територією компактного розселення людей, що надає

умови для використання праці, задоволення матеріальних і духовних потреб, не лише складним об'єктом управління, що складається з комплексу взаємозалежних елементів, соціально-економічний розвиток якого регулюється політичними, організаційними та економічними методами управління, а й виступає територіально-просторовими межами визнання та здійснення конституційних прав і свобод людини і громадянина – члена відповідної територіальної громади [12, с. 31–32].

Отже, вищенаведений аналіз свідчить про те, що на даний час переважна більшість науковців розуміє місто як певне середовище (територіальне, економічне, екологічне тощо), у межах якого здійснюються відповідні процеси, у тому числі господарського характеру. У цілому, поділяючи такий науковий підхід, все ж необхідно поступово відійти від «статичного» розуміння міста до «динамічного», що можливе тільки за умов визнання міста суб'єктом права, зокрема господарського, наділеного усіма необхідними ознаками господарської правосуб'єктності. Відштовхуючись від цієї тези, представляється можливим дати наступну дефініцію міста в контексті обраної теми монографічного дослідження: «Місто – це суб'єкт права, який використовуючи внутрішні економічні ресурси території та зовнішні господарські зв'язки, реалізує господарську правосуб'єктність, що дозволяє йому набути в особі органів місцевого самоврядування відповідні права й обов'язки та результати діяльності якого спрямовані на задоволення потреб територіальної громади» [62, с. 393–394].

1.2. Місто як суб'єкт права

Як свідчить вищенаведене авторське визначення міста як суб'єкта права, розкрити правовий статус останнього уявляється можливим лише в нерозривному правовому зв'язку зі змістовно важливими категоріями, як-то: «територіальна громада» та «органи місцевого самоврядування».

Очевидним є те, що територіальна громада міста і власне місто є категоріями тісно взаємопов'язаними. Задоволення потреб територіальної громади органами місцевого самоврядування, через які діє місто як суб'єкт права, обумовлює особливості правового регулювання суспільних відносин, що складаються на території міста, у тому числі за участю міста, та реалізації господарської правосуб'єктності у разі вирішення питань місцевого значення.

При цьому не слід зводити місто лише до територіальної громади, оскільки місто як складний «господарський організм» включає до свого складу також інші елементи, які в цілому визначають феномен міста в межах народногосподарського комплексу країни.

У той же час рушійною силою міського розвитку треба визнати саме територіальну громаду, оскільки саме заради неї, в її інтересах приймаються ті або інші господарські рішення на території міста, визначається стратегічний напрям розвитку окремих галузей міської економіки, усіх складових міста як соціально-економічної системи.

На даний час у чинному законодавстві України з питань місцевого самоврядування увага в основному сконцентрована на територіальній громаді як інституті громадянського суспільства. Згідно з абз. 2 ч. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. [63] територіальна громада визначена як жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Відповідно до Конституції України від 28.06.1996 р. [64] та вищевказаного Закону територіальна громада села, селища, міста визнана низовою ланкою місцевого самоврядування в Україні та самостійним, рівноправним з іншими суб'єктом права власності. Здійснюючи правомочності володіння, користування, розпорядження комунальною власністю, територіальна громада, а точніше органи місцевого самоврядування як законні

представники громади, вступають у певні правовідносини, зокрема господарські.

Звісно, в черговий раз підкреслюючи органічну єдність територіальної громади та міста, які в цілому утворюють визначену в нормативному порядку дефініцію, треба звернути увагу на неоднорідність господарської правосуб'єктності територіальної громади та міста як суб'єктів господарського права. У зв'язку з цим виникає резонне питання щодо того, чи є законодавчо встановлені передумови для реалізації територіальними громадами своєї правосуб'єктності у господарських відносинах і в якому статусі?

Дослідженню питань правосуб'єктності територіальних громад присвячено праці вчених і практиків: В.К. Мамутова, В.Д. Волкова, В.А. Устименка, С.М. Грудницької, В.С. Мілаш, О. Пастернак тощо. Усі автори підкреслюють важливу роль територіальних громад і органів місцевого самоврядування в забезпеченні задоволення потреб населення, особливості участі громад у суспільних правовідносинах, з чим, безумовно, можна погодитися. Разом з цим особливостям участі територіальних громад у господарських відносинах і реалізації ними господарської правосуб'єктності належної уваги в науковій літературі не було приділено.

Відповідно до ч. 2 ст. 2 Цивільного кодексу України (надалі – ЦК України) учасниками цивільних відносин є: держава Україна, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, іноземні держави та інші суб'єкти публічного права [65].

У ЦК України визначено форми участі територіальних громад у цивільних відносинах. Зокрема, територіальні громади діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин. Територіальні громади реалізують свої установчі правомочності шляхом створення юридичних осіб публічного права (комунальні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках і в порядку, встановлених Конституцією України та законом, а також юридичних осіб

приватного права (підприємницькі товариства тощо) (ст. 169 ЦК України).

Територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування в межах їхньої компетенції, встановленої законом (ст. 172 ЦК України).

Таким чином, цивільне законодавство акцентує увагу на первинності територіальної громади, яка здійснює свої повноваження на відповідній території у статусі учасника правовідносин через інститут представництва в особі органів місцевого самоврядування – сільських, селищних, міських рад.

На відміну від цивільного, господарське законодавство визначає органи місцевого самоврядування як учасників господарських відносин (ст. 2 ГК України). При цьому неможна не відзначити, що у ГК України територіальна громада також згадується, зокрема, у ч. 1 ст. 17, ч. 5 ст. 23, ч. 1 ст. 24, абз. 4 ч. 1 ст. 63, ч. 2 ст. 78, ч. 3 ст. 141, ч. 5 ст. 168, ч. 1 ст. 209 [66].

На відміну від ЦК України комплексність господарського законодавства вбачається в багатоманітності відносин, що ним регулюються, і специфіці категоріального апарату. Останнє стосується використаних у ГК України понять «учасники відносин у сфері господарювання» та «суб'єкти господарювання». З погляду на вказане та з метою визначення місця і статусу територіальної громади серед учасників господарювання необхідно встановити характер співвідношення цих понять.

Якщо проаналізувати наукову літературу та господарське законодавство України, то можна дійти до наступної формули: «суб'єкт господарського права» → «учасник відносин у сфері господарювання» → «суб'єкт господарювання».

У підручнику «Господарське право» («Хозяйственное право») під загальною редакцією В.К. Мамутова зауважується, що суб'єкти господарського права в діючому законодавстві України позначаються зазвичай такими термінами, як «суб'єкт господарювання», «суб'єкт господарської діяльності», «господарюючий суб'єкт», «господарська організація» [67, с. 273]. Далі вказується, що ці терміни можна розглядати як синоніми, але

зустрічаються і більш широкі поняття – «учасники господарських відносин», під якими розуміють організації, котрі виступають стороною, учасником господарських правовідносин, але за основним своїм призначенням не можуть бути віднесені до категорії саме господарських організацій.

Про характер співвідношення понять «суб'єкт господарського права» ↔ «суб'єкт господарювання», яке зводиться до більш загального питання про співвідношення категорій «суб'єкт права» ↔ «учасник правовідносин» висловлює свою думку В.С. Мілаш. Зокрема, автор у підручнику «Підприємницькі комерційні договори в господарській діяльності» вказує, що суб'єкти права – це індивіди, організації, суспільні утворення, які в силу юридичних норм можуть виступати в якості носіїв суб'єктивних юридичних прав і обов'язків. Теорія права традиційно виділяє дві наступні ознаки поняття «суб'єкт права». По-перше, суб'єкти права – це особи, учасники суспільних відносин, які можуть бути носіями суб'єктивних прав і обов'язків. Для цього вони повинні володіти відповідними властивостями, до числа яких відносяться: а) відповідна зовнішня відособленість; б) персоніфікація (можливість виступати зовні у вигляді єдиної особи – персони); в) здатність виражати і здійснювати єдину волю. По-друге, суб'єкти права – це такі особи, які набули якість суб'єкта права в силу норм права. Інакше кажучи, юридичні норми утворюють обов'язкову основу виступу індивідів, організацій та суспільних утворень як суб'єктів права. Зміст особливої якості, яким наділяють юридичні норми перелічених суб'єктів, полягає в тому, що особи володіють здатністю бути носіями юридичних прав і обов'язків. Суб'єктом права слід визнавати не того, чий інтерес охороняється правом, а того, хто самостійно розпоряджається цим правом [68, с. 133; 69, с. 146].

У сучасній юридичній літературі, як і в наукових і навчальних виданнях радянської доби, здебільшого висловлюється думка про однозначність категорій «суб'єкт права» ↔ «учасник правовідносин» і пропонується з метою уникнення термінологічної плутанини відмовитися від використання

поняття «суб'єкт правовідносин» [68, с. 133; 70, с. 84]. Однак існує й інша точка зору на характер співвідношення зазначених категорій: поняття учасника правовідносин є більш вузьким, ніж поняття суб'єкта права; воно дає лише змогу охарактеризувати відповідну сторону реального буття суб'єкта права – його участь у конкретних суспільних правовідносинах [68, с. 133; 71, с. 116]. Отже, прихильники розмежування зазначених понять пояснюють різницю між ними наступним чином: суб'єкт права – це особа, яка володіє правосуб'єктністю, тобто особа, яка потенційно здатна бути учасником правовідносин; суб'єкт правовідносин – це реальний учасник правових відносин. На думку В.С. Мілаш, у межах галузей права, предметом яких є однорідні суспільні відносини, поняття «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин» співпадають (незалежно від того, у статичі чи динаміці використовується даний термін), а в комплексних галузях права (якою, власне, є господарське право) «суб'єкт права» має розглядатися як узагальнююче поняття, що поглинає у своєму змісті усіх «учасників відносин», які є об'єктом їх правового впливу [68, с. 133–134].

Якщо в науковій літературі досі тривають дискусії щодо співвідношення понять учасника та суб'єкта господарювання, то діюче законодавство України, зокрема ГК України, чітко їх розмежує. У ст. 2 ГК України серед учасників відносин у сфері господарювання називаються суб'єкти господарювання. За логікою законодавця, суб'єкт господарювання має особливий правовий статус тому, що він *безпосередньо здійснює господарську діяльність*. Усім іншим учасникам така ознака не притаманна, хоча їх дії мають той чи інший конкретний зв'язок саме з цією діяльністю [72, с. 10]. Наприклад, органи державної влади та органи місцевого самоврядування не визнаються суб'єктами господарювання (ч. 1 ст. 8 ГК України). Однак вони можуть впливати на здійснення господарської діяльності, якщо наділені відповідною господарською компетенцією.

Слід зазначити, що в наукових працях провідних вчених адміністративно-територіальні одиниці та їх органи господарського керівництва – органи місцевого самоврядування

визнаються не тільки в якості організаторів господарської діяльності на своїй території, але і в ролі безпосередніх учасників господарського обороту, тобто публічного суб'єкта, здійснюючого безпосередню господарську діяльність [67, с. 379]. Проте законодавець дотримується дещо іншої думки, яка знайшла своє відображення у ГК України.

Таким чином, виходячи з вищенаведеного, територіальні громади можуть потенційно вступати в господарські відносини лише в якості *учасників у сфері господарювання, а не суб'єктів господарювання*. Територіальна громада на даний час не передбачена у складі учасників відносин у сфері господарювання, тому можна погодитися з думкою деяких вчених [73, с. 141] про необхідність доповнення положень ст. 2 ГК України, визнавши її учасником відносин у сфері господарювання. У той же час можна погодитися з думкою окремих науковців, зокрема С.М. Грудницької, щодо недоцільності такого заходу. В якості аргументу С.М. Грудницька наводить наступні міркування. ГК України визначає господарсько-правовий статус органів державної влади і органів місцевого самоврядування, наділених господарською компетенцією, як учасників господарських відносин – органів державної або місцевої публічної влади з організаційно-господарськими повноваженнями. Стаття 144 Конституції України передбачає, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Територіальна громада такими повноваженнями не наділена. Тому той факт, що територіальна громада не згадана як учасник господарських відносин поряд з органами місцевого самоврядування, представляється виправданим [74, с. 125–126].

Деякі автори вважають, що для територіальної громади повинен бути визначений статус юридичної особи, хоча із деякою специфікою [75, с. 90]. Такий підхід до статусу територіальної громади передбачає і проект Закону України «Про територіальну громаду» від 11.04.2001 р. № 7218. Відповідно до ст. 3 цього законопроекту територіальна громада набуває статусу юридичної особи після її реєстрації у встановленому цим

законом порядку. Таке твердження викликає певні сумніви, тому що відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада визначається як *жителі*, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [63]. Можна погодитися з думкою деяких вчених про те, що держава та адміністративно-територіальні одиниці, маючи майнову відособленість, господарську компетенцію і самостійну майнову відповідальність, у той же час для участі у процесах господарювання не потребують спеціальної легітимації в якості суб'єкта господарювання, у набутті якоїсь особливої організаційно-правової форми, оскільки їх статус вже закріплений діючим законодавством [67, с. 377]. Такої ж точки зору, але у контексті участі територіальних громад у сфері цивільних відносин дотримуються такі науковці як В. Волков, який вважає, що цілком достатньо законодавчо закріпити територіальну громаду як учасника цивільних відносин, діючого на рівних правах з іншими учасниками цих відносин, як це передбачено у ст. 169 ЦК України [76, с. 11].

Про доцільність існування в господарському житті організацій без прав юридичної особи та необхідність правового забезпечення їх правосуб'єктності згадується у низці вітчизняних досліджень [74, с. 126–127; 77, с. 352–354; 78, с. 80–81], підтверджується синхронними результатами досліджень російських науковців [79, с. 92–93] і зарубіжною практикою [80, с. 48; 81, с. 86].

Представляється, що відсутність територіальної громади серед учасників у сфері господарювання, наведених у ст. 2 ГК України, може аргументуватися представницькою функцією в силу закону органів місцевого самоврядування, які здійснюють від імені та в інтересах територіальних громад функції і повноваження місцевого самоврядування.

Згідно з ч. 5 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від імені та в інтересах територіальних

громад повноваження суб'єкта права комунальної власності здійснюють відповідні ради. Тобто первинним суб'єктом права власності є територіальна громада, а так званим «похідним» – місцева рада, яка здійснює повноваження власника майна. Із вищенаведеного випливає, що «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин» не завжди співпадають в одній особі, у зв'язку з цим можна погодитися з думкою про доцільність розмежування цих понять стосовно територіальної громади міста. Зокрема, суб'єктом права комунальної власності є територіальна громада, а суб'єктом комунальних правовідносин – уповноважений орган місцевого самоврядування [82, с. 58]. При цьому не можна погодитись з думкою, що територіальні громади не визнаються суб'єктами цивільного права [83, с. 7–8].

Майновою основою господарювання територіальної громади села, селища, міста є комунальна власність, до складу якої входять рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, у тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частка в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження (ч. 1 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради приймаються рішення щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про надання у концесію

об'єктів права комунальної власності, про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади (п. 30 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Форми участі територіальних громад через органи місцевого самоврядування в господарських відносинах передбачені у великій кількості законодавчих актів України. Так, згідно положень ч. 5 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, у тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності в постійне або тимчасове користування юридичним і фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати і купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах і договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються в користування і оренду.

У цілому ч. 5 ст. 60 згаданого Закону є бланкетною і відсилає до спеціальних актів, які визначають особливості реалізації територіальними громадами своїх повноважень під час використання об'єктів права комунальної власності в господарських відносинах. Зокрема, особливості участі територіальних громад у господарському обороті передбачені Законами України «Про приватизацію державного майна» від 04.03.1992 р. [84], «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» від 06.03.1992 р. [85], «Про оренду державного та комунального майна» від 10.04.1992 р. [86], «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» від 13.10.1992 р. [87] (та інші спеціальні Закони у сфері створення та діяльності спеціальних економічних зон), «Про оренду землі» від 06.10.1998 р. [88], «Про концесії» 16.07.1999 р. [89], «Про угоди про розподіл продукції» від 14.09.1999 р. [90].

Це лише мала частина законодавчих актів, які визначають права територіальних громад і органів місцевого самоврядування щодо господарського використання об'єктів права комунальної власності. Доцільніше було б систематизувати положення цих нормативно-правових актів з метою досягнення більшої ефективності правового регулювання господарських відносин у комунальному секторі економіки України та в господарських відносинах з використанням комунального майна на договірній основі.

Не применшуючи ролі територіальних громад у тих чи інших сферах суспільних відносин, зокрема у сфері господарювання, треба відзначити, що територіальні громади й досі не сформувалися як єдиний суб'єкт правовідносин. Територіальна громада міста як сукупність мешканців цього населеного пункту, на жаль, у значній мірі пронизана апатією до вирішення господарських питань місцевого значення та де-не-де бере активну участь у вирішенні питань містобудування і пов'язаних з цією сферою земельних питань, використовуючи форми безпосередньої демократії (референдум, загальні збори, громадські слухання, місцеві ініціативи). Проте це явище є нечастим, спостерігається, як правило, у найбільш політично активних містах, зокрема в м. Києві, а наслідки такого громадського волевиявлення не завжди (якщо не взагалі) не враховуються під час винесення органами місцевого самоврядування тих або інших рішень.

У зв'язку з цим територіальна громада виявляється ще більшою абстракцією, аніж місто. Категорії «територіальна громада» не вистачає монолітності як зовнішньої, так і внутрішньої, яка є характерною для поняття «місто». Крім того, місто як категорія протягом тривалого часу виступало предметом наукових досліджень як вчених-сучасників, так і класиків науки господарського права та інших суспільних наук, які зробили значний внесок у розроблення методологічних засад функціонування міста, визначення його сутності як суб'єкта права. Населення і раніше виступало складовою міста, проте центром пересічення наукових інтересів, концентрації наукових

розробок визнавалося місто. Крім того, навряд чи можна визнати виправданим підхід за якого частина цілого – територіальна громада міста (тобто її населення) – може вступати в господарські відносини самостійно, незалежно від цілого – міста.

Мабуть тому не є дивним, що в Законі України «Про власність» від 07.02.1991 р. (вже втратив чинність) суб'єктами права комунальної власності законодавцем проголошувалися адміністративно-територіальні одиниці. Місто як єдиний власник є більш виграшною конструкцією порівняно з існуючим власником – територіальною громадою. Вигідність визнання міста власником вбачається в тому, що виключається потенційна можливість, так би мовити, «розпаювання» цієї власності між мешканцями міста за аналогією з реформуванням системи колективних сільськогосподарських господарств, за наслідками якого з'явилися власники земельних часток (паїв). Звісно цей процес здійснювався в межах чинного законодавства України, проте у сфері комунальної власності події можуть розвиватися іншим шляхом, а точніше під значним впливом на прийняття рішень з боку лобістів певних приватних структур. Свідченням тому є, зокрема, збільшення випадків, так званого, «рейдерського» захоплення об'єктів права комунальної власності [91, с. 6], проведення за ініціативою окремих підприємців псевдогромадських загальних зборів мешканців міст або місцевих ініціатив з винесенням певних резолюцій на адресу органів місцевого самоврядування щодо необхідності прийняття тих або інших рішень щодо окремих аспектів управління комунальним майном, «пронесення» у Верховну Раду України «одягнутих у мундир» законопроектів, пропозицій щодо прихованого розмивання як державного, так і комунального майнового активу [92, с. 3–8; 93; 94, с. 77–80; 95], що в підсумку можуть активізувати законотворчу ініціативу про необхідність нібито передачі певних об'єктів права комунальної власності у власність мешканців міста шляхом емісії цінних паперів у розмірі вартості цих об'єктів або з використанням інших відомих способів приватизації комунального майна. Але досвід

України у сфері приватизації свідчить, що в результаті відповідних маніпуляцій комунальне майно, як і свого часу державне, буде сконцентровано в «руках» обмеженого кола осіб, які потім визначатимуть у певній мірі подальшу «долю» міста. Сучасні приватизаційні відносини також не позбавлені недоліків, на розробленні способів усунення яких сконцентрована увага деяких науковців [96, с. 128–133].

У цілому вирішення даної проблеми потребує, окрім вироблення наукових підходів до її вирішення, системного вдосконалення державної регуляторної політики в господарській діяльності, що на сьогодні знаходиться в полі зору широкого кола фахівців [97].

Крім того, за ЦК України (ст. 326) суб'єктом права державної власності визнана *держава Україна*, а суб'єктом права комунальної власності передбачена *територіальна громада* (ст. 327). Порівняйте, наскільки не рівнозначні суб'єкти права власності в дійсності досить спорідненої форми власності, яку в зарубіжному законодавстві та в науковій літературі називають *публічною* [67, с. 479–480; 98, с. 7; 99, с. 131]. Так, держава – це певним чином організоване політико-територіальне утворення, а територіальна громада – це сукупність жителів певного населеного пункту, зокрема міста. Представляється, що такого різнобою, діаметрально протилежних підходів до визначення власника в законодавстві не має бути. Вдосконалення чинного законодавства України в цьому контексті дозволить у той же час усунути певні нормативні дублювання, які допущені під час визначення суб'єктів права власності. Зокрема, у ЦК України (ст. 324) дається визначення права власності Українського народу, де вказано, що від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, встановлених Конституцією України. У наукових джерелах можна знайти твердження про те, що Український народ має багаторівневу консолідовану структуру, включаючи територіальні громади різних рівнів, інші соціальні спільноти і окремих громадян [74, с. 124]. Отже, територіальні громади одночасно виступають в

якості суб'єкта права комунальної власності та у складі народу здійснюють повноваження суб'єкта права власності Українського народу. При цьому виявляється досить складний правовий статус органів місцевого самоврядування, які здійснюють повноваження власника від імені та в інтересах як народу, так і територіальної громади як складової народу.

Враховуючи вищенаведене, доцільніше було б визнати саме місто суб'єктом права комунальної власності, а органи місцевого самоврядування, у свою чергу, здійснювали б повноваження власника від імені та в інтересах міста щодо об'єктів права комунальної власності, а щодо об'єктів права власності Українського народу – повноваження територіальної громади. Щодо певних одних і тих же об'єктів (наприклад, земля, водні та інші природні ресурси місцевого значення) формально існуватимуть різні власники, так би мовити матиме місце класичний випадок «розщепленої власності» [1, с. 259–270; 100, с. 114–126], проте наявність одного спільного органу, який виступатиме виразником інтересів міста та територіальної громади щодо цих об'єктів, дозволить уникнути на практиці конфлікту інтересів.

Слід відзначити, що законодавство окремих країн, у тому числі на конституційному рівні, визнає адміністративно-територіальні одиниці суб'єктами права власності. Зокрема, у Конституції Молдови (ч. 3 ст. 127) вказано, що публічна власність належить державі або адміністративно-територіальним одиницям [98, с. 9]. Відповідно до законодавства Республіки Білорусь комунальна власність являє собою складову частину державної власності, її суб'єктами є адміністративно-територіальні одиниці [101, с. 282, 323].

Навіть у науковій літературі можна зустріти твердження про те, що з часів римської юриспруденції суб'єктом права комунальної власності зазвичай визнавали адміністративно-територіальне утворення [102, с. 108]. Окремі учені стверджують, що суб'єктами права комунальної власності виступають територіальні господарські системи, під якими розуміють відповідні адміністративно-територіальні одиниці

[67, с. 377]. Можна зустріти також думку про необхідність визнання суб'єктами права комунальної власності відповідні місцеві ради [103, с. 17].

Принагідно відзначимо, що в зарубіжних наукових і нормативних джерелах поняття публічна власність застосовується не тільки для позначення форми власності, але і *особливого режиму* використання державного та комунального майна, що має некомерційний характер. Відносно майна, що знаходиться в публічній власності, може виключатися оренда або концесія, воно не може бути відчужене тощо. Особливий режим публічної власності полягає в її призначенні – служіння загальним інтересам суспільства. Практично це означає, що державна і комунальна власність, вона ж і публічна, виступає у двох якостях – публічній і приватній [98, с. 9]. Так, Конституційний суд Болгарії у справі № 11/1993 р. про тлумачення ч. 2 ст. 17, ч. 2 і 4 ст. 19 і ст. 106 Конституції ухвалив, що державна і громадська власність може бути публічною і приватною [104, с. 47–51]. Подібний підхід існує і у ряді інших європейських країн. Простіше кажучи, відповідно до даної позиції розмежовуються об'єкти права державної і комунальної власності на ті, які беруть участь у цивільному та господарському обороті, і ті, які не беруть участь або їх участь обмежена [105, с. 55–64]. Це дуже зручна конструкція з погляду визначення меж різних режимів правового регулювання одного об'єкту – відносин публічної власності у ширшому її розумінні [106, с. 82–83].

До речі, використання конструкції публічної власності постає актуальним і для України. Окремі дослідники використовують максимально наближені за змістом до публічної власності категорії, зокрема, можна зустріти пропозиції щодо доповнення чинного законодавства України терміном «комунальна казна» [30, с. 173–174]. Під комунальною казною пропонується розуміти гарантовану законом сукупність об'єктів власності територіальної громади, що включає кошти місцевого бюджету, майно, яке не закріплене за комунальними підприємствами та установами, а також об'єкти виключної власності територіальної громади міста, які не можуть бути приватизовані та діяльність

яких спрямована на задоволення спільних потреб усіх членів територіальної громади міста. Дійсно, це дуже важливий крок на шляху до посилення гарантій непорушності матеріально-фінансової основи діяльності органів місцевого самоврядування.

У той же час до впровадження запропонованих змін у чинне законодавство України органи місцевого самоврядування мають на рівні міста затвердити Перелік об'єктів права комунальної власності некомерційного призначення, що у значній мірі створить передумови для попередження виникнення суперечливих ситуацій на практиці. До цього переліку мають увійти об'єкти, які задля захисту публічного інтересу не можуть бути використані з підприємницькою метою, хоча можливість відчуження окремих об'єктів, що входять до складу цього переліку, у крайньому випадку не виключається. Наприклад, у м. Вінниці підвальне приміщення адміністративної будівлі Ленінської районної у місті ради було передано в оренду для будівництва басейна, солярію, джакузі, а також частина підвалу була зайнята ювелірними майстернями [107, с. 3]. Такий спосіб використання комунального майна є доволі спірним і потребує відповідної реакції як з боку місцевої влади, так і законодавця в частині більш чіткої регламентації господарських операцій з об'єктами права комунальної власності. Ще один приклад стосується передачі в оренду або відчуження дитячих садків, що в окремих міста стало причиною переповнення існуючих дитсадків і поставило на порядок денний питання викупу або дострокового розірвання укладених договорів [108, с. 1; 109, с. 3]. Вказане свідчить про необхідність прийняття рішучих заходів щодо вдосконалення законодавства України про комунальну власність як різновид публічної власності.

Управління комунальною власністю, як і в цілому представництво інтересів міста та територіальної громади здійснюють органи місцевого самоврядування. Активними учасниками широкого спектру відносин у сфері господарювання виступають саме органи місцевого самоврядування, які наділені господарською компетенцією. При цьому деякі науковці вважають, що органи місцевого самоврядування є виключно

суб'єктами організаційно-господарських відносин і відносять до них, як приклад, концесійні договори [68, с. 145, 177]. Такий висновок є доволі дискусійним і потребує конкретизації.

По-перше, відповідно до ч. 1 ст. 173, ст. 175, 176, 177 ГК України органи місцевого самоврядування беруть участь як в організаційно-господарських відносинах, так і майново-господарських, соціально-комунальних відносинах.

По-друге, організаційно-господарськими визнаються «господарські зобов'язання, що виникають у процесі управління господарською діяльністю...». При цьому автори науково-практичного коментарю ГК України таке управління визначають як підзаконну владну діяльність з організації господарських зв'язків, що здійснюється органами державної влади, органами місцевого самоврядування, наділеними господарською компетенцією, а також громадянами, громадськими та іншими організаціями, які є засновниками суб'єктів господарювання чи здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності [72, с. 300]. Тому, відштовхуючись від вищенаведеного визначення, неможна однозначно віднести концесійний договір до сфери організаційно-господарських відносин.

Взагалі було б доцільніше назвати господарські відносини за участю територіальних громад, органів місцевого самоврядування *публічно-господарськими* з урахуванням специфіки суб'єктів таких відносин. Це у свою чергу дало б можливість уникнути законодавчих колізій щодо видової належності тієї чи іншої групи господарських відносин [110, с. 19–24].

На даний час місто виконує не тільки господарські функції, задовольняючи потреби територіальної громади міста та суб'єктів господарювання у межах міського господарського комплексу, але виконує і консолідуючу роль, що є іманентною рисою міста як господарського центру, який історично притягував до себе населення прилеглих сільських територій і виконував функцію, так би мовити, торговельного «каналу», об'єднуючи тим самим міську та сільську території. Вказане досі не втрачає своєї актуальності, а, навпаки, за умов, коли в

Україні більшість територіальних громад існують за мінімальною межею, яка необхідна для задоволення потреб мешканців села, селища, міста (так званій «мінімальний розмір місцевого бюджету»), особливо загострюється та потребує створення реальних економіко-правових умов для інтегрованого розвитку територіальних громад міста та села.

Фахівці у сфері місцевого самоврядування вбачають один із можливих шляхів оптимізації функцій управління як територією села, селища, міста, так і виробничо-господарським комплексом, розташованим у межах останніх, через здійснення адміністративно-територіальної реформи. На сьогодні існує чимала кількість концепцій, законопроектів із наведених питань, в яких пропонується ввести нові одиниці виміру територіального устрою Української держави. При цьому зведення територіального устрою до розподілу території є спрощенням і не забезпечує розв'язання ключових проблем реформування територіальної організації країни та територіальної дії державної влади, її структурної організації, співвідношення з недержавними публічними структурами, населенням [111, с. 11–13; 112, с. 154–159].

Виходячи з того, що територія визначається в науковій літературі як основа консолідації, інтеграції соціальних суб'єктів із політичними структурами, плацдарм, де переплітаються й пов'язуються в тугий вузол територіальні й загальнодержавні інтереси [113, с. 238], необхідно зважено підійти до визначення оптимальної територіальної організації місцевого самоврядування. При визначенні кордонів кожної територіальної одиниці важливо враховувати не лише розміри території та кількість населення, а й можливості ефективного управління суспільними справами, наявність комунальної власності, що забезпечить фінансову автономію місцевого самоврядування, інші чинники об'єктивного й суб'єктивного характеру [114, с. 189].

У наукових публікаціях, присвячених питанням місцевого самоврядування, можна зустріти думку про необхідність запозичення світового досвіду реформування територіального

устрою шляхом укрупнення адміністративно-територіальних одиниць [115, с. 126–128]. Вказаний підхід не можна вважати однозначним. Застосування цього методу може дати лише один результат – зменшення чисельності сіл, селищ, міст, районів і областей. Але з точки зору управління ситуація скоріше погіршиться, внаслідок віддаленості органів місцевого самоврядування від населення, що у свою чергу може негативно вплинути на ефективність використання наявної матеріально-фінансової бази відповідної територіальної громади.

Виходячи з вищенаведеного, вважається доцільним, на противагу адміністративним методам, використовувати економічні стимули об'єднання територіальних громад. Саме об'єднання (не територіальне) з метою досягнення спільних господарських інтересів, на відміну від укрупнення, передбачає волевиявлення територіальних громад. Держава навпаки повинна створювати умови для зацікавленості територіальних громад брати участь у асоціативних формах дво – та багатостороннього співробітництва.

Відповідно до ч. 1 ст. 15 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад можуть об'єднуватися в *асоціації* та інші форми добровільних об'єднань, які підлягають реєстрації відповідно до законодавства в органах Міністерства юстиції України. На даний час правова регламентація діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування здійснюється однойменним Законом України від 16.04.2009 р. [116]. Стрижнем таких асоціацій повинно виступати місто або кілька міст з обов'язковою участю на правах асоційованого члена сільських поселень. Зрозуміло, що дещо не стикується фраза щодо обов'язковості з добровільним характером об'єднання. Але в даному випадку треба трактувати цю «обов'язковість» як розумну доцільність, бо саме в рамках асоціативного розвитку і співробітництва сільські громади зможуть отримати допомогу як організаційно-управлінського, так і матеріально-фінансового характеру від органів місцевого

самоврядування міст. Основною *метою* створення цієї асоціації має бути розроблення та реалізація заходів із подолання економічного дисбалансу в розвитку міських і сільських районів. Повинен бути взаємозалежний розвиток міста та села, а не розрізнений, який має місце сьогодні.

Не перебільшуючи роль міста в сучасному світі, слід зазначити, що саме з містом, як свідчать наукові дослідження, пов'язується розвиток історії людства. Саме в містах зосереджувався промисловий, культурний, науковий потенціал, саме в них знаходили відображення досягнення людської думки й недоліки цивілізації. Історії відомі випадки, коли поняття «місто» і «держава» збігалися, наприклад, давні міста-поліси. І це не дивно, оскільки внутрішня структура міста та держави схожа. Найбільш характерні у цьому розумінні великі міста [117, с. 13]. Саме великі промислові міста (зокрема, у містах Донецьк, Маріуполь, Дніпропетровськ, Запоріжжя та ін.) можуть та повинні підтримувати прилеглі сільські території.

У рамках асоціації як добровільного утворення місто та село зможуть знайти для себе взаємовигідне вирішення назрілих проблем. Зокрема, такий «симбіоз» дозволить територіальній громаді села налагодити ефективне управління господарським комплексом відповідної території. Саме брак управлінського досвіду, відсутність висококваліфікованих муніципальних службовців в органах місцевого самоврядування села не дозволяють останнім здійснювати поточний контроль за діяльністю суб'єктів господарювання на підвідомчій території, оперативно реагувати на зміни ринкової кон'юнктури, здійснювати операції з комунальною власністю. Методичну допомогу з подолання вказаних недоліків можуть надати саме міська рада та її виконавчі органи, які мають у своєму складі менеджерів-професіоналів, здатних, у свою чергу, скорегувати кадрову політику сільських рад.

Це з одного боку, а з іншого – не виключається також можливість фінансової підтримки територіальної громади села, тобто сільських мешканців. З огляду на те, що інфраструктура села у плачевному стані, потрібні будуть великі капітало-

вкладення. Звичайно, фінансування видатків із міського бюджету обмежене, тому виникає потреба в пошуку додаткових доходних джерел.

Ось саме на цьому етапі видається можливим задіяти економічний потенціал території відповідних територіальних громад—членів асоціації, так би мовити місцевого (зокрема, міського та сільського) господарства. Необхідна первинна правова база для активізації діяльності у цьому напрямку в Україні існує.

Зокрема, можливості сільських і міських виконавчих органів місцевого самоврядування щодо використання коштів суб'єктів господарювання незалежно від форми власності, у певній мірі, закладені в ряді статей Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме:

внесення пропозицій у програми соціально-економічного і культурного розвитку підприємств незалежно від форм власності (підпункт 6 п. «а» ч. 1 ст. 27);

залучення на договірних засадах коштів підприємств, незалежно від форм власності на будівництво, розширення і ремонт, утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури і заходи щодо охорони навколишнього природного середовища (підпункт 5 п. «а» ч. 1 ст. 28);

залучення на договірних засадах коштів, матеріально-технічних і трудових ресурсів підприємств усіх форм власності для благоустрою населених пунктів (підпункт 7 п. «а» ч. 1 ст. 30).

Це лише неповний перелік повноважень органів місцевого самоврядування з вирішення питань соціально-економічного розвитку територій, які більше деталізуються в однойменних програмах розвитку села, селища, міста.

Останнім часом у сучасному новітньому законодавстві України можна прослідити тенденцію до його соціалізації, що проявляється під час правового регулювання різноманітних суспільних відносин, зокрема, господарських [118, с. 9; 119, с. 62–63]. Як приклад, можна навести положення ГК України,

які передбачають здійснення суб'єктами господарювання соціально-комунальних зобов'язань (ст. 177). Зокрема, ч. 2 ст. 177 ГК України встановлює, що суб'єкти господарювання відповідно до добровільно взятих на себе зобов'язань майнового характеру на користь інших учасників господарських відносин (ч. 4 ст. 175) можуть, незалежно від статутної мети своєї діяльності, брати на себе зобов'язання про господарську допомогу у вирішенні питань соціального розвитку населених пунктів їх місцезнаходження, у будівництві й утриманні соціально-культурних об'єктів та об'єктів комунального господарства і побутового обслуговування, подавати іншу господарську допомогу з метою розв'язання місцевих проблем. Суб'єкти господарювання мають право брати участь у формуванні відповідних фондів місцевих рад, якщо інше не встановлено законом, та у виконанні робіт щодо комплексного економічного і соціального розвитку територій.

Згадана норма закону встановлює відносини, які дещо нагадують шефські відносини за часів СРСР. У недалекому минулому саме шефство відіграло суттєву роль в утриманні на належному рівні об'єктів соціально-культурного призначення, житлово-комунальної сфери тощо [120, с. 72–73]. За часів середньовіччя надання «шефської» допомоги місту навіть ставилося у обов'язок цехам як підприємницьким товариствам. Зокрема, цехи «мали нести сторожу та обороняти своє місто від нападів ворогів, сприяти в гасінні пожеж, допомагати будувати шляхи та відновлювати греблі під час весняної повені» [121, с. 38].

Окремі дослідники, зокрема В.А. Устименко, зауважують, що діяльність, пов'язану з наданням шефської допомоги, можна розглядати як особливий вид спільної діяльності. Автор вказує, що для здійснення спільної діяльності з реконструкції школи, дитячого садку, лікарні або іншого соціально-культурного об'єкту територіальна громада міста і суб'єкт господарювання, що вкладає кошти (матеріали, послуги) в міський об'єкт, повинні ухвалити рішення про встановлення подібних відносин між собою [122, с. 54].

Ініціатива зі встановлення відносин спільної діяльності може виходити від будь-якої із сторін – і від органів місцевого самоврядування, і від суб'єктів господарювання. Представляється, що значну активність у цій сфері повинні проявляти місцеві ради як органи, відповідальні за рівень соціальних послуг населенню. Зокрема, на сьогодні відомі випадки укладення угод про соціальне партнерство між органами місцевого самоврядування та суб'єктами господарювання. Наприклад, відповідні угоди укладені між Алчевською міською радою та АМК «Індустріальний союз Донбасу» [123, с. 1], Єнакіївською міською радою та місцевим металургійним заводом [124, с. 1] тощо.

Відносини спільної діяльності з реконструкції (іншого поліпшення) об'єкту права комунальної власності повинні здійснюватися на підставі однойменного договору, сторонами якого можуть бути: орган місцевого самоврядування (виконком), суб'єкт господарювання, що здійснює шефство, або не зв'язаний відносинами шефства з суб'єктами господарювання соціально-культурної сфери; суб'єктами господарювання комунальної форми власності (установи культури, освіти, охорони здоров'я, підприємства житлово-комунального господарства і т.д.), у користуванні яких знаходиться комунальне майно, що потребує ремонту або реконструкції [122, с. 55].

З метою стимулювання суб'єктів господарювання, розташованих в межах території дії асоціації, до надання матеріально-фінансової допомоги об'єктам комунального господарства органи місцевого самоврядування відповідно до діючого законодавства можуть встановити для них пільговий режим здійснення господарської діяльності. Зокрема, місцеві ради можуть запровадити пільги по місцевим податкам і зборам (п. 28 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), встановити пільгову орендну плату вищезазначеним суб'єктам за оренду землі (ст. 21 Закону України «Про оренду землі» від 06.10.1998 р.), пільги щодо плати за землю (Закон України «Про плату за землю» від 03.07.1992 р. [125]).

Всі вказані та інші пільги будуть надаватися у разі виконання положень програми соціально-економічного розвитку підвідомчої органам місцевого самоврядування території, зокрема в частині спонсорської підтримки об'єктів права комунальної власності. Невиконання вимог програмних документів села або міста, байдужість суб'єктів господарювання до задоволення суспільних потреб слугуватиме підставою для відмови у наданні пільгового режиму або його скасуванні. Вказане узгоджується з думкою законодавця, викладеною у ч. 5 ст. 11 ГК України, яка зводиться до того, що суб'єктам господарювання, які не враховують суспільні інтереси, відображені у програмних документах економічного і соціального розвитку, не можуть надаватися передбачені законом пільги та переваги у здійсненні господарської діяльності.

Не менш цікавим у рамках асоціації територіальних громад представляється питання поєднання діяльності підприємств різної галузевої належності та різних форм власності з сільськогосподарськими підприємствами. В окремих наукових публікаціях можна зустріти думку про необхідність створення агропромислових об'єднань підприємств міста та сільськогосподарських підприємств, розташованих як у межах міста, так і за його межами [16, с. 12]. На сьогодні більш поширеним і розвиненим є перший варіант співробітництва (в межах міста), зокрема, показовим є досвід роботи агрофірм шахти ім. О.Ф. Засядька (м. Донецьк), металургійного комбінату ім. Ілліча (м. Маріуполь) та ін. Зважаючи на те, що місто і так має розвинену торговельну мережу продовольчими товарами, виробництво яких у межах міста менш витратне з погляду на високий рівень інфраструктурного забезпечення, доцільним мабуть є розвивати саме другий варіант (за межами міста). Залучення великого капіталу підприємств із міста в село дозволить покращити виробництво сільськогосподарської продукції через впровадження у технологічний процес передових досягнень науки та техніки, поновити основні виробничі фонди сільськогосподарських підприємств, модернізувати наявну сільську інфраструктуру. Усього цього можна досягти саме у форматі

асоційованого співробітництва територіальних громад міста та села на взаємовигідних, паритетних засадах.

Активну роль у вищевказаних процесах повинні відігравати перш за все підприємства комунальної форми власності. Співробітництво останніх із сільськогосподарськими підприємствами на селі у формі агропромислового об'єднання або участі у статутному фонді надасть можливість територіальним громадам приймати безпосередню участь у вирішенні соціально-економічних проблем розвитку відповідних територій, а також, що важливо, забезпечити місто якісною та дешевою сільськогосподарською продукцією, виключивши з ланки непотрібних посередників. Така продукція повинна, у першу чергу, постачатися у заклади та установи, які утримуються за рахунок місцевого бюджету (зокрема, загальноосвітні школи, дитячі садки, лікарні і т.п.). Перспективним і прибутковим може бути створення мережі комунальних магазинів оптово-роздрібної торгівлі, які реалізовуватимуть мешканцям міста вказану продукцію.

Саме вищевказані переваги дають можливість зробити висновок, про необхідність впровадження в Україні асоціативних форм співробітництва сільських і міських територіальних громад. Глибина взаємовідносин та їх економічна ефективність можуть бути вирішальним фактором, який визначить майбутню долю асоціації громад. Якщо така форма співіснування виправдає себе в часі, то скоріше це буде сигналом для територіальних громад про доцільність переходу на вищий щабель розвитку – унітарність асоціації за своєю внутрішньою структурою. Під цим треба розуміти створення однієї великої територіальної громади, яку можна назвати громада-поліс на кшталт античних міст-полісів. За своєю функціональністю та організацією управління вона дійсно нагадуватиме самостійну завершену господарську систему здатну оперативно вирішувати життєво важливі питання економічного, соціального, культурного та іншого розвитку території.

Слід зазначити, що на сьогодні питання об'єднання кількох територіальних громад в одну єдину громаду вирішено

половинчасто. Чинне законодавство України не передбачає можливості об'єднання не однотипних територіальних громад. Зокрема, ч. 2 ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стверджує, що територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати єдиного сільського голову. Таким чином, існування таких об'єднань, як місто→місто або місто→село не обмовляється, але і не забороняється. Тому, якщо виходити з загальновідомого принципу правової держави «дозволено все, що не заборонено законом», то право різнотипних територіальних громад, які межують одна з одною, на відповідне об'єднання потенціально не виключається. Але така позиція не вирішує проблеми вдосконалення законодавства України у сфері місцевого самоврядування, тому необхідно активізувати законотворчу діяльність з метою заповнення прогалин і усунення недоліків.

Питання місцевого самоврядування, правового статусу територіальних громад останнім часом займають достатньо велике місце у правотворчій діяльності парламенту України. Достатньо відзначити той факт, що в парламентських комітетах досі знаходяться законопроекти про статус територіальної громади, нова редакція закону про місцеве самоврядування в Україні, про комунальну власність та ін. Серед законопроектів, які пройшли парламентські читання та контроль з боку Конституційного Суду України, слід виокремити законопроект № 3207-1 «Про внесення змін до Конституції України» (щодо удосконалення системи місцевого самоврядування) [126, с. 16]. Серед новацій цього законопроекту було запровадження такої одиниці, як громада (сільська, селищна, міська). Громада визначається як адміністративно-територіальна одиниця, до якої входять жителі одного або декількох населених пунктів і яка має визначені в установленому законом порядку межі її території (нова редакція ст. 133 Конституції України).

Як можна побачити, дефініція конституційного поняття «громада», закріпленого в законопроекті, дозволяє зробити висновок, що в межах однієї території можуть об'єднуватися

жителі кількох населених пунктів, а значить і їх органи місцевого самоврядування. Вказане підтверджує, що законодавець рухається саме у напрямку усунення штучно створених діючим законодавством бар'єрів на шляху до об'єднання територіальних громад.

Думається, що неоднозначним є визначення поняття «громада», яке міститься в законопроекті № 3207-1, оскільки воно не відповідає його семантиці. Громада – це суспільство, спільність людей як живих соціальних істот, які населяють певну територію, але не сама територія. Територія є частиною громади, тому здається не слід ототожнювати різнопланові поняття. Проте у новій редакції законопроекту № 3207-1 громада як адміністративно-територіальна одиниця замінена на округу. Із веденням саме цього терміну, на думку окремих дослідників, відпаде проблема невизначеності незаселеної території [127, с. 56].

На жаль новітнє законодавство оперує більш звичними термінами, які все ж таки віддзеркалюють сутнісні характеристики історико-правових термінів. Це дає можливість з урахуванням передового зарубіжного досвіду (зокрема, Російської Федерації) зробити висновок про існування сучасного еквіваленту терміну «громада-поліс», а саме «міський округ». Федеральний Закон «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» («Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») від 06.10.2003 р. визначає термін «міський округ» як міське поселення, яке не входить до складу муніципального району і органи місцевого самоврядування якого здійснюють повноваження щодо вирішення встановлених цим законом питань місцевого значення поселення і питань місцевого значення муніципального району, а також можуть здійснювати окремі державні повноваження, що передаються органам місцевого самоврядування федеральними законами і законами суб'єктів Російської Федерації [128].

Крім того, ч. 2 ст. 11 згаданого Закону передбачає наявність певних критеріїв, за наявності яких міське поселення може

отримати статус міського округу. Зокрема, до них аналізований Закон відносить: а) наявність такої, що склалася соціальної, транспортної та іншої інфраструктури, необхідної для самостійного вирішення органами місцевого самоврядування міського поселення питань місцевого значення міського округу, прилеглої території муніципального району; б) здійснення органами місцевого самоврядування окремих державних повноважень переданих їм федеральними законами і законами суб'єктів Російської Федерації [128].

Власно кажучи, представляється доцільним запровадити та використовувати згадані критерії і в законодавстві України з метою визначення правових підстав надання асоціації територіальних громад статусу міського округу (громади-поліса).

З метою практичної реалізації запропонованих пропозицій щодо асоціативних форм співробітництва міських і сільських громад за безпосередньої участі автора розроблений аванпроект *Генеральної угоди про утворення самоврядної аграрно-міської Асоціації територіальних громад* (далі – Генеральна угода). У Генеральній угоді зазначено, що метою створення Асоціації є активізація економічного співробітництва територіальних громад-членів Асоціації, вживання заходів із подолання дисбалансу у соціально-економічному розвитку міських і сільських територіальних громад; надання організаційної, правової, матеріально-фінансової та іншої допомоги територіальним громадам-членам Асоціації; забезпечення найповнішого використання економічного потенціалу місцевих господарств у межах територій територіальних громад-членів Асоціації; сприяння створенню агропромислових комплексів, у першу чергу на базі комунальних підприємств, покликаних вирішити проблеми продовольчого забезпечення мешканців села та міста, залученню міського капіталу в сільськогосподарську інфраструктуру; залучення на договірній основі підприємств, розташованих на підвідомчій територіальним громадам-членам Асоціації території, до утримання комунального господарства міста та села. На території територіальних громад-членів Асоціації запроваджується місцевий пільговий режим госпо-

дарювання за умови укладення суб'єктами господарювання з відповідними органами Асоціації двосторонніх угод про спільну діяльність з утримання соціальної інфраструктури села та/або міста, а також виконання програм соціально-економічного, культурного та іншого розвитку відповідних територій. Рішення про надання або скасування місцевого пільгового режиму господарювання ухвалюється відповідними органами Асоціації. Крім того, підкреслено, що участь у Асоціації не впливає на самостійність територіальних громад і їх органів місцевого самоврядування у здійсненні передбачених діючим законодавством України повноважень. Територіальні громади мають право в будь-який час прийняти рішення щодо вступу або виходу до (з) Асоціації [129, с. 92–98].

Принагідно зазначимо, що цей документ надіслано Асоціації шахтарських міст Донбасу з метою його змістовного обговорення і по можливості реального впровадження в життя. Сподіваємося, що інтерес до цього документа висловлять перш за все великі міста з потужним промисловим (або іншим містоутворюючим, зокрема рекреаційним) потенціалом, оскільки саме вони на сьогодні мають реальні ресурсні можливості організувати експериментальне виконання положень цієї, перш за все за сутністю, господарської угоди (на відміну від існуючих асоціацій територіальних громад, зокрема Асоціації міст України тощо), спрямованої на досягнення економічної гармонії в розвитку міських і сільських територіальних громад.

Звичайно, можна було б перераховувати, які ще функції притаманні місту та територіальній громаді у сфері господарювання, проте треба погодитися з думкою окремих науковців, що на сьогодні у значній мірі багато питань правосуб'єктності територіальної громади, її правового статусу не є розробленими і потребують подальшого доопрацювання [130; 112, с. 226–227; 131, с. 28–29]. Зокрема, у наукових джерелах можна зустріти різні, часом суперечливі, думки щодо правового статусу територіальної громади.

Так, можна зустріти міркування про те, що територіальна громада є однією з організаційно-правових форм суб'єктів

господарювання [74, с. 128]. Можна також зустріти дещо подібну думку, але щодо держави. Зокрема, держава в господарсько-правовому аспекті виступає як організаційно-правова форма господарювання народу [132, с. 355]. В окремих дисертаційних дослідженнях господарсько-правового спрямування закріплюється особливий правовий статус територіальної громади, для здійснення якою господарських повноважень запропонована організаційно-правова форма міста, села, селища як суб'єкта господарювання із правами юридичної особи [133, с. 6]. У російських наукових джерелах можна зустріти аналогічну до вищенаведеної пропозицію, а саме: закріпити норму про те, що власником об'єктів муніципальної власності є місцеве населення, що самоорганізовується у свою, передбачену законодавством, організаційно-правову форму у вигляді муніципального утворення [134, с. 8].

У той же час на сторінках наукових видань можна побачити більш радикальні висновки щодо правового статусу територіальних громад. Зокрема, територіальні громади різних рівнів визнаються публічними суб'єктами господарювання [132, с. 352]. Територіальні громади різних рівнів (як суб'єкти господарювання) виступають як *джерела* господарських повноважень органів місцевого самоврядування [74, с. 135]. При цьому С.М. Грудницька, як автор вищенаведених наукових положень, зауважує про те, що суб'єкт господарської діяльності є суб'єктом господарювання, проте слід визнати і те, що є найбільш широке поняття в господарському статусному праві – суб'єкт господарювання. Саме в цьому ширшому значенні Український народ і територіальні громади С.М. Грудницька пропонує визнати суб'єктами господарювання, оскільки вони володіють необхідними атрибутами для цього – мають власне господарство і господарюють на ньому для задоволення власних потреб. Інтерпретуючи наведене положення, можна дійти висновку, що науковець розуміє термін суб'єкт господарювання у вузькому та широкому сенсі: з одного боку, суб'єкт господарювання дорівнює суб'єкту господарської діяльності, а з іншого – суб'єкт господарювання ототожнюється з учасниками відносин у сфері

господарювання. Отже, у деякій мірі С.М. Грудницька пропонує визначити правовий статус територіальної громади через своєрідну складну конструкцію «суб'єкта господарювання–учасника відносин у сфері господарювання». Такий підхід небезспірний, втім широта наукових поглядів дослідника у певній мірі пояснюється закономірним намаганням знайти «золоту середину» у цьому складному питанні, яке мабуть має стати предметом наукових пошуків значного кола вчених і практиків, що займаються дослідженнями в суміжних предметних площинах.

Так, у контексті дослідження господарсько-правових аспектів власності територіальної громади міста окремі науковці піднімали питання про співвідношення понять «суб'єкт господарювання», «суб'єкт господарської діяльності» тощо. Зокрема, В.А. Устименко акцентував увагу на тому, що в ГК України має місце певний категоріальний дисбаланс, а саме: ГК України містить визначення господарської діяльності (ч. 1 ст. 3), але при цьому відсутня згадка про суб'єктів господарської діяльності. Замість вказаного терміну використовується поняття «суб'єкт господарювання» [30, с. 77].

Як вказує дослідник, аналіз праць провідних учених-господарників, зокрема В.К. Мамутова, свідчить про те, що спочатку при розробці аванпроекту ГК України предметом наукових дискусій було питання – чи обмежувати предмет регулювання лише господарською діяльністю, відносинами між суб'єктами безпосередньої господарської діяльності або вважати за предмет регулювання господарювання в цілому як більш широку сферу відносин, учасниками яких відповідно є ширший круг його суб'єктів [30, с. 77; 135, с. 406]. Проте, як вказує В.К. Мамутов, в аванпроекті ГК України у вирішенні цього питання існував деякий різнобій, який передбачалося усунути у процесі його доопрацювання.

На думку В.А. Устименка, спочатку в поняття «суб'єкт господарювання» вкладався ширший зміст, близький на сьогодні з дефініцією «учасники відносин у сфері господарювання», яка закріплена у ст. 2 ГК України. У зв'язку з цим дослідник

доходить висновку про те, що на даний час у чинному ГК України збереглися свого роду «сміслові нестиківки», і пропонує власне бачення їх усунення. Зокрема, В.А. Устименко запропоновано внести відповідні зміни до ГК України, виділивши у ньому «*суб'єктів господарської діяльності*», що здійснюють безпосередню господарську діяльність з виготовлення і реалізації продукції, виконання робіт або надання послуг вартісного характеру, а також «*суб'єктів господарювання*» у значенні учасників відносин у сфері господарювання, віднісши до цієї категорії суб'єктів господарської діяльності, споживачів, органи державної влади і органи місцевого самоврядування, які наділені господарською компетенцією, а також громадян, громадські та інші організації, які виступають засновниками суб'єктів господарювання чи здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності [30, с. 78].

На питанні співвідношення понять «суб'єкт господарювання» та «учасник відносин у сфері господарювання» в контексті визначення правового статусу обласних рад як публічних учасників господарської діяльності зупиняють увагу й інші науковці-господарники [136, с. 133–134]. Вважаємо, що все ж таки питання наділення територіальної громади правовим статусом суб'єкта господарювання потребує окремого наукового вирішення, а, отже, виходить за межі даного дослідження.

Звісно, важко орієнтуватися в такому розмаїтті наукових думок і поглядів на одне і те ж явище – співвідношення територіальної громади міста та самого міста як суб'єктів господарського права. Дати відповідь на запитання, що або хто є первинним у господарських відносинах, обґрунтувати господарську правосуб'єктність міста – все це в сукупності обумовлює квінтесенцію цього дослідження.

РОЗДІЛ 2

МІСТО ЯК СУБ'ЄКТ ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА

2.1. Правовий статус міста як суб'єкта господарського права

Науковий підхід до категорії «місто» як суб'єкта права, зокрема господарського, можливо дещо виходить за рамки традиційного уявлення про місто як, переважно, соціально-економічної системи, територіально-господарського комплексу, адміністративно-територіальної одиниці тощо. У зв'язку з цим потрібно переосмислити юридичну природу та сутність міста в бік визнання останнього не стільки середовищем, так би мовити, «виробничою площадкою», на якій організуються і здійснюються господарські відносини, скільки «живим організмом», що само є безпосереднім учасником відносин у сфері господарювання, набуваючи прав і обов'язків, передбачених чинним законодавством України. Такий науковий «поворот», звісно, потребує відповідного виваженого і всебічного обґрунтування авторської позиції, вироблення певних методологічних засад господарювання міста як суб'єкта права, що в цілому сприятиме формуванню та визначенню правового статусу міста.

У цілому, треба відзначити, що в науковій літературі радянської доби та сьогодення мали місце спроби визнати місто суб'єктом права. Проте у цьому напрямку належного розвитку та завершеності господарська наукова думка не отримала.

Так, у радянській юридичній літературі існували різні точки зору щодо питання віднесення міста до суб'єктів права. Одні автори вважають місто суб'єктом права [137, с. 42; 138, с. 91–94; 139, с. 236; 140, с. 17], інші заявляють, що навряд чи це правильно оскільки він самостійно у правових відносинах не бере участі [141, с. 50]; треті відносять до суб'єктів права тільки орган державної влади, який вступає у правовідносини від імені міста [142, с. 131]. В.Д. Волков вважає суб'єктом права і місто, і

міську раду, яка виступає від імені міста в різних правовідносинах [143, с. 47]. Крім того, залежно від характеру правовідносин суб'єктами права можуть бути і місто, і міська рада, і виконавчий комітет останнього. Зокрема, А.М. Серебряков вважає, що місто і міська рада як суб'єкти права виступають в основному в державно-правових відносинах, а виконком міськради, беручи участь у господарсько-правових відносинах, як орган господарського керівництва територіальною соціально-економічною системою виступає суб'єктом господарського права [144, с. 33].

У сучасних вітчизняних наукових дослідженнях можна побачити більш обережні та стримані висновки щодо правового статусу міста.

Зокрема, В.А. Устименко відзначає наукову тенденцію до визнання міста як господарської організації з особливим статусом, діяльність якої направлена на вирішення завдань місцевого значення. При цьому дослідник зауважує, що все ж таки питання правового статусу міста як учасника правовідносин, зокрема у сфері міської власності, має бути визначено на законодавчому рівні [30, с. 80–81]. У більш ранніх дослідженнях науковець дотримувався позиції, що місто в певній мірі можна визнати територіальною господарською корпорацією, в якій міськрада виконує функції конференції цієї корпорації, а виконком – функції її правління [145, с. 3].

Останнім часом проблематика правового статусу міста знаходить відображення не тільки у вітчизняній правовій науковій думці, але і в дослідженнях російських вчених. Адже спорідненість історичних традицій, правової культури обумовлює необхідність вирішення тотожних проблем. Зокрема, не можна не відзначити прогресивних ідей О.І. Баженової щодо правового статусу муніципального утворення (до якого в тому числі відносяться міста). За результатами проведених досліджень авторка з позицій наук конституційного та муніципального права обґрунтовано доходить висновку про можливість і доцільність визнання муніципального утворення в якості суб'єкта права [146, с. 10–12]. Звісно, такий підхід до розуміння сутності

муніципального утворення (міста) цілком поділяється та заслуговує на схвалення.

Отже, «палітра» наукових думок дуже різноманітна – від визнання суб'єктом права міста до визнання суб'єктом господарського права виконавчого комітету міської ради або надання місту статусу господарської організації. Все це свідчить про актуалізацію питання уточнення правового статусу міста як учасника суспільних відносин, у тому числі господарського характеру.

Латинське слово «статус» буквально означає «положення», «стан». Під правовим статусом розуміють сукупність прав і обов'язків фізичних і юридичних осіб [147, с. 44]. Можна погодитися з В.Д. Волковим, що в самому загальному вигляді під правовим статусом розуміється юридично закріплене існуюче положення суб'єкта в певній системі. В основі правового статусу лежить фактичний соціальний статус, тобто його дійсне положення. Якщо ж транс полювати вказане на конкретного суб'єкта, наприклад місто, то соціальний статус міста отримує своє юридичне відображення і закріплення у правовому статусі міста [143, с. 39].

Правовий статус – це досить складне явище, щодо структури якого в юридичній літературі немає єдиної усталеної думки. Наприклад, у світлі правового статусу органів управління одні автори до елементів правового статусу відносять права, обов'язки, цілі, завдання, функції та відповідальність [148, с. 54; 149, с. 72], інші обмежуються правами й обов'язками і вважають, що категорії цілей, завдань, функцій не є правовими. Проте навряд чи останній підхід є обґрунтованим, на що звертають свою увагу окремі науковці [143, с. 40].

У правовому статусі міста, на думку В.Д. Волкова, можна викристалізувати чотири основні елементи, а саме: цілі, завдання і функції; правові засади утворення міста та його структуру; права, обов'язки і відповідальність; правовий режим управління містом. Виходячи з цього, дослідник під правовим статусом міста розуміє регламентоване нормами права його положення в суспільстві. Сукупність цілей, завдань, функцій, правових засад

утворення міста, його структура, права, обов'язки, відповідальність, правовий режим управління містом і складають зміст його правового статусу [143, с. 40]. У зв'язку з цим слід зазначити, що й досі на території України діє Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12.03.1981 р., яким визначаються порядок утворення міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування та перейменування міст, обліку і реєстрації міст тощо. Загалом вирішення вказаних питань у певній мірі справляє вплив на конкретизацію правового статусу міста.

У цілому правовий статус міста можна визнати загальною категорією, яка наділяє місто загальною правосуб'єктністю, можливістю виступати суб'єктом права взагалі. Цілком вірною є позиція тих науковців, які вважають, що той, хто має правосуб'єктність, і є суб'єктом права, тобто учасником правовідносин [71, с. 117]. Кожен суб'єкт права внаслідок дії того чи іншого закону, незалежно від участі його в тих або інших правовідносинах, має певний комплекс прав і обов'язків. Усі ці права й обов'язки складають зміст правосуб'єктності або правового статусу конкретної особи чи організації [112, с. 226–227].

Відповідно до ст. 2 ГК України учасниками відносин у сфері господарювання є органи місцевого самоврядування, які наділені господарською компетенцією та відповідно до чинного законодавства України представляють інтереси територіальної громади міста, а отже і міста. У цьому разі ми можемо стверджувати, що і доктринально, і нормативно місто наділено комплексом прав і обов'язків у сфері господарювання, а, відповідно, може бути наділено галузевою (у даному випадку господарською) правосуб'єктністю.

Слід відзначити, що місто передбачено як суб'єкт права у відповідних наукових класифікаціях суб'єктів господарського права. Так, В.В. Лаптев, наприклад, виділяє три види таких суб'єктів: 1) які здійснюють господарську (підприємницьку) діяльність; 2) регулюючих (організуючих) і контролюючих цю діяльність; 3) що беруть участь у внутрішньогосподарських

відносинах [150, с. 23–25]. Близьку позицію до В.В. Лаптева, відносно класифікації суб'єктів господарського права, займав В.С. Мартем'янов, проте, на відміну від В.В. Лаптева, підрозділяв суб'єктів на дві групи. У першу групу В.С. Мартем'янов включав суб'єктів, які ведуть (здійснюють) господарську діяльність: індивідуальних підприємців, підприємства і підрозділи підприємств. У другу групу науковець включав суб'єктів, у господарській компетенції яких найбільшу питому вагу складає господарсько-організаційна діяльність, відносячи до них: держави і регіони, зокрема край, область, район і місто [140, с. 57]. У свою чергу І.В. Дойников, так само як В.В. Лаптев і В.С. Мартем'янов, виділяє суб'єктів, що беруть участь в економічних (господарських) відносинах по горизонталі і вертикалі, проте пропонує розмежовувати поняття «суб'єкт господарського права» і «суб'єкт господарського правовідношення». Суб'єкти господарського права, на думку І.В. Дойникова (індивідуальні підприємці, Російська Федерація, її суб'єкти, органи місцевого самоврядування, юридичні особи) можуть протягом тривалого часу не вступати з будь-ким у підприємницькі (господарські) правовідносини, а суб'єкт же правовідносин завжди конкретний [151, с. 28].

Як відзначав В.С. Мартем'янов, визнання господарств краю, областей, міст і районів носіями прав і обов'язків, тобто суб'єктами права, створює теоретичну базу для розробки законодавства про правовий статус цих утворень, правовий режим майна, господарську компетенцію. Навпаки, невизнання за територіальними утвореннями якості носіїв прав і обов'язків позбавляє можливість конструктивно вирішити питання про права місцевих рад як центрів господарських «організмів» [140, с. 8–9].

Звісно, суб'єкт права наділений певними ознаками за наявності яких ми можемо стверджувати, чи є та або інша особа або утворення суб'єктом права, зокрема господарського. Так, представниками господарсько-правової доктрини виділено специфічні ознаки суб'єктів господарського права. Зокрема, В.В. Лаптев виокремлює такі ознаки, як: 1) володіння правами і

обов'язками (правоздатністю або компетенцією); 2) майно, що становить економічну базу діяльності; 3) відповідальність за порушення своїх обов'язків; 4) державна реєстрація [150, с. 16–18]. В.С. Мартем'янов до ознак суб'єктів господарського права відносить: 1) володіння господарською компетенцією; 2) наявність відособленого майна; 2) участь у господарському обороті з метою отримання прибутку; 3) легітимація суб'єкта [152, с. 53–55]. І.В. Єршова визначає такі ознаки суб'єкта підприємницького права: 1) легітимація суб'єкта; 2) господарська компетенція; 3) відособлене майно як база для здійснення підприємницької діяльності; 4) самостійна майнова відповідальність [153, с. 36].

Місто як суб'єкт права усіма цими ознаками володіє і більше того в науці здійснювалися спроби виокремити притаманні виконкому міської ради та територіальній громаді ознаки суб'єктів господарського права. Враховуючи те, що «місто», «виконком місцевої ради» і «територіальна громада» – категорії, які із правової точки зору досить тісно пов'язані, то можна припустити спорідненість деяких притаманних їм кваліфікуючих ознак.

Так, А.М. Серебряков називає та послідовно розкриває наступні ознаки виконкому міської ради як суб'єкта господарського права:

певна організація (організаційна єдність);

за ним закріплено або йому належить майно (майнова самостійність);

наділений господарськими правами та обов'язками (господарська компетенція);

відповідає за результати своєї діяльності і може звертатися за захистом порушених господарських прав [144, с. 33–36].

С.М. Грудницька відзначає, що оскільки господарювання є економічна функція соціальної спільноти, то територіальна громада є суб'єкт господарювання. Щоб бути суб'єктом права, суб'єкт повинен володіти також правовими ознаками. Науковець підкреслює поєднання соціально-економічних і правових компонентів у правовій оцінці територіальної громади,

що є особливістю господарсько-правового комплексного підходу [74, с. 127].

До організаційних ознак Українського народу, що включає у свій склад територіальні громади, С.М. Грудницька відносить:

організаційний устрій Українського народу як багаторівневої соціальної системи, що включає організаційно цілісні підсистеми територіальних громад того або іншого рівня;

організаційну цілісність Українського народу або тієї, або іншої територіальної громади як соціально-економічної системи, що включає підсистеми соціальної спільності, господарства, господарювання.

Крім того, дослідник до основних елементів організаційно-правової форми Українського народу і територіальної громади того або іншого рівня відносить:

організаційно-господарську відособленість (господарської компетенції, майна і відповідальності) системи Українського народу і підсистем територіальних громад різних рівнів;

організаційну єдність Українського народу і кожної цілісної відособленої підсистеми територіальної громади того або іншого рівня, що дозволяє державним органам і органам місцевого самоврядування виступати в зовнішніх відносинах відповідно від імені Українського народу або територіальної громади як єдиного цілого;

самостійне господарювання [74, с. 127–128].

Загалом вищенаведене дає можливість дійти висновку про наявність у міста господарсько-правового статусу як складової більш загальної категорії «правовий статус», що, у свою чергу, не виключає можливості виокремлення в господарсько-правовому статусі елементів властивих в цілому правовому статусу міста.

У науковій літературі відзначається, що розрізняють загальний, спеціальний та індивідуальний правовий статус міста [143, с. 40]. Зокрема, для всіх міст діє загальний правовий статус, спеціальний правовий статус стосується певної категорії і типу міст (наприклад, міста обласного значення, промислові, курортні міста), а також виділяють індивідуальний статус

конкретного міста (наприклад, м. Київ). Міста з індивідуальним правовим статусом на даний час отримують не тільки нормативне закріплення [154], але і знаходяться у полі зору науковців [155]. Враховуючи обмеженість даного дослідження за обсягом і специфічність питань правового статусу міст Києва та Севастополя, останні в даній монографії розглядатися не будуть.

На даний час розкрити сутність усіх структурних елементів, що входять до складу правового статусу міста, з нормативних позицій досить складно, що обумовлено переважно нерозробленістю законодавства України про місто та високим ступенем його колізійності. Проте деякі аспекти правового статусу міста потребують наукового опрацювання, що дозволить дійти певних узагальнюючих висновків щодо досліджуваного питання.

Так, можна погодитися з думкою окремих науковців про те, що правовий статус міста не слід змішувати із правовим статусом тих суб'єктів права, які функціонують на базі міста, хоча вони між собою досить тісно пов'язані [143, с. 41]. До останніх можна віднести, зокрема, органи місцевого самоврядування. Вказане питання є досить актуальним не тільки для вітчизняної науки, але і знаходить відображення в роботах російських дослідників.

Камнем спотикання в наукових дослідженнях називається подвійний правовий статус органів місцевого самоврядування, як і в цілому органів державної влади, що виявляється у здійсненні цими органами повноважень як від імені публічного утворення, у даному випадку міста, так і від власного імені, вступаючи в певні договірні відносини. Так, можна зустріти думку про те, що орган місцевого самоврядування у відносинах адміністративно-правового характеру представляє інтереси територіальної громади, а отже діє від імені останньої. У той же час у цивільних правовідносинах органи місцевого самоврядування реалізують власну правосуб'єктність, діючи як юридична особа [76, с. 13]. Це, на думку дослідників, актуалізує питання пошуку відповідної організаційно-правової форми

органу місцевого самоврядування як юридичної особи, та пропонують як таку обрати форму установи у разі, якщо цивільно-правові відносини виникли із приводу коштів, передбачених у кошторисі витрат органа місцевого самоврядування, чи з приводу майна, закріпленого за ним на праві оперативного управління [76, с. 14].

Проте навряд чи можна з таким твердженням погодитися в повному обсязі.

По-перше, у науковій літературі висловлюється думка, що цивільно-правові операції, що здійснюються органом державної влади, безпосередньо зобов'язують державу [156, с. 305–311]. Те ж саме можна в повній мірі віднести і до органів місцевого самоврядування.

По-друге, напевно орган місцевого самоврядування сам є, власно кажучи, організаційно-правовою формою. Наприклад, у абз. 7 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» районні й обласні ради визначаються саме через конструкцію «орган місцевого самоврядування». Крім того, у ГК України і ЦК України термін «органи місцевого самоврядування» позначає учасника відносин, який безпосередньо представляє інтереси територіальної громади міста і міста в цілому, а отже спеціальна легалізація органу місцевого самоврядування з наданням йому певної організаційно-правової форми не потрібна. Проте в російських наукових джерелах можна зустріти твердження про те, що органи, які наділені публічною владою, якщо вони в силу закону є юридичними особами, часто при оцінці їх цивільно-правового статусу у правозастосовчій практиці розглядаються як установи [157, с. 97–98].

Відзначається, що визначення суб'єктного складу конкретного правовідношення має важливе значення для з'ясування суб'єкта майнової відповідальності [158, с. 117; 159, с. 98–99]. Крім того, окремі автори виокремлюють потреби органу державної влади та місцевого самоврядування як юридичної особи і власне потреби публічно-правового утворення [157, с. 97; 160 с. 7–8].

Останнім часом проти такого підходу з'являється все більше заперечень. О. Уськов вважає, що у публічних органів немає і не може бути ніяких «власних потреб», відмінних від потреб держави та муніципального утворення, точно так, як і не може бути ніяких «власних потреб» в органів юридичної особи. Органи держави створюються виключно для того, щоб держава за допомогою їх участі у відносинах могла набувати відповідних прав і обов'язків, як і юридична особа має свої органи тільки для того, щоб набувати прав і обов'язків за допомогою здійснення ними юридично значущих дій [161, с. 106–112]. Зокрема, Н. Щербаківа вважає неможливою участь органів державної влади в господарських товариствах на вірі від свого імені й одночасно з цим відстоює правомірність їх участі у вказаних юридичних особах від імені Російської Федерації (суб'єктів Російської Федерації) [162, с. 92]. На думку О. Уськова, вирішення назрілих проблем вимагає відмову від теорії самостійної правосуб'єктності органів публічно-правових утворень [161, с. 112].

Сприяти вирішенню цієї проблеми, на думку науковців, має впровадження в законодавство і практичне використання категорії «юридична особа публічного права». Сучасне українське законодавство враховує поділ юридичних осіб на осіб приватного та публічного права, проте аналіз наукових джерел і зарубіжного законодавства свідчить про неправильний підхід до використання термінології [163, с. 17–21].

Для розкриття суті поняття юридичної особи публічного права необхідно, перш за все, звернутися до зарубіжної літератури і законодавства, в яких досліджуване поняття піддалося найбільшій розробці. Традиційне виділення юридичних осіб публічного права пов'язується з існуванням публічних і приватних галузей права. Юридичні особи, що підпадають під режим норм приватного права, переслідують мету отримання прибутку, тоді як публічні юридичні особи виконують суспільно корисну діяльність і підкоряються режиму норм публічного права [164, с. 68–72; 165, с. 54–55].

В іноземній доктрині до загальних ознак публічних юридичних осіб відносять: публічну ініціативу їх заснування; встановлення публічною владою правил їх устрою, функціонування і контролю; особливий спосіб фінансування – публічні субвенції або обов'язкові платежі; наявність прерогатив публічної влади [166, с. 75–80, 114–123; 167, с. 35–41; 168, с. 39–43; 169, с. 136–151; 170, с. 46–47]. У цілому ж юридичними особами публічного права визнаються: держава; його адміністративно-територіальні підрозділи (землі, штати, департаменти, общини); а також державні установи, фонди і державні організації (публічні корпорації) [165, с. 54–55; 170, с. 46–47; 171, с. 140–144; 172, с. 37–38]. Відповідно до німецького права до корпорацій публічного права відносяться також цільові об'єднання – муніципальні утворення [173, с. 339]. Окремі дослідники акцентують увагу на існуванні таких суб'єктів права, як «муніципальні корпорації», а також здійснюють спробу підвести під поняття корпорації поняття держави, територіальної громади [174, с. 223–234; 175, с. 53–64; 176, с. 24; 177, с. 193]. Серед юридичних осіб публічного права називають різні види муніципальних утворень, іменуючи їх територіальними колективами, а також іноді міжнародні аеропорти [178, с. 16–26; 179, с. 22–26; 180, с. 167–169].

Так, у Франції – країні, визнаною «батьківщиною» категорії юридичної особи публічного права, держава є такою юридичною особою. Як особлива юридична особа французька держава: володіє всіма його атрибутами (має матеріальну основу, має у своєму розпорядженні штат службовців, укладає договори, покладає на себе відповідальність, виступає в суді); є єдиною юридичною особою, що виражається в єдності державного бюджету, неможливості визнання за міністерствами й іншими ланками державного апарату управління прав юридичної особи, неможливості пред'явлення державою позову собі (два міністерства не мають права вирішувати свої спори в судовому порядку); наділена особливими перевагами, які відображають його верховенство у всій правовій системі, – суверенітетом, універсальністю (територіальною і функціональ-

ною) і приматом державного інтересу [165, с. 64–69; 169, с. 136–151; 181, с. 50–53].

До юридичних осіб публічного права у французькому законодавстві також віднесені територіальні управлінські колективи (комуни, департаменти, території) і державні установи (публічні служби, що «персоналізуються»). Територіальні колективи є юридичними особами, що діють в місцевому масштабі, але характер їх діяльності часто має політичне забарвлення, державні ж установи визнаються юридичними особами функціонального профілю і їх діяльність носить швидше технічний, ніж політичний характер [165, с. 88–90, 124–128].

Особливості правового положення даних юридичних осіб публічного права полягають в тому, що вони: підкоряються нормам адміністративного права; не підсудні судам загальної юрисдикції, всі спори з їх участю віднесені до підсудності спеціальних адміністративних судів; призначені для здійснення публічних повноважень або діяльності за поданням публічних послуг (служб) [169, с. 136–151; 182, с. 201–205].

У німецькому законодавстві статус публічних юридичних осіб мають держава (федерація і федеральні землі); общини; публічно-правові корпорації, установи і фонди. Федерація, землі й общини є територіальними юридичними особами публічного права (на своїй території вони володіють повною компетенцією), останні – «цільовими» юридичними особами (вони створюються для реалізації певного завдання, виділеного з безлічі державних завдань і завдань місцевого самоврядування) [168, с. 39–43].

У діяльності німецьких юридичних осіб публічного права розрізняються її публічно-правова і приватноправова форми. Перша реалізується юридично-владно, на основі норм адміністративного права, є державно-владним управлінням, у процесі якого складаються відносини влади-підпорядкування. Друга пов'язана з діяльністю публічних юридичних осіб на основі норм приватного права, здійснюваною у формі приватних відносин. Саме в цьому випадку йде мова про «фіскальне

управління», оскільки держава як суб'єкт приватного права іменується фіском [183, с. 88–89]. Особливо підкреслюється, що держава і фіск – це єдиний суб'єкт права, іншими словами, фіск – це тільки одна зі сторін держави, при придбанні ж і здійсненні приватних прав останнє під найменуванням фіску розглядається як юридична особа [184, с. 36; 185, с. 179–192].

Таким чином, за французьким і німецьким законодавством держава й інші публічні утворення, зокрема міста, володіють статусом юридичних осіб публічного права і виступають учасниками суспільних відносин, зокрема господарського характеру. Але органи цих суб'єктів (міністерства, відомства, органи місцевого самоврядування та ін.) не визнаються юридичними особами публічного права, вони взагалі не володіють якою-небудь самостійною правосуб'єктністю. Наприклад, масліхати як представницький орган місцевого самоврядування в Казахстані не наділені правовим статусом юридичної особи [186, с. 69]. На думку деяких російських вчених, органи держави і муніципальних утворень взагалі не можуть бути юридичними особами [187, с. 28–29].

Отже, проблема подвійності статусу органів держави, міста для зарубіжних правопорядків у принципі не може виникнути через неможливість їх визнання самостійними суб'єктами права, незалежними від держави. Дана обставина часто якраз і не враховується окремими науковцями, які пропонують наділити органи державної влади, місцевого самоврядування статусом юридичних осіб публічного права одночасно з самими публічними утвореннями [188, с. 17–18; 189, с. 12–14; 190, с. 62–63].

У російській юридичній літературі виокремлюють чотири види юридичних осіб публічного права: 1) територіальні публічні колективи (наприклад, муніципальні утворення); 2) громадські організації; 3) державні, муніципальні установи, а також установи суб'єктів Російської Федерації; 4) державні, муніципальні органи, а також органи суб'єктів Російської Федерації. Юридичну особу публічного права наділяють

наступними ознаками [179, с. 25–26; 191, с. 16–17; 192, с. 101–104]:

юридична особа публічного права – публічно-правове утворення, його призначення – здійснення владних повноважень (а не участь в цивільному обороті); якщо у нього і є якісь цивілістичні якості, то це побічні, супутні якості, вони не є основними в його правовому статусі і мають бути точно вказані в Законі (а не в положенні про конкретний орган);

юридична особа публічного права – це не тільки організація (буває і таке), а орган, установа;

юридична особа публічного права має особливе цільове призначення: реалізація не загальних інтересів приватних осіб, його учасників, а суспільних інтересів територіального публічного колективу;

юридична особа публічного права створюється не шляхом добровільного об'єднання, а «зверху» органами публічної влади;

юридична особа публічного права має дискреційні повноваження (в межах закону) відносно третіх осіб;

юридична особа публічного права має повноваження (а не просто окремо права і обов'язки), її права за загальним правилом є одночасно обов'язками здійснювати їх;

майно юридичної особи публічного права знаходиться в її користуванні (а не у власності і не в господарському віданні або оперативному управлінні) для здійснення повноважень; питання про майно в даному випадку має вторинний характер по відношенню до її владних повноважень;

юридична особа публічного права не завжди має свій статут, не завжди потребує державної реєстрації (наприклад, муніципальні утворення мають бути зареєстровані, але реєструються утворення, а не їх органи, до того ж муніципальні утворення – це особливого роду юридичні особи публічного права; питання про такі особи потребує особливої розробки); часто вони діють на основі особливого правового акту (наказу, положення і т.д.);

особливим чином вирішується питання про автономію юридичної особи публічного права, вона визначається його

компетенцією, встановленою законом; зазвичай у такому разі діє владна вертикаль підлеглих; у відносинах юридичних осіб публічного права присутній найчастіше елемент ієрархії;

відповідальність юридичної особи публічного права має у своїй основі не приватноправовий, а публічно-правовий характер.

На думку І. Богданової, якщо закріпити в законодавстві положення про визнання держави юридичною особою публічного права, то органи, за допомогою яких воно бере участь у правовідносинах, мають бути позбавлені даного статусу, адже саме в цьому полягає сенс категорії «юридична особа публічного права» [164, с. 71]. Тоді дійсно буде вирішена проблема подвійності правового положення органів держави, що у певній мірі можна віднести і до органів місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що питання визнання міста як адміністративно-територіальної одиниці та суб'єкта права юридичною особою розробляється науковцями здавна та й на сьогодні, як свідчить вищенаведений аналіз, не втрачає своєї актуальності.

У науковій літературі наголошується на тому, що поняття юридичної особи спочатку розвивалося щодо муніципій – міст із правом самоврядування, з яких воно було перенесено на інші корпорації та на державу [193, с. 40–43; 194, с. 136; 195, с. 102]. Ще за часів Стародавнього Риму муніципії характеризувалися організаційною єдністю, якістю притаманною суб'єкту права, свідченням чого є позиція Ульпіана. Так, він поділяв погляди Гая, коли відзначав, що представник муніципії або сукупності при пред'явленні позову представляє не інтереси окремих осіб, а інтереси сукупності (D.3.4.2.1). Борг на користь сукупності він розглядав як борг, що підлягає відшкодуванню не окремим особам, а всій сукупності (D.3.4.7.1) [196; 197, с. 299–300]. У період існування Російської імперії згідно з відомою «Жалуваною грамотою», виданою 21 квітня 1785 р., утворювалося міське товариство («общество») як юридична особа з відповідними правами та обов'язками та Міські Думи – Загальна і

Шестигласна, які відали усім, що для цього товариства потрібно [198, с. 77–78]. Іншими словами, мова йшла про надання місту правового статусу юридичної особи, від імені та в інтересах якої діяли уповноважені органи – органи місцевого самоврядування міста.

За результатами аналізу зарубіжного законодавства і правової доктрини С.Н. Братусь доходить висновку, що самоврядні територіальні одиниці (общини) визнаються юридичними особами. Саме адміністративно-територіальне суспільне утворення як таке, а не його виборний орган. Наприклад, у Франції юридичною особою є не генеральна рада департаменту, а сам департамент, не мерія, а комуна [199, с. 186–187; 200, с. 1053]. Дореволюційне російське законодавство суб'єктами права визнавало міста, міські товариства («общества»), сільські товариства («общества») і земства. Земські установи і міські думи при здійсненні операцій діяли ім'ям земства та ім'ям міста [201, с. 619].

Сучасне конституційне законодавство ряду зарубіжних країн закріплює за адміністративно-територіальними одиницями правовий статус юридичної особи. Зокрема, Закон Словацької Республіки «Про самоврядування вищих територіальних одиниць і про зміну й доповнення до деяких законів (закон про самоврядні краї)» від 04.07.2001 р. визначає, що самоврядний край виступає «юридичною особою, яка за умов, визначених законом, самостійно господарює із власним майном і з власними доходами, забезпечує і захищає права та інтереси своїх мешканців» (ч. 5 ст. 1). Його органами управління виступають крайове представництво та голова самоврядного краю [202; 203, с. 232–235].

Очевидно, що закріплена в законодавстві України інтерпретація поняття «юридична особа публічного права» потребує відповідного коректування та переосмислення його значення, визначення кола тих суб'єктів права, на які має поширюватися вказана категорія. У цілому можна погодитися з думкою окремих науковців, які вважають, що навіть якщо вважати органи державної влади та місцевого самоврядування

юридичними особами, то очевидно, що ці органи у значній мірі відрізняються від інших юридичних осіб, визначених із позицій цивільного права [192, с. 100].

На даний час деякі українські науковці-правознавці, намагаючись максимально наблизитись до дійсного значення поняття «юридична особа публічного права», пропонують визнати в якості останніх обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад села, селища, міста та виступають учасниками відносин у сфері господарювання [136, с. 129–136]. Це наводить на думку, що мабуть доцільними були пропозиції, які лунали під час розробки нині чинного ЦК України, щодо визнання юридичними особами публічного права територіальної громади разом із державою, Автономною Республікою Крим, разом з іншими публічними утвореннями (органами влади, державними підприємствами та ін.). Загалом переслідувалась мета охопити терміном «юридична особа публічного права» всі види публічних утворень. Проте в останній редакції ЦК України позиція законодавця змінилася і держава, територіальна громада не були визнані юридичними особами публічного права [204, с. 160–161].

У зв'язку з наведеним запрошується пропозиція про можливість визнання юридичною особою публічного права як держави та Автономної Республіки Крим, так і міста. Звісно, що можливість виступати суб'єктом права не залежить від наявності або відсутності статусу юридичної особи, проте визнання міста юридичною особою публічного права, з одного боку, відповідатиме сутності цього терміну, розробленого в зарубіжній правовій доктрині, а з іншого – дозволить відродити історично сформований правовий статус міста [205, с. 295–296].

Отже, вищенаведене свідчить про актуальність вказаного питання, яке має стати предметом різнопланових наукових досліджень.

На сьогодні в наукових дослідженнях наголошується на зародженні нового підходу до визначення правового статусу міста, а точніше акцентується увага на нових якостях міста як учасника різноманітних правовідносин, у тому числі gospodar-

ського характеру. Зокрема, виявлена тенденція до перетворення міст у підприємців, окремі науковці навіть у відповідних класифікаціях виокремлюють міста-підприємці [206, с. 64–65; 207, с. 74–75]. Все частіше міста розглядаються як квазі-підприємства, які активно розпоряджаються своїми ресурсами для підвищення конкурентоздатності у економічній та інших сферах з метою залучення інвестицій і населення, здатних об'єднати, інтегрувати та мобілізувати місцеві соціальні, політичні, економічні ресурси. На думку академіка РАН В.Л. Макарова, на сьогодні помітним є процес перетворення великих міст з «міст-робітників», з ярко вираженою спеціалізацією на розвиток промисловості, у «міста-підприємці», які ініціюють становлення інтелектуальної економіки і стимулюють розвиток ринкової інфраструктури. У зв'язку з цим В.Л. Макаров навіть наводить наступні асоціації: глава адміністрації (міста, району) – це менеджер, тобто такий же підприємець, який керує підприємством, а сам муніципалітет – це деяке підприємство, що надає послуги [208, с. 27–28].

Напевно, можна погодитися з думкою окремих науковців, що на теперішній час необхідно переглянути ставлення до підприємницької активності органів місцевого самоврядування, що є актуальним як для України, так і для Російської Федерації [209, с. 11]. Міста повинні вміло використовувати місцеві ресурси, активно становитися «підприємцями». Для досягнення цього представляється необхідним містам ефективно та повноцінно реалізовувати відповідні функції, через які досягаються визначені законом мета та завдання соціально-економічного розвитку міста, задоволення пріоритетних потреб мешканців міста та суб'єктів господарювання.

На даний час функції міста, як такі, не отримали належного висвітлення в науковій літературі, проте їх можна розкрити через функції органів місцевого самоврядування як провідників волі міста, що діють в інтересах останнього.

У науковій юридичній літературі можна зустріти різні підходи до визначення термінів «функції», «муніципальні функції» або «функції муніципалітету» тощо, проте можна

погодитися з фахівцями, що функції, у першу чергу, визначають основні напрями діяльності певного суб'єкта, зокрема міста. Крім того, В.Д. Волков відносить функції міста до важливої складової правового статусу міста [143, с. 40, 42–43], тому доцільним є зупинитися на більш детальному розгляді цього питання.

Наукою комунального (муніципального) права та іншими галузями права вироблено безліч критеріїв для класифікації функцій органів місцевого самоврядування. Проте можна погодитися з думкою окремих науковців, які вважають, що найважливіше місце в системі функцій муніципальної влади (органів місцевого самоврядування) посідає комплекс об'єктних функцій, зокрема політичних, економічних, соціальних, культурних і екологічних [131, с. 23–25; 210, с. 429–472].

Так, виділення політичної функції муніципальної влади зумовлене особливим місцем місцевого самоврядування в політичній системі (в механізмі управління суспільством і державою). Місцеве самоврядування, його органи не входять до механізму державної влади, хоча це й не означає його повної автономності від держави, державної влади. Специфічне становище місцевого самоврядування в політичній системі дає змогу характеризувати його як самостійну (поряд з державною владою) форму публічної влади.

Комплекс економічних питань місцевого значення зумовлює виділення економічних функцій муніципальної влади. За сутністю ця функція є одним із напрямів локальної діяльності муніципальних структур із вирішення економічних питань місцевого життя. Економічні функції муніципальної влади полягають у розгляді й вирішенні економічних питань місцевого значення, у тому числі діяльності щодо утворення, реорганізації та ліквідації комунальних підприємств, а також здійсненні контролю за їх діяльністю; у виконанні програм соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць тощо. За змістом економічні функції муніципальної влади складаються з різних видів діяльності в окремих сферах господарського життя міста. Такими сферами

місцевої економіки можна визнати комунальну промисловість, підприємництво, сектор побутового обслуговування тощо.

Наступна функція муніципальної влади – соціальна. Місцеве самоврядування як ланка громадянського суспільства має бути передусім зорієнтоване на вирішення питань соціального розвитку відповідної території, покликане здійснювати різноманітні функції в соціальній сфері життя населення. Органи місцевого самоврядування можуть ефективніше, аніж державні органи, вирішувати завдання підвищення рівня та якості життя мешканців окремих територій, забезпечувати соціальні, комунально-побутові та інші життєво необхідні потреби. Соціальна функція муніципальної влади – це центральний напрям діяльності місцевого самоврядування, тому що насамперед воно реалізує повсякденні запити та інтереси населення. За сутністю соціальна функція муніципальної влади – це основні напрями і види її здійснення в соціальній галузі. За змістом ця функція складається з певних напрямів муніципальної діяльності в різних сферах місцевого життя (сфери охорони здоров'я, соціального забезпечення, фізичної культури і спорту, побутового обслуговування тощо).

Муніципальна влада в духовній сфері реалізується шляхом здійснення нею культурних функцій. За сутністю функції муніципальної влади в галузі культури є основними напрямками її здійснення при вирішенні духовно-культурних питань місцевого значення. За змістом дані функції складаються з окремих напрямів діяльності в певних сферах культурного життя територіальних громад (зокрема, сфера освіти, сприяння розвитку науки, поліграфія і видавнича справа, муніципальні радіо і телебачення, театральні і музейні установи, архітектурна діяльність тощо). Комплекс культурних функцій муніципальної влади дає підстави для висновку про те, що суб'єкти місцевого самоврядування, зокрема територіальні громади, не лише беруть участь у керівництві важливими сферами духовного життя регіону, а й створюють своєю діяльністю об'єктивні умови розвитку культури всього суспільства [131, с. 24–25].

Одним з напрямів і видів здійснення муніципальної влади є її функції в галузі використання природних ресурсів, надр, землі та захисту навколишнього середовища. Функція муніципальної влади щодо захисту навколишнього середовища (екологічна функція) полягає у створенні місцевих програм та в участі в підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля.

Важливим є і аналіз технологічних функцій муніципальної влади, зокрема, інформаційна, планування і програмування розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, нормотворча, територіальна, бюджетно-фінансова, матеріально-технічна, функція соціального контролю та ін. [131, с. 27–28].

Так, інформаційна функція муніципальної влади полягає в інформуванні місцевих жителів про роботу органів місцевого самоврядування, стан муніципального господарства, реалізації принципу гласності в муніципальній діяльності, що є важливою умовою забезпечення активної участі населення у вирішенні питань місцевого значення, контролю за роботою органів місцевого самоврядування тощо.

Функція муніципальної влади щодо планування, програмування розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та розподілу соціальних благ, гарантованих державою, полягає у підготовці та затвердженні стратегії розвитку міста, програм і планів соціально-економічного та культурного розвитку міста, цільових програм з інших питань місцевого значення, забезпечення доступності та адресуванні соціальних благ тощо [211, с. 193–200].

Нормотворча функція муніципальної влади полягає у прийнятті нормативних актів, які на локальному рівні регулюють суспільні відносини, передусім пов'язані з вирішенням питань місцевого значення. Саме на місцевому рівні конституційні та законодавчі положення, які мають досить лаконічний характер, підлягають подальшій деталізації в рамках локальних рішень, які приймаються територіальними громадами безпосередньо або через органи місцевого самоврядування та

конкретизуються щодо окремих самоврядних територіальних одиниць з урахуванням місцевих традицій і особливостей.

Виділення територіальної функції муніципальної влади зумовлене, по-перше, тим, що органи місцевого самоврядування мають верховенство у вирішенні питань місцевого значення в межах кордонів певних адміністративно-територіальних одиниць. По-друге, тим, що процедура встановлення і зміни кордонів адміністративно-територіальних утворень можлива лише за умови попередніх консультацій з відповідними органами місцевого самоврядування і повинна здійснюватись з урахуванням історичних та інших місцевих традицій за ініціативою місцевого населення.

Бюджетно-фінансова та матеріально-технічна функції муніципальної влади полягають насамперед в управлінні комунальним майном, об'єктами права комунальної власності, затвердженні та виконанні місцевих бюджетів. Загалом комунальна власність міста є широко розгалуженим майновим комплексом, окремі підрозділи та об'єкти якого істотно відрізняються один від одного за напрямками та характером діяльності, системою господарювання та іншим. Комунальний комплекс міста складається з підрозділів, які за традиційним критерієм класифікації галузей економіки відносяться до виробничої та невиробничої сфери [212, с. 194–195].

Невиробничі підрозділи – це більшість об'єктів міської соціальної інфраструктури, об'єкти охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, культури, фізкультури і спорту, а також інших галузей невиробничої сфери. Ця частина об'єктів права комунальної власності міста не приймає прямої участі у матеріальному виробництві, але безпосередньо впливає на його ефективність у межах міста (певного регіону) тому, що забезпечує необхідні умови для нормального повсякденного життя людини. Ці об'єкти безпосередньо впливають на наявність умов для задоволення різноманітних потреб людини, раціональне використання її вільного часу, забезпечення формування всебічно розвинутої особистості.

Виробничі підрозділи комунальної власності міста – це об’єкти що належать до таких галузей, як промисловість будівельних матеріалів, місцева промисловість, поліграфічна промисловість, будівництво, міський транспорт, зв’язок, житлово-комунальне господарство, торгівля, ресторанне господарство та побутове обслуговування. Вони являють собою основу комунального майнового комплексу міста, відіграють в ньому провідну роль, впливають на ступінь комплексності розвитку міста, забезпечують економічну основу міського самоврядування.

Аналіз складу комунального майнового комплексу великих міст свідчить про те, що за вартістю основних засобів найбільшими галузевими комплексами його виробничих підрозділів є житлово-комунальне господарство, будівництво і промисловість будівельних матеріалів. За кількістю об’єктів, що входять до складу галузевих комплексів комунальної власності, найбільшими є будівництво, торгівля, житлово-комунальне господарство, освіта.

Окремі науковці виокремлюють також суспільну функцію міста, яка складається з діяльності в економічній, політичній і соціальній сферах. Причому перша з них направлена на всемірне сприяння зростанню внеску міста в народне господарство. Друга – на створення умов для послідовного розширення демократії, забезпечення участі громадськості в політичному житті країни. Третя полягає в поліпшенні умов життєдіяльності населення [213, с. 132].

Слід погодитися з тими науковцями, які вважають, що функції місцевої ради як представницького органу місцевого самоврядування виявляються через сукупність всіх елементів компетенції, яка визнана невід’ємною складовою правового статусу міста [214, с. 31–32]. Більш детально питання компетенції будуть розглянуті в третьому розділі монографії.

У контексті визнання міста суб’єктом господарського права, «містом-підприємцем» актуалізується питання про відповідальність міста за відповідними зобов’язаннями. На даний час це питання є малодослідженим у сучасній юридичній

літературі, а у законодавстві України майже не передбачається механізму притягнення міста до відповідальності, не визначеними залишаються особливості неплатоспроможності міста як учасника відносин у сфері господарювання тощо.

У зарубіжному законодавстві вищенаведені питання отримали відповідне вирішення, а наукова доктрина у цій сфері є більш розробленою й отримала відповідні риси системності та завершеності. Представляється, що узагальнення зарубіжного досвіду правозастосування з вищенаведених питань слугуватиме відправною точкою для подальших досліджень у цьому напрямку і сприятиме вдосконаленню чинного законодавства України про місто. Звісно, що цікавим буде правовий досвід будь-якої країни, але в контексті адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, напевно, логічним буде приділити увагу порядку вирішення питань про відповідальність міста як публічно-правового утворення з урахуванням надбань правової системи країни-члена ЄС.

Так, у наукових джерелах наводиться аналіз правової доктрини та законодавства Іспанії щодо майнової відповідальності публічних органів влади [215, с. 166–176]. Правові засади відповідальності адміністрації (*цей термін охоплює державні та муніципальні органи, а також їх посадових осіб*), зокрема майнової, визначені в Законі 30/1992 «Про правовий режим державної адміністрації і основи адміністративного судочинства» (далі – Закон 30/1992). У межах Закону 30/1992 вперше здійснено уніфікацію правових норм про відповідальність адміністрації за дії в галузі приватного та публічного права.

Крім того, Конституція Іспанії у ст. 9.3 проголошує принцип відповідальності «державної влади», під такою владою слід розуміти згідно доктрини Конституційного Суду Іспанії всіх тих суб'єктів, які володіють владними повноваженнями, що впливають із суверенітету держави. Отже, через призму майнової відповідальності під державною владою слід розуміти територіальних суб'єктів, які наділені нормативною і виконавчою компетенцією, тобто в буквальному розумінні

безпосередньо державу, автономні співтовариства, провінції і муніципалітети.

При тлумаченні норм Закону 30/1992 Верховний Суд Іспанії ухвалив, що для витребування майнової відповідальності у зв'язку з діями адміністрації необхідне поєднання наступних умов:

факту нанесення шкоди майну або правам приватної особи;

здійснення дій, які неодмінно ведуть до спричинення шкоди, мають бути в межах предмету відання адміністрації;

причинно-наслідкового зв'язку між діями адміністрації і заподіяною шкодою;

наявність умов, при яких ця шкода є реальною, має матеріальний вираз і можливо визначити особу або групу осіб, яким було нанесено шкоду;

відсутності надзвичайних обставин або іншого випадку, що виключає відповідальність;

вимога про відшкодування шкоди має бути заявлена протягом одного року з моменту вчинення діяння, що спричиняє за собою матеріальну компенсацію.

У цілому згідно з рішенням Верховного Суду Іспанії визначено наступні основи доктрини про відповідальність:

1. Законодавство встановило майнове покриття будь-яких типів шкоди, що заподіюється майну громадян і юридичних осіб внаслідок дії суспільних установ, причому дане положення охоплює всю адміністративну діяльність.

2. Суспільна служба є поняття рівнозначне адміністративній діяльності, і для правильної кваліфікації такої служби як суспільної слід розглядати не тільки специфічну конкретну дію посадової особи, але в сукупності всі дії адміністрації.

3. У разі коли майну приватної особи завдається шкоди і така особа не зобов'язана в силу закону або інших правових актів цю шкоду самостійно усунути, слід розуміти, що виникає обов'язок адміністрації компенсувати шкоду, якщо виконуються всі необхідні для цього формальності. Причому для притягання Адміністрації до відповідальності не має ніякого значення,

внаслідок чого була завдана шкода, – при здійсненні адміністративного управління або звичайної господарської діяльності, або при невиконанні договірного зобов'язання.

4. Не відшкодовується шкода, заподіяна в разі надзвичайних обставин або є наслідком обставин, які було неможливо передбачити або уникнути за допомогою методів, відомих на даний момент у науці й техніці, якщо при цьому шкода була завдана незалежно від надання допомоги або засобів, які можуть бути встановлені законом для цих випадків [215, с. 174–175].

Звичайно, шкода завдана містом майну фізичної або юридичної особи, шкода завдана неналежним виконанням договірного зобов'язання мають бути компенсовані у повному обсязі в порядку, визначеному чинним законодавством країни. При цьому не виключені випадки, коли місто не має відповідної суми коштів задля поновлення порушених прав позивача, що за законодавством зарубіжних країн є підставою для початку відповідних процедур банкрутства.

Місто, подібно до підприємств і приватних осіб, може стикатися із проблемами при виконанні взятих на себе зобов'язань. Нерідко причиною цього є несприятливі зміни в економічній і соціальній ситуації, непрофесіоналізм і зловживання окремих місцевих чиновників, небажання йти на непопулярні заходи напередодні виборів. Наслідком цього стають проблеми з наданням комунальних і соціальних послуг населенню, надмірне фіскальне навантаження на жителів і суб'єктів господарювання, фінансові проблеми у кредиторів. При цьому вирішення проблем можливе тільки з урахуванням особливого статусу муніципалітету: первинним завданням є відновлення нормальної діяльності органу місцевого самоврядування і лише потім – задоволення вимог кредиторів. У контексті порушеного питання представляється доцільним розглянути законодавство США та окремих країн Західної Європи, яке, на відміну від законодавства України, є найбільш розвинутим із питань банкрутства муніципальних утворень.

Так, у США спеціальний порядок взаємодії всіх зацікавлених сторін при проблемах із виконання зобов'язань муніципальними органами з'явився значно пізніше за аналогічні процедури для приватних осіб і підприємств. Причиною його розроблення були масові проблеми із платоспроможністю американських муніципалітетів, які виникали кілька разів протягом ХХ століття. Вперше спеціальна процедура банкрутства муніципальних органів була встановлена в 1934 р., коли на тлі різкого падіння податкових доходів місцеві органи влади прагнули продовжувати забезпечувати населення необхідними соціальними і комунальними послугами.

Прийняття в 1937 р. федерального закону про банкрутство муніципальних органів (Municipal Bankruptcy Act) дозволило усунути багато проблем. Оскільки на відміну від фізичних осіб і приватних корпорацій муніципалітет не може повністю припинити діяльність і ліквідувати все майно, щоб задовольнити претензії кредиторів, фундаментальне завдання закону про банкрутство полягає в тому, щоб забезпечити захист неплатоспроможних органів самоврядування, дозволяючи їм реструктуризувати їх борги так, щоб дати їм можливість продовжити надавати населенню необхідні комунальні й соціальні послуги. На практиці використання федеральної процедури банкрутства при незначних фінансових труднощах невігідно муніципалітетам, оскільки це негативно впливає на їх імідж і негативно позначається на кредитному рейтингу. У подібних ситуаціях органи влади штатів і центральний уряд, як правило, йдуть на надання фінансової допомоги муніципалітетам, дозволяючи їм стабілізувати свої фінанси [216, с. 13; 217, с. 42–45].

Режим виходу зі стану банкрутства за федеральним законодавством практично однаковий для всіх муніципалітетів, не дивлячись на те, що причини, що привели той або інший муніципалітет до фінансового краху, значним чином відрізняються. При цьому причини можуть бути як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Так, наприклад, поліцейський службовець міста *Південний Таксон (штат*

Арізона) випадково в інциденті стріляє і паралізує свого колегу. Потерпілий виграє в суді позов проти міста на суму 3,6 млн доларів. Для міста цей тягар виявився непосильним, і врешті-решт міська влада апелює до суду про порушення справи про банкрутство. До банкрутства місто *Вапануська* (штат *Оклахома*) приводить ціла низка подій, пов'язаних із крахом нафтового танкера і забрудненням міського водозабору. *Графство Оріндж* (штат *Каліфорнія*) звернулося до суду з банкрутств, щоб захистити себе від кредиторів, коли із-за ризикованих операцій з цінними паперами – «деривативами» – воно втратило близько 2 млрд доларів [218, с. 144].

Головна мета банкрутства місцевого органу – дати муніципальній одиниці «новий старт», дозволити їй продовжувати функціонувати в тій же формі, в якій вона увійшла до банкрутства, у той час, як вона розраховується з боргами і повертається у стан платоспроможності. Основна ідея – не застосування яких-небудь санкцій відносно муніципалітета-боржника, а підтримка його, надання допомоги у виході з фінансової кризи (часом навіть зі значними втратами для кредиторів). Муніципальне банкрутство, таким чином, будується на ідеї, що боржник стане продуктивнішим, якщо звільниться від тягаря боргу.

У державах Західної Європи поширенішою практикою є відновлення платоспроможності муніципалітетів не через процедуру банкрутства, а шляхом бюджетного субсидування. У рекомендаціях Ради Європи (№ 96-3) «Про бюджетний дефіцит і надмірну заборгованість на місцевому рівні» визначена ціла низка умов надання фінансової допомоги для ліквідації накопиченої кредиторської заборгованості, що є муніципальним боргом. Наприклад, в Бельгії від місцевої влади вимагається збалансованість бюджету. Один із регіонів Бельгії створив фонд для надання кредитів муніципальним утворенням, не здатним ліквідувати дефіцит бюджету. Ці кредити надавалися тільки після затвердження плану санації. Для спостереження за фінансовими показниками у муніципальне утворення направляється регіональний інспектор. У Болгарії субсидії на

покриття дефіциту надаються за умови істотної реструктуризації послуг, що надаються на місцевому рівні, приватизації і збільшення місцевих податків і зборів. У Франції існує дуже сувора система надання субсидій на покриття дефіциту – вони надаються тільки у випадку, якщо певні проекти місцевої влади не фінансуються або недостатньо фінансуються, або в ситуаціях, що виникли не з вини місцевих органів влади. Ці ресурси можуть використовуватися тільки для фінансування програми капіталовкладень і вважаються не стільки субсидіями на покриття дефіциту, скільки ресурсами, що дозволяють розпочати план фінансового оздоровлення. У кожній федеральній землі Німеччини є контролюючий орган, який затверджує річні бюджети муніципальних утворень. Дефіцит допускається лише у виключних випадках, а субсидії, що надаються федеральними землями, мають бути повернені протягом двох років.

У Швейцарії, деяких німецьких землях і Великобританії існують процедури, функціонально еквівалентні банкрутству, тобто для спостереження за реорганізацією і планом погашення боргу можуть бути призначені керівники або опікуни (не надається «захист» від всіх кредиторів).

Так, у Великобританії адміністративний контроль центральної влади за діяльністю місцевих органів виражається, перш за все, в їх праві затверджувати деякі акти і санкціонувати окремі дії останніх. Як відзначають окремі науковці, система санкціонування практично охоплює всю сферу діяльності британських муніципальних органів, для яких попереднє схвалення міністерствами, консультації з ними є обов'язковою умовою проведення більшості господарських, соціальних і адміністративних заходів [219, с. 112]. Муніципалітети зобов'язані представляти для затвердження відповідним міністрам плани заходів і докладну документацію, що стосується муніципального будівництва, капіталовкладень, розвитку місцевих служб, планування землекористування і т.п. Затвердженню центральною владою (за допомогою видання міністром відповідного наказу) підлягають також набуття

земельних ділянок, призначення деяких категорій муніципальних чиновників, отримання позик, проекти місцевих нормативних тощо.

Важливим елементом контролю центральної влади над місцевими органами, що перетворює багато повноважень останніх по суті у їх обов'язок, є особливий вид покарання за невиконання визначених законодавством повноважень – так званий дефолт (default). Даний вид покарання у Великобританії традиційно зводився до передачі певних повноважень і служб муніципалітету до рук міністерства і призначених ним чиновників або, як попередня стадія, до видання безпосередньо міністром розпоряджень, не прийнятих муніципалітетом [219, с. 114; 220, с. 77–83]. Вказаний захід застосовується порівняно рідко, але сама загроза його застосування дає часто реальний ефект, що спонукає місцеві органи влади серйозніше відноситися до виконання своїх повноважень і націлює їх на реалізацію на місцевому рівні політики центрального уряду.

Угорський закон про врегулювання боргу працює в контексті законів, регулюючих економічні й бюджетні функції органів місцевого самоврядування. Прийняття закону переслідувало наступні цілі: забезпечити надання основних послуг суспільного характеру, захистити боржників, кредиторів і державний бюджет, а також дати чітке уявлення про те, що відбудеться в разі виникнення ситуації неспроможності муніципального утворення. Замість жорсткого регулювання, що застосовується в Європі, Уряд Угорщини вирішив, що і кредитори, і позичальники повинні нести відповідальність за свої рішення, а Уряд зобов'язаний створити механізм, що забезпечує виконання обов'язкових функцій місцевої влади.

Якщо муніципальне утворення не платить кредиторів, постачальників або іншій стороні за підтвердженням зобов'язанням, представленим у вигляді рахунку або постанови суду про оплату, протягом 60 днів після настання терміну платежу, мер зобов'язаний повідомити про це міську раду і подати клопотання до суду протягом 8 днів. Кредитор також може звернутися із клопотанням до суду, якщо муніципальне

утворення не виконує свої зобов'язання, тобто не платить за своїми зобов'язаннями протягом 60 днів після настання терміну платежу. Суд за власним розсудом може відхилити клопотання про початок процесу врегулювання боргу, якщо він встановить, що зобов'язання цілком можуть бути виконані з використанням існуючих активів і грошових потоків. Таким чином, закон намагається запобігти «помилковим банкрутствам».

До мера, як до приватної особи, можуть бути застосовані жорсткі фінансові санкції, якщо процес врегулювання боргу не буде початий вчасно в результаті затримок з вини мера. Постанова суду про початок процедури означає, що відповідне повідомлення буде опубліковано в офіційному судовому документі, а також у відповідних засобах масової інформації. Суд призначає керівника «конкурсною масою», і муніципальному утворенню з моменту початку процедури надається 8 днів на формування кризового комітету. Після цього муніципалітет протягом 30 днів зобов'язаний підготувати надзвичайний бюджет, що передбачає виконання лише обов'язкових функцій, дозволених законом у разі фінансової кризи. Муніципальні утворення можуть передати виконання цих функцій сусіднім муніципальним утворенням, приватним фірмам, некомерційним організаціям або асоціаціям муніципальних утворень.

Через 8 днів після початку процесу врегулювання має бути сформований комітет із врегулювання боргу у складі мера, нотаріуса, голови комітету фінансів і представника місцевих органів влади. Головою комітету призначається керівник. Після того, як муніципальна рада затверджує резолюцію про кризовий бюджет, комітет із врегулювання боргу розробляє програму реструктуризації і проект мирової угоди.

Якщо в ході переговорів про врегулювання боргу не вдається досягти угоди або жодна зі сторін не складає план договору по врегулюванню боргу, або муніципальна рада не розробляє кризовий бюджет протягом 60 днів, суд приймає рішення про продовження процедури врегулювання боргу відповідно до правил розділу майна по суду. Це рішення оскарженню не підлягає [216, с. 13].

Відповідні заходи попередження банкрутства муніципальних утворень та виходу з фінансової кризи передбачені також у законодавстві окремих пострадянських країн, зокрема Російської Федерації. Згідно зі ст. 75 Федерального Закону «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» («Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») від 06.10.2003 р. [73], якщо діяльність органів місцевого самоврядування привела до того, що прострочені борги муніципального утворення перевищують його власні доходи у звітному фінансовому році більш ніж на 30%, якщо бюджет муніципального утворення не виконаний на 40% або більш (за умови, що воно отримало відповідні асигнування з федерального бюджету або бюджету суб'єкта Російської Федерації), а також у разі нецільового використання субвенцій, виділених на виконання делегованих державних повноважень, або в разі встановленого судом факту порушення законодавства Російської Федерації, органи місцевого самоврядування, по суті, позбавляються своїх бюджетних прав.

Ці права переходять до тимчасової фінансової адміністрації, яка має право розробляти і вносити до органів місцевого самоврядування проекти нормативно-правових актів із будь-яких фінансових питань, включаючи і питання формування нового проекту бюджету. У випадку, якщо підготовлений тимчасовою фінансовою адміністрацією проект рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет не прийнятий протягом одного місяця представницьким органом місцевого самоврядування або прийнятий із внесенням змін, не узгоджених з главою тимчасової фінансової адміністрації, то проект направляється главі суб'єкта Російської Федерації, який вносить цей проект до законодавчого органу суб'єкта Російської Федерації. Останньому відповідно надається право затвердження такого рішення. Тобто законодавчий орган суб'єкта Російської Федерації приймає рішення з найважливішого питання місцевого значення – затвердження місцевого бюджету [221, с. 393–394].

Основними документами, які повинна розробити і реалізувати тимчасова фінансова адміністрація, є план відновлення платоспроможності муніципального утворення і новий місцевий бюджет. План розробляється тимчасовою фінансовою адміністрацією у строк до двох місяців із дня набрання чинності рішення арбітражного суду про введення тимчасової фінансової адміністрації в муніципальному утворенні. План повинен включати: термін реалізації, необхідний для повного погашення прострочених зобов'язань муніципального утворення (не більше п'яти років); частку власних доходів місцевого бюджету, що щорічно направляється на виконання прострочених зобов'язань (не більше 15%); обсяги і умови залучення запозичених коштів на рефінансування муніципального боргу; графік виконання прострочених зобов'язань суб'єкта муніципального утворення; заходи з оздоровлення муніципальних фінансів, включаючи перелік необхідних для їх реалізації нормативно-правових актів.

Новий місцевий бюджет (на строк до закінчення поточного фінансового року) розробляється протягом 15 днів із дня затвердження арбітражним судом плану відновлення платоспроможності муніципального утворення і оформляється проектом рішення про внесення змін до рішення про бюджет муніципального утворення на поточний фінансовий рік. Новий проект має бути розглянутий і прийнятий представницьким органом місцевого самоврядування протягом 15 днів із дня його надання тимчасовою фінансовою адміністрацією. Проект місцевого бюджету на черговий фінансовий рік, що вноситься тимчасовою фінансовою адміністрацією, повинен розглядатися і затверджуватися представницьким органом місцевого самоврядування протягом одного місяця.

Виконує місцевий бюджет тимчасова фінансова адміністрація. Глава тимчасової фінансової адміністрації має право призначити у виконавчі органи місцевого самоврядування і бюджетні установи, що фінансуються з місцевого бюджету, своїх представників, до яких переходять всі повноваження розпорядників і одержувачів бюджетних коштів. У разі

створення керівником фінансового органу муніципального утворення перешкод у виконанні тимчасовою фінансовою адміністрацією своїх повноважень, а також у разі здійснення керівником фінансового органу муніципального утворення дій, що порушують права та інтереси муніципального утворення і його кредиторів, бюджетне законодавство Російської Федерації або план відновлення платоспроможності муніципального утворення, глава тимчасової фінансової адміністрації має право клопотати перед арбітражним судом про усунення керівника фінансового органу муніципального утворення з посади з відповідною передачею йому повноважень [221, с. 395–396].

Звісно, що українській правовій системі на сьогодні бракує дієвих механізмів завчасного попередження настання несприятливих наслідків для територіальної громади міста та, в цілому, міста як суб'єкта права в разі невиконання або неналежного виконання зобов'язань, що може в підсумку спричинити фінансовий дисбаланс і слугувати підставою для порушення питання про відновлення платоспроможності міста. Вказане в черговий раз свідчить про нерозробленість у науково-прикладній та нормативній площинах питання про правовий статус міста як суб'єкта права, зокрема господарського права, про комплексність цього питання, вирішення якого потребує спільних зусиль представників різних галузей юридичної науки.

2.2. Місто в системі господарських відносин

Виходячи з доктринального тлумачення господарського законодавства України, можна припустити думку про опосередковану участь міста в господарських відносинах. Адже, відповідно до ст. 2 ГК України учасниками відносин у сфері господарювання визнаються органи місцевого самоврядування, які наділені господарською компетенцією. Згідно зі ст. 23 ГК України органи місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження щодо суб'єктів господарювання виключно в

межах, визначених Конституцією України, законами про місцеве самоврядування та іншими законами, що передбачають особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі, іншими законами.

Відносини органів місцевого самоврядування з суб'єктами господарювання, що знаходяться на території міста, у значній мірі визначаються формою власності останніх. Зокрема, відповідно до ст. 17 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 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. При цьому суб'єктів господарювання комунальної форми власності віднесено до комунального сектора економіки України (ст. 24 ГК України).

У свою чергу відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на договірній і податковій основах і на засадах підконтрольності в межах повноважень, наданих органам місцевого самоврядування законом (ч. 1 ст. 18 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Вказане положення відповідним чином відображено у ГК України (ч. 2 ст. 23).

На особливу увагу заслуговує положення ч. 1 ст. 8 ГК України про те, що органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання. У той же час безпосередня участь органів місцевого самоврядування в господарській діяльності може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України (ч. 3 ст. 8 ГК України).

Відповідно до ГК України органи місцевого самоврядування переважно здійснюють управління господарською діяльністю у комунальному секторі економіки через систему організаційно-господарських повноважень щодо суб'єктів

господарювання, які належать до комунального сектора економіки і здійснюють свою діяльність на основі права господарського відання або права оперативного управління, що, на думку окремих дослідників, дає підстави відносити їх до суб'єктів організаційно-господарських відносин [222, с. 111].

Як випливає зі змісту ст. 176 ГК України, правовою формою, в якій існують організаційно-господарські відносини, є організаційно-господарські зобов'язання як один із двох основних видів господарських зобов'язань (ч. 3 ст. 173 ГК України). Змістом організаційно-господарського зобов'язання є здійснення зобов'язаною стороною на користь управленої сторони певної управлінсько-господарської (організаційної) дії або утримання від певної дії. Відповідно, управнена сторона має право вимагати від зобов'язаної сторони виконання її обов'язку.

Необхідно відзначити, що категорія «організаційно-господарські відносини» поступово стає предметом наукових досліджень, у тому числі відповідна увага приділяється організаційно-господарським правовідносинам за участю органів місцевого самоврядування. Зокрема, окремі питання організаційно-господарських відносин розглядаються в науковій і навчальній літературі з господарського права. Так, визначається місце організаційно-господарських відносин (і зобов'язань) у системі господарських відносин [223, с. 12–16, 250–252; 224, с. 8–9, 167–168], сфери їх виникнення та існування [225, с. 27; 226, с. 13–14, 226–227], характеризується їх суб'єктний склад [225, с. 207–208], наводяться специфічні ознаки організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування [227, с. 252–256]. Окремі аспекти організаційно-господарських правовідносин висвітлені в монографічних дослідженнях із проблем господарського договірного права [228, с. 405–432] і грошових зобов'язань господарського характеру [229, с. 46–51], а також в окремих наукових статтях [230, с. 48–51; 231, с. 120–124; 232, с. 100–103; 233, с. 202–207.]. У цілому ж проблема організаційно-господарських правовідносин потребує глибокого та системного теоретичного опрацювання.

Окремі науковці навіть пропонують власну інтерпретацію організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування як сукупності їх прав і обов'язків, необхідних для вирішення питань місцевого значення і направлених на організацію діяльності суб'єктів господарювання комунального сектора економіки і управління нею [227, с. 255].

Крім того, органи місцевого самоврядування беруть участь у майново-господарських відносинах, в яких вони виступають споживачами продукції і товарів (робіт, послуг), що виробляються і реалізуються (виконуються, надаються) суб'єктами господарювання, тобто не мають статусу суб'єкта організаційно-господарських повноважень [222, с. 112].

Звісно, найбільш поширеним видом господарських відносин, в яких бере участь місто, виступають організаційно-господарські відносини. Розвиненість саме цієї групи відносин обумовлена, у першу чергу, особливим правовим статусом міста як організатора та координатора господарських відносин за участю суб'єктів господарювання комунальної та інших форм власності.

У контексті вищенаведеного, з урахуванням наукових поглядів О.П. Віхрова на сутність організаційно-господарських правовідносин [234], у даному підрозділі увагу буде сконцентровано переважно на таких аспектах зазначеного виду правовідносин, як утворення суб'єктів господарювання комунального сектора економіки, передача об'єктів права комунальної власності в концесію та оренду, впровадження інформаційних технологій у господарську систему міста.

Загалом, суб'єкти господарювання комунального сектора економіки залишаються тими ланками міського господарства, через які органи місцевого самоврядування можуть вирішувати господарські завдання, які стоять перед містом як суб'єктом права. Питання організаційно-правових форм суб'єктів господарювання не є риторичним, від вирішення якого залежить ефективність господарювання органів місцевого самоврядування в місті, поліпшення матеріально-фінансової бази діяльності територіальних громад.

Відповідно до ч. 3 ст. 24 ГК України суб'єктами господарювання комунального сектора економіки є суб'єкти, що діють на основі лише комунальної власності, а також суб'єкти, у статутному фонді яких частка комунальної власності перевищує п'ятдесят відсотків чи становить величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів.

Господарська діяльність у комунальному секторі економіки України здійснюється переважно в організаційно-правовій формі підприємства. Зокрема, ст. 78 ГК України присвячена регулюванню діяльності комунальних унітарних підприємств. Частина 1 вказаної статті проголошує, що комунальне унітарне підприємство утворюється компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності і входить до сфери його управління. Враховуючи особливості комунальної форми власності як власності публічної і специфічність суб'єкта останньої (територіальна громада), законодавець закріплює майно за комунальним унітарним підприємством на обмеженому речовому праві. Так, відповідно до ч. 3 ст. 78 ГК України майно комунального унітарного підприємства закріплюється за таким підприємством на праві господарського відання (*комунальне комерційне підприємство*) або на праві оперативного управління (*комунальне некомерційне підприємство*).

Дещо інший підхід до вирішення питання правового режиму майна юридичної особи, якою є комунальне підприємство, пропонує ЦК України. Без будь-яких винятків щодо вищенаведених особливостей, ч. 1 ст. 325 ЦК України визнає юридичних осіб суб'єктами права приватної власності. На цей недолік вже зверталась увага в науковій літературі [235, с. 10–19], але лише критичного наукового аналізу законодавства для усунення вказаної колізії недостатньо, що у свою чергу обумовлює необхідність активізації законотворчої діяльності з метою подальшого вдосконалення законодавства України.

Ю.С. Червоний зазначає, що положення ч. 2 ст. 325 і ст. 329 ЦК України, згідно з якими юридична особа публічного

права є суб'єктом права приватної власності, а його засновники є суб'єктами права державної або комунальної власності, приводять до такої правової конструкції, за якої право власності на один і той же об'єкт належатиме двом власникам, наприклад, територіальній громаді, яка створила цю юридичну особу, і юридичній особі публічного права. У даному випадку на один і той же об'єкт буде два суб'єктивних права власності: право приватної власності, суб'єктом якого є юридична особа публічного права, і право комунальної власності, суб'єктом якого є територіальна громада, тобто виникає «розщеплене» право власності двох різних суб'єктів права власності [235, с. 16; 105, с. 106–126]. У вказаних випадках не виникають також правовідносини спільної власності, оскільки при праві спільної власності жоден із співвласників не підзвітний іншому співвласникові та його права не похідні від прав іншого співвласника. ГК України засвідчує, що право юридичної особи публічного права на закріплене за ним майно не є абсолютним, а є обмежено речовим, похідним від права комунальної власності, права державної власності, права власності Автономної Республіки Крим і, отже, не володіє всіма ознаками права власності.

Вважаємо, що неможна погодитись з положеннями ст. 169 ЦК України про те, що територіальні громади можуть створювати, окрім юридичних осіб публічного права, юридичних осіб приватного права (підприємницькі товариства тощо). Ця хибна думка скоріше є наслідком не сприйняття ЦК України формули господарського відання, оперативного управління державним, комунальним майном та, насамперед, неврахування особливостей правового режиму комунальної власності, яка закріплюється за суб'єктами господарювання. Незалежно від організаційно-правової форми суб'єкта господарювання, створюваного територіальною громадою, комунальне майно, яке передається до його статутного фонду, не втрачає властивостей публічної форми власності (науковці відносять до останньої також і державну власність) [67, с. 481]. Головна мета господарського використання комунального майна як органами місцевого самоврядування, так і безпосередньо суб'єктами

господарювання є задоволення потреб усіх членів територіальної громади, досягнення спільної для усіх мешканців населеного пункту вигоди від використання цього майна, реалізація спільних суспільно важливих проектів тощо. Юридичні особи приватного права переслідують зовсім інші цілі (отримання прибутку превалює над виконанням певних соціальних програм тощо), які не завжди співпадають з інтересами територіальної громади [236, с. 239–242].

Крім того, сам механізм створення територіальною громадою юридичної особи приватного права в законодавстві детально не виписаний, а сама можливість представляється сумнівною. Виходячи з аналізу чинного законодавства України можна припустити два варіанти створення територіальною громадою підприємницьких товариств:

по-перше, територіальна громада створює відповідно до вимог господарського законодавства України господарське товариство;

по-друге, територіальна громада здійснює корпоратизацію комунальних унітарних підприємств, перетворюючи їх у господарські товариства [237, с. 31–32].

Навіть у цих двох випадках 100% статутного капіталу згаданих товариств належатиме територіальній громаді на праві комунальної власності, а створене таким чином комунальне господарське товариство, на відміну від інших юридичних осіб, володітиме майном не на праві приватної власності, а на обмеженому правовому титулі як комунальні унітарні підприємства. Вибір правового режиму майна створюваної юридичної особи належить до компетенції власника цього майна. Зокрема, ч. 2 ст. 135 ГК України зазначає, що власник має право особисто або через уповноважені ним органи з метою здійснення підприємницької діяльності засновувати господарські організації, закріплюючи за ними належне йому майно на *праві власності, праві господарського відання*, а для здійснення некомерційної господарської діяльності – на *праві оперативного управління*, визначати мету і предмет діяльності таких організацій, склад і компетенцію їх органів управління тощо.

Вказана норма стосується саме тих випадків, коли власник одноосібно створює унітарне або корпоративне підприємство. Можливість створення та існування господарських товариств у складі одного учасника передбачається як господарським (ч. 1 ст. 79 ГК України), так і цивільним (ч. 2 ст. 87, ч. 2 ст. 114, ч. 1 ст. 140, ч. 1 ст. 151, ч. 4 ст. 153 ЦК України) законодавством України.

Саме вищенаведена аргументація дає можливість зробити висновок про непридатність для комунального сектора економіки класифікації юридичних осіб, створюваних територіальними громадами, на юридичних осіб публічного і приватного права, яка запропонована у ст. 81 ЦК України. Критерій диференціації юридичних осіб на вказані види за порядком їх створення не спрацьовує щодо юридичних осіб комунального сектора економіки, зокрема тих, що створюються територіальними громадами в особі органів місцевого самоврядування. Заснування як комунальних підприємств, так і господарських товариств, 100% статутного капіталу яких належить до комунальної власності, ґрунтується на владному рішенні органів місцевого самоврядування.

Першочерговим завданням органів місцевого самоврядування, які діють від імені та в інтересах територіальних громад, під час здійснення повноважень власника комунального майна є захист майнових інтересів останніх та недопущення ослаблення економічних основ місцевого самоврядування, зменшення обсягів і погіршення умов надання послуг населенню (ч. 7 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Інтерпретація вказаного нормативного застереження дає нам можливість дійти наступного умовиводу: територіальна громада може створювати підприємницькі товариства, 100% статутного капіталу яких належить територіальній громаді, або у статутному фонді яких частка комунальної власності перевищує 50% чи становить величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів.

Вказане надає нам можливість дійти висновку про те, що доцільність участі територіальної громади своїм комунальним майном у діяльності підприємницьких товариств повинна зумовлюватися саме можливістю здійснення певного впливу на прийняття рішень згаданим суб'єктом господарювання з майнових питань. Якщо цього не вдається досягти, то територіальна громада не має права брати участь у діяльності подібних утворень, а діюче господарське законодавство повинно містити відповідну заборону таких дій, як утворюючих загрозу економічним інтересам усіх членів громади. За вищевказаної конфігурації, коли територіальна громада позбавлена можливості певного контролю і впливу на господарські рішення корпоративного суб'єкта господарювання, як зауважують практики, воля територіальної громади, як міноритарного акціонера, перебуватиме у повній залежності від волі акціонера чи групи акціонерів, володіючих більшістю голосуючих акцій [238, с. 6]. Між тим, як вказують окремі дослідники, мають місце непоодинокі випадки утворення господарських товариств з часткою комунального майна, зокрема, територіальна громада м. Рівне має у власності 25% акцій ВАТ «Поліссяхліб» [73, с. 139].

Якщо стосовно створення та функціонування комунальних унітарних підприємств у законодавстві містяться чіткі та ясні положення, то питання щодо можливості заснування територіальною громадою комунальних господарських товариств характеризується неоднозначністю.

Так, аналіз ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» свідчить, що серед повноважень сільських, селищних, міських рад немає повноваження щодо передачі до статутного фонду господарського товариства комунального майна або іншого повноваження у сфері корпоративних відносин. При цьому відповідно до ч. 1 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» об'єктом права комунальної власності є частка в майні підприємств. Із визначення корпоративних прав (ч. 1 ст. 167 ГК України), корпоративного підприємства (ч. 5 ст. 63 ГК України)

та положень ч. 2 ст. 86 ГК України впливає, що такою часткою може бути лише частка у статутному фонді господарського товариства. Частина 5 ст. 168 ГК України вказує на можливість управління корпоративними правами територіальних громад. На користь можливості залучення комунального майна при створенні господарських товариств вказує і те, що Законом України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» (ст. 7) передбачено проведення обов'язкової оцінки майна у разі створення господарських товариств на базі майна, що є комунальною власністю, а також для визначення вартості внесків учасників і засновників господарського товариства, якщо до зазначеного товариства вноситься майно господарських товариств з часткою комунального майна. Надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади, включаються до бюджету розвитку відповідного місцевого бюджету (п. 2 ч. 1 ст. 71 Бюджетного кодексу України).

На можливість створення комунальних господарських товариств вказується в науковій і навчальній літературі. Зокрема, у підручнику «Господарське право» («Хозяйственное право») за редакцією В.К. Макутова вказується, що на основі комунальної форми власності можуть створюватися, окрім комунальних унітарних підприємств, і господарські товариства, зокрема акціонерні і товариства з обмеженою відповідальністю [67, с. 490].

Виходячи зі змісту Закону України «Про господарські товариства», комунальним акціонерним товариством можна визнати товариство, що має статутний фонд, розділений на певну кількість акцій рівної номінальної вартості, і яке несе відповідальність за зобов'язаннями тільки майном товариства [239]. Відповідають акціонери за зобов'язаннями суспільства тільки в межах акцій, що їм належать. Орган місцевого самоврядування може володіти 100 відсотками акцій акціонерного товариства або тільки їх частиною. При цьому комунальним акціонерним товариством може вважатися товариство, в

якому більше 50% акцій належить органу місцевого самоврядування [67, с. 490].

Комунальним товариством з обмеженою відповідальністю може бути визнане товариство, що має статутний фонд, розділений на частки, розмір яких визначається установчими документами. Його учасники несуть відповідальність у межах їх вкладів. Органи місцевого самоврядування можуть володіти статутним фондом товариства з обмеженою відповідальністю повністю або частково. Комунальним вважається товариство, якщо орган місцевого самоврядування володіє більш ніж 50% його статутного фонду [67, с. 490].

У законодавстві України немає прямої заборони відносно реалізації засновницького права органами місцевого самоврядування, які діють від імені та в інтересах територіальних громад. Серед засновників і учасників господарських товариств ч. 2 ст. 79 ГК України називає учасників господарських відносин, до яких згідно зі ст. 2 ГК України відносяться органи місцевого самоврядування. Інтерпретуючи положення згаданої ст. 79 ГК України, законодавець не виключає можливості заснування господарського товариства як одноосібно органом місцевого самоврядування, так і спільно з іншими учасниками відносин господарювання. При цьому в останньому випадку, як вже згадувалося вище, треба законодавчо обмежити право органів місцевого самоврядування своїм майном брати участь у статутному капіталі господарських товариств, якщо частка комунальної власності не перевищує 50% чи становить величину, яка не забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів. Взагалі законодавством не передбачено, як будуть співвідноситися публічні і приватні інтереси засновників і учасників змішаних за суб'єктним складом господарських товариств за участю органів місцевого самоврядування, яким чином останні зможуть приймати спільне з іншими власниками рішення або укладати договір щодо створення корпоративного підприємства.

Щодо заснування товариства однієї особи слід зазначити, що світова практика регулювання корпоративних відносин іде шляхом легалізації вказаної організаційно-правової форми здійснення господарської діяльності. Наочним прикладом є державні (національні) акціонерні товариства (холдингові компанії). У науково-практичному коментарі ГК України зазначається, що хоча подібне товариство не відповідає своєму етимологічному значенню, проте на його користь свідчить низка аргументів: 1) наявність у товариства власного майна, що є значною гарантією майнової стабільності товариства та захисту інтересів кредиторів товариства; 2) передавши своє майно як вклад товариству, його єдиний засновник (а згодом – учасник), отримує взамін низку зобов'язальних прав, що дозволяє йому вирішувати принципові питання діяльності товариства (формувати виконавчий і контрольні органи, визначати напрями використання майна товариства тощо); 3) легкість поповнення складу учасників (і відповідно – майнової бази товариства за рахунок їх вкладів) без проведення необхідної в такому випадку для унітарного підприємства реорганізації, при цьому для товариства досить внести відповідні зміни до установчих документів (статуту) і відомостей державної реєстрації; 4) фактично товариство однієї особи істотно не відрізняється від товариства, в якому контрольний або більший за розміром пакет акцій (відповідна частка у статутному фонді) належить одному учаснику/акціонеру, що забезпечує контроль над товариством із боку такої особи [72, с. 140–141].

Законодавчі новели щодо товариств однієї особи отримали відповідне відображення в законопроектах, зокрема, присвячених питанням управління об'єктами права комунальної власності. Так, у ч. 2 ст. 13 законопроекту «Про управління об'єктами комунальної власності» від 15.10.2004 р. № 6042-2 зазначається, що правомочності з управління комунальними корпоративними правами здійснюються безпосередньо відповідними радами в разі, коли територіальна громада має 100 відсотків часток (акцій) у статутному фонді господарської організації.

Таким чином, господарське законодавство України розширює склад суб'єктів господарювання комунального сектора економіки, зараховуючи до останніх не тільки унітарних, але і корпоративних учасників господарських відносин, що у свою чергу обумовлює актуальність уніфікації існуючих у ГК України положень, присвячених питанням діяльності комунальних корпоративних підприємств, із подальшим їх систематизуванням в окрему главу ГК України «Державні та комунальні корпоративні підприємства». Думається, що доцільним було б у цій главі об'єднати також положення присвячені державним і комунальним корпоративним правам.

Досить розвиненими є відносини з організації процесів господарювання на засадах концесії та оренди. Звісно, відносини з оренди є більш усталеними та поширеними порівняно з концесією, проте увага до економіко-правових переваг останнього правового засобу з року в рік істотно збільшується.

Так, концесії як форма господарської діяльності з різним ступенем інтенсивності, а в окремі історичні періоди навіть активно використовувалися у світі більше 150 років. Ще у XIX столітті в Росії, США, країнах Європи концесії допомогли урядам в реалізації великих, дорогих, з великими термінами окупності проектів по будівництву залізничних і автомобільних доріг, освоєнню корисних копалин і т.д. Вже тоді концесійні договори знаходили застосування в діяльності місцевих органів влади.

Протягом останніх 20 років концесії стали важливим елементом економічного розвитку більш ніж у 50 країнах світу. Так, наприклад, в Польщі, Угорщині, Чехії, Румунії реалізуються масштабні проекти на концесійній основі, зокрема із залученням іноземного капіталу, за участю міжнародних фінансових інститутів [240, с. 36].

Житлово-комунальне господарство (далі – ЖКГ) – важливий галузевий комплекс, обслуговуючий матеріально-побутові потреби підприємств і населення у всіх країнах світу. Він включає декілька десятків видів діяльності, таких, як: житлове господарство, електро-, тепло-, газо-, водопостачання,

каналізація, готельне і банно-пральне господарство, надання ритуальних послуг, благоустрій місцевості і територій і т.д. Підприємства ЖКГ – це найбільші виробники послуг у масштабі міст і інших утворень, як правило, монополії зі стійким ринком збуту продукції і потоками комунальних платежів [241, с. 13–15].

Положення в житлово-комунальній сфері практично у всіх видах діяльності підійшло до критичного рівня. Виробничі потужності галузі швидко старіють, інвестиції знижуються, устаткування зношується. Багато підприємств були і залишаються збитковими. Рівень надійності і стійкості функціонування систем житлово-комунального господарства в нашій країні, і в першу чергу інженерного забезпечення і комунікацій, завжди був достатньо низький.

Слід зазначити, що з кожним роком погіршується якість житлово-комунальних послуг. Так, порушуються строки початку і закінчення опалювального сезону, послуги з централізованого тепlopостачання надаються з відхиленням від нормативних вимог. У ряді міст взагалі відсутнє централізоване постачання гарячої води, в окремих регіонах гаряча вода подається лише в зимовий період. Зростають питомі витрати енергетичних ресурсів під час виробництва і надання житлово-комунальних послуг, які у 2–3 рази більші, ніж у країнах Європейського Союзу.

Як видно органи місцевого самоврядування стикаються з серйозними проблемами, вирішити які на місцевому рівні за рахунок власних сил і коштів просто неможливо. З метою визначення стратегічних напрямів вирішення вказаних проблем у сфері ЖКГ і створення відповідних передумов для демонополізації ЖКГ Законом України від 11.06.2009 р. була затверджена Загальнодержавна програма реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки (далі – Програма) [242].

Як свідчить досвід низки країн світу однією з основних сучасних форм господарювання в житлово-комунальній сфері, яка, по-перше, може призводити до зниження тарифів і

одночасно з цим до переходу на 100%-ву оплату населенням комунальних послуг, а по-друге, створює зацікавленість підприємств у зниженні витрат виробництва, використання новітніх досягнень науково-технічного прогресу, є передача цих підприємств в *концесійне управління*.

На теперішній час у багатьох країнах світу концесії є однією з важливих форм господарювання в житлово-комунальній сфері і вже давно знайшли застосування в найбільш розвинених країнах (США, Великобританія, Німеччина, Франція, Італія, інші держави ЄС, Австралія, Канада, Японія), в Латинській Америці (Аргентина, Чилі, Болівія, Колумбія), країнах, що розвиваються (Філіппіни, Мозамбик, Кенія), колишніх соціалістичних державах (Чехія, Угорщина, Польща).

Приклад вдалої концесії в комунальній сфері невеликих міст демонструє Колумбія.

У 1999 р. водопостачання і каналізація м. Монтеріа в Колумбії чисельністю приблизно 300 тис. осіб було передано в концесійне управління на 20 років іспанському консорціуму FCC. Цей консорціум, що частково належить найбільшому у світі операторові у сфері ЖКГ французькому конгломерату Vivendi, забезпечує водопостачання і каналізацію в декількох іспанських містах.

Був оголошений міжнародний тендер і консорціум FCC запропонував тариф на свої послуги на 18% нижче, ніж його конкуренти (американські, венесуельські та інші компанії). Необхідні інвестиції в систему водопостачання і каналізації оцінюються в 70 млн дол., що забезпечує водоспоживання приблизно для 90% населення і покращує якість каналізаційних послуг для 80% його жителів [243, с. 78].

Прикладом залучення іноземного інвестора на концесійній основі може служити також досвід Оренбурга, Малоярославця та інших відносно невеликих міст Російської Федерації щодо передачі муніципальних підприємств у делеговане управління французькій компанії «Женераль ДЕЗ'О» – одній з найбільших у даній сфері діяльності. Зокрема, французька сторона

зобов'язалася вкласти в переобладнання водопровідної інфраструктури м. Оренбурга протягом 5 років 170 млн франків [244, с. 252]. При цьому прибуток від реалізації проекту повинен розподілятися між сторонами таким чином: 25% – місту, 75% – концесіонерів. Таким чином, місто проведе модернізацію водопровідної інфраструктури не тільки без власних капітальних вкладень, а навіть із прибутком для бюджету.

На даний час в Україні органами місцевого самоврядування здійснюються спроби перевести об'єкти права комунальної власності на концесійну форму управління і розвитку на інвестиційній основі. Тим більше, відповідна правова база для цього існує: Господарський кодекс України від 16.01.2003 р., Закони України «Про концесії» від 16.07.1999 р., «Про концесії на будівництво і експлуатацію автомобільних доріг» від 14.12.1999 р.; підзаконні акти, зокрема, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про проведення концесійного конкурсу та укладення концесійних договорів на об'єкти права державної і комунальної власності, які надаються у концесію» від 12.04.2000 р. та інші нормативно-правові акти.

Одним з перспективних напрямів використання концесій в Україні є впровадження останніх в житлово-комунальне господарство. Наприклад, міська рада м. Харкова оголосила конкурс на передачу в концесію трьох об'єктів права комунальної власності – КП «Центральний парк культури і відпочинку ім. Горького», КП «Парк культури і відпочинку «Зелений гай» і КП «Парк культури і відпочинку «Юність». У м. Тернополі ВАТ «Тернопільобленерго» виявило бажання взяти в концесію КП «Тернопільводоканал», прагнучи таким чином звести виробництво і подачу води в один цикл з електроенергією, мінімізувати витрати, дещо знизити тарифи і зробити водоканал прибутковим підприємством, проте, остаточного рішення з цього приводу ще не було.

У 2005 р. певні кроки були зроблені і *Донецькою міською радою* з організації передачі в концесію цілісних майнових

комплексів трьох комунальних підприємств, що надають послуги у сфері ЖКГ: ККП «Донецькмиськтепломережа», КП «Донецькмиськводоканал» і ККП «Донецьктепловодосервіс». Проте питання на сьогоднішній день знаходиться на стадії розгляду. Розглядається також можливість передачі системи водопостачання м. Корсунь-Шевченківського в концесію на 49 років [245, с. 10]. У м. Одесі розглядається питання передачі в концесію цілісного майнового комплексу комунального підприємства «Авто-Сервіс», яке надає послуги з пасажирських перевезень жителів міста [246, с. 3].

Концесія дозволяє одночасно задовольнити і приватні, і публічні інтереси.

Передаючи об'єкти права комунальної власності в концесію, органи місцевого самоврядування досягають наступного:

- по-перше, перекладається тягар несення витрат з утримання комунальної власності на приватний сектор;

- по-друге, оновлюються основні фонди підприємств у ході реалізації концесіонером інвестиційних проектів, модернізується інфраструктурна мережа;

- по-третє, поповнюється міський бюджет за рахунок надходження концесійних платежів;

- по-четверте, вирішуються в цілому соціально-економічні проблеми міста.

У свою чергу інвестор-концесіонер, беручи участь в концесійному проекті, отримує наступні переваги:

- по-перше, концесіонер отримує в довготривалі управління комунальні активи на умовах своєчасного внесення плати за концесію;

- по-друге, вкладаючи інвестиції, концесіонер має достатні гарантії повернення коштів, оскільки орган місцевого самоврядування як партнер концесіонера несе певну відповідальність за забезпечення мінімального рівня рентабельності;

- по-третє, концесіонерам збиткових і низькорентабельних об'єктів концесії, які мають важливе соціальне значення,

концесіодавець може надавати пільги щодо концесійних платежів, а також передбачати в договорі надання дотацій, компенсацій і пільг [247];

по-четверте, концесіонер, володіючи господарською свободою, може за рахунок підвищення продуктивності праці, інноваційних нововведень збільшувати прибутковість бізнесу під час дії концесійного договору, і при цьому термін концесії не скорочується.

Територіальна громада теж виграє від реалізації інвестицій на умовах концесії:

по-перше, місцевий бюджет поповнюється за рахунок надходження концесійних платежів (у Германії, наприклад, концесійні платежі енергетичних компаній є найважливішим джерелом поповнення бюджетів комун. Їх загальний обсяг у 2000 р. склав 6 млрд марок [248, с. 19]);

по-друге, підвищується якість комунального обслуговування і знижуються ціни (наприклад, так звана «водна концесія» в Буенос-Айресі була видана в 1993 р. консорціуму фірм із контрактним зобов'язанням зниження тарифів за споживання води на 27% [243, с. 78]);

по-третє, вирішуються гострі соціальні проблеми;

по-четверте, кошти, що вивільняються від реалізації концесій, прямують на соціальні потреби громади.

На сьогодні існує значний науковий доробок із питань розвитку концесійних відносин [249; 250; 251; 252; 253; 254; 255; 256; 257; 258; 259], але водночас проблеми залучення приватного капіталу до комунального сектора економіки України через використання інституту концесії залишаються невирішеними. У першу чергу це обумовлено недосконалістю правової бази даної форми господарювання. Можливі негативні наслідки закладені в чинному законодавстві України, а саме: Законі України «Про концесії» (ст. 23) і ГК України (ст. 409). Вказані законодавчі акти містять норму про припинення діяльності комунального підприємства, майно якого передається в концесію, шляхом його ліквідації із припиненням права

господарського відання на майно, яке закріплене за цим підприємством.

Процедура ліквідації підприємства не проста і може зумовити необоротні наслідки. Ліквідація означає, що [260, с. 7–8; 248, с. 27–28]:

Підприємство виключається з Єдиного державного реєстру юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців.

Працівники підприємства звільняються у зв'язку з ліквідацією комунального підприємства, майно якого надане в концесію. При цьому ч. 4 ст. 23 Закону України «Про концесії» говорить, що концесіодавець зобов'язаний при укладенні концесійного договору передбачити в умовах договору максимальне використання в концесійній діяльності працівників – громадян України, у тому числі і звільнених у зв'язку з ліквідацією державного або комунального підприємства, майно якого надане в концесію.

Такого роду формулювання не дає ясної відповіді на питання: чи всі звільнені працівники будуть знову працевлаштовані на своїх колишніх робочих місцях? Представляється, що певний відсоток працівників залишиться безробітним, оскільки трудові договори концесіонер може укласти з більш кваліфікованими кадрами. Швидше за все, цей момент напружить соціальну ситуацію в місті. Надалі необхідно передбачити і можливе природне скорочення числа працівників у результаті впровадження концесіонером у процеси виробництва і надання житлово-комунальних послуг технологічних досягнень, що виключають або знижують рівень людської участі.

Створюється ліквідаційна комісія, яка повинна прийняти всі заходи щодо виявлення кредиторів і задоволення їх вимог, а також стягнення дебіторської заборгованості.

Це, по-перше, означає активізацію претензійно-позовної роботи щодо стягування комунальними підприємствами заборгованості за житлово-комунальні послуги. Звичайно, основним боржником є населення і в судах розглядатимуться справи проти жителів міста, що зайвий раз загострить

соціально-економічну напруженість в суспільстві. Крім того, судовий розгляд такого роду справ з урахуванням кількості громадян-неплатників, завантаженості судів може затягнутися на багато місяців і років. У свою чергу це може зумовити уповільнення процесу передачі цілісних майнових комплексів комунальних підприємств у концесію.

По-друге, необхідно вирішити питання кредиторської заборгованості, яка погашатиметься в першу чергу за рахунок грошових коштів комунального підприємства, а у разі їх недостатності, відповідно до ч. 2 ст. 111 ЦК України, для задоволення вимог кредиторів ліквідаційна комісія здійснює продаж майна юридичної особи. Тоді, як ні парадоксально, може виникнути ситуація, коли в концесію нічого буде передавати.

Проблему дебіторської і кредиторської заборгованості можна було б вирішити на прикладі оренди комунального майна. Згідно з ч. 1 ст. 4 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» від 10.04.1992 р. грошові кошти і цінні папери з урахуванням *дебіторської і кредиторської заборгованості* орендодавець надає орендареві на умовах кредиту за ставкою рефінансування Національного банку України, а інші оборотні матеріальні кошти викуповуються орендарем.

У разі неспроможності підприємства погасити свої боргові зобов'язання порушується процедура банкрутства відповідно до чинного законодавства (за винятком випадків, коли виключно на пленарному засіданні відповідної ради органів місцевого самоврядування прийнято рішення щодо незастосування положень Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» від 14.05.1992 р. до юридичних осіб – підприємств, що є об'єктами права комунальної власності).

Всі існуючі зобов'язання припиняються ліквідацією юридичної особи (боржника або кредитора), крім випадків, коли законом або іншими нормативно-правовими актами виконання зобов'язання ліквідованої юридичної особи покладається на іншу юридичну особу.

У нашому випадку це означає, що існуючі боргові зобов'язання за спожиті комунальні послуги в розрізі населення—*комунальні підприємства*, цілісні майнові комплекси яких передаються в концесію, припиняються, тобто вважаються погашеними. Це також стосується договорів із підприємствами-постачальниками житлово-комунальних послуг про щомісячне рівномірне погашення реструктуризованої заборгованості і своєчасну сплату поточних платежів за житлово-комунальні послуги, передбачених Законом України «Про реструктуризацію заборгованості з квартирної плати, плати за житлово-комунальні послуги, спожиті газ та електроенергію» від 20.02.2003 р. [261].

Слід відмітити, що відносно комунальних підприємств на сьогоднішній день відсутній законодавчий акт, який визначав би правонаступництво у вищевикладеному питанні.

Парадокс ситуації полягає також у тому, що після закінчення терміну дії концесійного договору місто отримає майновий комплекс-об'єкт комунальної власності, але для його експлуатації необхідно знову створити юридичну особу – комунальне підприємство.

У ході аналізу Закону України «Про концесії» були виявлені невідповідності логіко-сміслового характеру, які можуть негативно вплинути на фінансову стабільність бюджету міста при реалізації концесійного проекту.

Так, відповідно до ст. 1 вказаного Закону концесія визначається як надання з метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній та строковій основі юридичній або фізичній особі (суб'єкту підприємницької діяльності) права на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії (строкове платне володіння), за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов'язань по створенню (будівництву) та (або) управлінню (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності та *можливого підприємницького ризику*.

У свою чергу ч. 5 ст. 15 аналізованого Закону зобов'язує концесієдавця відшкодувати концесіонерові витрати, які зроблені у зв'язку з поліпшенням майна, отриманого в концесію, або вартість створеного майна в частині, яка не була компенсована концесіонером у результаті концесійної діяльності відповідно до умов концесійного договору.

Таким чином, зіставляючи положення вказаних норм, можна задатися питанням: *так чим же ризикує концесіонер, якщо йому все відшкодовується? Де його комерційний ризик?* Адже на практиці може скластися ситуація, коли концесіонер, вклавши інвестиції в об'єкти права комунальної власності на суму, наприклад, 200 млн доларів США, зможе компенсувати половину суми, а частину, що залишилася, відповідно до законодавства України повинна буде компенсувати міська рада. Така сума може виявитися «важким тягарем» для органу місцевого самоврядування і обтяжливою для територіальної громади. Виявлені невідповідності можна усунути шляхом внесення відповідних змін до чинного законодавства України [260, с. 7–8].

Переважно вищенаведеними та іншими законодавчими колізіями пояснюється в деякій мірі непоширеність концесійної форми господарського використання комунального майна та, відповідно, розвиненість оренди у відносинах комунального господарства. Правова характеристика інституту оренди як господарсько-правового засобу використання комунального майна наводилась у роботах окремих науковців, зокрема В.А. Устименка [251], Ю.О. Серебрякової [262]. Окремі правові аспекти, які пов'язані з передачею в оренду нерухомого майна державної та комунальної форми власності, становили предмет наукового інтересу як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників [263; 264; 265; 266]. Окрема інформація щодо оренди державного та комунального майна міститься також у періодичних друкованих засобах масової інформації [267, с. 3].

Безумовно, можна погодитися з висновками окремих науковців, які вони формулюють за результатами узагальнення вітчизняної та зарубіжної практики розвитку орендних відносин,

про те, що органи місцевого самоврядування зацікавлені у збереженні комунальної власності та отриманні стабільного доходу від оренди комунального майна.

Так, Уряд м. Москви віддає перевагу не відчуженню власності міста, а передачі майна в оренду. Тільки у 2002 р. доходи від управління об'єктами нежитлового фонду склали 9 153 *млн* руб., із них продаж – 1 784 *млн* руб., оренда – 7 369 *млн* руб. [268, с. 16]. Взагалі органи місцевого самоврядування м. Москви зацікавлені у поступовому збільшенні розміру орендної плати за користування міською нерухомістю [269, с. 57–64]. У м. Амстердамі раціональне управління міським нерухомим майном дозволяє місту отримувати значні доходи. При цьому фахівці відзначають, що 90% земель м. Амстердама знаходиться не у приватній власності, а в довгостроковій і короткостроковій оренді [270, с. 15]. Саме такого напряму господарського використання комунального майна мають дотримуватися органи місцевого самоврядування міст України.

Відповідно до чинного законодавства України передача у оренду державного та комунального майна здійснюється на конкурсній основі. Впровадження конкурсних механізмів в орендні відносини дозволяє значно збільшити розмір орендної плати (у 2–2,5 рази), про що свідчить досвід органів місцевого самоврядування м. Северодонецька [271, с. 130].

Серед об'єктів права комунальної власності, що є звичними для відносин оренди, можна виокремити певні об'єкти, які не завжди виступають предметом договору оренди, проте їх договірне використання є досить перспективним. Так, у м. Києві планується передати в оренду тунелі, які використовуватимуть телекомунікаційні компанії для прокладання відповідних комунікацій [272, с. 6]. Крім того, задля реклами власних товарів (робіт, послуг) суб'єкти господарювання готові орендувати стіни будівель. Зокрема, у м. Львові вартість одного квадратного метру реклами на фасаді складає від 20 до 40 *грн* у місяць [273, с. 5]. Дане питання знаходить відповідне висвітлення в науковій юридичній літературі [274, с. 161–162].

У цілому сприяти активізації участі органів місцевого самоврядування в господарських відносинах, ефективному господарському використанню комунального майна покликані передові інформаційні технології, впровадження яких у господарську систему міста на сучасному етапі визнано одним із пріоритетних напрямів реалізації Основних засад розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки [275].

Розвиток і ускладнення міських господарських відносин обумовлює актуальність питання інформаційного забезпечення діяльності суб'єктів міського господарства. При цьому інформацію можна диференціювати на таку, що:

має комерційне значення;

призначена для обігу в системі органів місцевого самоврядування;

призначена для роботи органів місцевого самоврядування з населенням міста.

Інформацією *комерційного характеру* можуть обмінюватися як виключно суб'єкти господарської діяльності, так і за участю органів місцевого самоврядування в тих випадках, коли оголошується конкурс на оренду нерухомого майна, концесію у відповідній сфері міської господарської діяльності, муніципальне замовлення тощо.

Друга група інформації використовується відповідними управліннями, відділами міської ради; управліннями, відділами міської ради і районної в місті ради; управліннями, відділами районної в місті ради.

Третя група інформації для налагодження прямого зв'язку між управліннями, відділами міської ради, районної в місті ради та мешканцями населеного пункту.

Про важливість і необхідність розвитку інформаційного обміну (зокрема, з використанням ресурсів всесвітньої павутини Інтернет), використання в документообігу передових інноваційних технологій свідчить ціла низка прийнятих за останній час нормативно-правових актів. Зокрема, це Закони України «Про Національну депозитарну систему та особливості електронного обігу цінних паперів в Україні» від 10.12.1997 р. [276], «Про

Національну програму інформатизації» від 04.02.1998 р. [277], «Про електронний цифровий підпис» від 22.05.2003 р. [278], «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22.05.2003 р. [279] та велика кількість підзаконних нормативних актів.

Проте не дивлячись на достатню правову базу в цій сфері, впровадження новітніх інформаційних технологій не отримало широкого розповсюдження. Причин тому можна навести декілька, а саме: 1) відсутність необхідних фінансових ресурсів для розроблення відповідних інформаційних мереж і впровадження комп'ютерних технологій; 2) низький рівень комп'ютерної грамотності як населення, так і працівників органів місцевого самоврядування; 3) відсутність організаційно-просвітницької роботи щодо перспективності та вигоди впровадження інформаційно-комунікативних технологій у міські господарські відносини.

Враховуючи те, що на сьогодні, як то кажуть, «той хто володіє інформацією – володіє світом», можна поставити у пряму залежність від рівня інформатизації міста стан розвитку міських господарських відносин. На сучасному етапі розвитку суспільства інформація у сфері господарювання виступає скоріше в якості продукту від якості, кількості та своєчасності надання якого залежить вирішення багатьох проблем загально-міського значення. Саме відсутність інформаційної оперативності та мобільності гальмує господарську активність суб'єктів господарювання міста (у тому числі під час отримання дозвільних документів).

На подолання інформаційно-технологічної відсталості України направлена затверджена Законом України від 04.02.1998 р. концепція Національної програми інформатизації (далі – програма) [277]. Вказаний документ передбачає основні напрями вдосконалення системи інформатизації держави, реалізація яких, як наслідок, призведе до досягнення запланованих у програмі позитивних результатів.

З часу прийняття цієї програми минуло 8 років, але багато чого серед запланованого залишилося невиконаним. Зокрема, на

сьогодні лише кожен десятий орган міського самоврядування України має офіційний веб-сайт (12%, або 56 органів самоврядування), згідно з обстеженням, що його навесні 2006 р. провели Асоціація міст і місцевих громад України й інтернет-видання «Е-Урядник». За період з 2004 р. кількість офіційних веб-представництв міського самоврядування збільшилась лише на 2% (з 42 сайтів до 56). Органи міського самоврядування в усіх обласних центрах, крім Полтави, мають власні веб-сайти. Це пояснюється тим, що чим більша чисельність населення міста, тим вірогідніше, що мерія або міська рада мають офіційний веб-сайт. Зокрема, всього п'ять міст (Новодністровськ, Збараж, Ківерці, Люботин) з понад 250 міських поселень із населенням менш як 25 000 мають офіційні сайти міського самоврядування. Проте серед них лише сайт міської ради Люботина Харківської області від моменту відкриття у квітні 2003 р. регулярно оновлюється й розвивається. Всі міста з населенням понад 500 тисяч мешканців мають офіційну веб-присутність, тоді як цей показник у групі від 100 до 500 тисяч становить приблизно 60%. Піонером електронного врядування України є Львівська мерія, яка відкрила свій сайт ще в 1997 р. [280, с. 23–24].

Органи самоврядування міст Волинської та Рівненської областей найбільш представлені в інтернет-мережі, а найменш – міське самоврядування Автономної Республіки Крим та п'яти областей (Закарпатської, Львівської, Полтавської, Вінницької й Луганської). У найбільш урбанізованій області України – *Донецькій* – лише кожне десяте місто має офіційний веб-сайт місцевого самоврядування. У великих містах України часто функціонує кілька сайтів, що представляють не тільки мера чи міську раду, а також управління міськвиконкому чи комунальних підприємств (наприклад, КП «Харківські теплові мережі») [280, с. 25].

Навіть ті електронні представництва міських рад, які існують у мережі Інтернет, не виконують передбачених програмою завдань щодо забезпечення соціально-економічного розвитку населених пунктів і взаємодії органів місцевого

самоврядування з суб'єктами господарювання. У багатьох випадках інформація, яка міститься на сайті міської ради, має лише загальний характер і позбавляє суб'єктів господарювання можливості орієнтуватися в міському господарстві. Зокрема, сайти українських міст характеризуються як односторонньо інтерактивні, що означає можливість користувачів завантажувати певні документи, які видані органами місцевого самоврядування, електронні форми тощо. При цьому окремі дослідники зазначають, що становлення електронного врядування має пройти наступні етапи: 1) надання інформації; 2) одностороння інтерактивність (завантаження форм); 3) двостороння інтерактивність (можливість як завантаження, так і подання електронних форм); 4) трансакції (тобто отримання послуг владних органів повністю в електронному форматі, зокрема й оплати) [280, с. 25; 281, с. 5; 282, с. 408].

Аналіз зарубіжного досвіду розвитку інформаційних технологій свідчить про те, що органи місцевого самоврядування досягли третього та четвертого етапів надання інформаційних послуг населенню та суб'єктам господарювання. Зокрема, показовими є досягнення країн Європейського Союзу в цій сфері. За оцінками компанії «CapGemini», яка вшосте здійснює на замовлення Європейської Комісії аналіз стану електронного врядування, загальна «зрілість» інформаційних послуг усіх органів влади країн ЄС досягла рівня двосторонньої інтерактивності. Водночас практично половина всіх базових послуг громадянам і підприємствам досягла трансакційного рівня, тобто споживачі здатні отримувати їх повністю в електронному форматі. Понад половину із 28 членів ЄС вже знаходяться на трансакційному рівні, та лише одна країна – Латвія – на рівні нижче односторонньої інтерактивності. Красномовним є факт, що наразі уряди «старих» членів ЄС вже опікуються не стільки розвитком інформаційних послуг, скільки розширенням кола користувачів. До речі, із 12 590 державних постачальників різноманітних послуг країн ЄС (зокрема й муніципалітети) 92% мають власні веб-сайти [280, с. 26; 281, с. 5].

Інтерес до електронного урядування із року в рік зростає, а рівень інформатизації економічно розвинутих країн світу дозволяє використовувати інформаційні технології не тільки громадянами для реалізації свого права на участь в управлінні державними справами, але і суб'єктами господарювання з метою організації бізнес-контактів з органами державної влади та місцевого самоврядування з подальшим укладенням комерційних контрактів. Зокрема, на сьогодні федеральний уряд США приділяє особливу увагу електронній торгівлі між державними організаціями та міністерствами, конкурсним електронним торгам на постачання товарів і надання послуг для задоволення державних потреб [282, с. 410]. Через мережу Інтернет можна навіть отримати ліцензію на провадження певного виду господарської діяльності, сплатити штраф, заповнити податкову декларацію тощо [283, с. 91]. Використання передових інноваційно-інформаційних технологій надає можливість навіть зареєструвати компанію. В Англії, зокрема, реєстрація фірм потребує заповнення через мережу тільки однієї форми [283, с. 91]. Вказаний порядок реєстрації юридичних осіб пропонується окремими дослідниками, зокрема О.Р. Кібенко, впровадити у загальнодержавну систему реєстрації суб'єктів господарювання [284, с. 9].

Як було зазначено, в Україні на сьогодні домінує одностороння інтерактивність надання інформаційних послуг. При цьому рівень розвитку інформаційних послуг окремих українських міст сягає односторонньої інтерактивності. Наприклад, упродовж кількох останніх років мешканці м. Києва мали змогу ознайомлюватися з рахунками за комунальні послуги й навіть оплачувати їх в електронному форматі. КП «Харківські теплові мережі» нещодавно забезпечило змогу харків'янам перевіряти свої рахунки за теплопостачання також через Інтернет [280, с. 25–26].

Враховуючи позитивний зарубіжний досвід використання інформаційних технологій, вважаємо за доцільне з метою активізації міських господарських відносин використовувати органами місцевого самоврядування такі способи надання

інформаційних послуг, як: 1) надання дозвільних документів; 2) розміщення на веб-сторінках інформації, необхідної для провадження господарської діяльності, зокрема, про перелік об'єктів нерухомого майна, які підлягають приватизації, передачі у оренду, концесію; перелік товарів (робіт, послуг), які підлягають закупівлі для задоволення першочергових потреб територіальної громади міста; 3) організація електронних торгів (що логічно впливає з пункту 2) [285, с. 240–245; 286, с. 169–171].

На сьогодні порядок видачі дозвільних документів уніфікований у рамках Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005 р. [287]. Відповідно до положень цього Закону, зокрема, міські ради та їх виконавчі органи уповноважені видавати документи дозвільного характеру. При цьому прискорити процес отримання суб'єктами господарювання дозвільних документів представляється можливим за рахунок впровадження інформаційних технологій. Позитивний світовий досвід є тому прикладом. Зокрема, у порядку експерименту (природно, що за умови технічної можливості) можна було б організувати надання суб'єктами господарювання відповідних відомостей задля отримання дозвільних документів шляхом заповнення електронних форм на офіційному сайті органу місцевого самоврядування. У свою чергу органи місцевого самоврядування могли б видавати дозвільні документи у електронній формі, оскільки відповідно до вимог ст. 8 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22.05.2003 р. [279] електронний документ за своєю юридичною силою майже прирівнюється до паперового. До такого умовиводу дозволяє дійти інтерпретація ч. 1 ст. 8 вказаного Закону, згідно з якою юридична сила електронного документа не може бути заперечена виключно через те, що він має електронну форму.

Але вищенаведені порядок і форма отримання дозвільних документів на сьогодні не можуть бути належним чином впроваджені у практику господарювання через відсутність не тільки організованої інформаційної мережі для передачі даних і

сучасного обладнання, але і централізованого сховища оригіналів електронних документів. Створення останнього передбачено вищевказаним Законом у тих випадках, коли електронний документ не може бути застосований як оригінал документу, який відповідно до законодавства може бути створений лише в одному оригінальному примірнику. Зокрема, документи дозвільного характеру (дозвіл, висновок, свідоцтво тощо) створюються та використовуються в господарській діяльності в одному примірнику, а тому надання їм електронної форми на сьогодні в силу закону унеможлиблюється. При цьому за відсутності централізованого сховища міським радам доцільно було б надати повноваження щодо створення тимчасового місцевого сховища оригіналів документів дозвільного характеру в електронній формі. Зі створенням централізованого сховища уся інформація про вказані документи буде передана його держателю.

Крім того, Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (ст. 8) передбачено формування єдиної інформаційної політики з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності шляхом створення та забезпечення функціонування в мережі Інтернет веб-сторінок, які містять інформацію, необхідну суб'єктам господарювання для провадження ними господарської діяльності. При цьому законодавець дещо занижує роль органів місцевого самоврядування в організації та активізації господарської діяльності на підвідомчій їм території. Це вбачається, перш за все, у тому, що згаданий Закон зобов'язує місцеві дозвільні органи (зокрема, міські ради) подавати органам виконавчої влади для розміщення на веб-сторінках інформацію, необхідну для провадження господарської діяльності. Звісно, логічним було б якби міська рада, яка зацікавлена у розвитку власного господарства, території в цілому, сама безпосередньо оприлюднювала інформацію комерційного характеру на власному веб-сайті. У разі відсутності офіційного представництва в мережі Інтернет, було б доречним та доцільним, щоб міська рада надавала відповідну

інформацію органам виконавчої влади, як це передбачено чинним законодавством України.

Представляється, що суб'єкт господарювання, який отримав від органів місцевого самоврядування пропозицію укласти господарський договір (оренда, концесія, закупівля товарів (робіт, послуг) тощо) щодо комунального майна за наявності налагоджених інформаційних мереж, може подати електронну заявку на участь у відповідних торгах (тендері). За результатами проведених торгів у режимі on-line, орган місцевого самоврядування укладає з переможцем господарський договір в електронній формі з використанням цифрового підпису, який накладається за допомогою особистого ключа. Тим паче, окремі автори акцентують увагу на тому, що на сьогодні вже створені передумови для розвитку, так званої, «електронної комерції», про що свідчить акредитація трьох центрів сертифікації ключів [283, с. 91]. Щодо можливості застосування інформаційних технологій під час укладення господарських договорів в Україні, зокрема щодо закупівель товарів (робіт, послуг), свідчить Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, яке затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2008 р. № 921 [288].

Перспективним є використання інформаційних технологій у суспільних відносинах у розрізі населення↔органи місцевого самоврядування. Зокрема, оперативність управлінь міської ради і своєчасне оформлення населенням відповідних субсидій на житлово-комунальні послуги сприяє належному формуванню активів комунальних підприємств як суб'єктів господарювання та мінімізує питому вагу позовних заяв до громадян. Подібного можливо досягти за умов такої конфігурації сайтів українських міст, коли хоча б досягається рівень двосторонньої інтер-активності.

Окремі автори вказують, що вже сьогодні в деяких зарубіжних і навіть вітчизняних установах документ може бути переданий електронним способом в організацію будь-яким громадянином [289, с. 96]. Тому, безумовно, заповнення

громадянами електронних «форм» на сайті (зокрема, бланків документів на отримання субсидії) та їх наступне відправлення на адресу органу місцевого самоврядування надало б змогу останнім оперативно розглянути отримані документи (а у разі необхідності перевірити через відповідні канали надану інформацію) і прийняти в найкоротші строки позитивне або негативне рішення. Більшої ефективності функціонування міського господарства у вказаному контексті можна було б досягти в разі впровадження електронної форми для відповідних рішень про надання субсидії, які б надсилалися за допомогою інформаційних технологій із використанням цифрового підпису до комунальних підприємств, що надають житлово-комунальні послуги. У цьому разі особиста участь громадянина у вказаному процесі виключається, при цьому за ним залишається право перевірити своєчасність відправлення та отримання комунальними підприємствами рішення про надання субсидії.

Крім того, використання інформаційних технологій здатне суттєво полегшити не тільки взаємовідносини населення з комунальними підприємствами, але і відносини між цими підприємствами та органами місцевого самоврядування. Наприклад, у м. Запоріжжі впроваджено в діяльність міської ради комп'ютерну програму, яка дозволяє оперативно управляти фінансовими ресурсами комунальних підприємств, а отже здійснювати оперативний господарський контроль діяльності вказаних суб'єктів господарювання [290, с. 14].

У цілому, досліджуване питання є відносно новим поняттям для вітчизняної науки господарського права, детальне опрацювання якого в контексті міста дозволить визначити особливості впровадження інновацій у міську господарську систему.

2.3. Особливості забезпечення інтересів міста у відносинах із суб'єктами господарювання

Така постановка питання у даному підрозділі є не випадковою, а скоріше виявляється закономірним наслідком

інтерпретації норм чинного господарського законодавства з урахуванням надбань теорії господарського права. Адже категорія «інтересу» виступає ключовою в системі категорій науки господарського права. Як зауважує В.А. Устименко, «метод суспільного господарського порядку є визначальним для науки господарського права, проте останнім часом широким колом наукової громадськості цей метод визнано універсальним, оскільки створює передумови для *узгодження публічних і приватних інтересів* різних учасників економічних відносин» (курсив мій – Р.Д.) [291, с. 46–48].

У господарському законодавстві України, як відображенні норм господарського права, категорія «інтересу» отримала безпосереднє нормативне закріплення. Зокрема, у численних статтях ГК України згадуються «інтереси населення» (ч. 1 ст. 9), «суспільний інтерес» (ч. 5 ст. 11), «інтереси суспільства» (ч. 1 ст. 14), «інтереси територіальної громади» (ч. 1 ст. 17), «інтереси суб'єктів господарювання» (ч. 1 та 2 ст. 20) тощо.

Наявність у певній мірі оціночної категорії «інтерес» у системі господарського законодавства України можна пояснити і тим, що у процесі модернізації господарського законодавства слід прагнути до розумного поєднання ринкового саморегулювання з державним регулюванням економіки. А поняття «розумність» у юридичному еквіваленті визначається розробниками Концепції модернізації господарського законодавства на базі ГК України як розумний компроміс приватноправового і публічно-правового регулювання [292, с. 5–16]. У розвиток цього положення можна припустити думку про потенційну необхідність узгодження, збалансування приватних і публічних інтересів учасників господарських відносин.

Зокрема, особливо актуальним і важливим на даний час залишається завдання забезпечення інтересів міста у відносинах з суб'єктами господарювання. У зв'язку з цим до інтересів міста можна застосувати категорію «публічного інтересу», а до інтересів суб'єктів господарювання, які беруть участь у міських господарських відносинах, – відповідно категорію «приватного інтересу».

На даний час категорія «інтересу» є об'єктом міжгалузевих наукових досліджень, що враховуючи значимість цього явища та нормативне закріплення в законодавстві багатьох країн, у тому числі на конституційному рівні, не є дивним. У науковій доктрині існує багато підходів до дефініції «інтерес», його класифікації та визначення сфери застосування, при цьому окремої уваги заслуговує правове бачення сутності цієї категорії, особливо з позицій науки господарського права. У цілому окремі вчені-господарники зверталися у власних дослідженнях до питання застосування категорії «інтерес» у тих або інших сферах господарювання та акцентували увагу, зокрема, на проблемах збалансування публічних і приватних інтересів, пошуку відповідних правових конструкцій, що могли б забезпечити такий баланс тощо. Дійсно, з точки зору правової доктрини і правозастосовчої практики особливо цінним є поділ інтересу на публічний і приватний і не менш цікавим є виділення безпосередньо інтересу держави в особі народу та державного органу, територіальної громади та органу місцевого самоврядування, що теж має бути у площині наукових досліджень, а з питань господарського характеру – предметом науки господарського права.

На даний час існують різні підходи до тлумачення терміну «публічний інтерес», але характерним є те що він інтерпретується у прив'язці до суспільного, загальнодержавного, загальнонародного інтересу. Зокрема, В. Сіренко визначає загальнодержавний інтерес як залежність між необхідністю задоволення суспільних потреб та тими можливостями їх задоволення, які досягаються через цілеспрямовану діяльність всіх суб'єктів державно-правового регулювання суспільних відносин, через увесь механізм державного управління. При цьому зазначається, що суттєвою особливістю загальнодержавного та загальнонародного інтересів є та обставина, що вони включають до свого складу класові інтереси. А отже пануючий клас завжди намагається видати свій інтерес як загальнонародний, загальнодержавний [293, с. 11].

Окремі російські дослідники визначають публічний інтерес як визнаний державою і забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, захист якого служить умовою і гарантією її існування і розвитку. Даного визначення дотримується О.А. Беляневич [294, с. 330–331]. Публічний інтерес є єдиним для деякої соціальної спільноти, обов'язково визнається державою і забезпечується правом. Це свого роду усереднювання особистих і групових інтересів [295, с. 44]. При цьому виділяють три види публічного інтересу – державний, суспільний і територіальний [296, с. 74–75; 297, с. 28–33]. Під територіальним *місцевим публічним інтересом* у даному випадку розуміється загальний інтерес більшості членів місцевого співтовариства, пов'язаний із вирішенням питань місцевого значення [295, с. 44]. О.М. Вінник зауважує, що попри різноманітність видів інтересів в юриспруденції найбільш відомим є поділ на приватні та публічні інтереси, що визнається основним (одним із основних) критерієм при розмежуванні приватного і публічного права. На думку дослідника, *приватними* традиційно визнаються інтереси окремої особи – фізичної або юридичної (крім органів державної влади, управління та контролю, місцевого самоврядування і створених ними організацій з метою задоволення суспільних потреб) або групи осіб, а *публічними* слід визнати інтереси суспільства, держави, територіальної громади, слабозахисених верств населення, що потребують державної та/або громадської опіки [298, с. 76].

Можна також погодитися з думкою про те, що приватні і публічні інтереси в чистому (рафінованому) вигляді не існують: вони взаємопов'язані і взаємозалежні таким чином, що приватні інтереси не можуть бути досягнені без урахування тією чи іншою мірою публічних інтересів, а останні обов'язково мають враховувати законні приватні інтереси (підприємців, господарських організацій, їх засновників), аби забезпечити задоволення суспільних потреб у певних благах, що створюються (або створення яких організується) носіями приватних інтересів. Інтереси лежать в основі суб'єктивних прав

і обов'язків, що їм відповідають, але, попри цю обставину, суб'єктивні права відрізняються від законних інтересів і останні є самостійною правовою категорією. Правовому захисту підлягають лише законні інтереси. Інтереси є важливим елементом будь-якої соціальної системи [298, с. 76].

Слід звернути увагу, що на сьогодні потреба збалансування публічних і приватних інтересів проявляється не тільки у межах господарських товариств, у статутному капіталі яких є частка комунального майна, але і на рівні міста в цілому. Характерним для господарювання органів місцевого самоврядування є націленість на отримання певної вигоди від господарського використання об'єктів права комунальної власності і водночас на захист публічних інтересів територіальної громади міста. Збалансування публічних і приватних інтересів на території міста означає забезпечення рівномірного задоволення потреб територіальної громади та суб'єктів господарювання. Представляється, що досягти цього можливо шляхом застосування комплексного підходу, а саме господарського, оскільки найбільш тісні взаємовідносини між територіальною громадою міста та суб'єктами господарювання виникають під час спільного вирішення питань господарського характеру. Природно, що беручи участь у господарських відносинах, місто в особі органів місцевого самоврядування та суб'єкти господарювання переслідують різну кінцеву мету, зокрема, для перших суттєвим є задоволення потреб мешканців міста, створення умов для розвитку комунального сектора економіки і сприяння організації діяльності суб'єктів господарювання інших форм власності, а для других – отримання прибутку від господарської діяльності, яку вони здійснюють на території міста. При цьому не завжди методи і способи здійснення господарської діяльності відповідають інтересам міста. У зв'язку з цим на даний час актуалізується питання забезпечення гармонійного розвитку міського господарського комплексу шляхом збалансування публічних і приватних інтересів його учасників.

На думку окремих дослідників, основою взаємодії органів місцевого самоврядування, держави і підприємств повинна стати територіально-галузева програма соціально-економічного розвитку територіальної громади. У рамках програмно-прогнозних документів міські ради визначають основні напрями їх взаємодії, співпраці з суб'єктами господарювання міського господарського комплексу, визначають сфери взаємних інтересів міста і комерційних структур. У зв'язку з цим виділяють наступні складові механізму впливу органів місцевого самоврядування на розвиток міського господарства: 1) адміністративна; 2) податкова; 3) кредитно-інвестиційна; 4) презентаційна (рекламна); 5) безпосереднє виконання суб'єктами господарювання програмних документів міського розвитку; 6) правове регулювання (акти органів місцевого самоврядування); 7) містообслуговуюча інституційна складова міської інфраструктури; 8) права на природні ресурси [133, с. 17–18].

В цілому вищенаведені напрями можна визнати певним орієнтиром для органів місцевого самоврядування під час організації господарської діяльності на території міста. Проте, не применшуючи роль і значення програмно-прогнозних документів у розвитку міських господарських відносин, слід зазначити, що відсутність відповідних важелів, передусім правових, впливу на суб'єктів господарювання зводить положення вказаних документів лише до красивих декларацій. На даний час повноваження органів місцевого самоврядування у сфері господарювання визначено положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р., ГК України від 16.01.2003 р. та іншими нормативно-правовими актами України. У той же час існуючі недоліки і протиріччя в чинному законодавстві України не дають можливості органам місцевого самоврядування впливати належним чином на дії суб'єктів господарювання, які порушують публічні інтереси територіальної громади.

Зокрема, сфера благоустрою населених пунктів має важливе значення для забезпечення нормального

функціонування міста і вимагає від суб'єктів господарювання дбайливого відношення під час користування відповідними об'єктами. У цілому від рівня благоустрою міста залежить його комерційна привабливість, так би мовити, «імідж міста» як учасника відносин господарювання та території для потенційних інвестицій. Відповідно до Закону України «Про благоустрій населених пунктів» від 06.09.2005 р. до повноважень органів місцевого самоврядування віднесено, зокрема: затвердження місцевих програм і заходів благоустрою населених пунктів, забезпечення їх виконання; затвердження правил благоустрою територій населених пунктів; визначення місць стоянок транспортних засобів на об'єктах благоустрою населених пунктів; надання дозволу на розміщення на території об'єктів благоустрою будівель і споруд соціально-культурного, побутового, торговельного та іншого призначення, визначення обсягів пайової участі їх власників в утриманні об'єктів благоустрою (ст. 10) [299].

Фінансування заходів із благоустрою населених пунктів, утримання та ремонт об'єктів благоустрою здійснюється за рахунок коштів їх власників або користувачів, якщо це передбачено умовами відповідних договорів, а також за рахунок пайових внесків власників будівель і споруд, розміщених на території об'єкта благоустрою, інших передбачених законом джерел фінансування. Крім того, фінансування заходів із благоустрою населених пунктів може здійснюватися за рахунок коштів державного бюджету, місцевих бюджетів, коштів підприємств, установ, організацій, добровільних внесків юридичних осіб і громадян, інших джерел, передбачених законом.

Згідно з ч. 3 ст. 42 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» у разі порушення законодавства у сфері благоустрою населених пунктів винні особи притягуються до відповідальності, передбаченої законом, що не звільняє їх від обов'язку відшкодування шкоди, завданої внаслідок порушення вимог цього законодавства. Проте практика правозастосування

свідчить про те, що на даний момент існують чималі проблеми саме із притягненням винних осіб до відповідальності.

Звісно, що згідно зі ст. 152 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачено адміністративну відповідальність у вигляді попередження або штрафу за порушення правил благоустрою, а також недодержання правил щодо забезпечення чистоти і порядку в містах та інших населених пунктах [300]. Проте встановити особу правопорушника дуже важко, оскільки скоєння такого проступку та його розкриття мають свої особливості. Зокрема, це стосується, так званих, «відривних» та інших інформаційних оголошень, які розклеюються на зовнішніх поверхнях будинків, споруд, на елементах вуличного обладнання та в цілому засмічують місто, негативно впливаючи на зовнішній вид, зокрема вулиць. Крім того, застосування у цьому випадку адміністративних заходів не завжди дають бажаний результат, оскільки у більшості своїй такі правопорушення мають господарський характер.

Значна частина таких оголошень розміщується суб'єктами господарювання – фізичними особами-підприємцями та юридичними особами – без дозволу органів місцевого самоврядування у порушення правил благоустрою міста. При цьому оголошення розміщуються на будинках і спорудах, які перебувають у різних формах власності, а тому у цьому разі, за відсутності особи правопорушника, який безпосередньо наклеював оголошення комерційного характеру на користь того чи іншого суб'єкта господарювання, до адміністративної відповідальності можуть бути притягнуті посадові особи підприємств, установ, організацій, які зобов'язані утримувати в належному стані території, надані їм в установленому законом порядку, а також забезпечувати чистоту об'єктів благоустрою (їх частин) (ч. 2 ст. 18 Закону України «Про благоустрій населених пунктів»). Проте за такого підходу не враховується те, що до відповідальності притягують, умовно кажучи, невинну особу (хоча вона і зобов'язана утримувати об'єкт у чистоті), а той, хто або заради кого це правопорушення було здійснене, залишається непокараним [301, с. 33–41].

У цьому випадку необхідно застосувати механізм господарської відповідальності, притягнувши до неї тих суб'єктів господарювання, у чиїх інтересах було розміщено це оголошення. Зокрема, це легко вбачається з тексту такого оголошення, де вказується фірмове найменування суб'єкта господарської діяльності; які саме товари, роботи, послуги пропонуються, а також юридична адреса цього суб'єкта. У цьому випадку вказаний суб'єкт господарювання повинен буде згідно з чинним законодавством України відшкодувати завдану шкоду власнику будівлі (зокрема, територіальній громаді) або особі, в оперативному управлінні чи господарському віданні якої перебуває ця будівля (комунальне підприємство). Зокрема, оголошення, які наклеєні та ще неодноразово один поверх одного, дуже важко відокремити від будівлі, а це зазвичай стіни, а тому спричиняє відповідне пошкодження, усунення якого потребує певних витрат із боку власників (зокрема, територіальної громади) або балансоутримувачів на відновлення первинного стану [302, с. 38–39; 303, с. 20–21].

Звісно, що може виникнути питання про те, а як же підстави відповідальності: 1) наявність правопорушення; 2) наявність шкоди; 3) причинно-наслідковий зв'язок; 4) вина. У цьому випадку треба звернути увагу на те, що в наявності є усі підстави господарської відповідальності суб'єкта господарювання, а саме:

шкоду завдано об'єкту благоустрою діями суб'єкта господарювання, що виявилися у безпосередніх діях уповноважених осіб цього суб'єкта або осіб, найманих для здійснення діяльності щодо розклеювання оголошень, порушуючи тим самим чинне законодавство України;

особливістю господарської відповідальності є те, що вина суб'єкта господарювання презюмується і саме він має довести свою непричетність до господарського правопорушення і як наслідок, відсутність його вини [67, с. 883–884]. Зокрема, ч. 2 ст. 218 ГК України відзначає, що учасник господарських відносин відповідає за невиконання або неналежне виконання господарського зобов'язання чи порушення правил здійснення

господарської діяльності, *якщо не доведе*, що ним вжито усіх залежних від нього заходів для недопущення господарського правопорушення.

Крім того, розклеювання таких інформаційних оголошень у не відведених для цього місцях можна кваліфікувати як порушення законодавства про рекламу. Інформація, яка міститься в оголошенні, відповідає усім ознакам реклами згідно із Законом України «Про рекламу» від 03.07.1996 р., а саме: це інформація про особу чи товар, яка розповсюджена в будь-якій формі та в будь-який спосіб і призначена сформулювати або підтримати обізнаність споживачів реклами та їх інтерес щодо особи чи товару (абз. 9 ст. 1) [304]. При цьому розміщення зовнішньої реклами в населених пунктах провадиться на підставі дозволів, що надаються виконавчими органами сільських, селищних, міських рад, і в порядку, встановленому цими органами на підставі типових правил, що затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до ст. 27 Закону України «Про рекламу» особи, винні у порушенні законодавства про рекламу, несуть дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну і кримінальну відповідальність відповідно до закону. У той же час наведений Закон не передбачає господарської відповідальності суб'єктів господарювання за порушення порядку розміщення реклами в місті, хоча вказане правопорушення має, перш за все, господарську природу.

Впровадження у практику правозастосування господарської відповідальності за несанкціоноване розміщення реклами сприятиме, з одного боку, зменшенню кількості правопорушень у цій сфері, впорядкуванню в цілому відносин в інформаційно-рекламній сфері господарювання, належному утриманню об'єктів благоустрою міста, що сформує інвестиційно привабливий «імідж» міста, а з іншого – збільшенню надходжень до місцевих бюджетів за рахунок зменшення кількості «тіньової» реклами та активізації договірних засад розміщення реклами у місті.

Саме на вирішення вищенаведених завдань спрямована діяльність органів місцевого самоврядування міст України, що виявляється у створенні фактичних і юридичних передумов для організації рекламної діяльності в межах міста і здійснення контролю за дотриманням правил благоустрою. Зокрема, координація заходів щодо впорядкування рекламної діяльності в галузі реклами і впровадження системного підходу до формування високоякісного зовнішнього дизайну, діяльності міських структур із питань реклами; забезпечення реалізації міських програм щодо поліпшення зовнішнього вигляду міста елементами зовнішнього благоустрою визнано основними завданнями Головного управління з питань реклами виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації) (далі – Головне управління) [305]. У п. 5.6 рішення Київської міської ради про створення Головного управління від 28.09.2006 р. зазначено, що відповідно до покладених на нього завдань Головне управління розробляє та подає на затвердження в установленому порядку *економічно обґрунтовані диференційовані тарифи оплати* за тимчасове використання місць для розташування рекламних засобів, які перебувають у комунальній власності територіальної громади м. Києва, його районів, або повноваження щодо розпорядження якими здійснюють органи місцевого самоврядування м. Києва, у тому числі оплати за послуги з розміщення реклами на транспорті комунальної власності м. Києва.

Отже, реклама, як і діяльність із розміщення реклами, має платний характер, а тому встановлення нових і посилення вже існуючих господарських санкцій дозволить підвищити, так би мовити, рівень «презентабельності» міста, очистити його від «стихийної» реклами і спонукатиме суб'єктів господарювання до укладення господарських договорів щодо розміщення реклами в межах міста [306, с. 377–379].

Як можна побачити, питання благоустрою потребують правового регулювання не тільки на загальнодержавному, але й на локальному рівні з метою забезпечення комплексного підходу до вирішення назрілих у містах проблем. Зокрема, у

м. Донецьку рішенням Донецької міської ради від 09.02.2005 р. затверджені Правила благоустрою, санітарного утримання територій, забезпечення чистоти та порядку [307], якими, зокрема, заборонено розклеювати афіші, оголошення на павільйонах, стінах будівель, стовпах, деревах та інших предметах, не призначених для цих цілей (п. 24). Враховуючи те, що вулично-дорожня мережа є елементом благоустрою міста, органи місцевого самоврядування уповноважені відповідно до п. 11 ст. 10 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» визначати місця стоянок транспортних засобів на об'єктах благоустрою. Володільці транспортних засобів несуть встановлену чинним законодавством України відповідальність за порушення правил благоустрою. Зокрема, у м. Одесі впроваджено стягнення штрафу в разі порушення порядку паркування автотранспортних засобів [308, с. 4], проте навряд чи можна погодитися з таким заходом, оскільки встановлення адміністративних штрафів не віднесено до компетенції органів місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що взаємодія органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання не обмежується виключно сферою благоустрою. Органічне поєднання публічних і приватних інтересів можна побачити в таких сферах міського господарського комплексу, як концесія та оренда комунального майна, приватизація об'єктів права комунальної власності, дольова участь в утриманні об'єктів міської соціальної інфраструктури, господарське використання міських земельних ресурсів тощо. Серед наведених сфер дуже важливого значення набуває галузь житлової забудови в містах, що обумовлене, з одного боку, наявністю значної кількості застарілого житлового фонду, що потребує технічної модернізації, а з іншого – активними процесами міграції населення з території депресивних міст на територію економічно стабільних міст. Природно, що за таких умов забезпечити усіх мешканців житлом представляється проблематичним, що обумовлює залучення приватних інвестицій у сферу міського господарства.

Для цього на сьогодні існують усі передумови, у тому числі економічні і правові. Зокрема, прийнято цілу низку нормативних актів як за часів СРСР, так і суверенної України, які в цілому вирішують питання забезпечення людини житлом, насамперед, Житловий кодекс Української РСР від 30.06.1983 р., Закони України «Про житловий фонд соціального призначення» від 12.01.2006 р., «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» від 22.12.2006 р., Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку формування фондів житла для тимчасового проживання та Порядку надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання» від 31.03.2004 р. тощо. Звичайно правова база в цій сфері не є достатньо розгалуженою і змістовно уніфікованою, що обумовлює необхідність активізації правотворення у напрямку створення належних правових умов для участі територіальної громади та суб'єктів господарювання у відносинах житлового будівництва.

На сьогодні у вирішенні проблеми забезпеченості мешканців міста житлом активну участь беруть банківські установи як особливі учасники господарських відносин. Із прийняттям Закону України «Про іпотеку» від 05.06.2003 р. банки та інші суб'єкти господарювання отримали реальну можливість укладення іпотечних договорів, які забезпечують виконання зобов'язань за основним договором [309]. При цьому предметом іпотеки можуть виступати жилі приміщення, що були придбані громадянином за рахунок кредиту (позики) банку, повернення якого забезпечене іпотекою відповідного жилого приміщення. За умов відсутності в місцевих бюджетах необхідних коштів на реалізацію міських житлових програм, іпотечний кредит стає важливим інструментом вирішення проблеми забезпеченості мешканців міста житлом.

У той же час участь мешканців у відносинах іпотечного кредитування є ризикованим заходом, оскільки чинним законодавством України передбачено можливість виселення їх із займаних житлових приміщень у разі невиконання зобов'язань за кредитним договором, забезпеченим іпотекою. При цьому

невиконання зобов'язань може бути обумовлене нестабільністю соціально-економічної ситуації в державі, що не може не вплинути на платоспроможність населення, змінами з боку банку умов кредитного договору в частині відсоткових ставок, що унеможливило своєчасне виконання боргових зобов'язань тощо. Вказані та інші фактори законодавець не враховує, вважаючи, що громадянин самостійно вступає у кредитні правовідносини та зобов'язується нести відповідальність за невиконання умов договору. Громадянам, які втратили житло унаслідок звернення на нього стягнення як вид іпотечного забезпечення за умовами кредитного договору, згідно з чинним законодавством України надаються жилі приміщення з фондів житла для тимчасового проживання.

Відповідно до п. 4 Порядку формування фондів житла для тимчасового проживання, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 31.03.2004 р., фонди житла для тимчасового проживання формуються виконавчими органами сільських, селищних, міських рад, Київською і Севастопольською міськдержадміністраціями [310]. При цьому джерелами фінансування формування таких фондів визначено: кошти місцевих бюджетів; добровільні внески юридичних і фізичних осіб; інші джерела. Проте практика правозастосування свідчить про те, що на сьогодні майже в жодному місті України не створено фондів житла для тимчасового проживання через відсутність необхідних коштів у місцевих бюджетах, оскільки саме на них лежить тягар фінансування діяльності щодо формування таких фондів. Проте відсутність коштів у місцевих бюджетах на формування фондів житла для тимчасового проживання та фактична відсутність жилих приміщень із цих фондів не є підставою для припинення виселення громадянина з жилого приміщення, яке є предметом іпотеки (ч. 4 ст. 109 Житлового кодексу УРСР [311]). Отже, можна стверджувати, що законодавець створив передумови для дестабілізації соціально-економічної ситуації в місті, посилення соціальної напруги тощо.

Вирішити вищевказану проблему можливо шляхом внесення відповідних змін до Житлового кодексу України,

Закону України «Про іпотеку», які мають передбачати або виключення норми про виселення громадян з жилих приміщень, що були придбані за рахунок кредиту (позики) банку, повернення якого забезпечене іпотекою відповідного жилого приміщення, або встановлення обов'язку банків перераховувати до міського бюджету певний відсоток від операцій іпотечного кредитування, стороною яких виступає мешканець міста. Останнє можна пояснити тим, що банк, здійснюючи свою діяльність на території міста, використовує для своєї діяльності міські, перш за все фінансові ресурси, зокрема мешканців міста та у більшості випадків припускає можливість непогашення іпотечного кредиту, тим самим не відсторонює від кредитного ресурсу неплатоспроможних громадян, знаючи про законодавчу можливість виселення громадянина в разі невиконання договірних зобов'язань.

Отже, якщо громадянин протягом певного періоду часу своєчасно сплачував проценти за іпотечним кредитом, а потім в силу скрутного фінансового стану не може продовжувати виплачувати проценти за кредитом, банк користується своїм правом іпотекодержателя на звернення стягнення на жиле приміщення і виселяє громадянина. У підсумку банк залишається з певною сумою коштів, виплачених за кредитом, та з жилим приміщенням, а мешканець з нічим.

Тому у світлі вищевикладеного доцільним і економічно виправданим було б законодавче забезпечення необхідності створення в межах міського бюджету цільового фонду, джерелами наповнення якого були б кошти, сплачувані банківськими установами у вигляді відсотків від операцій іпотечного кредитування за участю мешканців міста. Така законодавча новела створить передумови для забезпечення, з одного боку, більш ретельного відношення банків до відбору майбутніх контрагентів за договорами іпотечного кредитування, а з іншого – фінансових надходжень до міських бюджетів для формування фондів житла для тимчасового проживання [306, с. 379–380].

На даний час наука господарського права та господарське законодавство України оперують значним арсеналом правових засобів, спрямованих на забезпечення державного регулювання господарських відносин у різних секторах економіки України і збалансування інтересів учасників відносин у сфері господарювання. Проте навряд чи можна стверджувати про їх достатність, особливо в частині захисту публічного інтересу, зокрема, загальнонародного та інтересів територіальної громади сіл, селищ і міст під час вирішення питань господарського характеру. При цьому мається на увазі захист вказаних публічних інтересів не тільки від неправомірних дій суб'єктів господарювання, але й від дій або бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Оскільки саме останні виступають провідниками волі народу України та територіальних публічних утворень (зокрема, територіальних громад), враховуючи обмеженість правових форм безпосередньої участі населення у прийнятті господарських рішень, у цьому підрозділі слід здійснити спробу розкрити сутність такої категорії, як «публічний господарський інтерес».

Якщо в доктрині розрізняють публічний і приватний інтереси як певні антиподи, хоча і тісно взаємопов'язані за законами діалектики, то на практиці виникло питання про рівень тотожності інтересів держави та органів державної влади, які реалізують власну компетенцію у відповідних правовідносинах. В окремих українських наукових джерелах можна зустріти думки про те, що держава та органи державної влади не можуть мати самостійних інтересів, оскільки держава створює державні органи для виконання державних завдань [193, с. 43]. Проте навряд чи можна з цим твердженням погодитися, оскільки результати конституційної герменевтики свідчать про зворотне. Зокрема, це питання стало свого часу предметом конституційного провадження, а саме в частині представництва прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді. У Рішенні Конституційного Суду України від 08.04.1999 р. було встановлено, що державні інтереси закріплюються як нормами Конституції України, так і нормами інших правових актів.

Інтереси держави відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин. В основі перших завжди є потреба у здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання тощо [312].

Немаловажним є також висновок суддівського корпусу Конституційного Суду України про те, що інтереси держави можуть збігатися повністю, частково або не збігатися зовсім з інтересами державних органів, державних підприємств і організацій чи з інтересами господарських товариств з часткою державної власності у статутному фонді. Проте держава може вбачати свої інтереси не тільки в їх діяльності, але і в діяльності приватних підприємств, товариств [312]. У цьому контексті доцільно вказати про важливість надання останніми суб'єктами господарювання публічних послуг як діяльності, спрямованої на задоволення публічних інтересів, потреб [313, с. 11].

Отже, вищенаведене нашою наукою на думку про необхідність розмежування як публічного і приватного інтересів, так і відмежування інтересів держави, територіальних громад від інтересів органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

Якщо на сьогодні нікого не здивуєш протистоянням членів територіальної громади, зокрема, міста з суб'єктами господарювання, які, звісно, реалізують власний приватний інтерес, що може не збігатися з інтересами суспільними, публічними як усіх мешканців міста, так і органів місцевого самоврядування, то особливо гострими та такими, що потребують негайного вирішення, скоріше на законодавчому рівні, є суперечності між громадою, представницькими і виконавчими органами місцевого самоврядування. Це, як правило, суперечності, що виникають під час вирішення питань надання земельних ділянок комунальної форми власності під забудову житлових або комерційних

об'єктів, відчуження об'єктів права комунальної власності тощо. У даному випадку маємо справу з, так званим, «конфліктом інтересів», на дослідженні природи якого зупинялися окремі науковці [298, с. 50–76; 193, с. 40–43; 314, с. 43–47].

Хоча конфлікту інтересів притаманні певні позитивні риси (спонукання до інновацій, змін, виявлення недоліків тощо), однак він нерідко негативно впливає на взаємовідносини в соціальних групах/системах, що викликає потребу встановлення механізмів попередження та розв'язання конфлікту з найменшими втратами як для їх учасників, так і для відповідної соціальної системи. Серед численних видів конфліктів особлива роль належить юридичним конфліктам, які виникають між учасниками правовідносин, або тягнуть для них правові наслідки, чи розв'язуються за допомогою правових засобів [298, с. 77].

Звичайно, основні зусилля науковців, зокрема представників школи господарського права, мають бути спрямовані на розробку і практичне впровадження в господарське законодавство правових методів і засобів попередження та розв'язання конфлікту. Окремими представниками науки господарського права, зокрема О.М. Вінник, запропоновано можливі правові засоби і процедури розв'язання конфлікту. Так, *попередження значної кількості конфліктів* можуть забезпечувати такі правові механізми: оптимізація правової системи країни; підвищення правової культури та дисципліни учасників правовідносин; подолання правового нігілізму; закріплення за прокуратурою функції захисту не лише державних, а й усіх інших категорій публічних інтересів; запровадження додаткових, апробованих в інших країнах механізмів розв'язання конфліктів та ін. До основних *процедур розв'язання* конфлікту інтересів, що мають правове забарвлення і забезпечують цивілізований характер врегулювання спірних питань, належать: переговори та укладення у процесі їх проведення угоди між конфліктуючими сторонами; посередництво за участю третіх осіб (судів – державних, третейських, міжнародних; уповноважених органів і організацій); процедури, що застосовуються в межах системи соціального партнерства;

внутрішньогосподарські, що передбачаються внутрішніми документами відповідних організацій [298, с. 77].

На договірних формах узгодження інтересів, зокрема, між державою та органами державної влади, акцентує увагу Ж. Завальна. На її думку, найчастіше договірна форма узгодження інтересів застосовується державою і яскраво виявляється у відносинах із іншими державами. Останнім часом органи державної влади на своєму рівні також почали доволі часто застосовувати таку форму. Це пов'язано із проведенням адміністративної реформи і демократизацією суспільства. Як свідчить історичний аналіз саме із пом'якшенням політичного режиму та децентралізації влади активізується застосування договірних форм на рівні державних органів. І навпаки, при сильній централізованій владі, більш жорсткому політичному режимі суб'єкти різних соціальних рівнів, а також одного соціального рівня між собою (державні органи) використовують не договірні форми узгодження інтересів, тобто узгодження, як такого, не відбувається, а інтерес одного суб'єкта нав'язується іншому у вигляді владного розпорядження [193, с. 43].

Можна погодитися з думкою про те, що договірні форми є правовим засобом організації соціальних зв'язків між окремими суб'єктами соціальних систем і використовуються при узгодженні будь-яких видів інтересів і між будь-якими суб'єктами [193, с. 43]. Проте, виходячи з аналізу чинного законодавства України, не можна однозначно стверджувати про можливість, наприклад, застосування договору як інструменту подолання непорозумінь між територіальною громадою міста та органами місцевого самоврядування в особі місцевої ради та виконкому ради. Зокрема, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не містить жодних положень про можливість укладення такого договору між органом місцевого самоврядування з мешканцями певної адміністративно-територіальної одиниці. У будь-якому випадку така угода в більшості випадків буде сепаративною, оскільки забудова тих або інших об'єктів, щодо яких виникли заперечення з боку населення, може вестися в конкретному районі, мікрорайоні міста тощо.

Відсутність у законодавстві України будь-яких договірних форм подолання конфлікту інтересів таких учасників господарських відносин, як територіальна громада і органи місцевого самоврядування можна пояснити тим, що відповідно до Конституції та законів України органи державної влади та місцевого самоврядування діють в інтересах і від імені населення України та конкретної адміністративно-територіальної одиниці відповідно.

У науковій літературі звертається увага на необхідність врахування інтересів громадськості, зокрема, при будівництві окремих об'єктів містобудування як різновиду господарської діяльності [315, с. 84–87]. При цьому підкреслюється, що не завжди всі вимоги жителів, а приклади наводяться щодо м. Києва, є правомірними і треба розмежовувати, так би мовити, законний і незаконний інтерес членів територіальної громади. О. Алексеева пропонує проводити громадські слухання і бачить у цьому можливий засіб подолання конфлікту інтересів мешканців міста, влади міста та забудовників, що мають намір здійснювати господарську діяльність на території міста. Крім того, автор пропонує проводити передбачену законодавством незалежну громадську експертизу проектної документації, що практично не здійснюється, а також здійснювати роз'яснювальну роботу, поклавши цей обов'язок на забудовника [315, с. 85–86].

Доцільно зауважити, що на сьогодні майже жодна форма безпосередньої демократії на місцевому рівні не функціонує в повному обсязі, а проведення тих або інших заходів за участю громадськості є формальними, на що неодноразово звертається увага у періодичних виданнях [316, с. 4; 317, с. 5]. Отже, забезпечити захист публічного інтересу, а у даному випадку необхідно говорити про *публічний господарський інтерес*, членам територіальної громади представляється утрудненим. Взагалі-то захист публічного господарського інтересу не повинен здійснюватися самим населенням, інтерес має бути захищений нормативно на загальнодержавному рівні.

Як вказує О.А. Беляневич, в законодавчих актах необхідність узгодження різних інтересів в суспільстві

встановлюється або у вигляді безпосередньої вказівки (як норма-принцип), або визначається в інший спосіб, наприклад, у вигляді вимоги відповідності дій суб'єкта або певних відносин суспільним/публічним інтересам або схожим конструкціям (зокрема, публічному порядку) [294, с. 325]. Сучасне законодавство України, у тому числі господарське, у певній мірі використовує категорію інтересу та порядку, проте їх практичне застосування через певну змістовну розмитість унеможливується. Зокрема, у ст. 5 ГК України використовується термін «правовий господарський порядок», розкриваються конституційні основи цього порядку в Україні і підкреслюється, що суб'єкти господарювання та інші учасники відносин у сфері господарювання здійснюють свою діяльність у межах встановленого правового господарського порядку, додержуючись вимог законодавства. Ця дуже важлива правова норма є результатом наукових розробок, що здійснювалися представниками науки господарського права, зокрема Г.Л. Знаменським, який свого часу запропонував єдиний комплексний метод правового регулювання в господарському праві, що інтегрує усі інші методи, забезпечує гармонізацію *приватних і публічних інтересів* і полягає в рівному підпорядкуванні всіх суб'єктів господарювання *суспільному господарському порядку* [318; 319, с. 51–55]. Необхідність упорядкування економічних відносин і збалансування інтересів усіх учасників економічного обігу стала передумовою для розробки концепції «економічної конституції», а у її межах категорії «економічного порядку» [320, с. 57, 63]. Р.Ф. Гринюк вважає, що загальною основою реалізації різноспрямованих інтересів окремих громадян із формальної точки зору виступає право, завдяки якому в суспільстві встановлюється певний правопорядок [321, с. 94].

У той же час слід звернути увагу на те, що не завжди дії органів державної влади, місцевого самоврядування або суб'єктів господарювання, які відповідають в цілому суспільному господарському порядку або нормативно визначеному правовому господарському порядку, є свідченням дотримання публічного інтересу, а у контексті даного дослідження – публічного

господарського інтересу, прикладом, чому може служити сфера міської забудови, в якій реалізуються численні господарські проекти.

Публічний господарський інтерес, виходячи із родового поняття, можна визначити як визнаний та охоронюваний державою на рівні закону інтерес соціальної спільноти (народу України, територіальних громад) в організації і здійсненні господарювання у спосіб, що служить умовою і гарантією її існування й розвитку. Впровадження категорії публічного господарського інтересу в господарське законодавство, зокрема, у ГК України доповнюватиме існуючий механізм захисту публічного інтересу у сфері господарювання і посилить ефективність методу господарсько-правового регулювання суспільних відносин. Звісно, потрібно буде розробити критерії відповідності дій органів державної влади, місцевого самоврядування або суб'єктів господарювання публічному господарському інтересу, але вони мають базуватися на відповідних критеріях суспільного господарського порядку із можливістю подальшого розширення та деталізації [322, с. 81–82].

При цьому не виключено, що реалізація публічного господарського інтересу може передбачати захист законних інтересів суб'єктів господарювання різних форм власності. Проте треба враховувати, що не завжди захист навіть законного інтересу суб'єкта господарювання через казуїстичність українського законодавства задовольняє публічний господарський інтерес. Зокрема, найбільш яскраво це проявляється при вирішенні земельних питань і приватизації об'єктів державної та комунальної форми власності, коли органи місцевого самоврядування в судовому порядку *примушуються* до укладення договорів оренди, купівлі-продажу земельної ділянки або в силу закону *зобов'язані* включити в перелік об'єктів приватизації за заявою потенційних покупців відповідне комунальне майно за відсутності реальної на то внутрішньої волі.

Найбільш поширеними випадками порушення публічного інтересу можна визнати випадки приватизації гуртожитків у

складі об'єктів приватизації, коли власники приватизованого майна, не зважаючи на те, що гуртожитки як об'єкти соціальної інфраструктури мали б бути передані в комунальну власність, переводять їх у категорію нежитлового фонду та здійснюють їх відчуження [323, с. 6; 324, с. 1, 4; 325, с. 1, 4]. Навіть трапляються випадки, коли керівництво підприємств, у статутному фонді яких під час корпоратизації залишились гуртожитки і які не були передані в комунальну власність, не здійснюють будь-яких заходів щодо підтримки їх функціонування, створюючи передумови для зміни їх цільового призначення. Доводиться такі гуртожитки переводити в комунальну власність лише в судовому порядку шляхом їх виключення зі статутного фонду, зокрема саме таке рішення було прийняте господарським судом Дніпропетровської області щодо ВАТ «Днепродзержинский домостроительный комбинат» [326, с. 5]. На сьогодні ведеться активна робота регіональними відділеннями Фонду державного майна щодо захисту інтересів мешканців гуртожитків [327, с. 51–53; 328, с. 28–31]. Саме на захист публічного інтересу в цій сфері спрямований Закон України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків» від 04.09.2008 р. [329].

Представляється доцільним визнати порушення публічного господарського інтересу підставою для юридичної відповідальності, у тому числі господарської. У наукових роботах можна зустріти пропозиції про класифікацію відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування *залежно від того, який інтерес (приватний або публічний) порушений діянням відповідального суб'єкта*. На думку прихильників даного підходу, необхідно констатувати різний характер юридичної відповідальності, що настає перед фізичними і юридичними особами, та інших видів відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. У першому випадку явно виражений приватний інтерес фізичних і юридичних осіб у необхідності відновлення їх первинного (до порушення їх прав і законних інтересів) стану. Тим самим відповідальність носить характер приватноправовий, на відміну від публічно-правової відповідальності, що настає перед населенням і перед державою, в якій

простежуються наслідки порушення важливих з погляду держави і суспільства правил поведінки [330, с. 359].

Окремі дослідники навіть пропонують уточнити вищевикладену класифікацію відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування за означеним критерієм і виокремити наступні три види:

відповідальність за порушення державних інтересів;

відповідальність за порушення місцевих публічних інтересів;

відповідальність за порушення приватних інтересів [295, с. 47].

Закріплення на законодавчому рівні категорії «публічний господарський інтерес» слугуватиме підставою для його сумлінного виконання усіма учасниками відносин у сфері господарювання. Як вже згадувалося положення про публічний господарський інтерес може бути закріплено як на рівні ГК України, так і на конституційному рівні. Так, норма про публічний господарський інтерес, так би мовити, могла б посісти своє «почесне місце» в розділі Конституції України про основи економічної системи або в однойменному конституційному законі. Зокрема, про необхідність доповнення Конституції України розділом III та відтворення у ньому в консолідованій формі найбільш важливих положень, що стосуються економічної системи держави, або прийняття спеціального закону «Про основи економічної системи» йдеться у «Концепції конституційного забезпечення економічної системи держави (як основи законодавчого забезпечення економічної політики)» (далі – Концепція), підготовленій Інститутом економіко-правових досліджень НАН України [331]. Розробники цієї Концепції вказують на важливість врахування суспільних інтересів в економічних відносинах, що відображено у запропонованій новій редакції ст. 13 Конституції України, а саме ч. 3 цієї статті містить наступні положення:

«Власність зобов'язує. Її використання повинно також слугувати *громадському благу*. Власність не повинна

використовуватися на шкоду людині і суспільству» (курсив мій – Р.Д.) [331, с. 20].

Думається, що сегментного згадування про суспільний інтерес недостатньо, а тому актуалізується питання щодо необхідності викладення з урахуванням специфіки розділу Конституції України про економічну систему правових засад публічного господарського інтересу. При цьому треба враховувати примат публічних інтересів у господарських відносинах, про що свідчить ч. 5 ст. 11 ГК України, згідно з якою не можуть надаватися передбачені законом пільги та переваги у здійсненні господарської діяльності суб'єктам господарювання, які не враховують *суспільні інтереси*, які відображені у програмних документах економічного і соціального розвитку.

Звісно, дослідження сутності категорії «публічний господарський інтерес» вимагає його змістовного співставлення із іншими родовими поняттями, зокрема, «національні (державні) економічні інтереси», «державний економічний інтерес», «територіальний економічний інтерес» [332, с. 346–352] тощо. Проте це питання дещо виходить за рамки даного дослідження і потребує окремого самостійного вивчення.

РОЗДІЛ 3 МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ГОСПОДАРСЬКОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ МІСТА

3.1. Господарська правосуб'єктність і компетенція міста: поняття та особливості

На сьогодні загально визнаними суб'єктами права є держава, Автономна Республіка Крим, територіальна громада, проте не визначеним досі залишається статус міста. Звичайно, Конституція України визнає місто адміністративно-територіальною одиницею, але такий підхід до розуміння міста є занадто вузьким і характеризує його лише як певну сукупність об'єктів житлового та нежитлового призначення розташованих на певній земельній ділянці, межі якої визначені у встановленому законом порядку. Уявляється, що місце та роль міста є вельми важливими і значними у вирішенні питань місцевого значення, що обумовлює необхідність розроблення нових наукових і законодавчих підходів до розуміння міста як «живого» учасника суспільних відносин, який здійснює надані йому повноваження, зокрема у сфері господарювання, з метою задоволення потреб мешканців міста (територіальної громади).

Існуючий на сьогодні науковий доробок дозволяє розглядати місто в якості об'єкта управління, цілісного соціально-економічного комплексу, як територіальну господарську підсистему, комплекс елементів соціально-економічної системи, в якості складної цілісної соціально-економічної системи, територіально-виробничого комплексу, адміністративно-територіальної одиниці, цілісного соціально-економічного організму, який включає економічну, соціальну та матеріально-просторову підсистеми, як соціально-господарський і територіальний комплекс, виробничий підрозділ у структурі народногосподарського комплексу країни, як складний багатогалузевий комплекс, що охоплює сферу матеріального виробництва та об'єкти

соціально-культурного призначення різної відомчої підлеглості [21, с. 10–11].

Не важко побачити, що місто виступає переважно або об'єктом управління, або середовищем, певною «оболонкою», у межах якої учасники відносин реалізують належні їм права та обов'язки, зокрема господарсько-правової спрямованості. Окремі дослідники звертають увагу на те, що в юридичній літературі свого часу були зроблені спроби визнати місто як суб'єкт права, проте авторські висновки залишаються неоднозначними. Так, запропоновано було визнати суб'єктом права місто; орган державної влади, який виступає у правовідносинах від імені міста; одночасно місто та міську раду [138, с. 91–94; 140, с. 17; 143, с. 47]. На думку окремих авторів, місто взагалі не може бути наділим правосуб'єктністю, оскільки не є самостійним учасником відповідних правовідносин [141, с. 50]. Можна погодитися з позицією окремих науковців, які відособлюють місто від таких категорій як «територіальна громада», «органи місцевого самоврядування» та не ототожнюють місто з територіальною громадою або органами місцевого самоврядування [333, с. 118–119].

Проблема визначення правового статусу міста, зокрема як учасника господарських відносин, настільки є важливою та першочерговою, що її вирішення бачиться у внесенні відповідних змін і доповнень до чинного законодавства України, у тому числі до Конституції України від 28.06.1996 р. Перші спроби були зроблені ще у 90-х роках ХХ ст., коли був розроблений проект Закону України «О статусе города», як результат плідної співпраці фахівців Інституту економіко-правових досліджень НАН України, Донецького національного університету МОН України (на той час державного) та виконкому Донецької міської ради. Проте прогресивні ідеї вказаного законопроекту щодо правового статусу міста до цього часу не реалізовані в якості чинного закону, що вимагає продовження наукових пошуків і вдосконалення правотворчої діяльності щодо створення правових засад діяльності міста та

реалізації ним правосуб'єктності, зокрема в господарських відносинах.

Слід звернути увагу на те, що існуюча протягом тривалого часу наукова невизначеність статусу міста відповідним чином негативно впливає на розвиток правотворчої думки, викривляючи сутність суміжних і взаємопов'язаних з містом понять. Серед певного кола науковців, а також у комітетах Верховної Ради України лунають думки про необхідність надання територіальним громадам статусу юридичної особи. Зокрема, такий підхід до статусу територіальної громади передбачає проект Закону України «Про територіальну громаду» від 11.04.2001 р. № 7218. Відповідно до ст. 3 цього законопроекту територіальна громада набуває статусу юридичної особи після її реєстрації у встановленому цим законом порядку. Таке твердження викликає певні сумніви, тому що відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. територіальна громада визначається як *жителі*, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Пропозиція про необхідність визнання за територіальною громадою статусу юридичної особи дещо є алогічною, оскільки потрібно буде визнати аналогічний статус за народом України. Такий крок матиме дуже серйозні та суперечливі наслідки, оскільки гострим стане питання щодо конкретизації правового статусу держави, у межах якої діє юридична особа під назвою «народ». Така постановка питання позбавлена сенсу, отже логічнішим було б закріпити статус юридичної особи за містом, зокрема комуна як адміністративно-територіальна одиниця у Франції визнана юридичною особою [19, с. 185], що передбачено положеннями Загального кодексу про адміністративно-територіальні утворення Франції. Таким же статусом відповідно до ст. 136 Конституції Республіки Болгарія наділена община як основна адміністративно-територіальна

одиниця [334, с. 352]. Проте і такий захід для індивідуалізації міста як суб'єкта права є зайвим.

Можна погодитися з думкою деяких вчених про те, що держава та адміністративно-територіальні одиниці (у т.ч. місто), маючи майнову відособленість, господарську компетенцію і самостійну майнову відповідальність, у той же час для участі у процесах господарювання не потребують спеціальної легітимації в якості суб'єкта господарювання, у набутті якоїсь *особливої організаційно-правової форми*, оскільки їх статус вже закріплений діючим законодавством [67, с. 377].

Звісно, що цей правовий статус потребує конкретизації з урахуванням тенденції до визнання міста суб'єктом права, що підтверджується висновками представників науки господарського права радянського періоду її розвитку, а отже вказане обумовлює необхідність вдосконалення чинного законодавства України про місто. За результатами аналізу, проведеного в розділі 2 монографії, представляється можливим виходити з того, що місто наділене правосуб'єктністю як можливістю або здатністю суб'єкта бути носієм прав і обов'язків з усіма наслідками, що з цього випливають. Зокрема, саме такого підходу до визначення правосуб'єктності дотримується М.І. Матузов [335, с. 522]. Р.О. Халфіна також дотримувалася позиції, відповідно до якої саме правосуб'єктність визначає можливість виступати суб'єктом прав і обов'язків у різних сферах суспільних відносин [71, с. 126].

Слід зауважити, що на сьогодні існують різні наукові підходи до інтерпретації терміну «правосуб'єктність», що не дає можливості чітко окреслити обсяг і зміст цього поняття. В юридичній літературі свого часу були висловлені різні концепції щодо змісту поняття правосуб'єктності [336, с. 55–59]:

ототожнення правосуб'єктності із правоздатністю і визначення її як здатності мати права і обов'язки [337, с. 6; 338, с. 84–85; 339, с. 9–11; 340, с. 10];

розгляд правосуб'єктності як цілісного явища, що складається із правоздатності і дієздатності і характеризується

як здатність мати права, обов'язки і здійснювати їх [335, с. 201; 341, с. 185];

висловлюється думка, що правосуб'єктність в одних галузях права рівнозначна правоздатності, а в інших (наприклад, трудовому, виборчому, – для фізичних осіб) вона виступає як право-дієздатність [342, с. 236; 343, с. 36–40];

вирізняють у правосуб'єктності три елементи: правоздатність, дієздатність і деліктоздатність [344, с. 417–418; 345, с. 329–331; 346, с. 147; 347, с. 124; 348, с. 37];

введення у правосуб'єктність поряд із правоздатністю, дієздатністю правового статусу [349, с. 87; 350, с. 240; 351, с. 281].

правосуб'єктність як складова частина правового статусу [352, с. 146];

Розглядаючи питання про співвідношення понять «правосуб'єктність» та «правовий статус», слід зазначити, що існують різні підходи до його розуміння, а саме: деякі дослідники вважають правосуб'єктність умовою, що впливає на обсяг правового статусу [353, с. 82–89], інші схильні включати її у правовий статус як структурний елемент [354, с. 75], треті називають правосуб'єктність більш широкою за змістом категорією, яка включає до свого складу правовий статус [355, с. 379]. Дійсно, за таких умов важко визначитися із власним ставленням до цього питання, проте можна погодитися з думкою О.В. Петришина, згідно з якою «зміст правового статусу не стільки виражає, скільки зумовлює зміст правосуб'єктності індивіда чи організації» [356, с. 280, 281].

Таке розмаїття наукових підходів до визначення терміну «правосуб'єктність» свідчить, з одного боку, про комплексність цієї категорії, «широту» її змісту, а з іншого – про відсутність у законодавстві України усталеного підходу до визначення правосуб'єктності. Проте не можна не визнати сам факт закріплення терміну «правосуб'єктність» в окремих нормативних актах України.

Так, згідно з п. 2 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначається правосуб'єктність громадян. У

ГК України (ч. 1 ст. 207) використовується категорія господарської компетенції (спеціальної правосуб'єктності). Міжнародно-правові акти, що є частиною національного законодавства, зокрема, Загальна декларація прав людини (ст. 6), Міжнародний пакт про громадянські й політичні права (ст. 16) також використовують поняття правосуб'єктності, вказуючи, що кожна людина, де б вона не перебувала, має право на визнання її правосуб'єктності.

Проте, як можна побачити з вищенаведеного аналізу, відсутність легальної дефініції «правосуб'єктність» не є перешкодою для проведення наукових досліджень, предметом яких виступає питання визначення обсягу і змісту правосуб'єктності суб'єкта права. У цілому можна погодитися з тим, що правосуб'єктність виступає певного роду законодавчо встановленим «дозволом» для участі суб'єкта права в тих чи інших правовідносинах. Існування різних за характером і особливостями правового регулювання суспільних відносин дозволяє певним чином класифікувати правосуб'єктність на певні види. Зокрема, виокремлюють загальну, галузеву і спеціальну правосуб'єктність [357, с. 22; 68, с. 161–162].

Загальна правосуб'єктність – це здатність особи бути суб'єктом права взагалі. Питання про загальну правосуб'єктність являє соціальне питання – чи визнає певний правопорядок конкретних осіб суб'єктами права.

Галузева правосуб'єктність – це здатність особи бути учасником правовідносин тієї чи іншої галузі права. Характер окремих сфер суспільного життя обумовлює особливості галузевої правосуб'єктності та призводить до того, що в окремих галузях права остання може розщеплюватися на загальну, спеціальну (цільову) та виключну.

Спеціальна правосуб'єктність – це здатність особи бути учасником лише відповідного кола правовідносин у межах однієї галузі права. Вона відображає специфіку нормативного регулювання в межах конкретних інститутів права.

Усі три різновиди правосуб'єктності можна в повній мірі віднести до міста як суб'єкта права, який активно реалізує

господарську правосуб'єктність, вступаючи в господарські відносини, урегульовані відповідними інститутами господарського права. При цьому слід зауважити, що у сучасних наукових дослідженнях акцентовано увагу на можливості міста виступати учасником суспільних відносин, що є предметом правового регулювання інших галузей права.

Так, за твердженням окремих авторів, місто є суб'єктом конституційного права та конституційно-правових відносин [19, с. 183–184]. У 80-х роках ХХ ст. існувала думка про те, що державна правосуб'єктність міста може бути підтверджена, наприклад, правом міста в особі його громадян формувати органи державної влади [143, с. 47]. Звичайно, на даний час такий висновок повністю можна віднести до порядку формування територіальною громадою міста відповідних органів місцевого самоврядування. На думку окремих дослідників, характеристика міста як суб'єкта конституційного права проявляється в тому, що воно має свої закріплені у правових актах межі, своє найменування, органи місцевої влади, владні повноваження яких поширюються на відповідну територію та населення, що проживає в цьому місті [358, с. 142].

До суб'єктів бюджетного права, за твердженням окремих авторів, відносяться, так звані, «суспільно-територіальні утворення», під якими розуміють державу та адміністративно-територіальні одиниці [359, с. 436]. Право на бюджет визнається одним з атрибутів суспільно-територіального утворення, що відображає його організованість у відповідне утворення – державу чи адміністративно-територіальну одиницю. Зокрема, Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. оперує термінами бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах і бюджети місцевого самоврядування (ст. 2). При цьому зауважується, що суб'єктом бюджетних правовідносин, зокрема в місті, визнаються органи місцевого самоврядування як безпосередні учасники таких відносин [359, с. 442–443]. У розвиток вищенаведеного представляється доцільним уточнити категоріальний апарат, який закріплений у нормативних актах із питань бюджету.

Зокрема, це стосується терміну «доходи бюджету», який визначено як усі податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, дарунки, гранти) (ст. 2 Бюджетного кодексу України). При цьому власне сам «бюджет» інтерпретовано як план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим і органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду. Отже, на основі поєднання цих двох термінів можна дійти висновку про те, що доходи бюджету – це доходи плану. На вказаний недолік у цілому зверталась увага фахівцями науки фінансового права [360, с. 18–29], проте з позицій науки господарського права грошові надходження необхідно кваліфікувати як майнову основу господарювання міста як самостійного суб'єкта права. З цих позицій необхідно говорити про доходи не бюджету, а міста, що буде термінологічно вірним і належним чином висвітлюватиме сутність вказаних відносин.

Аналіз законодавства зарубіжних країн свідчить про те, що адміністративно-територіальні одиниці можуть брати участь у земельних відносинах в якості суб'єктів земельного права. Зокрема, про це свідчать проведені окремими науковцями порівняльно-правові дослідження права власності на землю в Україні та Румунії [361, с. 114–118]. Авторами встановлено, що в публічній власності знаходяться земельні ділянки, які слугують «публічному інтересу», а суб'єктами права власності є держава та адміністративно-територіальні одиниці [361, с. 115].

У науковій літературі можна також зустріти непоодинокі висловлювання про необхідність уточнення цивільної правосуб'єктності адміністративно-територіальних одиниць [362, с. 32–33]. Крім того, органи місцевого самоврядування, що діють від імені та в інтересах міста, визнаються суб'єктами адміністративного права [363, с. 74–78].

Досліджуючи господарську правосуб'єктність міста, слід зазначити, що не зовсім є доцільним намагатися «розщеп-

лювати» категорію правосуб'єктності на складові, які виділяються окремими науковцями, а саме: правоздатність, дієздатність, деліктоздатність тощо. У будь-якому випадку правосуб'єктність означає можливість бути суб'єктом певної галузі права, а отже ознаки суб'єкта права є спільними і для ознак правосуб'єктності. Зокрема, висвітлення ознак міста як суб'єкта господарського права було здійснено у другому розділі монографії. Загалом на рівні дисертаційних досліджень неодноразово доводилося існування єдиної *господарської правосуб'єктності* як визнаної державою за певними суб'єктами можливості бути суб'єктами господарського права, тобто мати і здійснювати господарські права та обов'язки, відповідати за їх належне виконання і мати юридичну можливість захищати права та законні інтереси від можливих порушень [68, с. 161].

Окремі науковці навіть поділяють господарську правосуб'єктність на *договірну* (передумова участі в господарських, у тому числі підприємницьких комерційних договорах) та *організаційну* (передумову участі в організаційно-управлінських і внутрішньогосподарських правовідносинах) [68, с. 165]. При цьому договірну господарську правосуб'єктність дослідник диференціює на загальну, спеціальну та виключну. В.С. Мілаш відзначає, що господарсько-договірна правосуб'єктність як передумова участі органів державної влади (місцевого самоврядування) у підприємницьких комерційних договорах завжди має виключний характер. Це означає, що виступати стороною підприємницького комерційного договору («партнером») означені суб'єкти вправі тільки за наявності прямої вказівки щодо цього в законі [68, с. 177].

Як вважає С.М. Грудницька, на даний час до дослідження суті правосуб'єктності, у тому числі господарської, сформувався два філософські підходи: 1) з позицій методологічного індивідуалізму вона розглядається як явище приватної або публічної природи в їх зіставленні; 2) з позицій методологічного колективізму – як явище приватної і публічної природи в їх поєднанні. Саме в руслі методологічного колективізму завжди розвивалося право України, у чому можна погодитися з

науковцем. Господарська правосуб'єктність, на думку дослідника, це категорія, яка використовується господарським правом у застосуванні до тих або інших явищ об'єктивної реальності в господарській сфері життєдіяльності суспільства. Важливе значення в характеристиці цієї категорії має особливий методологічний підхід, що відрізняє галузь господарського права. Зокрема, господарсько-правовий підхід припускає дослідження суті правосуб'єктності з позицій методологічного колективізму, що відрізняє його від цивілістичного підходу, що претендує на регулювання відносин у господарській сфері на основі догматизму з позицій методологічного індивідуалізму. Саме завдяки такому підходу розширюється горизонт господарської правосуб'єктності від приватних і публічних виробничих і комерційних структур до публічних суб'єктів, що володіють організаційно-господарськими повноваженнями на підвідомчій території [364, с. 136–137].

На думку В.С. Мілаш, органи державної влади та місцевого самоврядування в організаційних господарсько-управлінських правовідносинах недоговірного характеру (зокрема, відносини у сферах: легалізації господарської діяльності, сертифікації та стандартизації, захисту економічної конкуренції тощо) реалізують господарську компетенцію [68, с. 176].

О.А. Беляневич вважає, що 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 прав і обов'язків, що відповідають предмету діяльності суб'єкта, не входять в конфлікт із цілями діяльності цього суб'єкта [294, с. 400].

У навчальному посібнику «Господарське право» («Хозяйственное право») під загальною редакцією

В.К. Мамутова господарська правосуб'єктність визначається як така, що визнається законодавством за суб'єктом господарювання сукупність загальних юридичних можливостей щодо участі у безпосередній господарській діяльності та керівництва нею. При цьому господарська компетенція визнається як сукупність господарських прав і обов'язків [67, с. 277–280].

Як можна побачити з вищенаведених формулювань дефініції «господарська правосуб'єктність», остання розкривається через співвідношення з поняттями господарська компетенція і правоздатність. На цьому аспекті акцентували увагу окремі науковці – фахівці в галузі господарського права, у тому числі це питання виносилося на рівень дисертаційного дослідження. Зокрема, це питання розкривалося в дослідженнях В.К. Мамутова [365], В.С. Мартем'янова [140], Г.В. Пронської [366], В.К. Андрєєва [367], В.С. Щербини [368], В.С. Мілаш [68], А.М. Захарченка [369], В.В. Груздева [370] та ін.

На думку В.С. Мілаш, різноманіття поглядів на питання співвідношення компетенції і правоздатності можна звести до одного з наступних:

компетенція і правоздатність юридичної особи – це два різновиди правосуб'єктності (компетенція у сфері господарювання є адміністративно-господарською правосуб'єктністю, що становить собою один із видів адміністративної правосуб'єктності);

компетенція і правосуб'єктність пов'язані, але не перетинаються одне з одним поняття як «загальне» та «частина загального». Разом із тим на сторінках дисертаційних досліджень можна зустріти твердження про те, що компетенція – це права й обов'язки, що здійснюються поза правовідносинами, тоді як правоздатність – це можливість надбання прав і обов'язків шляхом вступу до них [68, с. 176–177].

На думку В.С. Щербини, категорія «правосуб'єктності», яка традиційно розкривається через «праводієздатність», у науці господарського права отримує вираз у понятті «компетенція», а саме господарська компетенція [368, с. 11].

У науковій літературі можна також зустріти обґрунтування того, що господарська компетенція з точки зору її обсягу в певній мірі дорівнює господарській правосуб'єктності [371, с. 79]. Зокрема, А.Г. Бобкова розуміє під господарською компетенцією (правосуб'єктністю) засновану на законі можливість набувати майнові та немайнові права, обирати сфери господарської діяльності, партнерів у зобов'язаннях, визначати порядок розподілу чистого прибутку тощо з моменту створення суб'єкта господарювання до припинення діяльності [372, с. 154].

Все ж представляється, що потрібно дотримуватися позиції про розмежування понять господарської компетенції і правосуб'єктності, але при цьому не треба виключати їх тісного взаємозв'язку. Це досить взаємопов'язані категорії, які в цілому і формують передумови участі міста в господарських відносинах. Крім того, реалізація містом господарської правосуб'єктності характеризується певною особливістю, яка вирізняє місто серед інших учасників відносин у сфері господарювання.

Так, В.С. Мілаш зазначає, що господарська правосуб'єктність не може реалізуватися за допомогою дій інших осіб, адже однією із кваліфікуючих ознак господарської, у тому числі підприємницької діяльності, є самостійність її здійснення. У сфері господарювання не спрацьовує концепція «заповнення» відсутньої дієздатності однієї особи за рахунок іншої (дієздатного представника). На думку дослідника, навіть якщо мова йде про торговельне посередництво, підприємець, вступаючи в договірні відносини з посередником, самостійно реалізує свою господарську правосуб'єктність, а дії посередника на користь особи, яку він представляє, є реалізацією його власної господарсько-договірної правосуб'єктності [68, с. 164].

Вищенаведене дає підстави вважати, що особливістю господарської правосуб'єктності, а отже і господарської компетенції, міста є те, що вона реалізується від імені міста органами місцевого самоврядування, які уповноважені в силу закону здійснювати представницькі функції. Органи місцевого

самоврядування, як свідчить проведений у попередніх розділах монографії науковий аналіз, не можуть мати власних інтересів і потреб, основне їх призначення задоволення потреб територіальної громади міста, власне кажучи, самого міста як суб'єкта права.

3.2. Проблеми визначення господарської компетенції органів місцевого самоврядування міста

Загалом треба відзначити, що в юридичній науці склався більш-менш сталий підхід до визначення терміну «компетенція», який розкривається через висвітлення сутності, як правило двох складових – предмету відання та повноважень [214; 373; 374; 375; 376; 377; 378; 379; 380; 381; 382 та ін.]. У цілому, не вдаючись до глибинного аналізу наукових підходів до визначення цих категорій, слід зауважити, що саме останні визначають межі участі органів місцевого самоврядування в різноманітних господарських відносинах.

Окремі вітчизняні дослідники вважають, що категорію «господарська компетенція» доцільно вживати лише щодо суб'єктів владних повноважень у сфері господарювання [68, с. 169–170]. Аналогічної точки зору дотримуються окремі російські науковці [383, с. 49]. Проте аналіз чинного законодавства України спростовує наведене твердження, зокрема, під час визначення суб'єкта господарювання у ч. 1 ст. 55 ГК України використано термін «господарська компетенція» у значенні сукупності господарських прав і обов'язків. Деякі науковці ближнього зарубіжжя зазначають, що поняття господарської компетенції, що широко дискутувалося у вітчизняній юридичній літературі 70–80 років ХХ століття і вживалося для визначення господарської правосуб'єктності, на даний час, як правило, не застосовується [79, с. 129]. Втім зауважується, що виключення складають представники наукової школи підприємницького (господарського) права, заснованої В.С. Мартем'яно-

вим [79, с. 130]. Вищенаведеного підходу дотримується й українська школа господарського права, одним із засновників якої можна визнати В.К. Мамутова. Зокрема, у концентрованому вигляді доктрина господарського права викладена у ГК України, у ч. 1 ст. 207 якого наслідком порушення одним з учасників господарських відносин *господарської компетенції (спеціальної правосуб'єктності)* визнано недійсність господарського зобов'язання, що може бути встановлено за рішенням суду.

На думку окремих науковців, терміни «правоздатність» і «компетенція» в цілому не мають змістовної відмінності [79, с. 130], а деякі визначають компетенцію як сукупність можливих, а не наявних прав, передумову правоволодіння, що реалізується через суб'єктивні права [384, с. 45; 385, с. 53]. Навряд чи таке твердження можна визнати безперечним, оскільки питання співвідношення вищенаведених термінів знаходилися тривалий час в «епіцентрі» наукових досліджень багатьох науковців, зокрема В.К. Мамутова. Як вважає В.К. Мамутов, господарську компетенцію слід розглядати як сукупність наявних прав та обов'язків, якими господарський орган наділяється державою, само володіння якими носить імперативний характер. Розглядаючи всю сукупність прав і обов'язків державних органів, В.К. Мамутов виділяє в ній «статичну» частину, до якої відносить компетенцію, та «динамічну» частину, яка охоплює права та обов'язки державного органу, надбані в результаті реалізації правоздатності [386, с. 62; 387, с. 131–132]. Навіть свого часу М.М. Агарковим була розроблена концепція «динамічної правоздатності», відповідно до якої правоздатність для кожної особи у відповідний момент означає можливість мати відповідні конкретні права та обов'язки, зокрема, як приклад наводить «право укладати договори» [388, с. 67, 72].

Відмінність між компетенцією і правоздатністю була досить чітко представлена В.К. Мамутовим, зокрема: компетенція – це сукупність конкретних наявних прав і обов'язків, що має державний орган у силу закону, тоді як правоздатність – основа для самостійного набуття прав і обов'язків; компетенція

завжди має свій обсяг, який не може бути змінений за їх власною волею, у той час як обсяг правоздатності менш конкретний та є безмежним [385, с. 63].

Вважаємо, що вищенаведені наукові положення можуть отримати подальший розвиток із відповідним уточненням деяких аспектів щодо органів місцевого самоврядування як певних носіїв комплексу прав і обов'язків, зокрема у сфері господарювання. Так, господарська правосуб'єктність в цілому означає визнану за суб'єктом права в законодавчому порядку можливість брати участь у господарських відносинах [67, с. 277]. Таке визнання здійснюється шляхом закріплення за учасником відносин у сфері господарювання певного обсягу прав і обов'язків з вирішення питань, що становлять предмет його відання, тобто здійснюється наділення суб'єкта господарською компетенцією. Залежно від правового статусу, мети діяльності, організаційно-правової форми, форми власності та інших юридично значущих фактів певного змістовного наповнення отримує категорія «господарська компетенція». Звісно, що неможна визнати однаковою за обсягом прав і обов'язків господарську компетенцію окремого суб'єкта господарювання та органу місцевого самоврядування. Проте 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. При цьому господарську компетенцію складають права та обов'язки, які отримані не тільки в силу закону (конкретного нормативного положення), установчих актів суб'єкта господарювання, але і на підставі відповідних дозвільних документів, наприклад, ліцензія. Зокрема, дещо аналогічний підхід можна знайти у працях І.В. Єршової [153, с. 37]. Крім того, В.С. Мілаш вважає, що саме *мета створення* юридичної особи є ключовим фактором, який визначає *межі її автономії волі* під час обрання предмета діяльності (сукупності видів діяльності). Можливість здійснення окремих видів господарської діяльності залежить також від організаційно-

правової форми юридичної особи та/або від форми власності, на якій її засновано [389, с. 28].

Зокрема, думка про те, що господарська правосуб'єктність органів місцевого самоврядування обмежується господарською компетенцією, відповідним чином корелюється зі ст. 19 Конституції України. Згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені цією Конституцією та законами України. Наведене нормативне положення тлумачиться фахівцями в галузі конституційного права, органами правозастосування, як правило, з тих позицій, що повноваження щодо вирішення певного питання має бути чітко прописане в законодавстві, бо в іншому випадку органи місцевого самоврядування позбавляються можливості посилатися на загальні положення, які закріплені в чинному законодавстві України. Зокрема, органи місцевого самоврядування стикаються із проблемою обмеження їх повноважень щодо відчуження комунального майна, не інакше як через процедуру приватизації, хоча Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» одночасно оперує такими термінами, як «відчуження», «приватизація», «продаж». З цього приводу треба відзначити наступне.

Виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання прийняття *рішень щодо відчуження* відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів права комунальної власності, які не підлягають приватизації; *визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності*; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів права комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про надання у концесію об'єктів права комунальної власності, про створення,

ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ і організацій комунальної власності відповідної територіальної громади (п. 30 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Саме органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, у тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності в постійне або тимчасове користування юридичним і фізичним особам, здавати їх в оренду, *продавати і купувати*, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього *відчуження*, визначати в угодах і договорах умови використання та фінансування *об'єктів, що приватизуються* та передаються в користування і оренду (ч. 5 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Як видно з вищенаведеного в законодавстві України часто використовується термін «відчуження», однозначне визначення якого не надається в жодному нормативно-правовому акті. Деякі законодавчі акти (наприклад, Митний кодекс України від 11.07.2002 р.) ототожнюють відчуження із продажем. У свій час зміст терміну «відчуження» розкривався через продаж, дарування, міну у Правилах митного оформлення транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України, затверджених наказом Державного митного комітету України від 13.06.1995 р. № 253, які втратили чинність.

Аналіз наукових досліджень і діючого законодавства дає можливість дійти висновку, що термін «відчуження» використовується в широкому розумінні, яким опосередковуються операції із продажу, поставки, міни, дарування, приватизації тощо. Зокрема, в «Юридичній енциклопедії» термін «відчуження майна» визначається як один із способів здійснення власником правомочності розпоряджатися належним йому майном шляхом передачі цього майна у власність іншої особи [390, с. 447].

Навіть у вищенаведених положеннях Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» *відчуження, приватизація, продаж* наводяться як самостійні категорії, які не замінюють один одного за юридичним змістом і правовими наслідками.

При цьому слід зазначити, що відчуження комунального майна шляхом приватизації (як вже зазначалося, є одним із варіантів відчуження), здійснюється, *якщо органи місцевого самоврядування включили конкретний об'єкт у програму приватизації на певний рік* (ст. 4 Закону України «Про приватизацію державного майна» від 04.03.1992 р., ст. 7 Закону України «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» від 06.03.1992 р.). Інакше, якщо тлумачити приватизацію як єдину і можливу форму відчуження, стають неможливими угоди територіальної громади щодо продажу, міни об'єктів права комунальної власності. Зокрема, приватизацію неможливо застосувати в разі відчуження комунального майна державі або іншій територіальній громаді (ст. 655–697 ЦК України), міни комунального майна (ст. 293 ГК України, ст. 715 ЦК України). Крім того, не слід забувати, що територіальні громади, які переважно діють через органи місцевого самоврядування, є учасниками як цивільних, так і господарських відносин (ст. 2 ЦК України, ст. 2 ГК України). Тому органи місцевого самоврядування можуть використовувати під час здійснення майнових операцій весь наявний у законодавстві інструментарій [391, с. 79–80].

Вищенаведена ситуація є характерною і для лізингових відносин, в яких органи місцевого самоврядування, як це презюмується законодавством України, можуть брати участь. Аналіз нормативної бази свідчить про наявність колізій і прогалин, які в цілому «блокують» органи місцевого самоврядування в реалізації господарської компетенції у сфері лізингу. Зокрема, необхідно чітко визначити повноваження органів місцевого самоврядування щодо передачі об'єктів права комунальної власності в лізинг. Перш за все мається на увазі внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», оскільки за текстом останнього не зустрічається

взагалі термін «лізинг» з відповідним визначенням органу місцевого самоврядування уповноваженого приймати рішення щодо передачі об'єктів права комунальної власності у лізинг. Звісно, що такими повноваженнями має бути наділена міська рада і вона ними наділена, якщо виходити з розширеного тлумачення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Проте «вузьке» розуміння норм вказаного Закону, а саме такого підходу дотримуються правозастосовчі органи та органи, покликані здійснювати нагляд за дотриманням положень чинного законодавства України (зокрема, органи прокуратури). У цілому, можливість передачі комунального майна в лізинг передбачена ГК України та Законом України «Про фінансовий лізинг».

Перепоною на шляху до залучення органів місцевого самоврядування до лізингових відносин також є те, що останні дещо випадають з-під категорії лізингодавця. Зокрема, ст. 4 Закону України «Про фінансовий лізинг» до числа лізингодавців відносить юридичну особу, яка передає право володіння та користування предметом лізингу лізингоодержувачу. Проте орган місцевого самоврядування не є тією юридичною особою як це впливає із класичного доктринального розуміння сутності юридичної особи та аналізу нормативно-правової бази в цій сфері, зокрема положень ЦК України та ГК України.

Звісно, можна припустити, що лізингодавцем може виступити відповідне комунальне підприємство, за яким закріплене комунальне майно на обмеженому речовому праві, зокрема праві господарського відання, за наявності попереднього дозволу місцевої ради на передачу майна в користування на засадах оперативного лізингу. Проте навряд чи можна з цим однозначно погодитися. Оскільки рішення щодо передачі комунального майна в лізинг приймається місцевою радою, яка здійснює повноваження власника від імені та в інтересах територіальної громади, і саме вона має попередньо затвердити перелік тих об'єктів, що можуть бути предметом договору лізингу, і визначити уповноважений на укладення лізингової угоди конкретний орган місцевого самоврядування.

Тим паче, якщо провести певні «паралелі» між лізингом і концесією в організаційно-правовому аспекті, то можна побачити, що відповідно до Закону України «Про концесії» орган місцевого самоврядування виступає стороною договору концесії [392, с. 50–52].

Можна було б продовжити аналіз і привести велику кількість інших випадків, коли органи місцевого самоврядування через дещо суб'єктивний підхід до тлумачення положень чинного законодавства стають, так би мовити, «заручниками» правозастосовувача (орган прокуратури, суд тощо) і не можуть реалізувати в повному обсязі господарську компетенцію, але мабуть і цього достатньо, щоб усвідомити необхідність вдосконалення як правотворчої, так і правозастосовчої діяльності.

Представляється, що вирішення питання щодо вибору способу тлумачення норм про господарську компетенцію органів місцевого самоврядування від чого залежить правова кваліфікація дій як таких, що здійснені в межах компетенції або виходять за її межі та як наслідок визнаються незаконними, не може бути обмежене лише національним досвідом господарювання та рамками національної правової системи, що обумовлює необхідність звернення до передового зарубіжного та міжнародного досвіду правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування.

У наукових джерелах відзначається, що в зарубіжних країнах існують два головні способи визначення правосуб'єктності органу місцевого самоврядування: *позитивний* і *негативний* [393, с. 11].

Згідно з позитивним способом визначення їх правосуб'єктності законодавство встановлює детальний перелік предметів відання, прав і обов'язків цих органів. Це практикується у США, Англії та більшості інших зарубіжних країн. У цих державах органи місцевого самоврядування можуть вчиняти лише такі дії, які прямо передбачені законодавством (принцип «*ultra vires*»). Усе інше вважається для них забороненим.

Так, у науковій літературі відзначається, що у Великобританії місцеві власті формально мають лише ті повноваження, які надані їм парламентськими статутами, що відображає типово британський підхід до місцевого управління як до інструменту національної політики. Зауважується, що існують різноманітні способи судового тлумачення компетенції місцевих органів, що використовуються в різних обставинах. Так, Високий суд має право видати постанову, що вимагає від муніципального органу яких-небудь дій або, навпаки, забороняє йому певні дії відповідно до принципу «*ultra vires*» (*injunctions*). Можуть видаватися і судові декларації по муніципальних справах, зміст яких зводиться до оголошення дій муніципалітету незаконними без застосування спеціальних санкцій [394, с. 41].

У той же час дію принципу *ultra vires* стосовно місцевих органів у країнах англосакського права в цілому і не варто абсолютизувати. Наскільки докладним не було б законодавство, що визначає повноваження органів місцевого управління, воно навряд чи здатне передбачити всі питання, які можуть виникнути перед тим або іншим місцевим співтовариством. У зв'язку з цим муніципалітети в англосаксонських країнах на практиці розрізняють два види незаконних дій: ті, що безпосередньо заборонені законом, і такі, що прямо законом не дозволені. Вчинені муніципалітетом дії, що відносяться до останньої категорії, як правило, не оскаржуються органами державної влади, оскільки розцінюють їх як «життєво» необхідні та такі, що здійснені в інтересах населення відповідної території [395, с. 51].

У свою чергу негативний спосіб визначення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування полягає в тому, що за ними зберігається право діяти в усіх випадках, за винятком прямо заборонених законом (принцип «*contra vires*»). Він застосовується в комунальному законодавстві ФРН. Зокрема, В. Гізевіус підкреслює, що громади можуть не тільки вирішувати проблеми, безпосередньо віднесені до їх компетенції, але й вирішувати нові завдання [396, с. 26].

У той же час, на думку окремих дослідників, позитивний і негативний способи визначення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах не гарантують їх реального здійснення [397, с. 57]. Спосіб визначення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування мало значить для їх закріплення, але є суттєвим для механізму їх здійснення. Слід відмітити, що спосіб визначення функцій і повноважень муніципальних органів у зарубіжних країнах, зазвичай, є таким, що сфера дискреційної влади, особливо для реалізації прав і свобод громадян, є досить вузькою. Тому в більшості випадків повноваження органів місцевого самоврядування пов'язані правом. Законодавство цих країн, як відомо, поділяє повноваження органів місцевого самоврядування на обов'язкові та факультативні (добровільні) [393, с. 12].

До обов'язкових належать повноваження цих органів із питань загальнодержавного значення, яким надається фінансова підтримка. Так, держава може зобов'язати органи місцевого самоврядування займатися шляховим будівництвом і ремонтом доріг, загальноосвітніми школами, санітарією, соціальним захистом жителів громад, охороною здоров'я та довкілля, культурою, протипожежною безпекою, охороною громадського порядку тощо. Коло обов'язкових повноважень, які реалізуються цими органами, може розширюватися за рахунок делегування їм додаткових повноважень у різних сферах місцевого життя.

Законодавство багатьох зарубіжних країн передбачає також делегування повноважень від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування (США, ФРН, Великобританія, Японія та ін.) [398, с. 8–17].

У даному випадку питання можливості й доцільності делегування державних повноважень місцевим органам влади не викликає сумніву і не є основним. Більш важливим представляється питання про сутнісні характеристики, вимоги, що висуваються до процедури делегування державних повноважень місцевим органам влади.

Доручені, «делеговані» повноваження місцевих органів передаються вищестоящою владою на підставі спеціальних

законів з можливим укладанням додаткових угод (договорів). На доказ цієї тези можна привести наступне.

Так, наприклад, в Італії в разі потреби центральні органи держави можуть делегувати областям інші (додаткові державні) повноваження у сфері управління на підставі закону. У свою чергу область може передавати окремі державні повноваження також у сфері управління на муніципальний рівень провінціям і комунам [399, с. 86–87]. Слід зазначити, що делегування здійснюється на підставі закону і припускає обов'язкову передачу фінансових коштів у необхідних випадках – персоналу чи майна всім територіальним утворенням даного рівня чи їхнім асоціаціям. При делегуванні повноважень попередньо проводяться консультації із представниками провінцій і комун. Як правило, делегування здійснюється у відношенні всіх територіальних колективів одного рівня. Виділені кошти, які необхідні для реалізації державних повноважень, розподіляються між провінціями і комунами виходячи з об'єктивних критеріїв – кількості жителів, показників соціально-економічного розвитку, характеру переданих функцій. Делегування здійснюється на певний строк і може бути припинене раніше у випадку серйозних відхилень від напрямів діяльності, встановлених областю. Таким чином, при реалізації делегування як способу перерозподілу публічно-владних повноважень здійснюється контроль, предметом якого є виявлення відхилень від встановлених державою стандартів.

У Великобританії окружним і районним (у м. Лондоні) муніципальним радам надані повноваження по забезпеченню функціонування деяких об'єктів державного значення і вирішенню інших державних питань. Ці повноваження забезпечують експлуатацію аеродромів, охорону пам'ятників культури, доріг державного значення, охорони здоров'я і т.д. [400, с. 222–223].

У Німеччині, покладання на громаду (комунальне самоврядування) яких-небудь державних завдань у рамках дорученої компетенції в кожному конкретному випадку здійснюється законодавчим актом землі, яким обов'язково повинні бути врегульовані необхідні фінансові питання. Такі

задачі доручаються не громаді, а її певним органам, що будуть нести відповідальність у випадку невиконання чи неналежного виконання переданих повноважень. Для забезпечення належного виконання делегованих органам місцевого самоврядування державних повноважень здійснюється так названий «професійний» нагляд, тобто постійний контроль із боку державних федеральних органів чи служб земель. Слід зазначити також, що у ФРН стосовно питань, що вважаються справами загальнодержавного значення і делеговані для виконання місцевим органам, будь-які вказівки і рекомендації урядових органів є обов'язковими [397, с. 59].

В Японії реалізація державних повноважень органами місцевого самоврядування відбувається також під строгим контролем із боку відповідного міністра центрального уряду (на рівні префектури) чи ж губернатора префектури (на рівні муніципалітету). За реалізацію агентських функцій місцевий адміністративний орган несе відповідальність не перед представницьким місцевим органом (радою), а перед відповідною державною контролюючою інстанцією [398, с. 11].

До самої процедури делегування в зарубіжних країнах висуваються досить жорсткі вимоги, що регламентують фінансово-матеріальний супровід, контроль, відповідальність за реалізацією державних повноважень, переданих місцевим органам влади. Дійсно, виконання органами місцевого самоврядування покладених державою повноважень пов'язано зі значними витратами. Таким чином, може виникнути погроза фінансовій самостійності, порушенню відносної «комунальної автономії», що може викликати неможливість виконання як власних, так і делегованих функцій. Для запобігання цим та іншим несприятливим наслідкам у законодавстві зарубіжних країн, міжнародних правових актах закріплюється положення про обов'язковий супровід процедури делегування державно-владних повноважень органам місцевого самоврядування передачею необхідних, у тому числі фінансових, матеріальних ресурсів [55, с. 111–112].

Отже, до процедури передачі державних повноважень органам місцевого самоврядування застосовуються наступні вимоги: передача здійснюється відповідно до принципу субсидіарності; передача окремих державних повноважень здійснюється на підставі спеціального законодавчого акта з можливим укладанням додаткових угод; процедура супроводжується передачею необхідних матеріальних, фінансових, інформаційних та інших ресурсів із боку держави місцевим органам влади; передані повноваження зберігають державно-правову природу, при цьому органи державної влади контролюють як виконання переданих повноважень, так і використання переданих коштів і ресурсів, зберігають право давати вказівки («імперативні консультації») із приводу реалізації; встановлюється відповідальність перед державою за невиконання чи неналежне виконання делегованих державних повноважень місцевими органами влади в межах переданих фінансових, матеріальних та інших ресурсів [398, с. 16–17].

Таким чином, до складу компетенції органів місцевого самоврядування включаються не тільки власні (самоврядні) повноваження, але й делеговані їм повноваження органів виконавчої влади відповідно до закону. В окремих вітчизняних наукових дослідженнях здійснювалась навіть спроба визначити юридичну природу делегування компетенції органам місцевого самоврядування. Серед особливостей цього процесу було виділено наступне: а) акт про делегування повинен обов'язково прийматись делегуючим органом; б) делегуватись можуть тільки окремі повноваження, які є частиною власної компетенції, тобто орган не може делегувати більше, ніж має сам; в) право делегувати повноваження повинне бути закріпленим в законі; г) після делегування повноважень компетенція делегуючого органа не змінюється, компетенція органа, якому делегуються ці повноваження, тимчасово розширюється за рахунок одержаних додатково повноважень; г) делеговані повноваження можуть бути в будь-який час відізані; якщо повноваження делегуються на визначений строк, то для припинення делегування непотрібне прийняття відповідного

юридичного акта; д) переделегування (субделегування) повноважень не може бути допустимим, оскільки це суперечить намірам органа, що делегував повноваження [401, с. 12].

У частині здійснення делегованих повноважень виконавчі органи місцевого самоврядування підконтрольні органам виконавчої влади [402]. У той же час у практиці зарубіжних країн немає делегування повноважень від органів місцевого самоврядування до місцевих державних адміністрацій, як це відбувається в Україні, оскільки така практика суперечить ідеї місцевого самоврядування [393, с. 12].

Звісно, що необхідно враховувати досвід не тільки окремих країн у вищенаведених питаннях, але і використовувати напрацювання міжнародного співтовариства, що закріплені в численних міжнародно-правових актах. Серед міжнародно-правових актів, до яких приєдналася Україна, можна виокремити Європейську Хартію місцевого самоврядування від 15.10.1985 р., ратифікована Законом України від 15.07.1997 р. Зокрема, у ч. 2 ст. 4 вказаної Хартії зазначено, що місцеві власті в межах закону мають *повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене ніякому іншому органу*. Наведене положення свідчить про те, що до сфери компетенції, у тому числі господарської, віднесено як ті права та обов'язки, які чітко прописані у відповідних нормативних актах, так і ті, що не отримали належного рівня формалізації, але відповідно до чинного законодавства України їх реалізація спрямована на вирішення питань місцевого значення. Зокрема, відповідно до ч. 5 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування можуть передавати об'єкти права комунальної власності в постійне або тимчасове *користування* юридичним і фізичним особам, що можна інтерпретувати як віднесення до повноважень органів місцевого самоврядування вирішення питань щодо надання комунального майна в *користування на засадах оренди, концесії, а також на умовах оперативного лізингу*.

При цьому можна погодитися з думкою О. Кравчука про те, що саме на законодавчому рівні має бути визначений порядок реалізації органами місцевого самоврядування повноважень, які не віднесено до сфери відання інших органів, що не виключає можливості віднесення таких повноважень до відання органів державної влади [403, с. 23–28]. Зокрема, згідно з рішенням Конституційного Суду України від 13.07.2001 р. у справі про адміністративно-територіальний устрій [404] до повного законодавчого врегулювання порядку утворення та ліквідації районів у містах вирішення цих питань не виключено зі сфери відання міських рад.

Загалом питання реалізації містом правосуб'єктності в господарських і цивільних відносинах на сьогодні недостатньо досліджені й не отримали належного вирішення в чинному законодавстві України. Згідно з ч. 2 ст. 2 ЦК України учасниками цивільних відносин визнані держава Україна, АРК, територіальні громади, іноземні держави та інші суб'єкти публічного права. Проте, виходячи з цього переліку учасників цивільних відносин, можна побачити, що до останніх віднесено державу та АРК, які є перш за все територіальними утвореннями на відміну від територіальної громади як сукупності жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах певної території, зокрема міста. Так, відповідно до ст. 133 Конституції України АРК є складовою системи адміністративно-територіального устрою. Отже на сьогодні створено правовий прецедент, який дає підстави стверджувати про необхідність і доцільність визнання відповідних адміністративно-територіальних одиниць, зокрема міст, учасниками цивільних відносин.

У зв'язку з цим представляється доцільним послатися на ст. 124 Цивільного кодексу Російської Федерації (частина 1) від 30.11.1994 р. [405], яка визнає Російську Федерацію, суб'єктів Російської Федерації, муніципальні утворення, зокрема місто, *суб'єктами цивільного права*. У ч. 2 ст. 124 Цивільного кодексу Російської Федерації (частина 1) підкреслено, що до вказаних суб'єктів застосовуються норми, які визначають *участь юридичних осіб у відносинах, врегульованих цивільним законо-*

давством, якщо інше не витікає із закону або особливостей даних суб'єктів.

Аналогічно цивільним відносинам, місто як суб'єкт права обмежено у своїх можливостях приймати участь у господарських відносинах. Відповідно до ст. 2 ГК України учасниками господарських відносин визнано органи місцевого самоврядування. Проте органи місцевого самоврядування є органами уповноваженими в силу закону представляти інтереси первинного суб'єкта – територіальної громади під час вирішення питань розвитку міста. При цьому необхідно враховувати, що в науці склалося уявлення про те, що місто і його жителі є органічним цілим та їх неможна відокремити.

Отже, на основі вищенаведеного та з урахуванням того, що місто найбільш повно наділене ознаками господарської правосуб'єктності, наявність або відсутність якої не пов'язана зі статусом юридичної особи [67, с. 277], вважаємо за необхідне доповнити ст. 2 ГК України положенням про те, що саме місто, на кшталт середньовічних італійських міст-комун, є учасником відносин господарювання, від імені якого господарські повноваження здійснюють органи місцевого самоврядування [406, с. 36–38]. Як вважає В.К. Мамутов, адміністративно-територіальні одиниці та їх органи господарського керівництва навіть можна визнати публічними суб'єктами, які здійснюють безпосередню господарську діяльність [67, с. 379].

На сьогодні можна зустріти різні думки щодо визначення правового статусу територіальної громади в господарських відносинах – одні вчені відстоюють позицію про можливість визнання громади учасником вказаних відносин, а інші про необхідність надання громадам статусу суб'єкта господарювання. Зокрема, окремі дослідники дотримуються думки щодо можливості визнання територіальної громади як організації без права юридичної особи суб'єктом господарювання [74, с. 127, 135]. У той же час таке твердження потребує наведення додаткової аргументації, оскільки на даний час суб'єктом господарювання визнаються такі особи, які наділені в силу

закону ознаками господарської правосуб'єктності і здійснюють безпосередню господарську діяльність.

Представляється, що все ж таки необхідно сконцентрувати увагу на місті як більш організованому зовнішньо та внутрішньо утворенні, що дає змогу в межах міста об'єднувати різних за поглядами, соціальним статусом, рівнем громадської активності та зацікавленості у вирішенні міських проблем та іншими критеріями мешканців, які в сукупності утворюють територіальну громаду. Історичні пам'ятки свідчать про те, що саме місто ставало на захист інтересів мешканців, зокрема, від свавілля великих компаній-монополістів. Показовим є приклад судового процесу між бельгійським містом Монс і Товариством газового освітлення щодо виконання умов концесійного договору, за яким Товариство було зобов'язане знизити тариф на газ, якщо протягом 3 років у інших містах Франції або Бельгії існуватиме нижчий, ніж у м. Монс тариф на газ за рівних обсягів споживання [407, с. 147]. Справа була вирішена на користь міста, оскільки було визнано, що міське управління діяло від імені громади (безпосередніх споживачів) та захищало публічні інтереси міста. Місто навіть визнається власником майна, зокрема, відповідно до Федерального Закону «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» («Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») від 06.10.2003 р. муніципальні утворення, зокрема місто, є суб'єктами права муніципальної власності від імені яких повноваження власника здійснюють органи місцевого самоврядування (ст. 49–51) [73]. Аналогічний підхід доцільно застосувати до відносин комунальної власності в Україні.

Принагідно треба відзначити, що останнім часом широкого розповсюдження отримала практика прийняття статутів саме територіальних утворень, а в деяких країнах, як наприклад США, така практика локальної нормотворчості має давні традиції. Зокрема, у США поширеним є прийняття Хартій не територіальних громад, а муніципалітетів. При цьому під терміном «муніципалітет», відповідно до розділу 1 ст. 7

Конституції штату Іллінойс (США), маються на увазі *міста*, поселення та інкорпоровані тауни [334, с. 370]. Правову основу місцевого самоврядування у Російській Федерації, поряд з актами загальнодержавного характеру, складають акти локальної нормотворчості – статuti муніципальних утворень як адміністративно-територіальних одиниць. Подібний законодавчий підхід заслуговує на схвалення та відповідного врахування під час вдосконалення законодавства України у сфері місцевого самоврядування та господарського законодавства України у частині визнання міста повноправним учасником відносин господарювання.

На противагу територіальній громаді як сукупності мешканців саме місто, якому властиві більш чіткі та конкретні ознаки індивідуалізації у правовідносинах, здатне належним чином реалізувати господарську правосуб'єктність під час управління комунальною власністю та виражати єдину сконцентровану волю міської громади. Саме з цих позицій можна пояснити той факт, що у статутах російських міст відповідними повноваженнями з вирішення питань місцевого значення наділене не населення, а безпосередньо місто. Зокрема, у ст. 13 статуту м. Москви визначено повноваження *міста* з питань віднесених до предмета його відання, у тому числі господарського характеру. До останніх можна віднести такі повноваження, як: 1) управління та розпорядження власністю міста Москви; 2) забезпечення соціально-економічного розвитку міста Москви; 3) регулювання містобудівної діяльності; вирішення питань архітектури, будівництва, реконструкції, художнього оформлення міста Москви; розміщення зовнішньої реклами; 4) володіння, користування і розпорядження землею, надрами, водними й іншими природними ресурсами; 5) розвиток міської інфраструктури й забезпечення єдності міського господарства [408].

Отже, визнання міста суб'єктом господарського права та учасником господарських відносин дозволить забезпечити ефективну реалізацію господарських повноважень у відповідних сферах міського господарства та захистити інтереси

територіальної громади. У той же час реалізація наведених пропозицій створить передумови для стабільного функціонування міста та попередження одностороннього, з боку держави, перегляду адміністративно-територіального устрою міста, а також перерозподілу доходів міста без дозволу на це самого міста. Практичне впровадження висловлених у роботі пропозицій представляється можливим за умови створення нової або вдосконалення існуючої правової бази з питань визначення правового статусу міста як учасника правовідносин, у тому числі господарських, з обов'язковим закріпленням окремих правових аспектів на рівні Конституції України.

3.3. Особливості реалізації міськими органами місцевого самоврядування господарської компетенції

Органи місцевого самоврядування міста, які наділені господарською компетенцією, визнаються учасниками відносин у сфері господарювання, про що мається відповідне згадування у ст. 2 ГК України. У цілому визнання за органами місцевого самоврядування та містом господарської компетенції є результатом закономірної еволюції міста з укріпленої воєнної фортеці в центр організації торгівлі та здійснення господарських відносин. При цьому місто вже встановлювало певні правові регулятори, тобто займалося правотворенням, визначаючи порядок здійснення тих або інших господарських операцій.

У наукових джерелах відзначається, що у 70-80-х роках XIX ст. органи міського самоврядування мали право самостійно вирішувати ряд питань місцевого значення, зокрема самостійно встановлювати порядок управління міським майном, правила благоустрою; визначати порядок передачі в оренду «оброчних статей»; визначати спосіб виконання тієї або іншої господарської операції тощо [409, с. 37]. Навіть після реформ міського самоврядування 1870 та 1892 рр. органи міського

самоврядування як і раніше розглядалися як господарські органи.

У наукових дослідженнях радянського періоду окремі науковці висловлювали думку, що основою компетенції місцевої ради є компетенція відповідної адміністративно-територіальної одиниці. При цьому компетенція адміністративно-територіальної одиниці носить як би статичний характер і реалізується через компетенції утворюваних на території даної адміністративно-територіальної одиниці органів [410, с. 88–90]. Можливо такий підхід є дискусійним та потребує додаткової аргументації, проте з дослідником можна погодитися в тому, що на даний час саме органи місцевого самоврядування діють від імені та в інтересах міста, реалізуючи тим самим господарську правосуб'єктність.

Господарська компетенція міста та органів місцевого самоврядування як предмет наукового інтересу починає активно досліджуватися в період становлення України як суверенної держави і продовжується розгляд цього питання, але вже в дещо іншій площині із прийняттям Конституції України від 28.06.1996 р. У цьому аспекті можна відзначити наукові напрацювання В.К. Мамутова, А.М. Серебрякова, В.С. Щербини [368, с. 218–222], В.А. Устименка [411, с. 149–153] та інших вчених.

В окремих дослідженнях навіть наводилась класифікація компетенції міської ради за критерієм відношення до суб'єктів, що управляються з боку місцевої ради. Зокрема, А.М. Серебряков та В.А. Устименко за цим критерієм розподіляли компетенцію міської ради на три групи:

загальна компетенція – коли управлінська дія розповсюджується на необмежену кількість суб'єктів;

галузева компетенція – коли управлінська дія розповсюджується на суб'єктів господарювання певної галузі (галузей) народного господарства;

спеціальна компетенція – коли управлінська дія справляється на конкретний, обумовлений законодавством,

суб'єкт і тими способами, які обумовлені законодавством України [412, с. 31].

Звісно, вказана класифікація не втрачає своєї актуальності навіть, скажемо більше, господарська складова присутня в кожній вищенаведеній групі компетенції міської ради. Порядок реалізації компетенції, у тому числі господарської, щодо тих питань, які складають предмет відання міської ради, встановлений у базових (загальних) нормативних актах України, зокрема, ГК України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також у спеціальних законодавчих актах, зокрема, з питань оренди, концесії та іншого господарського використання комунального майна, природних ресурсів місцевого значення, а також приватизації об'єктів права комунальної власності, здійснення державних закупівель товарів, робіт, послуг за кошти міського бюджету (так зване «комунальне замовлення») тощо.

За своєю сутністю окремі аспекти реалізації господарської компетенції органами місцевого самоврядування міста вже були розкриті в попередніх розділах монографії, що обумовлено неможливістю та недоцільністю охопити розгляд досить складного за змістом і обсягом питання про реалізацію господарської компетенції в межах одного розділу, а тим паче підрозділу.

У цьому підрозділі доцільним є акцентувати увагу на особливостях реалізації господарської компетенції у сфері державних закупівель, рентних відносин, приватизації комунального майна та надання органами місцевого самоврядування гарантій за зобов'язаннями суб'єктів господарювання.

Перед тим, як перейти до висвітлення окремих аспектів реалізації господарської компетенції міськими органами місцевого самоврядування, необхідним уявляється звернути увагу на загальні, так би мовити, «відправні положення» ГК України, які визначають засади реалізації вказаними органами компетенції в господарських відносинах.

Так, ГК України визначає, що господарська компетенція органів місцевого самоврядування реалізується від імені відповідної комунальної установи. Не заперечуючи проти такого формулювання, все ж таки виникає питання: чи можуть органи місцевого самоврядування реалізувати господарську компетенцію через комунальні унітарні підприємства, на створення яких вони уповноважені в силу ст. 78 ГК України? Скоріше це можна визнати технічним недоліком нормативного документу, аніж реальним обмеженням повноважень органів місцевого самоврядування, проте, враховуючи неоднозначність судової практики, вказане положення може бути витлумачене не на користь органів місцевого самоврядування.

Так, до установ, як правило, відносять організації, які виконують культурні, освітянські, спортивні, наукові, виховні, медичні та інші функції [122, с. 49; 413, с. 125]. Сферою їх діяльності є некомерційне господарювання, оскільки досягнення соціального ефекту становить їх основну мету, а здійснення підприємницької діяльності дозволяється, якщо інше не встановлено законом і якщо ця діяльність відповідає меті, для якої вони були створені, та сприяє її досягненню.

Крім того, положення про те, що через установи органи місцевого самоврядування реалізують господарську компетенцію, має якось підтверджуватися у спеціальному законодавстві. Зокрема, аналіз Законів України «Про оренду державного та комунального майна» та «Про концесії», свідчить про те, що стороною у відповідних договорах (оренди, концесії), які регламентуються вказаними нормативними актами, установа не передбачена. Навпаки, стороною таких договорів є або уповноважений орган місцевого самоврядування, або підприємство.

У зв'язку з цим представляється доцільним внести зміни у ч. 3 ст. 8 ГК України, доповнивши перше речення положенням про те, що господарська компетенція органів місцевого самоврядування реалізується також від імені комунального унітарного підприємства [414, с. 38–40].

Слід зазначити, що реалізація органами місцевого самоврядування господарської компетенції у вищевказаних сферах суспільних відносин у підсумку приводить до, так званої, «приватизації компетенції» або «приватизації управління». На сьогодні це явище знаходить відповідне відображення в науковій літературі. Загалом, як відзначають дослідники, «приватизація компетенції» отримала найбільшу наукову розробку та нормативну підтримку в німецькому праві [415, с. 65–75; 173, с. 38–39].

У німецькій літературі відсутнє єдине визначення поняття «приватизація компетенції». Проте під приватизацією компетенції в зарубіжних країнах розуміють передачу приватним особам не тільки власності, але й контролю над державними і муніципальними (комунальними) підприємствами й активами, тобто приватизація без передачі майнових прав. У цьому випадку до основних методів приватизації (відчуження акцій, приватні інвестиції в держпідприємства, розукрупнення підприємств, викуп підприємств їх менеджерами або працівниками, зокрема з використанням кредиту) додаються оренда і підряд, а також передача державних і муніципальних (комунальних) підприємств в управління приватним менеджерам, концесію. В цілому відбувається приватизація управління і результатів діяльності [416, с. 65–66].

У науковій літературі детально описано чотири основні моделі приватизації компетенції: організаційна, функціональна, матеріальна і майнова [415, с. 66–74].

Організаційна (формальна) приватизація характеризується тим, що держава або муніципальне утворення для реалізації завдань у сфері управління за наданням публічних послуг створює юридичних осіб приватного права (як правило, такі, де учасники несуть відповідальність тільки в розмірі своїх внесків у статутний капітал – акціонерні товариства й товариства з обмеженою відповідальністю). Вказані юридичні особи вважаються за суб'єктів публічного управління, організованих у приватноправовій формі. Питання про віднесення даних юридичних осіб до суб'єктів публічного управління достатньо

складне. Рішення залежить від того, чи включати в дане поняття тільки суб'єктів державного управління, створених в публічно-правових формах, або всі організації, які здійснюють реалізацію державних завдань [415, с. 66–67].

На практиці організаційна приватизація має як переваги, так і недоліки. Серед переваг використання організаційної приватизації називають «гнучкість» приватного права, звільнення від норм бюджетного і службового права, включаючи публічний контроль рахункової палати, розширені можливості залучення приватних інвесторів, обмеження відповідальності (застосування норм приватного права про відповідальність). До недоліків організаційної приватизації відносять можливість втрати прозорості системи державного управління унаслідок появи безлічі організацій, що виконують державні функції. При певних обставинах неясна організаційна структура може бути причиною недоступності публічних послуг для громадян.

Відмінністю функціональної приватизації від організаційної є передача державних функцій юридичним особам приватного права без участі держави в їх статутному капіталі. Ця модель приватизації використовується у зв'язку з тим, що держава не володіє ресурсами (спеціальними знаннями, технічними засобами), які є у осіб приватного права. Особи приватного права, що залучаються, в німецькому праві традиційно іменуються помічниками суб'єктів державного управління, а в сучасній літературі – також особи, здійснюючі аутсорсинг. Класичними прикладами функціональної приватизації є передача поліцією здійснення евакуації незаконно припаркованих автомобілів суб'єктам приватного права, передача адміністративним органом приватній особі функції зі збору й обробки інформації [415, с. 71–72]. При цьому важливо, щоб функції передавалися приватній особі, що володіє необхідною кваліфікацією, оскільки в разі неналежного здійснення приватною особою переданих йому функцій відповідальність перед громадянином відповідно до § 839 Німецького Цивільного укладення несе адміністративний орган [417].

Поява матеріальної приватизації обумовлена ускладненням управлінських функцій і перевантаженістю держави, а також неможливістю реалізації державних завдань в повному обсязі. У зв'язку з цим держава вимушена відмовлятися від виконання певних завдань з передачею їх повністю у приватну сферу. Таким чином, загальна тенденція полягає в переході держави від безпосереднього надання послуг до забезпечення гарантованості отримання населенням відповідних послуг. Отже, матеріальна приватизація приводить до повної передачі публічного завдання в недержавний сектор. Завданнями ж держави в даному випадку є надання відповідних гарантій і здійснення нагляду. Отже, в результаті матеріальної приватизації частина державних функцій втрачає державний характер, тобто те, що раніше здійснювала держава, повністю передане у приватноправову сферу [415, с. 72–73].

У свою чергу майнова приватизація полягає в передачі державного (комунального) майна приватним особам, що врегульовано нормами приватизаційного законодавства.

Окрім розглянутих вище класичних моделей приватизації державних функцій, в німецькій літературі виділяють інші види приватизації: фінансову приватизацію – використання приватних фінансових коштів для реалізації публічних завдань; процесуальну приватизацію – участь приватних осіб в адміністративних процедурах або передача їм окремих процедурних етапів (стадій), наприклад участь приватних медіаторів у врегулюванні конфліктів; соціальну приватизацію – передача соціальних установ у приватну сферу тощо [415, с. 74–75].

Звісно, мабуть буде передчасним стверджувати, що в Україні на державному та місцевому рівнях у повній мірі використовуються усі чотири види приватизації компетенції, проте треба відзначити позитивні зрушення у цьому напрямку, які підкріплені відповідними перетвореннями в законодавчій сфері. Зокрема, на сьогодні більш сформованим є законодавство з питань матеріальної та майнової приватизації. Найбільш поширеною формою матеріальної приватизації компетенції органів місцевого самоврядування є передача окремих сфер

господарювання в комунальному господарстві у відання суб'єктів господарювання через використання концесійного механізму або тендерних процедур. При цьому необхідно зауважити, що в перші роки незалежності України досить активно використовувалась майнова приватизація, яка й досі не втрачає своєї актуальності та важливості для формування місцевого бюджету [418, с. 18].

На даний час чи не найбільш проблемною та нестабільною із правової точки зору залишається сфера державних закупівель товарів, робіт і послуг за кошти місцевого бюджету. Донедавна питання закупівлі товарів, робіт, послуг за кошти як державного, так і місцевого бюджетів були врегульовані нормами Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 22.02.2000 р. Зараз даний документ скасовано в силу Закону України «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 20.03.2008 р. [419], яким встановлено необхідність розробки і прийняття нового Закону із врахуванням у цій сфері досвіду країн-членів Європейського Союзу. До прийняття нового Закону порядок здійснення державних закупівель визначено в межах Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти (далі – Положення про закупівлю) [288]. Крім того, у ГК України (ст. 75, 77–79) передбачено необхідність застосування щодо закупівель товарів, робіт чи послуг державними та комунальними унітарними підприємствами, а також господарськими товариствами, державна частка у статутному фонді яких перевищує 50% відповідних процедур державних закупівель.

Практика діяльності органів місцевого самоврядування різних міст України свідчить про те, що у сфері закупівель товарів, робіт, послуг за бюджетні кошти існує велика кількість невіршених питань. Останні є проявом, з одного боку, недосконалості чинного законодавства України, а з іншого – відсутності в органів місцевого самоврядування досвіду організації проведення закупівель. У контексті вищенаведеного показовою є діяльність Харцизької міської ради щодо

організації закупівель послуг з утримання та поточного ремонту електромереж зовнішнього освітлення. Так, на початку 2007 р. було оголошено про організацію торгів щодо закупівлі вищенаведених послуг із залученням суб'єктів господарювання різних форм власності та організаційно-правових форм. При цьому на території міста функціонує КП «Горсвет» і окрім цього підприємства жодна організація не надала тендерних пропозицій. Звісно, відповідно до положень базового Закону торги були відмінені й на сьогодні через відсутність інших учасників торги не можуть відбутися. Ситуація ще ускладнена тим, що Харцизька міська рада припинила фінансування діяльності КП «Горсвет», аргументуючи необхідністю пройти процедуру торгів, але підприємство продовжує виконувати свої статутні завдання і підтримує життєдіяльність міста.

На цьому прикладі можна побачити, що органи місцевого самоврядування в певній мірі є «заручниками» процедури закупівель товарів, робіт, послуг як наслідок недосконалості правової бази в цій сфері. Звісно, п. 83 Положення про закупівлю передбачена можливість застосування процедури закупівлі у одного учасника в разі відсутності конкуренції (у тому числі з технічних причин) на товари, роботи чи послуги, які можуть бути поставлені (виконані) тільки певним учасником, і при цьому немає альтернативи. Але навіть застосування цієї процедури потребує певного часу та погодження дій органів місцевого самоврядування з відповідними органами державної виконавчої влади. Зокрема, потрібно отримати висновок органів Антимонопольного комітету України про те, що комунальне підприємство є монополістом на території міста, а також висновок Мінекономіки України.

Можливо саме проблематичність отримання вказаних погоджень і висновків змушує органи місцевого самоврядування застосовувати процедуру відкритих торгів як одну з основних процедур закупівель. Але на прикладі м. Харцизька можна дійти висновку про доцільність і необхідність використання процедури закупівлі в одного учасника, що дозволить відновити

фінансування діяльності комунального підприємства «Горсвет». Крім того, процедура закупівлі в одного учасника порівняно з відкритими торгами менш витратна, оскільки в першому випадку контрагент за договором закупівлі послуги чітко визначений (переважно це комунальні підприємства), а у другому – контрагент повинен бути визначений за результатами відкритих торгів (при цьому перевага надаватиметься комунальним підприємствам) за умови, що вони відбудуться. Зокрема, у м. Харцизьку відкриті торги щодо закупівлі послуг з утримання та поточного ремонту електромереж зовнішнього освітлення були проведені декілька разів, що звісно вимагало кожного разу оприлюднення оголошення у друкованих засобах масової інформації та інформаційних системах у мережі Інтернет та відповідного фінансування цих заходів.

Узагальнюючи усе вищенаведене, напрошується питання: з якою метою ускладнено процедуру виділення коштів із міського бюджету на фінансування статутної діяльності комунального підприємства, спеціально створеного для надання певного виду послуг, виконання робіт, виготовлення товарів? На це питання може бути декілька варіантів відповіді [420, с. 30–31]:

розпорошення бюджетних коштів, змушуючи органи місцевого самоврядування «підгодовувати» різні приватні структури, які контролюють спеціалізовані друковані засоби масової інформації та інформаційні системи в мережі Інтернет;

створення умов для ліквідації або перепрофілювання комунального підприємства з передачею прав на здійснення певного виду господарської діяльності в комунальному господарстві міста суб'єктам господарювання некомунальної форми власності, які перемогли на відкритих торгах. Проте це одночасно становить небезпеку для міста, оскільки основна мета діяльності вказаних суб'єктів зводиться до отримання прибутку, а не до захисту та задоволення публічних інтересів територіальної громади, виконання положень міських програмно-прогнозних документів. Враховуючи те, що в комунальній сфері завжди має місце несвоєчасне фінансування, за таких умов суб'єкти

господарювання некомунальної форми власності, які цілеспрямовані на отримання прибутку, не зможуть забезпечити нормальну роботу комунального господарства міста та, у свою чергу, змушені будуть вдатися до своєрідного «шантажу» органів місцевого самоврядування;

створення умов для прихованої концесії на певний вид міської господарської діяльності, оскільки у цьому випадку процедура значно спрощується та не вимагається дотримання положень Закону України «Про концесії».

Звісно, це авторський погляд на ситуацію, яка склалася у сфері закупівель товарів, робіт, послуг за кошти місцевих бюджетів, з яким можна погоджуватися або ні, проте існують деякі об'єктивні моменти, що потребують окремого дослідження.

Зокрема, це стосується питання співвідношення можливостей органа місцевого самоврядування щодо створення комунального підприємства та фінансування його діяльності. Відповідно до ст. 78 ГК України та п. 30 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» представницькі органи місцевого самоврядування самостійно та цілеспрямовано створюють комунальні унітарні підприємства на базі відокремленої частини комунального майна з метою задоволення громадських потреб у певних товарах, роботах, послугах, але відповідно до законодавства про державні закупівлі фінансування їх діяльності має чомусь здійснюватися через процедуру державних закупівель.

Отже, у даному випадку місто в особі представницького органу місцевого самоврядування має право безпосередньо створити комунальне підприємство, але не має права безпосередньо фінансувати його діяльність. Звісно, мета тендеру – це здійснення конкурентного відбору переможця серед суб'єктів господарювання, які спроможні надавати певні послуги, виконувати роботи, виробляти товари за найбільш оптимального співвідношення ціни та якості. Це, безумовно, ефективно, коли на території міста відсутнє спеціалізоване комунальне унітарне підприємство з надання тих чи інших

послуг у тій сфері комунального господарства, у якій оголошено проведення тендеру. Проте доцільність проведення тендеру викликає сумніви, коли відповідні послуги надаються комунальним унітарним підприємством і одночасно оголошується на їх надання тендер. При цьому, як свідчить практика господарювання, через специфіку комунальних послуг, що надаються на території міста, переможцем, як правило, виявляється комунальне підприємство. Наприклад, у м. Луцьку комунальне транспортне підприємство виграло тендер на маршрутні перевезення [421, с. 2]. Таким чином, для того, щоб пересвідчитися у спроможності комунальних унітарних підприємств надавати відповідні послуги на території міста, необхідно витратити певну немаленьку суму коштів із місцевого бюджету на організацію і проведення процедур державних закупівель. Нераціональним виглядає також те, що комунальне підприємство у випадку перемоги суб'єкта господарювання некомунальної форми власності має бути, як зазначено вище, ліквідовано, оскільки місту немає сенсу утримувати підприємство, послуги якого не споживаються мешканцями. Треба ще мати на увазі, що ліквідація комунального підприємства з великою кредиторською та дебіторською заборгованістю може в підсумку привести до банкрутства комунального підприємства і спровокувати соціальну напругу у місті. При цьому не слід забувати, що суттєвою характеристикою правового статусу комунальних підприємств на відміну від інших суб'єктів господарювання є його соціальне призначення – задоволення потреб територіальної громади превалює над отриманням прибутку від господарської діяльності, хоч це можливо і не відповідає статутній меті комунального комерційного підприємства. Навряд чи суб'єкт господарювання приватної форми власності враховуватиме у своїй діяльності складнощі з формуванням міського бюджету, несвоєчасністю отримання субвенцій і субсидій із державного бюджету і мабуть не випустить щонайменшої можливості, так би мовити, «вибити» кошти з бюджету міста в судовому порядку.

У зв'язку з цим представляється доцільним внести зміни до ГК України та законодавства про державні закупівлі, передбачивши, що укладення органами місцевого самоврядування договорів закупівлі товарів, робіт, послуг із комунальними підприємствами здійснюється без організації та проведення процедур закупівлі.

Вказана пропозиція може бути аргументована ще й тим, що дію Тимчасового положення не можна поширювати на органи місцевого самоврядування, оскільки кошти місцевих бюджетів не можна відносити до категорії «державні кошти» (між іншим аналогічний підхід був використаний і в Законі про державні закупівлі). Згідно із принципом самостійності, закріпленим у п. 3 ч. 1 ст. 7 Бюджетного кодексу України, державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними. Держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування. Крім того, у ч. 6 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» підкреслюється, що місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів.

Досить неоднозначними є положення ГК України про те, що для закупівель товарів, робіт чи послуг державні та комунальні унітарні підприємства мають застосовувати процедури закупівель, які визначені Законом України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» (ст. 75, 77, 78).

У першу чергу загальне зауваження стосується посилання на скасований Закон, проте це більше технічний недолік, якого можна позбутися якщо внести редакційні зміни у статті ГК України, передбачивши, що процедури закупівель визначаються законодавством України з питань державних закупівель. Крім того, вищевказане правоположення не враховує того нюансу, що державні та комунальні унітарні підприємства розпоряджаються не тільки бюджетними коштами, але й мають власні, позабюджетні надходження від здійснення господарської

діяльності. Міська рада навіть встановлює розмір частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету (п. 29 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Беззаперечним є те, що коли комунальне підприємство виступає розпорядником бюджетних коштів (тобто замовником), то воно має додержуватися процедур державних закупівель, оскільки витрачає кошти місцевого бюджету. Аналогічної позиції дотримуються й зарубіжні дослідники [422, с. 34–39]. Проте не можна застосовувати процедури державних закупівель, коли мова йде про витрачання коштів, утворених від власної господарської діяльності. Про недопустимість поширення правового режиму бюджетних коштів на власні надходження, зокрема бюджетних наукових установ, вказується в дисертаційному дослідженні Г.П. Єригіної [423].

За інформацією, викладеною в російських наукових джерелах, можна дійти висновку, що аналогічного підходу дотримується й російський законодавець. Досить активно обговорюється правовий статус автономної установи, особливості якого передбачені ФЗ «Про автономні установи» («Об автономных учреждениях») від 03.11.2006 р. [424]. Як відзначають окремі науковці, у законодавстві Російської Федерації всі державні й муніципальні установи поділяються на бюджетні й автономні. Як критерії такого поділу обрані: джерело фінансового забезпечення діяльності установи, межі майнової відповідальності установи за своїми зобов'язаннями, а також ступінь участі власника майна установи в майновій відповідальності останнього за своїми зобов'язаннями [425, с. 135].

Бюджетні установи (як державні, так і муніципальні) фінансуються власником їх майна, відповідають за своїми зобов'язаннями грошовими коштами, що тільки знаходяться в їх розпорядженні. У разі недостатності цих коштів додаткову (субсидіарну) відповідальність за зобов'язаннями установи несе власник його майна. У свою чергу автономні установи фінансуються власником їх майна з коштів відповідного

бюджету (федерального, суб'єкта Російської Федерації, муніципального утворення), а також за рахунок доходів, отриманих автономною установою від власної діяльності, відповідають за своїми зобов'язаннями всім закріпленим за ними майном (окрім нерухомого майна й особливо цінного рухомого майна, закріплених за автономною установою власником цього майна або придбаних автономною установою за рахунок коштів, виділених цим власником на придбання такого майна). Власник же майна автономної установи не несе відповідальності за зобов'язаннями автономної установи [425, с. 136].

Як видно, автономні установи наділені більшою правосуб'єктністю порівняно з бюджетними установами. Крім того, як зауважує А. Кіріллових, автономні установи залежно від природи грошових коштів – власні або бюджетні – приймають відповідні рішення самостійно або керуються нормами закону про закупівлю [426, с. 29].

Враховуючи усе вищенаведене представляється можливим запропонувати нову редакцію абз. 2 ч. 9 ст. 78 ГК України наступного змісту: «Для закупівель товарів, робіт чи послуг за кошти місцевого бюджету комунальне унітарне підприємство застосовує процедури закупівель, визначені законодавством України з питань державних закупівель». Крім того, ч. 9 ст. 78 ГК України можна доповнити новим абзацом такого змісту: «Закупівля товарів, робіт чи послуг за власні надходження, які утворені від власної господарської діяльності комунального унітарного підприємства, не потребує застосування процедур державних закупівель» [427, с. 29–30].

Аналіз чинного законодавства України свідчить, що органи місцевого самоврядування дещо незаслужено обмежені в реалізації господарської компетенції у сфері рентних відносин. На сьогодні чинне законодавство України надає власникові майна досить широкі можливості для вибору певної оптимальної правової конструкції, яка дозволить йому отримувати дохід від залучення свого майна в господарську діяльність. Деякі договірні конструкції вже давно відомі вітчизняній правозастосовчій

практиці (зокрема, оренда, лізинг, концесія тощо), проте окремі договірні форми як регулятори відносин сторін щодо володіння, використання та розпорядження майном досі залишаються маловідомими і рідко використовуються на практиці. Зокрема, мова йде про договір ренти.

На думку окремих дослідників, договір ренти відомий ще з середньовіччя. У літературі згадуються дві основні причини виникнення договору ренти в європейському законодавстві. На думку окремих науковців, однією з них була недостатня кількість готівки в обігу – обставина, що привела до появи ренти нерухомості (рентної оренди). Учений писав, що власник, який бажав продати своє нерухоме майно, легше знаходив покупця, який бажав виплатити йому вічну ренту, ніж такого, який би погодився б сплатити капітальну суму, оскільки достатньо готівки не було. Іншу причину появи ренти бачили в тому, що церква, так само як і світське законодавство, забороняла процентні позики, які визнавалися як лихварські. На його думку, люди, не дивлячись на таку заборону, все ж таки вдавалися до певних хитрощів. Зокрема, для цього користувалися договором про встановлення ренти. Позичальник, який отримував капітальну суму, приймав на себе не обов'язок сплачувати відсотки на цю суму і повернути її, а невизначений обов'язок виплачувати кредиторів щорічну ренту [428, с. 253–254].

На сьогодні як юридична, так і економічна енциклопедична література встановлює єдиний підхід до визначення ренти (нім. Rente, від лат. reddere – віддавати назад, повертати) як доходу, що отримується на договірних засадах власником від використання землі, майна, капіталу, цінних паперів без здійснення ним підприємницької діяльності, відповідних затрат або додаткових зусиль (від здавання землі або приміщень в оренду, надання кредиту тощо) [147, с. 290; 429, с. 195].

ЦК України не надає явного визначення терміну «рента», але опосередковано його можна вивести з визначення договору ренти, яке міститься у ч. 1 ст. 731 ЦК України. Так, за договором ренти одна сторона (одержувач ренти) передає другій стороні (платникові ренти) у власність майно, а платник ренти взамін

цього зобов'язується періодично виплачувати одержувачеві ренти у *формі певної грошової суми або в іншій формі*. У свою чергу форма виплати та розмір ренти встановлюються безпосередньо в договорі ренти (ст. 737 ЦК України). При цьому у ч. 1 ст. 737 ЦК України зазначено, що рента може виплачуватися у грошовій формі або шляхом передання речей, виконання робіт або надання послуг.

Для договору ренти характерні наступні ознаки:

для отримання ренти необхідна передача певного майна;

рента носить безперервний характер;

рентні відносини характеризуються тривалістю існування і періодичністю виплат.

Згідно з ч. 2 ст. 731 ЦК України залежно від терміну, на який передбачається виплата ренти, договори ренти діляться: на ренту, укладену на певний строк, і безстрокову ренту. Відмінність безстрокової ренти від договору на певний термін полягає в тому, що в договорі сторонами не обумовлюється термін закінчення виплат рентних платежів.

Істотними умовами договору ренти, як і інших видів договорів, є: предмет, ціна, форма та ін.

Виходячи з контексту ч. 1 ст. 731 ЦК України, закон не встановив обмежень із приводу майна, що передається під виплату ренти.

Предметом договору ренти виступає, з одного боку, майно, яке відчужується під виплату ренти, а з іншого боку, сама рента, яка виплачується її одержувачу. Оскільки цей договір є в певній мірі новелою, то теоретично можливою є передача під виплату ренти майнових прав, інформації, результатів інтелектуальної діяльності, виключних прав на них. Переважною формою рентних платежів виступають грошові суми, але в договорі можливо передбачити виплату ренти шляхом надання речей, виконання робіт і надання послуг, які відповідають за вартістю грошовому еквіваленту ренти. Окрім цього, можливе встановлення змішаної форми ренти, що включає виплату грошових сум і надання виконання в натурі.

Ціна договору ренти є важливою умовою. Для встановлення ціни, з одного боку, необхідна оцінка вартості майна. При укладенні, наприклад, договору ренти житла оцінка вартості повинна надаватися в довідці-характеристиці БТІ. Ця оцінка необхідна для розрахунку суми держмита, для нотаріального посвідчення договору, і відповідно з цієї вартості платник ренти як власник платитиме податки. Ціна договору ренти еквівалентна сумі рентних платежів.

Для договору ренти встановлена обов'язкова письмова нотаріальна форма, а у випадку, якщо предметом договору ренти є нерухомість, договір підлягає обов'язковій державній реєстрації (ст. 732 ЦК України). Зобов'язання, які направлені на передачу майна у власність під виплату ренти, можуть бути платними або безоплатними (ст. 734 ЦК України).

Ознака платності (безоплатності) істотно впливає на норми, які визначають спрямованість зобов'язань. Законодавець передбачає субсидіарне застосування норм про купівлю-продаж і дарування, залежно від того, на яких умовах була проведена передача рентного капіталу. Одержувач ренти, окрім рентних платежів, може також отримати компенсацію вартості майна, яке передається. У даному випадку відносини сторін про передачу й оплату майна регулюються правилами договору купівлі-продажу. Норми договору дарування указують не тільки на передачу майна у власність, але й на безоплатний характер цих відносин. Одержувач ренти передає платникові ренти майно безкоштовно, майнові обов'язки платника ренти обмежуються тільки рентними платежами. У цьому випадку відносини сторін із питання передачі майна регулюються правилами договору дарування.

Нерухомість, яка передається під виплату ренти, обтягується правом застави на майно (ч. 1 ст. 735 ЦК України). Ця умова є істотною і достатньою умовою договору ренти, оскільки іпотека автоматично обтяжує майно через закон. Рента обтяжує нерухоме майно, передане під виплату (земельна ділянка, приміщення, будівля, будинок, дача, квартира). У разі порушення платником ренти своїх зобов'язань одержувач ренти має можливість задовольнити свої вимоги за рахунок цього майна

переважно перед іншими особами. Закон не виключає можливості застосування сторонами разом із заставою будь-яких дозволених законом способів забезпечення зобов'язань. Якщо платник ренти провів відчуження майна, то його зобов'язання переходять до набувача майна (ч. 2 ст. 735 ЦК України). Якщо під виплату ренти передано рухоме майно, то спосіб забезпечення виконання зобов'язань платника ренти повинен бути обов'язково узгоджений сторонами.

Відчуження переданого під виплату ренти майна можливе в разі письмової згоди одержувача ренти. У тих випадках, коли в якості ренти виступають рухоме майно, а також грошові кошти, в договір необхідно включити умову, що передбачає можливість використання певного способу забезпечення зобов'язань, передбачених у законі та договорі. Відносно нерухомого майна, що передається під виплату договору ренти, одержувач ренти через ч. 1 ст. 735 ЦК України «автоматично» набуває прав застави на це майно.

Ще однією з умов забезпечення договору ренти, згідно з ч. 3 ст. 735 ЦК України, є умова, що встановлює обов'язок платника ренти застрахувати на користь одержувача ренти ризик відповідальності за невиконання або неналежне виконання цих обов'язків. У цілому така умова є характерною для господарських договорів.

Крім вищенаведеного, слід звернути увагу на умови розірвання договору безстрокової ренти.

Відповідно до ст. 739 ЦК України зобов'язання по виплаті ренти може бути припинене в разі відмови платника ренти від договору. Дана умова обов'язкова для сторін і повинна бути врахована ними при укладенні договору. При цьому необхідно враховувати, що умова договору, відповідно до якої платник безстрокової ренти не може відмовитися від договору ренти, є нікчемною. Згідно з ч. 2 ст. 739 ЦК України договором ренти можуть бути встановлені умови здійснення платником безстрокової ренти відмови від договору ренти. Виходячи з цієї норми, сторони мають право самостійно встановити підстави, що дають платникові ренти право на відмову від договору.

У випадку, якщо платник відмовився від договору ренти, даний договір припиняється після закінчення трьох місяців із дня отримання одержувачем ренти письмової відмови платника безстрокової ренти від договору за умови повного розрахунку між ними (ч. 3 ст. 739 ЦК України).

Представляється доцільним акцентувати увагу на те, що договір ренти, хоча і визнано за нормами ЦК України самостійним договором, містить у собі ознаки різних договірних конструкцій. У договорі ренти можна виявити правові ознаки договорів оренди, лізингу, концесії, найму, іпотеки, іпотечного кредитування тощо. Крім того, наявність ознак договорів купівлі-продажу або дарування (в залежності від наявності зустрічного задоволення) визнається ЦК України обов'язковим. Зауважимо, що вказані договори мають свої особливості, які знайшли відображення у відповідних законодавчих актах, навіть у межах одного акта. Зокрема, це ЦК України, ГК України, які містять у собі положення про згадані та інші договірні конструкції, окремі Закони України, присвячені відповідним відносинам, наприклад, «Про оренду державного та комунального майна» від 10.04.1992 р., «Про фінансовий лізинг» від 16.12.1997 р., «Про оренду землі» від 06.10.1998 р., «Про концесії» від 16.07.1999 р. тощо.

Окремі дослідники навіть виокремлюють у договорі ренти ознаки договору міни. Зокрема, О. Ручка вказує, що якщо вважати передачу речей як форму виплати ренти природно пов'язаною з передачею права власності на ці речі, то виходить, що договір ренти тотожний договору міни (бартеру), за яким кожна зі сторін зобов'язується передати іншій стороні у власність один товар в обмін на інший (ч. 1 ст. 715 ЦК України) [430, с. 9].

Взагалі наведене у ЦК України визначення договору ренти суперечить загальним вимогам щодо чіткості та ясності правової норми. Представляється, що саме цей недолік стримує впровадження договору ренти у відносини господарювання. Вважаємо доцільним висвітлити й інші недоліки та суперечливі моменти, виявлені під час аналізу договору ренти.

Як було зазначено вище, договором ренти може бути встановлено, що одержувач ренти передає майно у власність платника ренти за плату або безоплатно з відповідним укладанням договору *купівлі-продажу або дарування* (ст. 734 ЦК України). У цілому виплата ренти за договором купівлі-продажу не суперечить сутності останнього, чого неможна сказати про договір дарування, який за своєю сутністю є безоплатним і не вимагає від обдаровуваного надання дарувальнику певної компенсації вартості дарунку. У протилежному випадку, згідно з ч. 2 ст. 717 ЦК України, договір, що встановлює обов'язок обдаровуваного вчинити на користь дарувальника будь-яку дію майнового або немайнового характеру, не є договором дарування. Якщо нівелювати вказану правову норму, то договір дарування нічим не відрізнятиметься від договору купівлі-продажу. Тому вважаємо, що договір ренти у будь-якому випадку не може укладатися у формі договору дарування.

У цілому слід зазначити, що договір ренти дещо не узгоджується з окремими положеннями правової доктрини з питань права власності. До такого висновку дозволяє дійти той факт, що за загальним правилом при отриманні документів, які засвідчують право власності набувача на майно, визнається, що всі необхідні розрахунки вже виконані й власник має абсолютне речове право на це майно. Це означає, що власник сам визначає сферу відносин, учасником яких він виступатиме. У випадку з договором ренти власник просто зобов'язаний виплачувати рентні платежі та обмежити своє право власності, обтяживши його іпотекою. Вказане не відповідає доктрині та практиці відносин власності, розроблених у тому числі наукою цивільного права. Представляється, що логічнішим було б закріпити в законодавстві України положення про те, що об'єкт договору ренти передається у володіння, користування з обмеженням кола повноважень із розпорядження відповідним майном (за аналогією прав господарського відання та оперативного управління, передбачених ст. 136, 137 ГК України).

На сьогодні немає єдності наукових поглядів на питання виникнення права застави на нерухоме майно, яке може бути

предметом договору ренти. Відповідно до ч. 1 ст. 735 ЦК України в разі передання під виплату ренти земельної ділянки або іншого нерухомого майна одержувач ренти набуває право застави на це майно. У зв'язку з цим О. Ручка, спираючись на ст. 585 ЦК України, яка вказує, що право застави виникає з моменту укладення договору застави, а у випадках, якщо договір підлягає нотаріальному посвідченню, – з моменту нотаріального посвідчення, ставить питання про те, як може виникнути право застави без укладення договору застави. На думку О. Ручки, відповідь на це питання припускає два варіанти. По-перше, укладення договору ренти земельної ділянки або іншого нерухомого майна спричиняє за собою обов'язок укласти договір застави, але з суті положень ЦК України це прямо не впливає, тому таке *укладення договору застави не є обов'язковим*. По-друге, сам договір ренти земельної ділянки або іншого нерухомого майна – це комплексний договір і передбачає заставу як умову договору, але з положень ЦК України і це не слідує [430, с. 10].

У цілому, погоджуючись з наведеним, слід звернути увагу на те, що відповідно до ч. 1 ст. 574 ЦК України застава виникає на підставі договору, закону або рішення суду. Аналогічне положення міститься в Законах України «Про заставу» від 02.10.1992 р. [431] і «Про іпотеку» від 05.06.2003 р. [309]. Зокрема, у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про іпотеку» вказано, що до іпотеки, яка виникає на підставі закону або рішення суду, *застосовуються правила щодо іпотеки, яка виникає на підставі договору*, якщо інше не встановлено законом. При цьому необхідно враховувати норму Закону України «Про іпотеку», яка встановлює, що в разі іпотеки, яка виникає на підставі закону, взаємні права і обов'язки іпотекодавця та іпотекодержателя виникають із дня вчинення відповідного правочину, на підставі якого виникає іпотека.

Дещо обмеженим виглядає і суб'єктний склад договору ренти. Зокрема, ЦК України визнає сторонами в договорі ренти фізичних або юридичних осіб (ст. 733). Уявляється, що належне місце в рентних відносинах могли б зайняти такі учасники

цивільних відносин, як держава, Автономна Республіка Крим (далі – АРК) та територіальні громади, місто в цілому. Так, територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки через органи місцевого самоврядування в межах їхньої компетенції, встановленої законом (ст. 172 ЦК України). При цьому дехто може сказати, що нібито участь держави, АРК і територіальних громад у рентних відносинах презюмується, оскільки вказані учасники правовідносин діють через відповідні органи, які є юридичними особами. Вважаємо, що таке припущення є безпідставним, оскільки органи державної влади, органи влади АРК і органи місцевого самоврядування у ЦК України виокремлено в окрему Главу 10 «Органи та представники, через яких діють держава, Автономна Республіка Крим, територіальні громади у цивільних відносинах». У свою чергу юридичним особам як учасникам цивільних відносин присвячена Глава 7 ЦК України. Зокрема, у ч. 2 ст. 81 ЦК України виокремлюються юридичні особи приватного та публічного права. Крім того, у цій же частині вказано, що юридична особа публічного права створюється *розпорядчим актом Президента України, органа державної влади, органа влади Автономної Республіки Крим або органа місцевого самоврядування*. Це в черговий раз підтверджує авторську позицію про нетотожність у ЦК України понять юридичної особи і представницьких органів, через яких діють держава, АРК і територіальні громади.

Крім того, враховуючи вищенаведене, слід зазначити, що формулювання договору ренти, яке міститься у ЦК України, явно виходить за межі предмету його правового регулювання. Вважаємо, що договір ренти якраз більше спрямований не на регламентацію *особистих немайнових і майнових відносин* (ч. 1 ст. 1 ЦК України), а на врегулювання відносин переважно господарського характеру. Тому доцільним уявляється, як вже було зазначено, конкретизувати у ЦК України сферу та відносини, до яких має бути застосований договір ренти, з урахуванням у цілому предмету правового регулювання ЦК України [432, с. 60–68].

Отже, можна дійти висновку про необхідність подальшого вдосконалення чинного законодавства України з метою створення реального механізму впровадження договору ренти в господарські відносини.

Певні особливості реалізації органами місцевого самоврядування господарської компетенції проявляються і у відносинах із приватизації комунального майна. Правові засади приватизації об'єктів права комунальної власності визначені цілою низкою законодавчих і підзаконних нормативних актів, зокрема, можна виокремити Закони України «Про приватизацію державного майна» від 04.03.1992 р., «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» від 06.03.1992 р., Про програму приватизації на відповідні роки тощо. Окремі положення стосовно приватизації комунального майна закріплені у ГК України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

На даний час основний масив об'єктів права комунальної власності, що приватизуються, переважно утворюють об'єкти малої приватизації [433, с. 11]. Відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» об'єктами малої приватизації визнаються: цілісні майнові комплекси невеликих державних підприємств, віднесених Державною програмою приватизації до групи А; окреме індивідуально визначене майно; об'єкти незавершеного будівництва та законсервовані об'єкти.

Продавцями об'єктів малої приватизації, що перебувають у комунальній власності, визначені органи приватизації, які створені місцевими радами. Відповідно до п. 30 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» міські ради затверджують місцеві програми приватизації, а також переліки об'єктів права комунальної власності, які не підлягають приватизації.

На етапі підготовки до приватизації місцеві ради затверджують за поданням органів приватизації перелік об'єктів, які перебувають у комунальній власності і підлягають продажу на аукціоні, за конкурсом або викупу. Немаловажним є те, що

включення об'єктів малої приватизації до зазначеного переліку здійснюється відповідно до місцевої програми приватизації. На важливості програми приватизації як правової підстави для здійснення приватизації державного та комунального майна акцентовано увагу у ч. 2 ст. 146 ГК України, зокрема, програма приватизації визначає цілі, пріоритети та умови приватизації.

Проте ч. 3 ст. 7 Закону України «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» допускає можливість включення об'єктів малої приватизації до переліку, що затверджується міською радою, також з ініціативи відповідних органів приватизації або покупців. Для цього покупці подають до органу приватизації заяву про включення підприємства до переліку об'єктів, що підлягають приватизації.

Згідно з ч. 5 ст. 7 Закону України «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» орган приватизації розглядає подану заяву і в разі відсутності підстав для відмови у приватизації включає підприємство до переліку об'єктів, що підлягають приватизації. При цьому перелік підстав для відмови є виключним і не може бути розширеним за ініціативою міської ради. Так, відмова у приватизації можлива тільки у випадках, коли:

1) особа, яка подала заяву, не може бути визнана покупцем підприємства згідно із Законом України «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» ;

2) є законодавчо встановлене обмеження на приватизацію цього підприємства;

3) не затверджено переліків, передбачених ч. 1 ст. 7 Закону України «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)».

Виходячи з цього, орган місцевого самоврядування не може відмовити у приватизації комунального підприємства за іншими мотивами, наприклад, якщо це підприємство не включене до місцевої програми приватизації або, навпаки, включене до переліку об'єктів права комунальної власності, які не підлягають приватизації. Вказані підстави не можна віднести до якої-небудь однієї з вищенаведених підстав для відмови у включенні

підприємства до переліку об'єктів, що підлягають приватизації. Зокрема, Конституційний Суд України у своєму рішенні від 13.12.2000 р. № 14-рп/2000 (справа про визначення способу малої приватизації) відзначає що органи приватизації зобов'язані розглянути подані покупцями заяви та, у разі відсутності встановлених Законом України «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» підстав для відмови у приватизації, включити конкретне підприємство до переліку об'єктів, що підлягають приватизації у встановлений спосіб.

У той же час хтось може звернути увагу на те, що наявність затвердженого міською радою переліку об'єктів права комунальної власності, які не підлягають приватизації та віднесення комунального підприємства до цього переліку, вже створюють законодавчу перепону на шляху у покупця, оскільки вступає в дію друга передбачена Законом України «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» підстава для відмови у приватизації. На перший погляд, дійсно, може здатися, що перелік об'єктів права комунальної власності, які не підлягають приватизації, і є тим *законодавчо* встановленим обмеженням на приватизацію комунального підприємства.

Проте таке враження спростовується, якщо звернутися до офіційного тлумачення терміну «законодавство», даного Конституційним судом України в рішенні від 09.07.1998 р. [434], який включає закони, міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою України, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень і відповідно до Конституції України. Отже, рішення представницького органу місцевого самоврядування, зокрема міської ради, у цьому переліку не згадується. При цьому рішення міської ради про затвердження переліку об'єктів права комунальної власності, які не підлягають приватизації, буде носити характер не нормативного, а індивідуального акта.

У Законі України «Про приватизацію невеликих державних

підприємств (малу приватизацію)» навіть не враховано те, що міська рада на пленарному засіданні визначає доцільність, порядок і умови приватизації об'єктів права комунальної власності. Саме міська рада, а не покупець визначає, які об'єкти необхідно приватизувати, а які необхідно залишити в комунальній власності задля задоволення потреб територіальної громади. У Законі України «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» допускається підміна органу, уповноваженого приймати остаточне рішення щодо юридичної долі об'єкта права комунальної власності. Проте така ситуація у значній мірі створена самим законодавцем, який віддав пріоритет у вирішенні питань приватизації комунального майна приватним інтересам (покупця) на шкоду інтересам міста – публічним інтересам.

У зв'язку з цим представляється, що перелік підстав для відмови у приватизації об'єктів права комунальної власності потребує розширення з відповідним врахуванням інтересів міста, територіальної громади як власника таких об'єктів. Зокрема, абз. 2 ч. 5 ст. 7 Закону України «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» можна доповнити такими підставами для відмови у приватизації, як «підприємство не включене до місцевої програми приватизації» та «підприємство включене до затвердженого рішенням місцевої ради переліку об'єктів права комунальної власності, які не підлягають приватизації» [435, с. 104–105].

Слід визнати, що недостатньо дослідженими на даний час залишаються питання надання державою та органами місцевого самоврядування, зокрема міст, гарантій за зобов'язаннями суб'єктів господарювання за господарськими договорами. Досі недооціненим залишається значення державних та, так би мовити, комунальних гарантій – гарантій, що надаються органами місцевого самоврядування, для стимулювання господарювання у сферах, де присутній значний публічний інтерес. Отже, за сучасних економіко-правових умов господарювання актуалізується необхідність у проведенні дослідження правового регулювання державних і комунальних гарантій у

контексті загальної проблематики державного регулювання економічних відносин [436].

На сьогодні правова регламентація державних і комунальних гарантій переважно здійснюється нормами бюджетного законодавства України, зокрема Бюджетного кодексу України від 21.06.2001 р. Як такого визначення цих гарантій у Бюджетному кодексі України не міститься, проте у ст. 17 цього нормативного акта наводиться певний порядок надання гарантій та їх ознаки.

Так, Кабінет Міністрів України в особі Міністра фінансів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим в особі Міністра фінансів Автономної Республіки Крим та міські ради в особі керівників їх виконавчих органів можуть надавати гарантії щодо виконання боргових зобов'язань суб'єктам виключно в межах повноважень, встановлених відповідно законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет. Гарантії надаються лише на умовах платності, строковості, майнового забезпечення та зустрічних гарантій, отриманих від інших суб'єктів (ч. 1 та 2 ст. 17 Бюджетного кодексу України).

На відміну від українського законодавства у праві Російської Федерації дефініція державної та муніципальної гарантії отримала чітку формалізацію. Зокрема, у ст. 6 Бюджетного кодексу Російської Федерації від 31.07.1998 р. державна або муніципальна гарантія (державна гарантія Російської Федерації, державна гарантія суб'єкта Російській Федерації, муніципальна гарантія) визначається як вид боргового зобов'язання, через яке відповідно Російська Федерація, суб'єкт Російської Федерації, муніципальне утворення (гарант) зобов'язані при настанні передбаченої в гарантії події (гарантійного випадку) сплатити особі, на користь якої надана гарантія (бенефіціару), на його письмову вимогу визначену в зобов'язанні грошову суму за рахунок коштів відповідного бюджету відповідно до умов зобов'язання, що дається гарантом, відповідати за виконання третьою особою (принципалом) його зобов'язань перед бенефіціаром [437]. Крім того, державним і муніципальним гарантіям у Бюджетному кодексі Російської

Федерації присвячено 5 статей (ст. 115, 115¹, 115², 116, 117), у межах яких визначено вимоги до їх надання суб'єктам господарювання.

Проте на відміну від законодавства України питання платності надання державних або муніципальних гарантій не отримало чіткого врегулювання в Бюджетному кодексі Російської Федерації. На думку окремих російських дослідників це питання має бути врегульоване в договорі про надання державної або муніципальної гарантії [438, с. 100], укладення якого передбачене Бюджетним кодексом Російської Федерації.

Одночасно в науковій літературі здійснюються поодинокі спроби довести те, що інститут державних, комунальних (муніципальних) гарантій не має ознак самостійності та уособлює собою поєднання елементів двох цивільно-правових інститутів поруки і банківської гарантії [438, с. 97]. Проте з таким твердженням неможна погодитися, оскільки гарантії держави та органів місцевого самоврядування мають зовсім іншу правову природу, зокрема публічно-правову, та не пов'язуються із задоволенням потреб учасників цивільного обігу.

На відміну від цивільно-правових конструкцій поруки та банківської гарантії, державна та комунальна (муніципальна) гарантія не є договірним зобов'язанням, так само як і інші засоби державного регулювання господарської діяльності, передбачені ст. 12 ГК України від 16.01.2003 р., зокрема інвестиційні, податкові та інші пільги; дотації, компенсації, цільові інновації та субсидії тощо. Держава та органи місцевого самоврядування самостійно встановлюють граничний обсяг надання гарантій, який передбачається законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет (ч. 1 ст. 18 Бюджетного кодексу України).

Логічно припустити думку, що так само держава та органи місцевого самоврядування визначають тих суб'єктів господарювання, які мають отримати гарантію. У зв'язку з цим договором можуть бути врегульовані відносини не з надання державних і комунальних (муніципальних) гарантій, а відносини щодо їх повернення в порядку регресу в разі невиконання

суб'єктом господарювання основних зобов'язань за договором, забезпеченим гарантією; зустрічні гарантії суб'єкта господарювання за отриманою гарантією тощо.

У законодавстві України не окреслено чітке коло суб'єктів господарювання, які мають право на отримання гарантії з боку держави або органу місцевого самоврядування і в цілому можна припустити, що ними можуть виступати суб'єкти господарювання різних форм власності та організаційно-правових форм. Адже згідно з п. 12 ч. 1 ст. 69 Бюджетного кодексу України до доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, відноситься плата за гарантії, надані з дотриманням умов, визначених ст. 17 цього Кодексу. У свою чергу платність гарантії означає можливість її надання не тільки державним і комунальним підприємствам, але й суб'єктам господарювання інших форм власності.

Втім аналіз окремих норм ГК України свідчить про те, що право на отримання гарантій належить переважно суб'єктам господарювання державного сектора економіки.

Так, згідно з ч. 6 ст. 77 ГК України казенне підприємство одержує кредити для виконання статутних завдань під гарантію органу, до сфери управління якого входить підприємство. Відповідно до ч. 2 ст. 199 цього Кодексу зобов'язання суб'єктів господарювання, які належать до державного сектора економіки, можуть бути забезпечені державною гарантією у випадках та у спосіб, передбачених законом. Крім того, держава в особі Кабінету Міністрів України виступає гарантом за зобов'язаннями державних замовників (ч. 3 ст. 183 ГК України). Звісно, державними замовниками виступають органи державної влади, а також державні організації та інші установи – головні розпорядники коштів державного бюджету.

У зв'язку з цим можна дійти висновку, що, з одного боку, склад суб'єктів господарювання на отримання державних і комунальних (муніципальних) гарантій є не виправдано обмеженим, а з іншого – викликає зауваження норма бюджетного законодавства України про плату за надання з боку держави або органу місцевого самоврядування такої гарантії. Неможна

зводити державну та комунальну (муніципальну) гарантію до певної послуги, за надання якої потрібно сплачувати відповідні кошти. Гарантія держави або органу місцевого самоврядування не є просто засобом забезпечення виконання зобов'язання, як це характерно для банківської гарантії, яка регламентується нормами ЦК України від 16.01.2003 р. Гарантія, що надається державою або органом місцевого самоврядування, це, перш за все, захід державної підтримки економічно активних суб'єктів господарювання, державного регулювання і впливу на окремі галузі економіки України шляхом стимулювання господарської діяльності в чітко визначених сферах, стабілізації господарських відносин тощо.

Безумовно, державну та комунальну (муніципальну) гарантії не слід використовувати за звичайних, так би мовити, «нормальних» умов господарювання, стабілізуючий і стимулюючий ефекти такої гарантії досить ярко проявляються у кризових економічних умовах або в тих сферах економіки, які представляють значний інтерес для держави та потребують постійної підтримки.

На даний час, коли Україна, як і інші країни світу, переживає наслідки економічної кризи, коли більшість суб'єктів господарювання знаходяться на межі банкрутства через неможливість виконання боргових зобов'язань за господарськими договорами, коли банківська інфраструктура більшості держав є «фінансово паралізованою», про надання кредитів і банківських гарантій навіть і мріяти не доводиться, саме гарантії держави та органів місцевого самоврядування можуть і мають стати «рятівним кругом» для суб'єктів господарювання, забезпечивши тим самим їх підвищену конкурентоздатність і кредитоспроможність у відносинах з іноземними контрагентами [439, с. 13–14].

У теперішніх складних економічних умовах перебувають суб'єкти господарювання різних форм власності, діяльність яких має важливе значення для забезпечення функціонування відповідних галузей економіки України, зокрема промисловості, сільського господарства тощо, та розвитку відповідної території

(мова йде про містоутворюючі підприємства), а тому доцільним є надання таким суб'єктам господарювання державних і комунальних (муніципальних) гарантій. При цьому вести мову про платність надання вказаних гарантій взагалі недоцільно, оскільки метою цих гарантій є надання підтримки суб'єктам господарювання в активізації їх господарської діяльності у вкрай важких для них та держави, в цілому, економічних умовах. У зв'язку з цим пропонується внести зміни до Бюджетного кодексу України, виключивши положення про платність надання гарантій, як і положення про майнове забезпечення та зустрічні гарантії, які отримані від інших суб'єктів. Останні наведені положення Бюджетного кодексу України є також зайвими, оскільки держава або органи місцевого самоврядування, надаючи гарантії певним суб'єктам господарювання, опосередковано беруть на себе ризики невиконання чи неналежного виконання останніми договірних зобов'язань. Тим паче, що за умов економічної нестабільності такі ризики є доволі високими і прогнозованими, а тому вищенаведені положення Бюджетного кодексу України потрібно виключити.

У той же час треба визнати, що ці пропозиції не дадуть потрібного ефекту, оскільки в цілому, як і законодавство про гарантії, є фрагментарними. Норми про державні та комунальні гарантії мали б отримати чітке консолідоване відображення в тексті ГК України та визнані як засіб державного регулювання господарської діяльності. Вже на сьогодні можна було б доповнити ГК України *ст. 16¹ «Гарантії держави та органів місцевого самоврядування за зобов'язаннями суб'єктів господарювання як засіб державного регулювання та стимулювання господарської діяльності»*. У цій статті необхідно було б дати визначення поняття «гарантії держави та органів місцевого самоврядування» як засобу державної підтримки суб'єктів господарювання, що здійснюють господарську діяльність у пріоритетних для держави галузях економіки або їх діяльність має важливе значення для розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць, або господарська діяльність суб'єктів господарювання здійснюється в умовах економічної кризи. Крім

того, необхідно визначити порядок та умови надання суб'єктам господарювання державних і комунальних гарантій, підстави припинення таких гарантій, можливість регресної вимоги держави чи органу місцевого самоврядування до суб'єкта господарювання [440. с. 81].

Представляється, що останнє положення не відповідає характеру гарантії як засобу державного регулювання господарської діяльності, оскільки держава в такому разі розділяє комерційні ризики суб'єкта господарювання. Проте практика правотворення свідчить про зворотнє. Зокрема, у ч. 1 ст. 16 Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» від 26.12.2008 р. зазначено, що в разі виконання державою гарантійних зобов'язань перед кредиторами шляхом здійснення платежів за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом укладання з такими кредиторами договорів про реструктурування сум, повернення яких гарантовано Україною, в юридичних осіб, зобов'язання яких гарантовані, з моменту такого виконання виникає прострочена заборгованість перед державою за кредитами, залученими під державні гарантії, в обсязі фактичних витрат державного бюджету та/або таких реструктурованих сум, а до держави, відповідно, переходять права кредитора та право вимагати від боржника погашення такої заборгованості в установленому законом порядку.

У тому ж Законі України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» підкреслено, що юридичні особи, щодо яких приймається рішення про надання кредитів або гарантій (*крім Державної служби автомобільних доріг України*), зобов'язані подати зустрічні, безвідзивні та безумовні гарантії банків, які протягом 2007–2009 років додержуються встановлених Національним банком України обов'язкових економічних нормативів, або надати інше належне забезпечення і сплатити до Державного бюджету України плату за їх отримання в розмірі, встановленому Кабінетом Міністрів України (ч. 4 ст. 14). Звісно, таке формулювання на сьогодні не суперечить положенням Бюджетного кодексу України, але якщо ми розглядаємо гарантію як господарсько-правовий засіб державного регулювання

діяльності суб'єктів господарювання, то вищенаведене положення Закону зводить нанівець стимулюючий ефект державних гарантій. Адже за сучасних кризових явищ в економіці України досить важко залучити зустрічні гарантії банків та ще сплатити кошти за отримання гарантії держави. Представляється, що *квінтесенція гарантії полягає в отриманні синергетичного ефекту*, який полягає у стабілізації ситуації у відповідних галузях економіки України, залученні суб'єктами господарювання інвестиційних коштів під гарантії держави, підвищенні конкурентоздатності суб'єктів господарювання у зовнішньоекономічних відносинах тощо. Тому на законодавчому рівні потрібно переглянути порядок надання суб'єктам господарювання державних гарантій. Зокрема, на даний час актуалізується питання залучення інвестицій у будівельну галузь та житлове будівництво і одним із засобів сприяння цьому процесу могли б виступити державні гарантії, які можна було б надати будівельним компаніям з метою залучення необхідних коштів для добудови житла з відповідним ступенем будівельної готовності. Але чомусь на державних і комунальних гарантіях взагалі не зроблено акценту в Законі України «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва» від 25.12.2008 р., якщо не брати до уваги один з абзаців ч. 11 ст. 4 цього Закону про те, що умови здешевлення вартості будівництва доступного житла створюються шляхом здешевлення іпотечних житлових кредитів шляхом здійснення рефінансування уповноважених банків Національним банком України або Державною іпотечною установою під заставу облігацій, емітованих такою установою під *державну гарантію*.

Проблемою, яка потребує невідкладного вирішення, є відсутність в Україні єдиного порядку надання державних і комунальних гарантій за зобов'язаннями суб'єктів господарювання. У той же час неможна не відзначити наявності «окремих (приватних)» порядків, які визначають підстави надання гарантій певним учасникам відносин у сфері господарювання. Зокрема, мається на увазі Порядок надання у 2009 р. державних гарантій за зобов'язаннями Державної служби автомобільних

доріг, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 21.01.2009 р. (далі – Порядок) [441]. Вказаний Порядок, окрім іншого, визначає перелік документів, які необхідно подати задля отримання гарантії, а також умови договору про відшкодування витрат державного бюджету, які можуть виникнути в разі виконання державою гарантійних зобов'язань. У цілому окремі положення вказаного документа можна було б взяти за основу при розробці єдиного порядку надання державою та органами місцевого самоврядування гарантій за зобов'язаннями суб'єктів господарювання. Проте до прийняття такого документа можна було б екстрагувати певні положення, що мають уніфікований характер, з тексту Порядку із їх впровадженням у Господарський кодекс України, зокрема, у запропоновану ст. 16¹.

Звісно, надання державою або органами місцевого самоврядування гарантій окремим суб'єктам господарювання ставитиме їх у більш привілейоване становище порівняно з тими суб'єктами господарювання, які здійснюють виробничу діяльність в аналогічній сфері господарювання та не отримали гарантію, що знову обумовлює необхідність відображення у Господарському кодексі України цих аспектів правового регулювання державних і комунальних гарантій. На даний час Закон України «Про захист економічної конкуренції» від 11.01.2001 р. відносить до антиконкурентних дій органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю надання окремим суб'єктам господарювання або групам суб'єктів господарювання пільг чи інших переваг, які ставлять їх у привілейоване становище стосовно конкурентів, що призводить або може призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції (абз. 7 ч. 2 ст. 15) [442]. У зв'язку з цим у запропонованій ст. 16¹ Господарського кодексу України потрібно зазначити те, що надання державою або органами місцевого самоврядування гарантій здійснюється на конкурсній основі, за виключенням випадків надання «адресних» гарантій конкретним суб'єктам господарювання. Додатково у ст. 16¹ треба зауважити, що надання державних і комунальних гарантій не є обмеженням конкуренції.

РОЗДІЛ 4

МАТЕРІАЛЬНО-ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ МІСТА У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ

4.1. Комунальна власність як передумова реалізації містом господарської правосуб'єктності

На сьогодні досить розробленим є питання про генезис і правову природу комунальної власності, в цілому, та власності територіальної громади міста, зокрема, а тому авторська увага переважно буде сконцентрована на характеристиці об'єктного складу права комунальної власності як економічної основи господарювання міста.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від імені й на користь територіальних громад права суб'єкта права комунальної власності здійснюють відповідні ради (в даному випадку – міські) (ч. 5 ст. 16). Окремі дослідники визнають комунальну власність економічною основою місцевого самоврядування [443, с. 11], що додає останній великої значущості в умовах ринкової економіки і відсутності належного механізму фінансової підтримки з боку держави.

При цьому об'єктний склад права комунальної власності по-різному визначається в різних нормативно-правових актах України. В одних випадках приводиться загальний опис переліку об'єктів, що складають у своїй масі комунальну власність, а в інших – надмірна деталізація, яка, так би мовити, «засмічує» зміст відповідної правової норми, оскільки жоден перелік не може бути вичерпним. Представляється, що необхідно уніфікувати чинне законодавство України в контексті формування єдиних підходів до визначення складу і структури об'єктів права комунальної власності. Можна погодитися з окремими науковцями, які вважають, що більш раціональним було б визначення кола об'єктів, які можуть бути лише в

державній власності, а також об'єктів виключної власності народу України [444, с. 61].

На сьогодні перелік об'єктів комунальної власності визначений в Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Так, ст. 142 Конституції України вказує, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, які знаходяться у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їх спільної власності, що знаходяться в управлінні районних і обласних рад [64].

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» відповідно до зазначених конституційних положень наводиться більш широкий перелік об'єктів. Так, у ст. 60 вказаного Закону закріплено, що територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, у тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, які визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження [63].

Аналіз нормативно-правової бази свідчить про те, що у власності територіальної громади може знаходитися майно різного призначення. Специфіка об'єктів права комунальної власності полягає в тому, що останні мають цільовий характер, тобто призначені для вирішення питань місцевого значення, задоволення житлово-комунальних, соціально-культурних, побутових та інших потреб населення відповідної території. Територіальна громада міста як власник має право визначати кількісні і якісні показники з приводу майна, яке знаходиться в

комунальній власності, встановлювати для нього відповідний правовий режим, обмеження на його відчуження тощо.

Отже, різноманітність і специфіка об'єктів права комунальної власності дають можливість певним чином їх класифікувати. Зокрема, доцільною представляється класифікація, яка запропонована В.А. Устименком. Науковець виокремлює критерії цільового призначення, дохідності, правового режиму окремих видів комунального майна.

Так, на думку В.А. Устименка, залежно від *цільового призначення* все майно можливо розділити на такі основні категорії:

майно, яке забезпечує діяльність органів місцевого самоврядування (відповідні ради, їх виконавчі комітети і т.д.);

майно, яке створене внаслідок рішення рад відповідних рівнів про його об'єднання (спільна власність територіальних громад);

майно, яке закріплене за відповідними підприємствами, установами, організаціями як самостійними юридичними особами.

Виходячи з *прибутковості* об'єктів права комунальної власності, виділяють:

майно, що утримується повністю за рахунок бюджету;

майно, що знаходиться в користуванні соціальних і освітніх установ міського підпорядкування;

майно установ, підтримуваних за рахунок бюджетних коштів;

майно підприємств, що одержують дотації з бюджету;

майно підприємств, інших суб'єктів господарювання, основною метою діяльності яких є отримання прибутку для поповнення місцевого бюджету, вирішення завдань соціально-економічного розвитку території [445, с. 134–135].

Залежно від *правового режиму*, здійснюваного у відношенні до різних видів об'єктів права комунальної власності, слід виділяти:

майно, яке необхідне для реалізації територіальною громадою як власником своїх функцій. До цього виду слід

віднести кошти місцевих бюджетів, а також інше комунальне майно, не закріплене за комунальними підприємствами й установами;

майно, закріплене за комунальними унітарними підприємствами, яким майно належить на праві господарського відання або оперативного управління залежно від наявності комерційної або некомерційної мети їх створення і діяльності (ч. 3 ст. 78 ГК України);

майно, закріплене на обмеженому речовому правовому титулі за некомунальними суб'єктами господарювання на договірній основі (оренда, концесія і т.д.) [30, с. 169–170].

В узагальненому вигляді об'єкти права комунальної власності можна згрупувати в наступні категорії:

суб'єкти господарювання комунальної форми власності (комунальні підприємства; комунальні банки; господарські товариства, у статутному капіталі яких 100%-ий пакет акцій (часток, паїв) знаходиться у комунальній власності; комунальні господарські об'єднання);

корпоративні права;

об'єкти інтелектуальної власності;

рухоме та нерухоме майно;

фінансові ресурси (доходи місцевих бюджетів);

природні ресурси (переважно це земля).

Крім того, класифікація об'єктів права комунальної власності міста може бути представлена за ознакою ступеня залучення до господарського обігу. За цим критерієм можна виділити такі об'єкти права комунальної власності міста, як-от:

1) об'єкти, що вільно залучаються до господарського обігу (об'єкти, щодо яких немає будь-яких обмежень у залученні у сферу господарювання, наприклад, нежитлові об'єкти комерційного призначення, що передаються в оренду);

2) об'єкти, що можуть бути обмежено використані в господарській діяльності (ця група об'єктів може бути залучена до господарського обігу унаслідок прийняття органом місцевого самоврядування рішення відповідно до міських програмно-прогнозних документів або згідно з іншими локальними

правовими актами, наприклад, приватизація комунального майна відповідно до місцевих програм приватизації; прийняття рішення про надання у концесію об'єктів права комунальної власності відповідно до затвердженого переліку об'єктів права комунальної власності, які можуть надаватися в концесію; передача будівлі дитячого садку в оренду унаслідок його репрофілювання);

3) об'єкти, які не можуть бути використані у сфері господарювання (ця група об'єктів вилучена з господарського обігу, наприклад, адміністративні будинки органів місцевого самоврядування міст) [446, с. 117–118].

По суті за аналогією з нормою ст. 178 ЦК України в контексті проведеного дослідження мова йде про господарську оборотоздатність об'єктів права комунальної власності – ступень залучення їх до господарського обігу. Виділення об'єктів права комунальної власності за таким критерієм із відповідним закріпленням на нормативному рівні, зокрема в межах ГК України, є вкрай важливим із практичної точки зору, що дозволить захистити майнові інтереси міста як учасника відносин у сфері господарювання.

Відповідно до чинного законодавства України органи місцевого самоврядування мають право виступати засновниками комунальних унітарних підприємств. Щодо доцільності існування такої організаційно-правової форми господарювання на сьогодні існують різні думки та наукові підходи. Зокрема, у російській науковій літературі наголошується на тому, що органам місцевого самоврядування не слід орієнтуватися на створення муніципальних унітарних підприємств. Створювати підприємства доцільно лише в тих випадках, коли соціально-значущі цілі і завдання, заради яких вони створюються, не можуть бути реалізовані суб'єктами господарювання інших організаційно-правових форм. Рішення про створення підприємства може бути прийняте також тоді, коли на території муніципального утворення відсутні необхідні населенню комерційні послуги. При появі на відповідному ринку послуг приват-

них комерційних організацій, підприємство підлягає приватизації в установленому порядку [447, с. 148].

Досвід розвитку унітарних підприємств у Російській Федерації продемонстрував економічну неефективність цієї організаційно-правової форми. У країні виникла усвідомлена необхідність у різкому скороченні унітарних підприємств і перерозподілі їх функцій серед підприємств інших форм власності. При цьому в ході скорочення унітарних підприємств ємкість державного і муніципального сектора не тільки не скоротиться, але й може істотно зрости. Адже при передачі державних і муніципальних функцій приватним підприємствам відповідний статус цих функцій зберігається [448, с. 128].

У той же час можна зустріти зовсім протилежні думки із приводу необхідності присутності у сфері господарювання комунальних унітарних підприємств. У наукових джерелах відзначається, що форма унітарного підприємства, поза сумнівом, перспективна для економіки і особливо у промисловості, оскільки дозволяє функціонувати публічному сектору економіки. Цей сектор, як вважає В.С. Мартем'янов, повинен охоплювати провідні галузі економіки (добувні, металургійну, важкого машинобудування, оборонної промисловості, транспорту і зв'язку) [449, с. 45]. Крім того, зарубіжний досвід свідчить про те, що публічне підприємництво здійснюється у формі муніципальних підприємств (також управлінських підприємств), якщо вони не отримують як суб'єкти правової персоніфікації (тобто прав юридичної особи). Муніципальні підприємства представлені, перш за все, як найважливіші організаційні форми комунальної господарської діяльності [450, с. 109].

Отже, вищенаведений стислий огляд наукової літератури свідчить про різноманіття наукових поглядів щодо призначення та доцільності існування комунальних унітарних підприємств як суб'єктів господарювання, необхідності їх ліквідації або перетворення в інші організаційно-правові форми здійснення господарської діяльності. Проте, не вдаючись до глибоких наукових дискусій з цього приводу, автор виходить з того, що,

по-перше, функціонування комунальних унітарних підприємств передбачено чинним законодавством України, а, по-друге, існування такого виду суб'єкта господарювання детерміновано низкою об'єктивних умов, продиктованих суворими українськими реаліями («рейдерство», «реприватизація», скасування пілг у вільних економічних зонах тощо).

Слід визнати, що ГК України забезпечує різноманіття організаційно-правових форм суб'єктів господарювання, до яких, зокрема, відносяться комунальні унітарні підприємства. В умовах відсутності ГК України довелося б констатувати факт неможливості реалізації підприємницької ініціативи підприємствами, оскільки ЦК України (ст. 84) визнає це право за підприємницькими товариствами – господарськими товариствами і виробничими кооперативами. Таким чином, у ГК України попереджено необґрунтоване обмеження суб'єктного складу відносин господарювання, у тому числі і в комунальному секторі економіки. Крім того, відповідні норми ГК України, які присвячені діяльності підприємств, зокрема комунальних, є свого роду «бар'єром» на шляху до «розмивання» комунальної власності за допомогою передачі останньої до статутного фонду господарських товариств, що є останнім часом предметом, так званого, «рейдерства» – захоплення управління, а, отже, і контролю над суб'єктом господарювання [451, с. 163–164].

Відповідно до ч. 1 ст. 78 ГК України комунальне унітарне підприємство утворюється компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відособленої частини комунальної власності і входить у сферу його управління. Правова конструкція комунального унітарного підприємства дозволяє власникові здійснювати оперативний контроль за діяльністю підприємства, зокрема через його керівника, що діє на контрактній основі, а також забезпечує цілісність комунальної власності, гарантуючи її приналежність територіальній громаді міста на праві власності.

Важливим є нормативне положення, що міститься у ГК України, про те, що майно комунального унітарного підприємства знаходиться в комунальній власності і закріплюється за

таким підприємством на праві господарського відання (комунальне комерційне підприємство), або на праві оперативного управління (комунальне некомерційне підприємство) (ч. 3 ст. 78). Вищенаведені особливості правового режиму майна комунальних унітарних підприємств не враховано у ЦК України. Зокрема, ст. 325 ЦК України визнає суб'єктами права приватної власності фізичних і юридичних осіб, не обумовлюючи особливостей правового режиму майна, закріпленого за публічними юридичними особами якими є комунальні унітарні підприємства. Таким чином, існування інститутів господарського відання й оперативного управління дозволяють окреслити круг майнових прав юридичних осіб комунального сектора економіки, забезпечивши захист суб'єктів права комунальної власності.

Специфіка правового режиму комунального майна, яке знаходиться у суб'єктів господарювання комунальної форми власності, серед іншого, характеризується тим, що останні використовують майно, що не належить їм. Власником об'єктів права комунальної власності є територіальна громада села, селища, міста. Комунальні унітарні підприємства, по суті, організовують господарське використання об'єктів права власності територіальної громади міста. Обумовлюється це тією обставиною, що найважливішим повноваженням із тріади повноважень власника – розпорядженням, вони не володіють. У науковій літературі можна зустріти також інші особливості та характерні ознаки, які притаманні правовому режиму майна комунальних унітарних підприємств [452, с. 78–81]. Можна навіть зустріти наукові дослідження, в яких автори задаються питанням про можливість передачі засновником юридичній особі публічного права (до якої ЦК України, зокрема, відносить комунальні унітарні підприємства) майна на підставі договору управління та в цілому намагаються охарактеризувати правовий режим майна юридичних осіб публічного права [453, с. 7–9].

Саме інститути господарського відання та оперативного управління дають можливість власнику залучити комунальне майно в господарський обіг, залишивши за собою максимум

повноважень щодо здійснення господарського контролю діяльності суб'єкта господарювання – комунального унітарного підприємства – за яким це майно закріплюється на вказаному правовому титулі. У науковій літературі відзначається доцільність збереження і подальшого розширення використання інститутів господарського відання та оперативного управління. Окремі дослідники стверджують, що «внутрішньо притаманна» вищезгаданим правам властивість суміщати в собі, з одного боку, значні повноваження засновника, з іншої – можливість унітарного підприємства відособляти майно на вказаних правах як власне дозволяє вдало суміщати значний ступінь контролю з боку власника з достатньою для успішного ведення статутної діяльності самостійністю унітарного підприємства. Дана властивість незамінна для тих видів діяльності і сфер суспільного життя, в яких отримання прибутку є лише супутньою, не першочерговою метою, а саме у сферах суспільно корисних інтересів [454, с. 35; 455, с. 222]. На підтвердження вказаної тези можна привести приклад успішного функціонування суб'єктів, аналогічних вітчизняним унітарним підприємствам і установам, в Західній Європі й Америці. В окремих наукових джерелах можна зустріти посилання на те, що підприємства й організації, що належать державі, грають провідну роль у наданні поштових послуг, у сфері перевезень залізничним транспортом і авіаперевезень, а в ряді країн, наприклад у Великобританії, Німеччині, Італії, Нідерландах, Франції, – і в енергетиці [456, с. 28; 457, с. 66].

У науковій літературі наголошується, що в комунальному секторі економіки зарубіжних країн переважають, в основному, дві організаційно-правові форми муніципальних (комунальних) підприємств: підприємства прямого управління, жорстко контрольовані органами місцевого самоврядування, і підприємства з делегованим управлінням, частина контролю над якими передана місцевою владою фізичним або юридичним особам [458, с. 380].

Муніципальні підприємства прямого управління є найбільш традиційною формою організації муніципальних справ.

Таке управління є характерним для муніципальних господарств зарубіжних країн, які поділяють на три групи:

комунальна модель, яка характеризується перекладанням на громадян основних витрат щодо підтримання життєзабезпечення громад, а головним ресурсом є податки із громадян;

комунально-рентна модель, яка передбачає участь органів місцевого самоврядування у сфері використання ресурсів території та її розвиток через надання їм обмежених прав щодо фінансово-кредитної діяльності і права ресурсної ренти, тобто податки з населення доповнюються обкладанням ними виробника продукції та послуг;

муніципально-рентна модель означає перекладання основних витрат з обслуговування потреб населення та вирішення питань місцевого значення на органи місцевого самоврядування [459, с. 18; 460, с. 21–22].

Муніципальні підприємства прямого управління як і раніше залишаються важливими в наданні наступних послуг: пожежна охорона; служба ритуальних послуг; експлуатація доріг; реєстрація актів цивільного стану; зміст архівів і бібліотек, об'єктів культури і спорту, служб соціальної допомоги. У сфері промислової і торгової інфраструктури (газо-, водо- і енергопостачання, опалювання, транспорт, ринки, ярмарки та ін.) вони зустрічаються значно рідше. Підприємства прямого управління практично не мають адміністративної і фінансової автономії. Вони не є юридичними особами, не можуть самостійно вирішувати питання найму або звільнення. Як правило, у них немає свого бюджету (їх поточні витрати фіксуються в бюджеті органів місцевого самоврядування). В окремих випадках такі підприємства складають свій бюджет, який затверджується як додаток до місцевого бюджету.

Зазвичай ці підприємства не мають свого власного органу управління. Їх обслуговуючий персонал формується із службовців місцевої адміністрації. Муніципальні підприємства прямого управління широко представлені у Франції, Бельгії, Нідерландах, Ірландії, Великобританії, Греції, Данії, Італії,

Португалії та інших країнах. Навпаки, їх роль вельми обмежена в Германії, де вони зустрічаються тільки у сфері експлуатації міських шляхів сполучення і дорожньому господарстві [461, с. 98–99].

Останнім часом намітилася тенденція до зміни принципів контролю над підприємствами прямого управління. Органи місцевого самоврядування надають їм відносну автономію в адміністративному і фінансовому плані. Такі підприємства отримують статус юридичної особи, але адміністративний контроль над ними зберігається. Підприємства прямого управління із статусом юридичної особи мають автономний бюджет (їх збитки фінансуються з місцевого бюджету), власний орган управління, члени якого затверджуються і контролюються місцевою адміністрацією. Керівництво такого підприємства самостійно вирішує питання найму і звільнення службовців відповідно до своїх фінансових можливостей.

Муніципальні підприємства прямого управління із статусом юридичної особи останніми роками швидко розповсюджуються у Франції, Греції, Португалії, Нідерландах, Іспанії, Італії, причому в таких сферах, як водо-, газо- і електропостачання, прибирання сміття, опалювання, дорожні роботи тощо. Значне місце вони займають в середніх і крупних містах Німеччини, де іменуються «tadtwerke» («міські роботи»). Такі підприємства забезпечують місто питною водою (85%-90%), електро- і газопостачанням (відповідно 27% і 75%), опалюванням (50%). Зазвичай «міські роботи» – це підприємства невеликої зони дії (в межах міста і передмістя) [462, с. 45].

Останніми роками все більш частими стають випадки, коли муніципальні підприємства прямого управління приватизуються, віддаються в концесію або перетворюються в компанії зі змішаною формою власності.

Муніципальні підприємства з делегованим управлінням існують у всіх країнах Західної Європи. Делегування управління припускає передачу функцій управління муніципальними підприємствами фізичним і юридичним особам. Таке управління

може відбуватися у формі концесії (за контрактом), створення змішаних компаній, асоціацій або міжкомунальних (тобто об'єднуючих декілька місцевих колективів) утворень.

При передачі управління підприємством у концесію між органами місцевого самоврядування і фізичною або юридичною особою укладається контракт, в якому визначаються права і обов'язки сторін, термін його дії та інші умови. Концесія є достатньо гнучкою формою передачі управління, тому вона дає можливість заощадити муніципалітетам кошти на капітало-вкладеннях, вивільнити місцеві бюджетні ресурси.

В умовах обмеженості ресурсів окремих органів місцевого самоврядування особливо зростає значення змішаних компаній, які об'єднують муніципальний і приватний капітал. Треба відзначити, що органи місцевого самоврядування українських міст прикладають чималі зусилля аби створити привабливі інвестиційні умови для залучення коштів іноземних підприємців у діяльність комунальних підприємств або для заснування спільних підприємств, що діють на змішаній формі власності. Так, за інформацією, розміщеною в наукових джерелах, у м. Києві із залученням комунального майна створено і працює 17 спільних підприємств, які тільки за 1999 р. принесли місту прибуток у сумі 6,543 *млн грн*, 600 тис. доларів США та 1,15 *млн* дойчмарок [82, с. 44]. А у м. Запоріжжі починає роботу перше в Україні спільне підприємство з переробки сміття, засноване на базі комунального підприємства «Комунсантрансекологія», товариства з обмеженою відповідальністю «Ольф ЛТД» та німецької компанії «Ремондіс Інтернаціональ ГмбХ» [463, с. 5].

У більшості випадків змішані компанії дозволяють зберегти контроль органів місцевого самоврядування над послугами суспільного користування і одночасно забезпечити якісніше й ефективніше їх виконання. Так, у Франції змішані компанії створюються для благоустрою території, надання промислових і торгових послуг. Муніципалітет може мати незначну частку в капіталі такої компанії, але надає гарантії з фінансування виконання нею робіт, що дає їм можливість контролювати діяльність компанії. У Бельгії акціонерами

змішаних компаній зазвичай є розташовані поблизу один від одного комуни і приватні підприємства. Комуни мають більшість голосів в органах управління змішаної компанії незалежно від їх частки в капіталі. У Бельгії змішані компанії займаються газо-, водо- і електропостачанням, переробкою побутових відходів, санітарним контролем. Подібні компанії зустрічаються в багатьох інших зарубіжних країнах. Окрім надання комунальних послуг вони займаються автостоянками, готелями (Ірландія), громадським транспортом (Великобританія), театрами, туризмом, сферою відпочинку (Греція) [458, с. 383–384].

Широке розповсюдження останніми роками отримує створення органами місцевого самоврядування одного або різних рівнів об'єднаних муніципальних (комунальних) підприємств. При цьому створюються спільні органи управління. Таке об'єднання ресурсів місцевих співтовариств сусідніх районів дозволяє ефективніше організувати діяльність муніципальних підприємств. У Франції об'єднані муніципальні підприємства мають статус юридичної особи, їх бюджети відокремлені від місцевих бюджетів. Такі об'єднання створюються для впорядкування території, активізації урбанізації, організації роботи громадського транспорту, водо-, газо- і електропостачання. Об'єднані муніципальні підприємства достатньо широко поширені в Бельгії, Іспанії, Португалії, Люксембурзі. У цих країнах вони зайняті в таких сферах, як водо-, газо- і електропостачання, асенізація, переробка побутових відходів, медичне обслуговування, фінансування проектів розвитку транспортної мережі, житлового будівництва [462, с. 78].

На даний час економічна привабливість організаційно-правової форми комунального унітарного підприємства забезпечується неможливістю застосування до останнього судових процедур банкрутства. Це скоріше не привілей, а життєва необхідність, що детерміновано важливим значенням комунальних підприємств, метою діяльності яких є задоволення потреб населення певної території в суспільно необхідних

товарах (роботах, послугах). При цьому в разі визнання комунального підприємства банкрутом, наслідки, що матимуть місце, можуть бути катастрофічними для міста, оскільки такого роду товари (роботи, послуги) не можуть вироблятися (виконуватися, надаватися) підприємствами інших форм власності.

У комунальному секторі економіки України господарська діяльність здійснюється переважно в організаційно-правовій формі підприємства. Комунальні унітарні підприємства здійснюють свою діяльність на рівних умовах з підприємствами інших форм власності відповідно до вимог ст. 62–71 ГК України. При цьому особливості господарської діяльності комунальних унітарних підприємств визначаються відповідно до вимог, встановлених цим кодексом щодо діяльності державних комерційних або казенних підприємств, а також інших вимог, передбачених законом. До таких особливостей можна віднести визначення платоспроможності комунальних підприємств за своїми господарськими зобов'язаннями та застосування процедур банкрутства щодо останніх.

Так, ч. 4 ст. 214 ГК України проголошує, що у випадках, передбачених законом, *не застосовуються процедури банкрутства щодо комунальних підприємств*. Таким спеціальним законом, звичайно, є Закон України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» від 14.05.1992 р. (далі – Закон про банкрутство) [464]. У цьому Законі зауважується, що його положення не застосовуються до юридичних осіб – підприємств, що є об'єктами права комунальної власності, якщо стосовно них виключно на пленарному засіданні відповідної ради органів місцевого самоврядування прийняті рішення щодо цього (ч. 8 ст. 5). Потім у рішенні Конституційного Суду України від 20.06.2007 р. у справі за конституційним зверненням ВАТ «Кіровоградобленерго» про офіційне тлумачення положень ч. 8 ст. 5 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності) було

уточнено, які саме маються на увазі підприємства. До них Конституційний Суд України у п. 1 рішення відніс виключно комунальні унітарні підприємства.

У рішенні також зазначено, що відповідна рада органів місцевого самоврядування має право виключно на пленарному засіданні прийняти рішення про незастосування положень Закону про банкрутство до комунальних унітарних підприємств, які перебувають у комунальній власності її територіальної громади, як до початку порушення справ про банкрутство цих підприємств, так і на будь-якій стадії провадження у справі про банкрутство. Провадження у справі про банкрутство комунальних унітарних підприємств у випадках, передбачених ч. 8 ст. 5 Закону про банкрутство, підлягає припиненню незалежно від того, прийнято рішення відповідної ради органу місцевого самоврядування про незастосування положень цього Закону до цих підприємств до чи після порушення судом загальної юрисдикції провадження у справі про їх банкрутство.

До обґрунтування, яке міститься в мотивувальній частині рішення Конституційного Суду України щодо незастосування процедур банкрутства до комунальних унітарних підприємств, можна додати також наступні аргументи [465, с. 674–675; 466, с. 50–53].

По-перше, очевидно на те є відповідна державна воля та державний інтерес. Це твердження логічно впливає, зокрема, з назви ст. 214 ГК України – «Державна політика з питань банкрутства».

По-друге, захищаючи комунальні підприємства від можливого банкрутства, держава таким чином захищає і територіальну громаду – населення відповідної території – від вірогідних негативних соціальних явищ. Ця теза може бути підкріплена положеннями ст. 3 Конституції України про те, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні *найвищою соціальною цінністю* (ч. 1 вказаної статті) [64]. Крім того, держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження і забезпечення прав

і свобод людини є головним обов'язком держави (ч. 2 ст. 3 Конституції України).

По-третє, комунальне майно, яке передається до статутного фонду комунального підприємства, не втрачає властивостей *публічної форми власності* (науковці відносять до останньої також і державну власність [467, с. 167–168]). Головна мета господарського використання комунального майна як органами місцевого самоврядування, так і безпосередньо суб'єктами господарювання є задоволення потреб усіх членів або певної частини територіальної громади, досягнення спільної для мешканців населеного пункту вигоди від використання цього майна, реалізація спільних суспільно важливих проектів тощо.

По-четверте, ч. 2 ст. 19 Конституції України проголошує, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Право органів місцевого самоврядування приймати рішення про незастосування до комунальних підприємств судових процедур банкрутства передбачено ч. 8 ст. 5 Закону про банкрутство. Це свідчить про те, що органи місцевого самоврядування діють у межах повноважень та у спосіб, що передбачені законами України. Звідси логічним є наступний висновок про те, що рішення органів місцевого самоврядування прийняті в межах повноважень, визначених законом, є обов'язковими до виконання на відповідній території (ч. 1 ст. 144 Конституції України).

На сьогодні ніхто не ставить під сумнів передбачене діючим законодавством України право органів місцевого самоврядування приймати рішення про незастосування до комунальних підприємств положень законодавства про банкрутство. Проте враховуючи те, що це питання свого часу було предметом численних дискусій як серед науковців, так і практиків, доцільно навести окремі думки, які лунали «за або проти» банкрутства комунальних підприємств. Крім того, навіть сьогодні в науковій літературі відстоюється думка про

необхідність все ж таки нормативно закріпити можливість банкрутства комунальних підприємств.

Так, у спеціальній літературі було висловлено кілька пропозицій, спрямованих на вирішення проблем, пов'язаних із незастосуванням законодавства про банкрутство щодо комунальних підприємств. Зокрема, досліджуючи питання захисту інтересів кредиторів комунального підприємства, О.М. Вінник пропонувала встановити у ГК України право прийняття органом місцевого самоврядування рішення про неможливість визнання неплатоспроможного комунального підприємства банкрутом за умови застосування до такого підприємства процедури санації (позасудової) або гарантування кредиторам підприємства сплату його боргів [468, с. 51].

На думку К.І. Апанасенко, необхідно доповнити ч. 8 ст. 5 Закону про банкрутство положенням про субсидіарну відповідальність за зобов'язаннями неплатоспроможних суб'єктів господарювання комунального сектора економіки, щодо яких органами місцевого самоврядування прийнято рішення про незастосування до них положень цього Закону, органу, до сфери безпосереднього управління якого належить відповідна юридична особа [469, с. 9]. Дещо схожа позиція у Б.М. Полякова [470, с. 100].

Окремі науковці пропонували обмежити перелік комунальних підприємств, до яких за рішенням органів місцевого самоврядування не може застосовуватись процедура банкрутства, тільки життєво важливими, а також розробити реальний механізм погашення заборгованості юридичних осіб, які не є суб'єктами банкрутства, шляхом розповсюдження субсидіарної відповідальності на відповідні органи державної влади [471, с. 7]. На думку Р.Ф. Гринюка, необхідно визначити критерії виключення підприємств із суб'єктів банкрутства, а не поширювати цю норму на всі підприємства комунальної власності. Основним критерієм має бути значення такого підприємства для нормального функціонування життєзабезпечення територіальної громади [472, с. 12].

П. Пригуза вважає, що вказана проблема має бути вирішена на законодавчому рівні шляхом відповідної конкретизації правових норм, але більше схиляється до думки про неможливість застосування до комунальних підприємств положень ч. 8 ст. 5 Закону про банкрутство в разі, якщо рішення органу місцевого самоврядування ухвалено після відкриття провадження у справі про банкрутство вказаних підприємств [473, с. 16]. У деяких періодичних виданнях можна було зустріти думку про те, що ані Закон про банкрутство, ані Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 р. [474] не передбачають такої підстави для припинення провадження у справі, як у зв'язку із прийняттям органом місцевого самоврядування рішення про незастосування положень Закону про банкрутство. Це очевидно свідчить не про неможливість припинення провадження у справі про банкрутство, а про неузгодженість положень діючого законодавства України, що на сьогодні є характерною рисою правової системи України.

Крім того, судова практика щодо застосування положень із питань банкрутства комунальних підприємств відзначалася неоднозначністю та суперечливістю. В одних випадках, проголошувалося, що рішення місцевої ради про незастосування положень Закону про банкрутство повинне передувати відкриттю провадження у справі в господарському суді, інакше таке рішення не є підставою для припинення провадження [475]. В інших випадках підкреслювалося, що чинне законодавство не ставить факт незастосування положень Закону про банкрутство до комунальних підприємств у залежність від того, ухвалено відповідне рішення ради до відкриття провадження у справі чи після [476].

Як було зазначено, у наукових публікаціях останніх років висловлюється думка про те, що конструкція прийняття рішення про незастосування законодавства про банкрутство привносить елемент нестабільності у правовий статус комунального підприємства, що, насамперед, негативно відбивається на інтересах його кредиторів [477, с. 50]. П. Повар вважає, що

кредитори спочатку вступають у відносини з підприємством—суб'єктом підприємницької діяльності, враховуючи при цьому його майновий стан, можливі засоби і способи захисту кредиторами своїх прав та інтересів. Однак згодом виявляється, що після прийняття рішення про незастосування законодавства про банкрутство кредитори вже мають справу із контрагентом зі зміненим правовим статусом – суб'єктом, до якого не можна застосувати процедури банкрутства з передбаченими у них правовими засобами задоволення вимог кредиторів [477, с. 50]. У результаті П. Повар пропонує поширення дії Закону про банкрутство на комунальні комерційні підприємства, які, на його думку, повинні належати до суб'єктів підприємницької діяльності, а тому, виходячи із загального правила Закону про банкрутство, мають визнаватися суб'єктами банкрутства.

Погодитися з такою пропозицією неможливо, не тільки з тих позицій, що з цього приводу існує рішення Конституційного Суду України, а й тому, що комунальне унітарне підприємство має іншу природу, яка обумовлює специфіку його діяльності, мету, завдання та функції – пріоритетним є задоволення інтересів територіальної громади навіть за умов збитковості господарської діяльності такого підприємства, яка, як правило, є наслідком несвоечасного фінансування з місцевого бюджету та несвоечасних платежів із боку населення за спожиті житлово-комунальні послуги.

Поки всі ці дискусії щодо доцільності або недоцільності банкрутства комунальних підприємств залишаються на сторінках наукових видань, практика правозастосування свідчить про те, що процес банкрутства таких підприємств не зупиняється унаслідок не реалізації органами місцевого самоврядування міст наданого їм законом права про незастосування положень Закону про банкрутство. Звісно, в умовах світової економічної кризи спостерігається тенденція до активізації негативних явищ у комунальному секторі економіки, одним з проявів яких є банкрутство комунальних підприємств. Зокрема, про це останнім часом свідчить практика діяльності господарських судів щодо порушення провадження по справах

про банкрутство комунальних підприємств. Наприклад, господарським судом Харківської області ухвалою від 09.12.2008 р. порушено провадження по справі про банкрутство Орільського комунального господарства [478, с. 23], постановою господарського суду Кіровоградської області від 24.12.2008 р. визнано банкрутом комунальне підприємство «Комунальник» та відкрито щодо нього ліквідаційну процедуру [479, с. 11], а постановою господарського суду Дніпропетровської області від 12.05.2009 р. визнано банкрутом і відкрито ліквідаційну процедуру щодо комунального підприємства громадського харчування «Світанок» [480, с. 31]. Це лише мала частка прикладів, якими переповнені сторінки періодичних друкованих видань.

Досить важко з'ясувати причину, яка спонукає органи місцевого самоврядування міст своєю бездіяльністю сприяти знищенню комунальних підприємств. Адже уявити функціонування комунального господарства без якого-небудь підприємства комунальної форми власності практично неможливо. При цьому треба мати на увазі, що банкрутство комунального підприємства в підсумку не вирішить назрілих проблем і не задовольнить вимог кредиторів – наявність низьколіквідного майна і значних комунікацій (тепло –, водомереж тощо) роблять банкрутство, в цілому, недоцільним і малоефективним.

У зв'язку з цим виникає резонне питання: навіщо кредиторів та органам місцевого самоврядування доводити комунальне підприємство до банкрутства? Інтерес кредитора до задоволення власних майнових вимог будь-якою ціною є природним, але незрозумілим залишається інтерес органу місцевого самоврядування міста до доведення комунального підприємства до стадії ліквідації в межах процедури банкрутства. Звісно, можна приписувати будь-які мотиви, якими керується орган місцевого самоврядування, але не хочеться припускати навіть думку про погоджені дії останнього із кредиторами комунального підприємства. Якщо має місце така змова, то можна висловити думку про намагання захоплення

комунального майна шляхом знищення комунального підприємства за активної участі органа місцевого самоврядування. Не використовуючи своє право про незастосування положень Закону про банкрутство до чітко визначеного комунального підприємства, орган місцевого самоврядування сам стає учасником квазізаконного новомодного деструктивного явища під назвою «рейдерство».

У цьому випадку доводиться констатувати підміну публічних інтересів територіальної громади міста інтересами приватними – окремих суб'єктів господарювання. Навіть дещо простежується прихована спроба захоплення певного сегмента ринку комунальних послуг, минаючи захисні правові механізми приватизації, концесії тощо. Безумовно, така ситуація створює велику загрозу економічній безпеці територіальної громади міста, що обумовлює необхідність вдосконалення існуючих правових засобів попередження банкрутства комунальних підприємств.

У зв'язку з цим вкрай необхідним представляється внесення змін до Закону про банкрутство, виклавши ч. 8 ст. 5 у такій редакції: «Положення цього Закону не застосовуються до юридичних осіб – підприємств, що є об'єктами права комунальної власності». Отже, пропонується формулювання положення ч. 8 ст. 5 Закону про банкрутство зробити імперативним [481, с. 198–199]. Це дасть змогу захистити комунальну власність територіальної громади, зокрема міста, незалежно від прийняття представницьким органом місцевого самоврядування рішення про незастосування положень Закону про банкрутство до комунального підприємства. Такий крок у певній мірі виключить можливість або принаймні знизить ризик «рейдерських» атак на об'єкти права комунальної власності. Звичайно, у свою чергу потрібно буде розробити відповідний механізм погашення боргів комунального підприємства перед кредиторами, можливо із закладенням певних сум у щорічно затверджувані місцеві бюджети.

Крім того, треба мати на увазі, що на даний час, виходячи з роз'яснень Конституційного Суду України, наведених у його

рішенні від 20.06.2007 р. у справі за конституційним зверненням ВАТ «Кіровоградобленерго» про офіційне тлумачення положень ч. 8 ст. 5 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності), судові процедури банкрутства за наявності рішення відповідної місцевої ради не можуть бути застосовані до *комунальних унітарних підприємств*. Враховуючи існуючі темпи зростання корпоративного сектора економіки, не виключена можливість створення органами місцевого самоврядування комунальних корпоративних підприємств, у статутному капіталі яких 100%-ий пакет акцій (часток, паїв) знаходиться в комунальній власності. При цьому такі підприємства не виключені з-під сфери дії Закону про банкрутство. Можливо і не потрібно цього робити, але продумати певні правові засоби захисту інтересів територіальної громади все ж представляється необхідним і доцільним.

Відповідно до ГК України органи місцевого самоврядування можуть виступати засновниками господарських товариств (ст. 79), а також комунальних господарських об'єднань (ст. 119). Окремі питання створення та участі органів місцевого самоврядування в діяльності господарських товариств були розглянуті у підрозділі 2.2 монографії, а тому лише зазначимо, що загалом даний напрям у господарюванні міста тільки починає поступове становлення та розвиток. Інформація, яка міститься в періодичних виданнях не досить багата фактами, які б свідчили про створення господарських товариств на базі комунального майна, проте в цілому відзначимо, що робота у цьому напрямку проводиться. Так, територіальній громаді м. Києва належить пакет акцій у розмірі 3% від статутного капіталу ФК «Арсенал» [482, с. 4], а у м. Чернівці задля будівництва автовокзалу заплановано створення товариства з обмеженою відповідальністю, співзасновником якого виступатиме комунальне підприємство з часткою в розмірі 51% [483, с. 6].

З питанням заснування господарських товариств або участі в їх діяльності пов'язане існування корпоративних прав територіальної громади. У наукових джерелах поступово акцентується увага на існуванні такого об'єкту права комунальної власності, як корпоративні права [73, с. 138–142]. Зарубіжний досвід господарювання свідчить про ефективнішу діяльність громад у корпоративному секторі економіки. Наприклад, для збільшення матеріального потенціалу з метою ефективного надання послуг муніципалітети у Фінляндії, Швеції [484, с. 286, 300], гміни у Польщі [485, с. 61] мають законодавчо гарантоване право на заснування компаній з обмеженою відповідальністю, фондів, акціонерних товариств. У ФРН муніципальна власність в основному складається з акцій акціонерних товариств зі значною участю муніципалітетів (транспорт, електро-, теплопостачання тощо) [486, с. 77].

Відповідно до ч. 5 ст. 168 ГК України управління корпоративними правами територіальних громад здійснюється відповідно до положень цієї статті, якщо інше не встановлено законом, тобто пропонується здійснювати комунальні корпоративні права в порядку, встановленому для корпоративних прав держави. У цілому аналіз глави 18 ГК України «Корпоративні права та корпоративні відносини» дає підстави дійти висновку, що повноваження з управління корпоративними правами територіальної громади міста мають належати відповідним органам місцевого самоврядування та уповноваженим особам.

Як вважає К.І. Апанасенко, серед повноважень міських рад (ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») немає повноваження щодо передачі до статутного фонду господарського товариства комунального майна або іншого повноваження у сфері корпоративних відносин. Водночас згідно з ч. 5 ст. 60 вказаного Закону органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальної громади відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування, розпорядження об'єктами права комунальної власності, зокрема виконують усі майнові операції. Отже, органи місцевого самоврядування мають право здійснювати всі

повноваження власника від імені територіальної громади, але брати участь у господарських відносинах та реалізовувати ці повноваження вони можуть лише відповідно до закону. Чинне законодавство спосіб реалізації прав власника комунального майна в корпоративних відносинах органами місцевого самоврядування не визначає [73, с. 139–140]. Зокрема, можна погодитися з дослідником у тому, що законом не передбачено, яким чином органи місцевого самоврядування можуть приймати спільне з іншими власниками рішення або укладати договір щодо створення корпоративного підприємства.

У цілому деякі вчені вважають доцільним існування акціонерної форми підприємств комунальної форми власності, оскільки це здатне забезпечити таким підприємствам необхідний для функціонування в умовах ринку рівень самостійності для здійснення підприємницької діяльності [487, с. 140; 488, с. 151; 489, с. 29–31].

Поряд із функціонуванням у комунальному секторі економіки комунальних унітарних підприємств і господарських товариств, заснованих на комунальній власності або зі значною часткою комунального майна, у господарських відносинах можуть брати участь комплексні правові утворення на базі поєднання активів і господарської діяльності окремих підприємств у формі господарського об'єднання. На можливість створення комунального господарського об'єднання вказує положення ст. 119 ГК України.

Можна відзначити, що на даний час відповідні нормативні положення про комунальне господарське об'єднання отримують поступове наукове обґрунтування та подальший доктринальний розвиток. Зокрема, питанням правової регламентації діяльності комунальних господарських об'єднань приділяється увага правознавців-господарників, зокрема можна відзначити роботу К.І. Апанасенко¹. Так, на підставі аналізу ч. 1 ст. 118, ч. 4 ст. 119

¹ Апанасенко К.І. Комунальні господарські об'єднання: актуальні проблеми правового регулювання / К.І. Апанасенко // Право України. – 2008. – № 2. – С. 50–53.

ГК України науковець інтерпретує комунальне господарське об'єднання як об'єднання підприємств, яке утворене комунальними підприємствами за рішенням компетентних органів місцевого самоврядування з метою координації їх виробничої, наукової та іншої діяльності для вирішення спільних економічних і соціальних завдань.

Комунальне господарське об'єднання діє на основі рішення про його утворення і статуту, який затверджується органом, що прийняв таке рішення; ці документи погоджуються з Антимонопольним комітетом України (ч. 5 ст. 119, ч. 4 ст. 121 ГК України). Вказане об'єднання може утворюватись на невизначений строк або як тимчасове, воно є юридичною особою (чч. 3, 4 ст. 118 ГК України). На думку К.І. Апанасенко, комунальне господарське об'єднання може бути створене за рішенням одного органу місцевого самоврядування, тобто воно перебуватиме у власності однієї територіальної громади. Засновувати такі об'єднання можуть міські ради відповідно до п. 30 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Науковець навіть вважає за доцільне ввести в Закон України «Про холдингові компанії в Україні» [490] поняття комунальної холдингової компанії як холдингової компанії, утвореної у формі відкритого акціонерного товариства, не менш як 100% акцій якої належить територіальній громаді.

Комунальні господарські об'єднання утворюються переважно у формі корпорації або концерну, незалежно від найменування об'єднання (комбінат, трест тощо). Вони можуть також утворюватись в організаційно-правовій формі асоціації, консорціуму. Управління комунальним господарським об'єднанням здійснюють правління об'єднання і його генеральний директор, який призначається на посаду і звільняється з посади органом, що прийняв рішення про утворення об'єднання. Склад правління визначається статутом останнього. Порядок управління таким об'єднанням визначається його статутом відповідно до закону (ч. 4 ст. 122 ГК України).

Вихід підприємства зі складу комунального господарського об'єднання, а також ліквідація і реорганізація останнього

здійснюється за рішенням органу, що прийняв рішення про його утворення. Ліквідація об'єднання здійснюється в порядку, встановленому ГК України щодо ліквідації підприємства. Майно, що залишилося після ліквідації об'єднання, розподіляється між учасниками згідно з його статутом (чч. 2, 4, 5 ст. 124 ГК України).

Можна погодитися з існуючою в науці господарського права думкою про те, що створення комунальних господарських об'єднань і комунальних холдингових компаній є перспективним напрямом розвитку комунального сектора економіки. З огляду на сфери, в яких створюється переважна більшість суб'єктів господарювання комунального сектора економіки (житлово-комунальне господарство, міський електротранспорт тощо), правову природу об'єднань підприємств, колегіальний порядок управління комунальними господарськими об'єднаннями, можна погодитися з тим, що створення на базі відповідних суб'єктів господарювання комунальних господарських об'єднань сприятиме не тільки більшій централізації системи управління підгалузями місцевої економіки, створенню їх міцної економічної бази, а й проведенню єдиної в межах міста політики у цих сферах, покращенню якості послуг, що надаються відповідними суб'єктами.

У цілому проблематика створення та функціонування комунальних господарських об'єднань потребує подальших наукових досліджень.

У власності територіальних громад міста можуть знаходитися також фінансово-кредитні установи, зокрема комунальні банки, про що зазначено у ст. 60, 70 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Проте казуїстичність українського законодавства проявляється в тому, що вказане положення не отримало відповідного розвитку та віддзеркалення у Законі України «Про банки та банківську діяльність» від 07.12.2000 р. та ГК України. Отже, у певній мірі ми маємо справу з «мертвою» нормою права, проте зарубіжний досвід свідчить про необхідність «реанімації» цієї правової норми і створення розгалуженого законодавства, що могло б

суттєво посилити матеріально-фінансові засади господарювання міста.

Слід відзначити, що українська правова думка через нерозробленість категорії «комунальний банк» не отримала відповідної деталізації та розвитку, а в науці господарського права дослідники взагалі якось уникають поглибленого дослідження правового регулювання діяльності комунальних банків. Переважно це питання досліджується фахівцями у галузі фінансового та банківського права, а отже і висновки, що ними формулюються, не мають господарсько-правового відтінку. Проте існують деякі спільні позиції для представників різних галузей права, зокрема, заслуговують на увагу питання щодо визначення поняття, організаційно-правової форми, мети діяльності, порядку створення та ліквідації комунального банку та ін.

Категорія «комунальний банк» досліджується, переважно, у працях О.М. Селезнєвої [491; 492], Є. Карманова [493], побічно в наукових працях Ю.В. Ващенко [494], А. Селіванова [495], Ю. Яременка [496] та деяких інших.

Так, Є. Карманов визначає поняття комунального банку, мету його створення, основні напрями діяльності, особливий порядок формування активів і пасивів. Досліджуючи банківську систему України, науковець запропонував визначити комунальний банк як особливу юридичну особу, яка має спеціальну правоздатність та є комунальною власністю територіальною власністю територіальної громади. Мета створення комунального банку, на думку автора, полягає у сприянні розвитку банківського обслуговування комунального господарства, місцевих підприємств і організацій, а також індивідуального будівництва, тобто заходів із підвищенням ступенем ризику, з позицій звичайної банківської практики [493, с. 30].

На думку О.М. Селезнєвої, комунальний банк можна визначити як юридичну особу, яка створюється відповідно до законодавства про банки і перебуває у власності територіальної громади, виконує роль фінансового посередника і володіє

спеціальною правоздатністю в обсязі кредитування комунального господарства, місцевих підприємств і організацій, а також індивідуального будівництва (заходів з підвищеним ступенем ризику з точки зору звичайної банківської практики) і має виключне право на підставі ліцензії Національного банку України здійснювати в сукупності кредитні, депозитні та розрахункові операції [491, с. 20–21].

За формою власності Ю.В. Ващенко поділяє комерційні банки на державні, приватні, комунальні та змішані [494, с. 59].

У підсумку автори пропонували доповнити Закон України «Про банки та банківську діяльність» відповідною статтею про комунальний банк, проте враховуючи те, що банк виступає суб'єктом господарювання, доцільним є віддзеркалення правової регламентації його діяльності в межах глави 35 ГК України «Особливості правового регулювання фінансової діяльності». При цьому практична реалізація цієї пропозиції не виключає можливості внесення змін у пов'язані з ГК України нормативні акти, що визначають правові засади діяльності фінансово-кредитних установ, зокрема Закон України «Про банки та банківську діяльність».

Комунальний банк можна було б визначити як банк, створений за рішенням компетентного органу місцевого самоврядування на основі комунальної власності. Статут комунального банку має затверджуватися місцевою радою. Найменування комунального банку повинно містити слово «комунальний». Місто здійснює повноваження власника щодо акцій (паїв), які належать йому у статутному фонді комунального банку, через органи управління комунального банку. У разі прийняття рішення про часткове або повне відчуження містом належних йому акцій (паїв) комунального банку цей банк втрачає статус комунального.

Звісно, на даний час комунальна власність – це власність, яка належить не тільки територіальній громаді міста, але громаді села та селища. Проте враховуючи вимоги, які ставить банківське законодавство до заснування банку, у тому числі розміру його статутного капіталу, навряд чи село чи селище

може спромогтися до утворення комунального банку. На такий крок здатне навіть не будь-яке місто, а лише фінансово спроможні міста, зокрема міста обласного значення. У зв'язку з цим коло засновників комунального банку обмежалося містом, яке через органи місцевого самоврядування приймає відповідне рішення [497, с. 95–95].

У цілому питання створення та функціонування комунальних банків є досить перспективним і заслуговує на окреме дослідження.

У комунальній власності можуть перебувати певні об'єкти права інтелектуальної власності, на що звертають увагу окремі науковці. У цілому перелік об'єктів інтелектуальної власності наводиться у ГК України, ЦК України, а також у спеціальних нормативних актах із питань права інтелектуальної власності. Одним із перших, хто звернув увагу на окремі господарсько-правові аспекти використання інтелектуальної власності територіальною громадою міста можна визнати В.А. Устименка [498, с. 45–51]. Науковець визначив, які саме об'єкти інтелектуальної власності можуть перебувати в комунальній власності територіальної громади міста, а також визначив правовий режим об'єктів інтелектуальної власності, які створюються комунальними підприємствами, установами, організаціями.

В.А. Устименко вважає, що власником об'єктів права інтелектуальної власності, які належать комунальним підприємствам, установам, організаціям, є територіальна громада міста, оскільки остання є власником всього майна підприємства, а отже, і немайнових прав інтелектуальної власності. Це, звичайно, не виключає згідно з чинним законодавством України прав творців, інших осіб, які були залучені до створення або комп'ютерної програми, або бази даних, аудіовізуального твору тощо. Можна погодитися з твердженням про те, що таке право територіальної громади в законодавчих актах чітко не закріплене. У зв'язку з цим необхідно внести відповідні зміни до чинного законодавства України, які б підтверджували або закріплювали право територіальної громади на об'єкти інтелектуальної власності, створені комунальними

підприємствами, організаціями, установами, що відповідало б загальному напрямку законодавства, визнавало б публічно-правовий характер відносин, що виникають у цій сфері [498, с. 48–49].

Окремої уваги заслуговують питання використання місцевої символіки, до складу якої чинне законодавство України відносить герб міста або іншого населеного пункту, назву або зображення архітектурних та історичних пам'яток [499]. На думку В.А. Устименка, це лише орієнтовний перелік, оскільки природні ландшафти, а скоріше ландшафти, створені жителями міста, членами територіальної громади, інші об'єкти, що характеризують саме цей населений пункт, які можуть бути використані суб'єктами підприємництва для позначення місця походження товару для залучення покупців або одержувачів продукції або послуг і, відповідно, можуть бути визнані місцевою символікою. Дослідник зараховує до місцевої символіки в тому числі назву міста та визнає за територіальною громадою право власності на назву міста. При цьому використання місцевої символіки автор пропонує здійснювати на господарсько-правових засадах.

Можна погодитися з В.А. Устименко, що на сьогодні відсутній уніфікований нормативний акт, який би регламентував у комплексі всі господарські відносини щодо використання об'єктів інтелектуальної власності територіальної громади міста. Розпорошеність і сегментність правових норм не сприяють системному вирішенню проблем, що виникають у практиці господарювання. Навіть прийняття Закону України «Про географічні назви» від 31.05.2005 р. [500] не внесло ясності в досліджуване питання. Зокрема, вказаний Закон не встановлює власника географічних назв як назв географічних об'єктів, до яких у тому числі відноситься місто, а лише взагалі визначає порядок використання таких назв. У ст. 10 Закону України «Про географічні назви» зазначено, що географічні назви, встановлені згідно з цим Законом, є обов'язковими для застосування органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями,

засобами масової інформації, а також у навчальних, картографічних, довідкових, енциклопедичних виданнях, оголошеннях, рекламах, вівісках, дорожніх покажчиках, поштових відправленнях та інших сферах їхнього офіційного застосування.

Отже, питання господарсько-правового використання об'єктів інтелектуальної власності територіальної громади міста досі залишаються відкритими, а необхідність вдосконалення правової регламентації вказаної групи відносин не втрачає своєї актуальності.

Відповідно до чинного законодавства України в комунальній власності можуть перебувати рухоме та нерухоме майно. Безсумнівно, що найбільш цінним і функціонально важливим майном є нерухоме, проте воно істотно відрізняється від нерухомого майна, що належить більшості інших суб'єктів господарювання. Основу комунального нерухомого майна складають об'єкти інженерної інфраструктури, зокрема комунікації: лінії електропередачі, газопроводи, водопроводи, об'єкти зв'язку, об'єкти водовідведення та ін. Крім того, велику питому вагу у структурі об'єктів права комунальної власності займає житловий фонд як один з елементів соціальної інфраструктури.

До об'єктів соціальної інфраструктури, що утримуються платниками податків, згідно з підпунктом 5.4.9 п. 5.4 ст. 5 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» від 28.12.1994 р., можна віднести:

дитячі ясла або садки;

заклади середньої та середньої професійно-технічної освіти та заклади підвищення кваліфікації працівників такого платника податку;

дитячі, музичні та художні школи, школи мистецтв, у разі, якщо вони не надають платних послуг і не займаються іншою комерційною діяльністю;

заклади охорони здоров'я, пункти безоплатного медичного обстеження, профілактики та допомоги працівникам;

спортивні зали і площадки, що використовуються безоплатно для фізичного оздоровлення і психологічного відтворення працівників, клуби і будинки культури, у разі якщо вони не використовуються для надання платних послуг та іншої комерційної діяльності (крім будинків відпочинку, туристичних баз та інших подібних закладів);

приміщення, що використовуються платником податку для організації харчування працівників такого платника податку;

багатоквартирний житловий фонд, включаючи гуртожитки, одноквартирний житловий фонд у сільській місцевості та об'єкти житлово-комунального господарства, які перебувають на балансі юридичних осіб, щодо яких платником податку прийнято документально оформлене рішення про передачу на баланс місцевих рад;

дитячі табори відпочинку за умови, що вони не здаються в оренду, не використовуються для надання платних послуг або іншої комерційної діяльності [501].

Звісно, основна маса об'єктів соціальної інфраструктури була утворена за рахунок безоплатної передачі таких об'єктів із державної в комунальну власність відповідно до Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» від 03.03.1998 р. [502] та Постанови Кабінету Міністрів України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» від 21.09.1998 р. [503]. Даний аспект отримав відповідне висвітлення в науковій літературі [504; 505].

Слід відзначити, що процес передачі об'єктів соціальної інфраструктури в комунальну власність розпочався ще задовго до прийняття Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» й особливо активізувався після прийняття вказаного нормативного акта, про що свідчить велика кількість підзаконних нормативних актів у цій сфері.

По-перше, передача житлового фонду та інших об'єктів соціальної інфраструктури в комунальну власність передбачається законодавством про приватизацію в разі зміни форми власності об'єкту приватизації.

По-друге, численними постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України були визначені пріоритетні напрями передачі в комунальну власність частини загальнодержавного майна [506; 507; 508; 509; 510].

По-третє, цілою низкою актів Кабінету Міністрів України передбачалась безпосередня передача таких об'єктів із державної в комунальну власність [511; 512; 513].

По-четверте, передача об'єктів соціальної інфраструктури у відання органів місцевого самоврядування також передбачалась у разі визнання підприємства банкрутом та його ліквідації [514, с. 47–48].

Аналізуючи змістовний склад об'єктів соціальної інфраструктури у чинному законодавстві України, можна погодитися з думкою окремих науковців у тому, що привертає увагу різний обсяг охоплення ними соціальних процесів, що відбуваються на місцевому владному рівні [515, с. 26–32]. Поняття соціальної інфраструктури є органічно пов'язаним із найголовнішим на сьогодні напрямом діяльності органів місцевого самоврядування – надання населенню публічних послуг щодо вирішення питань місцевого значення, у чому і виявляється соціальне призначення цих органів. Як вважає О. Кравчук, спроби побудувати дискретний ряд (список) видів об'єктів соціальної інфраструктури приречені на поразку, оскільки на практиці завжди знайдеться певний елемент, який не входить до такого переліку – через безмежно широке розмаїття населених пунктів і територіальних громад, спеціалізації місцевого господарства і особливостей місцевих потреб. Так, для столиці цей перелік – один, для курортного міста – інший, для шахтарського – третій [515, с. 30].

З огляду на це, на думку дослідника, і постає необхідність у виробленні єдиного універсального синтезованого визначення об'єктів соціальної інфраструктури, що підлягають передачі до комунальної власності територіальних громад, під якими пропонується розуміти майнові об'єкти, призначені для задоволення матеріальних і духовних потреб місцевого населення (територіальної громади), що належать до місцевого

господарства. Під об'єктами соціальної інфраструктури, що підлягають передачі до комунальної власності територіальних громад, у науковій літературі пропонується розуміти «майнові об'єкти, які призначені для задоволення матеріальних і духовних потреб місцевого населення (територіальної громади) що належать до місцевого господарства» [515, с. 31–32].

Практика господарювання свідчить, що під час вирішення питань управління комунальним майном, яке перебуває на балансах комунальних підприємств, нерідко постає питання значення процедури закріплення майна за вказаними підприємствами. Аналізуючи норми чинного законодавства України, потрібно звернути увагу на те, що ключовою характеристикою правового режиму майна комунального підприємства ГК України визнає те, що це майно перебуває в комунальній власності. На думку окремих дослідників, саме комунальне підприємство як цілісний майновий комплекс, що є нерухомістю, належить до комунальної власності й виступає її об'єктом [516, с. 86]. Закріплене за такими підприємствами майно належить до комунальної власності не внаслідок факту закріплення, а відповідно до закону.

У цілому можна погодитися з висновками викладеними у науковій літературі про те, що інших випадків фізичного існування індивідуально визначеного майна, що належало б до комунальної власності (окрім закріплення його за підприємствами на праві господарського відання, оперативного управління), на практиці бути не може (за винятком землі, інших природних ресурсів і грошових коштів, що становлять місцевий бюджет (казну) та передання майна в користування суб'єктам інших форм власності) [515, с. 31]. Аналогічний підхід закріплений у Цивільному кодексі Російської Федерації (частина 1) від 30.11.1994 р., зокрема у ст. 215 зазначено, що кошти місцевого бюджету та інше муніципальне майно, яке не закріплене за муніципальними підприємствами і установами, складають муніципальну казну відповідного міського, сільського поселення або іншого муніципального утворення [405].

У цілому питання формування та використання майна казни муніципального утворення виступали предметом наукових досліджень [517, с. 68–76; 518, с. 86–95]. За результатами дослідницьких робіт було запропоновано класифікацію нерухомого майна, яке входить до складу казни муніципального утворення, що безумовно становить значний науковий інтерес. Зокрема, дослідники поділяють таке нерухоме майно на наступні категорії:

об'єкти муніципального житлового фонду;

об'єкти, які призначені для організації комунального обслуговування на території муніципального утворення (електро-, тепло-, газо-, водопостачання і водовідведення);

об'єкти соціального і культурно-побутового призначення та ін [517, с. 70].

Крім того, у наукових джерелах відзначається, що майно поступає в казну муніципального утворення при припиненні на нього права господарського відання або оперативного управління у випадках:

правомірного (наприклад, унаслідок ліквідації або відмови унітарного підприємства від майна) вилучення майна у муніципального підприємства;

вилучення у муніципальної установи майна, що не використовується або використовується не за призначенням;

вилучення в казну майна, що не підлягає приватизації, при приватизації майнового комплексу унітарного підприємства [517, с. 72].

У всіх цих випадках майно надходить в казну на підставі акту органу місцевого самоврядування. Вибуття майна з казни муніципального утворення при його передачі в господарське відання або оперативне управління також проводиться на підставі акта органу місцевого самоврядування.

Вищенаведені доктринальні положення щодо класифікації об'єктів нерухомості, які входять до складу муніципальної казни, а також особливості закріплення комунального майна за комунальними підприємствами та установами, отримали відповідне наукове продовження в роботах українських

дослідників. Як вже згадувалося, за результатами наукових досліджень було сформульовано пропозицію про доцільність впровадження у відносини комунальної власності категорії «комунальна казна», що свідчить про інтернаціональний характер проблеми комунальної (муніципальної) власності та необхідність подальшого вдосконалення законодавства у цій сфері. Зокрема, спільною проблемою щодо правової регламентації відносин комунальної (муніципальної) власності як для України, так і для Росії є відсутність окремого нормативного акта – Закону про комунальну власність. І саме в цьому документі мали б бути відображені вищенаведені особливості формування та використання комунальної казни, окремого нерухомого майна тощо, проте на сьогодні ми маємо лише значну кількість законопроектів із цього приводу. Вважаємо, що окремо зупинитися на аналізі законопроектів, що визначають правову регламентацію комунальної власності, в межах монографії недоцільно. У той же час слід зауважити, що це питання знаходилось у межах дослідницького інтересу автора, у тому числі окремі аспекти законопроектів щодо приватизації комунального майна [519; 520].

Під час розробки законопроектів із права комунальної власності треба особливу увагу звернути на нормативне визначення складу об'єктів права комунальної власності (у тому числі об'єктів виключної власності територіальної громади), їх цільового призначення тощо. Це має досить важливе значення для правозастосування із відповідними можливими позитивними або негативними наслідками для міста. Зокрема, на це звертають увагу окремі російські науковці [521, с. 16–25]. Дослідники відзначають, що Федеральний Закон «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» («Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») визначає рамки муніципального майна як перелік його видів за цільовим призначенням.

На думку С.Д. Валентя та Є.М. Бухвальда, відповідно до цього підходу у власності муніципальних утворень може

знаходиться майно, яке призначене для вирішення встановлених законом питань місцевого значення, а також майно, яке призначене для здійснення окремих державних повноважень, переданих органам місцевого самоврядування федеральними законами і законами суб'єктів Російської Федерації [521, с. 23]. У цілому можна погодитися з тим, що такий підхід представляється дещо спірним, оскільки викликає сумніви достатність вказаного переліку, а також жорсткість пов'язаних з ним обмежень. Зокрема, до останнього часу значні обсяги муніципального майна, переданого у оренду, забезпечували діяльність тисяч суб'єктів малого підприємництва, що було вигідне муніципалітетам. Виходить, що зараз така практика не відповідає закону, оскільки все «зайве» майно муніципалітети повинні або приватизувати, або передати у власність суб'єктів Федерації. Проте продовження примусової швидкоплинної приватизації муніципальної власності приведе основну частину представників малого бізнесу до економічної катастрофи: вони будуть не в змозі викупити майно, що орендується [521, с. 23].

4.2. Фінансові засади господарювання міста

Слід зауважити, що незмінними складовими об'єктів права комунальної власності як майнової основи господарювання міста залишаються фінансові ресурси, які сукупно і створюють фінансові засади реалізації містом господарської компетенції.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Бюджетного кодексу України від 21.06.2001 р. [522] основним планом формування та використання фінансових ресурсів є бюджет, зокрема міський як різновид місцевого. Доходи місцевого бюджету визнано об'єктом права комунальної власності.

Відповідно до п. 19 ст. 2 Бюджетного кодексу України доходи бюджету – це усі податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких

передбачено законодавством України (включаючи трансферти, дарунки, гранти). Чинне законодавство України (ст. 9 Бюджетного кодексу України та бюджетна класифікація) дає класифікацію доходів бюджету за такими розділами:

податкові надходження – передбачені податковими законами України загальнодержавні і місцеві податки, збори та інші обов’язкові платежі;

неподаткові надходження – доходи від власності та підприємницької діяльності; адміністративні збори і платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу; надходження від штрафів і фінансових санкцій; інші неподаткові надходження;

доходи від операцій із капіталом – надходження від продажу основного капіталу, нематеріальних активів, від реалізації державних запасів товарів тощо;

трансферти – кошти, які одержані від інших органів державної влади, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній і безповоротній основі.

Питання формування дохідної частини місцевих бюджетів, визначення місця та ролі місцевих податків і зборів у формуванні бюджету міста, значення міжбюджетних трансфертів для вирішення проблем бюджетного вирівнювання регіонів, правові основи фінансування комунального господарства досліджувалися в роботах як вчених-правознавців, так і економістів, спеціалістів у галузі фінансів [523; 524; 525; 526; 527; 528; 529; 530; 531; 532; 533; 534; 535; 535; 537; 538; 539; 540; 541; 360; 542; 543; 544; 545; 546; 547; 548; 549].

У цілому на даний час питання реформування місцевих бюджетів, як структурної складової бюджетної системи країни, в контексті збільшення їх дохідної частини за рахунок неподаткових надходжень отримали відповідне вирішення на рівні відповідних державних концепцій і стратегій. Зокрема, у Концепції реформування місцевих бюджетів, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. [550], зазначено, що метою реформування місцевих бюджетів є

зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, посилення впливу системи формування місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток і поліпшення добробуту громадян України. Саме на необхідності посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів акцентовано увагу у вищезгаданій Концепції реформування місцевих бюджетів, що передбачає:

удосконалення порядку та умов надання субвенцій для реалізації інвестиційних проектів і визначення єдиного підходу до розподілу фінансового ресурсу держави з цією метою, системи моніторингу та аналізу використання таких субвенцій;

надання субвенцій для реалізації інвестиційних проектів на засадах конкурентності та фінансової участі місцевих бюджетів в їх реалізації з урахуванням таких критеріїв:

економічна ефективність досягнення цілей проекту із залученням мінімального обсягу бюджетних коштів для його реалізації;

спрямованість субвенцій на створення, приріст чи оновлення основних фондів комунальної форми власності;

рівень забезпечення адміністративно-територіальної одиниці об'єктами соціально-культурної сфери;

забезпечення інвестиційних програм, строк виконання яких перевищує бюджетний період, необхідними коштами з державного та місцевих бюджетів для завершення їх виконання;

програмний підхід до здійснення видатків для реалізації інвестиційних проектів згідно із затвердженими програмами соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

оптимізацію переліку субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам для реалізації інвестиційних проектів, забезпечення їх спрямування на фінансування пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку регіонів;

сприяння утворенню фондів регіонального розвитку з метою надання фінансової допомоги для розвитку соціальної та інженерної інфраструктури регіонів, джерелом формування яких може бути частина коштів від сплати податку на прибуток

підприємств, яка зараховується за місцем провадження виробничої діяльності і місцезнаходженням філій та інших відокремлених підрозділів. Основні засади утворення та функціонування таких фондів визначаються Бюджетним кодексом України ;

удосконалення процедури здійснення запозичень до місцевих бюджетів з метою забезпечення ефективності механізму фінансування органами місцевого самоврядування пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку.

У цілому, на модернізацію систему управління державними фінансами спрямована однойменна Стратегія, яка затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 р. [551]. Метою Стратегії модернізації системи управління державними фінансами (далі – Стратегія) є визначення стратегічних принципів і напрямів розвитку цієї системи та підвищення ефективності її функціонування шляхом удосконалення нормативно-правового забезпечення і створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи управління державними фінансами (далі – інтегрована інформаційно-аналітична система). Серед поставлених завдань щодо модернізації системи управління фінансами окремо можна виділити і ті, що стосуються місцевих бюджетів, зокрема передбачено продовження проведення розпочатих реформ у сфері державного внутрішнього фінансового контролю, *місцевих бюджетів*, податкової системи та модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі.

Зокрема, одним із результатів реалізації вищенаведеної Стратегії заплановано створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи, що передбачає раціоналізацію та оптимізацію виконання функціональних процесів і технологічних процедур, налагодження взаємодії інформаційних систем суб'єктів сектора державного управління, проведення методологічних та інших робіт, спрямованих на ефективне використання інформаційних ресурсів. Як зазначено у згаданому документі, цикл управління державними фінансами, яке поширюється як на державний, так і на місцеві бюджети, означає, що інформаційні

потоки, які виникають у бюджетному процесі між учасниками системи управління фінансами, розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, зовнішніми користувачами інтегрованої інформаційно-аналітичної системи, змінюватимуться шляхом поступового переходу від формування та передачі паперових документів і відповідних електронних файлів до роботи з єдиною інформаційною базою даних інтегрованої інформаційно-аналітичної системи в інтерактивному режимі з використанням веб-технологій.

Отже, державне бачення розвитку місцевих бюджетів, яке викладене в цілому у складі Концепцій і Стратегій, дає підстави вважати за необхідне розвивати саме інвестиційний шлях наповнення міського бюджету за рахунок впровадження господарсько-правових форм використання комунального майна, залучення запозиченого капіталу та впровадження передових інформаційних технологій у міську господарську систему. На даний час активно треба збільшувати в місцевих бюджетах питому вагу неподаткових надходжень, оскільки передбачене Європейською Хартією місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. [552] положення про те, що частина фінансових ресурсів місцевої влади повинна формуватися за рахунок місцевих податків і зборів, розмір яких вони уповноважені встановлювати в межах закону, навряд чи реально виконати ще протягом найближчих років, якщо не десятиліть.

У наукових джерелах можна зустріти посилання на успішний зарубіжний досвід розвитку системи місцевого оподаткування і приводяться досить високі показники місцевих податків і зборів у бюджетах територіальних громад, зокрема цифри знаходяться в діапазоні від 20% до 50% [553, с. 42–44; 554, с. 42–43]. Водночас не враховується, що чимале значення мають податки на нерухомість (майно фізичних і юридичних осіб, земельні ділянки тощо), які повністю зараховуються до місцевих бюджетів. Наприклад, у США основна частка бюджету графства (округа) – це надходження від податку на власність [555, с. 189].

Згідно зі ст. 15 Податкового кодексу Російської Федерації (частина 1) від 31.07.1998 р. [556] до складу місцевих податків, зокрема, віднесено податок на майно фізичних осіб і земельний податок, які зараховуються до місцевого бюджету. У свою чергу законодавство України про систему оподаткування [557] потребує відповідного вдосконалення у цьому напрямку, по-перше, необхідне впровадити податок на нерухомість, про що проголошено навіть в окремих нормативних актах [558], а, по-друге, земельний податок із земель комунальної форми власності має зараховуватися у місцеві бюджети в повному обсязі. Потрібно також ефективно використовувати ті податки, які мають відповідну базу оподаткування на території міста. Зокрема, у друкованих засобах масової інформації та юридичній літературі можна зустріти інформацію про проблеми, які виникають зі стягуванням податку на рекламу.

На даний час органи місцевого самоврядування змінюють акценти у бік ефективного використання залученого капіталу, зокрема, на позиковій основі. Чинне законодавство України дозволяє органам місцевого самоврядування здійснювати запозичення. Зокрема, ст. 16 Бюджетного кодексу України надає виключно міським радам право здійснювати внутрішні запозичення, за винятком випадків, передбачених ст. 73 цього Кодексу. Зовнішні запозичення можуть здійснювати лише міські ради міст з чисельністю населення понад 800 тисяч мешканців за офіційними даними державної статистики на час ухвалення рішення про здійснення запозичень.

Запозичення до місцевих бюджетів здійснюються на визначену мету і підлягають обов'язковому поверненню. Запозичення до відповідних бюджетів можуть бути здійснені лише до бюджету розвитку, крім випадку отримання позики для покриття тимчасових касових розривів, що виникають під час виконання загального фонду місцевого бюджету.

Запозичення до місцевих бюджетів можуть здійснюватися у формі облігацій внутрішніх місцевих позик, укладання угод про отримання позик, кредитів, кредитних ліній у фінансових установах. Реструктуризація боргових зобов'язань за запозичен-

нями у формі випуску облігацій внутрішніх місцевих позик не повинна призводити до збільшення місцевого боргу. Видатки на обслуговування боргу місцевих бюджетів не можуть щорічно перевищувати 10% видатків від загального фонду відповідного місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування боргу. При цьому важливо мати на увазі, що якщо у процесі погашення основної суми боргу і платежів по його обслуговуванню, обумовленої договором між кредитором і позичальником, має місце порушення графіка погашення з вини позичальника, відповідна рада не має права здійснювати нові запозичення протягом 5 наступних років.

На сьогодні мабуть ще зарано стверджувати, що банки як кредитні установи зацікавлені в органах місцевого самоврядування як потенційних контрагентах (позичальниках) за договорами кредитування. У першу чергу складність отримання банківського кредиту пояснюється відсутністю ліквідного забезпечення цього кредиту як однієї з важливих умов отримання коштів. Навіть, якщо міська рада прийме рішення про передачу у заставу відповідного комунального майна, то напевно в разі непогашення кредиту у банка виникатимуть проблеми з реалізацією предмета застави. Наприклад, практика свідчить, що органи місцевого самоврядування передають у заставу банкам трамвайно-тролейбусні депо, комунальні аеропорти, готелі, кінотеатри та інше майно, яке має досить важливе значення для функціонування міста, відсутність якого суттєво позначиться на якості комунальних послуг. Навіть неможливо уявити місто без депо, що може просто паралізувати роботу міського пасажирського транспорту. Невиконання досить жорстких умов банківського кредиту може призвести до негативних наслідків для міста. Зокрема, так сталося свого часу в м. Житомирі, коли задля погашення банківського кредиту були продані міський кінотеатр та готель [559, с. 6].

У той же час органи місцевого самоврядування міст можуть отримувати кредити в міжнародних фінансово-кредитних організаціях. Наприклад, з метою реконструкції

міського господарства Житомирська міська рада уклала кредитну угоду на отримання 10 млн євро з Європейським банком реконструкції та розвитку [560, с. 2].

Банківський кредит не єдине джерело залучення коштів до місцевого бюджету, альтернативним інструментом виступають облігації місцевих позик. Відповідно до ст. 9 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» від 23.02.2006 р. до облігацій місцевих позик належать облігації внутрішніх і зовнішніх місцевих позик. Рішення про розміщення облігацій місцевих позик приймає Верховна Рада Автономної Республіки Крим або міська рада відповідно до вимог, установлених бюджетним законодавством. Реєстрацію випуску облігацій місцевих позик здійснює Державна комісія з цінних паперів і фондового ринку в установленому нею порядку. Особливості погашення та реалізації прав за облігаціями місцевих позик визначаються умовами їх розміщення [561].

Випуск облігацій місцевих позик вважається складною системою економічних, юридичних, адміністративних дій і заходів, що, як стверджує І.Б. Заверуха, передбачає: визначення мети емісії; економічний і фінансовий аналіз; визначення джерел і можливостей повернення боргу; визначення впливу облігацій на місцевий бюджет; аналіз фінансових ринків щодо попиту на зазначені цінні папери; визначення умов випуску облігацій, обсягу емісії, строків тощо; визначення агентів із продажу облігацій і укладання відповідних угод; визначення правових аспектів випуску цінних паперів; розробка механізму адміністрування продажу та виплат за облігаціями [562, с. 153].

У цілому, порядок здійснення запозичень до місцевих бюджетів врегульовано Постановою Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 р. № 207 [563]. У розвиток положень цієї Постанови рішенням Державної комісії з цінних паперів і фондового ринку від 07.10.2003 р. № 414 (викладеним в новій редакції від 11.12.2007 р. № 2285) [564] було затверджено Положення про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик. У п. 6 цього Положення зазначено, що емітент може розміщувати іменні облігації та облігації на пред'явника;

відсоткові та дисконтні облігації; звичайні (незабезпечені) та забезпечені. Облігації на пред'явника можуть пропонуватися виключно для відкритого (публічного) розміщення. Крім того, облігації можуть уважатися додатково забезпеченими, якщо емітентом укладаються відповідні договори поруки чи страхування ризиків непогашення основної суми боргу та/або невиконання доходу за облігаціями, або, якщо емітенту видається гарантія щодо погашення основної суми боргу, та/або невиконання доходу за облігаціями. У той же час забезпечення облігацій іпотекою не передбачається, що мабуть є недоліком, який потребує відповідного усунення. Тим паче, відповідна правова база обігу іпотечних облігацій на сьогодні існує, зокрема, Закон України «Про іпотечні облігації» [565].

Зарубіжний досвід господарювання свідчить, що найбільш розповсюдженими видами муніципальних облігацій є саме іпотечні облігації, емісія яких забезпечується муніципальною власністю. Муніципальні облігації, як правило, поділяються на: 1) муніципальні земельні облігації (земельні безпроцентні облігації, земельні процентні облігації, земельні іпотечні облігації, житлові іпотечні облігації); 2) земельні проектні облігації; 3) земельні платіжні облігації; 4) земельна процентна короткострокова облігація з подвійною прибутковістю [566, с. 82–83; 567]. У той же час у США виділяють загальні (генеральні) облігації та доходні облігації. Перші – це безумовні облігації, що гарантуються місцевими урядами, забезпечуються майбутніми податками, тобто виплата за ними відсотків і їх погашення відбувається за рахунок збору місцевих податків. Доходні облігації випускаються для фінансування проектів, які після завершення будівництва матимуть власні джерела доходів, за рахунок чого і будуть погашатися [568, с. 52; 569, с. 96–101].

За інформацією, яка міститься в наукових джерелах, на даний час емісію облігацій як боргових інструментів здійснили практично всі великі міста (за винятком м. Дніпропетровська). Всього запозичення здійснили 22 суб'єкти місцевої влади. Найбільша сума зовнішніх запозичень (понад 600 млн дол.) припадає на м. Київ [570, с. 109; 571, с. 4; 572, с. 10]. На думку

окремих дослідників, випуск і розміщення облігацій внутрішніх місцевих позик дає можливість вирішити ряд проблем органів місцевого самоврядування, а саме: 1) політичні (позбавлення залежності регіонів від дотацій і субвенцій з державного бюджету; підвищення авторитету органів місцевої влади, а, відповідно, і соціальної стабільності в регіоні у випадку вдалого проведення запозичень; 2) бюджетні (покриття дефіциту бюджету; пом'якшення наслідків нерівномірного надходження коштів до бюджетів; часткове вирішення проблем взаєморозрахунків; залучення додаткових фінансових ресурсів без збільшення податкового тягаря); 3) інвестиційні (фінансування інвестиційних проектів, а також об'єктів соціальної інфраструктури, активізація місцевого фондового ринку); 4) соціальні (фінансування соціальних програм; нових робочих місць; створення надійного інструмента для ефективного захисту коштів населення від знецінення) [573, с. 29].

Слід зазначити, що в багатьох розвинутих країнах Європи кредити для міст є одним з основних джерел фінансування довгострокових і дорогих інвестиційних проектів. Чимало зарубіжних муніципалітетів випускають власні облігації. Світова практика здійснення запозичень свідчить про широке їх використання. Як правило, запозичення оформлюються у вигляді муніципальних (місцевих) цінних паперів. У більшості європейських країн значна кількість адміністративно-територіальних одиниць мають право на власний бюджет і наділені правом більш-менш самостійно визначати власну політику щодо запозичень. При цьому далеко не всі муніципалітети наділені правом емісії. Наприклад, у Швеції емітентами стали найбільші шість міст довкола Стокгольма, малі муніципалітети мають непрямий доступ на ринок облігацій через міжмуніципальну фінансову корпорацію Kommuninvest і Sverige AB. У Данії, наприклад, муніципальні цінні папери емітуються не безпосередньо місцевими органами влади, а при участі асоціації KommuneKredit – спеціалізованого іпотечного інституту, який надає позички місцевим органам влади та компаніям, які мають муніципальні гарантії. Членами цієї

асоціації є місцеві органи влади, які солідарно та самостійно відповідають за своїми борговими зобов'язаннями. У Німеччині та у Франції муніципалітети, які роблять запозичення, повинні дотримуватися певних правил, зокрема щодо виключно інвестиційного спрямування запозичених коштів [360, с. 106–107; 573, с. 29].

У Фінляндії, Португалії, Швеції, Швейцарії доступ органів місцевого самоврядування до позикового капіталу вільний і не обмежується державою. У Австрії, Бельгії, Великобританії, Греції, Ірландії, Норвегії, Іспанії доступ здійснюється на основі дозволів держави [534, с. 199]. Високим ступенем жорсткості здійснення подібної діяльності по залученню позикового капіталу відзначається Бельгія, де щорічно законодавчим органом затверджуються нормативні акти, які чітко регламентують операції щодо залучення фінансових коштів органами місцевого самоврядування. Спеціально для подібних операцій створена державна кредитна установа «Креді коммюналь де Бельжік» [538, с. 69]. Інші установи фінансового ринку виключені з такого роду діяльності. В інших країнах Євросоюзу також існує контроль з боку центральних органів державної влади, передбачається необхідність отримання згоди центральних органів влади для розміщення позик і залучення ресурсів. Така система діє в Германії, Данії, Іспанії, Італії, Нідерландах. В Англії можуть бути обмежені дії органів міського самоврядування з випуску позик в адміністративному порядку [30, с. 217–218].

Метою емісії публічних комунальних облігацій у Польщі є отримання грошових ресурсів і фінансування інвестицій у таких сферах: 1) будівництво, модернізація та ремонт доріг; 2) публічний транспорт і комунікаційні інфраструктури; 3) житлове господарство; 4) комунальне господарство та охорона довкілля, у тому числі розбудова санітарної каналізації (ці сфери фінансуються, як правило, разом із коштами з фондів Європейського Союзу); 5) освіта; 6) охорона здоров'я; 7) культура та мистецтво, фізична культура, туризм і спорт;

8) громадська безпека та протипожежна охорона [574, с. 351, 362].

У законодавстві практично всіх зарубіжних країн існує вимога спрямування запозичених фінансових ресурсів винятково на інвестиції. За рахунок позик в європейських країнах формуються, як правило, 10–15% доходів місцевих бюджетів. У Нідерландах – 19%, в Бельгії – 13%, на Кіпрі – 12%, в Чехії – 11%, в Іспанії, Франції – 10% муніципальних доходів [534, с. 201].

У Російській Федерації придбання державної або муніципальної облигації визнається укладенням договору державної (муніципальної) позики, що регламентовано ст. 817 Цивільного кодексу Російської Федерації (частина 2) від 26.01.1996 р. [575]. У ч. 3 ст. 817 Цивільного кодексу Російської Федерації (частина 2) зазначено, що договір державної позики укладається шляхом придбання позикодавцем випущених державних облигацій або інших державних цінних паперів, що засвідчують право позикодавця на отримання від позичальника наданих йому у позику грошових коштів або, залежно від умов позики, іншого майна, встановлених відсотків або інших майнових прав у терміни, які передбачені умовами випуску позики в обіг. Правила про договір державної позики відповідно застосовуються до позик, що випускаються муніципальним утворенням. У науковій літературі наголошується на інвестиційному характері договору державної (муніципальної) позики, який дозволяє залучати приватний капітал для формування дохідної частини бюджету [576, с. 57–60].

Звісно, формування дохідної частини бюджету міста здійснюється не тільки від використання суто фінансових інструментів, але й від господарських операцій із природними ресурсами, серед яких провідне місце відводиться землі, про що більш детально викладено в наступному підрозділі.

4.3. Особливості залучення міських земель комунальної форми власності в господарський обіг

У межах даного підрозділу авторська увага буде сконцентрована переважно на дослідженні особливостей залучення у господарський обіг земель комунальної форми власності, що можна пояснити відносно високим рівнем комерціалізації даного виду природних ресурсів.

Загалом, дослідження права власності на природні ресурси, зокрема місцевого значення, зустрічаються в роботах багатьох учених, зокрема, В.І. Андреева, А.Г. Бобкової, М.М. Бринчука, А. Гетьмана, Б. Данілішина, І.Ф. Панкратова, В.В. Петрова, В. Семчика, В.Ф. Сіренка, В.А. Устименка, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги та ін. При цьому єдина точка зору на це питання не сформована [1, с. 136–137].

Одні стверджують про можливість існування всіх відомих форм власності, а саме державної, комунальної, колективної, приватної. При цьому окремо акцентується увага на дискусійності питання про загальнонародну власність на природні ресурси [372, с. 80–81]. Інші дотримуються точки зору про віднесення природних ресурсів місцевого значення до «регіональної» власності, управління якими здійснюють районні і обласні ради [577, с. 39]. Треті виходять з конституційної вимоги, закріпленої у ст. 13 Основного Закону України, про визнання природних ресурсів об'єктами права власності Українського народу [578, с. 6–7]. Четверті дають відповідь на питання про право власності на природні ресурси, виходячи з особливостей правового статусу самих суб'єктів цього права [579, с. 85–89].

Слід зазначити, що ще з середньовічних часів міста наділялися правом власності на землю, що підтверджувалося у міських грамотах, якими надавались привілеї місту (міське право). Зокрема, вільні королівські міста мали повну власність на всю землю, яка їм була надана привілеєм як міська земля, проте інші міста не мали абсолютного права власності на землю

[580, с. 138–139]. За часів Запорізької Січі земля виступала об'єктом власності Січі і вважалася загальнонародною [581, с. 163]. Історія України свідчить, що законодавством Західноукраїнської Народної Республіки (ЗУНР) передбачалась власність територіальних громад або комунальна власність на окремі категорії земель [582, с. 119].

Отже, перебування землі у власності міста не є випадковим явищем, а є закономірним наслідком еволюції правового регулювання земельних відносин, в основу якого покладені прогресивні норми міського, зокрема Магдебурзького, права.

Не дивлячись на те, що на сьогодні право комунальної власності на землю передбачено Конституцією України, Земельним кодексом України [583], Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», існує певним чином систематизоване законодавство у сфері земельних відносин, слід відзначити невирішеність у наукових колах питання щодо того, які землі треба вважати комунальними та підстав виникнення права комунальної власності на землю. На це звертає увагу і В.А. Устименко [1, с. 145–146].

На думку В. Семчика, до комунальної власності відносять-ся землі, які передані у власність територіальних громад і не відносяться до об'єктів права державної власності [584, с. 145]. М. Шульга також відзначає, що для того, щоб частина земель державної власності трансформувалася в комунальну власність, необхідна наявність відповідних юридичних фактів і здійснення ряду юридичних дій [585, с. 112]. І. Каракаш дотримується дещо іншої думки щодо підстав виникнення права комунальної власності на землю в межах населених пунктів і відзначає, що таке право у громад виникло на підставі прямої вказівки, закріпленої в ч. 2 ст. 83 Земельного кодексу України. У той же час автор приходять до висновку, що комунальна власність на землю до цих пір не сформована [586, с. 136–137]. Інші дослідники виходять з такого тлумачення ч. 2 ст. 83 Земельного кодексу України, згідно з яким землі в межах населених пунктів, а також за їх межами, на яких розташовані об'єкти права комунальної власності, вже знаходяться в комунальній

власності [587, с. 302].

Звісно, таке розмаїття наукових думок обумовлено, головним чином, недосконалістю вітчизняного земельного законодавства та невирішеністю проблеми розмежування земель державної та комунальної власності, на що звертають увагу окремі науковці та практики [588; 589; 590; 591; 592].

До цих пір в Україні триває процес розмежування земель державної і комунальної власності, розпочатий із прийняттям Закону України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» від 05.02.2004 р. [593]. При цьому останнім часом спостерігається тенденція до розширення переліку земель, які не можуть бути передані в комунальну власність. Щорічними Законами України про державний бюджет України [594; 595] були внесені зміни у цілу низку законодавчих актів, зокрема Земельний кодекс України і Закон України «Про розмежування земель державної та комунальної власності». Унаслідок внесення таких змін і доповнень до складу земель державної власності, які не можуть бути передані в комунальну власність, включені земельні ділянки, на яких розташовані державні, зокрема казенні, підприємства, господарські товариства, у статутних фондах яких державі належать частки (акції, паї). Аналогічні зміни були внесені і у ст. 6 Закону України «Про розмежування земель державної та комунальної власності». По-перше, дане положення представляється не зовсім обґрунтованим, якщо уявити ситуацію, коли на земельній ділянці знаходиться господарське товариство, у статутному фонді якого є частка як держави, так і територіальної громади. По-друге, подібне положення не має бути таким категоричним і за умови виникнення описаної ситуації питання повинне вирішуватися з урахуванням інтересів територіальної громади [596, с. 102–103].

При цьому слід відзначити, що проблема розмежування земель державної й комунальної власності відбивається і на фінансових надходженнях територіальних громад, виражаючись у формі зменшення розміру сум, що поступають від продажу земель несільськогосподарського призначення. Підставою для

подібного твердження є ст. 48 Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» від 26.12.2008 р. [597], яка встановлює як одне з джерел формування спеціального фонду місцевих бюджетів на 2009 р. 90% коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що знаходяться в державній власності *до розмежування земель державної і комунальної власності (крім земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності, на яких розташовані об'єкти, які підлягають приватизації, 10 відсотків від продажу яких зараховується до відповідних бюджетів місцевого самоврядування)* (абз. 3 п. 1 ч. 1 ст. 48). У цій же статті вказаного Закону наголошується, що після розмежування земель державної і комунальної власності 100% коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що знаходяться в комунальній власності, поступатимуть до місцевих бюджетів.

На перший погляд формулювання може показатися «нешкідливим», але двозначність і неясність використовуваних у ст. 48 категорій і «правових оборотів» примушують задуматися про матеріально-фінансове забезпечення територіальних громад і про те, на якому рівні воно буде в ході виконання положень державного бюджету на 2009 р. Вимагає уточнень положення абз. 3 п. 1 ч. 1 ст. 48 Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» *«крім земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності або прав на них, на яких розташовані об'єкти, які підлягають приватизації»*. Представляється, що формулювання саме в такому вигляді заподіює істотну фінансову шкоду територіальній громаді. Аргументи зводяться до наступного [596, с. 104–105; 598, с. 82–83]:

по-перше, аналіз законодавства свідчить, що землі (за винятком приватної форми власності), зокрема ті, якими розпоряджаються територіальні громади, до розмежування земель залишаються «державною комунальною власністю». Хоча Конституція України, Земельний кодекс України, Закон

України «Про місцеве самоврядування в Україні» визнають існування права комунальної власності на землю;

по-друге, словосполучення «*на яких розташовані об'єкти, які підлягають приватизації*» нехтує існуванням інших форм власності на самі об'єкти. Адже у план приватизації можуть бути включені не тільки державні об'єкти, але й об'єкти комунальної форми власності;

по-третє, відповідно до змін, внесених до Земельного кодексу України (ст. 128) і Закону України «Про приватизацію державного майна» від 04.03.1992 р. [84] (ст. 18-1), продаж земельних ділянок, що знаходяться під об'єктами приватизації, здійснюють державні органи приватизації. У свою чергу останні розподілятимуть кошти, що будуть надходити від цих продаж, – 10% місцевому бюджету і 90% державному;

по-четверте, велика частина земель несільськогосподарського призначення (десь 95%) у великих промислових містах знаходиться під певними об'єктами. Отже, виходячи з вищевикладеного, територіальна громада повністю втрачає контроль над землею в місті, а значить і над самим містом, і як наслідок, частка фінансових надходжень від операцій із землею істотно скорочується, що призведе до загального погіршення фінансового стану територіальних громад України.

Думається, що проаналізовані положення Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» повинні бути приведені у відповідність з чинним законодавством України з урахуванням вимог Конституції України (ст. 142) і Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 60) стосовно поширення правового режиму комунальної власності на кошти, які отримані від відчуження землі як об'єкту комунальної форми власності.

Крім того, дотепер залишаються дискусійними компетенційні питання у сфері земельних відносин, на пошуку способів вирішення яких зупинялися окремі дослідники [599, с. 168–178]. При цьому ще більшої плутанини у вказане питання додають суди. Наприклад, Кіровський районний суд м. Дніпропетровська

заборонив міській раді займатися земельними питаннями [600, с. 5].

Слід звернути увагу, що на даний час актуалізується питання створення належних правових умов для залучення земельних ділянок комунальної форми власності в міський господарський обіг. Безсумнівно, що цьому має сприяти активна позиція законодавця шляхом прийняття необхідних нових нормативних актів або внесення змін в існуючі акти, які регламентують земельні відносини. Вже тривалий час обговорюється питання про необхідність і вкрай велику важливість прийняття Законів України «Про ринок земель», «Про державний земельний кадастр» тощо, проте дієвих кроків у цьому напрямі не зроблено. У той же час ситуація ускладнюється як наявністю численних протиріч і недоліків у чинному законодавстві України у сфері земельних відносин, так і неоднозначною практикою правозастосування в цій сфері. Вищенаведене унеможлиблює повноцінну реалізацію органами місцевого самоврядування повноважень під час вирішення відповідних господарських завдань, що, у свою чергу, обумовлює необхідність проведення ґрунтового наукового дослідження з метою вироблення певного теоретико-прикладного інструментарію для подолання виявлених проблем.

Спочатку слід звернути увагу на цілу низку невирішених питань, пов'язаних із переходом права власності на земельну ділянку при переході права на житловий будинок, будівлю або споруду. Зокрема, у даному дослідженні представляється за необхідне висвітлити вищевказані питання стосовно об'єктів комунальної форми власності, що знаходяться на земельній ділянці, яка належить територіальній громаді міста, та відчужуються у власність суб'єктів господарювання. У ч. 1 ст. 120 Земельного кодексу України зазначено, що до особи, яка придбала житловий будинок, будівлю або споруду, переходить право власності на земельну ділянку, на якій вони розміщені, без зміни її цільового призначення, у розмірах, встановлених договором. На перший погляд формулювання не викликає ніяких зауважень і це так, якщо стосується об'єктів інших форм

власності, ніж комунальна. Каменем спотикання виявляється слово «*переходить*», яким оперує законодавець для позначення зміни власника земельної ділянки, проте це не єдиний термін, який потребує доктринального та нормативного тлумачення. Близьким за змістом терміном, який у 2004 р. став предметом конституційного провадження, є «передача» земельних ділянок.

У своєму рішенні Конституційний Суд України дійшов висновку, що в аспекті конституційного подання термін «передача», який вживається у словосполученні «звільняються від оподаткування операції з передачі земельних ділянок, що знаходяться під об'єктами нерухомості, або незабудованої землі» пп. 5.1.17 п. 5.1 ст. 5 Закону України «Про податок на додану вартість» означає *набуття (перехід)* права на вказані земельні ділянки (права власності, права користування) на підставі відповідних юридичних актів, у тому числі за договорами купівлі-продажу, коли така передача дозволена Земельним кодексом України [601]. Крім того, у мотивувальній частині рішення Конституційного Суду України відзначено, що під передачею земельних ділянок фахівці інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України розуміють набуття громадянами і юридичними особами права власності на земельні ділянки із земель державної і комунальної власності шляхом передачі їх у приватну власність будь-яким дозволенням Земельним кодексом України способом.

У цілому, погоджуючись з позицією суддівського корпусу Конституційного Суду України і провідними вченими інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, представляється доцільним уточнити змістовне навантаження термінів «передача» та «перехід», що використовуються в Земельному кодексі України.

По-перше, передача стосується земельної ділянки, а перехід – права на земельну ділянку.

По-друге, передачу не можна ототожнювати з набуттям, оскільки передача є лише одним із способів набуття права власності на земельну ділянку (наприклад, див. ст. 81 Земельного кодексу України). При цьому передачу земельних

ділянок можна віднести до первинного способу виникнення права власності або права користування землями державної або комунальної форми власності (ст. 116 Земельного кодексу України).

По-третє, перехід права на земельну ділянку виступає переважно похідним способом виникнення права. При цьому немаловажне значення мають питання щодо визначення способів переходу права власності або користування земельними ділянками. Таким є лише один спосіб, закріплений у ст. 120 Земельного кодексу України, а саме – перехід права власності на житловий будинок, будівлю або споруду.

Отже, вищеприведені аргументи свідчать про доцільність розмежування понять «набуття», «передача» та «перехід» у сфері земельних відносин. На думку окремих дослідників, слід також розмежовувати терміни «передача» і «надання» земельної ділянки, адже перший із них вживається щодо набуття права власності на землю, а останній – щодо права користування земельною ділянкою, «оформлення прав на земельні ділянки» тощо [602, с. 93; 603, с. 521]. Крім того, у розвиток наведених положень потрібно дати відповідь на запитання: чи означає перехід права власності на земельну ділянку в контексті ст. 120 Земельного кодексу України зміну форми власності на неї або такий перехід здійснюється в межах однієї форми власності? Важко дати однозначну відповідь на це питання, проте аналіз чинного законодавства України схиляє до думки, що все ж таки перехід здійснюється в межах однієї форми власності, особливо якщо ми говоримо про землі комунальної форми власності. Зокрема, про це свідчить наступне:

«перехід» не передбачений серед підстав набуття громадянами та юридичними особами права власності на земельні ділянки державної та комунальної форми власності;

перехід права власності на земельну ділянку здійснюється без зміни її цільового призначення та в розмірах, встановлених договором про відчуження житлового будинку, будівлі або споруди (ч. 1 та 2 ст. 120 Земельного кодексу України). При цьому згідно зі ст. 132 Земельного кодексу України перехід

права власності на земельні ділянки оформляється у відповідних угодах, які укладаються в письмовій формі та нотаріально посвідчуються;

земельні ділянки державної та комунальної форми власності, на яких розташовані об'єкти нерухомого майна, що є власністю покупців цих ділянок, фактично викупуваються.

Вищенаведене дозволяє дійти висновку, що «перехід» не можна визнати способом трансформації форми власності, наприклад, з комунальної у приватну, а лише можна вести мову про зміну власника (перехід права власності в межах однієї форми власності). Здається, що на сьогодні законодавець сам не розібрався у значенні і правовій сутності поняття «перехід», що детермінувало наявність у тексті Земельного кодексу України формально-логічних недоліків. Зокрема, з одного боку, законодавець проголошує у ст. 120 зазначеного Кодексу саме перехід права власності на земельну ділянку в разі переходу права власності на житловий будинок, будівлю або споруду, а з іншого – встановлює норму про необхідність викупу земельної ділянки комунальної форми власності власником об'єкту нерухомого майна, що розміщений на цій землі. У зв'язку з цим є незрозумілим, чому власник об'єкту нерухомого майна, який одночасно згідно зі ст. 120 Земельного кодексу України є власником земельної ділянки, має її викуповувати.

Пояснити це можливо лише з огляду на те, що «перехід» не визнається законодавцем підставою для набуття права власності на земельні ділянки комунальної форми власності, а викуп є єдино можливим способом зміни не тільки власника, але і форми власності. Отже, якщо розглядати ст. 120 Земельного кодексу України у контексті зміни власника, а не форми власності, зокрема перехід права приватної власності на будівлю та земельну ділянку під нею від одного суб'єкта господарювання до іншого, то використання терміну «перехід» цілком виправдано і є обґрунтованим. У свою чергу застосування терміну «перехід» щодо зміни власника земельних ділянок комунальної форми власності, які перебувають під об'єктами нерухомості тієї ж форми власності, неможна вважати

прийнятним, що обумовлює необхідність внесення відповідних змін до Земельного кодексу України. Вирішення цієї проблеми бачиться в можливості віднесення переходу права власності на будівлі, споруди комунальної форми власності нежитлового призначення до підстав набуття суб'єктами господарювання права власності на земельні ділянки, що розміщені під цими об'єктами. За такого підходу має бути на законодавчому рівні вирішено питання платності або безоплатності набуття права власності на земельні ділянки комунальної форми власності, що знаходяться під об'єктами нерухомості. Порівняльно-правовий аналіз норми ч. 1 ст. 120 Земельного кодексу України в редакції 2001 р. та 2007 р. свідчить про зміну законодавцем акценту в бік безоплатності переходу права власності на земельну ділянку, що перебуває під об'єктом нерухомості, проте навряд чи можна з цим погодитися стосовно відчуження земель комунальної форми власності, які належать територіальній громаді міста та задовольняють спільні потреби мешканців міста, сприяють вирішенню питань місцевого значення. У зв'язку з цим представляється необхідним при доопрацюванні положень Земельного кодексу України залишити в силі існуючий порядок відчуження земельних ділянок під об'єктами нерухомого майна, що є власністю покупців цих ділянок.

Взагалі-то треба звернути увагу на те, що в законодавстві окремих зарубіжних країн, зокрема Німеччини, існує принцип «єдиної речі», згідно з якою будівля розглядається як складова частина земельної ділянки, які в цілому утворюють складну річ, і домінуючою річчю виступає земля [604, с. 72–74]. Проте розгляд цього питання дещо виходить за межі даного наукового дослідження і потребує окремого висвітлення.

Безсумнівно, що найбільш вигідним для територіальної громади міста є не відчуження земельних ділянок, що є стратегічно помилковим, проте разово найбільш дохідним способом використання природного ресурсу, а передача їх в оренду – довгострокове використання для здійснення господарської чи іншої діяльності. Слід зауважити, що свого часу Земельним кодексом України та Законом України «Про

оренду землі» було встановлено, що продаж земельних ділянок державної та комунальної власності та відповідно надання їх в оренду громадянам і юридичним особам здійснюється на конкурентних засадах (аукціон, конкурс). Проте Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 03.06.2008 р. [605] були внесені зміни до Закону України «Про оренду землі», якими ст. 16 цього Закону було викладено в новій редакції із закріпленням положення про те, що набуття права оренди земельних ділянок державної або комунальної власності здійснюється виключно на аукціонах.

При цьому незрозуміло, що слугувало підґрунтям для закріплення такої норми у Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України», оскільки не встановлено, яким саме чином проведення продажу земельних ділянок, передачі їх в оренду у формі конкурсу негативно впливає на формування дохідної частини як державного, так і місцевого бюджетів.

Крім того, конкурс є більш привабливішим для органів місцевого самоврядування, які діють від імені та в інтересах територіальних громад сіл, селищ та міст, оскільки дозволяє переслідувати не тільки комерційну мету (отримання більшої плати за земельну ділянку в разі продажу, передачі в оренду), але й задовольнити певний публічний інтерес, зокрема щодо можливості покладення на суб'єкта господарювання соціальних та інвестиційних зобов'язань (наприклад, характер забудови, пайова участь в утриманні об'єктів соціальної інфраструктури, що межують із земельною ділянкою тощо). Не менш важливим є також те, що переможцем конкурсу, на відміну від аукціону, визнається особа, яка одночасно запропонувала найбільшу ціну за земельну ділянку та найкращі умови її використання.

Отже, підсумовуючи усе вищеприведене, можна дійти висновку про необхідність і доцільність внесення відповідних змін до чинного законодавства України з метою усунення передумов для порушення прав та законних інтересів територіальних громад сіл, селищ та міст.

Недосконалість чинного законодавства України, не вирішеність цілої низки питань у сфері правової організації господарського використання земельних ресурсів як наслідок обумовлюють неоднозначність, казуїстичність практики правозастосування у досліджуваній галузі. Зокрема, із прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) потребують вирішення питання розмежування компетенції господарських і адміністративних судів у вирішенні земельних спорів за участю органів місцевого самоврядування.

На даний час судова практика свідчить про наявність різних підходів до визначення підсудності таких справ. Зокрема, у листі Голови Вищого адміністративного суду України від 05.10.2007 р. до Інституту економіко-правових досліджень НАН України наведено приклади із судової практики палат у господарських і адміністративних справах Верховного Суду України, коли вирішення аналогічних справ віднесено до підсудності судів різних юрисдикцій. У зв'язку з цим у вищенаведеному листі було наголошено на необхідності проведення ґрунтовного наукового аналізу та вироблення певних рекомендацій щодо визначення підсудності зазначеної категорії справ. За результатами проведеного наукового дослідження було підготовлено експертний висновок, у розробці якого безпосередню участь брав автор цієї статті, та надіслано до Вищого адміністративного суду України. Зокрема, в експертному висновку на основі аналізу чинного законодавства України, правозастосовчої практики, доктринальних праць у вказаній галузі із застосуванням загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання було наведено наступні критерії виокремлення справ за участю органів місцевого самоврядування (під час реалізації компетенції у сфері земельних питань) підсудних *господарським судам* України:

має місце особливий суб'єктний склад. Якщо в КАСУ органам місцевого самоврядування протистоять фізичні і юридичні особи, то вирішення справ за участю господарських організацій і фізичних осіб-підприємців у контексті ст. 55 ГК

України має бути віднесено до компетенції господарських судів України;

у вказаних відносинах органи місцевого самоврядування діють, перш за все, як органи господарського управління, реалізуючи власні права у вирішенні господарських питань під час розпорядження земельними ділянками комунальної форми власності в інтересах та від імені відповідних територіальних громад – суб'єктів права комунальної власності. Оскільки вирішуються питання господарського використання природних ресурсів – земель, то відносини можна кваліфікувати як господарські;

глава 15 ГК України містить правові норми, які передбачають можливість використання природних ресурсів у сфері господарювання. Зокрема, ст. 149 ГК України закріплює положення про те, що суб'єкти господарювання використовують у господарській діяльності природні ресурси в порядку спеціального або загального природокористування відповідно до цього Кодексу та інших законів. Крім того, це в черговий раз свідчить про те, що відносини, які були предметом експертного висновку, за своєю природою є господарськими, а відповідні справи мають вирішуватися згідно із правилами господарського судочинства;

рішення органу місцевого самоврядування про надання земельної ділянки в оренду або її відчуження є, перш за все, документом дозвільного характеру згідно із Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005 р. У ст. 1 цього Закону вказано, що до об'єктів, на які видається документ дозвільного характеру, віднесено, зокрема, земельні ділянки. Наявність документа дозвільного характеру надає можливість приступити до здійснення господарської діяльності. У цьому разі відсутні відносини влади–підпорядкування, які властиві саме для публічно-правових відносин.

Підсумовуючи вищенаведене, можна дійти висновку про те, що вирішення справ за участю органів місцевого самоврядування під час реалізації господарської компетенції у

сфері земельних питань мають бути віднесені до компетенції господарських судів України. У цілому питання розмежування компетенції в судах загальної юрисдикції отримали відповідне відображення в науковій літературі [606, с. 11–12].

Аналіз судової практики свідчить також про те, що збільшується кількість судових справ, предметом яких виступає спонукання органів місцевого самоврядування до вчинення на користь суб'єктів господарювання певних дій, зокрема, укладення договорів оренди або купівлі-продажу земельних ділянок. Частіше суди ухвалюють рішення на користь суб'єктів господарювання, проте з таким підходом навряд чи можна погодитись, на що останнім часом звертається увага окремих науковців і практиків.

Як зазначено в наукових публікаціях із посиланням на відповідні судові рішення та постанови, зокрема Верховного Суду України, неможна допускати підміни суб'єкта, уповноваженого приймати рішення щодо відчуження або передачі в оренду земельної ділянки комунальної форми власності, а саме: органу місцевого самоврядування, до виключної компетенції якого віднесено вирішення земельних питань на пленарному засіданні судом [607, с. 123–124; 608, с. 138–139]. Ухвалення судом таких рішень суперечить ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р., а також положенням ст. 203 ЦК України щодо загальних вимог, додержання яких є необхідним для чинності правочину. Зокрема, відчуження земельних ділянок, як правило, здійснюється у формі договору купівлі-продажу, а строкове користування здійснюється на підставі договору оренди, правова регламентація яких здійснюється з урахуванням відповідних положень ЦК України.

Представляється, що суд, зобов'язуючи міську раду до укладення відповідного правочину, предметом якої виступає земельна ділянка комунальної форми власності, спотворює волевиявлення, порушуючи тим самим вимогу ч. 3 ст. 203 ЦК України. При цьому, звичайно, можна зауважити, що правочин – це дія особи (ч. 1 ст. 202 ЦК України), а до осіб згідно з ч. 1 ст. 2

ЦК України відносяться фізичні та юридичні особи. У той же час представляється, що неможна говорити про чинність правочину залежно від його суб'єктного складу, оскільки у ст. 203 ЦК України встановлено загальні вимоги щодо відповідності правочину закону. Крім того, відповідно до ч. 1 ст. 169 ЦК України територіальні громади діють у цивільних відносинах *на рівних правах* з іншими учасниками цих відносин [609, с. 107–108]. Зокрема, такий підхід побічно отримав відображення в Оглядовому листі Вищого господарського суду України від 30.11.2007 р. № 01-8/918 «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з орендою земельних ділянок (за матеріалами справ, розглянутих у касаційному порядку Вищим господарським судом України)». У зв'язку з цим можна погодитися з думкою М.Х. Вахаєва про те, що органи влади лише формально діють по своїй волі [610, с. 22].

Доповнюючи вищенаведене, слід звернути увагу на те, що відповідно до Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада міста є суб'єктом права комунальної власності, а отже у першу чергу є носієм абсолютного речового права. Відповідно до теорії цивільного та господарського права суб'єкт абсолютного речового права сам визначає з ким він вступатиме у відносні правовідносини шляхом укладення відповідних угод, діючи у межах закону. Публічний характер комунальної власності обумовлює особливості її використання та цільове призначення, а тому помилковою є думка про можливість, так би мовити, «підкорення» цілої спільноти людей, якою є територіальна громада, окремим суб'єктам господарювання, що діють у своїх вузькокомерційних цілях. Прикладом тому може слугувати судова справа за позовом Луганського обласного комунального виробничого підприємства «Фармація» до Фонду комунального майна Северодонецької міської ради про спонукання відповідача продовжити дію договорів оренди нежилых приміщень на новий термін шляхом укладення додаткових угод. Рішенням господарського суду Луганської області від 17.11.2005 р. у

задоволенні позову КВП «Фармація» відмовлено, а зустрічний позов задоволено. Рішення суду мотивовано закінченням строку дії договору оренди, відсутністю підстав для укладення додаткових угод і посиланням на ст. 27 Закону України «Про оренду державного та комунального майна», відповідно до якої в разі закінчення строку дії договору оренди орендар зобов'язаний повернути орендодавцеві об'єкт оренди на умовах, зазначених у договорі оренди. Такий підхід було підтримано Судовою палатою в господарських справах Верховного Суду України, що отримало відображення у відповідній постанові від 17.10.2006 р. [611, с. 84–85].

Як свідчить практика правозастосування, досить часто недооцінюється юридичне значення рішення органу місцевого самоврядування в контексті припинення орендних відносин або їх пролонгації. Вважається, що із укладенням договору оренди земельної ділянки правовий зв'язок із рішенням органу місцевого самоврядування припиняється. У зв'язку з цим уявляється доцільним зупинитися на окремих науково-прикладних аспектах цього питання.

Слід зауважити, що особливістю орендних відносин із використання земельних ділянок комунальної форми власності виступає наявність складного фактичного (юридичного) складу. Адже наукові видання з теорії права свідчать про пряму залежність правових наслідків від дотримання певного порядку накопичення юридичних фактів у межах складного фактичного (юридичного) складу [612, с. 607]. Зокрема, у трансполяції цього загальноправового правила на земельні орендні відносини можна дійти висновку, що підставою виникнення орендних відносин є прийняття відповідним органом місцевого самоврядування рішення про передачу земельної ділянки в оренду або наявність договору купівлі-продажу права оренди земельної ділянки (у разі продажу права оренди) з відповідним укладенням договору оренди. Тобто, у разі відсутності рішення органу місцевого самоврядування орендні правовідносини не виникнуть, а підміна такого рішення судовим вердиктом, як було зазначено вище, не матиме значення юридичного факту.

Не менш цікавим у теоретичній і практичній площинах виступає питання про легальність орендних правовідносин у разі скасування після їх виникнення органом місцевого самоврядування або судом рішення про передачу земельної ділянки в оренду. Тим паче, такі ситуації у практиці господарювання є досить поширеними. Мотивами для скасування такого рішення можуть бути виявлені порушення вимог містобудівного законодавства під час узгодження проектів містобудівного обґрунтування, місцевих правил забудови, неврахування інтересів територіальної громади тощо.

До речі у квітні 2009 р. Конституційним Судом України у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування було прийнято досить непросте дилемне рішення. У мотивувальній частині рішення було наголошено на тому, що орган місцевого самоврядування не може скасувати чи змінити ненормативний правовий акт після його виконання. Зокрема, рішення органу місцевого самоврядування про надання земельної ділянки у оренду відноситься до категорії ненормативного правового акта. У зв'язку з чим відмінити таке рішення в майбутньому навіть із мотивів виявлених невідповідностей вимогам чинного законодавства України, окрім як у судовому порядку, уявляється неможливим. У той же час у мотивувальній частині Конституційний Суд України відзначає, що орган місцевого самоврядування не позбавлений права за власною ініціативою або ініціативою інших заінтересованих осіб змінити чи скасувати прийнятий ним правовий акт (у тому числі і з мотивів невідповідності Конституції чи законам України). Як відомо, правовий акт, виходячи з загальноправової класифікації, може бути нормативним або індивідуальним, тобто мати ознаки ненормативності.

У підсумку суддівський корпус Конституційного Суду України доходить до досить абстрактного висновку про те, що орган місцевого самоврядування має право приймати рішення, вносити до них зміни та/чи скасовувати їх на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [613]. Зокрема, до виключної компетенції

сільських, селищних, міських рад віднесено вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин (п. 34 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р.).

Звісно, серед підстав припинення дії договору оренди земельної ділянки, передбачених Законом України «Про оренду землі», відсутнє згадування про скасування органом місцевого самоврядування відповідного рішення. Втім не можна стверджувати про абсолютну автономність юридичної долі договору оренди, про її незалежність від правових наслідків скасування рішення органу місцевого самоврядування. Зокрема, висновок про те, що рішення відповідного органу місцевого самоврядування про надання землі в оренду та відповідний договір оренди земельної ділянки є пов'язаними юридичними фактами, впливає з аналізу вищенаведеного оглядового листа Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з орендою земельних ділянок (за матеріалами справ, розглянутих у касаційному порядку Вищим господарським судом України)» від 30.11.2007 р.

Так, у справі за касаційною скаргою сільської ради до товариства з обмеженою відповідальністю Вищим господарським судом України було зауважено на правовій взаємобумовленості рішення органу місцевого самоврядування та договору оренди земельної ділянки. Слід погодитися з думкою суддівського корпусу Вищого господарського суду України про те, що рішення органу місцевого самоврядування про передачу земельної ділянки в оренду є актом волевиявлення і лише реалізується шляхом укладення договору оренди. Аналогічного підходу до розуміння правової сутності рішення органу місцевого самоврядування дотримується Судова палата в адміністративних справах Верховного Суду України в постанові від 16.09.2008 р. [614, с. 34], вирішуючи питання про підвідомчість спорів про визнання недійсними договорів оренди земельних ділянок через недійсність рішення місцевої ради.

З вищенаведеного напрошується наступний висновок про те, що скасування органом місцевого самоврядування рішення про передачу земельної ділянки в оренду з інших мотивів, ніж невідповідність Конституції чи законам України, слугує підставою для припинення існуючих орендних відносин шляхом розірвання договору оренди. Зокрема, окремі рішення про передачу земельних ділянок в оренду, які були прийняті виконавчим комітетом місцевої ради в силу делегування йому такого права, цілком можливим уявляється скасувати через невідповідність раніше прийнятим рішенням відповідної ради (п. 15 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р.). У зв'язку з цим потерпіла сторона – орендар може вимагати відшкодування завданих збитків у судовому порядку [615, с. 33–34].

У разі скасування рішення органу місцевого самоврядування про передачу в оренду земельної ділянки з мотивів незаконності виникає питання про можливість визнання договору оренди земельної ділянки недійсним, у результаті чого матиме місце реституція, як це передбачено нормами Господарського та Цивільного кодексів України. Адже, якщо дотримуватись підходу, за якого рішення органу місцевого самоврядування щодо передачі земельної ділянки у оренду визнається актом волевиявлення, то така форма виразу волі, як незаконне рішення, є спотворенням інтересів територіальної громади, що свідчитиме про недотримання визначених законодавством України вимог чинності правочину – договору оренди. На такому способі визнання правочину недійсним через виявлення певних вад підстав його укладення акцентовано увагу в роботах окремих дослідників [616, с. 85–86; 617, с. 73–74].

Немаловажним є значення рішення органу місцевого самоврядування як юридичного факту і для пролонгації дії договору оренди земельної ділянки. Як зазначено в оглядовому листі Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з орендою земельних ділянок (за матеріалами справ, розглянутих у касаційному порядку Вищим господарським судом України)», поновлення

договірних відносин стосовно оренди земельної ділянки комунальної власності можливе лише шляхом прийняття відповідного рішення органом місцевого самоврядування, який за законодавством має такі повноваження [618, с. 69].

Отже, усе вищенаведене свідчить про необхідність вдосконалення чинного законодавства України та вирішення достатньо великого кола проблем, що сприятиме найбільш ефективній реалізації містом компетенції у сфері господарського використання земель комунальної форми власності.

4.4. Правове забезпечення залучення інвестицій у сферу комунального господарства міста

На сьогодні, як вже було відзначено, у комунальній власності знаходяться переважно об'єкти соціально-культурного призначення, підприємства, що займають монопольне положення на території міста, функціонування яких забезпечує життєдіяльність міста в цілому (наприклад, підприємства, що займаються наданням послуг з газо-, тепло-, електро-, водопостачання і т.д.). Проте це не позбавляє можливості органів місцевого самоврядування ефективно реалізовувати свою господарську компетенцію у сфері міського господарства.

Практика господарювання свідчить, що органи місцевого самоврядування стикаються з серйозними проблемами, вирішити які на місцевому рівні за рахунок власних сил і засобів просто неможливо. У зв'язку з цим органи місцевого самоврядування удаються до наданих їм господарським законодавством повноважень з метою залучення приватного капіталу в комунальний сектор економіки.

Аналіз діяльності зарубіжних органів місцевого самоврядування дозволяє виділити найбільш поширені способи залучення приватних інвестицій у сферу міського господарства, а саме: здійснення корпоратизації комунальних унітарних

підприємств; приватизація цілісних майнових комплексів комунальних підприємств; залучення приватного капіталу в комунальну власність шляхом здійснення торгів на надання тих або інших послуг; залучення приватних інвестицій в міське господарство на договірних засадах, зокрема, оренда, концесія, лізинг, делеговане управління; залучення коштів у результаті операцій на фінансовому ринку (банківські кредити, емісія облігацій, кошти кредитних союзів тощо).

Вищеприведені способи залучення інвестиційних ресурсів мають як свої переваги, так і недоліки, тому навряд чи можна стверджувати про існування якогось універсального методу наповнення міського бюджету інвестиційними коштами. Стає очевидною необхідність комплексного підходу до вирішення проблеми недостатності інвестицій із застосуванням всіх можливих способів їх залучення. Вибираючи спосіб залучення фінансових ресурсів у міське господарство, органи місцевого самоврядування повинні, перш за все, діяти відповідно до вимог чинного законодавства.

Питання залучення інвестицій не випадково займають провідне місце у програмних і прогнозних документах соціально-економічного розвитку як держави, так і органів місцевого самоврядування. Існуюча нормативно-правова база в цій сфері створює певні передумови для активізації інвестиційної діяльності іноземних і вітчизняних суб'єктів господарювання. Проте за останні роки інвестиційний імідж України неможна назвати позитивним, оскільки останнім часом була прийнята низка змін у законодавчі акти з питань діяльності спеціальних економічних зон і територій пріоритетного розвитку, якими усі пільгові режими господарювання на цих територіях були скасовані. Усім відомо, що саме з метою залучення інвестицій, зокрема іноземних, держави світу створюють певні, якщо можна так назвати, економічні «оазиси» – території із особливим режимом здійснення господарської діяльності (зокрема, вільні економічні зони). Ці території отримали різні назви залежно від видової належності – зовнішньоторговельні зони, технополіси, технопарки, комплексні виробничі зони, туристично-рекреаційні

зони тощо. Звичайно, що тепер знадобиться тривалий період часу, щоб налагодити відносини України зі світовим співтовариством із питань інвестування коштів в економіку нашої держави.

Враховуючи економічну ситуацію, яка склалася на рівні держави та міст України, можна стверджувати, що міські органи місцевого самоврядування мають покладатися як на свої матеріально-фінансові можливості, так і на інвестиційний потенціал суб'єктів господарювання, здійснюючих свою діяльність на підвідомчій міським радам території. Подібна тактика не означає, що українські міста повинні, як то кажуть, «варитися у власному соку», але це дозволить міським радам як органам місцевого самоврядування раціонально та одночасно максимально корисно для територіальних громад використовувати наявну комунальну власність міста із застосуванням відповідних господарсько-правових конструкцій та фінансовий капітал суб'єктів господарювання різних форм власності.

Відносини органів місцевого самоврядування з суб'єктами господарювання на підвідомчій їм території, зокрема з питань залучення у міське господарство інвестиційних ресурсів, визначаються у прогностичних і програмних документах економічного і соціального розвитку. Необхідність їх розроблення та вимоги, що ставляться до їх змісту, передбачається цілою низкою нормативно-правових актів України. При цьому представляється можливим виокремити документи універсальні і спеціальні. До першої групи можна віднести ГК України, Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 р. [619], Загальнодержавну програму розвитку малих міст, яка затверджена Законом України від 04.03.2004 р. [558], «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 р. [620]. Друга група представлена більшою мірою галузевими нормативно-правовими актами на середньо- та короткостроковий періоди, а також програмами соціально-економічного і культурного розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць. Зокрема, до таких

можна віднести Загальнодержавну програму розвитку водного господарства, затверджену Законом України від 17.01.2002 р. [621], Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки, затверджену Законом України від 11.06.2009 р. [242].

Як видно, питання планування розвитку міського господарства є важливим. В окремих містах органи місцевого самоврядування прийшли до того, що з метою збереження і примноження комунальної власності, максимізації наповнення міського бюджету і в цілому формування цивілізованого ринку нерухомості затверджують довгострокові плани, що отримали назву Концепцій управління міською власністю. Прикладом тому може служити, зокрема, практика діяльності органів місцевого самоврядування м. Москви, Харкова тощо [268, с. 13; 622, с. 8–9; 623, с. 86–87]. На сьогодні Концепція управління комунальною власністю прийнята в м. Донецьку. У цілому на необхідності прийняття подібного акта акцентується увага окремих науковців і практиків [624, с. 7].

Досвід європейських країн підтверджує правильність побудови відносин міських рад українських міст із суб'єктами різних форм власності, що входять у міське господарство, у рамках загальноміських планових документів. Зокрема, в Нідерландах міська влада розробляє та затверджує генеральний план, за допомогою якого здійснюється управління розвитком міста, міських земель, узгодження інтересів районів і центральної влади міста. У Швеції муніципальні утворення просто зобов'язані розробляти генеральний план. Генеральний план включає розвиток усіх сфер життєдіяльності громади, проте відображає тільки його вплив на землекористування. У ряді муніципальних утворень генеральний план використовується для визначення мети муніципального розвитку, враховуючи при цьому не тільки землекористування. Цей план не має обов'язкової юридичної сили, проте він служить орієнтиром для всіх юридично обов'язкових форм планування [270, с. 15, 20].

Відповідно до ч. 1 ст. 11 ГК України здійснення державою економічної стратегії і тактики у сфері господарювання

спрямовано на створення економічних, організаційних і правових умов, за яких суб'єкти господарювання *враховують у своїй діяльності показники прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку*. Після розпаду СРСР і утворення незалежних держав намітився новий вектор розвитку відносин у сфері планування і прогнозування – перехід від директивного до індикативного планування. Саме індикативне планування господарської діяльності суб'єктів міського господарства превалює у програмних документах міського розвитку. Як зауважать окремі дослідники, в умовах ринкової економіки державне планування характеризується в переважній мірі як індикативне, має характер рекомендацій [625, с. 207–211].

При цьому законодавець дотримується погляду, що суб'єкти міської господарської діяльності можуть і зобов'язані певною мірою брати участь в реалізації програм соціально-економічного розвитку міста. До такого висновку, зокрема, дозволяє дійти норма ч. 5 ст. 11 ГК України, яка, по суті, наголошує на приматі суспільних, публічних інтересів територіальної громади відповідного населеного пункту над інтересами приватними.

У той же час слід погодитися з думкою окремих науковців-господарників, які наголошують на необхідності узгодження публічних і приватних інтересів учасників процесу розробки та виконання програмних документів економічного і соціального розвитку. Такий баланс інтересів має проявлятися у низці заходів, серед яких особливо підкреслюють: включення суб'єктів господарювання до складу учасників державного прогнозування і розроблення програм економічного та соціального розвитку, встановлення господарської відповідальності органів місцевого самоврядування за неналежне виконання положень програмних документів тощо [626, с. 12–15].

З метою стимулювання суб'єктів господарювання, розташованих на території міста, до вкладання інвестицій у об'єкти комунального господарства органи місцевого самоврядування відповідно до діючого законодавства можуть

встановити для них пільговий режим здійснення господарської діяльності. Зокрема, місцеві ради можуть запровадити пільги по місцевим податкам і зборам, встановити пільгову орендну плату вищезазначеним суб'єктам за оренду землі, пільги щодо плати за землю.

Всі вказані та інші пільги будуть надаватися в разі виконання положень програми соціально-економічного розвитку підвідомчої органам місцевого самоврядування території, зокрема в частині виконання соціально-комунальних зобов'язань, передбачених ст. 177 ГК України. Зокрема, у м. Вінниці за рахунок інвестиційних коштів концерну «Подольє» збудований дитячий садок (перший за останні 18 років!), який безоплатно було передано до комунальної власності міста. При цьому планується збудувати ще 2 дитячі садки та сучасну школу [627, с. 3].

Говорячи про місто і розвиток міського господарства, слід звернути увагу на хронічну недостатність інвестиційних ресурсів (фінансових, матеріальних і т.д.). Вирішення вказаної проблеми бачиться в якнайповнішому використанні територіальною громадою місцевого фінансового потенціалу, який можна визначити через дві взаємозв'язані складові категорії – обов'язкові й факультативні надходження. До обов'язкових можна віднести надходження, передбачені ст. 64–65, 69 Бюджетного кодексу України, які є відносно стабільними та у значній мірі не залежать від рівня підприємницької ініціативи органів місцевого самоврядування, оскільки останні діють у цьому випадку як публічні утворення. Слабо розвинутими є саме факультативні надходження, які передбачають перш за все активізацію підприємницьких якостей органів місцевого самоврядування, де вони діють на паритетних засадах з іншими учасниками господарського обороту. Саме доходи від участі у господарських відносинах повинні превалювати у доходах міського бюджету.

Органи місцевого самоврядування, що діють від імені та в інтересах територіальних громад, зобов'язані прийняти всі можливі заходи до збільшення як закріплених, так і власних

прибуткових джерел місцевих бюджетів. При цьому представляється доцільним активізувати операції з місцевими облігаціями, повніше використовувати доходи від реалізації територіальною громадою корпоративних прав, доходи від інвестиційної діяльності, господарського використання природних ресурсів і т.д. Збільшення фінансових надходжень неможливе без перетворень і в міському інституційному середовищі, зокрема, створення комунальних банків дозволить забезпечити фінансову автономію територіальних громад, зокрема, ефективну і ритмічну роботу комунальних підприємств і органів місцевого самоврядування.

Особливу увагу необхідно приділяти розвитку договірних відносин по використанню об'єктів права комунальної власності (оренда, концесія і т.д.) й оптимізації їх структури. При цьому слід пам'ятати, що приватизацію як один із способів раціоналізації об'єктного складу комунальної власності не варто розглядати як «панацею» для вирішення проблем міського розвитку. Тотальне і бездумне відчуження міської власності ні до чого позитивного для територіальної громади не приведе. Як свідчить прогресивний досвід низки європейських країн, багато муніципалітетів надали перевагу не приватизації, а договірним відносинам щодо господарського використання об'єктів міської комунальної власності. Слід визнати правильним подібний підхід, що дає, з одного боку, можливість залучення приватних інвестицій в певну сферу міського господарства, а з іншого – зберегти об'єкти нерухомості в міській власності й отримувати стабільний дохід.

Серед договірних форм господарського використання об'єктів права комунальної власності найбільш поширеним, як свідчить практика господарювання в комунальному секторі економіки, можна визнати договір оренди. Також досить часто комунальне майно виступає предметом договору іпотеки. До перспективних правових форм залучення інвестицій у комунальне господарство та ефективного використання комунального майна можна віднести договори концесії та лізингу. Можна погодитися з думкою окремих науковців, що використання

інституту господарського договору, до якого відносяться вищенаведені договірні конструкції, є правовим засобом забезпечення загальнонародних, публічних інтересів [628, с. 13; 629, с. 14; 294, с. 39].

На аналізі окремих договірних конструкцій, що є доволі перспективними для використання у сфері комунального господарства, уявляється доцільним зупинитися більш детально в межах даного підрозділу.

Перш за все треба звернути увагу, що на сьогодні в Україні майже відсутні дослідження з питань впровадження лізингу у відносини комунальної власності міста. За таких обставин доводиться виступати дещо у ролі першопрохідця у цьому напрямку, хоча треба зізнатися, що така ситуація обумовлена складністю відносин у комунальному господарстві та специфікою комунальної власності як такої. Крім того, існує певний брак нормативного забезпечення передачі в лізинг об'єктів права комунальної власності або залучення у комунальне господарство інвестицій на лізинговій основі.

У цілому лізингові відносини отримали певну правову регламентацію на рівні законів і підзаконних нормативних актів. Зокрема, можна відзначити Закон України «Про фінансовий лізинг» від 16.12.1997 р., Господарський і Цивільний кодекси України від 16.01.2003 р. та численні підзаконні нормативні акти України в частині функціонування елементів інституціональної інфраструктури. Крім того, Україна приєдналася до Конвенції УНІДРУА про міжнародний фінансовий лізинг від 28.05.1988 р. [630], а також є учасницею Конвенції про міждержавний лізинг від 25.11.1998 р. [631]. При цьому треба пам'ятати, що в разі виникнення протиріч між положеннями міжнародних конвенцій і актами національного законодавства України пріоритетними є положення міжнародних документів, про що свідчить міжнародна практика, Конституція та закони України.

Начебто відповідна правова база у сфері лізингу сформована, проте дуже скоро виявляється її мізерність під час застосування положень лізингового законодавства до відносин,

що складаються саме в комунальному господарстві, хоча аналогічна ситуація спостерігається і з передачею в лізинг об'єктів права державної власності. Зокрема, у Законі України «Про фінансовий лізинг» закріплено наступне положення про те, що майно, що перебуває *в державній або комунальній власності* та щодо якого відсутня заборона передачі в користування та/або володіння, може бути передано в лізинг у порядку, встановленому цим Законом (ч. 3 ст. 3) [632]. Відповідно до ч. 4 ст. 292 ГК України) майно, яке є державною (комунальною) власністю, може бути об'єктом лізингу тільки за погодженням з органом, що здійснює управління цим майном, відповідно до закону. При цьому не можуть бути об'єктами лізингу земельні ділянки, інші природні об'єкти, а також цілісні майнові комплекси державних (комунальних) підприємств та їх структурних підрозділів (ч. 5 ст. 292 ГК України, ч. 2 ст. 807 ЦК України).

У цілому вищеприведений аналіз чинного законодавства України свідчить про можливість передачі комунального майна в лізинг, проте встановлює певні заборони щодо конкретних груп об'єктів, а саме: природні об'єкти та цілісні майнові комплекси державних (комунальних) підприємств і їх структурних підрозділів. При цьому цей перелік може бути розширений в силу закону або за рішенням органу місцевого самоврядування, зокрема міста. Це прямо впливає зі змісту норм чинного законодавства України. Так, у ЦК України) зазначено, що не можуть бути предметом договору лізингу земельні ділянки та інші природні об'єкти, *а також інші речі, встановлені законом* (ч. 2 ст. 807 ЦК України). У ГК України не визначено конкретного акта, в якому має бути застереження про заборону передачі комунального майна в лізинг, проте вказано, що об'єктом лізингу може бути нерухоме і рухоме майно, яке призначене для використання як основні фонди, не заборонене законом до вільного обігу на ринку і *щодо якого немає обмежень про передачу його в лізинг*.

Звісно, такого роду різнобій у нормативних актах не дає чіткого уявлення щодо об'єкту лізингу та повноважень органів

місцевого самоврядування щодо передачі об'єктів права комунальної власності в лізинг. Звичайно, будь-який перелік об'єктів права комунальної власності, які не підлягають передачі у лізинг, не буде вичерпним і мабуть недоцільно це робити, проте вважаємо за необхідне визначитися саме в якому конкретному акті мають бути відображені обмеження щодо передачі в лізинг тих або інших об'єктів права державної та комунальної власності. Представляється, що цілком логічно таким єдиним актом має бути Закон України «Про фінансовий лізинг», оскільки, по-перше, саме він виступає в якості спеціального акта по відношенню до ЦК України та ГК України, а, по-друге, більш вигідним з точки зору юридичної техніки є внесення змін у разі необхідності до закону аніж до кодифікованого акта. У зв'язку з цим необхідно внести зміни до ч. 2 ст. 807 ЦК України, зазначивши, що не можуть бути предметом договору лізингу земельні ділянки та інші природні об'єкти, а також інші речі, *встановлені Законом України «Про фінансовий лізинг»*. При цьому, визначаючи в законі об'єкти права комунальної власності, які не підлягають передачі в лізинг, треба враховувати певну юридичну самостійність органів місцевого самоврядування та в цілому відокремленість системи місцевого самоврядування від органів державної влади України. Проте не виключається можливість закріплення в законі обмежень щодо тих об'єктів права комунальної власності, які суттєво визначають економічну самостійність та безпеку територіальної громади, зокрема місту.

На даний час лізинг у багатьох країнах визнається досить суттєвим джерелом інвестиційних ресурсів, а особливо коли доводиться говорити про комунальне господарство, що свідчить про необхідність у повній мірі використовувати потенціал цього правового засобу залучення інвестицій. У зв'язку з цим напевно можна погодитися з наявним у чинному законодавстві України підходом до обмеження передачі в лізинг цілісних майнових комплексів державних (комунальних) підприємств та їх структурних підрозділів. Якщо можна зрозуміти обмеження щодо передачі в лізинг природних ресурсів (хоча і в цій сфері

можна дискутувати, враховуючи сучасний зарубіжний досвід лізингових відносин), то заборону передачі в лізинг цілісних майнових комплексів державних (комунальних) підприємств та їх структурних підрозділів важко усвідомити.

Дивує те, що коли ми маємо справу з орендою або концесією цілісних майнових комплексів державних (комунальних) підприємств та їх структурних підрозділів, чомусь це не викликає будь-яких заперечень з боку законодавця, проте передача таких об'єктів у лізинг заборонена. Можна лише здогадуватися, що головною причиною такої заборони виступає прихована можливість приватизації вказаних об'єктів, хоча, відверто кажучи, ступінь ризику не є вищим ніж у разі передачі цілісних майнових комплексів державних (комунальних) підприємств та їх структурних підрозділів в оренду або концесію. Проте такі побоювання в певній мірі можна визнати виправданими [94, с. 77–80], а тому засобом запобігання настанню несприятливих наслідків можна запропонувати передачу згаданих об'єктів в оперативний лізинг, який не передбачає передачу об'єкту лізингу у власність лізинго-одержувача, що є немаловажним.

У свою чергу передача цілісних майнових комплексів державних (комунальних) підприємств та їх структурних підрозділів у лізинг сприятиме у значній мірі оновленню основних виробничих фондів, на що сьогодні не вистачає бюджетних коштів. Після спливу терміну лізингу об'єкт лізингу буде повернений у власність територіальної громади міста у значно кращому матеріальному стані [633, с. 362]. При цьому в наукових виданнях лунають думки про можливість надання в лізинг цілих заводів [634, с. 38], як, наприклад, за аналогією передають у оренду шахти – підприємства вугільної галузі [635, с. 373–375]. Зокрема, дослідники вказують, але на прикладі міжнародного лізингу, що Україна могла б брати в лізинг казеїнові, маслопереробні, маргаринові та інші заводи під гарантію уряду. Далі проголошується, що такою справою вже зайнялися приватні фірми, які пропонують казеїнові заводи на, так званих, компенсаційних умовах (угодах), прямо вказуючих

на зв'язок між лізингом і цими угодами. При цьому останні є частиною першого, тільки плата за устаткування повинна повністю або частково видаватися за рахунок виробленої на цьому устаткуванні продукції [634, с. 38].

Слід зазначити, що передача в лізинг цілісних майнових комплексів державних (комунальних) підприємств і їх структурних підрозділів є перспективним напрямом використання комунального майна. Зокрема, муніципалітети багатьох зарубіжних країн передають у лізинг приватним компаніям автобуси. Саме до такого заходу вдалися муніципалітети в Китаї, надаючи в лізинг муніципальний транспорт тим «приватникам», які не можуть самотійно купити автобуси [636]. Такі заходи господарювання економлять кошти міського бюджету (тому що зменшуються дотації на громадський транспорт) і покращують якість перевезень. При цьому треба враховувати, що органи місцевого самоврядування можуть виступати не тільки в ролі лізингодавця, але й лізинго-одержувача в особі відповідної комунальної установи, що в цілому не суперечить Закону України «Про фінансовий лізинг». Відповідна інформація щодо цього викладена в окремих наукових публікаціях [637, с. 83–84].

Варто звернути увагу на те, що прийняття вказаних положень потребуватиме відповідної кореляції з іншими нормативними актами, що стосуються, зокрема, управління об'єктами права державної та комунальної власності. Так, необхідно чітко визначити повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування щодо передачі об'єктів права державної й комунальної власності в лізинг. Перш за все мається на увазі внесення змін до Законів України «Про управління об'єктами державної власності» від 21.09.2006 р. та «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р., оскільки відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені цією Конституцією та законами України.

У Законі України «Про управління об'єктами державної власності» термін «лізинг» зустрічається два рази, але ці згадування не пов'язані з визначенням повноважень органів державної влади щодо передачі державного майна в лізинг [638]. У зв'язку з цим можуть виникнути на практиці проблеми стосовно реалізації органами державної влади повноважень щодо передачі об'єктів права державної власності в лізинг, що обумовлює необхідність внесення відповідних змін. Внесення аналогічних змін потребуватиме Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», оскільки за текстом не зустрічається взагалі термін «лізинг» з відповідним визначенням органа місцевого самоврядування, уповноваженого приймати рішення щодо передачі об'єктів права комунальної власності в лізинг.

Слід зазначити, що саме об'єктний і суб'єктний склади лізингових відносин у сфері комунального господарства обумовлюють специфіку правового регулювання цього виду лізингових відносин. При цьому правова регламентація лізингових відносин у сфері комунального господарства в межах Закону України «Про фінансовий лізинг» виявляється недостатньою, що обумовлює необхідність активізації з боку законодавця нормотворчої діяльності. Представляється, що настав час прийняти спеціальний акт у зазначеній сфері відносин, а саме Закон України «Про засади передачі об'єктів права державної та комунальної власності в оперативний лізинг». У свою чергу не виключається можливість доповнення ГК України відповідними статтями, що стосуються передачі об'єктів права державної та комунальної власності в оперативний лізинг.

Отже, договірне використання об'єктів права комунальної власності матиме більше вигод для міста в тактичному і стратегічному аспектах планування міського розвитку, аніж приватизація як разовий акт, що не має для міста, так би мовити, економічного «продовження».

Безсумнівно, що якщо в якійсь сфері міського господарства можливо провести зміну власника і при цьому якість послуг не погіршиться, а в окремих випадках навіть

покращиться, представляється доцільним здійснити приватизацію на конкурентних засадах. Проте в договорі купівлі-продажу необхідно визначити умови з надання комунальних послуг, тарифну політику, обсяг капіталовкладень, а також наслідки невиконання договірних умов (як варіант представляється можливим вилучення об'єкту в комунальну власність). У даному випадку мається на увазі продаж об'єктів права комунальної власності з інвестиційними зобов'язаннями, що на сьогодні широко не практикується, на відміну від державного майна. Регіональні відділення Фонду державного майна України, як продавці об'єктів права державної власності, як правило, передбачають у договорах купівлі-продажу інвестиційні зобов'язання покупця, у разі невиконання яких наступають передбачені умовами договору та чинним законодавством наслідки. Господарській судовій практиці вже відомі випадки, коли регіональні відділення Фонду державного майна України звертаються до господарських судів із позовною заявою про розірвання договору та повернення майна у власність держави (зокрема, м. Київ [639, с. 47–49]).

Обираючи спосіб залучення фінансових ресурсів у міське господарство, органи місцевого самоврядування повинні перш за все діяти відповідно до вимог чинного законодавства. Принцип економічної стабільності, закладений у нормах Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р., відповідно до якого майнові операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об'єктами права комунальної власності, *не повинні ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування*, зменшувати обсяг і погіршувати умови надання послуг населенню, має бути покладений в основу діяльності органів місцевого самоврядування. Зокрема, представляється, що дещо необґрунтованим є рішення сесії Житомирської міськради про надання дозволу трамвайно-тролейбусному управлінню на отримання кредиту в розмірі 6,5 млн грн, віддавши при цьому під заставу депо № 1 [640, с. 6]. Подібне рішення, у разі невиконання зобов'язань міськрадою за кредитною угодою,

може спричинити шкоду інтересам територіальної громади, позбавивши її об'єкту права комунальної власності стратегічного значення та поставити під загрозу якісне надання, а взагалі й можливість надання транспортних послуг із перевезення громадян міста. У той же час такий підхід до вирішення фінансових проблем не суперечить чинному законодавству України. Зокрема, Закон України «Про іпотеку» від 05.06.2003 р. [309] передбачає можливість передачі об'єктів права державної чи комунальної власності в іпотеку (ст. 14). При цьому звернення стягнення на майно, що є предметом іпотеки і належить державному чи комунальному підприємству або підприємству, більш як 50 відсотків акцій (часток, паїв) якого перебуває в державній власності, здійснюється на підставі рішення суду. Крім того, у наукових дослідженнях іпотека розглядається як господарсько-правова конструкція залучення інвестицій в економіку, а з цих позицій цінність даного правового інструмента значно підвищується [641].

Враховуючи вищенаведене, можна з впевненістю стверджувати, що органи місцевого самоврядування за певних умов можуть і повинні залучати фінансові ресурси членів територіальної громади через випуск місцевих облігацій, створення комунальних кредитних спілок. Зокрема, як вже було зазначено, за рахунок місцевих запозичень в європейських країнах формуються, як правило, 10–15% доходів місцевих бюджетів [534, с. 201]. Щодо кредитних спілок, слід зазначити, що цей сегмент фінансового ринку України є недостатньо розвинутим, на відміну від зарубіжних країн. Створення кредитних спілок членами територіальної громади міста для фінансування міських інвестиційних проектів є на сьогодні перспективним напрямом розвитку міських господарських відносин. Зокрема, у м. Санкт-Петербург створені та існують декілька кредитних спілок на базі муніципальних округів [642, с. 22–25].

З метою отримання додаткових коштів до міського бюджету для інвестування в комунальне господарство та виявлення майна, яким користуються всупереч вимогам

законодавства України, органи місцевого самоврядування повинні організувати ефективний моніторинг об'єктів права комунальної власності. Завдяки цьому міська рада Івано-Франківська виявила перелік нежитлових приміщень, які належать на праві комунальної власності територіальній громаді і які використовувались суб'єктами господарювання на безоплатній основі, порушуючи таким чином вимоги законодавства України про платність, строковість оренди комунального майна і конкурсісність відбору орендарів [643, с. 2]. Саме з випадками порушення законодавства України, яке спричиняє майнову шкоду інтересам територіальній громаді, найчастіше стикаються органи місцевого самоврядування. Так, встановлено, що десята частина реклами на вулицях м. Хмельницького розміщена з порушеннями чинного законодавства про рекламу та місцеве самоврядування [644, с. 4].

Слід зазначити, що коли говорять у народі «гроші на дорозі не валяються», то стосовно міських доріг це можна інтерпретувати у прямому значенні. З прийняттям Закону України «Про автомобільні дороги» від 08.09.2005 р. [645] територіальним громадам на праві власності стали належати автомобільні дороги в межах населеного пункту. Якщо розумно користуватись майном, а дороги не є винятком із правила, завжди можна знайти ресурс для наповнення міського бюджету. Саме таким шляхом пішла міська рада м. Вінниці, оголосивши, що проїзд по центральній вулиці буде здійснюватися на платній основі [646, с. 4].

Зважаючи на те, що на сьогодні значне число об'єктів права комунальної власності територіальних громад міста просто збиткове, перед міськими радами стоїть важливе завдання по активізації роботи у напрямі створення комунальних суб'єктів підприємництва, у тому числі багатопрофільних, основною метою яких буде отримання прибутку для зарахування її до бюджету міста або спеціальні цільові фонди [647, с. 150–151]. Вже є і позитивні приклади такого роду діяльності. Наприклад, міська рада Дрогобича взяла

активну участь у реконструкції нафтопереробного заводу, розташованого на території міста, що дозволило не тільки збільшити надходження до бюджету від його роботи після реконструкції, але й вирішити питання зайнятості певної кількості жителів міста, поліпшити екологічну ситуацію, забезпечити в умовах паливної кризи транспорт комунальних підприємств бензином і дизельним паливом [648, с. 226].

Практика господарювання свідчить про прискорення темпів реалізації активної міської політики з якісного поліпшення складу комунального майна за рахунок створення прибуткових об'єктів. Зокрема, територіальні громади міст Хмельницький, Ніжин є засновниками ринків; у Закарпатській області успішно діють обласне дочірнє підприємство «Закарпаттурист», об'єднання «Закарпаткурорт», обласні комунальні підприємства «Міжнародний аеропорт Ужгород», «Води Закарпаття», «Агентство регіонального розвитку і трансграничної співпраці» [649, с. 29]; у Черкаській області значну частину бюджету формують кошти, що надходять від діяльності тризіркового обласного комунального готелю [650, с. 10]; територіальна громада м. Рівне має у власності 25% акцій ВАТ «Поліссяхліб»; комунальне підприємство у м. Холми Чернігівської області переробляє деревину, яка продається в десятки зарубіжних країн (Нідерланди, Ізраїль, Німеччину, Словаччину, Австрію, Панаму і т.п.) [651, с. 111–112, 140, 301, 403, 407; 652, с. 116–117].

Окремі дослідники відзначають, що в більшості зарубіжних країн органи місцевого самоврядування займаються підприємницькою діяльністю в широкій, але чітко визначеній сфері; вони є одними з найбільших власників і покупців на ринку праці, активними учасниками фінансово-кредитних відносин, мають власні банківські, страхові та інші фінансово-кредитні установи [653, с. 25; 654, с. 75]. В аналітичному документі ООН з реформи органів місцевої влади рекомендується в муніципальній (комунальній) власності утримувати, зокрема, іподроми, об'єкти з виготовлення і збуту алкогольних напоїв, ресторани, ринки, служби озеленення,

бойні, аеропорти, автостоянки, платні мости, пороми, гавані, пірси, готелі [486, с. 167].

Необхідно зазначити, що на сьогодні досить високою є питома вага у міських бюджетах надходжень від відчуження об'єктів права комунальної власності, при цьому не применшується значення надходжень від договірного використання об'єктів права комунальної власності, зокрема на засадах оренди або концесії. Віддаючи перевагу першому або другому способу формування міського бюджету, органи місцевого самоврядування, що діють в інтересах територіальної громада міста, вирішують одночасно дві задачі: з одного боку, оптимізують склад і структуру об'єктів права комунальної власності, а з іншого – визначають стратегічний вектор розвитку міського господарства. Як бачиться, оптимізація об'єктного складу комунальної власності досягається за рахунок відчуження, у той час як договірне використання об'єктів права комунальної власності визначають політику органів місцевого самоврядування щодо подальшого розвитку комунального сектора міського господарства. Отже, реалізація містом як суб'єктом права господарської правосуб'єктності проявляється в першу чергу в забезпеченні раціонального використання об'єктів права комунальної власності із застосуванням усіх передбачених чинним законодавством України господарсько-правових конструкцій, що в цілому дозволить ефективно вирішувати проблеми функціонування та розвитку міського господарства.

РОЗДІЛ 5

ПРАВОВА ДОКТРИНА РОЗВИТКУ МІСТА ЯК УЧАСНИКА ГОСПОДАРСЬКИХ ВІДНОСИН

5.1. Роль міського господарського права в забезпеченні розвитку міста

У науковій літературі можна зустріти твердження про те, що на даний час актуалізується питання формування нового «правового кентавра» – сучасного міського права [16, с. 6]. На думку окремих зарубіжних дослідників, норми міського, зокрема Магдебурзького права, діють і на сьогодні, хоча, звичайно, науковою громадськістю усвідомлюється, що вони потребують реформування [655, с. 21]. В.К. Мамутов акцентує увагу на необхідності конкретизації правового статусу міст, що можливе за умови більш глибокого дослідження сутності міського права як комплексної наукової і навчальної дисципліни [656, с. 19, 21]. На доцільність вивчення міського права як дисципліни або спецкурсу під час підготовки фахівців у галузі права та муніципального менеджменту звертали увагу й інші науковці [145, с. 6].

Отже, наукові дослідження з питань визначення сутності міського права та його ролі у становленні міста як суб'єкта права не тільки не втрачають актуальності, але, навпаки, загострюють увагу фахівців у галузі господарського права на необхідності продовження розробки цієї проблематики.

Не дивним є, що саме місто виступає в ролі творця права – міського права – оскільки місто, у певній мірі, є державо-подібним утворенням. У всякому випадку місто виступало в такій якості в античний та середньовічний періоди свого розвитку.

Історія держави і права донесла до сучасних поколінь інформацію про існування античних міст-держав. Переважно це давньогрецькі міста-держави або поліси (Афіни, Спарта). На

думку В.А. Устименка, виникнення і розвиток міст-держав наглядно ілюструють причини появи міського права, господарських відносин у територіальній системі міста, а також їх генезис [30, с. 19].

За генезисом можуть бути виділені такі характерні типи античних міст-держав [12, с. 15–16]:

міста-резиденції, де палац є осередком міста і де численне оточення царя (двір, адміністрація, військо, наймити тощо) було основною чи принаймні значною часткою населення. Прикладом можуть бути давньоєгипетські міста (Мемфіс – «Білі мури»; Фіви, Ахетатон – «Обрій сонця»), в яких майже кожен фараон споруджував собі особливу резиденцію, поряд з якою знаходиться грандіозна усипальниця царя – піраміда;

храмові міста, що виникали навколо будь-якого значного святилища. Причому в подальшому і храм, і численне населення, що тією чи іншою мірою залежало від храму, відігравали значну (а іноді й визначальну) роль в економічному, соціальному і політичному житті країни. Особливого поширення цей тип міст набув у Малій Азії і Сирії, де дуже довго трималися духовні князівства (звідки в епоху Еллінізму набула поширення назва міста – Гієраполь, тобто «Священне місто»);

міста-держави, або поліси, де зосереджувалася привілейована частина населення, яка керувала залежними селянами. Органи міського управління одночасно були і загальнодержавними, адже територія цих держав, як правило, була невеликою. Приклад – міста Давньої Греції та Давнього Риму;

колоніальні міста, які виникали в результаті переселення надмірного сільського населення країни. Вони мали яскраво виражений аграрний характер. Колоніальні міста пов'язані також із військовою колоніалізацією (прикордонні військові поселення) та з торговельною колоніалізацією. Прикладом останніх можуть бути фінікійські та грецькі торгові поселення – емпірії, які часто виконували роль основного ядра, довкола якого формувалися міські центри.

На думку соціолога М. Вебера, античному місту властиві наступні ознаки [11]:

кількісний: місто – це велике поселення. Ця ознака характеризує місто як населений пункт, в якому населення таке велике, що і відсутнє типове для суспільства сусідів особисте знайомство один з одним;

«різноманіття» занять – друга ознака міста;

«ринок», наявність «регулярного товарообміну усередині поселення як істотна складова частина доходу і задоволення потреб населення. Таким чином, можна сказати, що кожне місто у вказаному сенсі є «ринкове поселення»;

наявність укріплень. Поняття військового укріплення з'явилося ще в гомерівський період. У Греції і Малій Азії фортеці існували скрізь, де могла виникнути військова загроза, наприклад піратство. На ранній стадії свого розвитку місто-поліс або само було укріпленням (фортецею), або примикало до нього, або містило його в собі. Звідси і обов'язкові військові, і господарські повинності переважної частини населення: участь у спорудженні та ремонті стін, сторожова служба, захист від нападів та ін. Можна зробити висновок, що заснування міст в античності було обумовлено як економічними, так і військовими факторами. Зокрема, на той час досить частими були збройні конфлікти;

наявність власного суду (в Афінах судовим органом була рада, у Спарті – герусія);

наявність корпоративності і пов'язаної з нею автономії.

Міста-держави мали специфічне планування з центром-ринком, кам'яними і цегляними будівлями, брукованими вулицями, торговим і військовим портами. Вони були добре укріплені у фортифікаційному відношенні. Як правило, за оборонними міськими мурами розташовувалися передмістя, виноградники, некрополь. Міське населення займалося ремеслами: металургією, каменярством, гончарством, грабарством, а також рибальством і виноградарством. Економічна база античних міст ґрунтувалася на торговельних зв'язках із сусідніми племенами, яким поставлялися вино, зброя, ювелірні та ремісницькі вироби, й іншими грецькими державами, куди направлялися хліб та інші сільськогосподарські продукти. Це

були важливі осередки культури та мистецтва. Більшість із міст карбували власні монети.

Серед найзначніших античних міст, що існували на території сучасної України, слід назвати Ольвію, Тіру, Пантікапей і Херсонес.

Слід відзначити, що ще за часів міст-держав здійснювався запис правових норм, які регулювали соціально-економічні відносини. Збереглися дані про проведення кодифікацій (об'єднання знов прийнятих і раніше діючих норм в єдиний нормативно-правовий акт) права у Спарті («Велика ретра» законодавця Лікурга), у Локрах Епізефірських у Південній Італії (законодавство Залевка), в сіцилійському полісі Катані (законодавство Харонда), закони Драконта в Афінах та в інших полісах. Запис норм права дозволив у певній мірі обмежити свавілля тлумачення юридичних правил, і, отже, була здійснена спроба організувати своєрідний суспільний господарський порядок [30, с. 23].

Проте історія свідчить, що із занепадом античних міст-держав, що було детерміновано розвитком виробничо-господарських відносин, які не могли уживатися з політичним, економічним, правовим устроєм міст-держав, постала необхідність створення принципово нових міст, здатних задовольняти зростаючі потреби населення в нових економіко-правових умовах господарювання. При цьому такий результат досягався як створенням нових міст, так і в наслідок процесів трансформації античних міст. Зокрема, у наукових джерелах зазначається, що ремісники – вихідці з сіл, селилися у сприятливих для занять ремеслом місцях. В Італії і Південній Франції вони облаштовувалися в містах античного походження, які тоді грали роль адміністративних, церковних і військових центрів. Після того, як в ці міста почали приходити ремісники, вони отримали ніби друге народження [657, с. 41].

Духовна, культурна, економічна, соціальна, правова трансформація міст ознаменувала настання нової епохи – Середньовіччя. Саме у цей період можна вважати, що місто дійсно перетворюється в суб'єкта права, а за часів

середньовічної роздробленості – навіть виступає в якості законодавця, формуючи міське право.

На відміну від античних міст середньовічні були наділені особливим правовим статусом. В.А. Устименко зазначає, виключність їх правового статусу проявлялася в тому, що згодом городяни підкорялися тим же законам, що і решта громадян держави. Організації середньовічних міст намагалися діяти на тих же принципах, що й інші співтовариства – купецькі гільдії і ремісничі цехи, університети і рицарські ордени. На думку дослідника, саме в цьому сенсі місто було прикладом гармонійного поєднання приватних і загальних (публічних) інтересів, захищених нормами права [30, с. 61].

Окремі науковці вважають, що виникнення середньовічного міста є визначальним етапом в історії всього періоду феодалізму, життєвим нервом епохи. Саме тому історія середньовічного міста привертала до себе пильну увагу учених ще у XVIII ст., і з розвитком історичної науки ця увага не зменшується. Це увага до міста породила численні теорії, які намагалися пояснити причину виникнення середньовічного міста [19, с. 11–12; 657].

У XIX і в першій половині XX ст. більшість істориків-дослідників, які розробляли теорії міста, основну увагу звертали на інституційно-правові рішення проблеми, тобто займалися вивченням міського права, різними міськими інститутами. Ці теорії отримали назву інституційно-правових.

Наступна теорія, яка займалася цими проблемами, – романістська. Творцями цієї теорії були французькі учені Гізо і Тьєррі. Вони вважали, що середньовічне місто не є породженням або феноменом процесів феодалізації, тобто не є породженням власне феодалізму, і розглядали його як наступника античного міста.

Німецькі й англійські учені на прикладі Північно-Західної і Центральної Європи шукали генезис середньовічного міста у процесах самого феодального суспільства і перш за все в інституційних і правових сферах.

Наступна теорія походження середньовічного міста отримала назву вотчинної. Одним з її творців був крупний історик Ейхгорн. Творці цієї теорії пов'язували генезис міста з вотчиною.

Маркова теорія також була створена німецькими ученими – Маурером, фон Беловом та ін. Генезис міста вони шукали у вільній сільській громаді – марці, властивій німецькому феодализму.

Бургова теорія (від слова «burg» – фортеця). Її творці пояснювали появу феодального міста бурговим правом. Творці ринкової теорії (Шредер, Зом) пов'язували природу міста з торговими місцями або містечками.

Творці цих теорій і концепцій брали якийсь окремий момент або аспект в історії міста і намагалися через нього пояснити такий складний, суперечливий феномен, як середньовічне місто. Всі ці теорії дещо страждали однобічністю, яка відчувалася і самими дослідниками. Тому вже у ХІХ і особливо в першій половині ХХ ст. учені, які займалися історією західного середньовічного міста, об'єднували, синтезували різні концепції його походження. Наприклад, намагалися об'єднати бургову і ринкову теорії. Але навіть у процесі об'єднання цих концепцій і теорій все ж таки не вдавалося уникнути однобічності в поясненні генезису середньовічного міста. Бельгійський історик А. Піренн робить спробу ввести в концепцію виникнення міста економічний чинник – міжрегіональну і міжконтинентальну торгівлю. При цьому величезну роль Піренн відводить середньовічному купецтву. Теорія Піренна отримала назву торгової концепції, або торгової теорії [19, с. 12–13].

У середньовічній Європі місто було носієм динамічного початку. Місто сприяло розквіту феодальної формації, виявленню всіх її потенцій, і він же опинився біля витоків її розпаду. Середньовічне місто, його типовий образ на сьогодні добре вивчені вченими-істориками і розкриті певні особливості його правового та соціально-економічного буття. У соціально-економічному відношенні місто було осередком товарних

ремесел і промислів, найманої праці, товарного обміну і грошових операцій, внутрішніх і зовнішніх зв'язків. Його жителі у своїй масі були особисто вільними. У місті розміщувалися резиденції королів, єпископів та інших панів, опорні пункти дорожньої мережі, адміністративної, фіскальної, військової служб, центри єпархій, собори і монастирі, школи і університети; він був також політико-адміністративним, сакральним і культурним центром.

Питанням становлення та розвитку міст як господарських центрів, їх правових систем приділялась значна увага у дослідженнях В.К. Мамутова, Г.Л. Знаменського, О.М. Вінник, В.А. Устименка, Ф. Броделя, М.П. Василенко, А.А. Сванідзе та ін. Зроблений дослідниками науковий доробок потребує подальшого розвитку в контексті висвітлення генезису міського господарського права.

Середньовічні міста Європи виникають у XI ст. і швидко починають рости. Як відправні точки виникнення середньовічних міст Д.М. Петрушевський виділяє як римські міста, так і німецькі, а також кельтські поселення. За думкою Д.М. Петрушевського, місто – це не тільки зосередження політико-адміністративних установ, але і центр «господарського обороту» [658, с. 284]. Проте для Я.А. Левицького формування міст є перш за все наслідком процесу розвитку продуктивних сил, який привів у X–XI стст. до відділення ремесла від сільського господарства і міста від села. Відповідаючи на питання, що таке середньовічне місто і з якого моменту те або інше поселення може іменуватися містом, на прикладі «Книги Страшного суду», Я.А. Левицький показав, що середньовічне місто – це перш за все центр ремесла, торгівлі, промислів – головних неземлеробських занять [659, с. 20]. На думку В.В. Стоклицької-Терешкович, місто є центром товарного виробництва, яке стало можливим тільки на початку другого етапу феодалізму у зв'язку з розколом єдиної сфери суспільного виробництва на дві частини – аграрну і промислову [660, с. 17].

Окремі дослідники стверджують, що в середньовічній Європі міста були центрами торгівлі і ремесла. Виникали вони

на торгових шляхах, у місцях проведення торгів, ярмарків (до речі, місто Магдебург виникло на місці, де у давнину йшла жвава торгівля між німецькими і слов'янськими племенами). Центром кожного міста була ринкова площа, на якій зазвичай знаходилася і ратуша. Місто як власник землі і громадських споруд, центр торгівлі і ремесла, було, якщо говорити сучасною мовою, єдиною соціально-економічною системою, каркасом якої виступала двоєдина система управлінських (включаючи податкові) і договірних відносин [319, с. 14].

Окремі автори вважають, що виникнення і зростання середньовічних міст сприяли, з одного боку, руйнуванню феодального натурального господарства, а з іншого боку – появи міського і торговельного права [18, с. 267].

Історичні джерела свідчать про те, що початок розвитку міського права припадає на XII–XIII стст. за часів існування середньовічної Німеччини. Німеччина, яка включала до свого складу п'ять племінних герцогств – Саксонію, Франкенію, Швабію (Аллеманію), Баварію та відвойовану у Франції Лотарингію, а також приєднані пізніше французькі, італійські та слов'янські землі – Бургундію, міста Північної Італії, Богемію, Австрію та інші, переживала період феодальної роздробленості, що отримав необоротний характер. Скоріше саме цим був обумовлений правовий партикуляризм, внаслідок якого в умовах відсутності «загальногерманського права», якщо не брати до уваги імператорського законодавства з окремих питань, були створені засади для розвитку права різних територіальних утворень, включаючи право міст.

Початок розвитку особливого міського права в Німеччині пов'язаний із зростанням міст, які зазвичай будувалися на місцях, де відбувалися ярмарки. Місцевість, де будували міста, зазвичай відзначалася особливим знаком – Weichbild (Wich, лат.– vicus – поселення, укріплене місце). Цей знак (bild) був хрестом із мечем або рукавичкою (символ влади) і колоною Роланда (символ безпосереднього підпорядкування міста королівській владі). З часом словом Weichbild стали позначати в саксонських областях міське самоврядування, міське право (у

аллеманських – Marktrecht – ринкове право, у баварських і австрійських – Burgfrieden – міський мир). Назву Weichbild стали застосовувати головним чином до Магдебурзького міського права і до джерел міського права, що знаходилися під безпосереднім впливом Магдебурзького права [661, с. 119].

Треба зазначити, що поряд з Магдебурзьким правом у Німеччині в окремих містах діяло Любекське право. Право Любека отримало поширення в містах Північного і Балтійського регіону, зокрема в Новгороді і Таллінні, і було визначальним в рамках ганзейського союзу. Магдебурзьке міське право діяло на обширній території східних земель, які включали Східну Саксонію, Бранденбург, окремі області Польщі.

Найбільшу популярність здобули норми магдебурзького права, послані у Бреслау у 1261 р. (64 статті) та в Герліц в 1304 р. (140 статей). У XIV ст. систематизоване магдебурзько-бреслауцьке право було видане у п'яти книгах, що містять близько п'ятисот статей. Перша книга була присвячена міським суддям, порядку їх введення в посаду, їх компетенції, правам і обов'язкам. Друга книга охоплювала питання судочинства, третя відносилася до різних позовів, четверта була присвячена сімейному і спадковому праву, п'ята (незавершена) – різним рішенням, що не розглядалися в інших книгах [662, с. 421].

У цілому міста самі для себе формували право. Наприклад, місцевий феодал маркграф Бранденбурзький не брав ніякої участі в передачі Магдебурзького права місту Герліцу; його згоди на цю передачу не просили. У Герліцькому документі – у заключній його частині – згадано лише про те, що «право міста Магдебурга було повідомлено шеффенами Магдебурга городянам міста Герліца з доброю волею» [661, с. 125].

У рамках міського права поступово виділяється ще більш універсальна система – торговельне право, або «право купців», яке з самого початку набуло національного характеру. Значна кількість норм торговельного права містилася у статутах міського права XIII ст. м. Любека, Брюгге, інших німецьких міст – учасників Ганзи. Широкий авторитет у всіх країнах Балтії мали закони Вісбі (близько 1350 р.) – порту на острові Готланд в

Балтійському морі, нормами яких регулювалися питання морського перевезення і морської торгівлі. У цьому портовому місті свої асоціації мали німецькі, шведські, латиські, новгородські купці, але найбільший вплив на розвиток Вісбі справили міські статути Гамбурга і Любека [662, с. 421–422]. Ще раніше питання мореплавства у водах Середземномор'я були урегульовані Кодексом морського права міста Амальфі (XI ст.) [663, с. 90].

Значний розвиток торговельне право отримало в північноіталійських землях Німецької імперії, де утворилися міські комуни, об'єднані в так звану Ломбардську лігу (Верона, Венеція, Бергамо, Мілан, Парма, Болонья та ін.). Тут вперше була проведена систематизація торговельних звичаїв («Книга звичаїв» Мілана 1216 р.), здійснювався запис рішень торгових судів різних видів (морських, ярмаркових і т.п.) [662, с. 422; 664, с. 120–123].

Саме з італійських міст, до яких німецькі імператори у 10–11 стст. здійснювали завойовні походи, беруть свій початок та інтенсивно зростають німецькі міста і закладаються основи розвитку міського права (у тому числі найпоширеніших його систем – Магдебурзького та Любекського міського права) [665, с. 542; 666, с. 48]. Саме з італійськими містами науковці пов'язують початок комунального руху за реальну політичну та економічну незалежність, оскільки навіть отримавши міське право через необмежену владу феодалів-сеньйорів мешканці міста не мали можливості здійснювати вплив на прийняття відповідних рішень з організації його діяльності в різних сферах суспільних відносин, зокрема у сфері господарювання. Результатом комунальної боротьби середньовічних міст було повне звільнення від феодальної залежності і створення системи міського самоврядування – комун, наділених правом видавати правові розпорядження, які регулювали міське життя.

З придбанням містом права міського самоврядування, регламентованого хартією вільностей, виникло і само поняття міського права. Так, прикладом із раннього періоду історії є місто Кельн. Згідно Хартії, подарованої герцогом в 1120 році,

кожен житель (бюргер) мав право на ділянку землі площею 50 на 100 футів із правом володіння і вільного його продажу, за який він повинен був заплатити всього один шилінг річної ренти. Жителі вільно користувалися пасовищем, лісом, річкою і дотримувалися торгового права [667, с. 360].

Міста-комуни мали виборних радників, мерів (бургомістрів), інших посадовців; свої міське право і суд, фінанси, право самооподаткування, особливе міське утримання, військо; право оголошувати війну, укласти мир, вступати в дипломатичні відносини. Зобов'язання міста-комуни відносно його сеньйора зводилися до невеликого щорічного внеску. Аналогічне положення в XII–XIII стст. в Німеччині мали найбільш значні з імперських міст, які фактично стали міськими республіками (Любек, Гамбург, Бремен, Нюрнберг, Аугсбург, Магдебург, Франкфурт-на-Майне та ін.) [668, с. 207]. Найбільш широкими привілеями у Данії та Швеції володіли так звані «торгові міста» (köpstad, kjobstad), які мали власні органи муніципального управління і свої законодавчі встановлення («своє право»), право справляти податки, право активної зовнішньої торгівлі тощо [667, с. 137].

Слід зазначити, що міське право відповідало не тільки загальному феодальному правопорядку, але й умовам міського життя тієї епохи. Зазвичай воно включало регулювання торгівлі, мореплавання, діяльності ремісників і їх корпорацій, розділи про права бюргерів, про умови найму, кредиту й оренди, про міське управління і судочинство тощо. При цьому міста, так би мовити, обмінювалися правовим досвідом, запозичуючи його один у одного, часом з інших країн. Так, Магдебурзьке право діяло не тільки в Ростозі, Вісмарі, Штральзунде та інших містах своєї зони, але й було прийнято скандинавськими, прибалтійськими, чеськими, частково польськими містами.

Усвідомлюючи необхідність захисту завойованих прав і вольностей на здійснення власної економічної політики, вільної участі в торговельних відносинах, міста нерідко об'єднувалися у певні економічні союзи та асоціації. Серед них доцільним представляється виокремити за своєю значущістю та рівнем

консолідованості ганзейський союз міст на чолі з німецьким містом Любеком.

Ганзейський союз було створено в середині XII ст. і на початок XV ст. налічував у своєму складі близько 160 міст Північної та Центральної Германії, а також низку західнослов'янських міст, зокрема членом ганзейського союзу був Новгород [664, с. 125]. Діяльність ганзейського союзу дещо можна було б порівняти з діяльністю сучасних міжнародних економічних об'єднань, які переслідують єдину мету – надання членам певних привілеїв і спільний захист інтересів у зовнішньоекономічній діяльності. Об'єднання міст у союз сприяло уніфікації не тільки зовнішньоекономічної політики останніх, але й міських правових систем. Зокрема, господарська діяльність міст-членів ганзейського союзу (*внутрішня* – у середині міста – та *зовнішня* – міжміська) підлягала правовій регламентації на засадах Любекського права.

Норми Любекського права визначали межі міст, давали їм право здійснювати торгівлю, чеканити монету, зводити кріпосні стіни, ловити рибу, молоти зерно, організувати ярмарки. Любекські грамоти із законами надавалися усім містам Ганзейського союзу. Наприклад, німецьким купцям, які вели торгівлю з Новгородом, заборонялося: брати у росіян товар у кредит, вивозити підроблений віск, ввозити підроблені сукна, вершити самосуд тощо. Якщо ж новгородці були незадоволені торгівлею з німцями, вони повинні були направляти свого посланця прямо до Любека [669, с. 16–17]. Треба акцентувати увагу на тому, що німецькі купці користувалися пільговим режимом господарювання на території Новгорода, про що свідчить факт внесення до новгородської скарбниці тільки одного проїзного мита – на шляху до Новгорода, і одного торгового мита – за зважування товарів. Якщо не рахувати «представницьких» подарунків князю, то цим їх витрати на організацію своєї торговельної діяльності в цій російській факторії вичерпувалися [670, с. 135].

При цьому мають місце історичні дані, які підтверджують здійснення міською владою Новгороду власної податкової та

митної політики щодо купців із ганзейських міст. У грамоті ганзейських міст до Новгороду від 1448 р. бургомістр і магістрат м. Любека звертаються із проханням дотримуватися дарованих у минулому пільг щодо здійснення торгівлі на території Новгороду, оскільки «немецкий купец терпел в Новгороде значительные убытки, был обременяем различными налогами и запрещали (ему) торговать в Новгороде и поступали (с ним) против того, на чем крест целовали и против прав, которые предреченным 72 городам в прежние годы Вел. Новгородом были дарованы, как можно видеть из крестного целования (договора)» [671, с. 33]. Проте, у 1478 р. цар московський Іван III захопив Новгород і розгромив ганзейський двір, а німецьких купців вигнав.

Історія свідчить, що із занепадом ганзейського союзу наприкінці 16 ст. Любекське міське право (з незначними змінами 1586 р.) злилося з близьким до нього гамбурзьким міським правом і в такому вигляді діяло в деяких містах Німеччини до 20 ст. [665, с. 535].

Виробничу основу середньовічного міста, як правило, складали *ремесла і промисли*. Ремісничі цехи в Західній Європі з'явилися майже одночасно з самими містами: в Італії вже у X ст., у Франції, Англії і Германії з XI-початок XII стст., хоча остаточне оформлення цехового ладу за допомогою хартій і статутів відбувалося, як правило, пізніше. Цех виник як організація самостійних дрібних майстрів. З метою упорядкування діяльності ремісницьких цехів, визначення правил їх діяльності та створення загальноміського реєстру статутів різних цехів міська влада здійснювала систематизацію цехових порядків та видавала певного роду збірники правил поведінки та організації господарювання членів міських ремісницьких організацій. Історія розвитку середньовічних міст свідчить про існування таких правових пам'яток організації цехового устрою, як Книга Епарха [672; 67, с. 23; 673, с. 211], «Книга ремесел» Парижу [674, с. 310] тощо.

Книга Епарха – цінне джерело з історії Візантії X ст., майже єдиний документ, що свідчить про організацію

візантійського ремесла й торгівлі в період утвердження у Візантії феодальних інститутів. Це джерело відображає повільні зрушення у візантійському товарному виробництві, яке, будучи тісно і нерозривно пов'язане з античними традиціями у IX–X стст., стало приходити у відповідність з феодальними інститутами. Для центрів товарного виробництва це був час перетворення пізньоантичного міста в місто середньовічного типу.

Як вказують дослідники, Книга Епарха, яка складається з різних законів і розпоряджень, у тому числі прийнятих до Льва VI, швидше за все є кодифікуванням положень про корпорації міста Константинополя, про права і обов'язки різних об'єднань столиці [672, с. 78]. Особливістю кодифікування Книги Епарха є його цільова спрямованість: для кожної корпорації окремо виписані правила поведінки і здійснення діяльності.

Слід звернути увагу на те, що у Книзі Епарха особлива роль відводиться посередницьким відносинам у візантійській торгівлі. Проте дрібні ремісники були в основному і продавцями власних виробів. Так, миловари, керулярії і ткачі льняних тканин самі торгували своїми товарами в ергастеріях або на ринку. Проте в політиці Льва VI помітним було прагнення укріпити роль товарного посередника, відокремити виробника від продавця. Така корпорація, як корпорація салдамарієв, була монопольним посередником між виробниками і покупцями ряду товарів масового споживання. Проте всяке торгове посередництво дозволялося тільки особам, об'єднаним в особливі корпорації, а у відношенні до інших строго дотримувалося правило, за яким дозволялось купувати на ринку товар для особистого споживання, але не для спекуляції, перепродажу. Великим було значення товарного посередника, пов'язаного з виробництвом цінних тканин. Так, серікарії, що виготовляли розкішні тканини, не мали права продавати їх на ринку безпосередньо споживачеві. Вони збували свої вироби торговим посередникам – вестіопратам – і лише з дозволу епарха могли продавати їх іноземцям і відправляти за межі Константинополя. Виключно посередницьку роль виконували прандіопрати,

метаксопрати, салдамарії, офоніопрати і скотопромисловці [672, с. 99].

На думку окремих дослідників, одним із найважливіших джерел з історії не тільки паризького ремесла XIII ст., але й середньовічного цехового ладу взагалі можна вважати «Книгу ремесел» [674, с. 322]. «Книга ремесел» – перший докладний запис порядків, що існували в багатьох цехах Парижу в середині XIII ст. Проведений між 1261 і 1270 рр. запис статутів цехів був лише першою частиною підготовленої на той час великої збірки. У другій його частині був запис про «побори», що поступали до скарбниці з паризької торгівлі; у третій – перелік привілеїв на деяких землях у Парижі і в окрузі. Список «Книги ремесел» свідчить про те, що укладачі намагалися систематизувати статuti цехів за певними великими розділами: забезпечення міста продовольством, обробка металів, шкіри, текстильне виробництво тощо.

Як можна побачити з вищенаведеного аналізу, найважливішим видом міської діяльності була торгівля. З організацією міського ладу всі центральні функції у сфері товарообміну перейшли до міст. Городяни, продаючи продукт своєї праці, послуги або «робочі руки», одночасно набували на ринку переважну частину необхідних для існування продуктів, засобів виробництва тощо. Місто з його крупними спорудами, портом і ринком, оборонними функціями, комунальними справами був крупним замовником для торговців, ремісників, робочих. Широка верства непродуктивного населення (панів, чиновників, солдатів) і державні установи також створювали значний ринок збуту. Переважно в містах збувалися продукти селянських і доменіальних (дворянських, церковно-монастирських тощо) господарств і купувалися необхідні для них предмети.

Саме в містах відбувався обмін продуктів «всіх з усіма». У місті сформувалися такі форми й атрибути товарообміну, як власне ринок – регулярне торжище, що збирається в певні дні, іноді щодня, на особливій площі, а також періодичні, зазвичай сезонні, ярмарки; обидва ці види торжищ мали особливий правовий захист. Так було майже у всіх містах вже з XI–

XII стст. Місцями торгових операцій служили також лавки і ремісничі майстерні, порт або причал. Торгівлею в тій чи іншій мірі було зайнято майже все населення міст. Цілком закономірно, що не тільки міські хартії і статuti, але і державне законодавство дуже велике місце відводили організації торгівлі тими або іншими товарами, чеканці монети, торговим привілеєм окремих категорій жителів, митному режиму – важливому джерелу казенних доходів.

Слід звернути увагу на те, що періоду середньовіччя, за історичними даними, була притаманна значна феодална роздробленість, що значно впливало на будову і склад правових систем відповідних середньовічних держав. Саме вказані умови слугували підґрунтям для становлення та розвитку права різних територіальних утворень, включаючи право міст. Найбільш поширеними міськими правовими системами були Магдебурзьке право, Любекське право, Гамбурзьке право (яке у подальшому поглинуло Любекське) тощо. Саме нормами міського права визначались межі міст, особливості здійснення торгівлі, питання чеканки монет, зведення кріпосних стін, ловлі риби, організації ярмарок.

Правова регламентація міського життя, торговельних відносин, зовнішньої політики міста в різних сферах суспільних відносин здійснювалась на засадах міського права, якщо не сказати міського господарського (торгівельного) права. Зокрема, як відзначають окремі науковці, Магдебурзьке право містило чимало норм *торговельного права*: у містах створювалися торги та ярмарки; міщани отримували різноманітні пільги щодо торгівлі та промислів (на вільне виробництво горілки, пива і меду, навіть на торгівлю заморськими винами), звільнялись від багатьох натуральних повинностей (підводної, постійної, сторожової); відбування військової повинності, хоча і не скасовувалося для міщан, однак значно обмежувалося [675, с. 4–5]. Саме з урахуванням цих положень буде побудований виклад подальшого матеріалу.

Утворення економічно стабільних держав, зміцнення кордонів між ними значно просунули розмежування між

внутрішньою і зовнішньою торгівлею. Проте при нечіткості державної політики, економічному сепаратизмі, при кланово-корпоративній системі зовнішніми у відношенні один до одного залишалися також ринки різних районів і навіть сусідніх міст. Тому торгові зв'язки розрізнялися переважно за характером товарного асортименту: предмети повсякденного попиту займали провідне місце у ближній і місцевій торгівлі, а рідкісні товари високої ціни були характерні для дальньої торгівлі. Відповідно розрізнялися розміри операцій, а також торгові шляхи і засоби транспортного сполучення. У період розвиненого феодалізму дальня, транзитна торгівля все ще грала помітну роль не тільки за обсягом і загальною вартістю, але й асортиментом товарів, високим рівнем прибутку, суспільною значущістю, особливим ставленням із боку місцевої влади.

Міжрегіональна торгівля була зосереджена в основному в трьох пов'язаних між собою зонах. У південній торговій зоні діяли давні й тісні зв'язки між північним, східним і південним побережжям Середземного моря, між Середземномор'ям і басейном Чорного моря, між Кримом, Кавказом, Малою Азією. Ця зона як і раніше пов'язувала європейський Південь і Захід – Іспанію, Південну і Центральну Францію, Італію, Візантію і їх чорноморські колонії – як між собою, так і із країнами Сходу, перш за все з арабами. З кінця раннього середньовіччя, особливо у зв'язку із хрестовими походами, першість в торгівлі перейшла до купців Генуї і Венеції, Барселони та Марселя, збільшилася інтенсивність торгівлі в західному напрямі. Основними товарами були предмети розкоші, що ввозилися зі сходу, прянощі, шафран й інші фарбники, ліки, ароматичні речовини, дорогоцінна деревина та ін., але також місцеве зерно, вино і сухофрукти. На схід вивозилися, крім таких товарів, як метали, сукна, янтар та ін., також раби, торгівля якими на європейських ринках мала місце і в XV ст. До кінця періоду асортимент товарів в цьому районі помітно розширився – було багато предметів місцевого виробництва, зокрема повсякденного попиту: голки, ножі, шпори і капелюхи, білизна [668, с. 222].

Інша зона європейської торгівлі охоплювала Балтійське і Північне моря, Північно-Східну Атлантику. У ній брали участь північно-західні області Русі (особливо Новгород, Псков і Смоленськ), Прибалтика (Рига, Ревель), Північна Німеччина, Данія, Норвегія і Швеція, Фландрія, Брабант і Північні Нідерланди, Північна Франція і Англія. Значення цієї зони в європейському товарообміні в період розвиненого феодалізму безперервно збільшувалося. Там торгували переважно товарами господарського призначення: рибою, сіллю, хутром, сукнами, льоном, воском, смолою, канатами, лісом (особливо корабельним), металами і виробами з них, з XV ст. – зерном.

Регулярні зв'язки між двома зонами міжнародної торгівлі здійснювалися через альпійські перевали, а потім по Рейну, де всі міста були втягнуті у транзитну торгівлю. Велику роль в міжнародному товарообміні отримали крупні ярмарки, які були широко розповсюджені у Франції, Італії, Німеччині, Англії з XI–XII стст. Там велася оптова торгівля товарами підвищеного попиту: шерстю, шкірами, сукном, шовковими і льняними тканинами, металами, зброєю, зерном. У XII–XIII стст. на ярмарках у французькому графстві Шампань, що тривали майже круглий рік, зустрічалися купці з Венеції і Генуї, Фландрії і Флоренції, Англії, Франції, Німеччини, Скандинавських країн і Чехії. У XIV–XV стст. загальноєвропейським центром ярмаркової торгівлі став Брюгге (Фландрія). У кожному регіоні і районі діяли свої місцеві ярмарки [663, с. 82–84, 93–96].

Важливе значення для європейської і євразійської торгівлі мала Волжсько-Каспійська зона. Зв'язок з нею здійснювався або через Візантію, Мармурове море і Чорноморську водну систему, або через Західну і Східну Русь, потім по Волзі, хоча ординське ярмо, що тяжіло над Руссю, а потім турецьке завоювання Балкан створили на цьому маршруті значні перепони. У XV ст. торгівля по Волзі досягла високого рівня, там вирости великі торгові міста: Нижній Новгород, Казань, Сарай, Астрахань. На крупних човнах-ушкуях доставляли в Золоту Орду росіяни хутра, сідла, зброю, балтійський янтар, англійські сукна та інші західноєвропейські і

візантійські товари; частина цих товарів потрапляла до Середньої Азії і далі на схід. Постійні торгові зв'язки існували між Східною Європою і Візантією, Кримом. Кримські, генуезькі (Сурож-Судак і Кафу-Феодосію) і візантійські (Херсонес) колонії зв'язували італійські міста і Русь, а також Литву й інші балтійські країни, куди через російських купців потрапляло багато кримських товарів. Ще в XII ст. зафіксовані зустрічі на волжських ярмарках російських і іспанських купців [668, с. 230].

Чимала увага в зовнішньоекономічній діяльності середньовічних міст приділялась сфері посередницької торгівлі. Зокрема, посередницька торгівля займала провідне місце в діяльності купців німецьких міст, що у значній частині було детерміновано численними хрестовими походами. Торгівля Леванта з північно-європейським регіоном задавала алгоритм життєдіяльності південнонімецьких міст. Аугсбург, Нюрнберг, Ульм, Регенсбург та інші міста були пов'язані з Міланом, Венецією і Генуєю, «лідерами» в торгівлі із країнами Сходу. Крім того, постачання товарів розкоші, вина, прянощів у країни Північної Європи приносили великі доходи.

Не менш прибутковим був і товар північних країн. Із країн Скандинавії, Русі, прибалтійських земель німецькі купці везли рибу, ліс, хутра, мед, віск, сіль та інші товари. Проте торгівля «власним» товаром у межах Німеччини була розвинена слабо, що було обумовлено низьким рівнем торгівельної активності, порівняно з англо-французькими землями.

Випереджаючий темп розвитку торгівельної діяльності порівняно з ремісничою відбився на характері організації бюргерської професійної активності. Перші купецькі союзи – гільдії – старше за ремісничі корпорації – цехів (перше письмове свідоцтво про таку корпорацію відноситься до 1106 р., коли торговці рибою з Вормса отримали відповідні привілеї). Період їх становлення та розквіту припадає на XII–XIII стст.

Слід звернути увагу на те, що купецьке середовище кожного міста, як і ремісниче, було об'єднане спорідненими і корпоративними зв'язками. Новою формою купецьких об'єднань стали морські каравани – так звані «конвої». Широко

розповсюдженими у часи середньовіччя були також об'єднання купців одного міста – гільдії. Нерідко в місті було декілька гільдій, куди входили купці, які мандрували в одне місце або з однаковим товаром: наприклад, сукнарі у Флоренції і Нідерландах. Торгові гільдії, як і ремісничі цехи, добивалися для своїх членів монопольних привілейованих умов в торгівлі, надавали допомогу в разі загибелі товару, полонення, хвороби або смерті купця. Вони добивалися для себе правового захисту в чужих країнах.

У Барселоні вже у XIII ст. виник прообраз сучасних торговельно-економічних місій у складі закордонних дипломатичних установ – інститут торгових консулів, яких спеціально для захисту торгових інтересів і купців своєї країни направляли до Візантії, Олександрії, Сирії, на Сіцилію. До кінця XV ст. резиденції консулів Барселони були вже у 50 середземноморських портах. Тоді ж в Барселоні з'явилася морська біржа, де укладались контракти. Слід зазначити, що на той час майже у всіх країнах виникли елементи протекціонізму: заборона перевозити свої товари на іноземних судах і ввозити товари, що конкурують з місцевими, встановлення митних пільг для своїх купців і т.п. Недоторканність життя, честі і майна купців, зокрема іноземців, зазвичай гарантувалася містом і державою.

Історичні дані свідчать про те, що іноді мали місце випадки об'єднання купців декількох міст. Найзначнішим об'єднанням такого роду в середньовічній Європі була знаменита Ганза – торговельно-політичний союз купецтва багатьох північноєвропейських міст, який було створено в середині XII ст. Ганза скликала збори їх представників – ганзетаги, мала свій флот, оголошувала війну і мир, втручалася у справи всіх балтійських країн і вела активну боротьбу за домінування на Балтійському і Північному морях. Ганза виникла як антипіратський союз купецтва 60 міст Північної Німеччини на чолі з Любеком, а до початку XV ст. об'єднання налічувало декілька сотень німецьких і західнослов'янських міст. Найбільшу роль грала Вендська Ганза на чолі з Любеком,

пізніше Гамбургом, яка тримала в своїх руках торгівлю в Північній Європі до початку XVI ст. Ганза значно розширила ринкові відносини в північній торговій зоні [664, с. 123–125].

Водночас посередницька торгівля разом із зростанням спеціалізації сільського ремесла стимулювали розвиток міських ремесел. Монополізувавши скупку оселедця, що відловлюється норвежцями, північнонімецькі купці дали поштовх розвитку бондарної справи у своїх містах (консервація і перевезення риби на дальні відстані вимагала належної упаковки цього товару), солеварінню.

Розвиток торгівлі одночасно сприяв розвитку корабельної справи і супутніх йому ремесел. Зокрема, з метою прискорення торгівлі та збільшення товарообігу північнонімецькі міста використовували такий великовантажний транспортний засіб, як когга – найбільш містке і стійке на ті часи морське судно. Когга вмщала 100 озброєних воїнів (крім екіпажу), 20 коней та стенобитне знаряддя. По вантажопідйомності вона у два-три рази перевершувала всі існуючі на той час судна і як найкраще відповідала потребам оптової торгівлі на дальні відстані.

Посередницька торгівля фламандським сукном стимулювала у Німеччині розвиток ремісничої справи з виготовлення сукна. Невипадково провідною галуззю власне німецького експортного виробництва стане вже у XIV ст. виготовлення сукна. Невипадково, що провідним містом у торгівлі сукном стане Кельн, який відігравав одну із ключових ролей в посередницькій торгівлі між фландрським і рейнсько-вестфальським регіонами [670, с. 198].

Розвиток ремесла в німецьких містах був обумовлений не тільки впливом торгівлі, але і цілою низкою інших чинників економічного, цивілізаційного, природно-географічного характеру. Зокрема, стрімкий розвиток виробництва зброї у країнах Західної Європи, велика потреба в металі, залізній руді разом з інтенсифікацією грошового обігу, що вимагало великої кількості срібної монети, сприяли розвитку цілого ряду ремесел, пов'язаних з рудокопною справою і металообробкою. Це перетворило такі міста, як Фрайберг і Нюрнберг відповідно в

міста рудокопів і металообробників, продукція яких мала попит по всій Німеччині і в багатьох країнах Європи. Проте в більшості німецьких міст ремісниче виробництво «обслуговувало» переважно місцеві ринки.

На думку окремих дослідників, майже немає відомостей про місцеву торгівлю того часу (між містом і навколишніми селами і вотчиною, між сусідніми районами), в якій реалізувалися найбільш повсякденні, господарські й соціально значущі ринкові зв'язки. Продовольчі потреби міст і потреби в сировині були важливим стимулом розвитку їх зв'язків з селом. Більшість міст у той час взагалі зростали і функціонували, перш за все, у рамках локальних товарних відносин, в яких було зацікавлене місцеве суспільство. Базою внутрішнього обміну в Європі з XIII ст. стали також сільські ринки і ярмарки, які створювалися, як правило, на території, де були розвинені сільські ремесла і промисли: в Англії, на Русі, у Скандинавських країнах, низка районів Німеччини [668, с. 241].

При цьому масштаби середньовічної торгівлі, звичайно, не можна перебільшувати. Серед факторів, які гальмували розвиток торгівельних відносин, можна виокремити панування натурального виробництва, нерозвиненість техніки обміну, засобів і шляхів сполучення, «кланові» суперечності, а також беззаконня панів і феодалський сепаратизм.

Проте поступове зростання товарно-грошових відносин, розширення обміну створювали можливість накопичення грошових коштів і сприяли виникненню грошового ринку. Це перш за все операції з обміну грошей, які необхідні через наявність великої кількості монетних систем і монетних одиниць, оскільки гроші тоді чеканили не тільки імператори і королі, але і всі заможні сеньйори, зокрема єпископи, а також велика кількість міст. Для встановлення цінності тієї або іншої монети, для обміну одних монет на інші зверталися до, так званих, «мінйял».

Окремі дослідники вказують, що найліпше технікою великої торгівлі оволоділа Італія (період XIII ст.), яка впровадила в Європі карбування золоті монети, вексель,

кредитну практику [663, с. 94]. Кредитово-позикові операції отримали в європейському суспільстві, особливо з XIII ст., значний розмах, що було детерміновано активізацією торговельних відносин. Купецький кредит особливо розвинувся у сфері транзиту й оптових операцій. Розширення грошових операцій привело до створення спеціальних банківських контор. Вперше вони виникли в Ломбардії, тому в середні віки слово «ломбардець» було синонімом банкіра та лихваря (і збереглося в найменуванні ломбардів). Найбільшим лихварем була католицька церква, і перш за все римська курія, куди стікалися величезні кошти з багатьох країн Європи [668, с. 255].

У зв'язку з розвитком торгівлі особлива увага стала приділятися регулюванню ярмарків і торгів, питанням розпорядження власністю і стягнення боргів. Зокрема, у німецьких містах досить рано були прийняті ярмаркові й вексельні статuti, детальну регламентацію отримали договори купівлі-продажу, договори застави і позики, доручення і комісії. У торговому праві, що поступово виділяється з міського права, отримали свій подальший розвиток інститути векселя і торгового товариства [662, с. 438–439].

Торговельні відносини отримали своє найбільш повне відображення у нормах Магдебурзького права як системи міського права, яке в цілісному, відносно завершеному вигляді склалося у 13 ст. і поширилося спочатку на міста Східної Німеччини (Галле, Дрезден, Герліц), а згодом – разом з німецькою колонізацією – на Східну Пруссію, Сілезію, Чехію, Угорщину, а далі на Польщу, Литву (з 14 ст.), звідки перейшло до Білорусі та України [665, с. 542–543].

Таким чином, розвиток у середньовічних містах ремесел, сільського господарства і торгівлі сприяли економічному підйому міст середньовічної Європи, розвитку зовнішньоекономічних відносин. Історико-правові пам'ятники свідчать про тісні економічні відносини між містами Західної і Східної Європи, Середземномор'я, Близького Сходу тощо, чого можна було б досягти, перш за все, через активізацію зовнішньоекономічних,

зовнішньоторговельних відносин опосередкованих пізніше розвитком грошового ринку [676, с. 131–143].

На сьогодні міста України в особі представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування наділені повноваженнями вирішувати певне коло питань у сфері зовнішньоекономічної діяльності. Звісно, сучасні можливості міст є дещо обмеженими, оскільки, на відміну від середньовічної епохи, якій була притаманна феодальна роздробленість, єдність державної політики, політики регіонів і міст у різних сферах суспільних відносин, зокрема у сфері зовнішньоекономічної діяльності, забезпечується нормами Конституції України та відповідних законодавчих актів. Якщо раніше середньовічні міста керувалися у своїй внутрішній і зовнішній діяльності положеннями міських статутів, які переважно були схожими за змістом і сферою правового регулювання (що було детерміновано пануванням основаних міських правових систем – Магдебурзьке та Любекське право), і торговельними звичаями, то на сьогодні правове підґрунтя в діяльності міст України складають переважно норми чинного законодавства, які не завжди враховують інтереси міських громад. Тому нагальним на сьогодні є прийняття містами України відповідних Статутів, у межах яких, відповідно до ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», мають бути враховані історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості здійснення місцевого самоврядування. Зокрема, у Статутах міст можна було б розвинути положення чинного законодавства України, яке визначає повноваження органів місцевого самоврядування міст у сфері зовнішньоекономічної діяльності. Зокрема, представляється доцільним деталізувати у Статутах міст норми ст. 35 вищевказаного Закону, в якій визначено повноваження виконавчих органів міських рад у галузі зовнішньоекономічної діяльності; Закону України «Про транскордонне співробітництво» від 24.06.2004 р. [677]; ч. 2 ст. 378 ГК України, в якій передбачено можливість створювати органами місцевого самоврядування відповідні зовнішньоекономічні організації тощо.

Загалом, статути територіальних громад мають давню традицію і відігравали свого часу надзвичайно важливу роль в історії становлення та розвитку сучасних форм місцевого самоврядування. Саме з появою статутів (хартій) міст пов'язують виникнення комунального самоврядування у країнах Західної Європи у процесі «комунальних революцій» XI–XII ст. [678, с. 30].

На думку окремих дослідників, перші хартії середньовічних міст Італії (наприклад, Мантуя – 1014 р., Феррара – 1055 р.), Франції (Сент-Омер – 1127 р., Монтобан – 1144 р., Бове – 1182 р.), Нормандії (Верней – 1100 р.), Німеччини (Вормс – 1073 р., Майнц – 1077 р., Фрайбург – 1120 р., Магдебург – 1188 р.), Англії (Лондон – 1129 р., Іпсвіч – 1200 р.) були своєрідним засобом «юридизації» самоврядування, а їх метою було закріплення прав (насамперед права на створення виборних органів міського самоврядування) і привілеїв міської громади, особистої свободи та майнових прав її членів, системи управління містом, повноважень, структури та порядку формування органів міського самоврядування [678, с. 30–31].

Так, хартія м. Бове складалася з 17 статей, які закріплювали положення про те, що всі люди у стінах міста та у приміських територіях мають присягнути комуні; кожний має допомагати іншому, якщо вважатиме це правильним; якщо права будь-якої особи, яка присягнула комуні, порушуються, вона має право принести скаргу перам комуні, які зобов'язані розглянути її та захистити ці права; жодна людина, яка порушила права члена комуні, не буде допущеною у місто, доки не відшкодує збитки згідно з рішенням перів тощо. Хартія не визначала форми управління міської громади, а тільки встановлювала, що її пери повинні виносити рішення та гарантувати життя і власність її членів [679, с. 344].

Статут м. Лаона (північ Франції), складався із 23 статей, визначав статус комуні, її кордони, майнові та цивільні права громадян, покарання за окремі злочини, регулював взаємовідносини комуні з єпископом, сеньйором і королем. Примітна деталь: особи, які приймалися до складу комуні, окрім

звичайних повинностей, цивільних і військових, зобов'язані були протягом першого року або побудувати будинок, або придбати виноградник, або довести володіння певним майном, щоб у випадку притягнення до суду мати достатнє матеріальне забезпечення для сплати штрафів [678, с. 31].

Більш абстрактними категоріями оперував текст статуту м. Сент-Омер (1127–1128 рр.), який містив відомості про політичний устрій комуни (присяга, вибори двох мерів, призначення суддів та міської колегії), її фінанси (плата за вступ до комуни, перелік майна, яке обкладатиметься податком), принципи правосуддя та судочинства, повинності городян, правила поведінки гостей міста тощо [680, с. 80].

У багатьох середньовічних українських містах роль подібних хартій відігравали так звані «уставні грамоти великих князів литовських і королів польських», якими за часів входження українських земель до Литовсько-Руської держави та Королівства Польського надавалося магдебурзьке право. Метою магдебурзьких грамот було закріплення нової системи управління містом, заснованої на принципах міського самоврядування. Як і хартії західноєвропейських міст, вони визначали систему органів міського самоврядування, їх повноваження та порядок обрання, статус посадових осіб міста. Раніше за всіх Магдебурзьке право було надане містам Закарпатської України, яка в ті часи належала Угорщині. З 1329 р. за Магдебурзьким правом жили Хуст, Вишкове, Тячів. Таке ж право отримали Сянок (1339 р.), Львів (1356 р.), Кам'янець-Подільський (1374 р.), Луцьк (1432 р.), Кременець (1438 р.), Житомир (1444 р.), Мукачеве (1445 р.), Київ (1494–1497 рр.). Міста Лівобережжя починають користуватися Магдебурзьким правом тільки з кінця XVI ст. Першим із них був Переяслав: грамота на самоврядування була видана йому Стефаном Баторієм у 1585 р. У 1620 р. грамотою Сигізмунда III затверджене Магдебурзьке право за Стародубом, а з 1625 р. – за Ніжином. Деяким містам магдебурзьке право надавалося грамотами гетьманів після приєднання України до Росії. У 1752 р. гетьман Розумовський подарував право на

самоврядування Полтаві, у 1758 р. – Новгород-Сіверському [678, с. 31; 675, с. 4].

До кінця XVIII ст. Магдебурзьке право отримали майже всі міста Лівобережної України. Слід підкреслити, що гетьманські грамоти переважно підтверджували права міст України на самоврядування, а саме це право міста, як правило, отримали раніше, коли перебували під литовським чи польським пануванням [681, с. 9; 130, с. 315].

Надання Магдебурзького права свідчило про те, що місто звільнялося не тільки від судової, але й від адміністративної влади власника, на землі якого знаходилося місто. Міщани звільнялися від всіх повинностей на користь власника. Із загальнодержавних повинностей залишалася тільки військова. Місто зобов'язане було виставляти певну кількість солдатів, оплачувати податки на військові потреби. Частина доходів міста йшла на покупку пороху, свинцю, зброї. На містах лежав також обов'язок розмістити розквартироване у ньому військо. Магістрат забезпечував військо продуктами, квартирами, транспортом. Жителі міста зобов'язані були утримувати, так би мовити, міську адміністрацію, оплачувати податки духівництва. Серед податків, які стягувалися з мешканців міста, особливе значення мали грошові податки на здійснення ремонтних робіт у місті.

Проте суть Магдебурзького права, перш за все було в тому, що воно надавало жителям міста цілий ряд істотних, перш за все, господарських прав. Наприклад, міщани отримували право будувати ратушу з годинником і утримувати сурмача при ній. У нижніх приміщеннях ратуші дозволялося мати крамницю, хлібні запаси, мірні судини для сипких і рідких продуктів. Надходження від здійснення цієї діяльності використовувалися для загальноміських цілей. У торгових містах, у яких велика питома вага міських доходів формувалася за рахунок приїжджих купців, дозволялося будувати гостиний двір. До привілеїв, які дарувалися Магдебурзьким правом, можна віднести право володіння складом. Це означало те, що купці, які привозили свої товари в місто, повинні були продавати їх тільки в цьому місті і

лише оптом. Таким чином, купівля-продаж у роздріб була монополією місцевих купців. Приїжджі купці могли торгувати у роздріб тільки у дні ярмарків. Ярмарки і торги в містах допомагали, з одного боку, економічному розвитку міста, а з іншого – служили збагаченню міських жителів. Кількість ярмарків, яке місто мало право проводити, визначалося грамотами на самоврядування. Всі доходи поступали в міську казну, з якої йшла оплата за користування Магдебурзьким правом, оплачувалися податки і покривалися інші витрати. Магдебурзьке право розповсюджувалося не тільки на осіб, але й на виробництво, промисли, про що вказувалося у грамотах на самоврядування: якщо хто-небудь придбав у місті будинок, землю або почав займатися торгівлею, ремеслами або промислами, то він зобов'язаний знаходитися у віданні магістрату і виконувати всі необхідні міські повинності.

Тривалий час в історико-правовій літературі дискутувалося питання про те, які джерела Магдебурзького права використовувалися в містах України. В.Б. Антонович висловив думку про те, що з Магдебурзького права для міст України узяли тільки зовнішній устрій, а юридичними нормами були місцеві звичаї [682, с. 83]. М.Ф. Владимирський-Буданов вважав, що в українських містах діяли тільки іноземні джерела міського права [683, с. 175–179]. А.Ф. Кістяківський зайняв дещо усереднену позицію. Зокрема, на думку дослідника, Магдебурзьке право в містах України здійснювалося шляхом використання книг польських юристів, а також Магдебурзьке право отримало ряд змін від місцевих юридичних звичаїв, які часто діяли поряд з ним і замінювали його [684, с. 82]. До цієї думки приєднується і Ф.В. Тарановський, за словами якого пам'ятками Магдебурзького права українських міст були книги польських юристів Гроїцького і Щербича з вільним викладом і коментарем Магдебурзького права [685, с. 21–27]. Отже, в містах України користувалися книгами міського права польських юристів. У містах Правобережної України широко застосовувалося хелмінське міське право. За своєю суттю воно було переробкою Магдебурзького права на польську мову з

використанням звичаїв та інших норм польського міста Хелм. Ця переробка була створена П. Кушевичем – хелмінським міщанином. При цьому «Хелмінське право» П. Кушевича виходило друком у 1623 р. у м. Познань, 1646 р. – м. Варшава [686, с. 492].

Таким чином, у XIV–XVI ст. Магдебурзьке право розповсюдилося по всій території Правобережної і частині Лівобережної України.

Загалом, міста, що користувались Магдебурзьким правом, мали більш-менш значну земельну власність. Для поповнення місцевої казни (і відповідно – для покриття видатків) було введено низку міських податків: торгове мито з усякого роду привізних товарів, вагове від ваги, помірне від міри, мостове. Місто отримувало також доходи від передачі в найом міських гостинних дворів, лазень, цегляних заводів, млинів, пивоварень, воскобоєнь, різницьких лавок, солодовень, від перевезень. Міська казна також поповнювалась за рахунок податку з купців і ремісників відповідно до їх доходів. Звіт про витрати надходжень до казни щорічно давався війту та усьому «поспольству» (міському люду) [675, с. 4; 666, с. 55].

Магдебурзьке право – це, перш за все, право міського самоврядування і ринкових відносин у містах. Тому зі всієї правової спадщини саме воно представляє зараз найбільший інтерес з погляду як історії розвитку міського самоврядування, так і з погляду історії правового регулювання ринкових відносин [687, с. 14]. Можна погодитись з думкою окремих авторів, що Магдебурзьке право як регулятор торгових (підприємницьких) відносин у межах міста передбачало не лише захист приватних інтересів учасників господарського життя, а й підпорядкування їх загальному благу, тобто інтересам міста та всього його населення [675, с. 5]. Саме такий алгоритм регулювання господарських відносин визначено чинним ГК України.

На сьогодні подібна до Магдебурзького права певна система правових норм, яка б регулювала діяльність міста в різних сферах міського життя (*міське право*), тільки починає

своє поступове становлення та правове оформлення. Серед причин, які стримують розвиток цього процесу, можна виокремити: жорстку державну політику щодо органів місцевого самоврядування, яка супроводжується надмірним втручанням у вирішення питань місцевого значення; певну правову «апатію» органів міської влади до активізації діяльності з локальної нормотворчості тощо. Вважаємо, що ситуацію на краще можна виправити шляхом активізації роботи органів місцевого самоврядування у напрямку прийняття власних Статутів як локальних нормативних актів. На сьогодні деякі міста (Київ, Харків, Донецьк, Дніпропетровськ, Бердянськ, Макіївка та ін) вже мають власні Статути, у межах яких вирішуються певні питання місцевого життя. Проте вони потребують подальшого доопрацювання в контексті більш «рельєфного» та конкретного визначення напрямів правового регулювання міських господарських відносин, принципів побудови взаємовідносин з суб'єктами господарювання на території міста тощо, оскільки міста були та є самостійними суб'єктами права, наділеними господарською правосуб'єктністю.

Незважаючи на вищенаведене, можна висловити думку про недаремність багатого історичного досвіду українських міст щодо вирішення господарських проблем із використанням міського права, норми якого справили визначний вплив на правові системи багатьох держав, у тому числі України. Наприклад, відомі історичні факти, коли норми Магдебурзького, а точніше його різновиду – кульменського (хелмінського) права, широко використовувались у кодифікації українського права, зокрема у «Правах, за якими судиться малоросійський народ» 1743 р., «Зібранні малоросійських прав» 1807 р. та ін. [688, с. 121–125].

Науковий аналіз, проведений у даному підрозділі з урахуванням висновків наведених у попередніх розділах роботи, дає можливість стверджувати, що на сьогодні вже з'явилися перші зачатки міського права, зокрема міського господарського права. В.К. Мамутов вважає, що в сукупності із

загальнодержавними законодавчими актами нормативні акти, що видаються органами міського управління, складають значний масив нормативного матеріалу, так би мовити, *міського права*. Саме цей масив, на думку науковця, може і має бути предметом спеціального вивчення і розвитку [656, с. 19; 689, с. 76–77].

Отже, *міське господарське право* представляється можливим визначити як інститут господарського права, під яким слід розуміти систему правових норм, які визначають засади господарювання, організацію і здійснення господарської діяльності в межах міста. Норми міського господарського права відображені у нормативно-правових актах як загальнодержавного, так і локального характеру, у сукупності утворюють *систему міського господарського законодавства* [690, с. 96–97].

Такий висновок цілком узгоджується із пропозицією В.К. Мамутова про поділ господарського законодавства на «велике» та «мале». Так, до «великого» господарського законодавства дослідник відносив акти вищих органів державної влади, а до «малого» – нормативні акти органів господарського керівництва (у тому числі органів місцевого самоврядування) [691, с. 4–5]. При цьому в міському господарському законодавстві здійснюється поєднання «малого» господарського законодавства з «великим», яке безпосередньо регламентує господарську діяльність на території міста та, власно кажучи, самого міста.

Саме поступове вдосконалення «великого» та «малого» господарського законодавства має створити правові передумови для визнання міста повноправним суб'єктом права та учасником відносин у сфері господарювання.

5.2. Вдосконалення господарсько-правової регламентації діяльності міста

Розпорошеність правових норм, що визначають у тій чи іншій мірі засади діяльності міста, у численних нормативних актах України, а також їх низька правова якість не дають

цілісного уявлення про місто як суб'єкт права. Навіть, якщо сказати більше, не створюють передумов для визнання міста учасником різних суспільних відносин, у тому числі господарського характеру. За останні десятки років правова система України не зазнала серйозних змін у сфері правової організації місцевого самоврядування, якщо не брати до уваги прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у 1997 р. За 12 років, що минули з часу прийняття цього Закону, будь-якого суттєвого кроку щодо визначення правового статусу територіальних громад, органів місцевого самоврядування міст, так само як і інших населених пунктів, не було здійснено, вже не говорячи про відсутність правових розробок щодо правового статусу міста як рівноправного суб'єкта права, які б були винесені на рівень законопроекту. Хоча активна науково-прикладна робота з цього приводу проводилася у 1995–1996 роках.

Перш за все мається на увазі активна робота у цей часовий період над розробкою проекту Закону України «Про статус міста» [333]. Робота над розробкою законопроекту розпочалася в січні 1995 р. за дорученням Кабінету Міністрів України робочою групою у складі вчених Інституту економіко-правових досліджень НАН України, економіко-правового факультету Донецького державного (зараз – національного) університету та фахівців Донецької міської ради. У 1995–1996 рр. проект закону про місто був розроблений і схвалений усіма учасниками робочої групи, проте в силу об'єктивних причин даний законопроект так і не перетворився в ранг чинного закону.

Інноваційним у законопроекті про місто, як вказує В.Д. Волков, було те, що місто визнавалось самостійною господарською одиницею, яка могла володіти різного роду майном, розпоряджатися ним, займатися господарською діяльністю тощо [333, с. 118]. При цьому можна погодитися з думкою В.Д. Волкова, що місто не можна ототожнювати з територіальною громадою або органами місцевого самоврядування, як не можна урівнювати підприємство і трудовий колектив чи підприємство і його адміністрацію [333, с. 118–119].

Законопроект про місто мав бути спеціальним актом, на базі якого кожне місто мало б можливість приймати свій статут, а окремі положення закону могли б бути деталізовані в межах статуту. Прийняття закону або положення про місто, на думку В.Д. Волкова, є не менш важливим аніж прийняття нормативного акта про міністерство або підприємство [21, с. 181–193]. Наприклад, можна погодитися з В.С. Щербиною, що й досі залишається актуальною пропозиція Г.В. Пронської, яка висловлена нею понад двадцять років тому щодо прийняття Загального положення про господарські міністерства і приведення у відповідність до нього індивідуальних положень про ці органи [222, с. 117; 692, с. 50–51]. Свого часу навіть були висловлені пропозиції щодо визначення правового статусу області [693].

Звісно, прийняття закону про місто, про що висловлювалися свого часу В.К. Мамутов, В.Д. Волков, В.А. Устименко та інші науковці, є вкрай необхідним заходом, який дозволить закріпити із правової точки зору статус міста як суб'єкта права та учасника господарських відносин. Проте треба враховувати, що пропозиція щодо прийняття закону про місто була сформульована у зовсім іншій правовій формації, коли ще не існувало Господарського кодексу України. Прийняття ГК України значним чином впливає на техніко-юридичні засоби закріплення правову статусу міста. Зокрема, розв'язати проблему визначення правового статусу міста та особливостей участі цього суб'єкта права в господарських відносинах представляється можливим шляхом екстрагування правових норм про місто, що мають місце у чинних нормативно-правових актах, та генерації нових норм про місто з відповідною їх консолідацією у ГК України в межах окремого розділу (глави). У складі ГК України мають міститися визначення міста як учасника господарських відносин, порядок реалізації містом господарської компетенції, особливості реалізації повноважень у комунальному секторі економіки, підстави залучення комунального майна в господарський обіг, приватизації об'єктів права комунальної власності, відповідальність міста за

порушення господарських зобов'язань або за порушення правил організації та здійснення господарської діяльності, а також інші питання участі міста в господарських відносинах [694, с. 92–93].

Саме така правова форма регламентації участі міста у відносинах у сфері господарювання у значній мірі відповідає висловленій В.К. Мамутовим ідеї кодифікації господарського законодавства України [695, с. 32–33]. Представляється, що в контексті піднятого у цій монографії питання слід приділити особливу увагу визначенню засад господарювання держави, Автономної Республіки Крим, областей і нормативно закріпити їх статус як учасників господарських відносин у ГК України. У зв'язку з цим назріває необхідність виділення у ГК України окремого розділу під назвою «Публічно-правові утворення як учасники відносин у сфері господарювання». Чільне місце у цьому розділі могла б отримати глава «Місто як учасник відносин у сфері господарювання» [696, с. 199–202].

Можна погодитися із твердженням В.Д. Волкова, що не можна змішувати правовий статус міста із правовим статусом тих суб'єктів, які функціонують на базі міста, хоч вони між собою тісно взаємопов'язані, наприклад територіальна громада або органи місцевого самоврядування [333, с. 119]. У той же час необхідно взяти до уваги і той факт, що невизначеність правового статусу територіальної громади міста, органів місцевого самоврядування, правового режиму об'єктів права комунальної власності та об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ і міст, правового режиму земельних ділянок комунальної форми власності та інших природних ресурсів місцевого значення, тобто в цілому майнової основи господарювання міста, унеможливають відповідь на питання про правовий статус міста як суб'єкта господарського права.

Так, досі не визначеним залишається одне із ключових питань про значення, структуру, порядок розробки і прийняття статуту територіальної громади міста. Адже саме активізація статутної діяльності на місцях була закладена в якості завдання, на вирішення якого мала б бути спрямована дія закону про

місто [333, с. 122]. Нормативна та доктринальна невирішеність цього питання в певній мірі уповільнює розвиток законодавства України про місто.

Питання створення і вдосконалення правових засад розробки статутів територіальних громад міст на даний час знаходять відображення у працях переважно представників науки конституційного та комунального права [697; 698; 699; 700; 701; 702; 703; 704; 705; 706; 707; 708; 709; 710; 711], проте останнім часом ця проблема привертає увагу фахівців у галузі господарського права [712; 713]. Це не дивно, оскільки статут має визначити особливості регламентації господарської діяльності на території міста, використання комунального майна в господарській діяльності, окремі аспекти приватизації об'єктів права комунальної власності тощо.

На думку окремих науковців, статут територіальної громади має ряд особливостей, які характеризують пріоритетність цих актів [130, с. 332–333]:

наявність особливого суб'єкта, який встановлює або від імені якого він приймається. Таким суб'єктом виступає територіальна громада – первинний суб'єкт системи місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень;

установчий характер. Як акт установчого характеру, статут надає юридичного, правового статусу фактично сформованим або таким, що формуються, відносинам по самоврядуванню місцевої спільноти. Установча природа статуту проявляється і в тому, що немає такої норми, яка приймається органами місцевого самоврядування або територіальною громадою, і не може бути включеною до статуту за ознакою невідповідності нормам, що приймаються органами або місцевою спільнотою;

повний і всеохоплюючий характер правового регулювання. Статут регулює (може регулювати) відносини, які стосуються всіх сторін, усіх сфер життя територіальної громади, які виникають (потенційно можуть виникнути) на місцевому рівні. Природно, статут не може та й не покликаний регулювати ці відносини детально. Детальніша регламентація здійснюється шляхом прийняття інших нормативних актів;

вища юридична сила щодо інших локальних актів, які приймаються безпосередньо територіальною громадою або в системі органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Це означає, що всі акти, які приймаються органами місцевого самоврядування або територіальною громадою, безпосередньо повинні відповідати статуту, закладеній в нього концепції, принципам і нормам. Вища юридична сила або верховенство статуту територіальної громади означає також і необхідність дотримання всіма суб'єктами права, розташованими на території місцевої спільноти, правилам, які закладені у статуті;

основа для подальшої локальної нормотворчості. Статут, навіть будучи кодифікованим актом, природно не може врегулювати всі відносини, які виникають на місцевому рівні. Тому для реалізації статуту необхідно прийняти інші, додаткові, місцеві нормативно-правові акти (регламент місцевої ради, положення про органи самоорганізації, громадські слухання та інші акти);

особливий порядок прийняття статуту, а також внесення до нього змін і доповнень. Конкретний механізм прийняття визначається безпосередньо у статуті та може передбачати кваліфіковану більшість депутатів представницького органу місцевого самоврядування (більше, ніж кількість голосів депутатів, необхідних для прийняття звичайного рішення); голосування на загальних зборах за місцем проживання, зібраннях або конференціях громадян (що є нехарактерним для прийняття звичайних нормативно-правових актів) або безпосереднє голосування населення, наприклад, у формі референдуму;

є одним із правових засобів, який забезпечує реалізацію самостійності місцевого самоврядування. Правове значення статуту територіальної громади полягає в тому, що він є правовим актом, яким місцеве населення фіксує свій статус первинного суб'єкта публічної влади на своїй території, предмети відання, права та обов'язки, компетенцію органів і посадових осіб місцевого самоврядування, які забезпечують

реалізацію права громадян на здійснення місцевого самоврядування.

Можна погодитися з думкою окремих дослідників, що статут – це своєрідний звід норм, який має містити норми чотирьох типів:

норми-дефініції. Будь-хто, хто звертається до тексту статуту, має приблизно однаково сприймати усі поняття і терміни, які вживаються в ньому. Безумовно, повного розуміння дійти неможливо, однак слід принаймні прагнути максимально наблизити уявлення всіх, хто керується статутом;

норми, які визначають структури представницького та виконавчого органів, посадових осіб місцевого самоврядування, їх права та функціональні обов'язки. Це необхідно для стабільності в роботі підрозділів муніципальних структур, їх взаємодії один з одним, з населенням, зі всіма підприємствами та організаціями;

норми процедурного (процесуального) характеру, які описували б (для усіх основних і типових випадків), коли, кому та як діяти, як оформляти різні документи, наймати на роботу та усувати посадових осіб і службовців апарату представницького та виконавчого органів місцевого самоврядування, вирішувати спори між органами місцевого самоврядування, підприємствами тощо;

норми, які обмежують діяльність посадових осіб, зайняття ними певних посад, діяльність у громадських організаціях, отримання додаткових доходів тощо [706, с. 114–115].

Слід зауважити, що в наукових колах і досі точаться гострі дискусії щодо змістовного наповнення статуту територіальної громади міста. Зокрема, А.Г. Бобкова вважає, що статут територіальної громади має містити наступні чотири блоки інформації: межі міста і територія міського самоврядування, захист публічних інтересів, устрій міської влади, механізм функціонування міського господарства. Наприклад, на думку дослідника, у розділі «Основи управління міським майном» доцільно вказати:

гарантії стабільності й соціально-економічного добробуту жителів міста, які бере на себе місцева влада (у чому вони полягають, форми і методи забезпечення гарантій);

гарантії рівноправ'я форм власності на території міста (способи забезпечення гарантій);

умови функціонування підприємств інших форм власності і зобов'язання, які вони несуть перед територіальною громадою;

види комунальних служб (підприємств міста), порядок їх організації, порядок регулювання і контролю за їх діяльністю;

порядок участі місцевих органів влади в діяльності як комунальних, так і підприємств інших форм власності;

права місцевих органів влади по регулюванню діяльності підприємств і установ, що не знаходяться в комунальній власності, форми їх реалізації [712, с. 103, 110–111].

Інститут права комунальної власності має займати провідне місце у статуті територіальної громади, норми якого мають відображати особливості господарського використання комунального майна. Саме на господарському характері комунальної власності акцентували увагу представники суспільної (господарської) теорії виникнення місцевого самоврядування [714, с. 7–8].

Інші дослідники вважають, що структура статуту територіальної громади має містити наступні елементи [130, с. 338–340; 30, с. 537–540]:

у преамбулі статуту необхідно підкреслити, що має найвищу юридичну силу серед актів, які приймаються в системі місцевого самоврядування, та виражає волю всієї територіальної громади, всіх її складових частин щодо схвалення запропонованого у статуті механізму здійснення місцевого самоврядування у громаді;

найменування адміністративно-територіальної одиниці, в якій функціонує ця територіальна громада; чисельність і склад населення; детальний опис території, у межах якої здійснюється самоврядування, та її склад. Якщо це окреме село, селище, місто, то можуть визначатися його сучасна й історична назви, рік заснування, поділ на райони, мікрорайони та інші

мікроструктури; наводиться точний опис навколишніх земель, що перебувають під юрисдикцією відповідної територіальної громади та органів місцевого самоврядування; зазначається територія села, селища, міста як адміністративно-територіальної одиниці. У статуті територіальної громади міста з районним поділом спеціально наголошується на тому, що територіальна громада включає в себе територіальні громади відповідних районів у місті, які діють як суб'єкти права власності та можуть утворювати відповідні органи місцевого самоврядування, чи вони прийняли рішення про наділення міської ради правом щодо управління своїм майном і фінансовими ресурсами. Також можливе закріплення у статуті символіки відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст (герб, прапор, муніципальний девіз тощо), яка відображає їхні історичні, культурні, соціально-економічні та інші місцеві особливості і традиції. Також могло б фіксуватись членство відповідної ради в асоціаціях чи інших добровільних об'єднаннях місцевого самоврядування;

такі місцеві особливості, як історичний аспект (міста-музеї, міста-історичні пам'ятки), географічний (гірське місто, курортне, портове), демографічний (зокрема, питання організації місцевого самоврядування, зумовлені компактним проживанням певних етнонаціональних меншин, біженців, переселенців, скорочених військових частин, інших соціальних груп і спільностей);

найважливіші об'єкти локальної діяльності (питання місцевого значення), які віднесені до відання відповідних територіальних громад. Йдеться про окреслення сфер виключної діяльності територіальної громади, визначення компетенції її органів і посадових осіб, а також механізми розмежування повноважень місцевого самоврядування та повноважень інших суб'єктів, насамперед органів виконавчої влади. Це сприяло б формуванню як у законодавця, так і у суб'єктів місцевого самоврядування «алгоритмічного» підходу до диференціації сфер і галузей соціального життя, що у свою чергу сприяло б

створенню ефективного механізму реалізації функцій і повноважень територіальних громад;

форми, порядок і гарантії безпосередньої участі населення у вирішенні питань місцевого значення. Зокрема, це такі інститути безпосередньої демократії, як місцевий референдум, місцеві вибори, плебісцити, загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання, відкликання депутатів і виборних посадових осіб місцевого самоврядування, індивідуальні та колективні письмові звернення, опитування і анкетування з питань місцевого самоврядування, громадські експертизи, громадські роботи із благоустрою території населеного пункту та надання послуг соціально незахищеним категоріям, участь мешканців у роботі органів місцевого самоврядування, громадські обговорення проектів актів органів місцевого самоврядування, участь у масових акціях, самооподаткування тощо;

організаційну структуру місцевого самоврядування. Ці його положення стосуються питань, пов'язаних із загальними засадами формування системи самоврядування на відповідній території, правового статусу органів і посадових осіб місцевого самоврядування, умов і порядку організації муніципальної (комунальної) служби;

надавалася б систематизація та певним чином зроблена кодифікація нормативних актів, які відповідно до закону приймає територіальна громада, а також ті, які має право приймати сама місцева рада: регламент, положення про постійні комісії, відділи, управління, інші виконавчі органи ради;

економічну та фінансову основу здійснення місцевого самоврядування, детальний перелік і загальний порядок володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, опис місцевих фінансів, структуру місцевого бюджету, порядок його формування та затвердження, питання, пов'язані з позабюджетними, цільовими і валютними фондами;

гарантії самоврядування відповідних територіальних громад та умови й види відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування;

порядок ініціації, розгляду, прийняття і внесення змін до статуту.

Загалом, таке різноманіття поглядів на структуру статуту територіальної громади можна пояснити відсутністю на сьогодні певного нормативно визначеного орієнтиру, який би слугував ефективним інструментом локальної статутної правотворчості. Зарубіжний досвід функціонування місцевого самоврядування свідчить про те, що окремі країни приділяються значну увагу уніфікації статутної діяльності муніципалітетів. Зокрема, у США існує загальнонаціональна модель хартії самоврядування. Ця модель не є обов'язковою, імперативною для муніципалітетів, але при розробці міських хартій враховуються уніфіковані положення модельного акта [701, с. 516–517]. На необхідності розробки Модельного статуту акцентували увагу українські дослідники, зазначаючи, що його прийняття сприяло б підвищенню продуктивності правотворчої діяльності на місцях [697, с. 55].

У контексті вищенаведеного слід зазначити, що законодавче забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в Російській Федерації значно випереджає темпи розвитку вітчизняного законодавства. Так, Федеральний Закон «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» («Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») досить детально виписує, що має бути визначено у статуті муніципального утворення. Зокрема, у ст. 44 цього Закону вказано, що статутом муніципального утворення повинні визначатися: найменування муніципальної утворення; перелік питань місцевого значення; форми, порядок і гарантії участі населення у вирішенні питань місцевого значення, зокрема шляхом утворення органів територіального суспільного самоврядування; структура і порядок формування органів місцевого самоврядування; найменування і повноваження

виборних та інших органів місцевого самоврядування, посадових осіб місцевого самоврядування; види, порядок прийняття (видання), офіційної публікації (обнародування) і набуття чинності муніципальних правових актів; термін повноважень представницького органу муніципального утворення, депутатів, членів інших виборних органів місцевого самоврядування, виборних посадових осіб місцевого самоврядування, а також підстави і порядок припинення повноважень вказаних органів і осіб; види відповідальності органів місцевого самоврядування і посадових осіб місцевого самоврядування, підстави настання цієї відповідальності й порядок вирішення відповідних питань, у тому числі підстави і порядок відзиву населенням виборних посадових осіб місцевого самоврядування, дострокового припинення повноважень виборних органів місцевого самоврядування і виборних посадових осіб місцевого самоврядування; порядок формування, твердження і виконання місцевого бюджету, а також порядок контролю за його виконання у відповідності з Бюджетним кодексом Російської Федерації; порядок внесення змін і доповнень у статут муніципального утворення.

Отже, статут територіальної громади міста дозволяє закріпити не тільки загальні принципи побудови системи органів управління відповідною територією та коло вирішуваних ними питань, але й визначити матеріально-фінансову основу, яка служить засобом досягнення поставлених перед членами територіальної громади і відповідними органами міського самоврядування завдань щодо забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку міста. Як свідчить практика локального правотворення, на сьогодні більшість прийнятих територіальними громадами міст України статутів містять достатньо великі розділи, присвячені визначенню матеріально-фінансової бази їх діяльності. Мабуть це є природним, оскільки саме комунальна власність складає економічну основу територіальних громад міст і визначає ступінь участі міста в господарських відносинах. Як правило, у

статутах прагнуть закріпити наступну інформацію про об'єкти права комунальної власності:

- перелік об'єктів права комунальної власності міста, підстави виникнення права комунальної власності;

- порядок володіння, користування і розпорядження об'єктами права комунальної власності;

- особливості управління комунальною власністю територіальними громадами району в місті;

- особливості реалізації права власності на землі комунальної форми власності;

- правове регулювання діяльності комунальних підприємств, загальні основи планування діяльності комунальних підприємств і порядку розгляду звітів про результати їх діяльності, механізми запобігання банкрутству комунальних підприємств;

- управління корпоративними правами територіальної громади;

- реалізація майнових прав територіальної громади і підстави припинення права комунальної власності;

- новітні форми реалізації майнових прав територіальної громади;

 - бюджет міста і його районів;

 - місцеві податки і збори;

 - комунальне замовлення;

 - планування і забудова території міста.

Позитивним є те, що у статутах відбувається не тільки віддзеркалення чинного законодавства України, присвяченого питанням реалізації територіальними громадами міст повноважень власника об'єктів права комунальної власності, але і його деталізація, уточнення окремих положень, більш детальне висвітлення особливостей господарського використання майна територіальної громади міста.

Зокрема, ч. 2 ст. 40 статуту територіальної громади м. Харкова свідчить, що в комунальній власності територіальної громади знаходиться:

 - рухоме і нерухоме майно;

кошти міського бюджету, позабюджетних і цільових фондів, інші кошти;

землі територіальної громади, не передані в інші форми власності, інші природні ресурси;

підприємства, установи, організації, зокрема банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, цінні папери, частки в майні підприємств, інші фінансові активи;

майно, придбане в результаті підприємницької діяльності комунальних підприємств;

майно, передане органам місцевого самоврядування безоплатно, на основі угод і договорів, а також односторонніх актів передачі майна: житловий фонд, нежилі приміщення, установи освіти, культури, спорту, охорони здоров'я, соціального забезпечення, науки, інше майно і майнові права, які віднесені відповідно до вимог чинного законодавства до об'єктів права комунальної власності територіальної громади [715].

У містах з районним поділом доцільним є у статуті територіальної громади визначити правовий режим майна територіальних громад міських районів. Саме за таким шляхом пішла, зокрема, територіальна громада м. Харкова, яка у ст. 41 статуту визначила, що територіальні громади районів у місті є суб'єктами права комунальної власності, володіють, користуються і розпоряджаються комунальною власністю районів міста. При цьому від імені і на користь територіальної громади району міста повноваження суб'єкта права комунальної власності здійснює районна в місті рада (у разі її створення) (ч. 2 ст. 41 статуту). Рішення про надання міській раді права на управління майном і фінансовими ресурсами, які є власністю територіальних громад районів міста, приймається на місцевих референдумах відповідних районних у місті громад. У випадку, якщо територіальна громада району в місті в результаті референдуму не прийме рішення про передачу права управління майном і фінансами міській раді, а територіальна громада міста або міська рада не ухвалили рішення про створення органів місцевого самоврядування районів у місті, міська рада здійснює управління майном і фінансовими ресурсами, які є власністю

територіальних громад районів у місті, і відповідає перед громадою відповідного району і місті (ч. 3 ст. 41 статуту) [715].

На рівні статутів закріплюються також норми, що визначають особливості задоволення потреб членів територіальних громад у відповідних товарах, роботах, послугах, використовуючи механізм закупівель за кошти місцевих бюджетів. У теорії і практиці господарювання така форма задоволення потреб територіальних громад отримала назву місцевого (комунального) замовлення, що отримало віддзеркалення у статутах відповідних територіальних громад. Зокрема, у статуті територіальної громади м. Харкова йдеться про комунальне замовлення (ст. 44 статуту). Відмічено, що виконавчі органи міської ради мають право виступати замовником на виконання робіт із впорядкування території міста, комунального обслуговування населення, будівництва і ремонту об'єктів соціальної інфраструктури, виробництва продукції, надання послуг, необхідних для задоволення побутових і соціально-культурних потреб населення, на виконання інших робіт із використанням передбачених для цього власних матеріальних і фінансових коштів. Порядок і умови комунального замовлення визначаються Положенням про комунальне замовлення, яке затверджується міською радою. Здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за кошти бюджету міста здійснюється в порядку, визначеному чинним законодавством України [715].

На сьогодні господарську діяльність в комунальному секторі економіки здійснюють не тільки комунальні унітарні підприємства, хоча вони продовжують домінувати, але й корпоративізовані суб'єкти господарювання за участю територіальних громад і приватних інвесторів. В основному останні були створені в результаті перетворення комунальних унітарних підприємств. Таким чином, територіальні громади замість права комунальної власності як речового права отримують корпоративні права, що впливають із цінних паперів (часток). У зв'язку з чим актуалізується питання здійснення ефективного управління корпоративними правами

територіальних громад. Дане питання отримало певне відображення у статутах територіальних громад міст.

У статуті територіальної громади м. Дніпропетровська передбачено, що управління корпоративними правами територіальної громади здійснюють уповноважені органами місцевого самоврядування особи, діяльність яких оплачується за рахунок частини прибутку відповідного підприємства (ч. 2 ст. 88 статуту). Особи, що представляють територіальну громаду в органах управління підприємства і працюють на постійній основі, можуть отримувати грошову винагороду від підприємства щомісячно і за підсумками фінансового року. Вказане стосується всіх осіб, уповноважених органами місцевого самоврядування представляти територіальну громаду в органах управління підприємств, якщо чинним законодавством не передбачене інше [716].

У ч. 4 ст. 88 статуту територіальної громади м. Дніпропетровська вказано, що представників територіальної громади в органах управління підприємств, в яких громада має майнову частку, визначає і уповноважує міський голова особисто за поданням відповідного заступника і за умови погодження кандидатури уповноваженої особи профільною постійною комісією ради. Депутатам ради надається інформація щодо призначення уповноважених осіб і особливостей здійснення ними за дорученням територіальної громади повноважень власника. Також міській раді заздалегідь надається інформація щодо часу проведення і порядку денного загальних зборів акціонерів (засновників), а на вимогу депутатів – часу засідання і порядку денного наглядових рад.

Порядок управління корпоративними правами територіальної громади м. Дніпропетровська визначається окремим Положенням, яке затверджується рішенням міської ради. Здійснення оцінки корпоративних прав територіальної громади проводиться:

шляхом використання біржових механізмів, тобто на підставі ринкових котирувань, які надаються цінним паперам емітентів під час проведення торгів на Українській фондовій,

муніципальній (міжмуніципальній), інших регіональних біржах і в позабіржових торговельних системах України;

на підставі ціни цінних паперів емітента, яка склалася на міжнародних біржах;

на підставі методики оцінки корпоративних прав, яка розробляється і затверджується міською радою;

на підставі оцінки, здійсненої незалежною аудиторською компанією, яка повинна бути підтверджена міською радою [716].

Враховуючи те, що на сьогодні дуже гостро стоїть питання запобігання банкрутству комунальних підприємств, від стабільності діяльності яких залежить в цілому життєзабезпечення міста, у статутах окремих територіальних громад прописується в загальних рисах відповідний комплекс економічних, організаційно-правових методів і засобів недопущення банкрутства підприємств комунальної форми власності.

Показовим в цьому плані є статут територіальної громади м. Дніпропетровська, у ст. 90 якого підкреслюється, що органи місцевого самоврядування розробляють комплекс заходів по запобіганню банкрутству і підвищенню рівня ліквідності суб'єктів господарювання комунальної форми власності. Для цього може бути утворено відповідний виконавчий орган міської ради, який зобов'язаний:

регулярно відстежувати фінансовий стан підприємств комунальної форми власності і суб'єктів, в яких територіальна громада має майнову частку;

своєчасно реагувати на погіршення фінансового стану підприємств, появу ознак їх неплатоспроможності, здійснювати відповідний аналіз і виявляти причини, через які це відбувається і вживати заходів до їх усунення;

здійснювати навчання менеджменту підприємств щодо дій в ситуаціях, властивих ринковій економіці, зокрема здійсненню антикризового менеджменту; у разі потреби своєчасно здійснювати кадрові призначення;

сприяти своєчасному проведенню переговорів із кредиторам;

брати активну участь у процесах, пов'язаних із процедурою банкрутства, санації підприємств і реструктуризації заборгованості, здійснювати аналіз щодо обсягів застави (ч. 1 ст. 90 статуту) [716].

З метою підвищення ефективності дій щодо запобігання банкрутству і налагодженню процесів загального підвищення ліквідності об'єктів права комунальної власності органи місцевого самоврядування можуть створювати підрозділ, або засновувати або уповноважувати з цих питань спеціалізовану компанію, на яку будуть покладені обов'язки:

навчання керівників (зокрема з питань антикризового управління);

відстежування ознак неплатоспроможності і оперативного втручання на рівні менеджменту;

розробки і здійснення планів зовнішнього управління;

відстежування процесів умисного банкрутства;

формування професійних антикризових команд (ч. 2 ст. 90 статуту) [716].

Певні особливості формування матеріально-фінансової бази можна виділити у статуті територіальної громади м. Києва. Зокрема, у ст. 31 статуту зазначено, що в управлінні органів місцевого самоврядування м. Києва можуть знаходитися об'єкти права державної власності, передані їм у встановленому законом порядку. Органи виконавчої влади в місті Києві в рамках, визначених Конституцією і законами України, здійснюють державний контроль за збереженням і раціональним використанням державного майна, переданого в управління органам місцевого самоврядування м. Києва. Можна виділити також певні особливості формування бюджету м. Києва, що детерміноване, перш за все, його столичним статусом. Так, у ч. 3 ст. 32 статуту зазначено, що доходи міського бюджету і бюджетів районів формуються за рахунок власних і закріплених доходів, 100-відсоткового відрахування податку на прибуток, податку на доходи фізичних осіб, плати за землю, а також

субвенцій і субсидій з Державного бюджету України на виконання столичних функцій, але не менше як 50 відсотків від суми податків, зборів і обов'язкових платежів, які стягуються на території м. Києва [717].

На жаль, у статутах територіальних громад недостатньо висвітленими до цих пір залишаються питання визначення об'єктів права комунальної власності, які повинні знаходитися у виключній власності жителів міста; класифікації об'єктів права комунальної власності міста, що має як теоретичне, так і практичне значення; підстави виникнення і припинення права комунальної власності; реєстрації об'єктів права комунальної власності міста в міському реєстрі об'єктів нерухомості; правовий режим майна органів самоорганізації населення тощо [713, с. 492–493].

На сьогодні вказані питання виступають підґрунтям для численних наукових дискусій, в ході яких ведеться пошук оптимального рішення. Навряд чи найближчим часом можна буде дати однозначну відповідь, проте необхідність подальших наукових досліджень із позицій науки господарського права не втрачає своєї актуальності й доцільності.

Немаловажними є питання порядку розробки і прийняття статуту, оскільки, як свідчить практика, саме ці складові єдиного нормотворчого процесу потребують серйозної уваги з боку законодавця. Наприклад, Федеральний Закон «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» («Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») містить досить детальний алгоритм вирішення процедурних питань, пов'язаних із прийняттям статуту муніципального утворення, а саме: порядок оприлюднення проекту статуту, його обговорення, прийняття, набрання чинності, внесення змін тощо. Звичайно, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» потребує серйозного доопрацювання з питань регламентації порядку прийняття статуту територіальної громади міста, переліку питань, які мають вирішуватися у статуті, тощо. У той же час треба значно підвищити значущість статуту як

документу, що регламентує життєдіяльність міста в цілому, порядок функціонування органів місцевого самоврядування, визнавши статут законодавчим шляхом актом вищої юридичної сили в системі актів, які видаються органами місцевого самоврядування. При цьому статут територіальної громади міста має бути визнано в якості правової основи місцевого самоврядування, як це, наприклад, зафіксовано у ст. 4 Федерального Закону «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» («Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), що значно посилить роль і значення статуту на території міста. Статут навіть виконує конституюючу роль, виступаючи поряд з рішенням про створення відповідного органу місцевого самоврядування законодавчо встановленою підставою для державної реєстрації органів місцевого самоврядування як юридичної особи (абз. 3 ч. 2 ст. 41 вищевказаного Федерального Закону).

На сьогодні навіть обговорюється питання про створення наукових і нормативних засад для формування статутного права як «симбіозу» законодавчої бази і статуту територіальної громади, що дозволить більш диференційовано підійти до вирішення тих або інших питань місцевого значення [82, с. 81].

Загалом, як свідчить аналіз наукових джерел із відповідним узагальненням законодавчої практики і практики правозастосування в зарубіжних країнах, статут більше є характерною рисою міста, аніж територіальної громади. Зокрема, у США муніципалітет – це узагальнюючий термін, що вбирає до себе міста, поселення та інкорпоровані тауни [334, с. 370]. Як зазначає В.А. Устименко, у ряді штатів право ухвалення хартій закріплене за містами, чисельність населення яких перевищує певний мінімум (наприклад, в Арізоні – не менше 3,5 тис. осіб, в Техасі – 5 тис.), а в деяких штатах хартії самоврядування передбачені, окрім міст, також за графствами і тауншипами. При цьому не кожне місто має свій статут – на даний час шість штатів у США не передбачають для своїх муніципалітетів хартій самоврядування [30, с. 516]. В окремих

країнах, зокрема в Чехії, статут це привілей лише статутних міст, причому їх кількість поіменно визначається законом про муніципалітети (на сьогодні нараховується 19 статутних міст). Крім того, спеціальний статут приймається також органами місцевого самоврядування столичного міста – Праги [718, с. 57].

У зв'язку з цим можна погодитися з думкою окремих дослідників, що необхідно говорити про статут міста, який окремим розділом поглинатиме статут територіальної громади [82, с. 83]. Саме статут міста виступатиме конституюючою платформою його як суб'єкта права, як єдиного учасника суспільних відносин і визначатиме особливості участі міста у сфері господарювання.

Визнання міста суб'єктом права, учасником господарських відносин у певній мірі уповільнюється через невизначеність правових засад управління комунальним майном як майновою основою господарювання міста. Необхідно констатувати, що й досі не прийнятий Закон про комунальну власність як це передбачено абз. 5 п. 10 Розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». На даний час ми маємо лише велику кількість законопроектів щодо права комунальної власності, проте серйозних кроків уперед ще не зроблено. Була спроба прийняти проект Закону України «Про державну програму управління державною та комунальною власністю на 2006–2008 роки» (автори – В.П. Цушко, І.С. Бокий, С.А. Матвієнков) (*далі – Програма*), але через певні недоліки, що мали місце і на них акцентував у наукових публікаціях автор, цей документ був відкладений. Представляється доцільним навести дискусійні положення, які були виявлені в тексті цього законопроекту і які є скоріше «шаблонними» для багатьох законопроектів, що стосуються права комунальної власності.

Так, підпункт 3.2. п. 3 розділу «Прикінцеві положення» згаданого законопроекту передбачав нову редакцію ч. 7 ст. 7 Закону України «Про приватизацію державного майна». Запропонована авторами редакція ч. 7 ст. 7 суттєво обмежує права органів місцевого самоврядування з розпорядження

комунальним майном – запроваджується процедура погодження рішення про продаж майна, безоплатно переданого з державної в комунальну власність, з Фондом державного майна України. Безумовно, це не припустимо з погляду на те, що комунальна власність – це самостійна форма власності, а територіальна громада – повноправний, самостійний суб’єкт права. Крім того, не треба забувати про те, що майже 90% комунального майна було свого часу сформовано шляхом безоплатної передачі з державної в комунальну власність.

Пункт 4 розділу 1 згаданого законопроекту суб’єктами управління об’єктами права державної власності, поряд з іншими, визнавав органи місцевого самоврядування, але в яких випадках він виступає в якості цього суб’єкта не зазначається. Взагалі важко уявити, яким державним майном на сьогодні органи місцевого самоврядування управляють, навпаки, місцеві ради відповідно до законодавства України наділені правом прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень і умов їх здійснення (п. 31 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

У Програмі мали місце положення, які взагалі доцільно було б викласти в окремих законодавчих актах. Зокрема, що стосується комунальної власності, то розроблено декілька законопроектів із права комунальної власності та управління об’єктами права комунальної власності, які знаходяться на різних стадіях розгляду. Саме в рамках Закону про комунальну власність має бути більш детально розглянуто питання управління комунальною власністю – нерухомим майном, корпоративними правами територіальної громади, комунальними підприємствами. Представляється, що Програма повинна бути за своїм змістом концептуальним документом, визначати основні напрями, завдання, заходи з управління власністю, органи, які будуть відповідати за виконання тих чи інших програмних завдань. Здається, що не треба намагатися об’єднати в одному документі кілька самостійних за змістом актів, що може

привести до внутрішнього протиріччя та ускладнити сприйняття останнього як єдиного документа.

На користь необхідності «рафінування» тексту Програми свідчила велика кількість положень, які повинні мати стабільний характер у часовому вимірі. Зокрема, процедурні питання, які стосуються управління корпоративними правами, визначення уповноваженого з управління останніми, передачі майна в оренду, концесію, приватизації (оголошення про проведення приватизації, створення комісії і т.п.), не має потреби переглядати через кожні 3 роки, бо саме на цей строк затверджується Програма. Крім того, зі змісту Програми потрібно було виключити дублюючі положення про оренду, приватизацію, які більш детально розкриті у спеціальних нормативно-правових актах.

Заслуговує на схвалення позиція авторів досліджуваного законопроекту щодо можливості повернення приватизованих об'єктів до державної та комунальної власності, підстави якого та інші пов'язані питання більш детально розглянуто в розділі 5 Програми. Практика свідчить про те, що все частіше мають місце порушення під час приватизації об'єктів права державної та комунальної власності. Подібні факти повинні слугувати підставою для визнання відповідних договорів купівлі-продажу об'єктів недійсними, а останні підлягають поверненню до первинного власника, тобто держави або органа місцевого самоврядування. Пункт 41 Програми передбачає способи повернення майна до первинного власника, але, як правило, мова йде про платність повернення майна, навіть у випадках визнання у встановленому законодавством порядку договорів купівлі-продажу майна, укладених у процесі приватизації, такими, що суперечать вимогам чинного законодавства про приватизацію. З цим можна погодитись, якщо порушення були допущені з боку органів приватизації, але якщо у цьому є вина покупця майна, то вилучення повинно проводитися без відповідної грошової компенсації. Тому встановлені п. 41 Програми способи повернення в державну та комунальну власність приватизованого майна можна було б доповнити положенням наступного змісту:

«примусового безоплатного вилучення приватизованого майна у разі визнання у встановленому законодавством порядку договорів купівлі-продажу майна такими, що вчинені з метою, яка завідомо суперечить інтересам держави і суспільства».

Зрештою необхідно перейти до основного недоліку Програми, а саме це стосується її назви, а звідси і змісту. Відповідно до Конституції України, Господарського, Цивільного, Земельного кодексів України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» комунальна власність визнається самостійною формою власності, якою розпоряджається територіальна громада в особі місцевих рад. Саме місцева рада здійснює повноваження володіння, користування та розпорядження комунальним майном, визначає перелік об'єктів, які підлягають відчуженню, у тому числі шляхом приватизації, вирішують питання управління цим майном. Виходячи з цього виникає питання на яких, встановлених діючим законодавством, підставах держава може приймати *державну програму управління державною та комунальною власністю* на 2006–2008 роки. Це порушує норми згаданих законодавчих актів, зокрема, ч. 1 ст. 143 Конституції України, яка стверджує, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності. Саме це дає підстави вважати, що запропонована авторами назва законопроекту суперечить Основному Закону держави. Можливо автори вважають, що комунальна власність є різновидом державної, тому тільки з цих позицій можна пояснити помилкові твердження, які наводяться в тексті Програми, про які вже згадувалося. Можна навести ще багато суперечливих тез у Програмі. Зокрема, п. 12.22 передбачає погодження з Фондом державного майна України мирової угоди і плану санації у процедурі банкрутства господарських організацій з корпоративними правами органу місцевого самоврядування понад 25% їх статутного фонду; п. 42 Програми стверджує, що набувачем майна, що повертається в державну або комунальну власність, з боку держави та територіальної громади є Фонд

державного майна України, його регіональні відділення або представництва на місцях [519, с. 42–43].

Вищенаведені недоліки були також висвітлені у відповідних доповідних записках за участю автора і відправлені у профільні Комітети Верховної Ради України. Гадаємо, що в підсумку це дасть змогу в подальшому уникати казуїстичності в законопроектах і сприятиме захисту прав органів місцевого самоврядування міст України.

Аналогічно питанню про право комунальної власності недосконалою залишається правова регламентація відносин щодо використання об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ і міст, оскільки для вирішення тих або інших питань господарського характеру міста мають право залучати спільний економічний ресурс. Крім того, невирішеними залишаються питання управління районними та обласними радами спільною власністю територіальних громад сіл, селищ і міст, у складі якої велику питому вагу мають нерухомі об'єкти.

Нагальним є питання щодо здійснення територіальними громадами сіл, селищ і міст контролю за реалізацією районними, обласними радами повноважень по управлінню спільним майном в їх інтересах. Це питання було предметом наукових досліджень багатьох вчених, зокрема, В.А. Устименка [719, с. 64–65]. Дійсно дивною є правова конструкція, яка закріплена у Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», коли власники спільного майна не мають можливості реалізувати щодо нього повноважень володіння, користування та розпорядження. Поняття спільної власності, що визначене цивільним правом, передбачає як суб'єктів управління нею самих суб'єктів права. У нашому випадку суб'єктом управління в силу Закону є районна, обласна рада, котра не є власником (ч. 4 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

При цьому, виходячи з аналізу діючого законодавства України, можна дійти висновку, що існує спільна сумісна власність (в силу закону) і спільна часткова власність (на договірних засадах) територіальних громад. Зокрема, *спільною сумісною власністю* територіальних громад сіл, селищ, міст

виступає майно, яке передане до комунальної власності областей і районів, а також набуто на інших законних підставах, управління яким відповідно до Конституції України здійснюють районні та обласні ради або уповноважені ними органи. Між тим об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ і організацій, які територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах безпосередньо або через органи місцевого самоврядування об'єднують на договірних засадах відповідно до ч. 3 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», доцільно об'єднати під терміном *«спільна часткова власність»*. Така диференціація становить інтерес не тільки з теоретичної, але й із практичної сторони.

Зокрема, наведена класифікація дає можливість внести ясність щодо органів управління спільною власністю територіальних громад і порядку здійснення повноважень власника стосовно спільного майна. Так, у випадку спільної часткової власності територіальні громади сіл, селищ, міст повинні мати право вибору того органу, який буде здійснювати повноваження з довірчого управління спільним майном громад із можливістю надання йому певних повноважень власника. Діюче законодавство України нібито містить таку можливість, встановлюючи в ч. 3 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» право територіальних громад створювати для цього відповідні органи і служби. Але ч. 4 цієї ж статті закріплює, що районні та обласні ради від імені територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюють управління об'єктами їх спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад. При цьому ані положення ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ані інші положення вказаного Закону не містять запропонованої класифікації спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що порушує суб'єктивне право власності останніх по розпорядженню об'єктами спільної власності.

Треба зауважити, що окремі існуючі законопроекти про комунальну власність, зокрема № 0952, 6042, 6042-1, 6042-2, виділяють у складі спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст сумісну та часткову її різновиди. При цьому автори законопроектів непослідовні у визначенні органів, які будуть здійснювати управлінські повноваження щодо спільної власності територіальних громад. Частіше в якості суб'єктів управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст називаються відповідно районні чи обласні ради або уповноважені ними органи, дублюючи тим самим діюче законодавство.

Тому, виходячи з вищезазначеного аналізу, можна дійти висновку, що в обох випадках (спільна сумісна та часткова власність територіальних громад) йдеться про спільну власність, але у випадку спільної часткової власності територіальні громади повинні мати право вибору або створення того органу, який буде здійснювати управління цим майном. Це повинно бути чітко обумовлене в діючому законодавстві України та законопроектах у сфері комунальної власності. Законодавче закріплення вказаного відповідатиме духу і змісту права власності.

Увага науковців, як правило, зосереджується на об'єктному та суб'єктному складі права спільної власності територіальних громад. При цьому чомусь не звертається увага на відсутність визначення в діючому законодавстві та навіть у законопроектах визначення поняття «права спільної власності територіальних громад». З метою заповнення цієї прогалини пропонується у контексті вищеприведеного та з урахуванням діючого законодавства визначити право спільної власності територіальних громад як право територіальних громад володіти, доцільно, економічно, ефективно користуватися й розпоряджатися на свій розсуд і у своїх інтересах майном, що належить їм як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування (районні чи обласні ради) або спеціально створені територіальними громадами органи і служби, у випадках, передбачених законом або договором. Це визначення враховує

поділ спільної власності територіальних громад на сумісну та часткову.

Як вже було сказано вище, спільна власність територіальних громад характеризується невизначеністю повноважень власників щодо володіння, користування та розпорядження цим майном. Ця ситуація обумовлюється в першу чергу відсутністю чіткої позиції законодавця щодо сутності та змісту поняття «управління», яке використовується в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» для позначення повноважень районних і обласних рад щодо спільної власності територіальних громад.

У науковій літературі є декілька підходів до змісту поняття «управління». У більшості випадків наголошується, що управління є системою заходів, методів, направлена діяльність яких забезпечує досягнення поставленої мети [720, с. 91]. Виходячи з загальнопонятійного значення, термін «управління» трактують як здійснення функцій організації ефективного використання майна та контролю за ним [721, с. 27].

Енциклопедичні та словникові джерела трактують термін «управління» більше з позицій системного підходу. Зокрема, в «Юридичній енциклопедії» надається дефініція поняття «управління» як функції організованих систем (соціальних, біологічних, технічних), що забезпечує збереження їх структури і впорядкування відповідно до закономірностей функціонування [722, с. 218]. Інше енциклопедичне видання визначає термін «управління» як елемент, функція організованих систем різної природи (біологічних, соціальних, технічних), що забезпечує збереження їх певної структури, підтримку режиму діяльності, реалізацію програми, мети діяльності [723, с. 33].

Законодавство України містить певні правові конструкції, де можна зустріти термін «управління», зокрема, право оперативного управління (ст. 137 ГК України), глава 70 ЦК України «Управління майном». Норми вказаних нормативно-правових актів закріплюють за суб'єктом управління (суб'єктом господарювання, управителем) лише певний обсяг повноважень з володіння, користування та розпорядження майном, наданим в

управління. Обсяг повноважень, який закріплюється за суб'єктом управління, встановлюється законодавством України, а також власником майна. Доленосні рішення щодо майна (зокрема, усі рішення, внаслідок яких змінюється власник майна) приймаються лише з попереднього дозволу його власника.

Формально Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» містить таку вимогу, а саме: п. 19 ч. 1 ст. 43 цього Закону відносить до компетенції районних і обласних рад вирішення питань про продаж, передачу в оренду, концесію або під заставу об'єктів права комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад, лише *за дорученням відповідних рад*. Проте існуюча господарська практика свідчить про те, що районні та обласні ради відносно майна, що знаходиться в їх управлінні, здійснюють повноваження власника. Це, безумовно, не відповідає духу і букві законодавства про місцеве самоврядування, про власність, порушує права та інтереси територіальних громад. Окремі дослідники на підтвердження наведеного вказують, що практично не можна назвати прикладів, коли ухваленню програм приватизації, які затверджуються районними і обласними радами, передували рішення міських та інших рад, які б уповноважували останніх ухвалювати подібні рішення [720, с. 91]. Цілковитим справедливо проголошується, що повноваження управління другорядні, залежні від волі власників і зумовлені нею, оскільки їх обсяг залежить від того, якими повноваженнями наділили власники (територіальні громади) обласну раду. Управління не тільки не повинно суперечити повноваженням власників або підміняти їх, а навпаки, забезпечувати їх належне здійснення [721, с. 27].

Думається, що з метою налагодження взаємозв'язку між громадою села, селища, міста з регіональними органами місцевого самоврядування (тобто районною та обласною радами) та забезпечення контролю за ефективністю використання спільного майна територіальних громад необхідно відносини управління вказаним спільним майном перевести у договірну площину. Завдяки договору на управління спільною власністю

можна буде досягти, з одного боку, ефективного використання комунального майна власником і суб'єктом управління на заздалегідь обумовлених умовах, а з іншого боку, відповідальності суб'єкта управління за використання майна всупереч умовам договору. Однією з умов такого договору може бути розподіл повноважень щодо розпорядження спільним майном залежно від вартості останнього, наприклад: спільним майном вартістю до 100 тис. грн розпоряджається районна та обласна ради, а майном вартістю понад 100 тис. грн – лише за згодою територіальних громад; створення інституту представників територіальних громад села, селища, міста для участі в заслуховуванні звіту голови районної, обласної ради за результатами управління об'єктами спільної власності територіальних громад тощо [724, с. 136–146].

Відповідно до п. 10 Розділу V Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» правовий режим майна спільної власності територіальних громад визначається законом. На сьогодні це питання не вирішено належним чином у діючому законодавстві, що вимагає відповідного його вдосконалення.

Представляється, що питання управління спільною власністю територіальних громад мають бути відображені в Законі про комунальну власність.

Невідкладними залишаються завдання щодо створення належних правових засад з питань: формування та використання коштів місцевих бюджетів; розмежування земель державної та комунальної форми власності; розмежування компетенції органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій з питань ціноутворення на житлово-комунальні послуги; планування та забудови території міста тощо. Невизначеність цих питань, які в цілому визначають передумови для конкретизації господарсько-правового статусу міста, його змістовне навантаження, обумовлюють необхідність пошуку правових засобів їх вирішення.

Аналіз законодавства України та наукових робіт свідчить про те, що і законодавець, і дослідники намагаються вирішити одну загальну проблему – конституювання міста як суб'єкта

права, а, відповідно, як учасника різноманітних правовідносин, у тому числі господарського спрямування – використовуючи не системний підхід, а намагаючись розчленувати її на окремі складові, так би мовити, «правові компоненти». Вирішення цих складових однієї загальної проблеми як науковці, так і законодавець бачать у розробці відповідних Концепцій як стратегічного бачення вибору методів і засобів правової регламентації відповідної групи суспільних відносин. Загалом, на даному етапі соціально-економічного розвитку із врахуванням стану правової системи України це скоріше один із вірних способів постановки проблеми та вибору способу її вирішення.

Так, на сьогодні можна виокремити такі нормативно встановлені Концепції, що стосуються теми дослідження: Концепція сталого розвитку населених пунктів від 24.12.1999 р. [725], Концепція реформування місцевих бюджетів від 23.05.2007 р. [550], Концепція Містобудівного кодексу України від 18.07.2007 р. [726], Концепція вдосконалення державного регулювання господарської діяльності від 03.09.2007 р. [727], Концепція ціноутворення у сфері житлово-комунальних послуг від 28.12.2007 р. [728], Концепція розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві від 16.09.2009 р. [729] та ін. При цьому реалізація положень цих Концепцій обумовлює необхідність прийняття пов'язаних з ними нормативних актів. Зокрема, можна виділити Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 р. [730], Загальнодержавну програму розвитку малих міст, затверджену Законом України від 04.03.2004 р. [558], Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009–2014 роки, затверджену Законом України від 11.06.2009 р. [242], Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 р. [620], Основні напрями забезпечення комплексного розвитку малих монофункціональних міст, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 17.03.2000 р. [731], Порядок складення плану земельно-господарського устрою території населеного пункту, затверд-

жений Постановою Кабінету Міністрів України від 22.02.2008 р. [732] та інші акти.

У наукових колах також розроблюються Концепції реформування правового регулювання тієї чи іншої сфери суспільних відносин. Зокрема, слід акцентувати увагу на Концепції модернізації господарського законодавства на базі Господарського кодексу України, розробленої провідними вченими Інституту економіко-правових досліджень НАН України [292, с. 5–16]; Концепції комунальної власності в Україні, розробленої В.І. Кравченко, І.А. Грицяком, В.М. Ковтюхом, М.О. Пухтинським, М.О. Теплоком [733, с. 98–108], а також на Концептуальних підходах до розмежування земель державної і комунальної власності, запропонованих С.М. Горбатович [734, с. 25–33]. Звісно не можна стверджувати, що лише цими Концепціями обмежується усе різноманіття наукових підходів до вирішення тих або інших питань розвитку міста та відносин у місті, проте вказані Концепції одні з небагатьох, які передбачають дієвий механізм подолання проблем і уніфікації чинного законодавства України.

На сьогодні також існує думка про необхідність розробки Муніципального кодексу України як центрального акта законодавства про місцеве самоврядування, у межах якого детально були б виписані усі аспекти локальної діяльності територіальної громади, порядок формування, організації та діяльності органів місцевого самоврядування тощо². Науковці відзначають, що Муніципальний кодекс повинен бути внутрішньо самодостатнім, концептуально узгодженим, збалансованим, динамічним, функціональним і легким у користуванні. З одного боку, він не повинен бути переобтяжений муніципально-правовим матеріалом, з іншого – містити якомога менше бланкетних норм. На переконання деяких дослідників, розробка Муніципального кодексу вимагає

² Трачук П.А. Муніципальна правотворчість: деякі питання теорії і практики / П.А. Трачук // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія. Право. – 2008. – Вип. 9. – С. 178–181.

одночасного аналізу всієї системи законодавчих актів у сфері місцевого самоврядування для виявлення та вичленування норм, які обов'язково мають міститися в основному муніципальному акті – Кодексі, та тих, які залишатимуться в галузевому законодавстві.

Можливо в Муніципальному кодексі України будуть відображені певні положення щодо правового статусу міста, проте навряд чи за містом у межах даного документу буде закріплений статус суб'єкта права, учасника господарських відносин, оскільки в численних редакціях проекту Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України) такі згадування були відсутні.

Отже, на глибоке авторське переконання на сьогодні потрібно відійти від фрагментарного вдосконалення правового статусу міста до системного, що бачиться в необхідності розробки єдиної Концепції розвитку законодавства про місто. У межах Концепції розвитку законодавства про місто доцільно було б об'єднати розрізнені положення приведених у роботі багатьох концептуальних документів та інших нормативних актів, де згадується місто як учасник відносин, а також з урахуванням передового зарубіжного наукового і правового досвіду сформулювати нові норми про сучасний правовий статус міста. У цілому реалізація вищенаведеної пропозиції дасть можливість завершити формування в Україні міського права [735, с. 138–140].

Представляється, що формування та реалізація в подальшому Концепції розвитку законодавства про місто в поєднанні з положеннями Концепції модернізації господарського законодавства на базі Господарського кодексу України створять реальні передумови для посилення консолідуючої ролі Господарського кодексу України і якісного наповнення господарської правосуб'єктності міста як учасника відносин у сфері господарювання.

ВИСНОВКИ

У монографії обґрунтовано необхідність вироблення системних заходів щодо визнання міста суб'єктом права, наділеним господарською правосуб'єктністю, що в сукупності з багаторічними науковими розробками в доктрині господарського права та на базі Концепції конституційного забезпечення економічної системи держави (як основи законодавчого забезпечення економічної політики) [331] і Концепції модернізації господарського законодавства на базі ГК України [292] сприятиме формуванню повноправного суб'єкта господарських правовідносин і ефективній організації господарювання в комунальному секторі економіки.

За наслідками проведеного дослідження сформульовані наступні основні теоретичні та практичні висновки.

1. Необхідно відійти від «статичного» розуміння міста до «динамічного», що можливе тільки за умов визнання міста суб'єктом права, наділеного усіма необхідними ознаками господарської правосуб'єктності. Відштовхуючись від цієї тези, у роботі наведено дефініцію міста як суб'єкта права, який, використовуючи внутрішні економічні ресурси території та зовнішні господарські зв'язки, реалізує господарську правосуб'єктність, що дозволяє йому набути в особі органів місцевого самоврядування відповідні права й обов'язки і результати діяльності якого спрямовані на задоволення потреб територіальної громади.

2. На даний час створені усі правові передумови для формування міського господарського права та міського господарського законодавства. Про це свідчать історія розвитку міського права та сучасні тенденції правової регламентації діяльності міста. Запропоновано визнати «міське господарське право» як інститут господарського права, під яким слід розуміти систему правових норм, які визначають засади господарювання, організацію та здійснення господарської діяльності в межах міста. Норми міського господарського права відображені в

нормативно-правових актах як загальнодержавного, так і локального характеру, у сукупності утворюють систему міського господарського законодавства.

3. На сьогодні не вистачає системності у правовому регулюванні правового статусу міста, що може бути забезпечене в межах єдиної Концепції розвитку законодавства про місто, розробка якої в поєднанні з положеннями Концепції модернізації господарського законодавства на базі ГК України створить передумови для повноцінної правової регламентації діяльності міста як учасника відносин у сфері господарювання. Зокрема, першим кроком на цьому шляху слід визнати необхідність нормативного визнання міста учасником відносин у сфері господарювання.

4. Вітчизняна законодавча інтерпретація поняття «юридична особа публічного права» не відповідає істинному значенню цього терміна і потребує переосмислення з віднесенням до категорії юридичних осіб публічного права міста, оскільки саме такий підхід, з одного боку, відповідатиме сутності цього терміну, розробленого в зарубіжній правовій доктрині, а з іншого – дозволить відродити історично сформований правовий статус міста. У той же час запропонована у ст. 81, 169 ЦК України класифікація юридичних осіб, створюваних органами місцевого самоврядування міст, на юридичних осіб публічного і приватного права є непридатною для комунального сектора економіки.

5. Досить гострим і потребуючим негайного вирішення є питання щодо вибору способу тлумачення норм про господарську компетенцію органів місцевого самоврядування міста, від чого залежить правова кваліфікація дій як таких, що здійснені в межах компетенції або виходять за її межі та як наслідок визнаються незаконними. У зв'язку з цим на основі узагальнення зарубіжного досвіду й аналізу положень міжнародно-правових актів у частині визначення повноважень і предмету відання органів місцевого самоврядування міста обґрунтовано доцільність у правозастосовчій практиці виходити з розширеного тлумачення норм про господарську компетенцію

органів місцевого самоврядування із відповідною кореляцією загальних нормативних положень про компетенцію з особливостями спеціального правового регулювання відносин у сфері господарювання.

6. Обґрунтовано необхідність консолідації норм про гарантії органів місцевого самоврядування за зобов'язаннями суб'єктів господарювання в тексті ГК України із відповідним визнанням їх в якості засобів регулюючого і стимулюючого впливу на господарську діяльність.

7. Враховуючи економічну недоцільність та організаційну складність процедур державних закупівель, обґрунтовано доцільність укладення органами місцевого самоврядування договорів закупівлі товарів, робіт, послуг із комунальними підприємствами без організації і проведення процедур закупівлі, а також незастосування процедур державних закупівель до закупівель комунальними підприємствами товарів, робіт чи послуг за власні надходження, які утворені від власної господарської діяльності.

8. Перелік підстав для відмови у приватизації об'єктів права комунальної власності потребує розширення з відповідним врахуванням інтересів міста, оскільки законодавство України у сфері приватизації невеликих державних підприємств ставить у нерівні умови органи місцевого самоврядування міста порівняно з покупцями, які в підсумку і визначають юридичну долю комунального майна. У зв'язку з цим до підстав для відмови у приватизації запропоновано віднести такі, як:

підприємство не включене до місцевої програми приватизації;

підприємство включене до затвердженого рішенням місцевої ради переліку об'єктів права комунальної власності, які не підлягають приватизації.

9. Висловлено припущення, що впровадження категорії публічного господарського інтересу в господарське законодавство доповнюватиме існуючий механізм захисту публічного інтересу у сфері господарювання та посилить ефективність

методу господарсько-правового регулювання суспільних відносин, зокрема, дозволить попередити дії органів державної влади, місцевого самоврядування або суб'єктів господарювання, які в цілому відповідають суспільному господарському порядку, але порушують публічний інтерес.

10. Визнання міста суб'єктом права комунальної власності дозволить розмежувати повноваження органів місцевого самоврядування міста щодо об'єктів, які підпадають під різний правовий режим, а саме: органи місцевого самоврядування здійснюватимуть повноваження власника від імені та в інтересах міста щодо об'єктів права комунальної власності, а щодо об'єктів права власності Українського народу – повноваження територіальної громади міста (як складової народу).

11. Правова база організації і здійснення концесій об'єктів права комунальної власності вимагає подальшого вдосконалення з метою забезпечення максимального захисту інтересів міста. У зв'язку з чим запропоновано:

у ст. 23 Закону України «Про концесії» передбачити особливості припинення діяльності комунального підприємства, майно якого передається в концесію, можливо встановивши виключення із загального порядку ліквідації підприємств, встановленого нормами чинного законодавства;

виходячи із загальної мети, переслідуваної Законом України «Про концесії», і визначення терміну «концесія», необхідно внести зміни до ст. 15 вказаного закону щодо звільнення концесієдавця від обов'язку відшкодувати концесіонерові проведені у виконання умов концесійного договору витрати, що виникли у зв'язку з поліпшенням майна, отриманого в концесію, або вартість створеного майна в частині, яка не була компенсована концесіонером у результаті концесійної діяльності.

12. Доцільним є визнання в якості конкурентного способу передачі земельної ділянки комунальної форми власності в оренду не тільки аукціону, але і конкурсу. Конкурс є більш привабливим для органів місцевого самоврядування міста, оскільки дозволяє переслідувати не тільки комерційну мету, але

й задовольнити певний публічний інтерес, зокрема щодо можливості покладення на суб'єкта господарювання соціальних та інвестиційних зобов'язань.

13. Забезпечення економічної безпеки міста, передусім, передбачає:

встановлення обмеження права органів місцевого самоврядування брати участь комунальним майном у статутному капіталі господарських товариств, якщо частка комунальної власності не перевищує 50 % чи не становить величини, яка забезпечує право вирішального впливу на господарську діяльність таких суб'єктів;

закріплення в законодавстві України про банкрутство положення про незастосування в будь-якому разі процедур банкрутства до юридичних осіб – підприємств, що є об'єктами права комунальної власності;

обмеження господарських операцій із комунальним майном шляхом визначення доцільності затвердження на рівні міста Переліку об'єктів права комунальної власності некомерційного призначення, до якого мають увійти об'єкти, які задля захисту публічного інтересу не можуть бути використані з підприємницькою метою, хоча можливість відчуження окремих об'єктів, що входять до складу цього переліку, у крайньому випадку, не виключається;

встановлення обов'язку банків перераховувати до міського бюджету певний відсоток від операцій іпотечного кредитування, стороною яких виступає мешканець міста, що сприятиме формуванню фондів житла для тимчасового проживання та захисту публічних інтересів міста.

14. Уніфікація існуючих нормативних положень, присвячених питанням діяльності комунальних корпоративних підприємств обумовлює доцільність їх систематизації в окрему главу ГК України «Державні та комунальні корпоративні підприємства» з відповідним висвітленням у ній державних і комунальних корпоративних прав.

15. Реалізація містом господарської правосуб'єктності характеризується певною особливістю, яка вирізняє місто серед

інших учасників відносин у сфері господарювання, а саме: вона реалізується від імені міста органами місцевого самоврядування, які уповноважені в силу закону здійснювати представницькі функції. При цьому доопрацювання потребує ще й те, що реалізація компетенції органів місцевого самоврядування міста можлива не тільки від імені комунальної установи, але й від імені комунального унітарного підприємства.

Теоретичні напрацювання і практичні рекомендації, які сформульовані в монографії, можуть бути використані в законотворчому процесі, діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання комунального сектора економіки України, при підготовці науково-практичних видань, підручників, навчальних посібників і методичних рекомендацій для науковців, юристів-практиків, економістів, викладачів, аспірантів і студентів юридичних і економічних спеціальностей вищих навчальних закладів. Практичне втілення результатів дослідження буде сприяти визнанню міста учасником відносин у сфері господарювання і сприятиме конкретизації його господарсько-правового статусу як суб'єкта права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Устименко В.А. Городская собственность и городское хозяйство / В.А. Устименко ; НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : Юго-Восток, Лтд, 2006. – 352 с.
2. Федь І. Духовна аура містобуття / І. Федь // Схід. – 2007. – № 5 (83). – С. 83–87.
3. Крымский С. Под сигнатурой Софии / С. Крымский // Философская и социологическая мысль. – 1995. – № 5–6. – С. 235–242.
4. Лотман Ю. Внутри мыслящих миров. Человек – текст – семиосфера – история / Ю. Лотман. – М. : Языки русской культуры, 1996. – 464 с.
5. Eisenstadt S. Revolution and the Transformation of Societies / S. Eisenstadt // A Comparative Study of Civilizations. – N.Y. ; L., 1978. – P. 139–145.
6. Ginsbert-Gebert A. Polityka komunalna / A. Ginsbert-Gebert. – Warszawa : PWE, 1984. – 205 s.
7. Regulski J. System sterowania miastem / J. Regulski. – Warszawa : PWN, 1976. – 195 s.
8. Сравнительное изучение цивилизаций : хрестоматия : учеб. пособие для студентов вузов / сост., ред. и вступ. ст. Б.С. Ерасов. – М. : Аспект Пресс, 1998. – 556 с.
9. The International Encyclopedia of Social Sciences / David L. Sills, ed. – New York: The Macmillan Publishing Co. & The Free Press, 1968. – Vol. 16. – 560 p.
10. Wilkinson D. Spatio-Temporal Boundaries of African Civilizations Reconsidered / D. Wilkinson // Comparative Civilizations Review. – 1995. – № 29. – P. 27–35.
11. Вебер М. Город / М. Вебер // Избранное. Образ общества : пер. с нем. М.И. Левиной. – М. : Юрист, 1994. – 702 с.

12. Управління розвитком міста : навч. посіб. / за ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 389 с.
13. Бродель Ф. Материальная цивилизация, экономика и капитализм (XV–XVIII вв.) / Ф. Бродель : в 3-х т. Т. I. Структуры повседневности : возможное и невозможное. – М. : Прогресс, 1986. – 622 с.
14. Мамутов В.К. Глядя из Донбасса : обществоведческие эссе / В.К. Мамутов. – Донецк : Юго-Восток, Лтд, 2007. – 267 с.
15. Хенри Майер. Любек и Росток / Майер Хенри // Гутен Таг. – 1993. – № 5. – С. 17–22.
16. Мамутов В.К. Некоторые аспекты совершенствования правового статуса шахтерских городов / В.К. Мамутов, В.А. Устименко // Проблемы развития промышленных городов Украины : сб. науч. тр. / НАН Украины. Ин-т экон.-правов. исслед. ; редкол.: Финагин В.В. (отв. ред.) и др. – Донецк, 1994. – С. 5–16.
17. Рутенбург В.И. Город и городская культура / В.И. Рутенбург // Городская культура : средневековье и начало нового времени. – Л. : Наука, 1986. – С. 3–7.
18. Проблемы теории государства и права : учеб. пособие / под ред. М.Н. Марченко. – М. : Юристь, 2001. – 656 с.
19. Куйбіда В. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні / В. Куйбіда. – Львів : Літопис, 2001. – 375 с.
20. Wheeler James O. The city as an Economical Node / James O. Wheeler, Peter O. Muller // Economic geography. Second edition. – New York, 1986. – 436 p.
21. Управление развитием города (экономико-правовые аспекты) / под ред. В.К. Мамутова, В.В. Финагина, А.М. Серебрякова и др. – К. : Наук. думка, 1986. – 207 с.
22. Ильинский И.П. Политическая организация социалистического общества / И.П. Ильинский. – М. : Междунар. отношения, 1976. – 254 с.

23. Ржевский В.А. Общественный строй развитого социализма. Конституционное содержание, структура, регулирование / В.А. Ржевский. – М. : Юрид. лит., 1983. – 247 с.
24. Межевич М.Н. Социальное развитие и город (философские и социологические аспекты) / М.Н. Межевич. – Л. : Наука, 1979. – 175 с.
25. Страшун Б.А. Социализм и демократия. Социалистическое народное представительство / Б.А. Страшун. – М. : Междунар. отношения, 1976. – 206 с.
26. Страшун Б.А. Территориальный коллектив в политической системе социализма / Б.А. Страшун // Проблемы государства и права : труды научных сотрудников и аспирантов. – М. : Изд-во ИГиП АН СССР, 1974. – Вып. 9. – С. 35–43.
27. Борщевский М.В. Город : Методологические проблемы комплексного социального и экономического планирования : моногр. / М.В. Борщевский, С.В. Успенский, О.И. Шкаратан. – М. : Наука, 1975. – 203 с.
28. Степаненко А.В. Города в условиях развитого социализма / А.В. Степаненко. – К. : Наукова думка, 1981. – 296 с.
29. Миронов О.О. Субъекты советского государственного права / О.О. Миронов ; под ред. И.Е. Фарбера. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1975. – 80 с.
30. Устименко В.А. Собственность территориальной громады города (хозяйственно-правовые аспекты) : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Хозяйственное право; хозяйственно-процессуальное право» / В.А. Устименко ; НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк, 2007. – 596 с.
31. Шкабаро В. Поняття міста / В. Шкабаро // Юридична Україна. – 2008. – № 5. – С. 37–41.
32. Гофман В. Общие черты мировой урбанизации и ее особенности в различных странах / В. Гофман, Г. Лаппо, И. Маергойз, Я. Машбиц // Проблемы урбанизации и расселения : сб. науч. тр. – М. : Мысль, 1976. – С. 5–23.

33. Город в процессах исторических переходов. Теоретические аспекты и социокультурные характеристики. – М. : Наука, 2001. – 392 с.
34. Медведков Ю.В. Экологические проблемы большого города и пути их решения / Ю.В. Медведков // Урбанизация мира : сборник. – М. : Мысль, 1974. – С. 32–42. – (Вопросы географии ; сб. № 96).
35. Медведков Ю.В. Человек и городская среда / Ю.В. Медведков. – М., Наука, 1978. – 214 с.
36. Посохин М.В. Город для человека / М.В. Посохин. – М. : Новости, 1973. – 131 с.
37. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства : в 2 ч. / Л.А. Велихов. – М. : Госиздат, 1928. – 468 с.
38. Киселёв Г. Факторы рождаемости в крупных городах / Г. Киселёв // Рост городов и система расселения : сб. – М. : Статистика, 1975. – С. 72–81.
39. Зеленов Л.А. Социология города : учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений / Л.А. Зеленов. – М. : ВЛАДОС, 2000. – 94 с.
40. Дёмин Н.М. Управление развитием градостроительных систем / Н.М. Дёмин. – К. : Будівельник, 1991. – 184 с.
41. Форрестер Дж. Динамика развития города / Дж. Форрестер ; пер. с англ. ; под ред. Ю.П. Иванилова. – М. : Прогресс, 1974. – 286 с.
42. Осітнянко А.П. Планування розвитку міста : моногр. / А.П. Осітнянко. – К. : КНУБА, 2001. – 379 с.
43. Ожегов С.И. Словарь русского языка : Ок. 57 000 слов / под ред. чл.-корр. АН СССР Н.Ю. Шведовой. – 20-е изд., стереотип. – М. : Рус. яз., 1988. – 750 с.
44. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров ; редкол.: Гусев А.А. и др. – 4-е изд. – М. : Сов. энцикл., 1987. – 1600 с.
45. Холлис Гай. На пути к демократической децентрализации (перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе) / Гай Холлис, Карин Плоккер. – Брюссель : ТАСИС, 1996. – 328 с.

46. Тимченко И.А. Экономическое районирование и административно-территориальное деление союзной республики : моногр. / И.А. Тимченко. – К. : Наук. думка, 1983. – 96 с.
47. Таболин В.В. Муниципальное городское право. Правовые и организационные основы деятельности органов местного самоуправления / В.В. Таболин, А.В. Корнев. – М. : Формула права, 2000. – 304 с.
48. Проблемы теории и практики развития городской хозяйственной системы : моногр. / Богачев С.В., Мельникова М.В., Лукьянченко А.А. и др. / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : Юго-Восток, Лтд, 2006. – 381 с.
49. Проблемы стратегического развития города : теория и практика : моногр. / С.В. Богачев, М.В. Мельникова, А.А. Лукьянченко и др. / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : Вебер (Донецкое отделение), 2009. – 270 с.
50. Куйбіда В.С. Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / В.С. Куйбіда ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2001. – 20 с.
51. Ромашов Р.А. Феномен города в социокультурном и политико-правовом измерении / Р.А. Ромашов // Журнал российского права. – 2009. – № 11. – С. 53–68.
52. Европейская Хартия городов (Страсбург, 17–19 марта 1992 г.) / П.Д. Біленчук, В.В. Кравченко, М.В. Підмогильний // Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) : навч. посіб. – К. : Атіка, 2000. – С. 68–111.
53. Броль Р. Місто : визначення та функції / Р. Броль // Економічний часопис-XXI. – 2001. – № 9. – С. 38–42.
54. Кравченко В.І. Житлове будівництво і розвиток міст / В.І. Кравченко, К.В. Паливода. – К. : ВД «Києво-Могилянська академія», 2006. – 117 с.

55. Черкасов А.И. Сравнительное местное управление : теория и практика / А.И. Черкасов. – М. : ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998. – 160 с.
56. Конституційне право України : підруч. для студентів юрид. спец. вузів / за ред. В.Ф. Погорілка ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. – 2-е вид., доопр. – К. : Наук. думка, 2000. – 731 с.
57. Brol R. Metody typologii miast / R. Brol, M. Maj, D. Strahl. – Wrocław : AE, 1990. – 137 s.
58. Dziewonski K. Baza ekonomiczna i struktura funkcjonalna miast / K. Dziewonski. – Warszawa : PWN, 1971. – 181 s.
59. Ginsbert-Gebert A. Aglomeracje miejskie, ich rola i miejsce w systemie osadniczym kraju / A. Ginsbert-Gebert // Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu. – Wrocław : AE, 1983. – 335 s.
60. Саханенко С. Місто як політико-управлінська система / С. Саханенко // Вісник Української академії державного управління при Президентові України. – 2000. – № 3. – С. 395–403.
61. Дробышевская Т.В. Основы городской политики : моногр. / Т.В. Дробышевская ; НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : Юго-Восток, Лтд, 2005. – 269 с.
62. Джабраїлов Р.А. Територіальна громада міста та місто у сфері господарювання / Р.А. Джабраїлов // Вісник Донецького університету. Серія В. Економіка і право. – 2008. – № 2. – С. 386–394.
63. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. – (Зі змін. та допов.).
64. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – (Зі змін. та допов.).
65. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435 // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356. – (Зі змін. та допов.).

66. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 462. – (Зі змін. та допов.).
67. Хозяйственное право / под ред. акад. В.К. Мамутова. – К. : Юринком Интер, 2002. – 912 с.
68. Мілаш В.С. Підприємницькі комерційні договори в господарській діяльності : моногр. / В.С. Мілаш. – Полтава : АСМІ, 2005. – 450 с.
69. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права / Г.Ф. Шершеневич. – М. : Издание Бр. Башмаковых, 1914. –Т. 1. – 483 с.
70. Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе / С.Ф. Кечекьян. – М. : Изд-во АН СССР, 1958. – 185 с.
71. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении / Р.О. Халфина. – М. : Юрид. лит., 1974. – 350 с.
72. 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.
73. Апанасенко К.І. Проблеми участі територіальних громад у корпоративних відносинах / К.І. Апанасенко // Вісник господарського судочинства. – 2005. – № 5. – С. 138–142.
74. Грудницкая С.Н. Хозяйственная правосубъектность украинского народа, территориальных громад и разграничение полномочий / С.Н. Грудницкая // Город, регион, государство: проблемы распределения полномочий : сб. науч. тр. / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : Юго-Восток, Лтд, 2007. – С. 123–136.
75. Пастернак Е. К вопросу о правосубъектности территориальной громады / Е. Пастернак // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 3. – С. 87–90.
76. Волков В. Територіальна громада та органи місцевого самоврядування як суб'єкти цивільно-правових відносин /

- В. Волков, О. Москаленко // Правничий часопис Донецького університету. – 2003. – № 1 (9). – С. 10–15.
77. Грудницька С.М. Удосконалення правового регулювання створення і діяльності промислово-фінансових груп в Україні / С.М. Грудницька, Б.В. Деревянко // Вісник Донецького університету. Серія В. Економіка і право. – 2004. – № 1. – С. 347–354.
78. Грудницька С.М. Удосконалення правового регулювання організації і діяльності повних товариств / С.М. Грудницька, О.С. Шеремет // Економіка та право. – 2005. – № 3 (13). – С. 73–81.
79. Пилецкий А.Е. Теоретические проблемы предпринимательской правосубъектности в смешанной экономике: моногр. / А.Е. Пилецкий. – М. : ЧеРо, 2005. – 336 с.
80. Германское право / Ч. 1. Гражданское уложение: пер. с нем. – М. : Междунар. центр фин.-экон. развития, 1996. – 552 с.
81. Howell J.C. Forming Corporation and Partnerships / J.C. Howell. – Blue Ridge Summit, PA : Liberty, 1986. – 199 p.
82. Музика Л.А. Проблеми права комунальної власності в Україні: моногр. / Л.А. Музика. – К. : Атіка, 2006. – 228 с.
83. Первомайський О.О. Участь територіальної громади у цивільних правовідносинах : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / О.О. Первомайський ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – 20 с.
84. Про приватизацію державного майна : Закон України від 04.03.1992 р. № 2163-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 24. – Ст. 348. – (Зі змін. та допов.).
85. Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію) : Закон України від 06.03.1992 р. № 2171-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 24. – Ст. 350. – (Зі змін. та допов.).

86. Про оренду державного та комунального майна : Закон України від 10.04.1992 р. № 2269–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 30. – Ст. 416. – (Зі змін. та допов.).
87. Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон : Закон України від 13.10.1992 р. № 2673–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 50. – Ст. 676. – (Зі змін. та допов.).
88. Про оренду землі : Закон України від 06.10.1998 р. № 161–XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 46–47. – Ст. 280. – (Зі змін. та допов.).
89. Про концесії : Закон України від 16.07.1999 р. № 997–XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 41. – Ст. 372. – (Зі змін. та допов.).
90. Про угоди про розподіл продукції : Закон України від 14.09.1999 р. № 1039–XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 44. – Ст. 391. – (Зі змін. та допов.).
91. Скрипник В. На работу – в сопровождении «Беркута» / В. Скрипник // Голос Украины. – 2008. – 22 янв. (№ 11). – С. 6.
92. Мамутов В. Повніше використовувати техніко-юридичні засоби удосконалення законодавства / В. Мамутов // Право України. – 2008. – № 2. – С. 3–8.
93. Джумагельдієва Г. Госсобственность подрывают тихой сапой / Г. Джумагельдієва // Закон и бизнес. – 2007. – 27 окт.–2 нояб. (№ 43). – С. 10.
94. Джумагельдієва Г. До питання про способи управління об'єктами державної власності / Г. Джумагельдієва // Економіка України. – 2008. – № 2. – С. 74–78.
95. Коростей В.І. Трансформація правового регулювання господарської діяльності суб'єктів економіки : короткий курс лекцій / В.І. Коростей. – Донецьк : Юго-Восток, Лтд, 2008. – 150 с.
96. Глоба К.П. Загально-соціальне попередження злочинів у сфері приватизації державного та комунального майна /

- К.П. Глоба // Вісник господарського судочинства. – 2007. – № 1. – С. 128–133.
97. Юлдашев О.Х. Проблеми вдосконалення державної регуляторної політики в Україні : моногр. / О.Х. Юлдашев. – К. : МАУП, 2005. – 336 с.
98. Мазаев В.Д. Понятие и конституционные принципы публичной собственности : учеб. пособие / В.Д. Мазаев. – М. : Ин-т права и публичной политики, 2004. – 123 с.
99. Веленто И.И. Теория экономического права : курс лекций / И.И. Веленто, В.С. Елисеев. – Гродно : ГрГУ, 2004. – 417 с.
100. Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность / А.В. Венедиктов. – М.-Л. : Изд-во АН СССР, 1948. – 839 с.
101. Колбасин Д.А. Гражданское право. Общая часть : учеб. пособие / Д.А. Колбасин. – Мн. : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2004. – 360 с.
102. Апанасенко К.І. Правовий режим майна, що є в комунальній власності : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / К.І. Апанасенко ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2006. – 200 с.
103. Ткачук І. Економічні передумови самостійного регіону / І. Ткачук // Розбудова держави. – 1994. – № 1. – С. 14–19.
104. Иванов А. Публична собственост според Конституцията на Република България / А. Иванов // Правен Преглед. – 1996. – № 1. – С. 47–51.
105. Сосна С.А. О концепции общественного достояния / С.А. Сосна // Государство и право. – 1996. – № 2. – С. 55–64.
106. Талапина Э.В. Управление государственной собственностью / Э.В. Талапина. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2002. – 455 с.
107. Скрипник В. Бассейн и джакузи в... райсовете / В. Скрипник // Голос Украины. – 2006. – 8 дек. (№ 233). – С. 3.

108. На Нивках 16 детсадов находятся в аренде // Голос Украины. – 2007. – 15 марта (№ 45). – С. 1.
109. Манько Н. Детсады возвратят громаде / Н. Манько // Голос Украины. – 2007. – 22 февр. (№ 33). – С. 3.
110. Джабраилов Р.А. Территориальная громада как субъект права собственности та господарського права / Р.А. Джабраилов // Економіка та право. – 2006. – № 1 (14). – С. 19–24.
111. Орзіх М. Інноваційна реконструкція адміністративно-територіального устрою України / М. Орзіх // Право України. – 2005. – № 7. – С. 11–15.
112. Муніципальне право України : підручник / кол. авт. ; за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.
113. Руда Н.І. Територіальна громада – суб'єкт конституційно-правових відносин : теоретичний та історичний аспекти / Н.І. Руда // Правова держава. – 2001. – Вип. 12. – С. 235–242.
114. Любченко П. Реформа територіального устрою як чинник розвитку місцевого самоврядування в Україні / П. Любченко // Вісник Академії правових наук України. – 2005. – № 4 (43). – С. 187–197.
115. Нудельман В. Вдосконалення адміністративно-територіального устрою України / В. Нудельман // Регіональна економіка. – 2001. – № 3. – С. 126–130.
116. Про асоціації органів місцевого самоврядування : Закон України від 16.04.2009 р. № 1275-VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 40. – Ст. 1345.
117. Устименко В.А. Деякі правові аспекти управління районами у містах / В.А. Устименко // Правничий часопис Донецького університету. – 1998. – № 1 (2). – С. 12–14.
118. Богачев С.В. Покушение на Хозяйственный кодекс угрожает разрушением социальных гарантий / С.В. Богачев, Р.А. Джабраилов // Голос Украины. – 2008. – 4 нояб. (№ 210). – С. 9.
119. Джабраилов Р.А. Хозяйственный кодекс Украины на защите интересов городских общин / Р.А. Джабраилов //

- Бизнес, Менеджмент и Право. – 2009. – № 1 (19). – С. 60–63.
120. Авакьян С.А. Городской Совет и предприятия вышестоящего подчинения / С.А. Авакьян. – М. : Юрид. лит., 1979. – 96 с. – (Работнику исполкома местного Совета).
121. Журман С.М. Цех як інститут господарської системи лівобережної України в XVII-XVIII століттях / С.М. Журман // Актуальні проблеми економіки. – 2007. – № 8 (74). – С. 34–42.
122. Устименко В.А. Формирование собственности территориальной громады и ее влияние на функционирование городского хозяйства / В.А. Устименко // Економіка та право. – 2003. – № 3. – С. 47–55.
123. Антипова А. Алчевск готовят к зиме / А. Антипова // Голос Украины. – 2007. – 30 авг. (№ 153). – С. 1.
124. Соглашение о социальном партнерстве и взаимном сотрудничестве между Енакиевским городским советом и местным металлургическим заводом [По сообщениям Укринформа] // Голос Украины. – 2008. – 21 июня (№ 117). – С. 1.
125. Про плату за землю : Закон України від 03.07.1992 р. № 2535–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 38. – Ст. 560. – (Зі змін. та допов.).
126. Про внесення змін до Конституції України (щодо удосконалення системи місцевого самоврядування) : законопроект № 3207-1 // Голос Украины. – 2005. – 13 янв. (№ 5). – С. 16.
127. Кулі К. Конституційна модель місцевого самоврядування в Україні / К. Кулі // Юридический вестник. – 2007. – № 1. – С. 54–78.
128. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный Закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822. – (С изм. и доп.).

129. Джабраїлов Р.А. Асоційований розвиток територіальних громад як запорука стабільності держави / Р.А. Джабраїлов // Економіка та право. – 2006. – № 3 (16). – С. 92–98.
130. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні / О.В. Батанов ; за заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Ін Юре, 2003. – 512 с.
131. Батанов О.В. Функції муніципальної влади : поняття та класифікація / О.В. Батанов // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 11. – С. 17–30.
132. Грудницкая С.Н. Проблемы методологических основ развития хозяйственной правосубъектности / С.Н. Грудницкая // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія. Право. – 2008. – Вип. 9. – С. 352–356.
133. Устименко В.А. Власність територіальної громади міста (господарсько-правові аспекти) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / В.А. Устименко ; НАН України. Ін-т екон.-правових дослідж. – Донецьк, 2007. – 33 с.
134. Соловьев С.Г. К вопросу об управлении имуществом муниципального образования / С.Г. Соловьев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – № 12. – С. 6–9.
135. Мамутов В.К. Экономика и право : сб. науч. тр. / В.К. Мамутов. – К. : Юринком Интер, 2003. – 544 с.
136. Кулакова Є.В. Обласні ради як публічні учасники господарської діяльності / Є.В. Кулакова // Город, регион, государство : экономико-правовые проблемы градостроения : сб. науч. тр. / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : Юго-Восток, Лтд, 2007. – Т. 1. – С. 129–136.
137. Основин В.С. Советские государственно-правовые отношения / В.С. Основин. – М. : Юрид. лит., 1965. – 168 с.

138. Ржевский В.А. Территориальная организация советского государства / В.А. Ржевский. – Саратов : Приволж. кн. изд-во, 1966. – 144 с.
139. Советское государственное право / В.Т. Кабышев, О.О. Миронов, И.Е. Фарбер ; под ред. И.Е. Фарбера. – Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1979. – 324 с.
140. Мартемьянов В.С. Хозяйственные права местных Советов / В.С. Мартемьянов. – М. : Юрид. лит., 1981. – 176 с.
141. Щетинин Б.В. Проблемы теории советского государственного права / Б.В. Щетинин. – М. : Юрид. лит., 1969. – 198 с.
142. Витрук Н.В., Юзьков Л.П. – Рец. на кн. : Ржевский В.А. Территориальная организация советского государства / В.А. Ржевский. – Саратов : Приволж. кн. изд-во, 1966. – 144 с. // Изв. вузов. Правоведение. – 1967. – № 6. – С. 130–133.
143. Волков В.Д. Правовой статус социалистического города / В.Д. Волков // Экономика-правовые проблемы управления городом : сб. науч. тр. – Донецк : ИЭП АН УССР, 1983. – С. 37–51.
144. Серебряков А.М. Город – предприятие – министерство (хозяйственно-правовые проблемы курортного города) / А.М. Серебряков ; АН УССР. Ин-т экономики пром-сти ; отв. ред. В.К. Мамутов. – К. : Наук. думка, 1990. – 112 с.
145. Устименко В.А. Правове регулювання взаємовідносин міської ради з суб'єктами підприємництва : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; арбітражний процес» / В.А. Устименко ; Київ. ун-т ім. Тараса Шевченка. – Київ, 1995. – 27 с.
146. Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права (теоретико-правовые аспекты) : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / О.И. Баженова ; Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова. – М., 2009. – 27 с.

147. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Шемшученко Ю.С. (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 5 : П–С. – 2003. – 736 с.
148. Правовое положение министерств СССР / А.П. Алехин, А.Д. Зайвин, Ю.М. Козлов, Г.П. Савичев ; общ. науч. ред. Ю.М. Козлов. – М. : Юрид. лит., 1971. – 296 с.
149. Функции органов управления. Правовые проблемы оформления и реализации / И.Л. Бачило. – М. : Юрид. лит., 1976. – 200 с.
150. Лаптев В.В. Субъекты предпринимательского права : учеб. пособие / В.В. Лаптев. – М. : Юристь, 2003. – 236 с.
151. Дойников И.В. Хозяйственное (предпринимательское) право : Вопросы и ответы : учеб. пособие / И.В. Дойников. – М. : Книга сервис, 2002. – 253 с.
152. Мартемьянов В.С. Хозяйственное право : Общие положения. Курс лекций. Т. 1. / В.С. Мартемьянов. – М. : БЕК, 1994. – 298 с.
153. Ершова И.В. Предпринимательское право : учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. / И.В. Ершова. – М. : Юриспруденция, 2005. – 535 с.
154. Про столицю України – місто–герой Київ : Закон України від 15.01.1999 р. № 401-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 79. – (Зі змін. та допов.).
155. Хонда М.П. Конституційно-правовий статус столиці України – міста Києва : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / М.П. Хонда ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – Київ, 2007. – 19 с.
156. Michoud L. La théorie de la personnalité morale et son application en droit français / L. Michoud. – 2-ed. – P., 1924. – Т. 1. – 735 p.
157. Болдырев В. Учреждение как самостоятельный участник гражданского оборота и представитель публично-

- правового образования / В. Болдырев // Право и экономика. – 2007. – № 6. – С. 97–98.
158. Суханов Е.А. Об ответственности государства по гражданско-правовым обязательствам / Е.А. Суханов // Вестник Высшего арбитражного суда Российской Федерации. – 2001. – № 3. – С. 116–118.
159. Прасолова Т.В. Государство и его органы как субъект гражданского права / Т.В. Прасолова // Труды юридического факультета СевКавГТУ : сб. науч. тр. – Вып. 1. – Ставрополь : СевКавГТУ, 2004. – С. 96–103.
160. Жанэ А.Д. Запрет на участие государственных органов в хозяйственных обществах и товариществах на вере / А.Д. Жанэ // Право и экономика. – 2006. – № 5. – С. 7–8.
161. Усков О. Самостоятельная правосубъектность государственных органов и ответственность государства по обязательствам из договора / О. Усков // Хозяйство и право. – 2003. – № 9. – С. 106–112.
162. Щербакова Н. Учреждение хозяйственных обществ с участием публично-правовых образований / Н. Щербакова // Хозяйство и право. – 2002. – № 6. – С. 91–101.
163. Джабраїлов Р.А. Місто як суб'єкт господарського права / Р.А. Джабраїлов // Господарсько-правове забезпечення розвитку сучасної економіки України : зб. тез Всеукр. наук.-практ. конф. «Господарсько-правове, цивільно-правове та фінансово-правове забезпечення розвитку сучасної економіки України» (м. Донецьк, 14 листоп. 2008 р.) : у 3-х ч. – Донецьк : Цифрова типографія, 2008. – Ч. 2. – С. 17–21.
164. Богданова И. О перспективах использования категории «юридическое лицо публичного права» в российском законодательстве / И. Богданова // Хозяйство и право. – 2008. – № 1. – С. 68–72.
165. Брэбан Г. Французское административное право / Г. Брэбан ; пер. с фр. Д.И. Васильева, В.Д. Карповича ; под ред. и со вступ. ст. : С.В. Боботов. – М. : Прогресс, 1988. – 488 с.

166. Административное право зарубежных стран / под ред. А.Н. Козырина. – М : Спарк, 1996. – 229 с.
167. Ершова И.В. Проблемы правового статуса государственных корпораций / И.В. Ершова // Государство и право. – 2001. – № 6. – С. 35–41.
168. Мицкевич Л.А. Основы административного права Германии / Л.А. Мицкевич. – Красноярск : КрасГУ, 2002. – 181 с.
169. Талапина Э.В. Административное право Франции сегодня / Э.В. Талапина // Ежегодник сравнительного правоведения 2004 год. – М. : Норма, 2005. – С. 136–151.
170. Кулагин М.И. Государственно-монополистический капитализм и юридическое лицо / М.И. Кулагин // Избранные труды по акционерному и торговому праву. – М. : Статут, 2004. – С. 18–203.
171. Гражданское и торговое право зарубежных государств : учебник : в 2-х т. Т. 1 / отв. ред. Е.А. Васильев, А.С. Комаров. – М. : Междунар. отношения, 2004. – 560 с.
172. Богатых Е.А. Гражданское и торговое право. От древнего римского к современному российскому / Е.А. Богатых. – М. : Инфра-М, 1996. – Ч. 1. – 192 с.
173. Штобер Рольф. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок = Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht. Grundlagen des Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrechts, des Weltwirtschafts- und Binnenmarktrechts / Рольф Штобер ; пер. с нем. – М. : Волтерс Клувер, 2008. – 400 с.
174. Голикова Т.В. Державне управління територіальним економічним розвитком : теорія і практика : моногр. / Т.В. Голикова. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 296 с.
175. Романовская О.В. О понятии публичной корпорации / О.В. Романовская // Изв. вузов. Правоведение. – 2006. – № 5. – С. 53–64.
176. Белов А.П. Субъекты предпринимательской деятельности в праве России и иностранных государств /

- А.П. Белов // Право и экономика. – 1999. – № 6. – С. 20–27.
177. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек / Ассоц. юрид. центр. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. – 750 с.
178. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права / В.Е. Чиркин // Журнал российского права. – 2005. – № 5. – С. 16–26.
179. Чиркин В.Е. Необходимо ли понятие юридического лица публичного права? / В.Е. Чиркин // Государство и право. – 2006. – № 5. – С. 22–26.
180. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права / В.Е. Чиркин. – М. : Норма, 2007. – 352 с.
181. Газье А. Публичное право Франции и России : пересечения и параллели / А. Газье, Э.В. Талапина // Изв. вузов. Правоведение. – 2003. – № 3. – С. 50–53.
182. Кряжевских К.П. Право оперативного управления и право хозяйственного ведения государственным имуществом / К.П. Кряжевских. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. – 449 с.
183. Мицкевич Л.А. Понятие государственного управления в административном праве Германии / Л.А. Мицкевич // Государство и право. – 2002. – № 6. – С. 85–90.
184. Лазаревский Н. Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами. Догматическое исследование / Н. Лазаревский. – СПб. : Тип. Спб. акц. общ. печ. и писчебум. дела в России «Слово», 1905. – 728 с.
185. Бриксов В.В. О проблеме участия государства в частных отношениях / В.В. Бриксов // Закон. – 2008. – № 3. – С. 179–192.
186. Сагиндыкова А.Н. Некоторые проблемы формирования местных представительных органов Республики Казахстан / А.Н. Сагиндыкова, Л.Т. Жанузакова // Государство и право. – 2007. – № 9. – С. 65–72.

187. Усков О.Ю. Проблемы гражданской правосубъектности государственных органов и органов местного самоуправления / О.Ю. Усков // Журнал российского права. – 2003. – № 5. – С. 27–36.
188. Костин А.В. Особенности Российской Федерации, федеральных и муниципальных образований как субъектов гражданского права : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / А.В. Костин ; Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. – М., 2002. – 23 с.
189. Пышкин И.И. Публично-правовые образования как акционеры : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / И.И. Пышкин ; Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. – М., 2004. – 26 с.
190. Кантор Н. О государственных органах как юридических лицах публичного права / Н. Кантор // Хозяйство и право. – 2005. – № 4. – С. 53–64.
191. Чиркин В.Е. Юридическое лицо в частном и публичном праве / В.Е. Чиркин // Законодательство и экономика. – 2006. – № 5. – С. 11–17.
192. Чиркин В.Е. Еще раз о юридическом лице публичного права / В.Е. Чиркин // Журнал российского права – 2006. – № 5. – С. 94–104.
193. Завальна Ж. Договірні форми узгодження (співвіднесення) інтересів / Ж. Завальна // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 10. – С. 40–43.
194. Козлова Н.В. Понятие и сущность юридического лица : очерк истории и теории / Н.В. Козлова. – М. : Статут, 2003. – 318 с.
195. Кучеренко І.М. Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права : моногр. / І.М. Кучеренко. –

- К. : Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2004. – 328 с.
196. Дигесты Юстиниана : пер. с латин. Т. 1 : Кн. 1–4 / отв. ред. Л.Л. Кофанов. – М. : Статут, Консультант Плюс, 2002. – 584 с.
197. Кучеренко І.М. Історія виникнення юридичних осіб публічного права / І.М. Кучеренко // Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр. – К. : Ін-т держави і права ім. Корецького НАН України, 2007. – Вип. 35. – С. 298–306.
198. Балух В.С. Одесский арбитражный суд : два века истории / В.С. Балух, А.А. Сурилов. – Одесса : Юрид. лит., 2001. – 328 с.
199. Братусь С.Н. Юридические лица в советском гражданском праве / С.Н. Братусь. – М. : Изд-во юстиции СССР, 1947. – 364 с.
200. Planiol M. Tratado elemental de derecho civil / M. Planiol. – Puebla : J.M. Cajica, – 1945. – 1396 p.
201. Законы гражданские (Свод Зак. т. X, ч. 1, изд. 1900 г., по Прод. 1906, 1908, 1909 и 1910 гг.). С разъяснениями Правительствующего Сената и комментариями русских юристов, извлеченными из научных трудов по гражданскому праву и судопроизводству (по 1 сентября 1912 г.) / Сост. : Тютрюмов И.М. – 4-е изд., испр. и доп. – С.-Пб. : Изд. юрид. кн. магазина И.И. Зубкова под фирмою «Законоведение», 1913. – 1930 с.
202. Zákon Narodnej rady Slovenskej republiky zo 4. júla 2001 o samosprávě vyäších úsemnich celkov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o samosprávnych krajoch) // Sb. Zákonú. – 2001. – S. 7009–7033.
203. Копча В.В. Реформа місцевого публічного управління у Словацькій Республіці в контексті вступу до ЄС / В.В. Копча // Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр. – К. : Ін-т держави і права ім. Корецького НАН України, 2008. – Вип. 39. – С. 232–235.

204. Цивільне право України : підручник : у 2 т. / за заг. ред. В.І. Борисової, І.В. Спасібо-Фатєєвої, В.Л. Яроцького. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – Т. 1. – 480 с.
205. Джабраїлов Р.А. Правовий статус міста як суб'єкта господарського права / Р.А. Джабраїлов // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності : зб. наук. праць / Донецький юрид. ін-т Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка. – Донецьк : ЛДУВС, 2008. – № 3. – С. 284–296.
206. Модернизация социально-экономического развития муниципальных образований : в 2 т. / РАН. УрО. Ин-т экономики ; под общ. ред. А.И. Татаркина ; [редкол.: Татаркин А.И. (председ.) и др.]. – М. : Изд-во Экономика, 2006. – Т. 1. – 447 с.
207. Николаева Н.А. Конкурентоспособность города : взгляд зарубежных ученых / Н.А. Николаева // Маркетинг в России и за рубежом. – 2001. – № 6. – С. 73–75.
208. Макаров В. Конкуренция между муниципалитетами – дополнительный фактор экономического роста / В. Макаров // Проблемы теории и практики управления. – 2003. – № 4. – С. 27–28.
209. Котлер Ф. Маркетинг мест. Привлечение инвестиций, предприятий, жителей и туристов в города, коммуны, регионы и страны Европы / Ф. Котлер, К. Асплунд, И. Рейн, Д. Хайдер. – СПб. : Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге, 2005. – 384 с.
210. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління : конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : моногр. / В.І. Борденюк. – К. : Парламентське вид-во, 2007. – 576 с.
211. Панухник О.В. Розробка та реалізація стратегії розвитку міста / О.В. Панухник // Вісник Донецького університету. Серія В. Економіка і право. – 2006. – Т. 2. – Спецвип. – С. 193–200.

212. Коммунальное право Украины : учеб. пособие / В.Д. Волков, А.Г. Бобкова, Н.А. Захарченко и др. – Донецк : ДонГУ, 1999. – 374 с.
213. Дмитриев А.В. СССР-США : социальное развитие в городах (Опыт сравнит. анализа) / А.В. Дмитриев, М.Н. Межевич. – Л. : Наука, 1981. – 175 с.
214. Кутафин О.Е. Компетенция местных Советов : учеб. пособие / О.Е. Кутафин, К.Ф. Шеремет. – 2-е изд. – М. : Юрид. лит., 1986. – 224 с.
215. Доминго Белло Жанейро. Имущественная ответственность публичных органов власти в Испании / Белло Жанейро Доминго // Закон. – 2007. – № 6. – С. 166–176.
216. Насадюк А. Неплатежеспособная мэрия. Особенности зарубежной практики банкротства муниципальных образований / А. Насадюк // Юридична практика. – 2008. – 4 бер. (№ 10). – С. 13.
217. Чернова М.В. Опыт банкротства муниципалитетов за рубежом / М.В. Чернова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 12. – С. 42–45.
218. Шишкина Н.Э. Местное управление в зарубежных странах : сущность и современные проблемы развития / Н.Э. Шишкина. – Иркутск : Иркут. гос. ун-т., 1995. – 176 с.
219. Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства (США, Великобритания) / Г.В. Барабашев. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1971. – 280 с.
220. Лапшина И.Е. Формы взаимодействия центральных и местных органов управления Великобритании / И.Е. Лапшина // Государство и право. – 2007. – № 5. – С. 77–83.
221. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России : проблемы развития конституционно-правовой модели / Н.Л. Пешин. – М. : Статут, 2007. – 461 с.
222. Щербина В.С. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування як учасники відносин у сфері

- господарювання / В.С. Щербина // Вісник господарського судочинства. – 2008. – № 1. – С. 111–117.
223. Щербина В.С. Господарське право : підручник / В.С. Щербина. – 2-е вид., перероб. і доп. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 592 с.
224. Господарське право України : навч. посіб. / за заг. ред. проф. Н.О. Саніахметової. – Х. : Одиссей, 2005. – 608 с.
225. Вінник О.М. Господарське право : курс лекцій / О.М. Вінник. – К. : Атіка, 2004. – 624 с.
226. Хозяйственное право Украины : учебник / под ред. А.С. Васильева и О.П. Подцерковного. – 2-е изд., перераб. и доп. – Х. : Одиссей, 2006. – 496 с.
227. Хачук К.Д. Понятие и признаки организационно-хозяйственных полномочий органов местного самоуправления / К.Д. Хачук // Хозяйственное законодательство Украины : практика применения и перспективы развития в контексте европейского выбора : сб. науч. тр. / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований ; редкол.: Мамутов В.К. (отв. ред.) и др. – Донецк : Юго-Восток, Лтд, 2005. – С. 252–256.
228. Беляневич О.А. Господарське договірне право України (теоретичні аспекти) / О.А. Беляневич. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.
229. Подцерковний О.П. Грошові зобов'язання господарського характеру : проблеми теорії і практики : моногр. / О.П. Подцерковний. – К. : Юстініан, 2006. – 424 с.
230. Віхров О.П. До питання щодо ознак організаційно-господарських зобов'язань / О.П. Віхров // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 7. – С. 48–51.
231. Віхров О.П. Суб'єкти організаційно-господарських повноважень як учасники відносин у сфері господарювання / О.П. Віхров, С.О. Віхров // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 12. – С. 120–124.
232. Віхров О.П. Організаційно-господарські правовідносини : загальне та особливе / О.П. Віхров // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 9. – С. 100–103.

233. Кравець І.М. Особливості правового становища органів державної влади як суб'єктів організаційно-господарських повноважень / І.М. Кравець // Вісник господарського судочинства. – 2007. – № 2. – С. 202–207.
234. Віхров О.П. Організаційно-господарські правовідносини : моногр. / О.П. Віхров. – К. : Слово, 2008. – 512 с.
235. Червоний Ю.С. Некоторые проблемы правового регулирования отношений собственности по Гражданскому и Хозяйственному кодексам Украины / Ю.С. Червоний // Економіка та право. – 2004. – № 2. – С. 10–19.
236. Джабраїлов Р.А. Організаційно-правові форми здійснення господарської діяльності у комунальному секторі економіки України / Р.А. Джабраїлов // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності : зб. наук. ст. – Донецьк : ДІВС, 2006. – № 4. – С. 239–249.
237. Джабраїлов Р.А. Організаційно-правові форми та правовий режим майна суб'єктів господарювання комунального сектору економіки України / Р.А. Джабраїлов // Розвиток господарсько-правового забезпечення сучасної економіки : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Донецьк, 27 жовт. 2006 р.). – Донецьк : Норд-прес, 2006. – Ч. II. – С. 31–32.
238. Ільків А. Громада як безправний додаток / А. Ільків // Юридичний вісник України. – 2006. – 20–26 трав. (№ 20). – С. 6.
239. Про господарські товариства : Закон України від 19.09.1991 р. № 1576–XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 49. – Ст. 682. – (Зі змін. та допов.).
240. Варнавский В. Реформирование жилищно-коммунальной сферы / В. Варнавский // Федерализм. – 2001. – № 4 (24). – С. 33–54.
241. Оленічева Ю. Проблема трансформації відносин власності в житлово-комунальному господарстві / Ю. Оленічева // Схід. – 2008. – № 2 (86). – С. 13–15.
242. Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009-

- 2014 роки : Закон України від 24.06.2004 р. № 1869-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 46. – Ст. 512. – (Зі змін. та допов.).
243. Свистунов Н. Концессии – инструмент активизации международных инвестиционных проектов в России / Н. Свистунов // Проблемы теории и практики управления. – 2004. – № 3. – С. 75–79.
244. Олійник Н. Міжнародний досвід застосування концесій у сфері житлово-комунального господарства / Н. Олійник // Вісник Національної академії державного управління. – 2003. – № 3. – С. 247–254.
245. Колісник О. Концесіонер ризикує грішми. А місто – їх відсутністю / О. Колісник // Партнери. – 2006. – груд. (12 (88)). – С. 9–12.
246. Серебреник П. Концессия не напасть, как бы транспорту городскому не пропасть / П. Серебреник // Голос Украины. – 2006. – 25 нояб. (№ 224). – С. 3.
247. Про затвердження Порядку визначення об'єктів концесії, концесіонерам яких можуть надаватись пільги щодо концесійних платежів, дотації, компенсації, та умов їх надання : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.07.2000 р. № 1114 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 28. – Ст. 1165.
248. Джабраилов Р.А. Хозяйственно-правовое обеспечение рационального использования коммунальной собственности города (на примере концессии) / Р.А. Джабраилов, Г.Д. Джумагельдиева / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : Юго-Восток, Лтд, 2007. – 52 с.
249. Зельдина Е.Р. Специальный режим хозяйствования : теоретические вопросы и направления модернизации : моногр. / Е.Р. Зельдина // НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : Юго-Восток, Лтд, 2007. – 327 с.

250. Шаповалова О.В. Правове забезпечення підтримки і розвитку господарювання : моногр. / О.В. Шаповалова. – Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2004. – 280 с.
251. Устименко В.А. Правовое регулирование аренды и концессии коммунальной собственности города / В.А. Устименко // Економіка та право. – 2002. – № 1. – С. 65–71.
252. Медведєва О.А. Концесія як правова форма використання державного майна у господарській діяльності недержавними суб'єктами : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / О.А. Медведєва ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2005. – 17 с.
253. Джабраилов Р.А. Концессия как форма хозяйственного использования коммунальной собственности города / Р.А. Джабраилов, А.С. Пилигрим // Прометей : регіон. зб. наук. пр. з економіки. – Донецьк : ІСПД НАН України ; ДЕГІ, 2007. – № 3 (24). – С. 67–73.
254. Лукьянченко А.А. Градообслуживающая коммунальная сфера : теория и практика обеспечения устойчивого развития : моногр. / А.А. Лукьянченко / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : Юго-Восток, Лтд, 2007. – 209 с.
255. Бахуринська М.М. Правові засади концесії земельної ділянки за законодавством України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / М.М. Бахуринська ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – Київ, 2008. – 20 с.
256. Дроздов И. К правовой природе концессионного соглашения / И. Дроздов // Хозяйство и право. – 2006. – № 6. – С. 48–57.
257. Левицкая Е.А. Договоры аренды и концессии : вопросы изменения и прекращения / Е.А. Левицкая // Закон. – 2007. – № 11. – С. 221–223.

258. Краснокутський В.В. Цивільні відносини з участю України як суб'єкта міжнародного приватного права (на прикладі концесії) / В.В. Краснокутський // Економіка. Фінанси. Право. – 2008. – № 3–4. – С. 22–23, 38–39.
259. Карнаков Я. Недвижимое имущество как объект концессионного соглашения / Я. Карнаков // Хозяйство и право. – 2008. – № 4. – С. 55–62.
260. Лук'янченко О.О. Економіко-правове забезпечення розвитку житлово-комунального господарства на концесійній основі / О.О. Лук'янченко, Р.А. Джабраїлов // Схід. – 2006. – № 1 (73). – С. 5–8.
261. Про реструктуризацію заборгованості з квартирної плати, плати за житлово-комунальні послуги, спожиті газ та електроенергію : Закон України від 20.02.2003 р. № 554–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 23. – Ст. 151.
262. Серебрякова Ю.О. Договір оренди державного та комунального нерухомого майна : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / Ю.О. Серебрякова ; НАН України. Ін-т економіко-правових дослідж. – Донецьк, 2008. – 20 с.
263. Поляков А.С. Об'єкт оренди та орендна плата / А.С. Поляков, О.А. Полякова, С.Д. Богомолів // Государственный информационный бюллетень о приватизации. – 2004. – № 5. – С. 32–33.
264. Козубай М. Повышение эффективности использования находящегося в аренде государственного имущества на Тернопольщине / М. Козубай // Государственный информационный бюллетень о приватизации. – 2007. – № 2. – С. 14–17.
265. Шликов Д. Акценти у визначенні орендної плати (господарсько-правовий аспект) / Д. Шликов // Право України. – 2007. – № 12. – С. 44–47.
266. Кирилловых А. Преимущественное право арендатора в условиях нового порядка аренды федерального имущества

- ва / А. Кирилловых // Право и экономика. – 2007. – № 11. – С. 23–25.
267. Володимирский П. Кто имеет право арендовать помещение? / П. Володимирский // Голос Украины. – 2007. – 12 дек. (№ 232). – С. 3.
268. Кощев В.А. Управление городской собственностью : результаты и перспективы / В.А. Кощев, В.Н. Набатников // Городская собственность и управление. – 2003. – Сент.–окт. – С. 9–18.
269. Ильин Б. Увеличение платы за аренду недвижимого имущества, находящегося в собственности города Москвы / Б. Ильин // Право и экономика. – 2007. – № 8. – С. 57–64.
270. Набатникова А.В. Особенности управления собственностью в городах и регионах Европы / А.В. Набатникова // Городская собственность. – 2001. – № 1 (41). – С. 14–22.
271. Мамонова В. Особливості формування комунальної власності міста Северодонецьк / В. Мамонова, О. Ольшанський // Управління сучасним містом. – 2002. – № 7–9. – С. 124–131.
272. Тоннели киевской подземки сдадут в аренду // Голос Украины. – 2007. – 9 июня (№ 100). – С. 6.
273. Теленчи О. Вывески демонтируют – сохраняют лицо города / О. Теленчи // Голос Украины. – 2008. – 27 февр. (№ 38). – С. 5.
274. Клочай Н. Особливості розміщення зовнішньої реклами на будівлях (спорудах), які є майном держави / Н. Клочай // Юридичний журнал. – 2007. – № 7–8. – С. 161–162.
275. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки : Закон України від 09.01.2007 р. № 537-V // Офіційний вісник України. – 2007. – № 8. – Ст. 273.
276. Про Національну депозитарну систему та особливості електронного обігу цінних паперів в Україні : Закон

- України від від 10.12.1997 р. № 710/97-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1998. – № 15. – Ст. 67.
277. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 04.02.1998 р. № 74/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 27-28. – Ст. 181.
278. Про електронний цифровий підпис : Закон України від 22.05.2003 р. № 852-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 25. – Ст. 1175.
279. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003 р. № 851-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 275.
280. Марусов А. Електронне врядування в місцевому самоврядуванні України : де ми знаходимось? / А. Марусов // Аспекти самоврядування. – 2006. – Лип.–серп. – № 4 (36). – С. 23–26.
281. Online Availability of Public Services : How is Europe Progressing? Web-based Survey on Electronic Public Services. – June 2006, CapGemini. – P. 5 [Electronic resource]. – Mode of access : http://ec.europa.eu/information_society/europe/i2010/docs/benchmarking/online_availability_2006.pdf
282. Семенов А. Досвід зарубіжних країн щодо розробки та реалізації програми електронного урядування : уроки для України / А. Семенов // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2006. – № 2. – С. 407–415.
283. Чирський Ю. Запровадження системи електронного документообігу в Україні / Ю. Чирський // Юридичний журнал. – 2006. – № 6 (48). – С. 90–92.
284. Кібенко О.Р. Сучасний стан та перспективи правового регулювання корпоративних відносин : порівняльно-правовий аналіз права ЄС, Великобританії та України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / О.Р. Кібенко ; Нац. юрид. акад.

- України ім. Ярослава Мудрого МОН України. – Харків, 2006. – 40 с.
285. Джабраїлов Р.А. Правове забезпечення впровадження інформаційних технологій у господарську систему міста / Р.А. Джабраїлов // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія. Право. – 2007. – № 7. – С. 240–245.
286. Джабраїлов Р.А. Правові засади електронного документообігу у місті / Р.А. Джабраїлов // Наукові концепції і практика реалізації стратегій інноваційного розвитку України та її регіонів : матеріали ІХ Всеукр. наук.-практ. конф. студентів і молодих вчених (Донецьк, 22 берез. 2007 р.) / заг. ред. В.І. Дубницького. – Донецьк : ДЕГІ, 2007. – Ч. 1. – С. 169–171.
287. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – Ст. 483. – (Зі змін. та допов.).
288. Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2008 р. № 921 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 80. – Ст. 2692.
289. Осика Г. Використання глобальної мережі Інтернет у політиці : комунікативний та маніпулятивний аспекти / Г. Осика // Схід. – 2006. – № 5 (77). – С. 95–97.
290. Манько Н. Финансовые потоки коммунальных предприятий станут прозрачными / Н. Манько // Голос Украины. – 2007. – 15 июня (№ 104). – С. 14.
291. Устименко В.А. Правовий господарський порядок як засіб забезпечення сталого розвитку економіки України / В.А. Устименко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 11 (97). – С. 46–48.
292. Концепция модернизации хозяйственного законодательства на базе Хозяйственного кодекса Украины (проект) // Економіка та право. – 2006. – № 2 (15). – С. 5–16.

293. Сиренко В.Ф. О необходимости обеспечения приоритета общегосударственных, общенародных интересов / В.Ф. Сиренко // *Голос Украины*. – 2008. – 2 апр. (№ 63). – С. 11.
294. Беяневич О.А. Теоретичні проблеми господарського договірного права : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / О.А. Беяневич ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2006. – 506 с.
295. Черногор Н.Н. Классификация ответственности (ее виды) органов и должностных лиц местного самоуправления в муниципально-правовой науке / Н.Н. Черногор // *Государство и право*. – 2007. – № 11. – С. 40–48.
296. Тихомиров Ю.А. Административное усмотрение и право / Ю.А. Тихомиров // *Журнал российского права*. – 2000. – № 4. – С. 70–79.
297. Нечай А.А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків : моногр. / А.А. Нечай. – Чернівці : Рута, 2006. – 264 с.
298. Вінник О.М. Публічні та приватні інтереси в господарських товариствах : проблеми правового забезпечення : моногр. / О.М. Вінник. – К. : Атіка, 2003. – 352 с.
299. Про благоустрій населених пунктів : Закон України від 06.09.2005 р. № 2807-IV // *Офіційний вісник України*. – 2005. – № 40. – Ст. 2528. – (Зі змін. та допов.).
300. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X // *Відомості Верховної Ради Української РСР*. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122. – (Зі змін. та допов.).
301. Джабраїлов Р.А. Правове регулювання господарських відносин у сфері міського благоустрою / Р.А. Джабраїлов // *Управління економікою рекреаційних територій, галузей і підприємств : зб. наук. пр. / НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень ; редкол.: Мамутов В.К. (відп. ред.) та ін.* – Донецьк : Юго-Восток, Лтд, 2008. – С. 33–41.

302. Джабраїлов Р.А. Підстави застосування господарських санкцій до учасників відносин у сфері міського благоустрою / Р.А. Джабраїлов // Відповідальність у сфері господарювання : сучасний стан і перспективи розвитку : зб. наук. пр. / наук. ред. В.К Мамутов ; НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. – Донецьк : Юго-Восток, 2009. – С. 37–43.
303. Джабраїлов Р.А. Правові проблеми застосування господарської відповідальності до учасників відносин у сфері міського благоустрою / Р.А. Джабраїлов // Трансформація юридичної відповідальності на сучасному етапі розвитку суспільства : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Донецьк, 12 черв. 2008 р.). – ДонУЕП, 2008. – С. 19–22.
304. Про рекламу : Закон України від 03.07.1996 р. № 270/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 39. – Ст. 181. – (Зі змін. та допов.).
305. Про створення Головного управління з питань реклами виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації) : Рішення Київської міської ради від 28.09.2006 р. № 7/64 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/all docWWW/7584C5CDA87B6C1EC22573C0004C8F98?Open Document
306. Джабраїлов Р.А. Співвідношення інтересів міста та окремих суб'єктів господарювання : пошук раціональних шляхів забезпечення балансу / Р.А. Джабраїлов // Вісник Донецького університету. Серія В. Економіка і право. – 2007. – № 2. – С. 372–380.
307. Об утверждении Правил благоустройства, санитарного содержания территорий, обеспечения чистоты и порядка в г. Донецке : Решение Донецкого городского совета от 09.02.2005 г. № 18/15 / [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.lukyanchenko.donetsk.ua/public_echo.php?id=389

308. Воронков В. Нарушители будут искать автомобили на штрафплощадке / В. Воронков // Голос Украины. – 2007. – 7 нояб.(№ 204). – С. 4.
309. Про іпотеку : Закон України від 05.06.2003 р. № 898-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 38. – Ст. 313. – (Зі змін. та допов.).
310. Про затвердження Порядку формування фондів житла для тимчасового проживання та Порядку надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.03.2004 р. № 422 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 14. – Ст. 970.
311. Житловий кодекс Української РСР від 30.06.1983 р. № 5464-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1983. – № 28. – Ст. 573. – (Зі змін. та допов.).
312. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) від 08.04.1999 р. № 3-рп/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 15. – Ст. 614.
313. Публичные услуги и право : науч.-практ. пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова. – М. : Норма, 2007. – 416 с.
314. Жорнокуй Ю. «Конфлікт інтересів» та «корпоративний конфлікт» : спільні та відмінні ознаки / Ю. Жорнокуй // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 11. – С. 43–47.
315. Алексеева О. Врахування інтересів громадськості при будівництві окремих об'єктів містобудування / О. Алексеева // Юридичний журнал. – 2007. – № 11. – С. 84–87.
316. Луканская А. Согласовывать с киевлянами расположение МАФов власть не обязана? / А. Луканская // Голос Украины. – 2008. – 21 марта (№ 55). – С. 4.

317. Смелянская А. Камеди-клуб на Оболони / А. Смелянская // *Голос Украины*. – 2008. – 2 апр. (№ 63). – С. 5.
318. Знаменский Г.Л. Общественный хозяйственный порядок и законодательство / Г.Л. Знаменский // *Проблемы становления хозяйственного законодательства Украины* : сб. науч. ст. и матер. конф. – Донецк : ИЭПИ АН Украины, 1993. – С. 17–34.
319. Знаменский Г.Л. Хозяйственное законодательство Украины. Формирование и перспективы развития / Г.Л. Знаменский. – К. : Наукова думка, 1996. – 63 с.
320. Андреева Г.Н. О месте концепции «экономической конституции» в европейском дискурсе / Г.Н. Андреева // *Журнал российского права*. – 2007. – № 12. – С. 50–64.
321. Гринюк Р.Ф. Идея правової держави : теоретико-правова модель і практична реалізація / Р.Ф. Гринюк. – К. : Ін Юре, 2004. – 388 с.
322. Джабраїлов Р.А. Категорія «публічний господарський інтерес» у сфері господарювання / Р.А. Джабраїлов // *Правове регулювання господарських відносин в окремих галузях економіки : напрями вдосконалення* : зб. наук. пр. / НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень ; редкол.: Мамутов В.К. (відп. ред.) та ін. – Донецьк : Юго-Восток, Лтд, 2008. – С. 70–83.
323. Ивашко Е. Бастуют проданные / Е. Ивашко // *Голос Украины*. – 2007. – 24 янв. (№ 12). – С. 6.
324. Градоблянская Т. Живым не дамся / Т. Градоблянская // *Голос Украины*. – 2008. – 4 апр. (№ 65). – С. 1, 4.
325. Скрипник В. «Ваша общага продана! Выметайтесь отсюда...» / В. Скрипник // *Голос Украины*. – 2008. – 14 февр. (№ 29). – С. 1, 4.
326. Скорик М. Беспризорная недвижимость / М. Скорик // *Голос Украины*. – 2007. – 18 июля (№ 124). – С. 5.
327. Повх А. Проблемы приватизации общежитий на Волыни / А. Повх // *Государственный информационный бюллетень о приватизации*. – 2007. – № 4. – С. 51–53.

328. Селецкий Ф. Проблемы правовой защиты государственных интересов / Ф. Селецкий, Н. Микитович // Государственный информационный бюллетень о приватизации. – 2007. – № 12. – С. 28–31.
329. Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків : Закон України від 04.09.2008 р. № 500-VI // Офіційний вісник України. – 2008. – № 72. – Ст. 2419.
330. Сергеев А.А. Проблемы конституционно-правовой ответственности в системе местного самоуправления / А.А. Сергеев // Конституционно-правовая ответственность : проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С.А. Авакьяна. – М. : Изд-во МГУ, 2001. – С. 359–365.
331. Концепція конституційного забезпечення економічної системи держави (як основи законодавчого забезпечення економічної політики) / НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень. – Донецьк : Юго-Восток, Лтд, 2008. – 24 с.
332. Ляшенко В.И. Регулирование развития экономических систем : теория, режимы, институты / В.И. Ляшенко. – Донецк : ДонНТУ, 2006. – 668 с.
333. Волков В. Методологические основы разработки проекта Закона Украины «О статусе города» / В. Волков // Реформирование хозяйственных комплексов городов Украины : сб. науч. тр. / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований ; редкол.: Мамутов В.К. (отв. ред.) и др. – Донецк, 1997. – С. 117–125.
334. Конституційне законодавство зарубіжних країн : навч. посіб. / упоряд. В.О. Ріяка, К.О. Закоморна. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 384 с.
335. Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права / Н.И. Матузов. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1972. – 292 с.
336. Перевалов В.Д. Вопросы теории социалистической правосубъектности / В.Д. Перевалов // Изв. вузов. Правоведение. – 1980. – № 3. – С. 55–59.

337. Братусь С.Н. Субъекты гражданского права / С.Н. Братусь. – М. : Госюриздат, 1950. – 367 с.
338. Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе / С.Ф. Кечекьян. – М. : Изд. АН СССР, 1958. – 187 с.
339. Толстой Ю.К. К теории правоотношения / Ю.К. Толстой. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1959. – 88 с.
340. Мицкевич А.В. Субъекты советского права / А.В. Мицкевич. – М. : Госюриздат, 1962. – 213 с.
341. Спиридонов Л.И. Теория государства и права / Л.И. Спиридонов. – М. : Проспект, 1996. – 304 с.
342. Александров Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма / Н.Г. Александров. – М. : Госюриздат, 1961. – 271 с.
343. Якушев І. Правосуб'єктність в теорії трудового права України / І. Якушев // Право України. – 2008. – № 3. – С. 36–40.
344. Бабаев В.К. Правовые отношения // Общая теория права. Курс лекций / В.К. Бабаев. – Нижний Новгород : Изд-во Нижегород. ВШ МВД Российской Федерации, 1993. – С. 405–428.
345. Теория государства и права : учебник для вузов / под ред. М.М. Рассолова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – 735 с.
346. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – 360 с.
347. Веберс Я.Р. Правосубъектность граждан в советском гражданском и семейном праве / Я.Р. Веберс. – Рига : Зинатне, 1976. – 231 с.
348. Козлова Н.В. Правосубъектность юридического лица / Н.В. Козлова. – М. : Статут, 2005. – 476 с.
349. Мальцев Г.В. Социалистическое право и свобода личности : теоретические вопросы / Г.В. Мальцев. – М. : Юрид. лит., 1968. – 143 с.

350. Общая теория права : учебник для юрид. вузов / под общ. ред. А.С. Пиголкина. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Изд-во МГТУ им. Баумана, 1996. – 384 с.
351. Сырых В.М. Теория государства и права : учебник / отв. ред. С.А. Чибиряев. – М. : Былина, 1998. – 512 с.
352. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1966. – 187 с.
353. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / Н.В. Витрук. – М. : Наука, 1979. – 229 с.
354. Коваль Л.В. Адміністративне право : курс лекцій / Л.В. Коваль. – К. : ВЕНТУРІ, 1996. – 206 с.
355. Скакун О.Ф. Теорія держави і права / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 655 с.
356. Петришин А.В. Правовой режим государственной службы : вопросы общей теории : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права; история политических и правовых учений» / А.В. Петришин ; Нац. юрид. акад. Украины им. Ярослава Мудрого. – Харьков, 1999. – 365 с.
357. Венедиктов А.В. О субъектах социалистических правоотношений / А.В. Венедиктов // Советское государство и право. – 1955. – № 6. – С. 17–28.
358. Магновський І. Місто як складова адміністративно-територіального устрою України / І. Магновський // Право України. – 2009. – № 4. – С. 140–146.
359. Чернадчук В.Д. Суспільно-територіальні утворення як суб'єкти бюджетних правовідносин / В.Д. Чернадчук // Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр. – К. : Ін-т держави і права ім. Корещького НАН України, 2007. – Вип. 35. – С. 436–444.
360. Музика О.А. Неподаткові доходи місцевих бюджетів України (фінансове-правове дослідження) : моногр. / О.А. Музика. – К. : Атіка, 2006. – 256 с.

361. Каракаш І. Порівняльний аналіз права власності на землю в Україні та в Румунії / І. Каракаш, А. Арнаут // Юридичний вісник. – 2006. – № 2. – С. 114–118.
362. Первомайский О. Перспективы развития коммунальной собственности в Украине / О. Первомайский // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 2. – С. 30–33.
363. Журавель Я. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти адміністративного права / Я. Журавель // Юридичний журнал. – 2007. – № 12. – С. 74–78.
364. Грудницкая С.Н. Методологические подходы к исследованию проблем хозяйственной правосубъектности / С.Н. Грудницкая // Актуальные проблемы правоведения. – 2008. – № 1 (19). – С. 133–137.
365. Мамутов В.К. Компетенция государственных органов в решении хозяйственных вопросов промышленности / В.К. Мамутов. – М. : Юрид. лит., 1964. – 267 с.
366. Пронська Г.В. Компетенція господарських міністерств і відомств Української РСР / Г.В. Пронська. – К. : Наук. думка, 1973. – 126 с.
367. Андреев В.К. Правосубъектность хозяйственных органов : сущность и реализация / В.К. Андреев ; отв. ред. В.В. Лаптев. – М. : Наука, 1986. – 124 с.
368. Щербина В.С. Суб'єкти господарського права : моногр. / В.С. Щербина. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 264 с.
369. Захарченко А.М. Господарська компетенція місцевих державних адміністрацій : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / А.М. Захарченко ; НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень. – Донецьк, 2007. – 20 с.
370. Груздев В.В. Спорные вопросы соотношения правоспособности и субъективного права / В.В. Груздев // Государство и право. – 2008. – № 1. – С. 52–59.

371. Теоретические проблемы хозяйственного права / Т.Е. Абова, М.М. Богуславский, З.М. Заменгоф и др. ; под ред. проф. В.В. Лаптева. – М : Наука, 1975. – 413 с.
372. Бобкова А.Г. Правовое обеспечение рекреационной деятельности / А.Г. Бобкова. – Донецк : Юго-Восток, 2000. – 308 с.
373. Любченко П.М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування / П.М. Любченко. – Х. : Модель всесвіту, 2001. – 224 с.
374. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 280 с.
375. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. – М. : Изд. г-на Тихомирова М.Ю., 2004. – 351 с.
376. Пашков В. Господарська компетенція органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо управління комунальними закладами охорони здоров'я / В. Пашков // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 3. – С. 28–31.
377. Кулакова Є. Компетенція : поняття, суб'єкти, особливості / Є. Кулакова // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 3. – С. 11–14.
378. Пушкин А.А. Компетенция государственных хозяйственных органов как особая форма проявления их административно-хозяйственной правосубъектности / А.А. Пушкин // Изв. вузов. Правоведение. – 1965. – № 3. – С. 38–42.
379. Голосніченко Д.І. Теорія повноважень : вітчизняний та зарубіжний досвід їх формування : моногр. / Д.І. Голосніченко. – К. : Видавець Голосніченко А.М., 2009. – 356 с.
380. Голосніченко Д. Повноваження як об'єкт дослідження загальної теорії держави та права / Д. Голосніченко // Право України. – 2008. – № 1. – С. 15–18.
381. Холопов В.А. Пути оптимизации проблемы регулирования предметов ведения и полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного

- самоуправления / В.А. Холопов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – № 9. – С. 6–8.
382. Чурсина Е.В. Институт совместного ведения в конституционном праве Российской Федерации / Е.В. Чурсина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 9. – С. 5–8.
383. Абрамов А.М. Специфика правосубъектности государственных органов / А.М. Абрамов // Актуальные проблемы правоведения. – 2007. – № 2 (17). – С. 48–51.
384. Басин Ю.Г. Правовые формы реализации оперативно-хозяйственной самостоятельности социалистических предприятий / Ю.Г. Басин // Изв. вузов. Правоведение. – 1967. – № 6. – С. 44–47.
385. Татаринцева Е.В. О правосубъектности, компетенции и правоспособности государственных хозяйственных органов / Е.В. Татаринцева // Вопросы хозяйственной правосубъектности : сб. ст. ; под ред. проф. Е.П. Торкановского. – Куйбышев : Волжская коммуна, 1971. – С. 35–53.
386. Мамутов В.К. О соотношении понятий компетенции и правоспособности государственных хозяйственных органов / В.К. Мамутов // Изв. вузов. Правоведение. – 1965. – № 4. – С. 56–63.
387. Мамутов В.К. Предприятие и вышестоящий хозяйственный орган / В.К. Мамутов. – М. : Юрид. лит., 1968. – 240 с.
388. Агарков М.М. Обязательство по советскому гражданскому праву / М.М. Агарков. – М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940. – 192 с.
389. Мілаш В. Проблеми визначення господарсько-правового статусу учасників господарських відносин / В. Мілаш // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 2. – С. 25–29.
390. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Шемшученко Ю.С. (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1 : А–Г. – 672 с.

391. Джабраїлов Р.А. Правові проблеми реалізації органами місцевого самоврядування міст повноважень щодо розпорядження комунальним майном / Р.А. Джабраїлов // Державне управління та місцеве самоврядування : тези VIII Міжнар. наук. конгресу (27–28 берез. 2008 р.). – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. – С. 79–80.
392. Джабраїлов Р.А. Проблеми визначення господарської компетенції органів місцевого самоврядування міст / Р.А. Джабраїлов // Проблеми економіки й управління у промислових регіонах : зб. наук. пр. : у 2-х т. / НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень ; відп. ред. В.К. Мамутов. – Запоріжжя : ЗНТУ, 2008. – Т. 1. – С. 49–53.
393. Муніципальне право зарубіжних країн : навч. посіб. : у 2 ч. / М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, В.М. Кампо, О.А. Музика [за заг. ред. проф. П.Ф. Мартиненка]. – К. : Знання України, 2006. – Ч. 2. – 120 с.
394. Лапшина И.Е. Полномочия органов местного управления в Великобритании и их взаимоотношения с центральной властью / И.Е. Лапшина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 10. – С. 39–48.
395. Ed. Batley R. Local Government in Europe : Trends and Developments / Ed. Batley R., Stoker G. Houndmills. – Hampshire and London : Macmillan, 1991. – 239 p.
396. Гизевиус В. Политика местного самоуправления в ФРГ ; пер. с нем. Б. Воронова. – Бонн : Фонд Фридриха Эберта, 1995. – 144 с.
397. Тимофеев Н.С. Коммунальное право ФРГ / Н.С. Тимофеев. – М. : МГУ, 1982. – 137 с.
398. Пивоваров К.А. Делегирование государственных полномочий местным органам власти : зарубежный опыт / К.А. Пивоваров // Сибирский юридический вестник. – 2002. – № 1. – С. 8–17.

399. Конституція Італії 1947 г. // Конституції зарубіжних стран : збірник / сост. В.Н. Дубровин. – М. : Юрлитинформ, 2001. – 448 с.
400. Гарнер Д. Великобританія : центральне і місцеве управління / Д. Гарнер. – М. : Прогрес, 1984. – 367 с.
401. Любченко П.М. Компетенція місцевого самоврядування : організаційно-правові питання реалізації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / П.М. Любченко ; Нац. юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 1998. – 17 с.
402. Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.1999 р. № 339 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 10. – Ст. 390.
403. Кравчук О. Визначення правової природи повноважень органів місцевого самоврядування / О. Кравчук // Юридична Україна. – 2006. – № 1. – С. 23–28.
404. Рішення у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття «організація управління районами в містах», яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ», а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій) : Рішення Конституційного Суду України від 13.07.2001 р. № 11-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. – Ст. 1327.

405. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (часть 1) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 32. – Ст. 3301. – (С изм. и доп.).
406. Джабраїлов Р.А. Господарська правосуб'єктність міста : методологічний аспект / Р.А. Джабраїлов // Город, регион, государство : экономико-правовые проблемы градостроения : сб. науч. тр. / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : Юго-Восток, Лтд, 2007. – Т.1. – С. 27–38.
407. Таль Л.С. Концессионные договоры городских общественных управлений / Л.С. Таль // Закон. – 2007. – № 1. – С. 146–154.
408. Устав города Москвы : Закон Московской городской Думы от 28.06.1995 г. // Ведомости Московской городской Думы. – 1995. – № 4.
409. Закревская И.И. Компетенция и деятельность органов городского самоуправления Беларуси в последней четверти XIX века / И.И. Закревская // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – № 7. – С. 36–39.
410. Советское строительство / под ред. В.М. Манохина. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1982. – 205 с.
411. Місцеве самоврядування в Україні : проблеми та перспективи : моногр. / В.М. Бесчастний, Ю.В. Делія, В.А. Устименко та ін. – Донецьк : Донец. юрид. ін-т при ДонНУ, 2005. – 272 с.
412. Серебряков А.М. Правовые проблемы управления регионами (на примере городов) / А.М. Серебряков, В.А. Устименко // Экономика-право-государственное регулирование : сб. науч. тр. – Донецк : ИЭП АН Украины, 1992. – С. 30–37.
413. Минц Б.И. Научные учреждения как субъекты права / Б.И. Минц // Гражданские правоотношения и их структурные особенности : сб. науч. тр. – Свердловск : Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1975. – Вып. 39. – С. 125–133.

414. Джабраїлов Р.А. Місто як учасник господарських відносин / Р.А. Джабраїлов // Город, регион, государство : экономико-правовые проблемы : сб. науч. тр. / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : Вебер (Донецкое отделение), 2009. – Т. 1. – С. 35–41.
415. Васильева А.Ф. Делегирование государственных функций субъектам частного права / А.Ф. Васильева // Изв. вузов. Правоведение. – 2008. – № 2. – С. 65–75.
416. Хайло Е.Г. Зарубежный опыт приватизации объектов жилищно-коммунального хозяйства / Е.Г. Хайло // Управление муниципальным хозяйством в условиях становления рыночных отношений : сб. науч. тр. / под ред. В.Г. Леонтьева. – СПб. : СПбГИ–ЭА, 1994. – 127 с.
417. Гражданское уложение Германии = Deutsches Bürgerliches Gesetzbuch mit Einruhrgesetz : Ввод. закон к Гражд. уложению / пер. с нем. ; науч. ред. : А.Л. Маковский [и др.]. – М. : Волтерс Клувер, 2004. – 816 с.
418. Ивашко Е. Бюджет не может – продажа поможет / Е. Ивашко // Голос Украины. – 2008. – 28 февр. (№ 39). – С. 18.
419. Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» : Закон України від 20.03.2008 р. № 150-VI // Офіційний вісник України. – 2008. – № 25. – Ст. 758.
420. Джабраїлов Р.А. Закупівля товарів, робіт, послуг за рахунок коштів бюджету територіальної громади міста : проблеми правового забезпечення та шляхи їх подолання / Р.А. Джабраїлов // Вісник господарського судочинства. – 2007. – № 6. – С. 25–32.
421. Мельник С. В Луцке станет больше удобных автобусов / С. Мельник // Голос Украины. – 2008. – 22 апр. (№ 77). – С. 2.
422. Качур Н. О субъектном составе государственного (муниципального) контракта на выполнение работ для

- государственных (муниципальных) нужд / Н. Качур, И. Богданова // Хозяйство и право. – 2007. – № 5. – С. 34–39.
423. Єригіна Г.П. Правовий режим власних надходжень бюджетних наукових установ : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / Г.П. Єригіна ; НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень. – Донецьк, 2007. – 20 с.
424. Об автономных учреждениях : Федеральный Закон от 03.11.2006 г. № 174-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 45. – Ст. 4626. – (С изм. и доп.).
425. Манько Б.Г. Автономное учреждение : юридический статус, порядок создания, правовой режим имущества / Б.Г. Манько // Закон. – 2008. – № 4. – С. 135–143.
426. Кирилловых А. Некоторые вопросы порядка и последствий перехода в автономный статус / А. Кирилловых // Право и экономика. – 2007. – № 12. – С. 24–29.
427. Джабраїлов Р.А. Правове забезпечення захисту прав міста у відносинах державних закупівель / Р.А. Джабраїлов // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка. – 2009. – № 1. – Спец. вип. – С. 24–30.
428. Морандьер Л.Ж. Гражданское право Франции / Л.Ж. Морандьер. – Том 1. – М. : Изд-во иностр. лит., 1958. – 742 с.
429. Економічна енциклопедія : у трьох томах. – Т. 3 / редкол.: Мочерний С.В. (відп. ред.) та ін. – К. : Академія, 2002. – 952 с.
430. Ручка О. Анализ договора ренты – новинки, подаренной Гражданским кодексом / О. Ручка // Юридическая практика. – 2003. – 30 дек. (№ 52). – С. 9–10.
431. Про заставу : Закон України від 02.10.1992 р. № 2654-ХІІ // Відомості Верховної Ради Ураїни. – 1992. – № 47. – Ст. 642. – (Зі змін. та допов.).

432. Джабраїлов Р.А. Правова природа договору ренти : цивільно-правовий та господарсько-правовий аспекти / Р.А. Джабраїлов // Актуальні проблеми формування рентної політики в сучасних умовах : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 17 трав. 2007 р.). – У 3 ч. – К. : РВПС України НАН України, 2007. – Ч. 1. – С. 60–68.
433. Ляшенко В.І. Регуляторна політика в Україні : методологія формування та режими реалізації в сфері малого підприємництва : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. екон. наук : спец. 08.00.03 «Економіка та управління національним господарством» / В.І. Ляшенко ; НАН України. Ін-т економіки промисловості. – Донецьк, 2008. – 32 с.
434. Рішення у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») : Рішення Конституційного Суду України від 09.07.1998 р. № 12-рп/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 32. – Ст. 1209.
435. Джабраїлов Р.А. Особливості реалізації міськими органами місцевого самоврядування господарської компетенції / Р.А. Джабраїлов // Вісник господарського судочинства. – 2008. – № 6. – С. 97–105.
436. Мамутов В.К. О сочетании госрегулирования и рыночной саморегуляции / В.К. Мамутов // Экономика Украины. – 2006. – № 1. – С. 59–65.
437. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823. – (С изм. и доп.).
438. Андреева Е. Проблемы правового регулирования отношений по предоставлению государственных (муниципальных) гарантий / Е. Андреева // Хозяйство и право. – 2009. – № 2. – С. 96–101.

439. Джабраїлов Р.А. Правове регулювання надання комунальних гарантій за зобов'язаннями суб'єктів господарювання / Р.А. Джабраїлов // Господарсько-правове забезпечення розвитку економіки України в період економічної кризи : зб. тез Всеукр. наук.-практ. конф. «Господарсько-правове, цивільно-правове та фінансово-правове забезпечення розвитку економіки України в період економічної кризи» (м. Донецьк, 27 листоп. 2009 р.) : у 2-х ч. – Донецьк : Цифрова типографія, 2009. – Ч. 2. – С. 12–14.
440. Джабраїлов Р.А. Гарантії держави та органів місцевого самоврядування за зобов'язаннями суб'єктів господарювання як засіб державного регулювання та стимулювання господарської діяльності / Р.А. Джабраїлов // Вісник господарського судочинства. – 2009. – № 4. – С. 78–83.
441. Про надання у 2009 році державних гарантій за зобов'язаннями Державної служби автомобільних доріг : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.01.2009 р. № 31 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 6. – Ст. 168.
442. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11.01.2001 р. № 2210-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 12. – Ст. 64. – (Зі змін. та допов.).
443. Адамов Б.І. Комунальна власність як економічна основа місцевого самоврядування / Б.І. Адамов // Актуальні проблеми і досвід місцевого самоврядування у Східноукраїнському регіоні : матеріали міжнар. конф. (Донецьк, 28–29 верес. 2001 р.). – Донецьк : ІЕПД НАН України, 2001. – С. 11–17.
444. Пересунько С.І. Право державної власності в Україні (історія, сучасність, перспективи) / С.І. Пересунько. – Кіровоград : Єлисавет, 1998. – 272 с.
445. Городские системы промышленного региона (теория и практика развития) : моногр. / В.Н. Амитан, А.А. Лукь-

- янченко, Ю.Д. Денисов и др. – Донецк : Юго-Восток, Лтд, 2004. – 348 с.
446. Джабраїлов Р.А. Комунальна власність як передумова реалізації господарської правосуб'єктності міста / Р.А. Джабраїлов // Економіка та право. – 2009. – № 2 (24). – С. 114–118.
447. Иванова В.Н. Технологии муниципального управления : учеб. пособие / В.Н. Иванов, Ю.Н. Гузов, Т.И. Безденежных. – М. : Финансы и статистика, 2005. – 396 с.
448. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления / О.М. Рой. – 2-е изд. – СПб. : Питер, 2006. – 336 с.
449. Мартемьянов В.С. Разгосударствление? Приватизация / В.С. Мартемьянов // Государство и право. – 1992. – № 5. – С. 43–50.
450. Дятленко Н.Н. Публичные предприятия в хозяйственном праве Австрии / Н.Н. Дятленко // Проблемы господарського права і методика його викладання : зб. наук. пр. / НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень ; редкол.: Мамутов В.К. (відп. ред.) та ін. – Донецьк : Юго-Восток, Лтд, 2006. – С. 103–116.
451. Джабраїлов Р.А. Антагонізм Цивільного та Господарського кодексів України : шляхи подолання / Р.А. Джабраїлов // Актуальні проблеми цивільного права та цивільного процесу : зб. доповідей та тез повідомлень учасників Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Донецьк, 26 жовт. 2007 р.) / редкол.: С.Г. Кузьменко, О.І. Антонюк. – Донецьк : ДЮІ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2007. – С. 159–164.
452. Апанасенко К. Особливості правового режиму майна комунальних унітарних підприємств / К. Апанасенко // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 4. – С. 78–81.
453. Винар Л. Правовий режим майна юридичних осіб публічного права / Л. Винар // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 8. – С. 7–9.

454. Беренштейн И.В. Формирование имущественных отношений в сфере водоснабжения и водоотведения в Российской Федерации / И.В. Беренштейн // Предпринимательское право. – 2006. – № 4. – С. 28–36.
455. Петров Д.В. Право хозяйственного ведения и право оперативного управления / Д.В. Петров. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2002. – 359 с.
456. Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора : основы теории государственных финансов / Ин-т «Открытое о-во» ; ред. совет : В.И. Бахмин и др. – М. : Аспект-Пресс, 1996. – 318 с.
457. Фурнье Ж. Предприятия публичного сектора в странах Европейского Союза / Ж. Фурнье . – М. : Б.и., 2001. – 185 с.
458. Григорьев В.А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика : моногр. / В.А. Григорьев. – К. : Истина, 2005. – 424 с.
459. Воронин А.Г. Основы управления муниципальным хозяйством : учеб. пособие / А.Г. Воронин, В.А. Лапин, А.Н. Широков. – М. : Знание, 1998. – 245 с.
460. Воронин А.Г. Муниципальное хозяйствование и управление : проблемы теории и практики / А.Г. Воронин. – М. : Финансы и статистика, 2003. – 176 с.
461. Граверт Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ / Р. Граверт // Государство и право. – 1992. – № 10. – С. 96–107.
462. Муниципальная собственность и сфера общественных услуг. Проблемы приватизации : обзор / под ред. Г.В. Семеко. – М. : ИНИОН, 1994. – 34 с.
463. Манько Н. Очистить Запорожье помогут немцы / Н. Манько // Голос Украины. – 2007. – 14 сент. (№ 164). – С. 5.
464. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом : Закон України від 14.05.1992 р. № 2343-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 31. – Ст. 440. – (Зі змін. та допов.).

465. Хозяйственный кодекс Украины : Научно-практический комментарий / под общ. ред. А.Г. Бобковой. – Х. : Издатель ФЛ-П Вапнярчук Н.Н., 2008. – 1296 с.
466. Джабраїлов Р. Правове регулювання банкрутства комунальних підприємств / В. Устименко, Р. Джабраїлов // Право України. – 2007. – № 5. – С. 50–53.
467. Голубцов В.Г. Разграничение публичной собственности и государственная регистрация прав : коллизии законодательного регулирования и проблемы правоприменения / В.Г. Голубцов // Закон. – 2007. – № 10. – С. 167–172.
468. Вінник О.М. Правові титули майна суб'єктів господарювання відповідно до ГК України та ЦК України : проблеми захисту інтересів кредиторів / О.М. Вінник // Реалізація чинних Цивільного та Господарського кодексів України : проблеми та перспективи : зб. наук. пр. [за матер. наук.-практ. конф., Київ, 24 листоп. 2005 р.] / редкол.: Крупчан О.Д. (гол.) та ін. – К. : НДІ приватного права і підприємництва АПрН України, 2006. – С. 49–52.
469. Апанасенко К.І. Правовий режим майна, що є у комунальній власності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / К.І. Апанасенко ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2006. – 20 с.
470. Поляков Б.М. Помилки законодавця в Законі України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» / Б.М. Поляков // Санація та банкрутство. – 2006. – № 3. – С. 98–103.
471. Афанасьєв Р.Г. Проблеми правового регулювання банкрутства за законодавством України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; арбітражний процес» / Р.Г. Афанасьєв ; НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень. – Донецьк, 2001. – 16 с.
472. Гринюк Р.Ф. Правовий статус комунальних підприємств в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право;

- арбітражний процес» / Р.Ф. Гринюк ; НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень. – Донецьк, 2001. – 20 с.
473. Пригуза П. Коммунальное банкротство... в жизнь / П. Пригуза // Юридическая практика. –2006. – 3 окт. (№ 40). – С. 1, 16–17.
474. Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 р. № 1798-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 6. – Ст. 56. – (Зі змін. та допов.).
475. Постанова Вищого господарського суду України від 30.10.2002 р. у справі № 24/529Б; Ухвала господарського суду Одеської області від 09.11.2004 р. у справі № 24/96-04-4654 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.arbitr.gov.ua>
476. Постанова Вищого господарського суду України від 21.09.2004 р. у справі № 14/10 ; Ухвала Верховного Суду України від 04.11.2004 р. у справі № 14/10 ; Постанова Верховного Суду України «Щодо касаційної скарги Державного комунального підприємства «Кінотеатр «Краків»» від 10.02.2004 р. у справі № 24/529Б / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.arbitr.gov.ua>
477. Повар П. Проблеми незастосування законодавства про банкрутство щодо комунальних підприємств при їх ліквідації / П. Повар // Юридична Україна. – 2008. – № 1. – С. 46–52.
478. Ухвала господарського суду Харківської області від 09.12.2008 р. про порушення провадження по справі про банкрутство Орільського комунального господарства // Голос України. – 2009. – 16 янв. (№ 6). – С. 23.
479. Постанова господарського суду Кіровоградської області від 24.12.2008 р. про визнання банкрутом та відкриті ліквідаційної процедури щодо комунального підприємства «Комунальник» // Голос України. – 2009. – 23 янв. (№ 11). – С. 11.
480. Постанова господарського суду Дніпропетровської області від 12.05.2009 р. про визнання банкрутом та

- відкритті ліквідаційної процедури щодо комунального підприємства громадського харчування «Світанок» // *Голос України*. – 2009. – 4 июня (№ 102). – С. 31.
481. Джабраїлов Р.А. Банкрутство комунальних підприємств : удосконалення правових засобів попередження / Р.А. Джабраїлов // *Економіко-правові дослідження в ХХІ столітті : історія, сучасний стан і перспективи удосконалення господарського законодавства : матеріали Першої міжнарод. наук.-практ. інтернет-конф. (Донець, 16–18 лютого, 2009 р.) / Ін-т економіко-правових досліджень НАН України*. – Донецьк : Вебер, 2009. – С. 194–199.
482. «Арсенал» спас Рабинович? // *Голос України*. – 2007. – 19 мая (№ 86). – С. 4.
483. Сулима С. Кто построит автовокзал? / С. Сулима // *Голос України*. – 2006. – 28 нояб. (№ 225). – С. 6.
484. Проміжний рівень управління в європейських державах : Складність проти демократії? / за ред. Т. Ларсона, К. Подмена, Ф. Петітвілля. – К. : К.І.С., 2003. – 395 с.
485. Местное самоуправление в новых общественных условиях : политические, социальные, экономические перемены // *Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 4 Государство и право : РЖ / РАН. ИНИОН. Центр социальных науч.-информ. исслед. Отд. правоведения*. – 1996. – № 2. – С. 61.
486. Фатеев В.С. Менеджмент и региональная политика за рубежом / под ред. М.В. Микитенко. – Мн. : Навука і тэхніка, 1994. – 213 с.
487. Вінник О.М. Право власності як основний правовий режим майна суб'єкта підприємницької діяльності / О.М. Вінник // *Економіко-правові проблеми трансформації відносин власності в Україні : зб. наук. пр.* – К. : Манускрипт, 1997. – С. 137–141.
488. Гринюк Р.Ф. Правовой режим имущества коммунальных предприятий / Р.Ф. Гринюк // *Вісник*

- Донецького університету. Серія В. Економіка і право. – 2000. – № 1. – С. 148–151.
489. Шаломенцева Е.Г. Некоторые аспекты правового регулирования процесса управления муниципальной собственностью / Е.Г. Шаломенцева // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 8. – С. 28–33.
490. Про холдингові компанії в Україні : Закон України від 15.03.2006 р. № 3528-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 34. – Ст. 291.
491. Селезньова О.М. Комунальний банк : проблеми поняття, правового статусу і правового регулювання / О.М. Селезньова // Економіка. Фінанси. Право. – 2006. – № 9. – С. 18–21.
492. Селезньова О.М. Проблема правового регулювання комунального банку / О.М. Селезньова // Право України. – 2006. – № 10. – С. 49–50.
493. Карманов Є. Правові аспекти реструктуризації банківської системи України / Є. Карманов // Право України. – 2001. – № 4. – С. 28–33.
494. Ващенко Ю.В. Банківське право : навч. посіб. / Ю.В. Ващенко. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 344 с.
495. Банківське право України : навч. посіб. / за заг. ред. А.О. Селіванова. – К. : Ін Юре, 2000. – 368 с.
496. Яременко Ю. Ще раз про закон, якого чекали 10 років / Ю. Яременко // Вісник Національного банку України. – 2001. – № 11. – С. 3.
497. Джабраїлов Р.А. Місто як засновник комунальних банків / Р.А. Джабраїлов // Економіко-правові дослідження в ХХІ столітті : пробіли і економічно необґрунтовані норми в законодавстві, регулюючому господарську діяльність в Україні і шляхи їх усунювання : матеріали Другої міжнарод. наук.-практ. інтернет-конф. (Донець, 2–5 червня 2009 г.) / Ін-т економіко-правових досліджень НАН України. – Донецьк : Вебер (Донецьке відділення), 2009. – С. 94–96.

498. Устименко В.А. Хозяйственно-правовые аспекты использования интеллектуальной собственности территориальной громадой города / В.А. Устименко // Актуальные проблемы управления ресурсами городского развития : материалы междунар. науч.-практ. конф. (Донецк, 20 нояб. 2003 г.) / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : Юго-Восток, Лтд, 2003. – С. 45–51.
499. Про місцеві податки та збори : Декрет Кабінету Міністрів України від 20.05.1993 р. № 56–93 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 30. – Ст. 336. – (Зі змін. та допов.).
500. Про географічні назви : Закон України від 31.05.2005 р. № 2604-IV / Офіційний вісник України. – 2005. – № 26. – Ст. 1483.
501. Про оподаткування прибутку підприємств : Закон України від 28.12.1994 р. № 334/94–ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 4. – Ст. 28. – (Зі змін. та допов.).
502. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності : Закон України від 03.03.1998 р. № 147/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 34. – Ст. 228. – (Зі змін. та допов.).
503. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.09.1998 р. № 1482 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 38. – Ст. 1405.
504. Полуянов В. Склад і структура комунальної власності в сучасній Україні / В. Полуянов, О. Полуянова // Схід. – 2006. – № 6 (78). – С. 39–44.
505. Гижко П.А. Опыт передачи объектов права государственной и коммунальной собственности / П.А. Гижко // Государственный информационный бюллетень о приватизации. – 2004. – № 11. – С. 26–29.
506. Про затвердження Положення про порядок передачі в комунальну власність загальнодержавного житлового

- фонду, що перебував у повному господарському віданні або в оперативному управлінні підприємств, установ та організацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.11.1995 р. № 891 // Зібрання Постанов Уряду України. – 1996. – № 3. – Ст. 92.
507. Про поетапну передачу у комунальну власність об'єктів соціальної сфери, житлового фонду сільськогосподарських, переробних та обслуговуючих підприємств, установ і організацій агропромислового комплексу, заснованих на колективній та інших формах недержавної власності : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.09.1996 р. № 1060 // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2002. – № 5 : Державна та комунальна власність в Україні. – С. 223–225.
508. Про поетапну передачу до комунальної власності об'єктів соціальної інфраструктури : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.12.1996 р. № 1443 // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2002. – № 5 : Державна та комунальна власність. – С. 239–240.
509. Про реструктуризацію державних підприємств : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.07.1996 р. № 415-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
510. Про передачу в комунальну власність житлового фонду, об'єктів комунального господарства та дитячих дошкільних закладів шахт і розрізів вугільної промисловості : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.10.1997 р. № 583-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
511. Про передачу житлового фонду ВО «Південний машинобудівний завод» у комунальну власність : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.01.1998 р. № 19-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

512. Про передачу об'єктів соціальної інфраструктури з балансу підприємств м. Шостки у комунальну власність : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.03.1998 р. № 121-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
513. Про проведення реструктуризації ВАТ «Макіївський металургійний комбінат» : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.03.1998 р. № 188-р // Офіційний вісник України. – 1998. – № 12. – Ст. 459.
514. Устименко В.А. О некоторых аспектах передачи в коммунальную собственность объектов социальной инфраструктуры / В.А. Устименко // Региональные перспективы. – 1999. – № 1 (4). – С. 47–48.
515. Кравчук О. Проблеми становлення матеріальної та фінансової основи комунального управління : адміністративно-правовий аспект / О. Кравчук // Юридична Україна. – 2007. – № 3. – С. 26–32.
516. Кравчук О. Майновий аспект правового статусу юридичних осіб за новим Цивільним кодексом України / О. Кравчук // Право України. – 2003. – № 12. – С. 86–88.
517. Беренштейн И. Формирование и учет имущества казны муниципальных образований / И. Беренштейн, А. Завьялов // Хозяйство и право. – 2007. – № 3. – С. 68–76.
518. Беренштейн И. Имущественные отношения в коммунальной сфере / И. Беренштейн, А. Завьялов // Хозяйство и право. – 2007. – № 8. – С. 86–95.
519. Богачев С.В. Некоторые аспекты совершенствования законодательства по вопросам приватизации / С.В. Богачев, Р.А. Джабраилов // Государственный информационный бюллетень о приватизации. – 2007. – № 1. – С. 40–43.
520. Богачов С.В. Правове забезпечення комунальної власності в Україні : сучасний стан та перспективи / С.В. Богачов, Р.А. Джабраїлов // Юридична Україна. – 2005. – № 11. – С. 57–61.
521. Валентей С.Д. Законодательство о местном самоуправлении и экономические реалии / С.Д. Валентей,

- Е.М. Бухвальд // Журнал российского права. – 2008. – № 3. – С. 16–25.
522. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. № 2542-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. – Ст. 1291. – (Зі змін. та допов.).
523. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / О.П. Кириленко. – К. : НІОС, 2000. – 384 с.
524. Луніна І. Податкові повноваження місцевих органів влади / І. Луніна // Економіст. – 2001. – №2. – С. 37–39.
525. Основы налоговой системы : учеб. пособ. для вузов / под ред. Д.Г. Черника. – М. : ЮНИТИ, 1998. – 236 с.
526. Хиви Дж. Финансы местных органов власти в США / Дж. Хиви // Финансы. – 1995. – № 10. – С. 43–47.
527. Крисоватий А.І. Місцеві податки у США та особливості їх справляння / А.І. Крисоватий, В.І. Мельник // Фінанси України. – 1999. – № 1. – С. 100–106.
528. Артемов Ю.М. Налогообложение в Федеративной Республике Германии / Ю.М. Артемов // Финансы. – 1994. – № 6. – С. 41–46.
529. Вишневський В.П. Місцеві податки і збори у ринковій економіці / В.П. Вишневський, В.В. Рибак // Фінанси України. – 2001. – № 1. – С. 11–20.
530. Блажевич В. Місцеві податки і збори та їх особливості. Світовий та український досвід встановлення і справляння місцевих податків / В. Блажевич // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 1. – С. 95–99.
531. Швець В. Місцеві фінанси : завдання подальшої трансформації / В. Швець // Регіональна економіка. – 2004. – № 4. – С. 156–162.
532. Машко Г.В. Местные налоги и сборы в системе формирования регионального бюджета / Г.В. Машко // Экономика и право. – 2002. – № 2. – С. 35–41.
533. Ляшенко Ю.І. Місцеве оподаткування в системі фінансової діяльності держави / Ю.І. Ляшенко // Фінанси України. – 1998. – № 6. – С. 104–108.

534. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. / В.І. Кравченко. – К. : Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с.
535. Хоменець Р.Б. Історико-правові аспекти господарської діяльності територіальної громади / Р.Б. Хоменець // Економіка та право. – 2002. – № 1. – С. 76–81.
536. Овчинников П. Финансы местного самоуправления : проблемы укрепления доходной базы / П. Овчинников // Хозяйство и право. – 1998. – № 9. – С. 124–128.
537. Мішина Н. Формування бюджетів муніципальних органів (на матеріалах країн – членів Ради Європи) / Н. Мішина // Юридичний вісник. – 1999. – № 2. – С. 130–136.
538. Семекко Г.В. Местные финансы стран Европейского сообщества / Г.В. Семекко // Финансы . – 1993. – № 11. – С. 65–70.
539. Устименко В.А. Некоторые аспекты правового регулирования казначейского обслуживания местных бюджетов / В.А. Устименко, Н.Б. Юрова // Економіка та право. – 2004. – № 1. – С. 19–23.
540. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн : навч. посіб. / Ю.В. Пасічник. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Знання-Прес, 2003. – 523 с.
541. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / Науково-дослідний фінансовий ін-т / М.Я. Азаров (заг.ред.). – К. : НДФІ, 2006. – 632 с.
542. Заверуха О.Б. Бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністратив-не право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.Б. Заверуха ; Чернів. держ. ун-т ім. Ю. Федьковича. – Чернівці, 2001. – 235 с.
543. Музыка О.А. Доходи місцевих бюджетів за українським законодавством : моногр. / О.А. Музыка. – К. : Атіка, 2004. – 344 с.
544. Орлюк О.П. Фінансове право : навч. посіб. / О.П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.

545. Кузьменко О. Дотримання принципів бюджетної системи України у сфері міжбюджетних відносин / О. Кузьменко // Право України. – 2007. – № 5. – С. 85–88.
546. Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин / І.О. Луніна. – К. : Наукова думка, 2006. – 432 с.
547. Глух М.В. Правові основи фінансування комунального господарства : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М.В. Глух ; Нац. аграр. ун-т. – К., 2008. – 19 с.
548. Дорохін Д. Британський досвід участі місцевих громад у бюджетному процесі / Д. Дорохін // Юридична Україна. – 2007. – № 12. – С. 27–31.
549. Джабраїлов Р.А. Шляхи вдосконалення законодавчого забезпечення бюджетної політики України / С.В. Богачов, М.В. Мельникова, Р.А. Джабраїлов // Напрями оновлення господарського законодавства України : зб. наук. пр. / НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень ; редкол.: Мамутов В.К. (відп. ред.) та ін. – Донецьк : Юго-Восток, Лтд, 2008. – С. 45–81.
550. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 308-р // Офіційний вісник України. – 2007. – № 38. – Ст. 1526.
551. Про схвалення Стратегії модернізації системи управління державними фінансами : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 р. № 888 -р // Офіційний вісник України. – 2007. – № 79. – Ст. 2962.
552. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. // Віче. – 2000. – № 3. – С. 43–50.
553. Іванова Т. Місцеві податки і збори в Україні та світі : порівняльний аналіз / Т. Іванова // Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 31 трав. 2006 р.) : у 2 т. / за заг. ред.

- О.Ю. Оболенського, В.М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – Т. 2. – С. 42–44.
554. Антюшина Н.М. Шведська система місцевого самоврядування / Н.М. Антюшина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – № 10. – С. 40–47.
555. Чумаченко Н.Г. Очерки по економіці регіона / Н.Г. Чумаченко. – К. : Наук. думка, 1995. – 338 с.
556. Налоговый кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ (часть 1) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3824. – (С изм. и доп.).
557. Про систему оподаткування : Закон України від 25.06.1991 р. № 1251-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 39. – Ст. 510. – (Зі змін. та допов.).
558. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст : Закон України від 04.03.2004 р. № 1580-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 13. – Ст. 878.
559. Шпак В. «За» і «проти» муніципальної позики / В. Шпак // Урядовий кур'єр. – 2007. – 12 черв. (№ 102). – С. 6.
560. Кавун А. Десять миллионов евро – на реконструкцию городского хозяйства / А. Кавун // Голос Украины. – 2008. – 11 янв. (№ 4). – С. 2.
561. Про цінні папери та фондовий ринок : Закон України від 23.02.2006 р. № 3480 // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 31. – Ст. 268.
562. Заверуха И.Б. Цели и принципы правового регулирования муниципального долга / И.Б. Заверуха // Финансово-правовая доктрина постсоциалистического государства. – Черновцы : Рута, 2003. – Вып. 1. – С. 147–157.
563. Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів : Постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 р. № 207 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 9. – Ст. 377.
564. Про внесення змін до Положення про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик : Рішення Державної

- комісії з цінних паперів та фондового ринку від 11.12.2007 р. № 2285 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 9. – Ст. 232.
565. Про іпотечні облигації : Закон України від 22.12.2005 р. № 3273-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 16. – Ст. 134.
566. Ігнатков В.М. Особливості фінансування розвитку територіальної громади великого міста : інвестиційний аспект / В.М. Ігнатков // Економіка та держава. – 2006. – № 2. – С. 82–85.
567. Рыбак В.В. Рыночная трансформация системы доходов местного самоуправления : теория и практика / В.В. Рыбак. – Донецк : ИЭП НАН Украины, 2000. – 280 с.
568. Вартанов М. Опыт американского рынка муниципальных бумаг / М. Вартанов // Финансист. – 1997. – № 4. – С. 50–54.
569. Финансовая база местных органов власти в США : состояние и перспективы / отв. ред. С.Л. Зарецкая, Л.Д. Карпанова. – М. : ИНИОН РАН, 1997. – 140 с.
570. Ковальчук А. Законодавче забезпечення фінансових запозичень у місцеві бюджети / А. Ковальчук // Вісник Академії правових наук. – 2006. – № 2 (45). – С. 106–113.
571. Назарчук Д. Облигации для модернизации медицинских учреждений / Д. Назарчук // Голос Украины. – 2008. – 5 июля (№ 125). – С. 4.
572. Куц Л. Возьмут займы в четвертый раз / Л. Куц // Голос Украины. – 2008. – 15 июля (№ 131). – С. 10.
573. Безсмертная Е.Р. Выпуск и размещение муниципальных облигационных займов в Российской Федерации : дис. ... канд. экон. наук : спец. 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» / Е.Р. Безсмертная ; Финансовая акад. при Правительстве Российской Федерации. – М., 2001. – 155 с.
574. Кшиштоф Цейпа-Знаміровські. Значення комунальних облигацій у функціонуванні великих міст Польщі / Цейпа-

- Знаміровські Кшиштоф // Управління великими містами : адміністрування та безпосередня демократія (проблеми теорії і практики) : матеріали II україно-польської конф. (Львів, 4–5 груд. 2003 р.). – Л. : Добродійний громадський Фонд ім. Князя Осмомисла, 2004. – С. 351–363.
575. Гражданский кодекс Российской Федерации от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ (часть 2) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 5. – Ст. 410. – (С изм. и доп.).
576. Дюкова К. Договор государственного (муниципального) займа / К. Дюкова // Право и экономика. – 2008. – № 1. – С. 57–60.
577. Данилишин Б. Реформування відносин власності на природні ресурси / Б. Данилишин, В. Міщенко // Економіка України. – 2003. – № 9. – С. 34–42.
578. Ткаченко А. Земля – собственность украинского народа / А. Ткаченко, В. Сиренко, Н. Махненко // Голос Украины. – 2001. – 27 марта (№ 54). – С. 6–7.
579. Гетьман А. Право власності на природні ресурси юридичних і фізичних осіб у сільському господарстві / А. Гетьман, В. Ненюк // Вісник Академії правових наук України. – 1998. – № 3. – С. 85–89.
580. Головка Л.О. Особливості генези права власності в Україні, Словаччині та Чехії : порівняльний аналіз / Л.О. Головка // Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр. – К. : Ін-т держави і права ім. Корецького НАН України, 2007. – Вип. 37. – С. 137–141.
581. Музиченко П.П. Історія держави і права України : навч. посіб. / П.П. Музиченко. – 5–те вид., випр. і доп. – К. : Т-во «Знання», КОО, 2006. – 437 с.
582. Заріцька І. Правове регулювання земельних відносин у західній області Української Народної Республіки /

- І. Заріцька // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 5. – С. 117–120.
583. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27. – (Зі змін. та допов.).
584. Земельне право : акад. курс : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / за ред. В.І. Семчика, П.Ф. Кулинича ; Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, Київ. ун-т права. – К. : Ін Юре, 2001. – 423 с.
585. Земельне право України : підручник / за ред. М.В. Шульги. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 366 с.
586. Земельне право України : підручник / за ред. О.О. Погрібного, І.І. Каракаша ; Одес. нац. юрид. акад. – К. : Істина, 2003. – 445 с.
587. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України (за станом законодавства України на 1 січня 2004 р.) / за заг. ред. В.В. Медведчука. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 653 с.
588. Захаров С. Право власності на землю територіальних громад / С. Захаров // Юридичний вісник України. – 2006. – 18–24 лют. (№ 7). – С. 8.
589. Чеботарьова О. Шляхи вдосконалення управління земельними ресурсами міста / О. Чеботарьова // Схід. – 2007. – № 3 (81). – С. 50–52.
590. Сонін О.М. Питання розвитку основних засад земельного законодавства / О.М. Сонін // Землевпорядкування. – 2001. – № 2. – С. 3–8.
591. Богачов С. Аналіз стану реформування земельних відносин та формування перспективних напрямів щодо вдосконалення управління міськими землями / С. Богачов, О. Чеботарьова, Т. Поплавська // Управління сучасним містом. – 2005. – №1–2/1–6 (17–18). – С. 272–281.
592. Хвесик М.А. Інституціональний механізм міського землекористування : сучасний стан та перспективи

- удосконалення : моногр. / М.А. Хвесик, В.А. Голян, Ю.А. Мосійчук. – К. : Книжкове вид-во НАУ, 2005. – 208 с.
593. Про розмежування земель державної та комунальної власності : Закон України від 05.02.2004 р. № 1457-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 28. – Том 1. – Ст. 1849. – (Зі змін. та допов.).
594. Про державний бюджет України на 2007 рік : Закон України від 19.12.2006 р. № 489-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 7–8. – Ст. 66.
595. Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 28.12.2007 р. № 107-VI // Офіційний вісник України. – 2008. – № 1. – Ст. 1.
596. Устименко В.А. Проблемы размежевания земель государственной и коммунальной собственности в Украине / В.А. Устименко, Р.А. Джабраилов // Проблемы правового регулирования экономических отношений на современном этапе : сб. матер. междунар. науч.-практ. конф. (Гродно, 2006 г.) / отв. ред. В.С. Елисеев. – Гродно : ГрГУ, 2007. – С. 102–105.
597. Про Державний бюджет України на 2009 рік : Закон України від 26.12.2008 р. № 835-VI // Офіційний вісник України. – 2008. – № 100. – Ст. 3299.
598. Устименко В.А. Земля як джерело наповнення місцевого бюджету : проблеми та шляхи вирішення / В.А. Устименко, Р.А. Джабраилов // ДНІ НАУКИ : зб. тез доповідей : в 4-х т. [Міжнар. наук.-практ. конф. «Актуальні проблеми управління розвитком об'єктів і процесів ринкової економіки» (5–6 жовт. 2006 р.)]. – Запоріжжя : ЗІДМУ, 2006. – Т. 1. – С. 82–83.
599. Социально-экономическое развитие городов промышленного региона / В.Н. Амитан, В.В. Финагин, А.А. Лукьянченко и др. – Донецк : ИЭПИ НАН Украины, 2002. – 254 с.

600. Скорык М. Горсовету запретили решать земельные вопросы / М. Скорык // *Голос Украины*. – 2008. – 4 июля (№ 124). – С. 5.
601. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Світязької сільської ради Шацького району Волинської області про офіційне тлумачення терміна «передача», який вживається у підпункті 5.1.17 пункту 5.1 статті 5 Закону України «Про податок на додану вартість» (справа про тлумачення терміна «передача земельних ділянок») від 05.02.2004 р. № 2-рп/2004 // *Офіційний вісник України*. – 2004. – № 6. – Ст. 338.
602. Каракаш И.И. Право собственности на землю и право землепользования в Украине : науч.-практ. пособие / И.И. Каракаш. – Одес. нац. юрид. акад. – К. : Истина, 2004. – 214 с.
603. Настечко К.О. Оформлення прав на земельні ділянки : щодо визначення поняття / К.О. Настечко // *Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр.* – К. : Ін-т держави і права ім. Корецького НАН України, 2007. – Вип. 37. – С. 519–525.
604. Фишер Н. Единство земельных участков и расположенных на них зданий в немецком вещном праве / Н. Фишер // *Государство и право*. – 2006. – № 11. – С. 70–75.
605. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 03.06.2008 р. № 309-VI // *Відомості Верховної Ради України*. – 2008. – № 27–28. – Ст. 253.
606. Бондаренко І.І. Проблемні питання розмежування компетенції у судах загальної юрисдикції / І.І. Бондаренко // *Вісник господарського судочинства*. – 2007. – № 6. – С. 11–12.
607. Клочай Н. Залишення без розгляду клопотання про продаж земельної ділянки органом місцевого само-

- врядування / Н. Клочай // Юридичний журнал. – 2006. – № 2 (44). – С. 123–124.
608. Ільницький О.В. Окремі питання судового розгляду та вирішення земельних спорів за участю суб'єктів владних повноважень / О.В. Ільницький // Вісник господарського судочинства. – 2009. – № 6. – С. 132–141.
609. Джабраїлов Р.А. Правові проблеми залучення земельних ділянок комунальної форми власності у господарський обіг / Р.А. Джабраїлов // Економіка та право. – 2008. – № 1 (20). – С. 103–108.
610. Вахаев М.Х. Предписанные (нормативные) и поощряемые законом сделки с землей (дискуссионные вопросы) / М.Х. Вахаев // Журнал российского права. – 2007. – № 8. – С. 20–27.
611. Справи зі спорів, пов'язаних із майновим наймом (орендою) // Юридична Україна. – 2007. – № 11. – С. 84–85.
612. Скакун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : учебник: пер. с укр. / О.Ф. Скакун. – Х. : Эспада, 2007. – 840 с.
613. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) від 16.04.2009 р. № 7-рп/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 32. – Ст. 1084.
614. Подцерковний О.П. Способи захисту прав у земельних відносинах / О.П. Подцерковний // Вісник господарського судочинства. – 2009. – № 5. – С. 30–34.
615. Устименко В.А. Юридичні факти у земельних орендних відносинах / В.А. Устименко, Р.А. Джабраїлов // Экономико-правовые исследования в XXI веке : правовое

- обеспечение рационального использования природных ресурсов в сфере хозяйствования : материалы Третьей междунар. науч.-практ. интернет-конф. (Донецк, 27 окт. – 5 нояб. 2009 г.) / науч. ред. В.К. Мамутов ; НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : Ноулидж, 2009. – С. 30–34.
616. Спасибо-Фатеєва І.В. Наслідки недійсності правочинів / І.В. Спасибо-Фатеєва // Вісник господарського судочинства. – 2008. – № 2. – С. 79–86.
617. Теньков С.О. Рішення місцевих органів влади про надання земельних ділянок як предмет судового розгляду (огляд судової практики) / С.О. Теньков // Вісник господарського судочинства. – 2008. – № 2. – С. 73–76.
618. Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з орендою земельних ділянок (за матеріалами справ, розглянутих у касаційному порядку Вищим господарським судом України) : оглядовий лист Вищого господарського суду України від 30.11.2007 р. № 01-8/918 // Вісник господарського судочинства. – 2008. – № 1. – С. 59–74.
619. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23.03.2000 р. № 1602-III // Офіційний вісник України. – 2000. – № 16. – Ст. 657.
620. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 08.09.2005 р. № 2850-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.
621. Про Загальнодержавну програму розвитку водного господарства : Закон України від 17.01.2002 р. № 2988-III // Офіційний вісник України. – 2002. – № 8. – Ст. 328.
622. Толкачев О.М. Проблемы и перспективы развития рынка недвижимости в Москве / О.М. Толкачев // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. – 2001. – № 2–3 (7–8). – С. 6–14.

623. Наконечний В. Велике місто як об'єкт управління і самоврядування : світовий досвід і Україна / В. Наконечний // Людина і політика. – 2003. – № 1. – С. 84–93.
624. Москаль Р. Відчуження власності територіальних громад / Р. Москаль // Юридичний вісник України. – 2007. – 9–15 черв. (№ 23). – С. 7.
625. Мамутов В.К. Господарче право зарубіжних країн : підручник / В.К. Мамутов, О.О. Чувпило. – К. : Ділова Україна, 1996. – 352 с.
626. Поповська І.П. Правові основи програмного регулювання господарської діяльності в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / І.П. Поповська ; Одеська нац. юрид. акад. – Одеса, 2010. – 21 с.
627. Уменьшатся ли очереди в детсады? // Голос Украины. – 2006. – 28 окт. (№ 202). – С. 3.
628. Замойский И.Е. Обеспечение договорных обязательств на предприятии / И.Е. Замойский. – М. : Юрид. лит., 1982. – 112 с.
629. Замойский И.Е. Предотвращение нарушенных договорных обязательств на предприятии / И.Е. Замойский. – К. : Вища школа, 1978. – 55 с.
630. Конвенція УНІДРУА про міжнародний фінансовий лізинг від 28.05.1988 р. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 84. – Ст. 3126.
631. Конвенція про міждержавний лізинг від 25.11.1998 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
632. Про фінансовий лізинг : Закон України від 16.12.1997 р. № 723/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 16. – Ст. 68. – (Зі змін. та допов.).
633. Джабраїлов Р.А. Правові засади впровадження лізингу у комунальне господарство міста / Р.А. Джабраїлов,

- О.О. Уханьова // Вісник Донецького університету. Серія В. Економіка і право. – 2008. – № 1. – С. 360–367.
634. Ляшенко В.И. Экономико-правовые условия становления лизинга в Украине / В.И. Ляшенко, В.Ф. Столяров ; НАН Украины, ИЭП, Науч.-исслед. Ин-т при Минфине Украины и др. – Донецк, 1997. – 90 с.
635. Телюков А.Ф. Поддержка инфраструктуры депрессивных шахтерских городов на основе аренды шахт / А.Ф. Телюков // Город, регион, государство : проблемы распределения полномочий / Ин-т экономико-правовых исследований НАН Украины. – Донецк : Юго-Восток, Лтд, 2003. – С. 369–375.
636. Маршрут в никуда. Городской транспорт // Эксперт. – 2006. – 6 нояб. (№ 43).
637. Юрьева Т. Лизинг и муниципальные хозяйства / Т. Юрьева, Е. Шпачук // Бизнес Информ. – 1998. – № 2. – С. 83–84.
638. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21.09.2006 р. № 185-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 46. – Ст. 456.
639. Филиппова И.В. Влияние работы приватизированных предприятий г. Киева на экономику / И.В. Филиппова // Государственный информационный бюллетень о приватизации. – 2006. – № 8. – С. 47–49.
640. В залог – депо // Голос Украины. – 2006. – 4 июля (№ 120). – С. 6.
641. Рев'юк Н.В. Ипотека як господарсько-правова конструкція залучення інвестицій в економіку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / Н.В. Рев'юк ; НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень. – Донецьк, 2006. – 19 с.
642. Джабраїлов Р.А. Економіко-правове забезпечення розвитку міського господарства / Р.А. Джабраїлов // Схід. – 2008. – № 1 (85). – С. 22–25.

643. Дармовщини не будет // Голос України. – 2006. – 27 сент. (№ 179). – С. 2.
644. Убыточная реклама // Голос України. – 2006. – 30 авг. (№ 159). – С. 4.
645. Про автомобільні дороги : Закон України від 08.09.2005 р. № 2862-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – Ст. 556.
646. Не заплатишь – не поедешь // Голос України. – 2006. – 19 июля (№ 131). – С. 4.
647. Джабраїлов Р.А. Економіко-правові засади формування багатопрофільних суб'єктів господарювання у житлово-комунальному господарстві / М.В. Мельникова, Р.А. Джабраїлов // Актуальні питання реформування житлово-комунального господарства в Україні : зб. тез доп. І Міжнар. наук.-практ. конф. (14–16 трав. 2008 р.). – Макіївка : ДонНАБА, 2008. – Ч. 2. – С. 150–151.
648. Устименко В.А. О некоторых аспектах формирования и использования коммунальной собственности города / В.А. Устименко // Актуальные проблемы стабилизации и развития экономики : сб. науч. тр. / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований ; редкол.: Мамутов В.К. (отв. ред.) и др. – Донецк, 1999. – С. 221–231.
649. Федченко А. Логіка ефективності / А. Федченко // Віче. – 2004. – № 12. – С. 28–29.
650. Ильяш И. Путь к пяти звездам / И. Ильяш // Голос України. – 2008. – 26 марта (№ 58). – С. 10.
651. Місцеве самоврядування : 10 років незалежності України. – 2-е вид, стереотип. – К. : Парламентське вид-во, 2002. – 431 с.
652. Джабраїлов Р.А. Інвестиційний шлях розвитку міського господарства / Р.А. Джабраїлов // Прометей : регіон. зб. наук. пр. з економіки. – Донецьк : ІЕПД НАН України ; ДЕГІ, 2007. – № 1 (22). – С. 112–117.
653. Лютий М. Проблеми місцевого самоврядування у Польщі / М. Лютий // Актуальні проблеми і досвід

- місцевого самоврядування у Східноукраїнському регіоні : матеріали міжнар. конф. (Донецьк, 28–29 верес. 2001 р.). – Донецьк : ІЕПД НАН України, 2001. – С. 23–25.
654. Андресюк Б.П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні : проблеми і перспективи / Б.П. Андресюк. – К. : СтілоС, 1997. – 223 с.
655. Шапира Ж. Международное право предпринимательской деятельности / Ж. Шапира ; пер. с фр. Е.П. Островской и Д.Г. Малькова. – М. : Прогресс, 1993. – 159 с.
656. Мамутов В.К. Принципы и правовое обеспечение управления городом / В.К. Мамутов // Экономика-правовые проблемы управления городом (сб. науч. тр.). – Донецк : ИЭП АН УССР, 1983. – С. 3–21.
657. Карева В.В. История средних веков / В.В. Карева. – М. : ПСТБИ, 1999. – 155 с.
658. Петрушевский Д.М. Очерки из экономической истории средневековой Европы / Д.М. Петрушевский. – М.-Л. : ГИЗ, 1928. – 322 с.
659. Левицкий Я.А. Город и феодализм в Англии / Я.А. Левицкий. – М. : Наука, 1987. – 284 с.
660. Стоклицкая-Терешкович В.В. Основные проблемы истории средневекового города X–XV вв. / В.В. Стоклицкая-Терешкович. – М. : Изд-во социально-экономической литературы, 1960. – 351 с.
661. Хрестоматия памятников феодального государства и права стран Европы / пер. П. Галанзы, Л.И. Дембо. – М. : Госюриздат, 1961. – 298 с.
662. История государства и права зарубежных стран : учебник для вузов : в 2 ч. Ч. 1 / под общ. ред. О.А. Жидкова и Н.А. Крашенинниковой. – 2-е изд., стер. – М. : НОРМА, 2003. – 624 с.
663. Бродель Ф. Матеріальна цивілізація, економіка і капіталізм (XV–XVIII ст.) / Ф. Бродель ; пер. з фр. Григорія Філіпчука : у 3-х т. Т. 3. Час світу. – К. : Основи, 1998. – 631 с.

664. Город в средневековой цивилизации Западной Европы. – Т. 4. Extra muros : город, общество, государство. – М. : Наука, 2000. – 354 с.
665. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Шемшученко Ю.С. (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 3 : К–М. – 2001. – 792 с.
666. Василенко М.П. Вибрані твори : у 3–х т. Том 2. Юридичні праці / відп. ред. Ю.С. Шемшученко, І.Б. Усенко. – К. : Юридична думка, 2006. – 560 с.
667. Город в средневековой цивилизации Западной Европы. – Том 2 : Жизнь города и деятельность горожан. – М. : Наука, 1999. – 352 с.
668. История Европы с древнейших времен до наших дней : в 8 т. / редкол.: Чубарьян А.О. (пред.) и др. – М. : Наука, 1992. – Т. 2. – 814 с.
669. Белега Е. Свободный город Любек / Е. Белега // Новый акрополь. – 2003. – № 1. – С. 14–18.
670. История Германии : учеб. пособие для студентов вузов : в 3 т. Т. 1 : С древнейших времен до создания Германской империи / отв. ред. С.А. Васютин и Е.П. Глушанин. – Кемерово : Кузбассвузиздат, 2005. – 435 с.
671. Чтения в императорском обществе истории и древностей Российских. – М. : Университетская тип., 1890. – Кн. 3. – 146 с.
672. Византийская книга Эпарха / пер. и коммент. М.Я. Сюзюмовой. – М. : Изд-во Восточной литературы, 1962. – 249 с.
673. Большая советская энциклопедия : в 30 т. / гл. ред. А.М. Прохоров. – 3–е изд. – М. : Сов. энцикл., 1978. – Т. 30. – 632 с.
674. Книга ремесел и торговли города Парижа // Средние века. – М. : Наука, 1957. – Вып. 10. – С. 306–364.
675. Вінник О. Пам'ятник Магдебурзькому праву в Києві / О. Вінник // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 1. – С. 3–5.

676. Джабраїлов Р.А. Зовнішньоекономічна діяльність середньовічних міст Європи : економіко-правове забезпечення / Р.А. Джабраїлов // Гармонизация законодательства Украины и международная интеграция : внешнеэкономическая деятельность : сб. науч. тр. / Ин-т экономико-правовых исследований ; редкол.: Мамутов В.К. (отв. ред.) и др. – Донецк : Юго-Восток, Лтд, 2007. – С. 131–143.
677. Про транскордонне співробітництво : Закон України від 24.06.2004 р. № 1861-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 45. – Ст. 499.
678. Батанов О. Статут територіальної громади – основний нормативний акт місцевого самоврядування / О. Батанов // Право України. – 2004. – № 7. – С. 30–34.
679. Берман Г. Дж. Западная традиция права : эпоха формирования / Дж. Г. Берман ; пер. с англ. Р.Н. Никоновой. – М. : Изд-во МГУ, 1998. – 624 с.
680. Институты самоуправления : историко-правовое исследование / под ред. В.Г. Графских, Н.Н. Ефремова, В.И. Карпец и др. – М. : Наука, 1995. – 301 с.
681. Музиченко П. Магдебурзьке право в Україні / П. Музиченко // Юридический вестник. – 1994. – № 3. – С. 17–21.
682. Антонович В.Б. Монографии по истории Западной и Юго-Западной России / В.Б. Антонович. – К., 1885. – 351 с.
683. Владимирский-Буданов М.Ф. Немецкое право в Польше и Литве / М.Ф. Владимирский-Буданов. – СПб, 1868. – 312 с.
684. Кистяковский А.Ф. Права, по которым судится малороссийский народ / А.Ф. Кистяковский. – К. : Унив. тип. (И.И. Завадзкого), 1879. – 1065 с.
685. Тарановский Ф.В. Обзор памятников магдебургского права западно-русских городов литовской эпохи / Ф.В. Тарановский. – Варшава : Тип. Варш. учеб. округа, 1897. – 207 с.

686. Zdrojkowski Z. Prawo Chelminskie. Powstanie, rozwój I jego rola dziejawa / Z. Zdrojkowski. – Warszawa : Torun, 1970. – 814 s.
687. Мамутов В.К. Від Руської Правди і Магдебурзького права / В.К. Мамутов, Г.Л. Знаменський // Віче. – 1992. – № 6. – С. 14–16.
688. Кобилецький М. Магдебурзьке право як джерело рецепції римського права в Україні / М. Кобилецький // Право України. – 2007. – № 8. – С. 121–125.
689. Мамутов В.К. Хозяйственные права региональных органов / В.К. Мамутов // Юридический вестник. – 1995. – № 2. – С. 71–78.
690. Джабраїлов Р.А. Зародження міського господарського права у Середньовічній Європі / Р.А. Джабраїлов // Економіка та право. – 2007. – № 2. – С. 91–97.
691. Мамутов В.К. Совершенствование правового регулирования хозяйственной деятельности (методология, направления) / В.К. Мамутов. – К. : Наукова думка, 1982. – 238 с.
692. Пронская Г.В. Правовая организация отраслевых хозяйственных систем (на примере Украинской ССР) / Г.В. Пронская. – К. : Вища школа, 1985. – 129 с.
693. Волков В.Д. До питання про концепцію Закону «Про статус області» / В.Д. Волков // Вісник Академії правових наук України. – 1994. – № 2. – С. 68–75.
694. Джабраїлов Р.А. Місце норм про місто у системі господарського законодавства / Р.А. Джабраїлов // Законодательное обеспечение экономической политики государства и юридическое образование : материалы междунар. науч.-практ. конф. (Донецк – Святогорск, 16–17 апр. 2009 г.) / МОН Украины, Донецкий нац. ун-т ; редкол.: Бобкова А.Г. и др. – Донецк : Юго-Восток, Лтд, 2009. – С. 91–93.
695. Мамутов В.К. Важное направление правового обеспечения экономики – кодификация : науч. докл. / В.К. Маму-

- тов ; НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень. – Донецьк : Юго-Восток, Лтд, 2009. – 34 с.
696. Джабраїлов Р.А. Перспективи консолідації норм про місто в Господарському кодексі України / Р.А. Джабраїлов // Город, регион, государство : экономико-правовые проблемы хозяйствования : сб. науч. тр. / НАН Украины. Ін-т економіко-правових досліджень. – Донецьк : Ноулідж, 2009. – Т. 1. – С. 197–202.
697. Місцеве самоврядування в Україні : історія, сучасність, перспективи розвитку / В.В. Кравченко, Н.В. Кравченко, В.П. Лисюченко та ін. – К. : Арарат-Центр, 2000. – 206 с.
698. Основы местного самоуправления : учеб. для студентов вузов / Е.Г. Анимича, А.Т. Тертышный. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 208 с.
699. Барабашев Г.В. О хартиях местного самоуправления в США / Г.В. Барабашев // Государство и право. – 1994. – № 5. – С. 126–134.
700. Іванова Т.В. Організація місцевого самоврядування в Україні : навч. посіб. / Т.В. Іванова. – К. : Професіонал, 2005. – 112 с.
701. Муниципальное право Российской Федерации : учебник / под ред. Ю.А. Дмитриева. – М. : Б.и., 2000. – 639 с.
702. Муниципальное право : учеб. для студентов вузов / В.А. Баранчиков, С.Н. Бочаров, В.Н. Бутылин и др. ; под ред. А.М. Никитина. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – 439 с.
703. Марченко Р. Статут територіальної громади міста Комсомольська – пошук шляху української моделі місцевого самоврядування / Р. Марченко // Місцеве самоврядування в Україні очима молодих : аналіз, пошуки, перспективи : зб. матер. семінару «Сесія Молодого Конгресу Місцевих та Регіональних влад України». – К., 2000. – С. 105–109.
704. Батанов О. Статут територіальної громади як інструмент реалізації функцій місцевого самоврядування / О. Батанов // Розвиток місцевої демократії : забезпечення

- прав громадян на здійснення місцевого самоврядування : зб. матер. конф. (Київ, 21–22 груд. 1998 р.). – К. : Перспектива, 1999. – С. 35–38.
705. Васильев В.И. Уставы муниципальных образований / В.И. Васильев // Журнал российского права. – 1999. – № 2. – С. 20–32.
706. Шугрина Е.С. Муниципальное право : учебник / Е.С. Шугрина ; Акад. нар. хоз-ва при правительстве Рос. Федерации. – М. : Дело, 1999. – 494 с.
707. Савченко Д.А. Местное нормотворчество : проблемы и перспективы / Д.А. Савченко, Е.С. Шугрина, В.А. Горожанин // Представительная власть – XXI век : законодательство, комментарии, проблемы. – 1997. – № 1. – С. 45–49.
708. Данількевич М. Статут територіальної громади міста – нове явище у праві України // Право України. – 2002. – № 4. – С. 27–29.
709. Муниципальное право Российской Федерации : учебник для вузов / под ред. проф. Н.С. Бондаря. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 559 с.
710. Іщенко О.М. Місцеве самоврядування : світовий досвід та особливості української моделі / О.М. Іщенко. – К., Ін-т законодавчих передбачень і правової експертизи, 2003. – 603 с.
711. Попсуй В. Від статутів територіальних громад – до органів самоорганізації населення / В. Попсуй. – Сєвєродонецьк, РЦТГЛ КВУ, 2001. – 36 с.
712. Бобкова А.Г. Устав территориальной громады как правовая основа городского самоуправления / А.Г. Бобкова, И.А. Бабешко, Ю.А. Криволапое // Региональное (областное) самоуправление : сб. науч. тр. / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований ; редкол.: Мамутов В.К. (отв. ред.) и др. – Донецк : Юго-Восток, Лтд, 2005. – С. 101–113.

713. Устименко В.А. Господарсько-правова характеристика статуту територіальної громади міста / В.А. Устименко, Р.А. Джабраїлов // Актуальні питання реформування правової системи України : матеріали IV міжнар. наук.-практ. конф. (1–2 черв. 2007 р.). – Луцьк : РВВ «Вежа» Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2007. – Т. 1. – С. 489–493.
714. Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А.С. Прудников, Л.А. Ларина, М.В. Максютин и др. ; под ред. А.С. Прудникова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – 271 с.
715. Статут територіальної громади міста Харкова / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.city.kharkov.ua/uk/article/view/id/49/>
716. Статут територіальної громади міста Дніпропетровська від 13.06.2001 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dniprorada.gov.ua/ukr/128.html>
717. Статут територіальної громади міста Києва від 28.03.2002 р. № 371/1805 // Хрещатик. – 2005. – 22 лют. (№ 26).
718. Гроспич И. Преобразования публичного управления в Чешской Республике / И. Гроспич // Государство и право. – 2007. – № 4. – С. 56–66.
719. Устименко В.А. Про деякі аспекти відносин власності на рівні районної та обласної рад / В.А. Устименко // Правничий часопис Донецького університету. – 1999. – № 1 (3). – С. 64–65.
720. Устименко В. Распределение прав и обязанностей по управлению собственностью городов / В. Устименко // Юридический вестник. – 2002. – № 1. – С. 90–93.
721. Спасибо-Фатеева И. Метаморфозы собственности или доморощенные холдинги / И. Спасибо-Фатеева // Предпринимательство, хозяйство и право. – 1999. – № 4. – С. 26–31.

722. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол.: Шемшученко Ю.С. (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 6 : Т–Я. – 2004. – 768 с.
723. Большая советская энциклопедия : в 30 т. ; гл. ред. А.М. Прохоров. – 3-е изд. – М. : Сов. энцикл., 1977. – Т. 27. – 624 с.
724. Джабраїлов Р.А. Оптимізація розмежування повноважень органів місцевого самоврядування у сфері комунальної власності / Р.А. Джабраїлов // Город, регион, государство : проблемы распределения полномочий : сб. науч. тр. / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : Юго-Восток, Лтд, 2007. – С. 136–146.
725. Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів : Постанова Верховної Ради України від 24.12.1999 р. № 1359-XIV // Офіційний вісник України. – 2000. – № 1. – Ст. 6.
726. Про схвалення Концепції Містобудівного кодексу України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 536-р // Офіційний вісник України. – 2007. – № 53. – Ст. 2171.
727. Про Концепцію вдосконалення державного регулювання господарської діяльності : Указ Президента України від 03.09.2007 р. № 816/2007 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 66. – Ст. 2540.
728. Про Концепцію ціноутворення у сфері житлово-комунальних послуг : Указ Президента України від 28.12.2007 р. № 1324/2007 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 1. – Ст. 8.
729. Про схвалення Концепції розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 р. № 1184-р // Офіційний вісник України. – 2009. – № 78. – Ст. 2650.
730. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 р.

- № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.
731. Про Основні напрями забезпечення комплексного розвитку малих монофункціональних міст : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.03.2000 р. № 521 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 12. – Ст. 471.
732. Про затвердження Порядку складення плану земельно-господарського устрою території населеного пункту : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.02.2008 р. № 79 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 15. – Ст. 386.
733. Концепція комунальної власності в Україні / [В.І. Кравченко, І.А. Грицяк, В.М. Ковтюх та ін.] // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 1–2. – С. 98–108.
734. Горбатович С.М. Концептуальні підходи до розмежування земель державної і комунальної власності / С.М. Горбатович // Землепорядний вісник. – 2003. – № 2. – С. 25–33.
735. Джабраїлов Р.А. Про деякі аспекти вдосконалення господарсько-правової регламентації діяльності міста / Р.А. Джабраїлов // Економіка та право. – 2008. – № 3 (22). – С. 136–140.

Наукове видання

Джабраїлов Руслан Аятшахович

**ГОСПОДАРСЬКА ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ МІСТА:
ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА**

Монографія

Відповідальний за видання *В.П. Журавський*
Редактор *В.П. Журавський*

Підписано до друку 29.04.2010 р.
Формат 60x84 1/16. Папір офсетний. Гарнітура Times.
Друк лазерний. Умов. друк. арк. 26,45. Обл.–вид. арк. 26,92.
Наклад 500 прим. Вид. №113. Зам. №100.
Ціна договірна.

Інститут економіко-правових досліджень НАН України
83048, м. Донецьк, вул. Університетська, 77. Тел. (062) 311-42-88

Видавництво «НОУЛДЖ»
Свідоцтво про реєстрацію серія ДК №2884 від 26.06.2007 р.
91000, м. Луганськ, кв. Якіра, 3/316,
тел./факс (642) 71-16-94, e-mail: nickvnu@gmail.com

Надруковано в типографії
ТОВ «Цифрова типографія»
83121, м. Донецьк, вул. Челюскінців, 291а
Тел.: (062) 388-07-31, 388-07-30