

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

**ПРАВО КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ:  
СУЧАСНИЙ ПОГЛЯД ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

**Монографія**

**Донецьк  
Юго-Восток**

**2013**

УДК 346.2:332.14:352  
ББК Х9(4Укр)301.148.3+Х301.148.3  
П 68

В монографії раскрыто поняття і зміст права комунальної власності як різновидності публічної власності. Розглянуто найбільш поширені форми здійснення права комунальної власності, а також правові форми господарського використання об'єктів права комунальної власності. Визначено особливості управління господарською діяльністю у комунальному секторі економіки. Указано на переваги і недоліки правового регулювання здійснення окремих видів господарської діяльності на базі об'єктів права комунальної власності. Представлено систему гарантій права комунальної власності.

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 правового регулювання відносин комунальної власності.

Рецензенти:

доктор юридичних наук, професор Р.Ф. Гринюк  
доктор юридичних наук, професор М.Л. Шелухін

Рекомендовано до друку вченою радою  
Інституту економіко-правових досліджень НАН України  
(протокол № \_\_\_ від \_\_\_.10.2013 р.)

П 68 Право комунальної власності: сучасний погляд та перспективи розвитку : монографія / під заг. ред. В.А. Устименка / НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень. – Донецьк : ТОВ «Юго-Восток», 2013. – 524 с.

ISBN 978-966-02-7101-2

У монографії розкрито поняття та зміст права комунальної власності як різновиду публічної власності. Розглянуто найбільш поширені форми здійснення права комунальної власності, а також правові форми господарського використання об'єктів права комунальної власності. Визначено особливості управління господарською діяльністю у комунальному секторі економіки. Вказано на переваги та недоліки правового регулювання здійснення окремих видів господарської діяльності на базі об'єктів права комунальної власності. Представлено систему гарантій права комунальної власності.

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 правового регулювання відносин комунальної власності.

УДК 346.2:332.14:352  
ББК Х9(4Укр)301.148.3+Х301.148.3

ISBN 978-966-02-7101-2

© Колектив авторів, 2013  
© ТОВ «Юго-Восток», 2013

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	5
<b>РОЗДІЛ 1. ПРАВО КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ТА ПУБЛІЧНА ВЛАСНІСТЬ</b> .....	8
1.1. Загальні та спеціальні ознаки публічної власності.....	8
1.2. Поняття та зміст права комунальної власності як різновиду публічної власності.....	23
1.3. Комунальна власність як майнова основа господарювання територіальної громади.....	39
<b>РОЗДІЛ 2. ОКРЕМІ ФОРМИ ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ</b> .....	48
2.1. Створення та припинення суб'єктів господарювання комунального сектора економіки.....	48
2.2. Реалізація комунальних корпоративних прав.....	71
2.3. Розпорядження земельними ділянками комунальної форми власності.....	95
2.4. Приватизація об'єктів права комунальної власності.....	123
<b>РОЗДІЛ 3. ПРАВОВІ ФОРМИ ГОСПОДАРСЬКОГО ВИКОРИСТАННЯ ОБ'ЄКТІВ ПРАВА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ</b> .....	150
3.1. Оренда об'єктів права комунальної власності .....	150
3.2. Концесія об'єктів права комунальної власності.....	169
3.3. Лізинг об'єктів права комунальної власності.....	211

## **РОЗДІЛ 4. УПРАВЛІННЯ ГОСПОДАРСЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ**

<b>У КОМУНАЛЬНОМУ СЕКТОРІ ЕКОНОМІКИ.....</b>	<b>222</b>
4.1. Організаційно-господарські повноваження органів місцевого самоврядування як суб'єктів управління об'єктами права комунальної власності.....	222
4.2. Комунальна власність як основа планування економічного та соціального розвитку населеного пункту.....	253
4.3. Комунально-приватне партнерство як правова форма організації господарської діяльності у комунальному секторі економіки.....	281

## **РОЗДІЛ 5. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ**

### **ОКРЕМИХ ВИДІВ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

#### **НА БАЗІ ОБ'ЄКТІВ ПРАВА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ.....**

298

5.1. Правове регулювання здійснення господарської діяльності з централізованого питного водопостачання.....	298
5.2. Правове регулювання здійснення господарської діяльності з розміщення зовнішньої реклами.....	328
5.3. Правове регулювання здійснення господарської діяльності з регулярних пасажирських автобусних перевезень.....	369
5.4. Правове регулювання здійснення господарської діяльності комунальними банками.....	390

## **РОЗДІЛ 6. ГАРАНТІЇ ПРАВА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ.....**

418

6.1. Форми та способи захисту права комунальної власності.....	418
6.2. Застосування заходів відповідальності за вчинення порушень права комунальної власності.....	441

## **ВИСНОВКИ.....**

466

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....**

469

## ВСТУП

Вдосконалення правового регулювання відносин комунальної власності дотепер залишається актуальним завданням сучасної юридичної науки. Процес формування інституту права комунальної власності не отримав повного завершення, а ключові його складові елементи недостатньо розроблені на легальному та доктринальному рівнях.

Згадування про право комунальної власності зустрічається у Конституції України, Господарському та Цивільному кодексах України, Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших актах чинного законодавства України. В той же час через відсутність уніфікованого погляду на сутність відносин комунальної власності, який міг би отримати вияв у тексті Закону України «Про власність» (скасування якого лише дезорганізувало систему правового регулювання відносин власності), на теперішній час спостерігається непослідовність у визначенні правового статусу територіальної громади як суб'єкта права власності, звуження її прав із значним розширенням обсягу компетенції органів місцевого самоврядування як суб'єктів, які реалізують повноваження власника, нераціональне використання об'єктів права комунальної власності та розпорядження останніми всупереч інтересам територіальної громади тощо.

Саме на висвітленні цих та інших питань правового регулювання відносин комунальної власності із розробкою відповідних пропозицій щодо їх вирішення сконцентровано увагу у підготовленій монографії. Звісно, охопити увесь діапазон проблем, характерних для практики правотворення та правозастосування у контексті піднятого питання, навряд чи є можливим у межах однієї монографії, втім, як уявляється, основні положення, важливі для оцінки сучасного стану реалізації права комунальної власності, отримали належне відображення.

Особливістю даної колективної роботи є те, що комунальна власність вперше на теренах України розглядається через призму відносин публічної власності та наводяться економіко-правові ознаки, які свідчать про переваги господарсько-правового методу регулювання відносин власності (поєднання держрегулювання та ринкової саморегуляції) порівняно з методами приватноправового характеру (цивільно-правового). Комунальна власність є власністю публічною (не слід зводити до синонімії з публічним правом), а тому і її правовий режим є спеціальним.

Вказане обумовило необхідність відходу від стереотипного викладення наукового матеріалу, який стосується питань власності. Зокрема, структурування роботи здійснено таким чином, аби досягти інформативної зручності під час ознайомлення з положеннями, які характеризують право комунальної власності. При цьому, зважаючи на досить ґрунтовний аналіз у наукових джерелах загальних питань права комунальної власності, у даній монографії особливу увагу приділено формам реалізації майново-господарських та організаційно-господарських повноважень територіальної громади та органів місцевого самоврядування щодо відповідних об'єктів комунальної форми власності та сфер господарювання на базі таких об'єктів у комунальному секторі економіки.

Враховуючи брак наукових досліджень з проблематики системи гарантій права комунальної власності, окремий розділ монографії присвячено саме цьому досить важливому у теоретичній та практичній площинах питанню.

У зв'язку з цим, підготовлена монографія сприятиме як поглибленню наукових розробок інституту права комунальної власності, його подальшому вдосконаленню, так і підвищенню рівня обізнаності студентської та аспірантської аудиторій перспективними напрямками розвитку законодавства України про власність.

Монографія підготовлена відповідно до плану науково-дослідних робіт Інституту економіко-правових досліджень НАН України за темою «Правове забезпечення ефективного управління об'єктами публічної власності»

(державна реєстрація № 0111U007825) авторським колективом у складі:  
**Устименко В.А.** – вступ, розділ 1, висновки; **Джабраїлов Р.А.** – розділ 1;  
**Дурнєва Ю.А.** – підрозділ 2.1; **Переясловська Ю.А.** – підрозділ 2.2;  
**Комарова О.С.** – підрозділ 2.3; **Охріменко З.О.** – підрозділ 2.4;  
**Серебрякова Ю.О.** – підрозділ 3.1; **Пілігрим Г.С.** – підрозділ 3.2;  
**Уханьова О.О.** – підрозділ 3.3; **Хачук К.Д.** – підрозділ 4.1; **Кучер О.С.** –  
підрозділ 4.2; **Васьковець Д.С.** – підрозділ 4.3; **Померанський І.В.** – підрозділ  
5.1; **Курчин О.Г.** – підрозділ 5.2; **Хромов О.І.** – підрозділ 5.3;  
**Герасименко Н.О.** – підрозділ 5.4; **Кременовська І.В.** – розділ 6.



# РОЗДІЛ 1

## ПРАВО КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ТА ПУБЛІЧНА ВЛАСНІСТЬ

### **1.1. Загальні та спеціальні ознаки публічної власності як предмет наукових досліджень**

Одним з основних завдань суспільних наук є акумулювання інформації в тій або іншій сфері досліджень і створення на її базі з урахуванням сучасних потреб розвитку суспільства нових наукових знань. Таким чином, зберігається спадкоємність наукових досліджень, вони отримують свіже змістовне наповнення. Відмічене повною мірою можна віднести до економіко-правових досліджень проблематики виникнення і розвитку відносин власності.

Трансформації, які відбулися у світовій економіці протягом ХХ і початку ХХІ століть, визначили вектор розвитку відносин власності. У більшості країн світу стався перегляд правових основ організації відносин власності з наданням важливого значення засобам забезпечення балансу публічних і приватних інтересів власників. Додатково послідувала і нова оцінка існуючих наукових висновків, отриманих раніше за підсумками розгляду системних зв'язків відносин власності в умовах домінування теорії ринкового фундаменталізму. Нові наукові підходи дозволили дійти висновку про появу раніше невивчених або не досліджених досконально аспектів розвитку відносин власності в контексті формування відправних положень про пріоритетність цінностей змішаної соціально орієнтованої економіки.

Під впливом наведених вище уявлень про світогосподарські процеси та їх вплив на відносини власності стався новий поштовх до розвитку вітчизняної науки у напрямі осмисленого вивчення специфіки і взаємодії приватної і публічної власності. Свідченням тому слугують проведені Інститутом

економіко-правових досліджень НАН України (м. Донецьк) протягом останніх років знакові наукові конференції, присвячені злободенним питанням розвитку економіки України в умовах конфронтації ідеологічних уявлень про співвідношення публічної та приватної власності і доцільності існування окремих форм власності [1; 2, с. 3; 3].

В цілому, як показав аналіз наукових підходів до розуміння суті розвитку відносин власності, нині окрім заперечення існування колективної форми власності, за відсутності явних для таких тверджень підстав, допускаються необґрунтовані твердження про неефективність державної власності [4, с. 146]. У розвиток цієї тези відзначається в цілому низька ефективність публічної власності, яку вважають за краще розуміти як арифметичну суму форм власності, переважно зупиняючись на поєднанні державної і комунальної власності. Зустрічаються і висновки про теоретичну надуманість категорії «публічна власність», практичне використання якої може бути здійснене лише в цілях ідентифікації виняткової державної власності [5, с. 111-112].

Погодитися з подібними висловлюваннями принципово не представляється можливим.

Передусім, своїм історичним корінням доктринальні уявлення про публічну власність сягають до вчень стародавніх мислителів і з'являються ще в працях Платона і Аристотеля. Перші згадки про приватну і публічну (суспільну) власність зводяться до визнання виняткової важливості за однією з цих форм організації в суспільстві майнових відносин [6, с. 33-34]. Категоричність в судженнях мислителів стародавнього світу, як представляється, була обумовлена спробами визнати домінування або приватних, або публічних інтересів, закріплення яких відбувалося залежно від вибору форми державного устрою. Багато в чому від конфігурації останньої залежала вибудовувана класова стратифікація суспільства з виділенням заможних і незаможних груп людей.

Подальша історія розвитку відносин власності проходила під впливом перманентної класової боротьби і відповідно конфлікту публічних і приватних інтересів. Безсумнівно, таке протистояння справило вирішальний вплив на

напрями розвитку наукової думки, центр якої переміщався від визнання панування державної соціалістичної власності на шкоду власності приватній до повної «девальвації» значення і ролі державної і комунальної власності, а також народу як власника, з вказівкою на приватну власність як істинно правильну і таку, що відповідає природі людських взаємовідносин.

Баланс наукових підходів до розуміння правової природи відносин власності, як представляється, так і не дотриманий, що знаходить наразі прояв в гіперболізації значення приватної власності для економіки України. Під впливом таких переконань вживаються заходи щодо зміни правової бази України у напрямку зниження питомої ваги державного сектора і державної власності в економіці країни.

Показовою в цій частині є практика, коли приймається нормативний акт із закладеною в ньому «настановою» на перегляд у бік значного скорочення критеріїв віднесення об'єктів державної власності до тих, що не підлягають приватизації і мають загальнодержавне значення. Як наслідок, встановлюється прогнозний обсяг державного сектора в економіці України, який повинен скласти 25–30% [7]. Отже, йдеться про збільшення і так чималої частки приватного сектора і приватної власності, нарощування якої, у поєднанні зі спробами зберегти її домінування, здійснюється засобами, що суперечать публічним інтересам. У зв'язку з цим не позбавленим актуальності є твердження Ф. Енгельса про те, що «протягом двох з половиною тисяч років приватна власність могла зберігатися тільки завдяки порушенням права власності» [8].

Таким чином, багаторазово збільшуються ризики для економічної безпеки країни, попередити практичне втілення яких може розробка і впровадження в правову систему України категорії «публічна власність».

Перша спроба легалізувати це поняття була зроблена на рівні конституційно-правового регулювання відносин власності. У зв'язку з цим хотілося б нагадати, що в проекті Конституції України, винесеному Верховною Радою України на всенародне обговорення (01.07.1992 р.), була передбачена

глава 8 під назвою «Власність». У вказаній главі знаходилося 8 статей (ст. 66–73) і власність в Україні пропонувалося визнати публічною і приватною. При цьому до категорії публічної власності були віднесені державна і комунальна (муніципальна) власність. Уся інша власність проголошувалася приватною (ст. 66) [9].

Примітне те, що надра, води, узбережжя, повітряний простір, ліси, тваринний світ, природні ресурси континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони України були віднесені до об'єктів, які могли знаходитися виключно в публічній власності (ст. 67 проекту Конституції України). У свою чергу земля могла перебувати в публічній і приватній власності (ст. 68).

Як видно, вітчизняна практика конституційно-правових трансформацій стикалася з категорією «публічна власність» і її реальному втіленню в конституційну матерію перешкодили певні обставини. Звичайно, останні не були озвучені, але, відштовхуючись від діючої редакції Конституції України, можна зрозуміти причини відходу від використання терміну «публічна власність». І ці причини зовсім не свідчать про його неповноцінність.

Передусім, були допущені критичні помилки у визначенні кола *суб'єктів публічної власності*. У центрі уваги при первинному формуванні тексту Конституції України знаходилися держава і територіальна громада, виключивши з суб'єктного складу народ України. Саме останньому відведена ключова позиція в реалізації повноважень власника об'єктів, перерахованих в ст. 13 чинної Конституції України і віднесених в редакції ст. 67 проекту Конституції України до розряду виключної публічної власності.

Крім того, неприйнятним виявився і *об'єктний склад*, оскільки фраза про те, що уся інша власність, окрім публічної, є приватною викликає, м'яко кажучи, незгоду. Адже подібне розмежування досить умовне і говорити, приміром, про приватний характер колективної форми власності буде вкрай складно. Швидше можна стверджувати, що існують і з'являтимуться такі форми власності, як зовнішнє вираження організації економічних відносин, що

склалися з приводу привласнення (відчуження) засобів виробництва та інших матеріальних благ в процесі їх виробництва, розподілу і споживання, яким не уникнути пограничного правового режиму. Особливо, коли відносини власності збагачуються конструкціями державної і комунальної акціонерної власності, змішаної власності та ін.

Вказане дозволяє констатувати, що публічну власність слід розглядати не стільки з позицій поєднання існуючих форм власності з їх відповідним суб'єктно-об'єктним складом, скільки з позицій вичленення особливих ознак, які дозволяють стверджувати, що публічна власність – це особлива форма власності.

Існуючі нині дослідження проблематики публічної власності дозволяють відзначити досягнення певного рівня виконання завдання, пов'язаного з виділенням ознак такої власності. У цій справі досягли успіху російські вчені, характеризуючи публічну власність в якості категорії конституційного права.

Природно, уявлення про ознаки публічної власності були продиктовані близькістю їх авторів до науки конституційного права. У тій же мірі навряд чи це можна віднести до недоліків класифікації ознак, що приводиться в науковій літературі. Просто наукові розробки в площині конституційно-правової науки можна визнати платформою для підготовки пропозицій в розрізі галузевих правових досліджень.

У якості ознак публічної власності В.Д. Мазаєв, автор книги *«Публічна власність в Росії: конституційні основи»*, виділяє наступні:

- 1) мета – реалізація публічних інтересів;
- 2) територіальність здійснення – межі території держави, суб'єкта Федерації, муніципального утворення;
- 3) особливість суб'єктів – здійснення прав публічної власності такими суб'єктами, як народ, нація, народність, населення регіону, населення муніципального утворення, а також особливими суб'єктами, наділеними публічно-владними повноваженнями (державна, державні утворення, муніципальні утворення);

4) особливість об'єктів – найбільш значущі, унікальні ресурси з точки зору забезпечення влади народу, суверенності держави і самостійності влади державних утворень і муніципалітетів;

5) органічний взаємозв'язок з публічною владою, її публічно-владними утвореннями і окремими інструментами (референдум, вибори, опитування тощо) [10, с. 64].

Публічна власність, в розумінні згаданого автора, це вольові відносини панування над певними об'єктами в цілях задоволення публічних інтересів суспільства, держави, населення окремих регіонів або муніципальних утворень, здійснювані народом або населенням безпосередньо або за допомогою публічних утворень (держави, державних і муніципальних утворень) [10, с. 64].

Визнаючи за вказаними ознаками публічної власності загальний характер, можна виділити *спеціальні ознаки*. При цьому останні можуть бути чітко позначені, якщо виходити з сутності принципу забезпечення балансу публічних і приватних інтересів.

Передусім стверджуючи про пріоритетність задоволення публічного інтересу як якісно важливої риси публічної власності, важливо пам'ятати і про те, що **публічний інтерес може вбачатися в діяльності суб'єкта господарювання непублічної форми власності** (приватної і інших форм власності).

Вказана теза до певної міри кореспондується з правовими позиціями Конституційного Суду України, викладеними в рішенні від 08.04.1999 р. з акцентуванням уваги на тому, що держава може виявляти свої інтереси не лише в діяльності державних підприємств і організацій або господарських товариств з часткою державної власності в статутному капіталі, але і в діяльності приватних підприємств, товариств [11]. У відміченому рішенні також обґрунтовується позиція, згідно якої публічний інтерес (інтерес народу, громади) не завжди співпадає з інтересом органів державної влади або місцевого самоврядування та їх посадовців.

Подібне розуміння суті «публічного інтересу» як правової категорії виявляється додатково в наукових працях ряду дослідників. На думку В.Ф. Яковлєва, публічні інтереси не можна змішувати з інтересами держави і його органів та посадовців. Публічні інтереси – це інтереси суспільства як сукупності громадян [12, с. 18].

Вказана особливість важлива в тому сенсі, що в окремо взятих випадках приватна власність, яка переслідує виконання соціально важливих завдань, набуває рис власності публічної і, навпаки, відправлення органами влади повноважень власника від імені народу або територіальної громади у вузьковідомчих інтересах, інтересах окремих представників бізнес-еліти трансформує публічну власність у власність приватну (у найвужчому значенні, яке тільки можна їй надати).

Прагнучи задовольнити суспільно значущий інтерес, публічний власник прагне вдатися до різноманітних правових форм використання публічної власності. Нині особливу привабливість складають правові форми у рамках публічно-приватного партнерства, що набули широкого поширення в країнах Західної Європи і США. Відмітною особливістю публічно-приватного партнерства виступає залучення приватного капіталу до вирішення важливих завдань соціально-економічного розвитку держави (або окремих адміністративно-територіальних одиниць), а також поєднання публічних і приватних інтересів з перспективою приросту чи поліпшення об'єктів публічної власності.

У такому разі приватний власник, по суті, набуває рис суб'єкта управління об'єктами публічної власності, а приватна власність на певний час служить публічним інтересам. До речі, з цього виходить важлива соціальна функція власності, аналізу якої присвячена достатня кількість робіт, не кажучи вже про сталу в наукових кругах однойменну теорію. До того ж в період дії відносин публічно-приватного партнерства приватний власник отримує ряд преференцій, які наближають його до публічного власника. Зокрема, господарське використання державного або комунального майна на началах концесії, як

правової форми публічно-приватного партнерства, унеможлиблює прийняття публічним власником рішення про приватизацію такого майна. Додатково приватний партнер дістає можливість користуватися підтримкою публічного партнера в матеріальному і організаційному сенсах.

Згодом наведене вище дозволяє виявити ще одну ознаку публічної власності – **найбільш ефективно використання публічної власності може бути здійснене як публічним власником, так і приватним**. Проте при цьому важливо мати на увазі особливість, що полягає у *виключному збереженні об'єктів в публічній власності*. При цьому якщо для **приватної власності соціальна функція є лише факультативним проявом реалізації повноважень власником** у рамках концепції корпоративної соціальної відповідальності, що зароджується в Україні, то **режим публічної власності зобов'язує до соціально спрямованого** відправлення повноважень як публічним власником і його уповноваженими особами, так і залученими на договірних засадах суб'єктами господарювання.

Говорячи про ефективно використання публічної власності, важливо відзначити, що в цю фразу вкладається реальний сенс, що полягає у свідомому виборі публічним власником таких методів і засобів, вплив яких забезпечує максимальний економічний ефект. Проте отриманий економічний ефект має бути узгоджений з соціальною користю або ефектом соціальним, переважаючим його за ступенем важливості. Адже не випадковою можна визнати точку зору, згідно якої діяльність суб'єктів державного і комунального секторів економіки переважно націлена на досягнення першочергових соціальних завдань, а не на отримання прибутку з об'єктів публічної власності.

Покладаючись на цей принцип господарювання на базі публічної власності, цілком обґрунтованими виглядають спроби поставити в обов'язок покупця державного або комунального майна, у вигляді цілісних майнових комплексів державних підприємств, реалізацію ряду соціальних заходів. Останні можуть полягати в дотриманні передбачених в договорі купівлі-продажу об'єктів публічної власності умов по збереженню певного розміру



заробітної плати працівників підприємства, утримання об'єктів соціальної інфраструктури, цільового використання державного майна тощо.

Цікавим є і те, що покупці об'єктів публічної власності в рамках процедури приватизації на договірних засадах беруть на себе зобов'язання по модернізації виробничих фондів підприємства, вкладенню інвестиційних коштів в збільшення промислових потужностей, реконструкцію об'єктів виробничого і невиробничого призначення та ін. Тим самим, суб'єкт господарювання – приватний власник спонукається до ефективного, високопродуктивного використання придбаного публічного активу. Використання об'єктів публічної власності, придбаних внаслідок їх приватизації, на умовах гірших, ніж це визначено договором, виступає основою для його дострокового розірвання.

Відзначене дає можливість виявити наступну важливу характеристику публічної власності, а саме: **зміна форми власності на об'єкти публічної власності обумовлює лише заміщення публічного власника приватним із збереженням публічних функцій, що реалізуються на базі таких об'єктів, і дотриманням критерію соціально-економічної ефективності використання публічного майна.** Подібне розуміння суті процесів зміни власника на об'єкти публічної власності знаходить підтвердження як в наукових роботах [13, с. 72-75; 14, с. 128], так і в правотворчій діяльності представницьких органів окремих зарубіжних країн. В усякому разі, на прикладі Російської Федерації, де досить активно обговорюється проект Федерального Закону «Про управління власністю», можна переконатися, що здійснені кроки на шляху створення єдиних основ управління об'єктами публічної і приватної власності.

Зокрема, згаданий законопроект містить п'ять глав, особливу увагу привертає на себе третя глава під назвою «Управління приватною власністю» і четверта глава – «Правові наслідки визнання власника неефективно управляючим об'єктом (майном)». Один з розробників даного законопроекту, професор Білих В.С., підкреслює, що у разі визнання діяльності суб'єкта підприємницької діяльності неефективною уповноважені органи влади мають право, зокрема, підготувати пропозиції про деприватизацію майна [15]. Така

підстава припинення права приватної власності, на думку вченого, вимагає прийняття окремого Федерального Закону «Про націоналізацію і деприватизацію».

Таким чином, управляти придбаними об'єктами публічної власності суб'єкт господарювання зобов'язаний раціонально, керуючись не цивілістичними уявленнями про деспотизм і абсолютизм приватної власності, а конституційним принципом, який проголошує «власність зобов'язує». Між іншим, Конституції більшості зарубіжних країн містять досить конкретний конституційний припис, що зводиться до того, що власність створює не якісь абстрактні обов'язки, а спонукає власника використовувати її в суспільно значущих цілях – служінню громадському благу. І в цьому сенсі досить показова Конституція Німеччини (ч. 2 ст. 14) [16].

У числі запропонованих до розгляду особливостей публічної власності не слід забувати про **специфіку правового режиму її об'єктів**. Адже багато в чому розпорядження такими об'єктами припускає отримання користі для публічного власника. При цьому **відчуженню повинні підлягати ті об'єкти публічної власності, господарське використання яких не може бути забезпечене найбільш раціонально і економно самим їх власником, у тому числі на засадах публічно-приватного партнерства**. І в цьому, як бачиться, полягає одна з характеристик правового режиму публічної власності. Розпорядження об'єктами публічної власності повинне здійснюватися так, щоб це не призводило до послаблення економічних основ життєдіяльності народу і територіальних громад.

Цей висновок може здатися тривіальним, але його змістовна сторона набуває важливого сенсу, якщо виходити з того, що забезпечення *ефективного управління* об'єктами державної власності, впровадження *прозорого і ефективного механізму* реалізації державою своїх прав власника віднесені Законом України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 р. до основних принципів внутрішньої політики в економічній сфері [17]. Не менш значущими є положення чинного законодавства України, що

визначають важливість врахування принципу економічної доцільності при розпорядженні об'єктами права комунальної власності. Як вказано в ч. 7 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р., майнові операції, здійснювані органами місцевого самоврядування з об'єктами права комунальної власності, *не повинні ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяг і погіршувати умови надання послуг населенню* [18].

Приведене правоположення у взаємозв'язку з конституційно-правовою нормою, яка проголошує те, що органи державної влади і місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень і способом, передбаченими Конституцією і законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України), дає можливість дійти важливого висновку. **Розпорядження і управління об'єктами державної і комунальної власності, що відносяться за своєю суттю до об'єктів публічної власності, повинно здійснюватися в межах і способами, визначеними чинним законодавством України з урахуванням принципу економічної доцільності.**

Отже, можна констатувати, що сфера публічної власності перебуває переважно під впливом *принципу обмежувального режиму правового регулювання*, сутність якого зводиться до можливості *«здійснювати лише те, що прямо дозволено законом»*. У цьому полягає, як можна вважати, відмінність правових режимів публічної і приватної власності. Адже відносинам приватної власності, додержуючись класичних уявлень про рівність сторін правовідносин і переважання диспозитивного методу правового регулювання, характерна структура правових зв'язків, побудована на основі *принципу «дозволено все, що прямо не заборонене законом»*.

Виявлена обставина не може не вплинути на уявлення про зміст прав різних власників. Існує переконаність, що класична «тріада» прав володіння, користування і розпорядження об'єктами власності ідеально підходить для характеристики відносин різних форм власності. За твердженням окремих дослідників немає великої різниці в повноваженнях публічного і приватного

власника відносно належного їм майна. І як приклад приводиться ситуація, коли відбувається зміна власника на майно, що приватизується, демонструючи, тим самим, тотожність суб'єктивних прав публічного і приватного власників, перехід до приватного власника усього обсягу прав публічного власника відносно такого майна [5, с. 108-109]. Простіше кажучи, немає того (у плані прав), чого б не міг мати приватний власник.

З подібними висловлюваннями можна погодитися, але лише частково. Звичайно, навряд чи є підстави ставити під сумнів сталі погляди на структуру прав у рамках права власності. Хоч в той же час існують уявлення про необхідність виділення четвертого права – права управління, а якщо слідувати науковим розробкам у рамках правової сім'ї загального права, то взагалі в структурі права власності зроблені спроби виділити 11 елементів (згідно концепції А. Оноре).

В цілому, приймаючи за основу «тріаду» прав володіння, користування і розпорядження, слід звернути увагу, що багатьма дослідниками **ігнорується різний обсяг цих прав у різних власників**. Різниця в обсязі прав особливо яскраво проявляється при порівнянні публічного і приватного власників. Керуючись різними за обсягом прав, що надаються, принципами правового регулювання суспільних відносин, у тому числі відносин власності, публічний і приватний власники мають різний обсяг прав по володінню, користуванню і розпорядженню тим або іншим майном. Це знаходить вияв як в можливості володіти певними видами майна (об'єкти, що забезпечують національну безпеку і економічний суверенітет), певним чином користуватися ними (концесія державного або комунального майна), так і у виборі специфічних форм і способів розпорядження об'єктами власності (приватизація).

Відмічаючи специфічність приватизації як правової форми відчуження об'єктів публічної власності, важливо вказати на додаткову її характеристику, яка в цілому зумовлює особливість залучення таких об'єктів в сферу приватного відання. Зокрема, чинне законодавство України створює прецедент виникнення **усіченого права приватної власності**, коли об'єктом такого права

виступає приватизоване майно. Власник такого майна в результаті укладення договору купівлі-продажу, по суті, продовжує знаходитися в правовідносинах з публічним власником. Життєздатність цього правового зв'язку забезпечується не лише комплексом публічних зобов'язань покупця, але і обтяженням його прав власника рядом обмежень.

Досить згадати про те, що, передача приватизованого об'єкта в заставу або внесення такого об'єкта до статутного капіталу господарського товариства в період дії умов договору купівлі-продажу здійснюється за згодою державного органу приватизації, який є стороною цього договору, у встановленому Фондом державного майна України порядку (ч. 6 ст. 27 Закону України «Про приватизацію державного майна»). Така правова конструкція реалізації покупцем майна комплексу прав власника не характерна для цивілістичної концепції побудови відносин власності.

Появу таких винятків із загального правила, швидше слід визнати закономірною особливістю розвитку відносин власності, ніж правовою аномалією. Подібного роду обмеження свободи дій нині в рівній мірі відносяться і до публічного власника.

Зокрема, в науковій літературі часто розглядається ситуація, що мала місце на території Австрії, коли власник був позбавлений своєї земельної ділянки у зв'язку з його вилученням для державних потреб (за попереднього відшкодування). Проте через три роки після вилучення власник виявив, що земельна ділянка не використовується в тих публічних цілях, заради яких він був позбавлений права власності. Тоді власник звернувся до суду загальної юрисдикції з вимогою повернути йому земельну ділянку з умовою повернення суми грошової компенсації, але в задоволенні позову було відмовлено. В результаті, власник вимушений був звернутися до Конституційного суду Австрії, який задовольнив заявлені вимоги в повному обсязі.

Цей випадок пояснюється тим, що момент припинення суб'єктивного конституційного права приватної власності (на відміну від суб'єктивного цивільного права) необхідно пов'язувати не з моментом фактичного вилучення

земельної ділянки, а з реалізацією тієї мети, заради якої ця ділянка вилучалася [19, с. 35-36].

Наведений вище приклад демонструє **неминучість звуження обсягу прав власника**, обумовлене підставами виникнення і припинення права власності, метою, що переслідується на етапі придбання (продажу) відповідного майна, сферою використання об'єкта власності, наявністю певних публічних зобов'язань за власником відчужуваного майна тощо.

Отже, твердження про рівність публічної і приватної власності за обсягом належних їм власникам прав та порядком їх відправлення, щонайменше, вимагає додаткового обґрунтування з приведенням прибічників такого розуміння додаткових деталізованих аргументів. Враховуючи, що поборниками такого підходу найчастіше в наукових колах виступають представники цивілістичної правової школи, із загального ряду вибивається інша думка вченого-цивіліста, яка зустрічається в літературі. Зокрема, контрверсією можна визнати думку І.В. Спасибо-Фатєєвої, яка зводиться до того, що істотні відмінності в суб'єктному складі зумовлюють і досить значні відмінності в правовому режимі майна, що належить приватним і публічним власникам. Звідси, на думку дослідниці, проблема розподілу права власності на типи, форми, види [20, с. 32].

У світлі сказаного, безсумнівно, не можна залишити без уваги, хоч би в найзагальніших рисах, **питання суб'єктно-об'єктного складу відносин публічної власності**.

Зважаючи на те, що авторами цього розділу були викладені власні уявлення з цього важливого аспекту розвитку відносин публічної власності в раніше опублікованих роботах [21], доцільно зупинитися на наступних положеннях.

Передусім, коли заходить мова про публічну власність, у ряду дослідників виникає асоціація її суб'єктів з органами державної влади і місцевого самоврядування як органів, уповноважених відправляти повноваження власників. Тим самим створюється підґрунтя для ототожнення публічної

власності з власністю державною і комунальною в їх відповідній сумі [22, с. 280-293].

Враховуючи те, що в науковій літературі присутнє уявлення про публічну власність як форму власності або навіть тип власності [23, с. 150-151], то, звичайно ж, з'являється можливість віднести державну і комунальну власність до її різновидів. Проте зовнішнє вираження публічної власності здійснюється як у формі державної і комунальної власності, так і в тих формах власності, яким властиві виділені в цьому підрозділі економіко-правові ознаки, особливі риси.

У зв'язку з цим можна говорити про близькість до публічної власності об'єктів права власності Українського народу. Додатковий інтерес також викликає власність Автономної Республіки Крим, правова природа якої досі залишається недостатньо висвітленою. Як зауважено в п. 3 ч. 1 ст. 138 Конституції України, до відання Автономної Республіки Крим відноситься управління майном, що належить Автономній Республіці Крим. Але і досі, як відзначається в юридичній періодиці, залишається нез'ясованою приналежність власності цього публічно-правового утворення до відомих форм власності, а також правовий режим його майна [24, с. 6-7]. Перспективною для наукових досліджень слід визнати також точку зору І.В. Дойникова про можливість віднесення до публічної власності, окрім державної і муніципальної, майна громадських, релігійних і благодійних організацій і об'єднань [25, с. 53].

Положення, приведені вище, сприяють напрацюванню підходу, за якого суб'єктом публічної власності може розглядатися як народ, в цілому, так і його певним чином легітимізована частина – територіальна громада села, селища, міста, населення Автономної Республіки Крим. Визнаючи за цими суб'єктами права статус публічного власника, державі або Автономній Республіці Крим має бути відведена роль суб'єктів, уповноважених на реалізацію власницьких повноважень. Звісно, таке розуміння суб'єктного складу відносин публічної власності потребуватиме внесення відповідних змін до законодавства України, передусім, в Конституцію України.

Звичайно, навряд чи розглянуті вище питання можуть претендувати на визнання за ними характеру таких, що вичерпують зміст проблематики формування наукових уявлень про публічну власність. Це дослідження багато в чому носить постановочний характер і викладені наукові положення можуть стати відправною точкою для поглиблення доктринальних досліджень права публічної власності. Тим паче, що відносини публічної власності знаходяться в предметній сфері досліджень науки господарського права, що відображено в паспорті спеціальності 12.00.04 – «господарське право; господарсько-процесуальне право». А це у свою чергу надає дослідникам можливість розробки окремих проблем розвитку відносин публічної власності на рівні дисертаційних робіт. Сподіваємося, що незабаром з'являться дисертаційні дослідження, присвячені цьому актуальному в теоретичній і практичній площинах питанню.

## **1.2. Поняття та зміст права комунальної власності як різновиду публічної власності**

Право комунальної власності – це право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування (ст. 1 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Слід звернути увагу, що наведене поняття вжито у суб'єктивному значенні розуміння права власності. В той же час в об'єктивному сенсі право комунальної власності слід розуміти як сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження майном комунальної форми власності.

Загальновідомою є теза про «тріаду» прав, які у сукупності і складають зміст права власності, зокрема права комунальної власності. Ця «тріада»



зводиться до таких прав, як: володіння, користування та розпорядження майном. Безперечно, реалізація права комунальної власності як абсолютного речового права передбачає найбільш повне здійснення цієї «тріади» прав. В той же час слід мати на увазі і те, що зарубіжні правові системи виходять з можливості більш диференційованого поділу прав власника. Зокрема, як вже згадувалося, у англійському праві перелік прав власника сягає 11 елементів (за концепцією А. Оноре), які у різній комбінації можуть належати різним особам. Втім задля спрощення викладу матеріалу виходитимемо з класичного для вітчизняної правової науки підходу до розуміння змісту права власності.

В той же час слід пам'ятати про те, що відносини комунальної власності, як і державної, є складноструктурованими і елементарний погляд на реалізацію повноважень публічного власника не завжди прийнятний, а навіть і шкідливий. У зв'язку з цим цілком справедливим виглядає твердження В.К. Мамутова, на думку якого саме під впливом представників науки цивільного права, право власності зазвичай розглядається в літературі просто як право володіти, користуватися і розпоряджатися річчю, як речове право, що відрізняється від права зобов'язального. Такий підхід в основному прийнятний для характеристики правомочності суб'єкта цивільного права – громадянина, «фізичної особи», яка володіє, користується і розпоряджається «як своїми» конкретними об'єктами.

У якості аргументів науковець наводить наступне. По-перше, в сучасну епоху, на відміну від стародавнього світу, в якому зародилося приведене уявлення про право власності, об'єктом права власності є не лише і не просто речі (будинки, худоба, раби і т.п.). По-друге, суб'єкти публічної власності – народ держави, територіальна громада, громадська організація на відміну від «фізичних осіб» реалізують правомочність власника не безпосередньо самі, а організовують різні структури (організації) для здійснення цієї правомочності з метою управління об'єктами власності, делегуючи їм ті або інші права і обов'язки. По-третє, в сучасних доктринах і в законодавстві багатьох країн статус власника (і відповідно власність як економіко-правовий інститут)

характеризується не лише правомочністю і сформульованою в давнину «тріадою», але і обов'язками – власність зобов'язує, повинна використовуватися з урахуванням інтересів суспільства [26].

*Саме першочерговість задоволення суспільних інтересів має справляти визначальний вплив на вибір правових форм розпорядження об'єктами права комунальної власності.* Втім приклади з практики правозастосування свідчать про зворотне, що знаходить відповідну реакцію як з боку громадськості, правоохоронних органів, так і представників наукових кіл.

Зокрема, наразі актуалізується питання про необхідність розробки правових заходів щодо запобігання можливості затвердження органами місцевого самоврядування планів здійснення господарської діяльності, реалізація яких суперечить інтересам територіальної громади. Перш за все, мова йде про затвердження органами місцевого самоврядування місцевих програм приватизації, які по суті виступають плановими документами та безпосередньо впливають на майнову основу економічної самостійності територіальних громад, із включенням до останніх об'єктів права комунальної власності, що справляють визначальний вплив на соціально-економічну ситуацію на відповідній території, зокрема у місті.

Адже, намагання органів місцевого самоврядування окремих міст України позбутися комунальних ринків через процедуру приватизації виглядає, щонайменше, незрозумілим. Наприклад, як пояснити рішення Київської міської ради про приватизацію Володимирського та Житнього ринків, яке взагалі не враховує положення ч. 7 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» про те, що майнові операції з об'єктами права комунальної власності не повинні ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню. Враховуючи те, що рішення про приватизацію цих ринків було прийняте як щодо об'єктів нежитлового призначення, то і сподівання про можливість їх подальшого використання за цільовим призначенням є дуже примарними. Можливо це і послугувало підставою для опротестування рішення міської ради

з боку органів прокуратури м. Києва [27, с. 1]. Аналогічне рішення щодо приватизації продовольчого ринку нещодавно прийняте на сесії Полтавської міської ради [28, с. 3].

Звісно, визначити адекватний спосіб попередження таких дій з боку органів місцевого самоврядування виявляється важким завданням. Адже, вести мову про відповідальність органів місцевого самоврядування у даній ситуації є практично неможливим, оскільки, згідно з чинним законодавством України, останні де-юре представляють інтереси територіальних громад. Отже, за таких обставин доцільніше вести мову про встановлення з боку територіальної громади контролю за майновими операціями з комунальним майном. *При цьому такий контроль можна було б забезпечити з боку спеціально створеної комісії, яка б діяла при міській раді та до складу якої входили б представники територіальної громади.* Зокрема, до числа членів цієї комісії можна віднести представників громадських організацій, органів самоорганізації населення, об'єднань співвласників багатоквартирних будинків за відповідним квотним принципом. Звісно, створення таких спеціальних комісій має бути передбачено у законодавчому порядку із одночасним затвердженням щодо них типових положень. Такий порядок регламентації їх діяльності має сприяти уникненню певного впливу з боку міської ради.

Безумовно, створення лише цієї спеціальної комісії або подібних до неї органів на місцевому рівні в корені не вирішить проблему забезпечення ефективного господарювання із використанням об'єктів права комунальної власності, проте може мінімізувати вірогідність прийняття органами місцевого самоврядування сумнівних рішень, які шкодять інтересам територіальної громади.

Зрештою треба визнати, що такі заходи у більшій мірі спрямовані на подолання лише наслідків застосування концептуально недосконалих правових актів. Адже при прийнятті рішення про розпорядження об'єктами права комунальної власності слід виходити не з цивільно-правових, а господарсько-правових принципів організації суспільних відносин, зокрема відносин

власності. Загальновідомо, що комунальна форма власності, яку за сутністю відносять до категорії публічної, має задовольняти суспільні потреби територіальної громади, тобто мешканців села, селища та міста. Саме у сфері відносин комунальної власності найбільш виразним є публічний інтерес, на охороні якого мав би і стояти орган місцевого самоврядування. Навіть приймаючи рішення про відчуження комунального майна, необхідно зважити усі можливі позитивні та негативні соціально-економічні наслідки цього.

Уникнути прийняття таких концептуально помилкових рішень можна тоді, коли правозастосовчий орган (у даному випадку орган державної влади та місцевого самоврядування) враховуватиме передбачені у ст. 5 ГК України конституційні основи правового господарського порядку у частині регулювання відносин власності. А у природному зв'язку із ч. 3 ст. 13 Конституції України від 28.06.1996 р. зазначене положення можна інтерпретувати таким чином, що комунальна власність зобов'язує і не повинна використовуватися на шкоду територіальній громаді.

Важливим є те, що вказане питання розглядається В.К. Мамутовим у контексті розробки Концепції конституційного забезпечення економічної системи держави (як основи законодавчого забезпечення економічної політики). На думку В.К. Мамутова, істотним недоліком системи правового регулювання суспільних відносин слід визнати відсутність закріплення на конституційному рівні засад економічної системи України. Слід погодитися із знаним науковцем-господарником у твердженні про необхідність доповнення Конституції України окремим розділом, у якому могли б бути консолідовані досить важливі положення про економічну систему.

До таких важливих положень дослідником відноситься норма, яка визначає принципи функціонування власності. Зокрема, В.К. Мамутов цілком обґрунтовано пропонує доповнити ст. 13 Конституції України положенням про те, що *використання власності повинно також слугувати громадському благу* [29, с. 21].

Відносно комунальної власності (як і щодо об'єктів права державної власності) запропоноване В.К. Мамутовим положення мало б отримати більш імперативний характер та *закріпити не факультативність, а обов'язковість і пріоритетність використання публічної власності для задоволення громадських потреб.* У зв'язку з чим рішення про відчуження об'єктів права комунальної власності має розглядатися як акт, прийняття якого може позбавити територіальну громаду можливості отримувати певні послуги або суттєво їх погіршити. Отже, дати комплексну оцінку наслідкам прийняття органом місцевого самоврядування такого рішення уявляється можливим лише завдяки використанню інструментарію господарського планування, який на даний час є мало задіяним. Свідченням чого і виступають непоодинокі випадки прийняття рішень, які відверто не відповідають інтересам територіальної громади.

Саме покладання на засоби господарського планування, їх послідовне відновлення та впровадження у сферу комунального господарства мають скласти підґрунтя для раціонального відправлення органами місцевого самоврядування повноважень власника об'єктів права комунальної власності.

Наразі сегментованість господарського планування, яка проявляється у існуванні численних програмних документів на місцевому рівні, в цілому, негативно впливає на формування єдиних ключових напрямів державної політики у сфері планування господарської діяльності. Адже за умов, коли у кожному селі, селищі та місті існує своє бачення щодо напрямів і засобів стратегічного розвитку, досить важко виробити певні уніфіковані рекомендації щодо досягнення запланованих результатів. Звісно, кожна адміністративно-територіальна одиниця має власну специфіку, обумовлену рівнем соціально-економічного, інноваційного та іншого розвитку і, відповідно, задля ефективного вирішення питань місцевого значення органи місцевого самоврядування мають використовувати особливий комплекс економіко-правових засобів, у тому числі у сфері господарського планування.

Втім розробка заходів у межах господарського планування має спиратися на загальні принципи, дотримання яких у будь-якому разі не позбавлятиме

органи місцевого самоврядування права самостійно визначити склад того комплексу економіко-правових засобів, що будуть використані для вирішення конкретної господарської задачі. Отже, перш за все слід створити єдиний, так би мовити, «фундамент» для здійснення господарського планування на державному та місцевому рівнях, із відповідною конкретизацією економіко-правових засобів правозастосовчим органом із урахуванням специфіки населеного пункту [30].

Одним з досить яскравих прикладів, який би міг свідчити про створення єдиних підвалин для організації планування господарської діяльності із їх трансполяцією на місцевий рівень, можна назвати прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні» від 15.12.2009 р. [31]. Визначальним у цьому нормативному акті є те, що поряд із запропонованими змінами до низки законів України щодо сприяння розвитку бізнесу в Україні, містяться і рекомендації для органів місцевого самоврядування. Зокрема, у цих рекомендаціях пропонувалося до 01.01.2011 р. не збільшувати: розмір орендної плати за договорами оренди, укладеними з суб'єктами малого підприємництва щодо майна, яке відповідно перебуває в комунальній власності; вартість торгового патенту, встановлену на 01.01.2009 р. відповідно до Закону України «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності». Вказані рекомендації були спрямовані, у першу чергу, на створення єдиних підходів у плануванні органами місцевого самоврядування господарської діяльності на відповідній території, а вже конкретний механізм їх реалізації має бути передбачений власно органом правозастосування.

*Отже, на відміну від класичного розуміння свободи дій власника щодо належного йому майна, публічний власник, зокрема територіальна громада в особі органів місцевого самоврядування, здійснює (повинен здійснювати) повноваження з володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності з урахуванням пріоритетів загальнодержавних та місцевих програмно-прогнозних документів.*

Процес реалізації повноважень власника об'єктів права комунальної власності, як правило, пов'язаний із доволі складним питанням визначення обсягу господарської компетенції органів місцевого самоврядування як суб'єктів, уповноважених на представництво майнових інтересів відповідної територіальної громади. Непоодинокими є випадки, 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 з вирішення відповідного кола питань.

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 13.03.2012 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 [32, 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 [33, с. 79–80].

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 основні способи визначення правосуб'єктності органу місцевого самоврядування: *позитивний* і *негативний* [34, 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 [35, с. 41].

У той же час дію принципу *ultra vires* стосовно місцевих органів у країнах англосаксонського права в цілому не варто абсолютизувати. Наскільки детальним 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 [36, с. 51].

У свою чергу негативний спосіб визначення функцій і повноважень муніципальних утворень 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 [37, 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 [38, 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 [34, 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 органи місцевого самоврядування 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.

Втім правову оцінку ч. 2 ст. 4 Європейської Хартії місцевого самоврядування з боку органу конституційної юрисдикції не завжди можна визнати однозначною, що часом призводить до прийняття рішень, які ущемляють інтереси територіальної громади. З цього приводу вже було висловлено власну думку у відповідній роботі [39, с. 116–124].

Додатково слід звернути увагу на те, що конституційні засади права власності складають підґрунтя для утвердження в країні правового господарського порядку, на чому акцентовано увагу у ст. 5 Господарського кодексу України від 16.01.2003 р. (далі – ГК України). Саме через належну правову регламентацію відносин власності та вибудовування правової моделі поведінки власника досягається соціальна спрямованість власності (як приватної, так і публічної).

*Реалізація повноважень власника щодо об'єктів права комунальної власності спрямовується у першу чергу на досягнення соціальних переваг та збереження соціальних цінностей*. Не в останню чергу саме цим з економічної точки зору можна пояснити збитковість діяльності публічного власника. Втім у

даному випадку соціальний ефект превалює над меркантильними мотивами отримання вигоди. Це в черговий раз свідчить про те, що соціальна функція вельми яскраво проявляється у відносинах публічної власності, в цілому, та комунальної, зокрема.

Методологічна основа розвитку теорії соціальних функцій власності була закладена у кінці XIX ст. – першій чверті XX ст. Своім походженням вона зобов'язана відомому французькому юристові Л. Дюгі, який вважав, що власність перестає бути абсолютним правом і трансформується для власника в соціальну функцію (обов'язок) і лише в цих межах вона користується соціальним захистом. Власність зобов'язує і повинна використовуватися в інтересах загального блага [40]. При цьому теорія соціальних функцій жодним чином не прагне нівелювати ті чи інші права власника. Навпаки, вона всіляко визнаються, але із застереженням про те, що «право власника виправдовується і в той же час обмежується соціальною місією, що лежить на ньому в силу особливого становища, в якому він знаходиться» [41, с. 22; 42].

На даний момент реалізація цієї теорії полягає в тому, що наявність власності надає не тільки права, але й встановлює певні обов'язки. У Конституціях Німеччині від 1919 р. і 1949 р., Італії від 1947 р. і ряду інших цей підхід був найбільш чітко виражений. В кінці XX ст. соціальні елементи права власності стали закріплювати в конституціях зарубіжних країн ще повніше. Наприклад, в Конституції Іспанії від 1978 р. є глава про основні принципи соціальної та економічної політики і розділ «Економіка та господарство». Цей розділ містить 9 статей, що встановлюють принципи, відповідно до яких все багатство країни в його різних формах підпорядковане загальним інтересам. У Конституції Бразилії від 1988 р., крім загальних положень про соціальну функцію будь-якої власності і соціальну службу держави, містяться розділи, присвячені економічному та соціальному устрою, навколишньому середовищу і т.д. [43, с. 13; 44, с. 30].

У порівнянні з Конституціями зазначених зарубіжних країн, Основний Закон України обмежується лише загальною згадкою про те, що власність

зобов'язує (ч. 3 ст. 13). Але до чого вона зобов'язує, залишається нез'ясованим. Адже цю норму можна тлумачити і як обов'язок власника утримувати свою власність без прив'язки до дотримання загальних інтересів суспільства, як наприклад, утримувати в чистоті будинок. При цьому антисанітарія, яка може панувати в будинку окремо взятого власника не позначається на рівні чистоти і благоустрою всього кварталу і т.д. Звичайно, умовність в даному порівнянні очевидна, проте навряд чи вона може викривити правильність судження про те, що конституційно-правові норми, що регламентують питання власності, вимагають більшої деталізації.

Важливо пам'ятати й те, що власність зобов'язує всіх суб'єктів права незалежно від їх правового статусу та обсягу повноважень. Обов'язок узгоджувати свої дії і устремління з принципами громадянського суспільства та інтересами народу в рівній мірі важливий як для приватного, так і публічного власника.

Саме через призму відносин публічної власності у науковій літературі наголошується на необхідності напрацювання «оригінального визначення права комунальної власності через особливості його ознак як самостійної форми власності». Зокрема, на думку К.І. Апанасенко, комунальна власність як власність публічна (суспільна) за змістом і суттю повинна мати таку дефініцію, в тому числі законодавчу [45, с. 21].

Визначальним для адекватного розуміння права комунальної власності також є з'ясування його місця у системі правових галузей.

Загалом, у науковій літературі справедливо звертається увага на те, що право комунальної власності реалізується у правовідносинах різної галузевої належності. Це дало можливість стверджувати, що норми про право власності складають комплексний правовий інститут [46, с. 348-349; 47, с. 22; 48, с. 194], відповідні повноваження суб'єктів господарювання та органів господарського керівництва регулюються нормами різних галузей права [49, с. 96-100].

В той же час у науковій літературі існують думки протилежного характеру, а саме наголошується на тому, що:

норми про право власності, в тому числі про право комунальної власності, за своєю юридичною природою є цивільно-правовими [50; 51, с. 8];

норми, які складають інститут права державної власності, мають державно-правову природу [52, с. 30-31, 71-72, 74, 172-174; 53].

На переконання окремих авторів, провідна роль у регулюванні відносин власності належить конституційно-правовим нормам [54, с. 43]. В той же час О.В. Дзера вважає, що основними правовими нормами виступають саме норми цивільного права, хоч не виключається можливість вважати інститут права власності комплексним [55, с. 280-283]. Міжгалузевий характер інституту права комунальної власності відзначається і у роботах К.І. Апанасенко. На переконання дослідниці, у відповідних правовідносинах присутні елементи, які є предметом правового регулювання господарського права (порядок створення, реорганізації і ліквідації суб'єктів господарювання комунальної форми власності, правовий режим комунального майна тощо); цивільного права (сама конструкція інституту); конституційного права (комунальна власність як матеріальна основа місцевого самоврядування, загальні основи інституту комунальної власності); фінансового права (режим об'єктів комунальної власності як бюджетних, питання формування, виконання бюджетів територіальних громад тощо) [45, с. 34-35].

Звісно, беручи до уваги вищенаведені точки зору щодо галузевої належності інституту права комунальної власності, слід зауважити, що компромісним виглядає саме той підхід, за якого можливим є твердження про його міждисциплінарний характер, комплексність правових норм. При цьому каркасоутворюючу функцію у праві комунальної власності виконують норми господарського права, які перебувають у постійному взаємозв'язку з нормами інших галузей права. Адже задоволення потреб колективних власників, до кола яких можна віднести територіальну громаду, уявляється можливим лише у разі забезпечення балансу публічно-правового та приватноправового регулювання економічних відносин за їх участі, урівноваження різноспрямованих устремлінь публічних та приватних власників. Такий механізм оптимального поєднання

різногалузевого впливу на відносини комунальної власності може бути забезпечений, лише базуючись на господарсько-правовій науковій платформі.

### **1.3. Комунальна власність як майнова основа господарювання територіальної громади**

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. 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. [56] 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. У контексті здійснюваного дослідження переважний інтерес мають, зокрема, господарські правовідносини.

Більшість вітчизняних та зарубіжних дослідників підкреслюють важливу роль територіальних громад і органів місцевого самоврядування в забезпеченні задоволення потреб населення, наголошують на особливостях участі громад у суспільних правовідносинах, з чим, безумовно, можна погодитися. Разом з цим особливостям участі територіальних громад як суб'єктів права власності у



господарських відносинах і реалізації ними господарської правосуб'єктності належної уваги в науковій літературі не приділено.

Перш за все, увагу привертає різний підхід законодавця до визначення пріоритету участі територіальної громади у суміжних групах правовідносин.

Так, відповідно до ч. 2 ст. 2 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) учасниками цивільних відносин є: держава Україна, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, іноземні держави та інші суб'єкти публічного права [57].

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 необхідно 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 [58].

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» 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» [59, 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 роботі «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, чиї інтереси охороняються правом, а того, хто самостійно розпоряджається цим правом [60, с. 133; 61, 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» [60, с. 133; 62, 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 [60, с. 133; 62, 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 статиці 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 [60, 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 розмежовує. 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 [63, 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 [59, 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 окремих вчених [64, с. 141] про необхідність доповнення ст. 2 ГК України вказівкою на такий її статус.

У той же час існує думка 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 [65, с. 125–126].

Деякі автори вважають, що для територіальної громади повинен бути визначений статус юридичної особи, хоча із деякою специфікою [66, с. 90]. Такий підхід до статусу територіальної громади був передбачений у проекті 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. 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 [59, с. 377]. Такої ж точки зору, але у контексті участі територіальних громад у сфері цивільних відносин дотримується В.Д. 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 [67, 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 [65, с. 126–127; 68, с. 352–354; 69, с. 80–81], підтверджується синхронними результатами досліджень російських науковців [70, с. 92–93] і зарубіжною практикою [71, с. 48; 72, 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.

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. Зокрема, суб'єктом права комунальної власності є територіальна громада, а суб'єктом комунальних правовідносин – уповноважений орган місцевого самоврядування [73, с. 58]. При цьому не можна погодитись з думкою, що територіальні громади не визнаються суб'єктами цивільного права [74, 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., «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» від 06.03.1992 р., «Про оренду державного та комунального майна» від 10.04.1992 р., «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» від 13.10.1992 р. (та інші спеціальні Закони у сфері створення та діяльності спеціальних економічних зон), «Про оренду землі» від 06.10.1998 р., «Про концесії» 16.07.1999 р., «Про угоди про розподіл продукції» від 14.09.1999 р. та ін.

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.

## **РОЗДІЛ 2**

### **ОКРЕМІ ФОРМИ ЗДІЙСНЕННЯ**

### **ПРАВА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ**

**2.1. Створення та припинення суб'єктів господарювання комунального сектора економіки**



Загальні положення щодо створення та припинення підприємств в Україні знайшли своє відображення, перш за все, у ГК України та ЦК України, Законах України «Про акціонерні товариства», «Про господарські товариства». Однак, процедури створення та припинення комунальних підприємств (як унітарних, так і корпоративних) мають деякі особливості, які і пропонується розглянути.

Слід звернути увагу на те, що до статутного капіталу суб'єкта господарювання комунального сектора економіки може увійти майно комунального підприємства за умови, що відповідна місцева рада надасть свою згоду на прийняття комунальним підприємством такого рішення. Така позиція знайшла своє підтвердження у судовій практиці України. Рішенням господарського суду Кіровоградської області від 11 червня 2009 за справою № 18/35 про визнання недійсним рішення Олександрійської міської ради щодо надання згоди комунальному підприємству увійти майном в статутний капітал господарського товариства встановлено, що при прийнятті вказаного рішення не порушено вимоги частини 5 статті 65 ГК України, оскільки засновником ТОВ «Олександрійська енергетична компанія» є комунальне підприємство «Теплоелектроцентраль», а не Олександрійська міська рада.

Якщо відбувається реорганізація шляхом з'єднання дочірнього підприємства, яке створене комунальним підприємством, та господарського товариства, комунальне підприємство повинне видати наказ про реорганізацію дочірнього підприємства шляхом з'єднання. Так, наприклад, господарський суд Чернігівської області рішенням від 27 лютого 2007 року за справою № 1/71 визнав недійсним наказ Комунального підприємства «Ніжинтеплоенерго» «Про ліквідацію Дочірнього підприємства «Ніжинтеплосервіс».

Господарський суд міста Києва рішенням від 2 лютого 2010 за справою № 32/326 про визнання недійсними установчих зборів засновників (учасників) ТОВ «Аеропорт «Херсон» та повернення Херсонській обласній раді у власність комунального майна, а саме цілісного майнового комплексу ОКП «Аеропорт «Херсон», повністю задовольнив позов. Судом було вирішено, що стаття 43

Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко вказує на недопустимість вирішення питань відчуження об'єктів спільної власності територіальних громад області інакше, ніж на пленарних засіданнях обласної ради та за умов наявності доручення відповідних рад області. Доказів наявності доручень відповідних рад Херсонської області не надано. Таким чином, цілісний майновий комплекс Обласного комунального підприємства «Аеропорт «Херсон» був переданий Херсонською обласною радою як внесок до статутного капіталу ТОВ «Аеропорт «Херсон» з перевищенням повноважень та з порушенням вимог чинного законодавства. Отже, якщо засновниками суб'єкта господарювання комунального сектора економіки виступають територіальні громади в особі обласної або районної ради, необхідна наявність доручень відповідних місцевих рад, розташованих на території області або району [75].

Крім того, частиною третьою статті 24 ГК України передбачено, що суб'єктами господарювання комунального сектора економіки є суб'єкти, що діють на основі лише комунальної власності, а також суб'єкти, у статутному капіталі 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 [58]. Виходячи з наведеного визначення, у статутному капіталі суб'єктів господарювання комунального сектора економіки знаходиться частка комунальної власності. Так, К.І. Апанасенко зазначає, що «майно, передане товариствам як внески, стає власністю господарського товариства (ст.85 ГК), тобто втрачає статус спільної власності територіальних громад. ... Внески до статутного капіталу господарського товариства ... незалежно від статусу його засновника стають власністю цього товариства.» [76, с.159-160]. Таким чином, статутний капітал суб'єктів господарювання комунального сектора економіки не завжди містить долю комунальної власності (власником майна є господарське товариство), але формується фонд з комунальної власності.

Однак необхідно звернути увагу ще й на те що, органи місцевого самоврядування не завжди безпосередньо здійснюють право вирішального впливу на господарську діяльність суб'єктів господарювання комунального сектора економіки. На практиці виникають випадки, коли комунальні підприємства, отримавши згоду відповідної місцевої ради, стають засновниками інших суб'єктів господарювання. Яскравим прикладом є наведене вище судове рішення, згідно якому до статутного капіталу суб'єкта господарювання комунального сектора економіки може увійти майно комунального підприємства за умови, що відповідна місцева рада надасть свою згоду на прийняття комунальним підприємством такого рішення. Так, засновником ТОВ «Олександрійська енергетична компанія» є комунальне підприємством «Теплоелектроцентрально», а не Олександрійська міська рада [75]. Таким чином, суб'єкт господарювання може діяти на основі лише комунальної власності або частка комунальної власності може перевищувати п'ятдесят відсотків, однак право вирішального впливу на господарську діяльність цього суб'єкта господарювання буде здійснювати його засновник – комунальне підприємство, а фактично – орган (органи) місцевого самоврядування, що є засновником цього комунального підприємства. Таким чином, місцева рада буде здійснювати опосередкований вплив на господарську діяльність суб'єкта господарювання, заснованого комунальним підприємством.

Враховуючи викладе, пропонується розширити зміст поняття «суб'єкти господарювання комунального сектора економіки», наведене у ст. 24 ГК України, шляхом зазначення, що органи місцевого самоврядування мають право вирішального впливу на господарську діяльність суб'єктів господарювання як безпосередньо, так опосередковано (через засновані ними комунальні підприємства).

Питання про створення, реорганізацію, ліквідацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади вирішується виключно на пленарних засіданнях місцевої ради [77, с.68]. Перш за все суб'єкти господарювання можуть

створюватися у різних організаційно-правових формах. Господарськими організаціями комунального сектора економіки є: комунальне унітарне підприємство; господарське товариство, у статутному капіталі якого частка комунальної власності перевищує п'ятдесят відсотків чи становить величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цього товариства; комунальне господарське об'єднання; комунальну установу [45, с.160-161].

У науковій літературі спірною залишається думка деяких вчених про право районних і обласних рад створювати комунальні унітарні підприємства. Така позиція пояснюється тим, що за правилами ч. 4 ст. 63, ч. 2 ст. 78 ГК України засновником комунального унітарного підприємства може бути лише один власник, одна територіальна громада. На рівні області та району територіальна громада не створюється, а районні та обласні ради здійснюють управління спільною власністю територіальних громад сіл, селищ та міст. Отже, створення на базі спільної власності територіальних громад комунальних унітарних підприємств є неможливим [45, с.162].

Необхідно погодитися з тим, що згідно чинному законодавству комунальне підприємство створюється компетентним органом місцевого самоврядування, який є представником власника – однієї територіальної громади. Проте практика свідчить про те, що нині існують комунальні підприємства, утворені обласними та районними радами, які представляють спільні інтереси територіальних громад. Засновані саме на таких рівнях підприємства мають більше можливостей для ефективної роботи, оскільки сільські, селищні та, в деякій частині, міські бюджети знаходяться у стані постійного недофінансування та дефіциту. Позбавивши районні та обласні ради права створювати комунальні підприємства, ще більше ускладниться ситуація у сфері житлово-комунального господарства, проблеми якого будуть розглянуті нижче. Тому пропонується передбачити у законодавстві виключення з правила та внести зміни до частини другої статті 78 ГК України, виклавши її в наступній редакції:

«2. Орган, до сфери управління якого входить комунальне унітарне підприємство, є представником власника (власників) – відповідної територіальної громади (відповідних територіальних громад) і виконує його (їх) функції у межах, визначених цим Кодексом та іншими законодавчими актами.»

Необхідність таких змін обумовлена сучасним станом комунальних підприємств. На прикладі м. Донецька можливо виокремити основні проблеми їх діяльності: утримання, функціонування та розвиток об'єктів ЖКГ, як правило, відбувається в умовах гострої нестачі фінансових коштів. По окремих підприємствах знос фондів перевищує 75-80%. Зношеність значної частки устаткування та комунікацій, використання застарілих технологій призводить до великих втрат і неефективного використання ресурсів підприємствами ЖКГ м. Донецька [78, с.143].

Щодо унітарних комунальних підприємств: вони не мають права продавати належне йому на праві господарського відання нерухоме майно, здавати його в оренду, віддавати в заставу, вносити в якості внеску до статутного капіталу господарських товариств або розпоряджатися цим майном іншим способом без згоди власника. Іншим майном, що належить підприємству, воно розпоряджається самостійно, за винятком випадків, встановлених законом або іншими правовими актами [79, с.120]. Так, Господарський суд Кіровоградської області у рішенні від 11 червня 2009 р. у справі 18/53 про визнання недійсним рішення Олександрійської міської ради встановив, що Олександрійською міською радою Кіровоградської області прийнято рішення, яким надано згоду комунальному підприємству «Теплоелектроцентрально» ввійти своїм майном у статутний капітал товариства з обмеженою відповідальністю «Олександрійська енергетична компанія», яке створюється на базі комунального підприємства «Теплоелектроцентрально» та товариства з обмеженою відповідальністю «Енерго-Миг». Суд не погодився із тим, що міська рада, надавши згоду комунальному підприємству створити спільно з ТОВ «Енерго-Миг» товариство з обмеженою відповідальністю «Олександрійська енергетична компанія», фактично передала новоствореному товариству безоплатно у

власність комунальне майно та змінила форму власності з комунальної на колективну.

З викладеного суд дійшов висновку, що до суб'єктів, які наділяються правом заснування та участі в господарських товариствах належать, зокрема, комунальні та інші підприємства, створені відповідно до ГК України, а також органи місцевого самоврядування, наділені господарською компетенцією. Так як комунальне підприємство «Теплоелектроцентрально» входить до сфери управління Олександрійської міської ради, надання таким органом згоди виступити засновником (учасником) господарського товариства є правомірним. Суд підкреслив, що рішення Олександрійської міської ради про надання згоди комунальному підприємству увійти майном в статутний капітал господарського товариства, правового режиму такого майна не змінює [75]. Цінність розглянуто судового рішення полягає у підтвердженні права комунальних підприємств виступати засновниками господарських товариств з дозволу відповідної місцевої ради, але, безумовно, не можна погодитись із тим, що у процесі реорганізації не відбулася зміна правового режиму майна суб'єктів господарювання (усе майно належить ТОВ на праві приватної власності, а територіальна громада є власником корпоративних прав).

Соловійова Л.В. стверджує, що право обмеження дій виконавчого органу підприємства із розпорядженням окремими видами майна є виключною компетенцією засновників (засновника) на стадії створення підприємства. Існує точка зору, що якщо таке право (не обов'язок) буде використано органом, правовий режим майна підприємства буде мати дисперсійний характер: частина майна буде використовуватися суб'єктом господарювання в режимі права господарського відання, решта – у режимі права власності. «Умовчання» в установчих документах або локальних нормативних актах підприємства питання про обмеження компетенції виконавчого органу щодо розпорядження майном підтверджує право використання його останнім у режимі права власності [80, с. 88, 90].

Однак судова практика підтверджує інше: якщо майно територіальної громади закріплене за комунальним підприємством на праві господарського відання, то отримання згоди органу місцевого самоврядування на відчуження такого майна є обов'язковою умовою. Так, у Постанові Вищого господарського суду України від 09 квітня 2008 р. у справі № 19/6335 зазначено, що Хмельницьке комунальне підприємство «Агротехсервіс-Поділля» є об'єктом спільної власності територіальних громад, управління яким здійснює Хмельницька обласна рада.

Хмельницьке комунальне підприємство «Агротехсервіс-Поділля» в статутний капітал ЗАТ «Хмельницьке обласне комунальне підприємство «Сільгосптехніка» передало майно Хмельницької та Балинської нафтобази на загальну суму 322148,02 грн.

Відповідно до установчого договору про створення та діяльність ЗАТ «Хмельницьке обласне комунальне підприємство «Сільгосптехніка» акції розподіляються між засновниками таким чином: Хмельницьке комунальне підприємство «Агротехсервіс-Поділля» – 322 простих іменних акції або 50% статутного капіталу та Корпорації «Агролізинг-Поділля» – 322 простих іменних акцій або 50% статутного капіталу.

06.07.2004 р. між Хмельницьким комунальним підприємством «Агротехсервіс-Поділля» (продавець) та ТОВ «Подільські цінні папери» (торговець), яке діяло на підставі договору комісії від імені покупця НАК «Украгролізинг», було укладено договір купівлі-продажу цінних паперів, за умовами якого продавець передає, а торговець приймає емітовані ЗАТ «Хмельницьке обласне комунальне підприємство «Сільгосптехніка» 322 прості іменні акції на суму 320 000 грн.

Предметом даного судового розгляду є вимоги Хмельницької обласної ради про визнання недійсним спірного договору купівлі-продажу цінних паперів у зв'язку з порушенням права комунальної власності та невідповідністю вимогам закону.

Пунктами 1.1, 4.2 статуту Хмельницького комунального підприємства «Агротехсервіс-Поділля» визначено, що підприємство є об'єктом спільної власності територіальних громад, управління яким здійснює Хмельницька обласна рада. Майно підприємства є спільною власністю територіальних громад і закріплюється за ним на праві повного господарського відання.

Судом першої інстанції встановлено, що Хмельницьке комунальне підприємство «Агротехсервіс-Поділля», здійснило продаж майна, яке є спільною власністю територіальних громад, не будучи власником цього майна, всупереч вимогам ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», оскільки володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності є виключною компетенцією органів місцевого самоврядування. З огляду викладеного, Вищий господарський суд України постановив Касаційну скаргу Хмельницької обласної ради задовольнити [75].

Необхідно також звернути увагу на те, що до ГКУ України були внесені зміни Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо формування статутних капіталів господарських товариств» № 1873-VI від 11.02.2010, який набрав чинності 24.02.2010. Законом забороняється використовувати для формування статутного капіталу товариства бюджетні кошти, кошти, одержані в кредит та під заставу, крім випадків, встановлених законом для банків та інших фінансових установ, а також випадків, передбачених Законом України «Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» протягом строку його дії [81].

Можна дійти висновку, що під бюджетними коштами необхідно розуміти кошти державного та місцевих бюджетів. Це пояснюється тим, що, по-перше, не встановлюється обмеження тільки щодо коштів державного бюджету, по-друге, відповідно до Бюджетного кодексу України під бюджетними коштами необхідно розуміти кошти на рахунках відповідного бюджету та розпорядників коштів цього бюджету [82].



Таким чином, на цей час прийнятий Закон забороняє територіальним громадам в особі відповідних місцевих рад отримувати у власність акції та передавати кошти місцевих бюджетів до статутних капіталів будь-яких інших господарських товариств. Тобто, право на існування господарських товариств комунального сектору економіки, передбачене ст. 24 ГК України, «нівелюється» ст. 86 ГК України [81] та частиною 3 статті 13 Закону України «Про господарські товариства» [83]. Враховуючи викладене, на практиці виникає ситуація, коли місцева рада не має права засновувати суб'єкт господарювання шляхом передання до статутного капіталу коштів місцевого бюджету. За відсутності іншого комунального майна територіальні громади фактично позбавляються права бути засновниками господарських товариств, що унеможлиблює задоволення соціально-економічних потреб місцевого населення. Наприклад, Донецька обласна рада є акціонером лише одного акціонерного товариства.

Для прикладу, муніципальний сектор економіки міста Ярославля (Російська Федерація), крім муніципальних підприємств, представлений 29 відкритими акціонерними товариствами, 100% акцій яких перебувають у муніципальній власності [84]. Світова практика свідчить, що найбільш відповідальними та успішними власниками контролюючих та блокуючих пакетів регіональних енергокомпаній є муніципалітети в Північній Європі, провінції в Канаді, уряди земель у Німеччині [85].

Для вирішення окресленої проблеми необхідно передбачити у ГК України та Законі України «Про господарські товариства» право місцевих рад використовувати кошти місцевих бюджетів для формування статутного капіталу товариства [86, с.175].

Окремої уваги потребує та обставина, що територіальна громада є власником не майна, переданого господарському товариству комунального сектора економіки, а корпоративних прав у такому товаристві, є стримуючим чинником для місцевих рад і перешкоджає активній участі органів місцевого самоврядування у діяльності господарських товариств. Така позиція місцевих

рад пояснюється можливістю втрати комунальної власності внаслідок збиткової діяльності, банкрутства або ліквідації господарського товариства.

Деякі науковці у своїх дослідженнях зазначають, що необхідно законодавчо обмежити право органів місцевого самоврядування своїм майном брати участь у статутному капіталі господарських товариств, якщо частка комунальної власності не перевищує 50% або складає величину, яка не забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів [87, с.235]. Таким чином, по-перше, орган місцевого самоврядування позбавляється реальної можливості наповнити місцевий бюджет для подальшого вирішення соціально-економічних питань; по-друге, обмеження прав місцевих рад не досягне своєї мети: захисту комунальної власності, без розробки механізму ефективного управління корпоративними правами територіальних громад; по-третє, за таких умов можна досить нескладно вимусити місцеву раду – учасника господарського товариства, вийти з його складу, наприклад, шляхом додаткової емісії акцій та «розмивання» частки такого акціонера.

Таким чином, закріплення майна за суб'єктом господарювання комунального сектора економіки на праві власності, як показує практика правозастосування, обумовлює ризик втрати комунальної власності. У зв'язку з цим запропоновано внести зміни до законодавства України та передбачити:

1) органи управління господарських товариств комунального сектора економіки повинні в обов'язковому порядку погоджувати значні правочини з відповідним сільським (селищним, міським) головою або головою районної (обласної) ради. На цей час законодавством України відповідний обов'язок передбачено лише для акціонерних товариств, але аналогічний інструмент можливо використовувати щодо всіх господарських товариств, які здійснюють господарську діяльність у комунальному секторі економіки. Метою такого підходу є захист комунальної власності та зменшення ризику її втрати;

2) посилення контролю за господарською діяльністю товариства: за необхідністю, але не рідше ніж один раз на квартал уповноважена особа

місцевої ради на сесії ради надає звіт про результати роботи господарського товариства (баланс господарського товариства; перелік рішень, прийнятих органами управління за минулий період);

3) публікації в ЗМІ (в тому числі на сайтах місцевої ради-засновника (учасника, акціонера) господарського товариства, районної та обласної рад) інформації про результати господарської діяльності товариства.

Безперечно, зазначений перелік заходів не може бути вичерпним, проте він повинен стати поштовхом для ефективної роботи суб'єктів господарювання комунального сектора економіки, яким майно належить на праві власності [88, с.24].

Виявлено, що закріплення майна за суб'єктом господарювання комунального сектора економіки на праві власності, як показує практика правозастосування, обумовлює ризик втрати комунальної власності. У зв'язку з цим запропоновано внести зміни до законодавства України та передбачити обов'язковий порядок погодження значних правочинів господарських товариств комунального сектора економіки з відповідним сільським (селищним, міським) головою або головою районної (обласної) ради, надання звіту на сесії ради про результати роботи господарського товариства, опублікування в ЗМІ (в тому числі на сайтах місцевої ради-засновника (учасника, акціонера) господарського товариства, районної та обласної рад) інформації про результати господарської діяльності товариства.

Ліквідація комунальних підприємств, як і їх створення, також має певні особливості, зокрема ліквідація в процесі банкрутства.

В Україні банкрутство суб'єктів господарювання є досить поширеним явищем. Проте його причиною є не тільки збитковість господарської діяльності внаслідок об'єктивних причин, пов'язаних з недостатнім професійним рівнем менеджменту, що в свою чергу призводить до нездатності виконувати свої грошові зобов'язання; але і навмисне доведення підприємств до стану неплатоспроможності, і як наслідок – банкрутства. У даних умовах суб'єкти господарювання комунального сектора економіки також можуть бути суб'єктами

банкрутства внаслідок незаконного втручання в їх господарську діяльність, що призводить до негативних наслідків для територіальних громад.

Враховуючи важливість функціонального призначення підприємств комунального сектора економіки України законодавець передбачив можливість незастосування до останніх процедур банкрутства, що слугує гарантією безперервного задоволення потреб населення певної території у суспільно необхідних товарах (роботах, послугах), які не можуть вироблятися (надаватися) підприємствами інших форм власності [89, с.50].

Статтею 24 ГК України передбачено, що законом можуть бути встановлені додаткові гарантії права власності при реалізації процедури банкрутства щодо суб'єктів господарювання комунального сектора економіки.

Одними із таких суб'єктів господарювання є комунальні унітарні підприємства. Відповідно до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» від 14.05.1992 № 2343-ХІІ (далі – Закон) положення Закону не застосовуються до юридичних осіб – підприємств, що є об'єктами права комунальної власності, якщо стосовно них виключно на пленарному засіданні ради органів місцевого самоврядування прийняті відповідні рішення [90].

Конституційний Суд України (КСУ), аналізуючи цю норму Закону, підкреслив, що комунальні унітарні підприємства є суб'єктами господарювання, що надають життєво необхідні послуги населенню, і в основу їх діяльності покладені інтереси територіальної громади. Виходячи з цього, КСУ визнав, що метою наділення територіальних громад правом комунальної власності є, в першу чергу, використання майнових об'єктів для задоволення нагальних потреб жителів цих громад щодо невідкладних послуг [91, с. 7]. Засновники, створюючи таке підприємство, переслідують досить визначені виробничі, соціальні та інші загальнокорисних цілі [91, с. 13]

Так, суд встановив, що під терміном «юридичні особи – підприємства, що є об'єктами права комунальної власності», застосованим у частині 8 статті 5 Закону, потрібно розуміти тільки комунальні унітарні підприємства [91, с.7].

Згідно з Рішенням КСУ від 20 червня 2007 р. N 5-рп/2007 у справі щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності припис частини восьмої статті 5 Закону не поширюється на господарські товариства, у яких органи місцевого самоврядування є власниками корпоративних прав. Частиною восьмою статті 5 Закону та Рішенням КСУ від 20 червня 2007 року N 5-рп у справі щодо офіційного тлумачення положень частини восьмої статті 5 Закону визначено, що положення Закону не застосовуються до юридичних осіб – унітарних підприємств, що є об'єктами права комунальної власності, якщо стосовно них виключно на пленарному засіданні відповідної ради органів місцевого самоврядування прийнято рішення про заборону банкрутства такого підприємства [92].

У постанові від 10.02.2004 зі справи 24/529Б Верховним судом України скасовано рішення попередніх судових інстанцій і припинено провадження зі справи кінотеатру «К», що був об'єктом комунальної власності, незважаючи на те, що рішення відповідної ради про незастосування дії на це підприємство Закону про банкрутство було прийнято вже після порушення судом справи про його банкрутство [93, с.120]. Однак таке рішення місцевої ради може бути прийнято в будь-який час, незалежно від стадії процедури банкрутства боржника. І тоді справа про банкрутство підлягає припиненню. З одного боку, у справі про банкрутство були понесені кредиторами суттєві витрати: оплата послуг арбітражного керуючого, публікація в друкованому засобі оголошення про порушення справи про банкрутство і т.д. З іншого боку, обмеженість активів боржника не дає можливості групі кредиторів погасити свій борг протягом тривалого часу у виконавчому провадженні [94, с.4].

Незважаючи на існування зазначених проблем, гарантії права власності комунальних унітарних підприємств при реалізації процедури банкрутства встановлені законом. Разом з тим з 18.01.2013 р. набрала чинності нова редакція Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» [90], яка не містить положень щодо можливості виведення комунальних підприємств з-під процедури банкрутства, однак пояснювальна

записка до законопроекту не містить ніяких обґрунтувань необхідності таких змін. Навпаки, вважаємо, що таке виключення чинних зараз норм є передчасним, і потреба їх залишення у новій редакції Закону є наявною, оскільки проблема збереження комунальних підприємств і на цей час залишається вкрай актуальною.

Однак нова редакція Закону у ст. 85 передбачає, що під час розгляду справи про банкрутство суб'єкта підприємницької діяльності, що має суспільну або іншу цінність для територіальної громади, орган місцевого самоврядування може звернутися до господарського суду з клопотанням не застосовувати до такого суб'єкта передбачені цим Законом процедури та припинити провадження у справі про банкрутство. До клопотання додається рішення органу місцевого самоврядування, прийняте виключно на пленарному засіданні, про незастосування до відповідного суб'єкта підприємницької діяльності передбачених Законом процедур та припинення провадження у справі про банкрутство, а також гарантії задоволення всіх вимог кредиторів за грошовими зобов'язаннями. У разі якщо вимоги кредиторів такого суб'єкта підприємницької діяльності не будуть погашені протягом поточного та наступного календарних років, орган місцевого самоврядування позбавляється права на повторне звернення до господарського суду із клопотанням, а провадження у справі про банкрутство щодо відповідного суб'єкта підприємницької діяльності здійснюється на загальних підставах [90].

Проте Закон не надає визначення суб'єкта, який має суспільну та іншу цінність. Не можна передбачити, як ця норма буде застосовуватися на практиці: чи щодо всіх суб'єктів господарювання комунального сектора економіки, чи лише щодо комунальних унітарних підприємств. Оскільки Конституційний суд України у своєму рішенні від 20 червня 2007 року N 5-рп вже визначив, що під «юридичними особами – підприємствами» необхідно розуміти комунальні унітарні підприємства, можна припустити, що суди під «суб'єктом підприємницької діяльності» також будуть розуміти лише комунальні унітарні підприємства.

У науковій літературі висловлено декілька позицій щодо вирішення питання банкрутства комунальних підприємств, зокрема щодо незастосування законодавства про банкрутство до комунальних унітарних підприємств.

Так, Р.Ф. Гринюк вважає, що необхідно визначити критерії виключення підприємств із суб'єктів банкрутства, а не поширювати відповідну норму на всі підприємства комунальної власності. Основним критерієм має бути значення такого підприємства для нормального функціонування життєзабезпечення територіальної громади. Пропонується також передбачити реальний порядок погашення заборгованостей перед кредиторами тих комунальних підприємств, що не є суб'єктами банкрутства [95, с. 12].

Крім того, Р.Г. Афанасьєв пропонує обмежити перелік комунальних підприємств, до яких за рішення 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.

У той же час О.М. Вінник пропонує надати 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.

К.І. Апанасенко пропонує передбачити субсидіарну відповідальність за зобов'язаннями неплатоспроможних суб'єктів господарювання комунального сектору економіки, щодо яких органам місцевого самоврядування прийнято рішення про незастосування до них законодавства про банкрутство, органу, до сфери безпосереднього управління якого належить відповідна юридична особа [96, с.51-52].

Є. Попова також вважає, що припинення справи про банкрутство без проведення подальших відновлювальних заходів суперечить і головній меті Закону України про банкрутство – відновленню платоспроможності боржника

та задоволення вимог кредиторів, а також ставить під сумнів нормальне функціонування комунального підприємства та якісне надання життєво важливих послуг населенню. Тому обов'язковою умовою для органів місцевого самоврядування при встановленні мораторію на банкрутство має бути проведення відновлювальних заходів щодо комунального підприємства [97].

На думку П. Повара необхідно встановити, що серед підприємств комунального сектору економіки, суб'єктом банкрутства не можуть бути лише комунальні некомерційні підприємства. Відповідно, суб'єктами банкрутства можуть бути комунальні комерційні підприємства, які за правовою природою є суб'єктами підприємницької діяльності. Автор вважає, що запропонований підхід дозволить відокремити, поряд з казенним підприємством, комунальне некомерційне підприємство, правовий механізм ліквідації яких, у разі їх неплатоспроможності, вимагає удосконалення нормативного регулювання в межах загальної процедури ліквідації [96, с. 49-51].

Джабраїлов Р.А. не погоджується із викладеною пропозицією 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, яка, як правило, є наслідком несвоєчасного фінансування з місцевого бюджету та несвоєчасних платежів з боку населення за спожиті житлово-комунальні послуги. Натомість пропонується внести зміни 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 комунальної власності». Пропонується положення ч.8 ст.5 Закону про банкрутство зробити імперативним [98, с.196].

Необхідно звернути увагу на практичний аспект питання. Як зазначається у наукових дослідженнях, має місце тенденція активізації банкрутства комунальних унітарних підприємств. Про це останнім часом свідчить практика



діяльності господарських судів щодо порушення провадження по справах про банкрутство комунальних підприємств [98, с.197].

Крім того, за статистичними даними відслідковується постійне зменшення в Україні чисельності комунальних унітарних підприємств, починаючи з 1 січня 2008 року.

Наведемо деякий приклад: на 1 січня 2006 року в Україні нараховувалося 16 688 підприємств; на 1 січня 2007 – 16 755; на 1 січня 2008 – 16 636; на 1 січня 2009 – 16 336; на 1 січня 2010 – 15 999; на 1 січня 2011 – 15 726; на 1 січня 2012 – 15 615 [99].

Таким чином, за останні шість років кількість комунальних унітарних підприємств в Україні зменшилась на 1 073 підприємства, кожне з яких мало на меті, перш за все, задоволення потреб громади. Така негативна тенденція може стати загрозою для України і її громад, у той час, коли багато державних програм та стратегій спрямовані саме на підвищення якості життя та послуг, що надаються населенню [100, с. 86].

Практика правозастосування свідчить про те, що банкрутство комунальних підприємств не припиняється [101, с. 195]. Так, У Постанові господарського суду Дніпропетровської області від 18.11.10р. у справі № Б24/318-10 за заявою Комунального підприємства «Житлово-комунальна контора № 27» про визнання банкрутом зазначено, що на виконання рішення Криворізької міської ради виконавчий комітет Саксаганської районної у місті ради прийняв рішення про утворення комісії по ліквідації комунальних житлових підприємств, розташованих на території Саксаганського району. Суд визнав Комунальне підприємство «Житлово-комунальна контора № 27», банкрутом.

Прикладом також є Постанова господарського суду Дніпропетровської області 21.08.10 р. у справі № Б24/217-10. 24.03.10р. Криворізька міська рада ухвалила рішення про ліквідацію боржника (комунального підприємства «Криворіжспецтранс»), доручила виконкому Держинської районної у місті ради створити ліквідаційну комісію, здійснити відповідно до законодавства

заходи щодо ліквідації підприємства; у разі, якщо вартості майна боржника недостатньо для задоволення вимог кредиторів – зобов'язала ліквідаційну комісію направити до господарського суду заяву про порушення провадження у справі про банкрутство в порядку ст. 51 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом». В результаті комунальне підприємство «Криворіжспецтранс» визнано банкрутом.

Постановою Господарського суду Миколаївської області від 11.02.2010р. у справі № 5/205/10 за заявою боржника – комунального підприємства «Світанок» комунальне підприємство «Світанок» визнано банкрутом. Справу про банкрутство боржника порушено 01.11.2010 р. за заявою ліквідаційної комісії на підставі рішення Єланецької селищної ради Миколаївської області, оскільки кредиторська заборгованість боржника становить 130,1 тис. грн., а майно у боржника та дебіторська заборгованість відсутні.

У справі №19/2-09 за заявою Конотопської міжрайонної державної податкової інспекції до Комунального ремонтно-експлуатаційного підприємства «Красногірське» господарський суд Сумської області виніс постанову від 14.01.10, якою визнав комунальне ремонтно-експлуатаційне підприємство «Красногірське» банкрутом та відкрив ліквідаційну процедуру. Заборгованість боржника перед кредитором складала 82899, 16 грн.

Аналогічними є Постанова господарського суду Івано-Франківської області від 02 листопада 2010 р. у справі № Б-23/12 про визнання банкрутом комунального підприємства «Зеленбуд»; Постанова господарського суду Чернігівської області від 11 листопада 2010 р. у справі № 16/172б про визнання боржника банкрутом комунального підприємства «Мрія» Вертіївської сільської ради [75].

Таким чином, найчастіше заявниками у справах про банкрутство виступають податкові органи або самі комунальні підприємства. Необхідно звернути увагу на те, що суми боргу комунального підприємства можуть навіть не перевищувати 100 тис. грн., безумовно, що для селищної або сільської ради в

умовах хронічного дефіциту бюджету сплата зазначеної суми не має ніяких перспектив.

Враховуючи викладене, на цей час вирішення питання незастосування законодавства про банкрутство до комунальних підприємств є вкрай актуальним. Усі викладені погляди науковців заслуговують на увагу, оскільки вони спрямовані на вирішення цього складного питання шляхом врахування як інтересів громади, так і кредиторів такого підприємства. Однак, необхідно погодись саме з тими з них, які передбачають наявність імперативної норми щодо незастосування законодавства про банкрутство до комунальних підприємств та необхідність закріплення субсидіарної відповідальності комунального підприємства та місцевої ради (рад). Можливо, такі заходи мають носити терміновий характер до того часу, коли громади дійсно стануть самодостатніми. У той же час на даному етапі розвитку Україна комунальна власність потребує захисту від незаконних посягань, так званих «рейдерських захоплень», та фіктивного банкрутства суб'єктів господарювання [102, с. 207].

Таким чином, відносно банкрутства комунальних унітарних підприємств пропонується: надати районним та обласним радам право здійснювати досудову та судову санацію комунальних унітарних підприємств, заснованих сільськими, селищними та міськими радами; зобов'язати місцеві ради, які планують розпочати процедури банкрутства комунального унітарного підприємства, або якщо такі процедури вже порушені судом за заявою іншого заявника, повідомляти про це відповідну районну та обласну ради.

Щодо банкрутства господарських товариств комунального сектора економіки, то КСУ визначено, що обмеження права на справедливий судовий розгляд не може вважатися пропорційним щодо кредиторів господарських товариств, в яких органи місцевого самоврядування є власниками корпоративних прав, тому припис частини 8 статті 5 Закону не поширюється на названі господарські товариства [91, с. 7]. Також відповідно до статті 13 Конституції України усі суб'єкти права власності рівні перед законом [56].

Таким чином, незважаючи на передбачену ГК України можливість встановлення у законі гарантій права власності в процедурі банкрутства суб'єктів господарювання комунального сектора економіки, КСУ вказав, що дані гарантії можуть розповсюджуватися тільки на комунальні унітарні підприємства.

На цей час законодавство України взагалі містить різні підходи до збереження майна суб'єктів господарювання комунального сектора економіки та державного сектора економіки. Перші позбавлені практично будь-яких гарантій на відміну від суб'єктів господарювання державного сектора економіки.

Так, Законом України від 29 листопада 2001 р. № 2864-III «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна» встановлено мораторій на застосування примусової реалізації майна державних підприємств та господарських товариств, у статутних капіталах яких частка держави становить від 25 до 100 відсотків, включаючи випадки відчуження шляхом продажу майна в процесі провадження справи про банкрутство, визначеного статтями 22-26, 30, частиною одинадцятою статті 42, абзацом другим частини шостої статті 43 Закону щодо визнання боржника банкрутом, відкриття ліквідаційної процедури і продажу майна підприємства.

Під примусовою реалізацією майна підприємств розуміється відчуження об'єктів нерухомого майна та інших основних засобів виробництва, що забезпечують ведення виробничої діяльності цими підприємствами, а також акцій (часток, паїв), що належать державі в майні інших господарських товариств і передані до статутних капіталів цих підприємств [92].

Також проект Закону України «Про внесення зміни до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (реєстр. № 1287-2 від 04.11.2009 р., внесений народним депутатом України Д.О. Ветвицьким) передбачає, що справи про банкрутство підприємств різних організаційно-правових форм, у статутних капіталах яких частка держави становить не менше 25 відсотків: гірничих підприємств (гірничодобувні

підприємства, шахти, рудники, копальні, кар'єри, розрізи, збагачувальні фабрики, шахтовугледобувні підприємства тощо); суб'єктів господарювання державного сектору економіки титанової та хімічної галузей, які одночасно мають статус підприємств стратегічного значення для економіки і безпеки держави, не порушуються з дня набрання чинності Законом України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» до 1 січня 2020 року.

Автор законопроекту пояснює, що обсяги державного сектора економіки залежать перш за все від належного та правильного застосування механізмів банкрутства та ліквідації підприємств, в тому числі державного сектору економіки. Режим мораторію направлений в першу чергу на створення умов поновлення платоспроможності боржника. Безумовно вимоги кредиторів, будуть частково обмежені у здійсненні своїх прав. Проте строковість регулювання мораторію відповідає допустимою законом межі обмеження цивільних прав, оскільки на пряму сприяє поновленню платоспроможності боржника та направлено як на захист приватних, так й публічних інтересів держави. Вимоги кредиторів не припиняються, кредитори не обмежені у використанні інших способів судового захисту.

Ситуація в управлінні державними підприємствами і, зокрема, в здійсненні державної політики у сфері банкрутства, викликає занепокоєння. В умовах світової кризи держава має ризики втрати власності, якщо не забезпечувати відновлення платоспроможності суб'єктів господарювання державного сектору економіки.

Головне науково-експертне управління у своєму висновку до законопроекту зазначає, що запровадження мораторію на порушення справ про банкрутство має супроводжуватися одночасним визначенням, хто саме і яким чином буде відповідати за зобов'язаннями суб'єктів господарювання, щодо яких забороняється порушувати справи про банкрутство, перед їх кредиторами, зокрема, працівниками. Варто врахувати також, що мораторій на порушення справ про банкрутство не дозволяє використати для відновлення

платоспроможності боржника такі засоби, як санація та мирова угода, застосування яких передбачено у процедурі банкрутства [103].

Дійсно, держава має ризик втрати власності, але законодавець не намагається вирішити проблему багатьох територіальних громад, які також мають ризик втратити власність, у той час як бюджети держави та окремої територіальної громади взагалі не можуть бути протиставлені.

Безумовно, органи місцевого самоврядування мають певні повноваження у процедурі банкрутства відносно деяких господарських товариств, але вони не обов'язково належать до комунального сектора економіки, тобто територіальна громада практично не має будь-якої можливості зберегти комунальну власність, якщо заява про банкрутство прийнята до суду.

Відзначимо, орган місцевого самоврядування є учасником провадження у справі про банкрутство містоутворюючого підприємства, а також особливо небезпечного підприємства і наділений правом звертатися до господарського суду з клопотанням про винесення ухвали про санацію цього підприємства, пропонувати кандидатуру керуючого санацією, інвестора [104, с. 79]. Термін санації за певних умов може бути продовжений до 10 років. Реалізація зазначених прав можлива лише в тому випадку, якщо органи місцевого самоврядування дадуть поруку за зобов'язаннями боржника, тобто будуть нести субсидіарну відповідальність перед його кредиторами. Як зазначає В. Вітрянський, дана порука «є не договором, а однією угодою, згідно з якою відповідний державний або місцевий орган бере на себе зобов'язання (не перед кредиторами, а перед судом)» [105, с. 65].

У ряді випадків Закон виділяє представника органу місцевого самоврядування як окрему процесуальну фігуру в провадженні у справі про банкрутство. Представник органу місцевого самоврядування може брати участь у роботі комітету кредиторів з правом дорадчого голосу; може бути включений до складу ліквідаційної комісії держпідприємства або підприємства, у статутному капіталі якого державна частка складає більше 25 відсотків, якщо господарський суд визнає це необхідним; здійснює представництво інтересів

останнього в провадженні у справі про банкрутство містоутворюючого та особливо небезпечного підприємства; бере участь у засідань комітету кредиторів, на якому приймається рішення про звернення до господарського суду з клопотанням про санацію сільськогосподарського підприємства [104, с.78-79].

Разом з тим, науковці зауважують, що враховуючи існуючі темпи зростання корпоративного сектору економіки, не виключена можливість створення органами місцевого самоврядування комунальних корпоративних підприємств, у статутному капіталі яких 100%-ий пакет акцій (часток, паїв) знаходиться у комунальній власності. При цьому такі підприємства не виключені з-під сфери дії Закону про банкрутство. Зазначається, що можливо і не потрібно цього робити, але продумати певні правові засоби захисту інтересів територіальної громади все ж представляється необхідним та доцільним [101, с.198].

Крім того, на практиці можуть виникнути складнощі при реалізації таких гарантій. Так, орган місцевого самоврядування може бути власником акцій відкритого акціонерного товариства, отже при порушенні справи про банкрутство виникає необхідність одержання інформації про те, чи не є який-небудь орган місцевого самоврядування власником акцій.

Таким чином, враховуючи викладене, відносно банкрутства господарських товариств комунального сектора економіки пропонується передбачити, що: у разі порушення справи про банкрутство в подальшому можуть бути застосовані лише процедури санації або мирової угоди, якщо місцевою радою не прийнято інше рішення; сфера дії Закону України «Про введення мораторію на примусову реалізацію майна» поширюється, у тому числі, на захист інтересів територіальних громад під час реалізації майна господарських товариств комунального сектора економіки; орган місцевого самоврядування має право бути учасником провадження у справі про банкрутство [106, с. 80].

## 2.2. Реалізація комунальних корпоративних прав

Одним з об'єктів права комунальної власності виступають корпоративні права, пов'язані з участю територіальних громад (далі – громади) у статутних капіталах (майні) суб'єктів господарювання.

Виходячи з положень ст. 167 ГК України, ці права включають правомочності на участь громади в управлінні господарською організацією, отримання певної частки прибутку (дивідендів) даної організації та активів у разі ліквідації останньої відповідно до закону, а також інші правомочності, передбачені законом та статутними документами.

При цьому, як справедливо зазначає В.А. Устименко, територіальна громада міста наділена правоздатністю, якій властива ціла низка особливостей, пов'язаних, перш за все, з тим, що територіальна громада, по суті, є суб'єктом публічного права. Територіальна громада міста бере участь у господарському обороті не в своїх приватних інтересах, а з метою найбільш ефективного відправлення публічної влади, а також господарювання для задоволення потреб членів територіальної громади [107].

Вищенаведене вказує на наявність у територіальної громади як суб'єкта корпоративних відносин особливих, публічних інтересів. Слід погодитись з А.С. Яцук, який звертає увагу на специфіку правосуб'єктності муніципальних утворень, що відрізняє їх від правосуб'єктності громадян та юридичних осіб, та полягає у співвідношенні приватного інтересу конкретної юридичної особи, учасником якої є публічно-правове утворення, та суспільно важливої мети, якої прагнуть публічно-правові утворення, виступаючи суб'єктами приватноправових (в тому числі, корпоративних) правовідносин [108].

Отже, необхідно враховувати, що участь громад в корпоративних відносинах має на меті досягнення не тільки економічного, але й соціального ефекту, що означає поповнення місцевих бюджетів, виконання соціальних завдань (створення робочих місць, участь у різних соціальних програмах). Така особливість суб'єкта корпоративних прав зумовлює необхідність приділення



особливої уваги питанням, пов'язаним із здійсненням представництва та захисту інтересів громади відповідними органами місцевого самоврядування, а також відповідальності цих осіб за дії (бездіяльність), якими порушуються права та інтереси громади як суб'єкта корпоративних відносин. Враховуючи, що безпосереднє управління громадою належними їй корпоративними правами є фактично неможливим, вона потребує представництва своїх інтересів, а також гарантованого захисту у разі їх порушення.

Згідно із ст. 71 Бюджетного кодексу України, дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є майно Автономної Республіки Крим, комунальна власність, зараховуються до бюджету розвитку місцевих бюджетів. В свою чергу, капітальні видатки бюджету розвитку спрямовуються на: соціально-економічний розвиток регіонів; виконання інвестиційних програм (проектів); будівництво, капітальний ремонт та реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери і житлово-комунального господарства; будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів; будівництво і придбання житла окремим категоріям громадян відповідно до законодавства; збереження та розвиток історико-культурних місць України та заповідників; будівництво та розвиток мережі метрополітенів; придбання вагонів для комунального електротранспорту; розвиток дорожнього господарства; придбання шкільних автобусів та автомобілів швидкої медичної допомоги; комп'ютеризацію та інформатизацію загальноосвітніх навчальних закладів; інші заходи, пов'язані з розширенням відтворенням.

З огляду на вищевикладене, ефективне управління корпоративними правами громад є складовою умовою інтенсивного розвитку регіонів, покращення стану медичного обслуговування населення, дорожнього та житлового господарства тощо. Це зумовлює необхідність приділення особливої уваги питанням щодо вдосконалення правового регулювання управління зазначеними правами, що сприятиме активізації органами місцевого самоврядування міста роботи у напрямі створення комунальних суб'єктів

підприємництва, основною метою яких буде отримання прибутку з метою зарахування його до бюджету міста або до спеціальних цільових фондів [107].

На наявність певної специфіки управління корпоративними правами громад, яка стосується, зокрема, суб'єкта корпоративних прав - територіальної громади, від імені якої діє відповідна рада депутатів, звертає увагу і О.М. Вінник [109, с. 183].

Така специфіка полягає, передусім, в тому, що згідно із ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», право комунальної власності, в тому числі, на корпоративні права, належить громаді. Водночас, виходячи з положень ст.ст. 1, 10 зазначеного закону, правом представляти інтереси громади, здійснювати від її імені та в її інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами, і приймати від її імені рішення наділяється представницький орган місцевого самоврядування - виборний орган (рада).

Таким чином, суб'єктами управління корпоративними правами громад є відповідні ради. Здійснюючи повноваження щодо представництва інтересів громад в корпоративних відносинах, зазначені суб'єкти передусім мають керуватись положеннями ст. 19 Конституції України, відповідно до якої органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Разом з тим, слід констатувати, що на теперішній час законодавство України майже не містить спеціальних правових норм, які б детально регламентували правовий режим корпоративних прав громад.

Стаття 1 Закону України «Про акціонерні товариства» передбачає, що управління акціонерними товариствами, у статутних капіталах яких є корпоративні права держави або територіальної громади, здійснюється з урахуванням особливостей, визначених законом. Водночас, таких особливостей закон майже не встановлює. Частково ці питання врегульовано Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», який визначає загальні засади управління об'єктами комунальної власності, однак конкретні права і обов'язки органів

місцевого самоврядування щодо представництва і захисту інтересів громади в корпоративних відносинах, а також порядок їх здійснення законом не встановлено. Крім того, Закон України «Про господарські товариства» встановлює заборону на використання для формування статутного (складеного) капіталу господарського товариства бюджетних коштів, майна державних, комунальних підприємств, яке відповідно до закону не підлягає приватизації. Разом з тим, гарантії захисту прав та законних інтересів громади щодо збереження та раціонального використання іншого комунального майна практично відсутні.

Отже, комунальні корпоративні права, на відміну, наприклад, від корпоративних прав держави, не стали предметом спеціального правового регулювання на законодавчому рівні, у зв'язку з чим їх правовий режим фактично не відрізняється від правового режиму прав інших учасників господарських товариств (крім держави). В результаті цього ефективність управління цими правами фактично повністю залежить від організації управління ними відповідними радами, від якості контролю за виконанням повноважень з управління посадовими особами органів місцевого самоврядування, які здійснюють представництво інтересів громади в органах управління господарських товариств.

Окреслена ситуація сприяє поширенню випадків порушення прав та інтересів громад як суб'єктів корпоративних відносин, на що вказує і судова практика.

Так, рішенням господарського суду Запорізької області від 28 липня 2010 р. по справі № 6/161-22/76/09-18/154/10 відмовлено у задоволенні позову Кіровоградської обласної ради до закритого акціонерного товариства «Науково-виробничого підприємства «Радій» та до товариства з обмеженою відповідальністю «Жемчужина» про відновлення права власності і визнання права власності на частку майна у розмірі 25 % статутного капіталу товариства з обмеженою відповідальністю «Жемчужина»; а також про спонукання

zareestruvati vlasnikom chastki mayna u rozmiri 25% statutnogo kapitalu TOB «Jemchuzhina».

Jak sliduє z rishennja sudu, mayno spilnoї vlasnosti teritorialnih громад сіл, селищ і міст області, що перебувало в оперативному управлінні Управління з питань торгівлі Кіровоградського облвиконкому, було внесено до статутного капіталу Товариства з обмеженою відповідальністю “Жемчужина”, внаслідок чого громада отримала корпоративні права щодо вказаного товариства в розмірі 25 відсотків. В подальшому повноваження щодо управління корпоративними правами громади щодо вказаного товариства були передані Обласному комунальному підприємству “Торговий дім “Кіровоградщина”. В свою чергу, останнє уклало договір з ЗАТ “Радій” про безоплатне користування вищевказаною часткою громади на 25 років. За вказаним договором ЗАТ “Радій” отримало право брати участь у вищому органі управління TOB “Жемчужина” – в Зборах учасників – з кількістю голосів, пропорційних частці ОКП “Торговий дім “Кіровоградщина” в статутному капіталі товариства; підписувати від імені ОКП “Торговий дім “Кіровоградщина” всі документи товариства, в тому числі зміни до статуту і установчого договору, протоколи зборів учасників. В результаті цього, рішенням зборів засновників TOB “Жемчужина”, оформленим протоколом № 18 від 07.10.2005 р., за систематичне ухилення від внесення вкладів у розвиток TOB “Жемчужина”, не прийняття участі у щорічній підготовці бази відпочинку до наступного сезону, не перерахування грошових коштів для ремонту бази та підтримання її належного рівня, а також у зв’язку із тим, що бездіяльність ОКП “ТД “Кіровоградщина” перешкоджає розвитку бази відпочинку ОКП “ТД “Кіровоградщина” було виключено зі складу учасників TOB “Жемчужина” [110], що позбавило громаду корпоративних прав та стало причиною судового спору.

З огляду на наведений приклад, можна дійти висновку, що саме відсутність будь-яких законодавчих обмежень щодо володіння та розпорядження корпоративними правами громади сприяла тому, що ці права неодноразово

передавались в управління від однієї особи до іншої, використовувались неефективно та насамкінець вибули з власності громади.

В контексті наведеного прикладу досить слушним є положення, закріплене рішенням Івано-Франківської міської ради від 07.07.2011 р. № 276-11, відповідно до якого уповноважена особа здійснює представництво особисто, без права передоручення іншим особам, безоплатно і виключно в інтересах власника [111]. З метою захисту інтересів громади доцільно на рівні закону закріпити заборону особам, уповноваженим управляти корпоративними правами громади, передавати ці повноваження будь-яким особам.

Факти виключення громади зі складу учасників товариств є достатньо розповсюдженими. Непоодинокі також випадки виходу громади з числа засновників (учасників) за власною ініціативою, що в подальшому призводить до неможливості повернення в комунальну власність нерухомого майна, внесеного до статутного капіталу, і у кращих випадках, повертається грошова компенсація вкладу. Такі ситуації можна вважати фактично позаприватизаційним відчуженням комунального майна.

Так, як встановлено постановою Вищого господарського суду України від 24 жовтня 2012 р. по справі № 5024/176/2012, Херсонська обласна рада стала учасником ТОВ "Аеропорт "Херсон" з часткою у статутному капіталі 50 відсотків, передавши до статутного капіталу товариства в натурі цілісний майновий комплекс Обласного комунального підприємства "Аеропорт "Херсон". Рішенням від 28 листопада 2008 р. Херсонська обласна рада вирішила вийти зі складу засновників ТОВ "Аеропорт "Херсон" та повернути до спільної власності територіальних громад області внесок до статутного фонду товариства у натуральній формі - у вигляді цілісного майнового комплексу. Однак, рішенням чергових загальних зборів учасників ТОВ "Аеропорт "Херсон" від 27.02.2009 р. Херсонській обласній раді було відмовлено у поверненні її внеску із статутного капіталу товариства в натуральній формі. В подальшому, між ТОВ "Аеропорт "Херсон" та Компанією "STAYRON TRADING INCORPORATION" укладено мирову угоду в рамках

справи № 51/335 за позовом Компанії "STAYRON TRADING INCORPORATION" до ТОВ "Аеропорт "Херсон" про стягнення 2 935 603,76 грн., яка була затверджена ухвалою господарського суду м. Києва від 25.11.2009 р. Згідно з умовами мирової угоди цілісний майновий комплекс ОКП "Аеропорт "Херсон", який був внеском громади області до статутного капіталу товариства, передано Компанії "STAYRON TRADING INCORPORATION", яка в подальшому передала його до статутного капіталу ТОВ "Міжнародний аеропорт "Херсон", 100% статутного капіталу якого в подальшому продано Компанії "AVICOM BRITANIA LIMITED" [112].

Таким чином, громаду було позбавлено не тільки права власності на об'єкт нерухомого майна – цілісний майновий комплекс, але й корпоративних прав, які виникли у неї в обмін на передачу зазначеного майна до статутного капіталу товариства.

Розглядаючи позов, пред'явлений з метою захисту інтересів громади, суди дійшли висновку про те, що передача Херсонською обласною радою ТОВ "Аеропорт "Херсон" цілісного майнового комплексу ОКП "Аеропорт "Херсон" створює та припиняє право власності, а тому внесення спірного майна до статутного фонду ТОВ "Аеропорт "Херсон" є правочином. При цьому, *вказаний правочин порушує публічний порядок, оскільки внаслідок такого правочину відбулася незаконна приватизація майна територіальної громади.* Крім того, відповідно до рішення Херсонської обласної ради № 517 від 10.12.2005 р. "Про інвестування обласного комунального підприємства "Аеропорт "Херсон", цілісний майновий комплекс ОКП "Аеропорт "Херсон" є власністю територіальних громад області та може бути переданим ТОВ "Аеропорт "Херсон" у користування, без зміни форми власності, проте всупереч зазначеного рішення передача майна відбулась із зміною форми власності, а саме: з комунальної на приватну. З огляду на це, на підставі ст. 228 ЦК України, суди дійшли висновку про те, що вказаний правочин є нікчемним, а відповідно до ст. 387 ЦК України, власник має право витребувати своє майно від особи, яка незаконно, без відповідної правової підстави заволоділа ним [112].

Схожа ситуація вбачається і з постанови Харківського апеляційного господарського суду від 7 травня 2009 р. по справі № 5/711-08, відповідно до якої позивач, управління майна Сумської обласної ради, звернувся до господарського суду Сумської області з позовною заявою до товариства з обмеженою відповідальністю «Сумський обласний донорський центр» про витребування з незаконного володіння товариства майна, що перебуває у спільній власності громад, сіл, селищ, міст області, управління яким здійснюється управлінням майна Сумської обласної ради, а також про накладення заборони на відчуження цього майна. З вищевказаної постанови суду вбачається, що розпорядженням голови Сумської обласної Ради №34 від 31.07.2000р., за погодженням з обласною державною адміністрацією, управління майном обласної ради спільно з трудовим колективом орендного підприємства "Сумська обласна станція переливання крові", було дозволено створити господарське товариство у формі ТОВ "Сумський обласний донорський центр" та внести до статутного капіталу товариства майно спільної власності області. Статутний капітал останнього формувався за рахунок вартості часток працівників орендного підприємства "Сумська обласна станція переливання крові" в майні підприємства "Сумська обласна станція переливання крові" та майна спільної власності громад сіл, селищ, міст Сумської області у розмірі 685600 грн., або 53,522% статутного фонду [113].

Рішенням зборів учасників ТОВ «Сумський обласний донорський центр» від 10.09.2008р. Управління майна Сумської обласної ради виведено зі складу учасників товариства, згідно відповідної заяви позивача про вихід з товариства. Рішенням зборів учасників товариства (відповідача) від 02.10.2008р. було вирішено виплатити управління майном Сумської обласної ради, як учаснику який вибув, вартість частки майна, пропорційно його частці в уставному капіталі. При цьому, позивач посилається на перевищення головою обласної ради своїх повноважень під час прийняття рішення про передачу майна громад до статутного капіталу товариства, оскільки згідно з п. 20 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», виключно на пленарних

засіданнях обласної ради вирішуються в установленому законом порядку питання щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні обласної ради.

Постановою від 07.05.09 р. Харківського апеляційного господарського суду у справі № 5/711-08 залишено без змін рішення господарського суду Сумської області від 18.03.2009 року, яким у задоволенні позову відмовлено. При цьому суд погодився з висновком суду першої інстанції щодо того, що позивач не подав до суду доказів порушення відповідачем норм чинного законодавства при передачі майна Управлінням майна Сумської обласної ради до Статутного фонду ТОВ «Сумський обласний донорський центр», відповідно до норм чинного законодавства господарське товариство не може відповідати за шкоду, заподіяну органам місцевого самоврядування незаконними актами цих же органів самоврядування, оскільки відповідно до ст. 393 ЦК України, суб'єктом цивільно-правової відповідальності є орган місцевого самоврядування, який видав незаконний акт [113].

Таким чином, суд фактично визнав незаконність розпорядження голови обласної ради про передачу майна до статутного капіталу товариства, однак відмовив у захисті прав громади.

Вищевказане свідчить про те, що в деяких випадках корпоративні права громади використовуються неефективно, порушуються з боку інших учасників корпоративних відносин, а також самих органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, що робить участь громади в товаристві неприбутковою та призводить до втрати громадою свого вкладу. Головною передумовою цього є відсутність належного правового регулювання питань, пов'язаних з управлінням корпоративними правами громад, а також дієвих механізмів притягнення винних осіб до відповідальності за заподіяння збитків громаді внаслідок неефективного управління її корпоративними правами.

В результаті цього порушується також ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якої, зокрема, майнові операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об'єктами права



комунальної власності, не повинні ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню.

Отже, вирішуючи питання про передачу майна до статутних капіталів господарських товариств, про володіння та розпорядження корпоративними правами громади, відповідні ради зобов'язані враховувати економічні наслідки таких рішень, задля чого доцільно законом передбачити в якості необхідної умови прийняття зазначених рішень підготовку відповідного економічного обґрунтування, погодженого з фахівцями в області економіки і фінансів.

Крім того, згідно із ч. 8 ст. 60 вказаного закону, право комунальної власності громади захищається законом на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів. Об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені у громад і передані іншим суб'єктам права власності без згоди безпосередньо громади або відповідного рішення ради чи уповноваженого нею органу, за винятком випадків, передбачених законом.

У зв'язку з цим, з метою забезпечення захисту інтересів громад та контролю за розпорядженням органами місцевого самоврядування об'єктами комунальної власності, пропонується зобов'язати відповідні ради публікувати в місцевих засобах масової інформації оголошення про наміри щодо участі в господарському товаристві, щодо відчуження корпоративних прав, стан та результати управління цими правами. Це дозволить громаді приймати участь в управлінні зазначеними правами, а також зменшити кількість випадків зловживань посадовими особами місцевого самоврядування своїми повноваженнями у сфері управління комунальною власністю.

Дієвим засобом захисту інтересів громади могло б стати закріплення законом за громадами в особі відповідних міських рад права «золотої акції», як це передбачено, наприклад, в Російській Федерації (ст. 14 Закону РФ «Про акціонерні товариства»), що дозволило б блокувати прийняття органами управління товариства рішень, спрямованих на позбавлення громади

корпоративних прав, зменшення її частки у статутному капіталі, відчуження комунального майна в обхід встановленої законом процедури приватизації.

Аналіз вищенаведеної судової практики свідчить про необхідність детальної регламентації на законодавчому рівні питань, пов'язаних з передачею майна громад до статутних капіталів господарських товариств, управлінням відповідними корпоративними правами, а також відповідальністю за збитки, завдані громаді внаслідок неефективного управління. Відповідними правовими нормами доцільно доповнити Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Разом з тим, важливим кроком на шляху підвищення ефективності управління корпоративними правами громад є інвентаризація цих прав та створення їхнього реєстру. Слід зазначити, що в деяких містах відповідна робота ведеться, однак це не стало загальною практикою.

Так, ведення реєстру передбачено Положенням про реєстр корпоративних прав територіальної громади міста Києва, затвердженим рішенням Київської міської ради від 29.04.2004 р. № 209/1419, згідно із ст. 3.1. якого, реєстр ведеться на основі нормативних, установчих та довідкових матеріалів. Відповідно до ст. 3.2. Статуту, до Реєстру вноситься така інформація: індивідуальний реєстраційний номер корпоративних прав територіальної громади міста Києва; ідентифікаційний код господарського товариства за Єдиним державним реєстром підприємств і організацій України, в статутному фонді якого є корпоративні права територіальної громади; повна назва, визначена статутом господарського товариства; місцезнаходження господарського товариства, номери телефонів, телефаксу; код виду економічної діяльності господарського товариства згідно з Класифікатором видів економічної діяльності України; статутний фонд господарського товариства; кількість акцій в статутному фонді господарського товариства (для акціонерних товариств) або розмір частки у статутному фонді; номінальна вартість однієї акції (для акціонерних товариств); розмір корпоративних прав у відсотковому та грошовому виразі; відомості про рух корпоративних прав

територіальної громади міста Києва; відомості про уповноважених осіб, які здійснюють функції з управління корпоративними правами територіальної громади міста Києва; відомості про спостережну раду та виконавчі органи господарського товариства; інша інформація, що не заборонена законодавством України [114].

Позитивно оцінюючи факт запровадження зазначеного реєстру в м. Києві, слід все ж відмітити, що однією з передумов ефективного управління корпоративними правами громади є визначення мети та основних завдань такого управління, що дозволить чітко визначати напрями діяльності органів управління відповідних товариств та уповноважених представників громади. З огляду на це, доцільним вбачається в реєстрі вказувати також інформацію щодо цілей діяльності кожного господарського товариства та очікуваних громадою результатів його діяльності, досягнення яких мають забезпечувати відповідні представники громади, а також щорічно опубліковувати звіти про виконання поставлених завдань.

З огляду на те, що корпоративні права є власністю громади, доцільно саме на рівні закону передбачити обов'язок міських рад створювати реєстри таких прав, які мають бути загальнодоступними та підлягають опублікуванню на офіційному веб-сайті міських рад.

Прогалини у законодавчому регулюванні питання щодо управління корпоративними правами громади деякі місцеві ради заповнюють шляхом прийняття нормативно-правових актів, які регулюють певні аспекти даних відносин.

Так, п. 2.4.2 Положення про порядок здійснення контролю за розпорядженням активами, які належать господарським товариствам, затвердженим рішенням Севастопольської міської ради від 13.02.2007 р. № 1470, передбачено, що установчими документами новоствореного суб'єкта господарювання повинно передбачатись, що розмір корпоративних прав територіальної громади міста Севастополя в таких товариствах має складати більш ніж 50% статутного капіталу. При цьому створення товариств на базі

майна підприємств-монополістів та тих, які мають стратегічне значення для економіки міста, здійснюється за погодженням з постійною комісією міської ради з питань ефективного використання комунальної власності [115].

З огляду на необхідність забезпечувати контроль громади за діяльністю ГТ, в якому вона бере участь як засновник (учасник), наведене положення є достатньо обґрунтованим. Водночас, враховуючи, що саме міські ради є суб'єктами, уповноваженими законом представляти інтереси громади у сфері управління комунальною власністю, доцільним вбачається погодженням з постійними комісіями міської ради не тільки питань, пов'язаних із створенням товариств на базі майна підприємств-монополістів та тих, які мають стратегічне значення для економіки міста, але і в будь-яких інших випадках участі громади у статутних капіталах господарських товариств.

Статтею 82 Статуту територіальної громади м. Запоріжжя врегульовані певні аспекти винагороди осіб, уповноважених управляти корпоративними правами громади. Зокрема, передбачено, що діяльність осіб, уповноважених органами місцевого самоврядування на здійснення управління корпоративними правами територіальної громади, оплачується за рахунок частини прибутку підприємства, визначеної на зазначені цілі. Особи, котрі представляють територіальну громаду в органах управління підприємства та працюють у них на постійній основі, можуть отримувати грошову винагороду від підприємства щомісячно та за підсумками фінансового року. Зазначене стосується всіх осіб, уповноважених органами місцевого самоврядування представляти територіальну громаду в органах управління підприємств, якщо чинним законодавством не передбачено інше.

Вищевказаним Статутом передбачено також, що представників територіальної громади в органах управління підприємств, у яких громада має майнову частку, визначає та уповноважує міський голова особисто за поданням відповідного заступника та за умови погодження кандидатури уповноваженої особи профільною постійною комісією ради. Депутатам ради надається інформація щодо призначення уповноважених осіб та особливостей здійснення

ними за дорученням територіальної громади повноважень власника. Також міській раді заздалегідь надається інформація стосовно термінів проведення та порядку денного загальних зборів акціонерів (засновників), а на вимогу депутатів – термінів засідання та порядку денного спостережних рад [116].

Аналізуючи положення вищевказаного Статуту, слід відмітити, що з огляду на вимоги ст.ст. 1, 10, 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», більш обґрунтованим вбачається уповноважувати на представництво інтересів громади в господарських товариствах працівників відповідних органів місцевого самоврядування, які, в свою чергу, не можуть отримувати винагороду за рахунок товариств, в яких здійснюють таке представництво у зв'язку з особливостями правового статусу посадової особи місцевого самоврядування. Якщо ж призначати представників, уповноважених управляти корпоративними правами громади з числа осіб, які не є посадовими особами місцевого самоврядування, то з метою забезпечення об'єктивності при виборі цих осіб, а також з'ясування їх професійного рівня доцільним вбачається здійснювати це на конкурсних засадах. При цьому, порядок проведення таких конкурсів має визначатись законом.

Недостатньо обґрунтованим є і призначення зазначених осіб міським головою за поданням відповідного заступника, оскільки з огляду на вимоги вищевказаних положень закону, обрання представників інтересів громади має здійснювати лише відповідна міська рада.

Визначення особи, уповноваженої управляти корпоративними правами громади, тягне за собою необхідність укладення з цією особою відповідного договору, яким необхідно передбачити права і обов'язки уповноваженого представника, завдання, які ставляться перед ним громадою та її представницьким органом – радою, порядок участі в роботі органів управління товариства, в тому числі, процедура підготовки до загальних зборів товариства (зокрема, і отримання завдання на голосування), а також відповідальність уповноваженої особи за результати своєї діяльності (бездіяльності).

В контексті вищевикладеного, досить прогресивним вбачається рішення Київської міської ради від 22.02.2007 р. № 165/826 «Про питання ефективного управління корпоративними правами територіальної громади м. Києва», яким затверджено типовий договір доручення на здійснення уповноваженою особою функцій по управлінню корпоративними правами територіальної громади міста Києва [117].

Відповідно до зазначеного рішення, договори доручення на здійснення уповноваженою особою функцій по управлінню корпоративними правами територіальної громади міста Києва уповноважено укладати Київського міського голову. Доручено Головному управлінню комунальної власності м. Києва виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації) подавати на погодження до постійної комісії Київради з питань власності кандидатури представників територіальної громади міста Києва до складу органів управління господарських товариств не пізніше ніж за десять днів до дати проведення загальних зборів акціонерів (учасників) господарських товариств [117].

Досить позитивним є положення, закріплене п. 4.4. вказаного рішення, відповідно до якого уповноважений представник у десятиденний термін після проведення загальних зборів акціонерів зобов'язаний надавати постійній комісії Київради з питань власності копії протоколу та інших документів, що були прийняті на зборах.

Реалізація наведеного положення має сприяти ефективному захисту інтересів громади в корпоративних відносинах, оскільки своєчасне повідомлення міської ради про прийняті загальними зборами рішення дозволить оперативно вжити передбачених законом заходів захисту у випадках, коли такими рішеннями порушуються права чи інтереси громади як учасника відповідного товариства.

Згідно з п. 1.2. договору, уповноважена особа забезпечує дотримання інтересів територіальної громади м. Києва шляхом реалізації прав акціонера в межах належних територіальній громаді м. Києва акцій, а саме:

бере участь у загальних зборах акціонерів;

голосує на загальних зборах акціонерів;  
вимагає у правління Товариства надання копій рішень загальних зборів або витягів з них;  
вимагає від правління Товариства скликання позачергових загальних зборів акціонерів для обговорення питань, які нею пропонуються;  
входить до складу наглядової ради Товариства та координує в ній роботу інших представників територіальної громади м. Києва у межах наданих їй повноважень;  
учиняє інші дії в межах прав, наданих акціонерам чиним законодавством та статутом Товариства.

Пунктом 2.3. договору передбачено обов'язки уповноваженої особи, до яких віднесено обов'язки:

голосувати на загальних зборах акціонерів на підставі довіреності, виданої власником, у межах наданих їй повноважень;  
здійснювати права акціонера на кожних загальних зборах акціонерів Товариства, піклуватись про інтереси територіальної громади м. Києва як акціонера;  
виконувати в повному обсязі Завдання. Щокварталу звітувати перед Головним управлінням комунальної власності м. Києва виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) про виконання Завдання в установленному порядку;  
вирішувати інші питання господарської діяльності Товариства;  
оперативно інформувати власника з окремих аспектів діяльності Товариства, які можуть завдати шкоди інтересам територіальної громади м. Києва;  
наступного дня після одержання запрошення на загальні збори акціонерів Товариства письмово інформувати власника про скликання загальних зборів акціонерів Товариства і повідомляти порядок денний;

звертатися до власника для одержання довіреності та завдання для голосування з питань порядку денного загальних зборів акціонерів; у 5-денний термін після закінчення загальних зборів акціонерів передати до Головного управління комунальної власності м. Києва виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) копії протоколів та інших документів, які були прийняті на зборах; особисто виконувати свої функції, визначені Договором [117].

Важливого значення набуває п. 4 договору, згідно з яким уповноважена особа на загальних зборах акціонерів Товариства з питань збільшення статутного капіталу, внесення змін та доповнень до установчих документів, створення дочірніх підприємств, філій та представництв та інших господарських товариств, обрання та відкликання членів органів управління Товариством, реорганізації та ліквідації Товариства, має право голосувати тільки при наявності довіреності та завдання, виданих власником.

З позитивної точки зору слід відмітити передбачені затвердженим вищевказаним рішенням Київської міської ради Завданням уповноваженій особі, яке має бути невід'ємною частиною договору доручення на здійснення уповноваженою особою функцій по управлінню корпоративними правами територіальної громади міста Києва, обов'язки на загальних зборах акціонерів Товариства ініціювати прийняття рішення про нарахування дивідендів; перерахування дивідендів, визначених загальними зборами акціонерів, у термін, встановлений загальними зборами, а також здійснювати контроль за виконанням умов контракту, укладеного з керівником Товариства; ефективним використанням, збереженням нерухомого майна Товариства та майна, яке використовується або зберігається Товариством, та розпорядженням ним; діями виконавчого органу Товариства щодо управління Товариством, реалізації інвестиційної, технічної, тарифної та цінової політики; емісійною діяльністю Товариства; дотриманням законодавства під час проведення загальних та позачергових загальних зборів



акціонерів; визначенням розміру і порядку розподілу прибутку Товариства та виплатою дивідендів тощо.

Разом з тим, доцільно також передбачати відповідними договорами обов'язок уповноваженої особи забезпечувати досягнення цілей участі громади в кожному конкретному товаристві та звітувати про вжиті заходи щодо цього перед міською радою.

Крім того, пропонується розробити та затверджувати рішеннями міських рад Методичні рекомендації щодо захисту корпоративних прав територіальної громади, в яких визначити алгоритм дій уповноважених осіб в разі тих чи інших порушень прав та інтересів громади, оскільки деталізація обов'язків цих суб'єктів має активізувати їх діяльність, підвищити рівень реагування на порушення зазначених інтересів та, відповідно, рівень захисту останніх. Такими рекомендаціями пропонується передбачити, що будь-які дії суб'єктів управління корпоративними правами громади повинні мати на меті захист прав громади як учасника ГТ, а також пов'язаних з цим економічних, соціальних та інших інтересів громади. Крім того, пропонується у випадку перешкоджання з боку виконавчого органу чи посадових осіб товариства у здійсненні права громади на отримання інформації про діяльність ГТ, зобов'язати уповноваженого представника громади письмово звернутись до цих осіб з вимогою надати необхідні документи для ознайомлення. У разі відсутності реагування на таку вимогу протягом розумного строку уповноважений представник має порушити на засіданні наглядової ради питання про притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності.

В Методичних рекомендаціях також пропонується передбачити, що уповноважений представник має в порядку ст. 59 Закону України «Про АТ» ознайомлюватись з протоколами засідань колегіального виконавчого органу або з наказами, розпорядженнями одноосібного виконавчого органу. За наявності підстав вважати, що рішеннями, оформленими вищевказаними документами, можуть бути порушені права та інтереси громади, повноважний представник зобов'язаний повідомити про це міську раду з одночасним наданням інформації

про зміст та реквізити відповідних документів. Міська рада, проаналізувавши отриману інформацію, вирішує питання про необхідність вжиття заходів захисту інтересів громади (оскарження дій виконавчого органу до суду, ініціювання розгляду загальними зборами або наглядовою радою товариства питання про притягнення членів виконавчого органу до відповідальності).

При цьому, міськими радами можуть вживатись, зокрема, такі заходи захисту інтересів громади: скликання позачергових зборів учасників ГТ; ініціювання перевірки фінансово-господарської діяльності ГТ у формах, передбачених законом; ініціювання внесення змін до складу органів управління ГТ; направлення інформації про вчинені порушення до органів прокуратури та інших правоохоронних органів; оскарження дій (бездіяльності), рішень осіб (органів), якими порушуються права та інтереси громади, до суду.

Для стимулювання активної діяльності уповноважених осіб важливим є визначення конкретних посадових осіб органів місцевого самоврядування, відповідальних за дотримання та захист прав та інтересів громади, які мають контролювати діяльність представників громади в органах управління ГТ, рівень захисту прав та інтересів громади, своєчасно реагувати на випадки незадовільної діяльності таких представників та нести відповідальність за недостатнє чи несвоєчасне вжиття заходів захисту (наприклад, несвоєчасне оскарження рішень органів управління ГТ до суду).

Розглядаючи питання щодо нормативно-правового регулювання питань, пов'язаних з управлінням корпоративними правами громади, слід відмітити, що порядок такого управління визначено не у всіх містах, що не сприяє підвищенню його ефективності. У зв'язку з цим, доцільно Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановити обов'язок міських рад визначати та затверджувати такі порядки, дотримання яких має бути обов'язковим для уповноважених осіб.

Крім того, з метою забезпечення захисту інтересів громад доцільно статутами відповідних ГТ обмежувати повноваження виконавчого органу ГТ щодо розпорядження активами товариства, зокрема, заборонити директору (ди-

рекції) ГТ укладати угоди, результатом яких може бути відчуження нерухомого майна товариства, без погодження із загальними зборами ГТ.

Важливого значення для ефективного управління корпоративними правами громади набуває питання щодо відповідальності органів місцевого самоврядування та уповноважених осіб за заподіяння збитків громаді та, зокрема, місцевому бюджету, внаслідок невиконання чи неналежного виконання повноважень з такого управління.

Так, відповідно до ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», одним з принципів місцевого самоврядування в Україні є підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб. Згідно із ст. 74 цього Закону, підстави, види і порядок відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначаються Конституцією України, цим та іншими законами. Відповідно до п. 3 рішення КСУ від 30 травня 2001 р. у справі № 1-22/2001, загально визнаним є поділ юридичної відповідальності за галузевою структурою права на цивільно-правову, кримінальну, адміністративну та дисциплінарну [118]. Серед видів юридичної відповідальності необхідно також назвати господарсько-правову відповідальність, яка застосовується у формі певної системи економічних санкцій, передбачених як господарським законодавством, так і укладеними договорами, і локальними нормативними актами суб'єктів господарювання [59, с. 862]. Наведене дозволяє зробити висновок про те, що особи, винні у порушенні корпоративних прав громади, можуть бути притягнені до одного або кількох вищезазначених видів юридичної відповідальності. При цьому необхідно враховувати, що вид відповідальності зумовлюється характером вчиненого порушення і залежить від суб'єкта правопорушення. Так, до дисциплінарної чи кримінальної відповідальності можуть бути притягнені лише фізичні особи (як правило, посадові особи ГТ). Господарсько-правова відповідальність може застосовуватись до юридичних осіб, винних у порушенні корпоративних прав громади.

Відповідно до ст. 63 Закону України «Про акціонерні товариства», посадові особи органів акціонерних товариств несуть відповідальність перед товари-

ством за збитки, завдані йому своїми діями (бездіяльністю), згідно із законом. Виходячи із ст. 42 цього Закону, загальні збори можуть приймати рішення про звернення з позовом до посадових осіб органів товариства стосовно відшкодування збитків, завданих товариству.

Ст. 41 Закону України «Про господарські товариства» передбачає такий вид відповідальності посадових осіб органів управління товариства, як майнова. Відповідно до цієї статті, повноваження щодо винесення рішень про притягнення до майнової відповідальності посадових осіб органів управління товариства віднесено до компетенції загальних зборів. Однак підстав й порядку визначення обсягу такої відповідальності вказаний закон не містить, що ускладнює застосування цієї норми на практиці. Не містить Закон України «Про господарські товариства» і механізмів притягнення до відповідальності осіб, які порушили основні корпоративні права громади, як-то право на отримання інформації про діяльність товариства, право на отримання дивідендів, право на участь в управлінні справами тощо. В той же час, встановлення законом, наприклад, відповідальності за невиконання товариством обов'язку надавати уповноваженому представнику громади на його вимогу для ознайомлення річні баланси, звіти товариства про його діяльність, протоколи зборів тощо, сприяло б більш ефективній реалізації громадою свого права на участь в управлінні справами товариства.

Не передбачає механізмів та порядку притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні корпоративних прав та інтересів громади, і Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Все це вказує на необхідність доопрацювання питань, пов'язаних з відповідальністю, в тому числі, матеріальною, вищевказаних осіб. На необхідність запровадження у перспективному корпоративному законодавстві механізмів притягнення посадових осіб ГТ до реальної відповідальності звертає увагу і О.Воловик [119, с. 42]. Відсутність адекватної відповідальності за прийняті рішення як негативну рису державної власності відзначають зарубіжні науковці, що є цілком справедливим і для комунальних корпоративних прав. Так, К. Левелл звертає увагу на те, що суб'є-

кти управління підприємствами з державною участю не зазнають негативних наслідків прийняття неефективних рішень щодо державної власності в тій мірі, в якій це стосується менеджерів у приватному секторі, що не стимулює їх до покращення результатів своєї праці [120, 1736 - 1737].

Для правильного розуміння поставленого питання варто звернутись до ст. 92 Конституції України, відповідно до якої виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них. В свою чергу, КСУ у рішенні від 30 травня 2001 р. у справі № 1-22/2001 [118] зазначив, що виключно законами України мають врегульовуватись засади цивільно-правової відповідальності (загальні підстави, умови, форми відповідальності тощо), підстави кримінальної, адміністративної та дисциплінарної відповідальності - діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями (основні ознаки правопорушень, що утворюють їх склад), та відповідальність за них. Отже, з метою вдосконалення законодавства України щодо управління комунальними корпоративними правами необхідно в першу чергу привести його у відповідність до приписів Конституції України, зокрема, саме на законодавчому рівні (а не на рівні договорів доручення) визначити підстави та порядок притягнення осіб, винних у порушенні корпоративних прав громади, до відповідальності. Необхідність цього зумовлюється, передусім, тим, що відшкодування збитків, відповідно до ст. 20 ГК України, є одним із способів захисту прав та інтересів, тому детальне регулювання цього питання на законодавчому рівні сприятиме більш ефективному застосуванню громадою такого способу захисту.

При цьому, той факт, що представляти інтереси громади безпосередньо в органах ГТ можуть як уповноважені особи, визначені на конкурсній основі, так і посадові особи органів місцевого самоврядування, зумовлює різні підходи до відповідальності вказаних осіб.

Так, у випадках, коли інтереси громади порушуються її представником, який є працівником органів місцевого самоврядування і, відповідно, неналеж-

ним чином виконує свої трудові обов'язки, має поставати питання про відшкодування завданих громаді збитків шляхом притягнення до матеріальної відповідальності в порядку, передбаченому Кодексом законів про працю України. У випадках же, коли збитки завдано уповноваженими особами, визначеними на конкурсних підставах, загальний порядок їх відшкодування визначається нормами господарського та цивільного законодавства України.

Втім, потрібно враховувати, що в ситуаціях, коли, наприклад, керівником виконавчого органу товариства, в якому громада володіє контрольним пакетом акцій, підписано з третіми особами угоду, в результаті якої відчужено об'єкт нерухомого майна без належного погодження з відповідним суб'єктом управління, або відчужено об'єкт за заниженою ціною, визначення розміру збитків є можливим. Однак за таких обставин, не дивлячись на порушення інтересів громади, збитки мають стягуватись на користь товариства, оскільки саме воно є власником цього майна. В ситуаціях же, коли представник громади, всупереч наданому суб'єктом управління завданню, голосує на загальних зборах за додаткову емісію акцій (у зв'язку з чим частка громади у статутному капіталі зменшується) збитки завдаються саме громаді як акціонеру, а їх розмір має визначатись, виходячи з вартості частки, на яку зменшилась участь громади в товаристві.

В цілому, питання щодо визначення розміру збитків, завданих в результаті неналежного виконання повноважень з управління комунальними корпоративними правами, є достатньо складним та дискусійним через багатоманітність можливих підстав для застосування такого способу захисту інтересів громади, а також складнощі у визначенні розміру. Це стає однією з причин того, що цей спосіб захисту не набуває широкого застосування на практиці. Це недостатньо мотивує представників громади до добросовісного виконання своїх обов'язків. Отже, необхідно, щоб міські ради у разі вчинення представниками громади відповідних порушень в обов'язковому порядку вирішували питання не тільки про припинення повноважень цих представників, але й про застосування до них заходів відповідальності, спрямованих на відновлення інтересів громади. Крім того, доцільно передбачити на рівні закону, що у разі заподіяння громаді збитків

уповноваженою особою, визначеною на конкурсних засадах, або посадовою особою місцевого самоврядування, яка виконує функції з управління корпоративними правами громади, внаслідок неефективного виконання функцій з управління цими правами, питання про матеріальну відповідальність таких осіб вирішується відповідною радою в обов'язковому порядку. На осіб, які завдали збитків громаді в результаті порушення завдання на голосування з питань виплати дивідендів до місцевого бюджету, збільшення статутного капіталу товариства, внаслідок чого частка громади в статутному капіталі зменшилась, відчуження активів товариства, в результаті чого майно, передане громадою до статутного капіталу, було відчужено в обхід встановленої процедури приватизації, доцільно покладати повну матеріальну відповідальність.

З огляду на це, слід також зазначити, що основною метою участі громади в корпоративних відносинах є отримання прибутку у вигляді дивідендів, виконання відповідними товариствами соціальних, економічних завдань для розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці тощо. Діяльність представників громади в органах управління товариств має бути спрямована на досягнення зазначених цілей. У зв'язку з цим, пропонується на законодавчому рівні закріпити порядок передачі корпоративних прав територіальної громади в управління, порядок здійснення представниками своїх повноважень в товаристві, а також положення про те, що голосування представниками відбувається виключно на підставі доручення відповідної міської ради.

Важливо також закріпити гарантії захисту інтересів громади від незаконного відчуження корпоративних прав, заборонивши передачу повноважень з управління іншим суб'єктам та передбачивши, що відчуження відбувається виключно в порядку, встановленому законодавством про приватизацію.

Таким чином, на теперішній час володіння комунальними корпоративними правами пов'язано з численними неузгодженостями на законодавчому рівні та зловживаннями з боку осіб, уповноважених здійснювати управління цими правами. З метою подолання цієї проблеми та підвищення ефективності участі

територіальних громад в корпоративних відносинах необхідно вдосконалювати правове регулювання зазначеного питання, в тому числі, з урахуванням вищенаведених пропозицій.

### **2.3. Розпорядження земельними ділянками комунальної форми власності**

Перш за все, слід зауважити, що розпорядження земельними ділянками комунальної форми власності здійснюється шляхом передачі земельних ділянок у власність або надання їх у користування фізичними та юридичним особам. Звісно, особливу увагу привертають відносини щодо залучення земельних ділянок цієї форми власності у господарський обіг.

Способи або те, у яких правових формах залучаються земельні ділянки комунальної форми власності у сферу господарських відносин, на даний час викликають неабиякий інтерес як у теоретичній, так і практичній площинах. Звісно, окремого блоку правових норм, які б містили чіткий перелік правових форм залучення земельних ділянок у сферу господарювання, у земельному законодавстві України не виділено. У зв'язку з чим слід виходити із сутності тих земельно-правових відносин, на регулювання яких спрямований той або інший договірний інструмент.

Безперечно власники земельних ділянок, набутих із земель комунальної форми власності, наділені найбільш повними правами щодо їх використання, у тому числі у комерційних цілях. Втім таке використання має узгоджуватися із цільовим призначенням земельної ділянки в межах існуючої категорії земель та містобудівною документацією населеного пункту.

Взагалі, питання комерціалізації земельних ділянок комунальної форми власності тісно пов'язані із формуванням цивілізованого земельного ринку, функціонування якого має здійснюватися у межах, встановлених нормативними актами України. При цьому більшість дослідників виділяють у механізмі ринкового обігу земельних ділянок два елементи, які визначають напрями його



розвитку: а) адміністративна складова; б) договірна (суто ринкова) складова [121; 122]. Вважається, що адміністративні засади побудови ринку земель знаходять свій вияв переважно у владних рішеннях та імперативах, які передбачають активність лише однієї сторони – органів державної влади та місцевого самоврядування. Тим більше, за таких умов повністю виключеним залишається конкурентний механізм набуття права на земельні ділянки. Компенсувати недоліки адміністративного методу управління земельним ринком мають засоби договірного регулювання земельних відносин. Серед останніх виділяють договір купівлі-продажу земельної ділянки як такий, що сприяє повноцінній реалізації економічних законів та стимулює формування «здорового» попиту на землі, що перебувають у власності територіальних громад.

На сьогодні у земельному законодавстві передбачений конкурентний порядок продажу земельних ділянок комунальної форми власності, окрім випадків, передбачених у ч. 2 та 3 ст. 134 Земельного кодексу України [123].

Продаж земельних ділянок комунальної форми власності здійснюється органами місцевого самоврядування. Безпосередньо порядок продажу земельних ділянок, що перебувають у власності територіальних громад, встановлений у ст. 128 Земельного кодексу України. Як зазначено у ч. 6 цієї статті, рішення сільської, селищної, міської ради про продаж земельної ділянки є підставою для укладання договору купівлі-продажу земельної ділянки. Договір купівлі-продажу земельної ділянки підлягає нотаріальному посвідченню. Документ про оплату або про сплату першого платежу (у разі продажу земельної ділянки з розстроченням платежу) є підставою для видачі державного акту на право власності на земельну ділянку та її державної реєстрації. При цьому порядок здійснення розрахунків з розстроченням платежу за придбання земельної ділянки державної та комунальної власності затверджений однойменною Постановою Кабінету Міністрів України від 22.04.2009 р. [124].

Закріплені у чинному земельному законодавстві України загальні вимоги щодо процедури відчуження земельних ділянок комунальної форми власності можуть бути переважно застосовані до вітчизняних юридичних осіб як суб'єктів господарювання. Адже процедура набуття права власності на земельні ділянки іноземними юридичними особами є відмінною від загальних приписів та характеризується своєю специфікою. У ст. 129 Земельного кодексу України наголошується на тому, що продаж земельних ділянок, що перебувають у власності територіальних громад, іноземним юридичним особам здійснюється відповідними радами за погодженням з Кабінетом Міністрів України. Такі погодження надаються у формі розпорядження, про що свідчать відповідні приклади. Зокрема, Кабінет Міністрів України надав згоду Артемівській міській раді щодо продажу земельної ділянки несільськогосподарського призначення площею 15,9122 га ЗАТ "Лафарж гіпс" для будівництва заводу з виробництва гіпсокартонних листів та сухих будівельних сумішей [125]. Кабінет Міністрів України також погодився з пропозицією Львівської міської ради щодо продажу ТОВ "Едбуд Львів" для будівництва та обслуговування багатоповерхового житлового будинку [126].

В свою чергу продаж земельних ділянок, що перебувають у власності територіальних громад, іноземним юридичним особам допускається за умови реєстрації іноземною юридичною особою постійного представництва з правом ведення господарської діяльності на території України. Іноземні юридичні особи, зацікавлені у придбанні земельних ділянок, подають клопотання до сільської, селищної, міської ради і державного органу приватизації. До клопотання додається документ, що посвідчує право власності на нерухоме майно (будівлі та споруди), розташоване на цій земельній ділянці, копія свідоцтва про реєстрацію іноземною юридичною особою постійного представництва з правом ведення господарської діяльності на території України.

Слід зауважити, що набути у власність іноземні юридичні особи можуть лише земельні ділянки несільськогосподарського призначення. Таке ж право

закріплено за спільними підприємствами як суб'єктами земельних правовідносин. У зв'язку з цим, у ч. 3 ст. 82 Земельного кодексу України зауважено наступне: спільні підприємства, засновані за участю іноземних юридичних і фізичних осіб, можуть набувати право власності на земельні ділянки несільськогосподарського призначення у випадках, визначених частинах 1 та 2 цієї статті, та в порядку, встановленому цим Кодексом для іноземних юридичних осіб. Таке формулювання, щонайменше, викликає подив, оскільки правовий статус спільних підприємств та іноземних юридичних осіб не є тотожним. Отже, і застосовувати до них єдиний порядок набуття права власності на землю також недоцільно.

Наразі поняття іноземної юридичної особи у Земельному кодексі України не наводиться. Проте визнаючи, що така організаційно-правова форма господарювання є загальною категорією та може отримати конкретну правову індивідуалізацію у законодавстві України, є сенс звернутися до норм, які регламентують зовнішньоекономічну діяльність. Зокрема, іноземні суб'єкти господарської діяльності у Законі України «Про зовнішньоекономічну діяльність» від 16.04.1991 р. визначаються як суб'єкти господарської діяльності, що мають постійне місцезнаходження або постійне місце проживання за межами України. Як зазначено у ч. 18 ст. 5 цього Закону іноземні суб'єкти господарської діяльності, що здійснюють зовнішньоекономічну діяльність на території України, мають право на відкриття своїх представництв на території України [127]. Саме через представництва іноземні юридичні особи здійснюють господарську діяльність на території України та набувають у власність земельні ділянки комунальної форми власності. Таким чином, спостерігається певний збіг у правовому статусі іноземних суб'єктів господарської діяльності та іноземних юридичних осіб. До того ж п. 14.1.122 Податкового кодексу України від 02.12.2010 р. визнає нерезидентами іноземні компанії, організації, утворені відповідно до законодавства інших держав, їх зареєстровані (акредитовані або легалізовані) відповідно до законодавства України філії, представництва та інші відокремлені підрозділи з місцезнаходженням на території України [128].

Таким чином, до ознак іноземної юридичної особи слід також віднести вимогу щодо її створення за законодавством іншої держави.

В свою чергу спільними визнаються підприємства, які базуються на спільному капіталі суб'єктів господарської діяльності України та іноземних суб'єктів господарської діяльності, на спільному управлінні та на спільному розподілі результатів та ризиків (абз. 48 ст. 1 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність»). При цьому спільні підприємства не потребують реєстрації їх постійних представництв, оскільки зареєстровані як такі в Україні і мають постійне місцезнаходження на території України. Виходить, що додати до клопотання про придбання земельної ділянки копію свідоцтва про реєстрацію іноземною юридичною особою постійного представництва з правом ведення господарської діяльності на території України спільне підприємство просто юридично не зможе.

У зв'язку з цим є недоцільним зобов'язувати спільні підприємства набувати право власності на земельні ділянки комунальної форми власності у тому порядку, який встановлений Земельним кодексом України для іноземних юридичних осіб. Можна дійти висновку, що до вказаних суб'єктів господарювання має застосовуватися процедура набуття земельних ділянок громадянами та юридичними особами, закріплена у ст. 128 Земельного кодексу України. Це, в свою чергу, сприятиме активізації інвестиційної діяльності у відповідних галузях економіки України, будівництву нових та реконструкції існуючих об'єктів промисловості та соціальної інфраструктури тощо [129, с. 422–423].

Як зазначено у ч. 1 ст. 82 Земельного кодексу України, юридичні особи (засновані громадянами України або юридичними особами України) можуть набувати у власність земельні ділянки для здійснення підприємницької діяльності у разі:

а) придбання за договором купівлі-продажу, ренти, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами;

б) внесення земельних ділянок її засновниками до статутного капіталу;

- в) прийняття спадщини;
- г) виникнення інших підстав, передбачених законом.

Звісно, що найбільш поширеним способом набуття земельних ділянок у власність на даний час виступає договір купівлі-продажу, втім в узагальненнях судової практики з питань застосування земельного законодавства окрема увага звертається на рентні відносини. Зокрема, у п. 22-4 Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ» від 16.04.2004 р. підкреслюється, що вирішуючи спори, які виникають із договору ренти земельної ділянки, суди повинні мати на увазі, що відповідно до положень ст. 131 Земельного кодексу України і глави 56 ЦК України такий договір укладається у письмовій формі з нотаріальним посвідченням його і державною реєстрацією, сторонами в ньому можуть бути громадяни і юридичні особи [130]. Слід додати, що територіальні громади наділені можливістю набуття права власності на земельні ділянки на підставі договору ренти, що відповідно не виключає в рівній мірі можливості юридичних осіб набути за цією угодою право власності на земельні ділянки комунальної форми власності.

Законодавець регламентує зміст та порядок укладення договору ренти в ЦК України. Цього, на думку В.Д. Швеця, недостатньо для визначення механізму стягнення земельної ренти, що обумовлює необхідність розробки та прийняття Закону України «Про земельну ренту» [131, с. 106].

Згідно ст. 731 ЦК України, 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. Договором ренти може бути встановлений обов'язок виплачувати ренту безстроково (безстрокова рента) або протягом певного строку.

У науковій літературі можна зустріти твердження про те, що земельна рента – це дохід від використання землі, не пов'язаний безпосередньо з виробничою діяльністю власника землі [132, с. 15]. Земельна рента як

економічна категорія виражає відносини привласнення додаткового продукту власником землі у формі орендної плати за право користування землею, проте рента не тотожна орендній платі. Крім ренти, як плати за користування землею, орендна плата містить відсоток на вкладений у землю капітал, а також амортизацію цього капіталу. При високих орендних ставках територіальна громада як власник землі може привласнювати частину середнього прибутку сільськогосподарського підприємця. Земельна рента і орендна плата є загальною економічною основою будь-якого суспільства [133, с. 270; 134, с. 307].

Можна погодитись з думкою, що в договорі ренти земельної ділянки йдеться про перехід права власності, а рента розглядається при цьому, як обтяження земельної ділянки, переданої під її виплату [135, с. 59].

Відповідно до ст. 762 ЦК України, договір ренти укладається у письмовій формі. Договір ренти підлягає нотаріальному посвідченню, а договір про передачу нерухомого майна під виплату ренти підлягає також державній реєстрації. Договором ренти може бути встановлено, що одержувач ренти передає майно у власність платника ренти за плату або безоплатно.

Загалом, рентні доходи розподіляються між територіальною громадою і тими, хто користується землею. Використання землі в Україні є платним. Власники землі та землекористувачі щорічно вносять плату за землю у вигляді земельного податку або орендної плати, що визначається залежно від якості та місцезнаходження земельної ділянки (виходячи з кадастрової оцінки земель). Слід погодитись, що у земельному податку і орендній платі міститься частина рентного доходу. Якщо його одержує власник землі, то рентний дохід перетворюється у ренту [136, с. 167].

Нарівні з відносинами власності на землю широкого поширення отримали відносини користування земельними ділянками. Адже не завжди суб'єктам господарювання є вигідним набувати земельну ділянку у власність задля ведення підприємницької діяльності або ж не вистачає необхідних коштів для їх придбання.

Земельне законодавство України надає можливість набуття права користування земельними ділянками комунальної форми власності на засадах оренди, суперфіцію, емфітевзису, сервітуту, постійного користування.

Історично так склалося, що на теренах України ще з часів Козацької Січі найбільш вживаним виявився інститут права оренди земельної ділянки, який використовувався і за часів існування радянської влади (період НЕПу) [137, с. 63–73]. Проте найбільшого розмаху земельні орендні відносини набули із набуттям Україною статусу незалежної країни. І дотепер ці відносини залишаються незмінно важливими для ефективної організації господарського життя та наповнення місцевих бюджетів.

Відносини оренди земельних ділянок регламентовані Земельним кодексом України та Законом України «Про оренду землі». Звісно, у розвиток цих законів прийнято низку підзаконних нормативно-правових актів, основні положення яких будуть розкриті у цьому підрозділі.

У чинному законодавстві України договір оренди землі визначається як договір, за яким орендодавець зобов'язаний за плату передати орендареві земельну ділянку у володіння і користування на певний строк, а орендар зобов'язаний використовувати земельну ділянку відповідно до умов договору та вимог земельного законодавства (ст. 13 Закону України «Про оренду землі» [138]).

Особливістю процедури укладення договору оренди земельної ділянки комунальної форми власності є те, що законодавством України передбачені два способи: на підставі рішення відповідного органу місцевого самоврядування – орендодавця, прийнятого у порядку, передбаченому Земельним кодексом України, або за результатами аукціону. Слід нагадати, що пріоритетним є укладення договорів оренди землі на конкурентних засадах шляхом відчуження права оренди на аукціонах як форми проведення земельних торгів. Лише у випадках, зазначених у Земельному кодексі України, набуття права оренди здійснюється без проведення аукціону.

Як можна побачити, правовими підставами укладення договору оренди земельної ділянки виступають рішення органу місцевого самоврядування (сільської, селищної або міської ради) або результати аукціону. В основу такого поділу юридичних фактів, які виступають підставою орендних земельних відносин, скоріше покладено критерій дотримання конкурентного порядку набуття права оренди земельної ділянки або ж навпаки. Втім недосконалість такого диференціювання полягає у тому, що незалежно від того, яким чином укладається договір оренди землі, винесення представницьким органом місцевого самоврядування відповідного рішення слід визнати обов'язковою передумовою виникнення договірних відносин. Адже включення земельних ділянок до переліку тих, права оренди на які мають бути відчужені окремими лотами, також потребує винесення відповідного рішення органу місцевого самоврядування і про це зауважується у ч. 1 ст. 136 Земельного кодексу України. Таким чином, вказаний техніко-юридичний недолік має бути усунутий із внесенням відповідних змін до ст. 16 Закону України «Про оренду землі».

Істотними умовами договору оренди землі визнаються:

- об'єкт оренди (кадастровий номер, місце розташування та розмір земельної ділянки);
- строк дії договору оренди;
- орендна плата із зазначенням її розміру, індексації, форм платежу, строків, порядку її внесення і перегляду та відповідальності за її несплату;
- умови використання та цільове призначення земельної ділянки, яка передається в оренду;
- умови збереження стану об'єкта оренди;
- умови і строки передачі земельної ділянки орендарю;
- умови повернення земельної ділянки орендодавцеві;
- існуючі обмеження (обтяження) щодо використання земельної ділянки;



- визначення сторони, яка несе ризик випадкового пошкодження або знищення об'єкта оренди чи його частини;
- відповідальність сторін;
- умови передачі у заставу та внесення до статутного фонду права оренди земельної ділянки (ч. 1 ст. 15 Закону України «Про оренду землі»).

Як зазначено у ч. 2 ст. 15 Закону України «Про оренду землі» відсутність у договорі оренди землі однієї з істотних умов, передбачених цією статтею, а також порушення вимог статей 4-6, 11, 17, 19 цього Закону є підставою для відмови в державній реєстрації договору оренди, а також для визнання договору недійсним відповідно до закону.

З приводу визнання договору оренди землі недійсним досить обґрунтованого висновку дійшли О.В. Насушная та І.С. Пономаренко. На думку дослідників, не досить вірно обрано прийом юридичної техніки, яким позначається юридична підстава визнання договору недійсним, а саме: відсутність у договорі оренди землі однієї з істотних умов. У зв'язку з цим, цілком справедливо відзначається те, що у правовій науці склався усталений підхід, згідно з яким за відсутності в договорі істотної умови останній визнається неукладеним [139, с. 77].

У науковій літературі активно ведеться дискусія про розмежування понять "недійсний договір" і "неукладений договір". Різниця між поняттями "недійсний" і "неукладений" договір є істотною у частині правових наслідків. При неукладеному договорі правовими наслідками виступають зобов'язання з безпідставного збагачення, а при недійсному – ті спеціальні наслідки, які встановлені законом стосовно визнання договорів недійсними (ст.ст. 203, 216 ЦК України).

У ст. 216 ЦК України сформульовані правові наслідки недійсності угоди. Умовно серед них можна визначити загальні та спеціальні.

До загального наслідку недійсності угоди слід віднести двосторонню реституцію (п. 2 ч. 1 ст. 216 ЦК України, ч. 2 ст. 208 ГК України).

Спеціальні правила застосування двосторонньої реституції у разі укладення угод малолітніми, неповнолітніми особами за межами їх дієздатності, а також недієздатними передбачені в ч. 5 ст. 221, абз. 2 ч. 3 ст. 222, абз. 2 ч. 3 ст. 226 ЦК України. До спеціальних наслідків недійсності можна віднести наступні: 1) відшкодування збитків (ч. 4 ст. 221, ч. 2 ст. 229 ЦК України), відшкодування моральної шкоди (ч. 3 ст. 225, ч. 4 ст. 226, ч. 2 ст. 227 ЦК України), відшкодування збитків і моральної шкоди (ч. 2 ст. 232, ч. 2 ст. 233 ЦК України), відшкодування збитків в подвійному розмірі і моральної шкоди (ч. 2 ст. 230, ч. 2 ст. 231 ЦК України); 2) стягнення одержаного та належного майна в дохід держави (ч. 1 ст. 208 ГК України).

Наслідки визнання договору неукладеним на законодавчому рівні чітко не закріплені, проте сформульовані в окремих наукових дослідженнях. Зокрема, теоретичні напрацювання дають можливість дійти висновку про те, що наслідками неукладеного договору необхідно вважати: відсутність прав і обов'язків сторін за договором; неможливість його зміни або розірвання, а також використання таких способів захисту права, як визнання договору недійсним і застосування наслідків його недійсності.

Крім того, при неукладеному договорі у контрагентів немає підстав вимагати стягнення:

- договірних пені, штрафів, неустойок у разі його неналежного виконання;
- основного боргу – через те, що договір неукладений, то до нього не можуть застосовуватися норми права, які регулюють договірні відносини. Основний борг за таким договором може бути стягнутий тільки відповідно до норм про безпідставне збагачення;
- збитків, пов'язаних з відмовою від виконання (неналежним виконанням) іншою стороною такого договору (оскільки неукладений договір не створює для сторін обов'язку його виконання, а отже, і відповідальності за його невиконання) [139, с. 77].

Певною мірою такі висновки отримують підтримку і у судовій практиці господарських судів при вирішення спорів, що витікають із земельних правовідносин [140, с. 22].

У підсумку, О.В. Насушная та І.С. Пономаренко виходять з пропозицією про внесення змін до ч. 2 ст. 15 Закону України «Про оренду землі» замінивши слово "недійсним" на слово "неукладеним".

В цілому погоджуючись з такою думкою, все ж слід виходити з того, що у згаданій правовій нормі наводяться і такі вимоги, неврахування яких може призводити до визнання договору недійсним. Зокрема, серед таких підстав ч. 2 ст. 15 Закону України «Про оренду землі» називає порушення вимог статей 4-6, 11, 17, 19 цього Закону. Зазначені статті не стосуються переліку істотних умов договору, оскільки наводяться у ч. 2 ст. 15 досліджуваного Закону через слова «а також».

У разі недотримання вимог зазначених статей Закону України «Про оренду землі» договір оренди землі виявляється можливим визнати недійсним. Зокрема, у разі прийняття рішення про надання земельної ділянки в оренду органом місцевого самоврядування, який не зазначений в ч. 2 ст. 4 Закону України «Про оренду землі», або ж місцевою радою із порушенням порядку надання земельної ділянки в оренду будуть наявними правові підстави для визнання договору недійсним. У певній мірі підтримку цій точці зору можна знайти в узагальненнях судової практики господарських судів.

Так, у п. 2.24 Постанови Пленуму Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин» від 17.05.2011 р. наголошено на тому, що для правильного вирішення спору про визнання недійсним договору оренди суттєве значення має з'ясування правового режиму спірної земельної ділянки та дотримання сторонами порядку передачі її в оренду згідно з вимогами ст.ст. 84, 118, 123, 124 Земельного кодексу України з урахуванням необхідності у певних випадках дотримання порядку її вилучення. З огляду на це судам потрібно встановлювати наявність у відповідної ради повноважень для вирішення питання щодо

затвердження проекту відведення і передачі спірної земельної ділянки в оренду, а отже й дійсність укладеного договору, що оспорується. З огляду на це, як підкреслено у п. 2.24, судам необхідно враховувати, що оскільки договір оренди укладається на виконання рішення органу місцевого самоврядування чи виконавчої влади, то без скасування таких рішень у встановленому законом порядку відсутні правові підстави для визнання відповідних договорів недійсними з підстав відсутності повноважень у відповідній місцевій раді чи органу виконавчої влади на затвердження проекту відведення та передачі спірної земельної ділянки в оренду [141].

Додатково, на думку Вищого адміністративного суду України, розглядаючи справи щодо надання земельних ділянок в оренду, суди повинні перевіряти, чи мав суб'єкт владних повноважень законні підстави для включення земельних ділянок до переліку земельних ділянок, що призначені для надання в оренду на конкурентних засадах [142, с. 11].

Отже, із зазначеного випливає, що такого роду юридичні факти виступають підставою для визнання договору недійсним, на відміну від недотримання істотних умов як підґрунтя для визнання договору неукладеним. Виходячи з вищенаведеного, слід вважати за доцільне ч. 2 ст. 15 Закону України «Про оренду землі» викласти у наступній редакції:

*«Відсутність у договорі оренди землі однієї з істотних умов, передбачених цією статтею, є підставою для відмови в державній реєстрації договору оренди, а також для визнання договору неукладеним. Недотримання вимог статей 4-6, 11, 17, 19 цього Закону є підставою для визнання договору недійсним відповідно до закону» [143, с. 138–139].*

Договір оренди землі укладається у письмовій формі і за бажанням однієї із сторін може бути посвідчений нотаріально. З метою уніфікації договірного регулювання оренди землі, Постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2004 р. затверджено Типовий договір оренди землі [144].

Слід зауважити, що раніше до 11.06.2009 р. – до моменту скасування ст. 290 ГК України – нотаріальне посвідчення договору оренди землі визнавалося

обов'язковим. Можливо такі зміни і спростили процедуру легітимації договору оренди землі, проте кількість проблем збільшилася із впровадженням нарівні із державною реєстрацією самого договору ще прав, що з нього випливають. З одного боку, у ст. 18 Закону України «Про оренду землі» наголошується на тому, що договір оренди землі набирає чинності після його державної реєстрації, а з іншого – право оренди земельної ділянки виникає з дня державної реєстрації цього права відповідно до закону, що регулює державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

Звісно, це не може не призвести до казуїстики, оскільки за усіма традиціями інституту договору, момент виникнення прав та обов'язків у сторін пов'язується із моментом набрання чинності угодою. Таким моментом для договору оренди землі визнано момент його державної реєстрації. До речі, у п. 2 Порядку державної реєстрації договорів оренди землі, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 25.12.1998 р., який наразі втратив чинність, зазначалося, що державна реєстрація договорів оренди є офіційним визнанням і підтвердженням державою факту виникнення або припинення права оренди земельних ділянок. У певній мірі сутнісно п. 2 цього документу відображав об'єктивне призначення державної реєстрації правочину як факту визнання прав, що випливають з нього.

У зв'язку з такою двостадійною системою державної реєстрації договору оренди та прав, що випливають з нього, виникає питання про визначення моменту, з яким слід пов'язувати виникнення комплексу прав та обов'язків у сторін договору. Особливо це стосується обов'язку орендаря сплачувати своєчасно орендну плату, зважаючи на те, що у будь-якому разі розрив у часі між державною реєстрацією договору та державною реєстрацією прав буде існувати.

Звернення до тексту Податкового кодексу України теж не сприяє встановленню ясності у такій ситуації. Адже у п. 287.1 ст. 287 наводиться положення про те, що власники землі та землекористувачі сплачують плату за землю з дня виникнення права власності або права користування земельною

ділянкою. В свою чергу платою за землю у цьому Кодексі визнаються земельний податок та орендна плата. Отже, вносити орендну плату за земельну ділянку необхідно з дня виникнення права користування, зокрема на засадах оренди. Згідно зі ст. 125 Земельного кодексу України таке право виникає з моменту його державної реєстрації у порядку, встановленому Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень». Виходить, сам факт державної реєстрації договору оренди землі не є підґрунтям для внесення орендної плати.

В той же час підставою для нарахування орендної плати за земельну ділянку є договір оренди такої земельної ділянки (288.1 ст. 288 Податкового кодексу України). З цього виходить, що зареєстрований договір оренди землі виступає юридичною підставою лише для нарахування, але не сплати орендної плати. З цього справляється враження, що законодавець намагається встановити певну кореляцію між процедурою державної реєстрації права оренди як обтяження речового права та обов'язком виконання договірних зобов'язань зі сплати орендної плати. Такий алгоритм виконання договірних зобов'язань у певній мірі узгоджується з вимогами ст. 125 Земельного кодексу України та ч. 3 ст. 3 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень».

У зв'язку з цим можна дійти висновку, що *орендар набуває прав та обов'язків за договором оренди землі, зокрема щодо сплати орендної плати, з моменту державної реєстрації права оренди.*

Проте у науковій літературі висловлюються думки щодо того, що обов'язок орендаря земельної ділянки вносити орендну плату виникає з моменту передачі йому земельної ділянки у користування згідно акту приймання-передачі [145]. Зустрічаються також посилання на ситуації, коли податкова служба вимагає внесення плати за землю на підставі договору оренди приміщення, яке знаходиться на земельній ділянці. Слід погодитися, що у такому випадку навряд чи договір оренди приміщення є правовстановлюючим документом на землю [146, с. 8].

Насторожує те, що підставою для внесення плати за землю, як земельного податку, так і орендної плати, податкове законодавство України визнає момент виникнення права користування земельною ділянкою, що нерозривно пов'язано із державною реєстрацією таких прав на підставі правовстановлюючих документів. Тим більше їх відсутність має визнаватися підставою для несплати плати за землю. Проте практика податкових перевірок в цілому засвідчує той факт, що податкові органи дотримуються іншої точки зору. Зокрема, вважається, що відсутність державних актів на право власності чи право постійного користування землею не може бути підставою для несплати земельного податку з огляду на те, що використання землі в Україні є платним [147, с. 44].

Наведену позицію представників податкових органів також в цілому підтримують господарські суди України, про що свідчать матеріали узагальнення судової практики. Так, свого часу Вищий арбітражний суд України в Листі № 01-8/48 від 07.02.2000 р. «Про деякі питання практики рішення спорів за участю податкових органів» зазначив, що відсутність оформлених документів на земельну ділянку не звільняє власників і землекористувачів від сплати земельного податку (п. 3).

Вважаємо, що такий підхід до тлумачення обов'язків суб'єктів землекористування щодо сплати земельних платежів у світлі чинних норм земельного та податкового законодавства України є доволі спірним та не може бути покладений у основу сучасної практики розгляду земельних спорів.

Слід зауважити, що у Законі України «Про оренду землі» міститься норма, яка ставить в обов'язок орендарю необхідність приступити до використання земельної ділянки в строки, встановлені договором оренди землі, зареєстрованим в установленому законом порядку (абз. 1 ч. 2 ст. 25). Виконання орендарем покладеного на нього обов'язку може призвести до порушення іншої вимоги згаданого Закону про те, що право оренди земельної ділянки виникає з дня державної реєстрації цього права відповідно до закону, що регулює державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень (ч. 2 ст.

20). При цьому безпосередньо легальне визначення оренди землі зводиться до визнання його як заснованого на договорі строкового платного володіння і користування земельною ділянкою, необхідною орендареві для проведення підприємницької та інших видів діяльності (ст. 1 Закону України «Про оренду землі»).

З вищенаведеного виходить, що приступити до використання земельної ділянки до моменту державної реєстрації права оренди на неї немає законних підстав. Навіть у тому випадку, якщо такий обов'язок орендаря буде прописаний у договорі оренди, покладаючись на норму абз. 1 ч. 2 ст. 25 Закону України «Про оренду землі». Істотно не прояснює ситуацію і аналіз змісту Типового договору оренди землі, форма якого затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 03.03.2004 р. Ознайомлення з Типовим договором оренди землі дає підстави вважати, що виникнення прав та обов'язків у сторін пов'язується із фактом його підписання та державної реєстрації (п. 43).

Виходом із цієї ситуації має бути викладення абз. 1 ч. 2 ст. 25 Закону України «Про оренду землі» у новій редакції, а саме орендар земельної ділянки зобов'язаний:

*«приступати до використання земельної ділянки в строки, встановлені договором оренди землі, зареєстрованим в установленому законом порядку, але не раніше дня державної реєстрації права оренди земельної ділянки».*

Вказане дозволить синхронізувати момент початку виконання обов'язків орендарем із моментом державної реєстрації права оренди. У розвиток цієї пропозиції необхідно назвати ту сторону договору оренди землі, яка має здійснити відповідні дії щодо її реєстрації. Думається, що такий обов'язок слід покласти на уповноважений орган місцевого самоврядування-орендодавця за договором оренди земельної ділянки комунальної форми власності. Тим паче, така пропозиція узгоджується з ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень», відповідно до якої обов'язковій державній реєстрації підлягають речові права та обтяження на



нерухоме майно, розміщене на території України, що належить територіальним громадам в особі органів місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим доцільною уявляється пропозиція про доповнення ч. 2 ст. 24 Закону України «Про оренду землі» абзацом про те, що орендодавець зобов'язаний:

*«вжити заходів з державної реєстрації права оренди земельної ділянки у порядку, встановленому законодавством України про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень».*

Повертаючись до аналізу зобов'язань орендаря зі сплати орендної плати, слід наголосити на певній його особливості, яка обумовлюється одночасним впливом норм публічно-правового та приватноправового характеру. Даний аспект правового регулювання орендних платежів не отримав належного висвітлення у науковій літературі, хоча окремі спроби у цьому напрямі з боку деяких авторів здійснювалися [148, с. 108]. Адже необхідність сплати орендної плати за користування земельною ділянкою є не тільки договірним зобов'язанням орендаря, але і вимогою податкового законодавства України.

Зокрема, у п. 14.1.147 Податкового кодексу України плата за землю визначена як *загальнодержавний податок*, який справляється у формі земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної і комунальної власності. В той час, як у ст. 21 Закону України «Про оренду землі» орендна плата за землю – це *платіж*, який орендар вносить орендодавцеві за користування земельною ділянкою. З цього визначення випливає, що земельне законодавство України не співвідносить орендну плату з податковим зобов'язанням орендаря. До того ж, як зазначено у ч. 2 ст. 21 вказаного Закону, розмір орендної плати за землю встановлюється за згодою сторін у договорі оренди. Відповідно і питання його зміни мають вирішуватися сторонами договору оренди землі.

Так мало б виглядати, якщо виходити з природи орендної плати як договірною платежу, втім накладення на нього податкової специфіки має наслідком певні винятки з цього правила. Зокрема, у п. 13 Типового договору

оренди землі міститься положення про те, що розмір орендної плати переглядається у разі зміни розмірів земельного податку. В свою чергу Податковий кодекс України передбачає, що розмір орендної плати встановлюється у договорі оренди, але річна сума платежу не може бути меншою:

для земель сільськогосподарського призначення – розміру земельного податку, що встановлюється розділом «Плата за землю»;

для інших категорій земель – трикратного розміру земельного податку, що встановлюється цим розділом (п. 288.5.1 Кодексу).

При цьому податкове законодавство встановлює граничний розмір орендної плати, розмір якої не може перевищувати:

а) для земельних ділянок, наданих для розміщення, будівництва, обслуговування та експлуатації об'єктів енергетики, які виробляють електричну енергію з відновлюваних джерел енергії, включаючи технологічну інфраструктуру таких об'єктів (виробничі приміщення, бази, розподільчі пункти (пристрої), електричні підстанції, електричні мережі), – 3 відсотки нормативної грошової оцінки;

б) для інших земельних ділянок, наданих в оренду, – 12 відсотків нормативної грошової оцінки (п. 288.5.2 Податкового кодексу України).

В той же час у разі визначення орендаря на конкурентних засадах розмір орендної плати може бути більшим вищенаведеного граничного розміру.

Можливість зміни розміру орендної плати, як істотної умови договору оренди землі, допускається лише під час поновлення договору оренди землі (ч. 4 ст. 33 Закону України «Про оренду землі»).

З вищенаведеного аналізу виходить, що розмір орендної плати не просто пов'язаний із будь-якою зміною розміру земельного податку для відповідної категорії земель, а лише з такою, коли річна орендна плата є меншою за розмір річного податку на землю (у відповідній кратності). Адже не виключаються випадки, коли набуте за результатами аукціону право оренди земельної ділянки передбачатиме встановлення дуже високого розміру орендної плати (12% та

більше від нормативної оцінки землі) і перегляд розміру земельного податку аж ніяк не створить передумов для зменшення надходжень за договором оренди. У цьому випадку підстав для перегляду розміру орендної плати не існує.

У зв'язку з цим, доцільним уявляється викласти абз. 3 п. 13 Типового договору оренди землі, у наступній редакції:

*«у разі, якщо річна сума орендної плати є меншою від встановленої Податковим кодексом України мінімальної кратності розміру земельного податку для відповідної категорії земель».*

Не можна не відзначити того, що судова практика господарських судів свідчить про зворотній принцип, який взято за основу для перегляду розміру орендної плати. Зокрема, у виданні «Юридична практика» було наведено окремі узагальнення щодо розгляду окремих категорій справ, серед яких і земельні спори. З приводу досліджуваного питання було зазначено те, що законодавча зміна граничного розміру орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності є підставою для перегляду розміру орендної плати, встановленого умовами договору (постанова від 06.12.2010 р. № 2-1/10068-2008, від 27.12.2010 р. № 27/15-10) [149, с. 21]. Проте навряд чи саме так можна тлумачити чинне податкове та земельне законодавство, що регламентує питання орендної плати. Адже нормативно встановлюється не розмір орендної плати, а річний розмір земельного податку, від зміни кратності якого у встановленому законом порядку залежить вирішення питання збільшення орендних платежів. Це не тотожні поняття і в цьому дає можливість пересвідчитися наведений вище розгляд порядку встановлення розміру орендної плати.

Не можна погодитися і з тим, що в Постанові Пленуму Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин» від 17.05.2011 р. орендна плата за земельні ділянки державної та комунальної власності прирівнюється за своїм правовим режимом до регульованої ціни, у зв'язку з чим формулюється висновок про те, що законодавча зміна граничного розміру цієї плати є підставою для перегляду розміру орендної плати, встановленої умовами

договору (п. 2.19). Як видно, не враховано того, що орендна плата за чинним законодавством України є загальнодержавним податком – платою за землю, і не визначається ані в Податковому кодексі України, ані в Законі України «Про оренду землі» як регульована ціна. Тим паче, оренда землі не передбачає вироблення продукції, виконання робіт або надання послуг, на які мали б встановлюватися державні регульовані ціни.

У зв'язку з цим, лише можна висловити сподівання, що найближчим часом буде переглянуто результати узагальнення судової практики із наданням правовому регулюванню земельних орендних відносин належної оцінки.

До того ж при дослідженні питання про зміну розміру земельного податку та відповідний його вплив на розмір орендної плати, слід виходити із конституційної норми, яка наголошує на незворотності дії у часі законів та інших нормативно-правових актів, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи. Отже, на договір оренди земельної ділянки комунальної форми власності мають поширюватися норми законодавства України, які діяли на час укладення договору оренди. У зв'язку з цим можна дійти висновку про те, що наступні, після дня укладення договору оренди землі, зміни у законодавстві щодо розміру земельного податку не мають бути підставою для перегляду розміру орендної плати. Звісно, подібна інтерпретація порядку застосування законодавства України до триваючих у часі відносин, якими є договірні, є дискусійною. В той же час, сторони при укладенні договору оренди виходять з тих правових норм, які були чинними на той самий момент, і мають покладатися на умови договору як регулятора конкретних правовідносин між орендодавцем та орендарем. Така позиція дещо знаходить підтримку у роботах окремих практикуючих юристів [150, с. 11]. Мабуть не випадково в узагальненнях судової практики підкреслюється те, що «в кожній окремій справі суд має звертати особливу увагу на те, що до правовідносин має застосовуватись саме та редакція закону, яка була чинною на момент виникнення спірних правовідносин, оскільки згідно із статтею 58 Конституції

України закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі» [151, с. 26].

Визнаючи особливу поширеність на теренах України орендного механізму використання земельних ділянок, необхідно відзначити, що поступового розвитку набувають і інші правові форми господарського використання земель.

Так, на особливому характері концесійного землекористування як різновиді оренди наголошує І.І. Каракаш [152, с. 143] та інші науковці. Протилежної позиції дотримується М.М. Бахуринська, яка визнає за концесією земельних ділянок самостійний правовий характер та розглядає її як сукупність правовідносин, змістом яких є надання вітчизняним або іноземним суб'єктам господарювання – концесіонерам державою або територіальною громадою – концесієдавцем на підставі договору виключного права на земельну ділянку для здійснення концесійної діяльності з метою задоволення суспільних потреб і отримання прибутку на платній та строковій основі за умови взяття концесіонером на себе відповідних зобов'язань з реалізації суспільного інтересу, раціонального використання та охорони землі. Авторка виділяє основні правові ознаки концесії земельної ділянки, зокрема:

пріоритет публічно-правового регулювання над договірним, оскільки концесія передбачає видання державою (територіальною громадою) спеціального акту (дозволу, розпорядження) про надання концесіонеру виключного права на здійснення певних видів діяльності, або на використання відповідних будівель, споруд, земельних ділянок, використання (здійснення) яких неможливо на підставі звичайного договору;

головною метою концесійного землекористування є задоволення суспільних потреб, у той час як отримання прибутку має другорядне значення;

об'єктом концесії земельної ділянки є земельні ділянки виключно державної та комунальної власності;

концесійне землекористування передбачає надання пільг, компенсацій щодо митних та земельних платежів, а також часткову фінансову участь держави у фінансуванні проекту [153, с. 3–4].

В цілому, концесійне землекористування можна розглядати як перспективу розвитку відносин державно-приватного партнерства, на що спрямоване спеціальне законодавство України. Зокрема, Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 р. передбачає надання земельних ділянок комунальної власності для потреб приватного партнера в рамках реалізації інвестиційного проекту [154].

У наукових джерелах відстоюється також думка про можливість використання земельних ділянок на праві господарського відання. Хоч такий правовий режим відносно земель чинним законодавством України не передбачений, проте на переконання М.В. Шульги зміст цього поняття найбільш повно охоплює всі основні правомочності землекористувача – носія земельних прав [155, с. 12]. Можливість розвитку земельних відносин із впровадженням в них речових елементів, притаманних іншим правовим галузям, в цілому не виключається. Адже показовими є приклади розвитку у зарубіжних правових системах, зокрема у США, лізингових методів користування земельними ділянками [156, с. 345].

В той же час право господарського відання є правовим режимом майна державних та комунальних підприємств, які відправляють повноваження щодо земельних ділянок комунальної форми власності на підставі права постійного користування. Звісно, у порівнянні, право постійного користування виглядає значно обмеженим за обсягом прав, зокрема у частині права розпорядження, реалізація якого за згодою власника майна є характерним для права господарського відання (ст. 136 ГК України).

Право постійного користування земельною ділянкою як право володіння і користування земельною ділянкою, яка перебуває у державній або комунальній власності, без встановлення строку набувають не тільки державні та комунальні підприємства, але і ті суб'єкти, які вказані у ч. 2 ст. 92 Земельного кодексу

України. Зокрема, до них можна віднести установи та організації, що належать до державної та комунальної власності; громадські організації інвалідів України, їх підприємства (об'єднання), установи та організації, а також релігійні організації України, статuti (положення) яких зареєстровано у встановленому законом порядку, виключно для будівництва і обслуговування культових та інших будівель, необхідних для забезпечення їх діяльності.

Однак слід мати на увазі, що норма ст. 92 Земельного кодексу України не обмежує і не скасовує право постійного користування земельними ділянками, набуте іншими особами в установлених законодавством випадках станом на 01.01.2002 р., що впливає із рішення Конституційного Суду України від 22.09.2005 р. у справі про постійне користування земельними ділянками [157].

Важливим є те, що у наукових дослідженнях юридична природа права постійного користування земельною ділянкою визначається як речове право виключного, первинного і оплатного характеру [158, с. 155]. На думку І.І. Каракаша, на користь речової природи права постійного землекористування свідчить той факт, що на підставі положень попереднього Земельного кодексу України від 13.03.1992 р. Фондом державного майна України та Державним комітетом з питань науки і технологій був напрацьований механізм, що дозволяв використовувати права постійного користування як речового права, що з часом було закріплено й на урядовому рівні. Зокрема, право постійного користування земельними ділянками оцінювалося шляхом капіталізації річного земельного податку, що фактично має сплачувати підприємство. При цьому вартість права постійного землекористування, оцінена за означеною методикою, здебільшого наближалась до рівня ціни, одержаної в результаті експертної грошової оцінки вартості земельної ділянки, проведеної за методикою, затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України від 16.06.1999 р. [152, с. 138].

Дедалі частіше у публікаціях лунають думки про архаїчність права постійного користування, доцільність існування якого була виправдана лише за часів монополії права державної власності на землю. Зокрема,

А.М. Мірошніченко досить радикально підходить до визначення долі права постійного користування у системі прав на земельні ділянки та вважає за доцільне трансформувати його у право власності [159, с. 107]. За певних умов це можливо здійснити, але виникнуть ще більші проблеми, зокрема, пов'язані з розмежуванням прав власності територіальної громади та комунального підприємства на одну і ту ж земельну ділянку. Адже за комунальним підприємством майно може бути закріплено за двома правовими титулами – праві господарського відання (комунальні комерційні підприємства) та праві оперативного управління (комунальні некомерційні підприємства). Така класифікація закріплена, зокрема, у ч. 3 ст. 78 ГК України. Звісно, якщо дотримуватись положень ЦК України, то всі без винятку юридичні особи є суб'єктами права приватної власності. Однак таке правило не може бути застосовним до комунальних підприємств, які здійснюють свою діяльність на базі комунальної власності, а тому можна вести мову про приналежність майна таким суб'єктам права лише на основі обмеженого речового права. Звідси, пропозиція А.М. Мірошніченка щодо трансформації права постійного користування у право власності на земельні ділянки може зіткнутися з серйозними проблемами не тільки нормативного характеру, але і доктринального змісту.

Зважаючи на неврегульованість в Україні процедури набуття права оренди на земельні ділянки комунальної форми власності на земельних торгах, окремі фахівці прогнозують на найближчу перспективу активний розвиток в Україні відносин землекористування на засадах сервітуту [160, с. 12–13].

Право земельного сервітуту у Земельному кодексі України визначається як право власника або землекористувача земельної ділянки на обмежене платне або безоплатне користування чужою земельною ділянкою (ділянками). Підставою виникнення сервітуту визнається договір, закон, заповіт або рішення суду (ст. 100 Кодексу).



При цьому мета, задля якої встановлюється сервітут, може бути різною. Зокрема, власники або землекористувачі земельних ділянок можуть вимагати встановлення таких земельних сервітутів:

- а) право проходу та проїзду на велосипеді;
- б) право проїзду на транспортному засобі по наявному шляху;
- в) право прокладання та експлуатації ліній електропередачі, зв'язку, трубопроводів, інших лінійних комунікацій;
- г) право прокладати на свою земельну ділянку водопровід із чужої природної водойми або через чужу земельну ділянку;
- г) право відводу води зі своєї земельної ділянки на сусідню або через сусідню земельну ділянку;
- д) право забору води з природної водойми, розташованої на сусідній земельній ділянці, та право проходу до природної водойми;
- е) право поїти свою худобу із природної водойми, розташованої на сусідній земельній ділянці, та право прогону худоби до природної водойми;
- є) право прогону худоби по наявному шляху;
- ж) право встановлення будівельних риштувань та складування будівельних матеріалів з метою ремонту будівель та споруд;
- з) інші земельні сервітути.

На даний час певні труднощі у практичному використанні інституту земельного сервітуту обумовлюються нерозробленістю на нормативному рівні вимог, які мають висуватися до переліку істотних умов договору про встановлення сервітуту. Враховуючи це, у Листі Державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель Державного комітету України по земельних ресурсах «Щодо порядку встановлення земельних сервітутів» від 02.11.2004 р. № 6-10-1071/727 було наголошено на тому, що виходячи з практики застосування норм земельного і цивільного права, найбільш доцільним вбачається передбачення у договорі земельного сервітуту таких істотних умов: спосіб обтяження земельної ділянки; опис місця розташування із визначенням меж поширення права земельного сервітуту на плані (схемі); обсяг

права земельного сервітуту; строк дії договору земельного сервітуту; плата за земельний сервітут [161].

Слід зауважити, що на рівні окремих міст України вдаються до заходів локальної нормотворчої діяльності, намагаючись тим самим деталізувати правову регламентацію відносин із встановлення земельного сервітуту. Наприклад, рішенням Вінницької міської ради від 21.09.2004 р. № 844 "Про порядок встановлення земельного сервітуту на землі комунальної власності м. Вінниці" затверджений перелік документів, які необхідно подати для встановлення сервітуту, порядок і строки розгляду документів, прийняття рішення про укладення договору та його реєстрації. Також цим рішенням розроблений типовий договір на встановлення земельного сервітуту [162, с. 16].

Останнім часом відповідної інтенсифікації набувають відносини суперфіцію, які виникають у зв'язку з реалізацією права користування чужою земельною ділянкою для забудови. Відносини суперфіцію отримали належне правове регулювання у межах як земельного, так і цивільного законодавства України. Слід визнати, що правовий інститут часів Стародавнього Риму досить жваво розвивається в Україні, особливо у зв'язку з активізацією будівельної галузі.

Через наявність певної близькості у правовій регламентації відносин суперфіцію та оренди земельних ділянок під забудову, практика правозастосування демонструє певне зростання кількості судових справ, під час вирішення яких допускається необґрунтоване застосування норм одного інституту до іншого [163, с. 12–13]. На цих недоліках правозастосування загострює увагу Вищий господарський суд України у своїх рекомендаціях щодо вдосконалення судової практики. Зокрема, у п. 2.39 Постанови Пленуму Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин» звертається увага на те, що право користування чужою земельною ділянкою для забудови (суперфіцій) є речовим правом на земельну ділянку, врегульованим главою 34 ЦК України та ст. 161 Земельного кодексу України. Договір суперфіцію має особливу правову

природу, відмінну від договору оренди, тому *положення законодавства про суперфіцію не підлягають застосуванню до правовідносин оренди*. Зокрема, помилковим є застосування господарськими судами приписів ст. 416 ЦК України у вирішенні спорів про припинення оренди земельної ділянки.

Укладення договору суперфіцію вважається спеціальним способом надання права на користування земельними ділянками, що надаються або були надані з цільовим призначенням для забудови та експлуатації житлових будинків, будівель, споруд.

Користування земельною ділянкою на правах суперфіцію забезпечує реалізацію прав власників житлових будинків, будівель, споруд на користування земельними ділянками, на яких знаходиться відповідне майно, з огляду на такі положення законодавства:

право користування чужою земельною ділянкою для забудови може бути встановлено як на визначений, так і на невизначений строк (крім права користування земельною ділянкою державної чи комунальної власності), який не може перевищувати 50 років (ч.ч. 4 і 5 ст. 413 ЦК України, ч. 4 ст. 102-1 Земельного кодексу України);

- передбачений ч. 3 ст. 415 ЦК України перехід суперфіцію до особи, яка набула права власності на будівлі (споруди), кореспондується з положеннями ст. 120 Земельного кодексу України і ст. 377 ЦК України;

- відповідно до ст. 102-1 Земельного кодексу України та ст. 413 ЦК України суперфіцій, крім права користування земельною ділянкою державної або комунальної форми власності, може відчужуватися.

Звичайно, належне місце серед законодавчо визначених прав на земельні ділянки отримав і інший правовий титул – право користування чужою земельною ділянкою для сільськогосподарських потреб (емфітевзис). Втім, через нерозвиненість ринку земель сільськогосподарського призначення та обмеженість їх перебування у межах міських населених пунктів, даний правовий інститут не розглядається у межах цієї монографії.

## 2.4. Приватизація об'єктів права комунальної власності

Питома вага у структурі власності в Україні належить комунальній власності адміністративно-територіальних одиниць. Комунальна власність є найважливішою складовою матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування та слугує гарантом соціальної стабільності. Саме їй належить важлива роль у зростанні добробуту територіальних громад.

Нинішній стан місцевого та регіонального розвитку характеризується відсутністю достатньої матеріальної та фінансової основи, що забезпечує належне функціонування органів місцевого самоврядування та розвиток територіальних громад, ефективного управління об'єктами права комунальної власності.

Комунальна власність стала спеціальним об'єктом досліджень, проблем розвитку та функціонування інституту комунальної власності приділяється багато уваги в роботах вітчизняних та зарубіжних науковців. Окремі аспекти щодо правового забезпечення ефективного використання об'єктів комунальної власності, управління цими об'єктами розглянуто в наукових роботах В. А. Устименко, О. В. Ольшанського, Р. А. Джабраїлова, К. І. Апанасенко, Л. А. Музики.

Слід зазначити, що дослідження проблем приватизації комунальної власності, представлені в сучасній науковій літературі, недостатньо висвітлюють питання оптимального розвитку комунальної власності. Саме тому дане питання є актуальним для подальшого вивчення.

Трансформації в економіці України є складними, тривалими і багатогранними процесами, які характеризуються розвитком приватної та інших форм власності та відповідних форм її господарювання. Водночас повинна зберігатись багатоукладність економіки, своєрідним гарантом у будь-якій країні є державна та комунальна власність.

Комунальній власності належить першорядна роль в інституціоналізації та функціонуванні місцевого самоврядування. Перш ніж стати самостійною і

рівноправною формою власності на рівні з державною та приватною, комунальна власність зазнала багато змін, її становлення відбувалося у декілька етапів.

В часи централізованої планової економіки, панування державної власності на основні засоби виробництва, об'єкти, які забезпечують життєдіяльність місцевих спільнот (територіальних громад) були складовою частиною єдиного народногосподарського комплексу. До складу цього комплексу після революції 1917 року увійшла і власність територіальних колективів в процесі націоналізації [164, с. 155].

Муніципальна форма власності у своєрідному правовому статусі була в царській Росії і в колишньому СРСР періоду НЕПу. У СРСР ця форма власності розглядалася як різновид державної форми власності. Державна власність, згідно з тодішнім законодавством, поділялася на державну (націоналізовану) і муніципалізовану власність. Цей поділ було скасовано у другій половині 20-х років. Так, згідно з постановою ВУЦВК і Ради народних комісарів УСРР від 29 жовтня 1926 р., все майно було оголошено державним, націоналізованим [187, с. 13].

Реформи, що розпочалися в СРСР наприкінці 80 – початку 90-х років минулого століття, зумовили виділення з народногосподарського комплексу країни, що забезпечував функціонування всієї держави, окремих елементів, що забезпечували життєздатність сіл, селищ, міст. Спочатку об'єкти, наділені вказаними рисами, стали називатися об'єктами місцевого господарства. Згодом, з утворенням України як самостійної держави, в законодавстві з'явилося згадування про державну комунальну власність, яка була новим різновидом державної власності [164, с. 156].

Започаткована ще у 1990-х роках в Україні проходить муніципальна реформа, головним завданням якої є забезпечення поступового відходу від централізованого державного управління шляхом передачі територіальним громадам та їх органам необхідних повноважень і матеріально-фінансових

ресурсів для самостійного вирішення ними значної частини суспільних справ, які стосуються інтересів місцевого населення [165, с. 1].

Поняття комунальної власності з'явилося у вітчизняному законодавстві з прийняттям Закону УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве самоврядування» від 07 грудня 1990 р. Законодавчо було визначено, що комунальна власність становить основу місцевого самоврядування, а також те, що управління комунальною власністю здійснюють від імені населення територіально-адміністративних одиниць відповідні місцеві ради народних депутатів та уповноважені ними інші органи місцевого самоврядування.

Прийнятий у лютому 1991 р. Закон Української РСР «Про власність» визначив правовий режим комунальної власності. Цим Законом державна власність була поділена на загальнодержавну (республіканську) власність і власність адміністративно-територіальних одиниць (комунальну власність). Комунальна власність розглядалась як різновид державної власності. Суб'єктами права комунальних власностей стали адміністративно-територіальні одиниці в особі районних, міських, селищних і сільських рад народних депутатів.

Правовим підґрунтям для формування комунальної власності стало прийняття Постанови Кабінету Міністрів України № 311 від 05.11.1991р. «Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)». Цією постановою був затверджений перелік об'єктів державного майна, які передаються у власність адміністративно-територіальних одиниць [166]. Передача відбувалася поетапно: спочатку всі об'єкти, що підлягали передачі, передавалися обласним Радам, які, в свою чергу, залишивши частину об'єктів у обласній комунальній власності, передавали частину, що залишилася, районним та міським обласного значення Радам. Останні передавали у такий же спосіб частину отриманих об'єктів на більш низький рівень – районним у місті Радам [164, с. 156].

Законом України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» від 3 березня 1998 року № 147/98-ВР були визначені основні засади передачі об'єктів права державної власності в комунальну власність територіальних громад сіл, селищ, міст або в їх спільну власність, а також передачі об'єктів права комунальної власності у державну власність [167].

До 20 червня 2007 року відносини власності регулювались і Законом України "Про власність", який втратив чинність згідно із Законом України від 27 квітня 2007 року N 997-V "Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям ЦК України" [168].

Однак, з прийняттям Конституції України (далі - КУ) комунальна власність стає самостійною формою власності, яка на рівних правах з іншими формами власності захищається законом (стаття 13 КУ). Комунальна власність не входить до складу державної власності, є самостійним об'єктом права власності, управління якою здійснює безпосередньо територіальна громада через створені нею органи. Статтею 142 Основного Закону визначено, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [56].

Конституція України закріпила статус комунальної власності як складного конституційно-правового інституту, функціонування якого залежить від багатьох суб'єктів конституційного права: громадян, територіальних громад, органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади тощо. По суті, Конституція заклала такі основи реалізації комунальної власності, які дають змогу з допомогою конституційно-правових важелів гарантувати її належне та конституційне використання [169, с. 5].

Запровадження в Україні комунальної власності як незалежної від держави власності означає створення економічних і фінансових основ місцевого

самоврядування, внаслідок чого органи місцевого самоврядування отримали власну юридично оформлену самостійну фінансово-економічну базу [170].

Приватизація об'єктів комунальної власності передбачає трансформацію комунальної власності у приватну, застосовуючи такі способи приватизації як викуп, продаж на аукціоні та за конкурсом, продаж пакетів акцій, власником якого є територіальна громада. Приватизація об'єктів права комунальної власності окремим спеціальним нормативним актом не врегульована, але на неї поширюється дія Закону України «Про приватизацію державного майна», Законом України «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)», який діє не як самостійний, а як допоміжний щодо Закону «Про приватизацію державного майна» і встановлює правовий механізм приватизації цілісних майнових комплексів невеликих державних підприємств [171, с. 275], Законом України «Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва» [172], Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [18], ГК України (стаття 146) [58], ЦК України (стаття 345) [57], та іншими нормативно-правовими актами.

Положеннями Закону «Про приватизацію державного майна» встановлено, що відчуження майна, що є комунальною власністю, регулюється положеннями цього Закону, інших законів з питань приватизації і здійснюється органами місцевого самоврядування (ч. 4 ст. 3), продаж такого майна здійснюється органами, створеними відповідними місцевими радами та які діють у межах визначених відповідними радами повноважень (п. 7 ст. 7). Дані норми автоматично включають комунальну власність до державної. Виходячи з самої назви Закону, ним мають бути врегульовані питання приватизації лише об'єктів державної власності. Свого часу окреслена проблема стала підставою для звернення Президента України з конституційним поданням щодо відповідності згаданих положень Закону Конституції України. Розглядаючи справу за цим поданням, Конституційний Суд України виходив з низки законів, що регулюють відносини власності, в тому числі Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», в якому, зокрема, визначено поняття та зміст права



комунальної власності як матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, закріплено повноваження сільських, селищних, міських рад щодо відчуження комунального майна, у тому числі, шляхом приватизації. Дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України встановив, що положення Закону «Про приватизацію державного майна» є такими, що відповідають Конституції України, оскільки у зазначених нормах міститься посилання на відповідну компетенцію органів місцевого самоврядування з питань відчуження комунального майна. За умови відсутності окремого законодавчого акта про приватизацію об'єктів комунальної власності включення цих питань до закону, що регулює приватизацію державного майна, не є підставою визнання його відповідних положень неконституційними, оскільки право суб'єктів комунальної власності не порушено [173, с. 57].

Були зроблені спроби вирішити питання порядку використання об'єктів права комунальної власності шляхом внесення до Верховної Ради України ряду законопроектів, серед яких був проект Закону України «Про комунальну власність» (реєстраційний № 2617 від 06.06.2008 р.) [174], один з розділів якого (розділ V) присвячений припиненню права комунальної власності, в тому числі, статтею 29 були запропоновані особливості приватизації об'єктів комунальної власності. Головним науково-експертним управлінням Верховної Ради України було надано негативний висновок на законопроект і його було відхилено. Але, незважаючи на негативну оцінку, його прийняття дозволило б встановити конкретний механізм реалізації права комунальної власності.

Окрім конституційно-правового регулювання комунальної власності, важливим нормативно-правовим актом у регулюванні цього питання є Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997р. [18]. Цей закон, з одного боку, відтворює положення Конституції, а з іншого – їх конкретизує та деталізує. Зокрема, він визначає, що майно, передане до комунальної власності областей і районів, а також набуте на інших законних підставах, є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, управління яким, відповідно до Конституції України, здійснюють районні і

обласні ради або уповноважені ними органи. Даною нормою зазначається, що на рівні областей та районів немає об'єктів комунальної власності області чи району, а є тільки об'єкти спільної комунальної власності територіальних громад – відповідної області чи району.

Відповідно до ст. 1 Закону «Про місцеве самоврядування» право комунальної власності - це право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Конституцією України передбачено, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через органи місцевого самоврядування:

- управляють майном, що є в комунальній власності;
- затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання;
- утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації та установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю;
- вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції (ст. 143 Конституції України).

Статтею 60 вищевказаного Закону закріплено, що територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме та нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в 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, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, одержані від їх відчуження. Підставою для набуття права комунальної власності є передача майна територіальним громадам безоплатно державою, іншими суб'єктами

права власності, а також майнових прав, створення, придбання майна органами місцевого самоврядування в порядку, встановленому законом (ч. 2 ст. 60). Основними принципами володіння та користування майном територіальними громадами законодавець визначив доцільність, економічність, а також непослаблення, в результаті майнових операцій, економічних основ місцевого самоврядування.

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, в тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати і купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються у користування і оренду (ч. 5 ст. 60).

Органи місцевого самоврядування формують склад об'єктів комунальної власності самостійно. Ради затверджують перелік майна, яке належить до комунальної власності. Об'єкти, що визначені як майно комунальної власності, можуть бути передані територіальним громадам із державної власності, можуть бути створені за рахунок коштів місцевих бюджетів, а також позабюджетних, цільових, валютних фондів та інших ресурсів.

Представницькі органи місцевого самоврядування можуть самостійно визначати перелік об'єктів, майна, яке входить до складу комунальної власності. При цьому їх рішення можуть бути оскаржені в судовому порядку. Порядок вилучення об'єктів та майна здійснюється на основі викупу. Органи місцевого самоврядування мають переважне право на викуп майна в комунальну власність.

Вітчизняним законодавством встановлені права органів місцевого самоврядування щодо володіння, розпорядження та користування комунальним майном, створювати та утримувати власні структури управління комунальною

власністю. Проте на практиці ця законодавча норма має декларативний характер, бо не підтверджується ні структурою виконавчих апаратів рад, ні Бюджетним кодексом, ні іншими правовими документами, що визначають порядок фінансування та утримання органів місцевого самоврядування. В результаті місцеві ради вимушені делегувати власні повноваження управління комунальним майном територіальним органам виконавчої влади [175].

Управління майном комунальної власності здійснюють виконавчі органи місцевого самоврядування, а також інші уповноважені фізичні та юридичні особи. Проблеми управління комунальною власністю є найскладнішими для системи місцевого самоврядування. Далеко не у всіх територіальних громадах наведено належний облік об'єктів комунальної власності, проведена їх фінансово-економічна оцінка тощо.

Виконавчі органи місцевого самоврядування можуть здійснювати з об'єктами комунальної власності всі майнові операції, передавати їх у постійне або тимчасове користування фізичним та юридичним особам, здавати в оренду, вносити як частину в статутні фонди підприємств, продавати і купувати, використовувати як заставу, приватизувати, визначати в угодах та договорах умови використання і фінансування об'єктів комунальної власності, що приватизуються та передаються в користування й оренду [176]. В результаті здійснення зазначених операцій, територіальні громади отримують доходи. Але, враховуючи жорстоку централізацію бюджетного процесу в Україні, більшість територіальних громад фінансово залежна від держави, а їх бюджети за рахунок власних доходів не покривають навіть необхідного мінімуму власних потреб громад. Недостатність власних бюджетних коштів не дає змоги громадам не тільки вкладати гроші в інфраструктуру, соціальний розвиток відповідних територій, а й часто – на належному рівні утримувати комунальне майно. Особливо гостро стоїть питання відносно майна, що забезпечує життєдіяльність громад. Для обслуговування такого майна необхідні не тільки кошти, але й залучення спеціалізованих організацій, що мають відповідних спеціалістів та

техніку. В такій ситуації перед органами місцевого самоврядування часто постають питання про відчуження належного їм майна [177].

Відчуження комунального майна має на меті зміцнення економічної основи місцевого самоврядування. Доцільність, порядок та умови відчуження об'єктів права комунальної власності визначаються відповідними радами (ч. 6 ст. 60) виключно на пленарних засіданнях за пропозицією їх виконавчих органів (п. 30 ст. 26).

Продаж майна, що є у комунальній власності, здійснюють органи, створювані відповідними місцевими радами. Зазначені органи діють у межах повноважень, визначених відповідними місцевими радами, та їм підпорядковані, підзвітні і підконтрольні.

Органом приватизації комунального майна, що створюється місцевими радами, є Управління муніципального розвитку – виконавчий орган ради, що виконує за дорученням ради в межах, визначених радою в Положенні про Управління, повноваження з управління комунальною власністю територіальних громад, у тому числі щодо приватизації та відчуження.

Кожна місцева рада приймає положення про приватизацію комунального майна, в якому вказуються умови, на яких суб'єкти господарювання можуть приватизувати комунальне майно. На основі цих положень, місцеві ради щорічно затверджують перелік об'єктів, які підлягають приватизації в поточному або наступному році.

Положення про приватизацію комунального майна розробляються відповідно до чинного законодавства, в них встановлюється механізм приватизації комунального майна, а також регламентується взаємодія органів приватизації, виконавчих комітетів та місцевих рад. Даними положеннями визначаються об'єкти, суб'єкти, способи, порядок проведення приватизації.

Програми приватизації об'єктів права комунальної власності, розроблені місцевими радами, не включаються до Державної програми приватизації.

Законом «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» [178], яким регулюється приватизація комунального майна, визначено об'єкти, які можуть бути приватизовані, а саме:

- єдині майнові комплекси державних підприємств та їх структурних підрозділів, які можуть бути виділені в самостійні суб'єкти господарювання - юридичні особи (у тому числі ті, що передані в оренду, перебувають у процесі реструктуризації), на яких середньооблікова чисельність працюючих за звітний (фінансовий) рік не перевищує 100 осіб, а обсяг валового доходу від реалізації продукції (робіт, послуг) за такий період не перевищує 70 мільйонів гривень та/або вартості майна яких недостатньо для формування статутного капіталу акціонерного товариства, у тому числі разом із земельними ділянками державної власності, на яких вони розташовані (група А);
- окреме індивідуально визначене майно, в тому числі разом із земельними ділянками державної власності, на яких таке майно розташовано (група А);
- об'єкти незавершеного будівництва, законсервовані об'єкти, в тому числі разом із земельними ділянками державної власності, на яких вони розташовані (група Д);
- об'єкти соціально-культурного призначення, в тому числі разом із земельними ділянками державної власності, на яких вони розташовані, крім тих, що не підлягають приватизації (група Ж).

В Україні переважна частина об'єктів комунальної власності належить до соціально-культурної сфери житлово-комунального господарства.

За даними відомчої звітності з питань приватизації Фонду державного майна України з початку процесу приватизації на 1 квітня 2013 року реформовано 129076 об'єктів, з яких більше ніж три чверті (100110 об'єктів) належали до комунальної форми власності, інші (28966 об'єктів) – до державної.

Переважна більшість об'єктів - 84,8% - відносилась до групи А, інші об'єкти – до груп В, Г – 9,0%, Д – 4,0%, Ж – 1,1% та Е – 1,1%.

За видами діяльності процесом приватизації найбільше охоплено єдині майнові комплекси підприємств торгівлі, побутових виробів та предметів особистого вжитку; промисловості; з надання комунальних та індивідуальних послуг.

Об'єкти малої приватизації (групи А) комунальної форми власності, які становили 92,46 % від загальної кількості об'єктів цієї класифікаційної групи, реформувалися переважно шляхом викупу (80,65 %), продано на аукціонах (9,68 %) та на конкурсній основі (9,68 %).

Відповідно інформації щодо процесу реформування власності об'єктів за категоріями, частіше об'єктами приватизації стають структурні підрозділи, серед яких здебільшого приміщення, будівлі та споруди, які за класифікацією відносяться до об'єктів групи А (97,37 %) [179].

Щодо суб'єктів приватизації комунальної власності, Законом визначається коло осіб, які можуть бути покупцями (ч. 1 ст. 8 Закону України «Про приватизацію державного майна» [180]):

- громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства;
- юридичні особи, зареєстровані на території України;
- юридичні особи інших держав.

Також визначено вичерпний перелік осіб, які не можуть бути покупцями (ч. 2 ст. 8 Закону).

Під способом приватизації розуміють встановлені законом для кожної кваліфікаційної групи об'єктів приватизації юридичну підставу і договірну угоду щодо відчуження майна суб'єктом приватизації – продавцем суб'єктові приватизації – покупцеві (недержавній юридичній або фізичній особі).

Приватизація майна може здійснюватися шляхом:

- продажу об'єктів приватизації на аукціоні, за конкурсом.

Продаж об'єктів на аукціоні - це спосіб приватизації, за яким власником об'єкта стає покупець, який запропонував у ході аукціону максимальну ціну, а продаж об'єктів за конкурсом – спосіб приватизації, за яким власником об'єкта стає покупець, який запропонував найкращі умови подальшої експлуатації

об'єкта (некомерційний конкурс), або за рівних фіксованих умов – найвищу ціну (комерційний конкурс).

- продажу на конкурсній основі цілісного майнового комплексу, що приватизується, або контрольного пакета акцій відкритого акціонерного товариства.

За I квартал 2013 року процес приватизації майна підприємств, установ, організацій здійснювався в основному шляхом викупу, понад 52 % об'єктів придбано цим способом [179].

Одержувані в ході відчуження комунального майна кошти є власністю територіальних громад і зараховуються до відповідних місцевих бюджетів і використовуються за їх власним розсудом на фінансування передбачених бюджетами відповідних територіальних громад заходів.

Із загального правила про відчуження майна з метою одержання прибутку впливає обов'язок органів місцевого самоврядування при здійсненні будь-яких майнових операцій з комунальним майном (відчуження чи придбання) враховувати не лише доцільність таких заходів, а й інтереси економічних основ місцевого самоврядування, з огляду на те, що законом не допускається настання невігідних наслідків вчинення таких угод щодо рухомого та нерухомого майна. Майнові операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об'єктами права комунальної власності, не повинні ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування. Не допускається також створення невігідних умов для населення територіальної громади, якщо внаслідок відчуження або придбання майна можуть зменшуватися обсяг та погіршуватися умови надання послуг населенню [181].

Склад об'єктів комунальної власності різноманітний, у власності територіальної громади може знаходитись майно різного призначення. Специфіка об'єктів комунальної власності полягає в тому, що вони мають цільовий характер, тобто призначені для рішення питань місцевого значення, задоволення житлово-комунальних, соціально-культурних, побутових та інших потреб населення відповідної території.



Житлово-комунальне господарство - це важлива соціальна галузь, яка забезпечує населення, підприємства та організації необхідними житлово-комунальними послугами. Діяльність цієї галузі спрямована на задоволення першочергових життєвих потреб населення. Житлово-комунальне господарство включає комплекс галузей та видів економічної діяльності, яких об'єднують цілі діяльності, власність та підпорядкованість.

Діяльність підприємств ЖКГ пов'язана із забезпеченням життєдіяльності міст і обслуговуванням комунальної власності (власності територіальної громади).

Значення житлово-комунального господарства в житті країни важко переоцінити - в галузі експлуатується майже 26 % основних засобів держави, зайнято 5 % працездатного населення, від її діяльності залежать не тільки умови проживання людей, а інколи – їх здоров'я і життя. Стан ЖКГ в Україні на сьогодні майже критичний, що потребує не тільки практичних заходів щодо його поліпшення [169, с. 29].

На сучасному етапі розвитку підприємства житлово-комунального господарства України функціонують у надзвичайно складних умовах. Головна проблема їх функціонування пов'язана з експлуатацією малоефективного обладнання, нераціональним та неефективним використанням паливно-енергетичних ресурсів, масовою несплатою за послуги, що надаються населенню підприємствами житлово-комунального господарства. Також негативно позначається на ефективності діяльності цих підприємств незадовільний стан інфраструктури, головною причиною якого є брак коштів на фінансування інфраструктурних проектів [182, с. 158].

За сучасних економічних умов і внаслідок впливу суб'єктивних чинників підприємства житлово-комунального господарства є здебільшого збитковими, що потребує залучення до функціонування цієї сфери приватного сектору. Рівень приватизації комунального майна в Україні такий, що місцеві органи через місцеві бюджети фінансують надання послуг, які по суті є приватними, а не громадськими: будівництво, утримання комунального майна, надання

комунальних послуг, оренда соціальних об'єктів. Натомість у сфері нерухомості та надання комунальних послуг не спостерігається суттєвого прогресу ринкових відносин. Для приходу власника комунальний сектор економіки має бути інвестиційно привабливим. Таку інвестиційну привабливість має забезпечити оновлення основних фондів комунального господарства. Враховуючи соціальне значення цієї сфери, держава повинна залишити за собою регулювання житлово-комунального господарства, насамперед, це має проявлятися в регулюванні тарифів, а також у наданні бюджетних коштів на ремонт систем життєзабезпечення [182, с. 162].

Також до об'єктів права комунальної власності, визначених статтею 60 Закону України «Про місцеве самоврядування», належить земля. На даний час земля є основним природним ресурсом, якими володіють міська рада та територіальні громади [164, с. 138].

Положеннями Земельного кодексу на рівноправних началах було закріплено існування державної, приватної та комунальної форми власності на землю [164, с. 143].

Землі, які належать на праві власності територіальним громадам сіл, селищ, міст, є комунальною власністю. Частина 2 статті 83 Земельного кодексу України (далі - ЗКУ) визначає, що в комунальній власності перебувають усі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної та державної власності, а також земельні ділянки, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна комунальної власності незалежно від місця їх розташування. Частиною 3 цієї ж статті визначено, що земельні ділянки державної власності, які передбачається використати для розміщення об'єктів, призначених для обслуговування потреб територіальної громади (комунальних підприємств, установ, організацій, громадських пасовищ, кладовищ, місць знешкодження та утилізації відходів, рекреаційних об'єктів тощо), а також земельні ділянки, які відповідно до затвердженої містобудівної документації передбачається включити у межі населених пунктів, за рішеннями органів виконавчої влади передаються у комунальну власність.

Також земельним законодавством України визначено перелік земель комунальної власності, які не можуть бути передані у приватну власність.

В законодавстві також зазначаються можливі способи набуття територіальними громадами земель в комунальну власність, а саме:

- а) передача їм земель державної власності;
- б) відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності відповідно до закону;
- в) прийняття спадщини;
- г) придбання за договором купівлі-продажу, ренти, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами;
- г) виникнення інших підстав, передбачених законом.

Територіальні громади сіл, селищ, міст можуть об'єднувати на договірних засадах належні їм земельні ділянки комунальної власності. Управління зазначеними земельними ділянками здійснюється відповідно до закону [123].

Держава, проголосивши різноманітність форм власності на землю, створило передумови для включення її до господарського обігу. Відповідно до Земельного кодексу України від 18 грудня 1990 р. (втратив чинність від 01.01.2002 р. відповідно до Закону України від 25.10.2001 р. № 2768-III) земельні ділянки могли передаватися у власність громадян України та їх об'єднань (у приватну та колективну власність) в основному для особистих споживчих цілей. Зокрема, громадяни мали можливість отримати у власність ділянки для:

- ведення сільського (фермерського) господарства;
- ведення особистого підсобного господарства;
- будівництва та обслуговування жилого будинку та господарських будівель (присадибна ділянка);
- садівництва;
- дачного та гаражного будівництва.

Можливість приватизації земельних ділянок передбачена, зокрема, статтями 116, 118, 121, 125, 126, 151, 202 та іншими статтями Земельного

кодексу України, яка реалізується через декілька процедур (моделей приватизації) [183, с. 63].

Статтею 116 ЗК України визначаються підстави набуття права на землю із земель державної та комунальної власності. Зокрема, частиною 3 вищевказаної статті зазначається, що безоплатна передача земельних ділянок у власність громадян провадиться у разі:

а) приватизації земельних ділянок, які перебувають у користуванні громадян;

б) одержання земельних ділянок внаслідок приватизації державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій;

в) одержання земельних ділянок із земель державної і комунальної власності в межах норм безоплатної приватизації, визначених цим Кодексом.

Діючим на даний час земельне законодавство встановлено порядок безоплатної приватизації земельних ділянок громадянами (ст. 118 ЗКУ) та її норми (ст. 121 ЗКУ), згідно з якими громадяни України мають право на безоплатну передачу їм земельних ділянок із земель державної або комунальної власності в таких розмірах:

а) для ведення фермерського господарства - в розмірі земельної частки (паю), визначеної для членів сільськогосподарських підприємств, розташованих на території сільської, селищної, міської ради, де знаходиться фермерське господарство. Якщо на території сільської, селищної, міської ради розташовано декілька сільськогосподарських підприємств, розмір земельної частки (паю) визначається як середній по цих підприємствах. У разі відсутності сільськогосподарських підприємств на території відповідної ради розмір земельної частки (паю) визначається як середній по району;

б) для ведення особистого селянського господарства - не більше 2,0 гектара;

в) для ведення садівництва - не більше 0,12 гектара;

г) для будівництва і обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка) у селах - не більше 0,25 гектара, в селищах - не більше 0,15 гектара, в містах - не більше 0,10 гектара;

г) для індивідуального дачного будівництва - не більше 0,10 гектара;

д) для будівництва індивідуальних гаражів - не більше 0,01 гектара.

Однак чинне законодавство не обумовлює особливості надання земельних ділянок у власність з урахування специфіки міст. Таке цільове призначення земельної ділянки, як для ведення селянського (фермерського) господарства, так і особистого підсобного господарства, дачного будівництва, не передбачає виняткове чи переважне використання земель для зазначених цілей у сільській місцевості. Але законодавством не виключена можливість використання у великих містах значних земельних ділянок (для ведення фермерського господарства до 100 га). Використання земель міст, тим більш передача їх безоплатно у власність за вищевказаним призначенням, суперечить призначенню земель у містах, створює перешкоди у освоєнні міських територій за їх безпосереднім призначенням [164, с. 139].

Тривалий час земля і розташовані на ній будівлі та споруди не розглядалися як цілісні об'єкти нерухомого майна. Звідси і існуюча нестиківка режимів правового використання земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості та відсутність належного контролю за їх фізичним та фінансовим станом. Крім того, формування об'єктів нерухомого майна комунальної власності ще продовжується, оскільки процес розмежування земель державної та комунальної власності знаходиться на початковій стадії.

Тим не менш, інтенсивні процеси роздержавлення майна комунальної форми власності призводять до зменшення кількості об'єктів, що перебувають у розпорядженні місцевих органів. Однак досвід інших країн засвідчив, що кількість підприємств комунальної форми власності у розпорядженні місцевих органів є показником рівня економічної децентралізації.

Доходи від операцій із комунальною (муніципальною) власністю у розвинених країнах створюють фінансову базу місцевих органів, зокрема, податкову базу місцевих бюджетів [184].

Стосовно світового досвіду утворення власності територіальних колективів, можна погодитися з висновком, зробленими українськими вченими, які вважають, що майно комунальної власності в зарубіжних країнах сформоване: по-перше, шляхом викупу об'єктів приватної власності до власності територіальних колективів, а також шляхом створення об'єктів комунальної власності за рахунок коштів органів місцевого самоврядування; по-друге, у зарубіжних країнах майно комунальної власності не зараховується до складу державної власності і є самостійною формою власності – власністю територіальних колективів; по-третє, у зарубіжних країнах суб'єктом права комунальної власності є не адміністративно-територіальна одиниця, а територіальний колектив – як носій місцевого самоврядування, де право комунальної власності реалізується лише на рівні первинної (низової) адміністративно-територіальної одиниці, яка утворюється на базі територіального колективу як суб'єкта місцевого самоврядування і, відповідно, не має різновидів комунальної власності, на відміну від України, де різновиди комунальної власності запроваджені на рівні області, району, міста, району в місті, селища та села. Що стосується зарубіжних регіональних органів влади, які також мають певні самоврядні права, то їх економічною основою є кошти та майно, що перебувають у власності населення регіонів [185].

Якщо мати на увазі процес реформування міського господарства в цілому, то світовий досвід його проведення свідчить про те, що в управлінні державою залишаються лише ключові стратегічні галузі. Усі інші передаються в акціонерну або приватну власність. Необхідно зазначити, що цей процес не здійснюється спонтанно. Як правило, йому передувала ретельна підготовка з урахуванням специфіки конкретної галузі, і реалізація програми приватизації здійснювалася під контролем держави, для чого створювалися спеціальні органи.

Вихідним мотивом приватизації було розуміння підтвердженого світовою практикою факту, що жодний уряд або інші державні органи не в змозі генерувати у виробництві товарів та послуг той динамізм, який притаманний енергії окремих особистостей. До того ж, приватне підприємство завжди має можливість отримати фінансову допомогу у держави, що знижує стимули в його роботі. У багатьох країнах приватизація підприємств та організацій міського господарства дозволила звільнитися державі від їх фінансування [186, с. 8].

За останні роки уряди багатьох країн у рамках соціально-економічних програм і програм реформування державного і комунального секторів економіки проводили політику приватизації. Ці підприємства передавалися до приватного сектору, який отримує дохід на основі конкуренції. Під приватизацією в зарубіжних країнах мають на увазі передачу приватним особам не тільки власності, але й контролю над державними і комунальними підприємствами та активами, тобто приватизація без надання майнових прав. У цьому випадку до основних методів приватизації додаються оренда і підряд, а також передача державних і комунальних підприємств в управління приватним менеджерам, тобто здійснюється приватизація управління і результатів діяльності. Саме в такому широкому тлумаченні і використовується термін «приватизація» в багатьох зарубіжних країнах.

Місцеві уряди багатьох країн активно залучають приватний сектор до партнерства в житлово-комунальній сфері, прагнучи задіяти ринковий механізм з метою покращення показника «витрати-ефективність». Залучення приватного сектора в житлово-комунальний комплекс відрізняється складністю і багатоманітністю форм, що обумовлено особливостями самої галузі.

В кожній країні є свої особливості процесів комуналізації (муніципалізації) і приватизації.

Прикладом останнього періоду може стати Греція, де наприкінці 1991р. набув чинності закон децентралізації, основною формою якої є приватизація. Вона здійснюється через продаж приватним особам всього підприємства або

основного пакета акцій акціонерного товариства чи компаній; через продаж приватним особам не тільки основного майна підприємства, але й окремих виробничих одиниць, технологічних ліній, ліцензій, ноу-хау, що може бути прийнятним у процесі приватизації підприємств та організацій житлово-комунальної сфери.

У сучасній світовій практиці приватизації значний інтерес представляє досвід застосування програм формування власності у найманих працівників на підприємствах США. Власність найманих працівників, яка отримала назву ЄСОН, прогресує явище не тільки в американському бізнесі. Ця концепція є найважливішим явищем у багатьох країнах. Її суть полягає в тому, що компанії утворюють так званий довірчий фонд, у якому кожний її працівник має свій індивідуальний рахунок. Через досить просту систему паїв працівник отримує початковий майновий капітал, на основі якого він може вести справу щодо його збільшення.

Важливу роль відіграє світовий досвід приватизації в міському господарстві і особливо в частині надання суспільних послуг, перш за все, таких як прибирання сміття в містах, прибирання вулиць та дворів, ремонт і асфальтування дорожніх покриттів, тротуарів, організація роботи пасажирського транспорту, водопостачання тощо. Розширення на основі ефективного ринку таких послуг має пов'язуватися із створенням сприятливих економічних, організаційних і правових умов діяльності дрібних підприємств і громадських служб, заснованих на різних формах власності.

Практика свідчить, що приватизація громадських служб у розвинених капіталістичних країнах здійснюється в таких основних формах:

- повний розпродаж акцій державного підприємства;
- часткова передача державного підприємства у приватний сектор і створення підприємства на основі змішаної форми власності;
- розукрупнення великих підприємств з громіздкою бюрократизованою структурою управління на більш дрібні, економічно самостійні виробничі одиниці;



передача державного монопольного права на певні види виробництва та послуг;  
часткова або повна передача державного підприємства в оренду;  
видача контракту на конкурсній основі;  
створення різних форм кооперативів.

Найпоширенішою формою приватизації громадських послуг у цих країнах є: видача контракту чи монопольного права на конкурсних засадах на певний термін, часткова або повна передача державного підприємства послуг в оренду.

У Великій Британії накопичений великий досвід передачі підприємств житлово-комунального господарства в приватний сектор. Британські консерватори першими в Західній Європі запровадили приватизацію загальнонаціональних комунальних служб. Специфікою приватизації у Великій Британії стала саме продаж галузей з великою часткою природних монополій – галузей комунального господарства. Тенденція розвитку приватизації у Сполученому Королівстві – повна приватизація у формі розпродажу існуючих активів. Підприємства суспільного використання, такі як телефонний зв'язок, постачання населення газом, водою, електроенергією, автобусна служба (крім Лондона) також перейшли в приватний сектор.

Досвід Англії показує, що приватні компанії пропонують надавати послуги дешевше на 20-30%, що спонукає муніципальні підприємства та служби вишукувати резерв для підвищення ефективності. Контракт на надання послуг укладається з підприємством, яке виграло торги. Коли виграє приватне підприємство, то має місце укладання контракту з приватною особою, а муніципальне підприємство, яке прогало торги, розформовується або приватизується. Умови, обсяг, якість та ціна послуг визначаються у контракті місцевими органами влади. Юридична особа, з якою укладено контракт, забезпечує функціонування підприємства за свій рахунок та на свій ризик. Особистий прибуток залежить як від тарифів на послуги, так і від зменшення витрат на виробництво. Закон про місцеве самоврядування зобов'язав місцеві

органи влади проводити конкурентні торги у 5 галузях: прибирання вулиць, приміщень, збирання і вивіз сміття, утримання автомобілів та територій, а також доставка обідів до шкіл і лікарень. Загострення боротьби за ринок призвело до того, що виграш торгів муніципальними організаціями став майже правилом. На початок 1990 р. тільки 10% робіт по збиранню сміття було виграно приватними компаніями.

У США комунальні послуги завжди були об'єктом приватного бізнесу із сильною конкуренцією. Все це приводить до значної економії бюджетних видатків. Наприклад, у структурі видатків бюджету Вашингтона житлове будівництво і комунальні послуги складають лише 5,9%, міський транспорт – 3,5%, пожежна охорона – 2,6%. Переважну частину складають видатки на соціальні потреби (освіта, охорона здоров'я) [187].

Головними функціями самоврядування в Німеччині можна визначити: забезпечення діяльності інфраструктури (житло, вулиці, виробничі майданчики, вода, вивезення сміття, електрика, газ); побутове обслуговування (спорт, дозвілля, культура); формування життєвого середовища і перспективне планування (планування розвитку міста, якість життєвого середовища, екологія, розвиток культури і засобів комунікації), тощо. При цьому водо-, електро-, газо-, теплопостачання, громадський транспорт забезпечуються у партнерстві з приватними підприємствами; каналізація та прибирання сміття також виконуються через пайову участь у приватних компаніях [188, с. 3].

Зарубіжні фахівці вважають, що навіть в умовах монопольних життєзабезпечуючих систем (водопровідно-каналізаційне господарство, енергетика, міський транспорт), коли монополізм природний і його неможливо уникнути, залучення приватного сектору до обслуговування споживачів може бути достатньо різноманітним. При цьому відповідальність за стан і розвиток цих систем лежить на державі (органах місцевої влади) і передбачає державну (муніципальну) монополію. Незалежно від конкретної форми участі приватного сектору в роботі життєзабезпечуючих систем, місцева влада несе

відповідальність за створення нормативної бази і встановлює тарифи на оплату послуг споживачами.

Таким чином, у країнах Західної Європи при достатньо розвинутому приватному секторі і рості багатства населення здійснюється переосмислення ролі органів місцевого самоврядування. Місцева влада, в першу чергу, бачить себе не стільки в якості органу, який надає послуги, скільки організацією, яка сприяє наданню послуг територіальній громаді іншими організаціями (приватними чи суспільними) [186, с. 4-6].

Формування комунальної власності в Україні ще незавершене, і воно має свої особливості.

По-перше, на відміну від практики більшості зарубіжних розвинутих країн, в Україні майно комунальної власності сформовано шляхом його безоплатної передачі із загальнодержавної до комунальної власності. У зарубіжних країнах майно муніципальної (комунальної) власності сформоване, як правило, шляхом викупу об'єктів приватної власності за рахунок коштів органів місцевого самоврядування.

По-друге, у зарубіжних країнах, включаючи і Російську Федерацію, на відміну від України до 1996 р., майно комунальної (муніципальної) форми власності не зараховується до складу державної власності і є самостійною формою власності – власністю територіальних колективів.

По-третє, у зарубіжних країнах суб'єктом права комунальної власності є не адміністративно-територіальна одиниця, а територіальний колектив як носій місцевого самоврядування, і, відповідно, там немає різновидів комунальної власності. На відміну від України, де було запроваджено обласну, районну, міську, районну в містах, сільську та селищну різновиди комунальної власності, у зарубіжних країнах право комунальної власності реалізується лише на рівні первинної (низової) адміністративно-територіальної одиниці, що утворюється на базі територіального колективу як суб'єкта місцевого самоврядування [189, с. 14].

У країнах з розвиненою ринковою економікою нерухоме майно розглядається як реальне багатство територіальної громади. Його використання ґрунтується на поєднанні принципів економічної ефективності та соціальної відповідальності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення життєдіяльності населених пунктів і соціально-економічних інтересів населення. Крім того, включення нерухомого майна територіальної громади до цивільного обігу є неодмінною умовою залучення інвестицій шляхом надання гарантій інвесторам не за рахунок доходів бюджету, а за рахунок реальних активів, що характеризуються певними економічними показниками – вартістю та ліквідністю, а також правовим режимом.

В Україні органам місцевого самоврядування поки що не вдалося перетворити цей найважливіший ресурс розвитку в капітал, у визначальний чинник сталого соціально-економічного розвитку території. Існуюче використання нерухомого майна, що належить територіальній громаді, є неефективним як з точки зору інвестиційного процесу, так і з точки зору формування дохідної частини місцевих бюджетів.

Процес приватизації в Україні є основою радикальної економічної реформи, відіграє важливу роль у входженні України до світової та європейської економічної системи. Головною метою приватизації державного та комунального майна є створення багатокладної соціально-орієнтованої ринкової економіки.

В результаті цього процесу у власності держави має залишитися тільки майно, необхідне для виконання державою своїх функцій, а в комунальній власності – майно, необхідне для забезпечення функціонування відповідних органів місцевого самоврядування та територіальних громад.

Комунальне майно є досить значним та важливим ресурсом для місцевого економічного розвитку, особливо якщо зважати на той факт, що сьогодні в багатьох містах України комунальне майно становить значну частку наявних виробничих потужностей, будівель, споруд та приміщень. [190, с. 354]. Але є випадки, коли брак бюджетних коштів намагаються покрити за рахунок

продажу майна, яке є комунальною власністю. Саме тому гостро стоїть проблема прийняття закону, який би регулював питання комунальної власності територіальних громад, в якому б чітко було зазначено склад та перелік об'єктів, що можуть бути в комунальній власності, а також ті, які не можуть перебувати у власності територіальних громад. Необхідно встановити чіткий порядок відчуження об'єктів комунальної власності, зазначити особливості приватизації майна комунальної власності.

Приватизація є засобом регулювання економіки. Метою приватизації комунального майна має бути оптимізація та структуризація комунальної власності, підвищення ефективності використання комунального майна, залучення інвестицій з метою забезпечення соціально-економічного розвитку міст, селищ, сіл, та задоволення потреб територіальних громад як суб'єктів права комунальної власності.

При проведенні процесу приватизації комунального майна необхідно виходити із мети з урахуванням інтересів територіальних громад, застосовувати необхідні методи для досягнення ефективності від цього процесу, прогнозувати його можливі соціальні наслідки. Для цього необхідним є:

вдосконалення існуючої законодавчої бази щодо регулювання питань управління комунальною власністю територіальних громад та особливостей приватизації об'єктів комунальної власності;

наділення органів місцевого самоврядування ширшим колом повноважень щодо управління та розпорядження комунальним майном;

залучення територіальних громад як суб'єктів комунальної власності до процесу вирішення питань місцевого значення з метою недопущення необґрунтованої приватизації об'єктів комунальної власності, створення механізмів контролю громадськості за роботою органів місцевого самоврядування.

### РОЗДІЛ 3

## ПРАВОВІ ФОРМИ ГОСПОДАРСЬКОГО ВИКОРИСТАННЯ ОБ'ЄКТІВ ПРАВА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

### 3.1. Оренда об'єктів права комунальної власності

У сучасних умовах господарювання надання об'єктів права комунальної власності у строкове користування на засадах оренди набуло широкого розповсюдження в майнових відносинах. Це пов'язано зі швидким розвитком суб'єктів малого підприємництва, для яких придбання у власність приміщення для розміщення власного бізнесу є проблематичним у зв'язку зі значними цінами на нерухоме майно та неможливістю забезпечення кредиту на його придбання. Розмір орендної плати за користування об'єктами права комунальної власності відносно невисокий, до того ж орендарю надаються сприятливі умови приватизації об'єкта оренди. Тому оренда об'єктів права комунальної власності для суб'єктів господарювання є оптимальним варіантом отримання майна, зокрема, нерухомості для здійснення господарської діяльності. Надання об'єктів права комунальної власності у строкове користування на засадах оренди є також оптимальним способом управління майном для органів місцевого самоврядування, адже в такому випадку тягар утримання майна покладається на орендаря, сплата орендарями орендної плати сприяє поповненню місцевого бюджету тощо.

Важливою умовою розвитку надання об'єктів права комунальної власності у строкове користування на засадах оренди є ефективне правове регулювання орендних відносин. Законодавче регулювання способів забезпечення виконання договорів оренди здійснюється Господарським кодексом України (далі – ГК України) [58] та Цивільним кодексом України (далі – ЦК України) [57], Законом України «Про оренду державного та комунального майна» від 10.04.1992 № 2269-ХІІ (далі – Закон про оренду) [191] тощо. Проте, нормативна база, що забезпечує регламентацію таких відносин потребує вдосконалення. Зокрема, недосконаліми є порядок реалізації переважного права орендаря на продовження строку дії договору. Потребують більш досконалого врегулювання правила визначення моменту з якого договір оренди комунального майна є укладеним. Декларативність та колізійність низки норм щодо правового регулювання відносин оренди комунального нерухомого майна призводить до порушення прав учасників орендних відносин, породжує відсутність реальних гарантій їх поновлення та захисту.

У науковій літературі надання об'єктів права комунальної власності у строкове користування на засадах оренди у різний час В.В. Вітрянський [192], Р.А. Джабраїлов [193], М.О. Легенченко [194], В.В. Мусієнко [195], Д.В. Шликов [196] та ін. Разом з тим, ціла низка питань щодо оренди об'єктів права комунальної власності залишається дискусійною і потребує теоретичного доопрацювання; окремі питання залишилися поза увагою науковців.

Наведене вказує на актуальність дослідження зазначених аспектів з метою обґрунтування пропозицій щодо надання об'єктів права комунальної власності у строкове користування на засадах оренди.

Правовою формою надання об'єктів права комунальної власності у строкове користування на засадах оренди є договір оренди, адже відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону про оренду, орендою *є засноване на договорі* строкове платне користування майном, необхідним орендареві для здійснення підприємницької та іншої діяльності.

Необхідною передумовою ефективного надання об'єктів права комунальної власності у строкове користування на засадах оренди є визначення моменту з якого договір оренди вважається укладеним. Разом з тим аналіз практики вирішення цього питання дозволив виявити низку проблем, що проявляються, зокрема, у застосуванні судами суперечливих підходів до визначення такого моменту.

Згідно з ч. 2-3 ст. 640 ЦК України, якщо, відповідно до акта цивільного законодавства, для укладення договору необхідне передання майна або вчинення інших дій, *договір є укладеним із моменту передання відповідного майна або вчинення певних дій*. Договір, що підлягає нотаріальному посвідченню, є укладеним *з дня такого посвідчення*.

Однак щодо визначення моменту укладення договору оренди комунального майна в ч. 1 ст. 12 Закону про оренду встановлено спеціальне правило, відповідно до якого договір оренди вважається укладеним *з моменту досягнення домовленості з усіх істотних умов і підписання сторонами тексту договору*.

Визначення в Законі про оренду моментом укладення договору оренди лише момент досягнення домовленості з усіх істотних умов і підписання сторонами тексту договору не узгоджується з визначенням такого моменту в ЦК України у випадку нотаріального посвідчення договору оренди або необхідності переданні майна за договором.

Суперечливість законодавства в цієї частині породжує суперечливу судову практику.

Так, у деяких рішеннях господарських судів зазначається, що договір оренди комунального майна вважається укладеним з моменту досягнення домовленості з усіх істотних умов і підписання сторонами тексту договору (ч. 1 ст. 12 Закону України "Про оренду державного та комунального майна") і приписи ч. 2-3 ст. 640 ЦК України на правовідносини оренди комунального майна не поширюються [197].

*Водночас мають місце випадки визнання договору оренди комунального*



майна укладеним тільки за умови нотаріального посвідчення. Наприклад, в постанові Вищого господарського суду від 11.05. 2010 р. по справі № 5020-1/071-10/015 суд зазначив наступне: «Відповідно до частини 3 статті 640 Цивільного кодексу України договір, який підлягає нотаріальному посвідченню або державній реєстрації, є укладеним з моменту його нотаріального посвідчення або державної реєстрації, а в разі необхідності і нотаріального посвідчення, і державної реєстрації - з моменту державної реєстрації, в зв'язку з чим суди дійшли вірного висновку, що оскільки договір № 279 від 14.04.2005 року, укладений строком до 04.04.2010 р. не посвідчений нотаріально та не зареєстрований в державному реєстрі він є неукладеним» [198]. Подібного висновку дійшов Вищий господарський суд в Постанові від 09.07.2013 р. по справі № 5020-686/2012 [199].

У ряді постанов суду касаційної інстанції прослідковується інша правова позиція, за якою якщо договір оренди комунального майна строком більш ніж три роки нотаріально не посвідчений та відсутня його державна реєстрація, але виконується сторонами протягом певного строку (майно було передано за актом приймання-передачі, сплачується оренда плата, провадиться поточний ремонт приміщень), то він не може вважатися неукладеним, оскільки відповідно до положень частини восьмої статті 181 ГК України договір вважається неукладеним (таким, що не відбувся) лише у разі, якщо сторони не досягли згоди з усіх істотних умов господарського договору, тому питання відносно неукладеності договору має вирішуватися тільки на стадії укладання господарського договору у разі, якщо сторони не досягли згоди з усіх істотних його умов, а не за наслідками виконання цього договору сторонами. До того ж, положеннями спеціального Закону України «Про оренду державного та комунального майна» не передбачено обов'язку нотаріального посвідчення та державної реєстрації договорів оренди, а абзац 1 ч. 1 ст. 12 зазначеного Закону України визначено, що договір оренди вважається укладеним з моменту досягнення домовленості з усіх істотних умов і підписання сторонами тексту договору [200, 201].

В Постанові Львівського апеляційного господарського суду від 16.05.2013 р. по справі № 907/113/13-г, суд також визнав, що фактичні дії сторін свідчать про те, що договір найму (оренди) був укладений, а визначення договору як не-укладеного може мати місце на стадії укладення договору в разі, якщо сторони не досягли згоди з усіх його істотних умов, а не за наслідками виконання договору сторонами [202]. Аналогічні висновки викладено у постанові Верховного Суду України від 25.06.2011 року № 3-58гс11 [203].

*Таким чином є проблема з визначенням моменту, з якого договір оренди комунального майна є укладеним. Для вирішення цієї проблеми треба визначити, норми Закону чи ЦК України підлягають переважному застосуванню при вирішенні порушеного питання.*

Вирішуючи питання переважного застосування норм ЦК України чи Закону про оренду слід виходити з того, що при правозастосуванні застосовується не в цілому закон як нормативно-правовий акт, а відповідна правова норма чи її частина, за змістом якої і визначається чи є ця норма (її частина) спеціальною чи загальною (Інформаційний Лист ВГСУ від 07.04.2008 р. N 01-8/211 «Про деякі питання практики застосування норм Цивільного та Господарського кодексів України») [204].

Якщо слідувати наведеної позиції, то у випадку нотаріальної форми договору оренди комунального майна переважному застосуванню підлягає саме положення ЦК України, адже нормою цього кодексу встановлені спеціальні вимоги до форми договору оренди комунального нерухомого майна, укладеного на строк 3 роки і більше, а отже на цей договір розповсюджується дія норми про визначення моменту укладання договору у випадку необхідності його нотаріального посвідчення.

Такий висновок підтверджується позицією Вищого господарського суду України, яка викладена в Постанові Пленуму ВСГУ «Про деякі питання визнання правочинів (господарських договорів) недійсними» від 29.05.2013 р. № 11. Зокрема, згідно з п. 2.6. Постанови, не вважаються вчиненими правочини (укладеними господарські договори), в яких (за якими): відсутні передбачені

законом умови, необхідні для їх укладення (не досягнуто згоди за всіма істотними для даного правочину умовами); не отримано акцепт стороною, що направила оферту; не передано майно, якщо відповідно до законодавства необхідна його передача; не здійснено державну реєстрацію або нотаріальне посвідчення, необхідні для його вчинення тощо [205].

Поряд з цим, в Постанові Пленуму ВГСУ «Про деякі питання практики застосування законодавства про оренду (найм) майна» від 29.05.2013 р. № 12 Вищий господарський суд України моментом укладання договору оренди комунального майна безумовно визнає момент, визначений в ст. 12 Закону. Зокрема, відповідно до абз. 2 п. 2.6 Постанови вказано наступне: «Що ж до договорів оренди державного та комунального майна, то ст. 10 Закону України "Про оренду державного та комунального майна" визначає умови, які є істотними для даних договорів, причому відповідно до статті 12 цього Закону договір оренди вважається укладеним з моменту досягнення домовленості з усіх істотних умов і підписання сторонами тексту договору. Водночас не виключається можливість передачі розбіжностей, що виникають при укладанні договору оренди, на вирішення господарського суду. У такому випадку договір оренди вважається укладеним з моменту набрання законної сили відповідним рішенням господарського суду і на умовах, зазначених у цьому рішенні» [206].

Враховуючи, що в Постанові Пленуму ВСГУ «Про деякі питання визнання правочинів (господарських договорів) недійсними» від 29.05.2013 р. № 11 йде мова про всі види господарських договорів, а в Постанові Пленуму ВГСУ від 29.05.2013 р. № 12 - про конкретний вид договору – договір оренди комунального нерухомого майна, щодо вирішення порушеного питання превалюючою є позиція про визнання моментом укладення договору оренди комунального майна момент досягнення домовленості з усіх істотних умов і підписання сторонами тексту договору.

Вважаємо такий підхід конструктивним, адже визнання договору укладеним перш за все має залежити від досягнення сторонами домовленості з усіх істотних умов та фіксації їх в тексті договору, який підписаний сторонами.

Нотаріальне посвідчення договору має впливати на дійсність такої угоди, так як відповідно до ч. 1 ст. 220 ЦК України, у разі недодержання сторонами вимоги закону про нотаріальне посвідчення договору такий договір є нікчемним.

Правомірність такого висновку підтверджується судовою практикою Так, у справі № 5002-25/139-2011 (за позовом прокурора міста в інтересах держави в особі селищної ради до фізичної особи-підприємця про визнання недійсним договору оренди комунального майна від 01.03.2008 та зобов'язання відповідача звільнити та повернути приміщення) Вищий господарський суд України в постанові від 16.08.2011 р. вказав, що в силу положень частини першої статті 210, частини третьої статті 640 ЦК України договір, якій підлягає нотаріальному посвідченню та державній реєстрації, є укладеним з моменту державної реєстрації, а за їх відсутності договір оренди підлягає визнанню недійсним [207].

Більш того, відповідно до ч. 2 ст. 180 ГК України, всі господарські договори є консенсуальними, тобто такі, для укладання яких потрібна згода (консенсус) сторін з усіх істотних умов; відповідно до ч. 1 ст. 13 Закону про оренду, передача об'єкта оренди є обов'язком орендодавця, за невиконання якого ч. 3 вищезазначеної статті закріплено відповідальність.

Слід підтримати висновок М.В. Морозова про те, що укладання договору оренди є підставою виникнення зобов'язальних правовідносин, що надає право орендареві вимагати передачі майна власником у його володіння [208, с. 32].

Вищевикладене дає право стверджувати, що найбільш доцільним моментом укладання договору оренди комунального майна слід визнати момент досягнення домовленості з усіх істотних умов і підписання сторонами тексту договору.

Таким чином, з метою уникнення помилкового визначення моменту укладання договору оренди комунального майна пропонується в спеціальному законодавстві закріпити норми наступного змісту: «Надання об'єктів права комунальної власності у строкове користування на засадах оренди може регулюватися відповідними положеннями Господарського та Цивільного кодексів України з урахуванням особливостей, передбачених цим Законом». Так, однією

з таких особливостей є визначення моменту укладання договору оренди комунального майна.

Для впровадження цієї пропозиції доцільно доповнити окремою частиною ст. 1 Закону про оренду.

Запропоновані зміни господарського законодавства щодо укладання договорів оренди комунального майна усунуть можливість неоднозначного застосування відповідного законодавства та сприятимуть узгодженню між собою норм Закону про оренду та ЦК України.

Окремої уваги потребує дослідження положення ч.2 ст. 21 Закону про оренду, відповідно до якої розмір орендної плати може бути змінено на вимогу однієї зі сторін, якщо з незалежних від них обставин істотно змінився стан об'єкта оренди, а також в інших випадках, установлених законодавчими актами України.

Іншим випадком, встановленим законодавчими актами України є ч. 2 ст. 286 ГК України, відповідно до якої орендар має право вимагати зменшення розміру орендної плати, якщо через обставини, за які він не відповідає, змінилися передбачені договором умови господарювання або істотно погіршився стан об'єкта нерухомості.

Законодавче закріплення права однієї зі сторін вимагати зменшення орендної плати, якщо через обставини, за які він не відповідає, погіршився стан об'єкта, є очевидним, оскільки може розглядатися як альтернатива капітальному або поточному ремонту. Поряд з цим, застосування ч. 2 ст. 286 ГК України в частині права орендаря вимагати зменшення розміру орендної плати, якщо через обставини, за які він не відповідає, змінилися передбачені договором умови господарювання викликає низку питань. А через які такі обставини, за які не відповідає орендар, можуть змінитися передбачені договором умови господарювання? Відповіді на це питання чинне законодавство не дає.

В Роз'ясненні президії Вищого арбітражного суду України від 25.05.00 р. № 02-5/237, яке діяло до 29 травня 2013 р., такими обставинами визначалися змінення кон'юнктури на ринку товарів, послуг, робіт, вину орендодавця, вплив

непереборної сили, природні властивості майна, зміни в податковій політиці, зміни в рівні попиту на товари, роботи та послуги [209].

В Постанові Пленуму Вищого господарського суду від 29.05.2013 р. № 12 «Про деякі питання практики застосування законодавства про оренду (найм) майна»), суд відмовився від наведення таких обставин, обмежившись визначення випадку, при наявності якого є неможливим зміна умов договору оренди, зокрема щодо розміру орендної плати. Так, відповідно до п. 5.1. Постанови, зміна економічної ситуації та коливання курсу іноземної валюти стосовно національної валюти України є комерційним ризиком сторін договору, а тому ці обставини не можуть вважатися підставами для зміни або розірвання договору оренди (найму) або для невиконання зобов'язань за ним. Саме лише зростання курсу гривні до іноземних валют також не є підставою для зміни або розірвання договору оренди (найму), оскільки у сторін договору є можливість передбачити в момент його укладення можливі коливання курсу гривні до іноземних валют, виходячи з динаміки зміни курсів валют з моменту введення в обіг національної валюти України (гривні) та її девальвації [206].

Вважаємо, що умови господарювання становлять усі обставини, за яких суб'єкт господарювання здійснює свою господарську діяльність, в нашому випадку користується майном відповідно до договору оренди, йдеться про чинне законодавство, природні умови, політичні та ринкові умови тощо. При цьому, ч. 2 ст. 286 ГК України йдеться про умови господарювання, які передбачені договором, що значно звужує коло наведених умов господарювання.

Окремої уваги заслуговує конструкцію зазначеної норми, зокрема, ч. 2 ст. 286 ГК України закріплює **право орендаря** вимагати зменшення розміру орендної плати. Право – це встановлена державою міра можливої поведінки, що дозволяє обирати визначений вид поведінки, а обов'язок – це встановлена державою необхідність, що зумовлює визначену міру поведінки, за невиконання якої встановлена відповідальність [210, с. 246].

Таким чином, оскільки ч. 2 ст. 286 ГК України закріплює тільки **право орендаря** вимагати зменшення орендної плати, а не **обов'язок орендодавця**

зменшити розмір орендної плати за вимогою орендаря, ця норма ні до чого не зобов'язує орендодавця, тобто у випадку змінення передбачених договором умов господарювання погіршення стану об'єкта оренди та вимогою орендаря зменшити розмір орендної плати це питання буде вирішуватися відповідно до ч. 1 ст. 21 Закону за погодженням сторін або в судовому порядку. Значення існування цієї норми є досить спірним, але заслуговує на увагу.

Викликають зауваження окремі положення Закону про оренду щодо припинення договору оренди комунального майна. Зокрема, дискусійною є така підстава припинення договору оренди комунального майна як припинення договору оренди у зв'язку з банкрутством орендаря. Так, в юридичній літературі висловлюється думка про те, що є незрозумілим те, що саме слід під ним розуміти при застосування цієї підстави припинення договору оренди комунального майна: порушення господарським судом справи про банкрутство боржника, визнання банкрутом або винесення ухвали про ліквідацію орендаря. У зв'язку з чим необхідно таку підставу припинення договору більш детально визначити в Законі, закріпивши замість «банкрутство орендаря», підставу «винесення в процесі провадження справи про банкрутство ухвали господарського суду про ліквідацію орендаря» [195, с. 160].

Така точка зору вважається спірною, оскільки ст. 1 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» банкрутство визначається як визнана господарським судом неспроможність боржника відновити свою платоспроможність за допомогою процедур санації та мирової угоди і погасити встановлені у порядку, визначеному цим Законом, грошові вимоги кредиторів не інакше як через застосування ліквідаційної процедури; відповідно до ст. 37 згаданого Закону, у випадках, передбачених цим Законом, господарський суд у судовому засіданні за участю сторін приймає постанову про визнання боржника банкрутом і відкриває ліквідаційну процедуру строком на дванадцять місяців [90]. Враховуючи наведені норми законодавства, запропоновані зміни до Закону є зайвими, оскільки будуть лише тлумаченням цієї норми на законодавчому рівні.

Більш того, договір оренди у зв'язку з банкрутством орендаря - юридичної особи слід можна вважати припиненим лише якщо після затвердження ліквідаційного балансу суд виносить ухвалу про ліквідацію орендаря, оскільки за наявності в банкрута майна, достатнього для задоволення вимог кредиторів, він вважається вільним від боргів і продовжує свою підприємницьку діяльність (ст. 46 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом»).

З урахуванням того, що сутність банкрутства полягає в застосуванні судом ліквідаційної процедури, викликає непорозуміння закріплення окремо цієї підстави припинення договору оренди поряд з такою підставою як ліквідація юридичної особи, оскільки банкрутство орендаря є однією з підстав ліквідації юридичної особи.

В той же час, формулювання такої підстави, як ліквідація юридичної особи, яка була орендарем або орендодавцем, не є вдалим, оскільки виключає можливість припинення договору оренди у випадку ліквідації фізичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності, яка відповідно до ст. 6 Закону про оренду може бути орендарем. Вважається, що відображення суті визначеної підстави буде досягнуто тільки у випадку її викладення у наступній редакції: «ліквідація орендаря або орендодавця», суб'єктивний склад яких чітко закріплений у ст.ст. 5, 6 Закону про оренду.

У разі припинення договору оренди з підстави ліквідації суб'єкта господарювання слід керуватися положеннями ч. 6 ст. 59 ГК України, відповідно до якої суб'єкт господарювання ліквідується за рішенням його власників або уповноважених ним органів, засновників суб'єкта господарювання чи їх правонаступників, у випадку закінчення строку, на якій він створювався, у випадку визнання його у встановленому порядку банкрутом.

Ще одним питанням, яке вимагає уточнення при наданні об'єктів права комунальної власності у строкове користування на засадах оренди є розірвання договору оренди комунального майна



На вимогу однієї зі сторін договір оренди може бути достроково розірвано за рішенням суду в разі невиконання сторонами своїх зобов'язань та з інших підстав, передбачених законодавчими актами України (п. 3 ст. 26 Закону про оренду).

Отже, Закон про оренду містить широкий, але не конкретизований перелік підстав, які можуть бути використані для розірвання таких договорів, що є неможливим за наявності спеціального режиму використання державного та комунального майна. Судова практика застосування законодавства про оренду свідчить про досить широке застосування визначеної підстави розірвання договору оренди сторонами та судами. Так, судовій практиці відомі випадки розірвання договорів оренди комунального майна на підставі несвочасного внесення орендарем орендної плати з прострочкою в один день або прострочки на такий же нетривалий строк виконання зобов'язання відносно страхування майна [211].

Отже, невиконання сторонами їх зобов'язань є справедливою підставою для розірвання договору оренди, однак це дає можливість розірвання договорів оренди з формальних підстав. Застереженням від цього могло б стати доповнення цієї норми умовою щодо наявності систематичності у виявлених порушеннях договірних зобов'язань, під якою слід розуміти два та більше випадків порушення умов договору. Водночас, подібне викладення цієї підстави зробить неможливим дострокове розірвання договору оренди комунального нерухомого майна у випадку одноразового, але грубого (істотного) порушення умов договору.

Наразі цілком відповідає потребам господарювання і можуть бути застосовані до відносин оренди майна комунальної власності підстави дострокового розірвання договору найму, які закріплені у ст.ст. 783, 784 ЦК України. Отже, пропонуємо виключити наведену підставу розірвання договору оренди комунального майна, закріпивши в Законі про оренду відсилочну норму до ч. 3 ст. 291 ГК України, відповідно до якої, на вимогу однієї зі сторін договір

оренди може бути достроково розірваний з підстав, передбачених ЦК України для розірвання договору найму, в порядку, встановленому ст. 188 ГК України.

Запропоновані зміни мають право на існування з урахуванням наступного. Так, ст.ст. 783, 784 ЦК України не закріплюють підставою для дострокового розірвання договору оренди наявність заборгованості з оплати орендної плати. Так, відповідно до ст. 782 ЦК України, наймодавець має право відмовитися від договору найму і вимагати повернення речі, якщо наймач не вносить плату за користування річчю протягом трьох місяців підряд. У разі відмови наймодавця від договору найму договір є розірваним з моменту одержання наймачем повідомлення наймодавця про відмову від договору. Поряд з тим, розповсюдження дії цієї норми на договори оренди комунального майна є неможливим з огляду на положення ч. 1 ст. 26 Закону, відповідно до якої одностороння відмова від договору оренди не допускається.

Слід погодитись з В. Дерев'янчук та М.Остапчук які зауважують, що вказані статті не містять жодних нормативних чи договірних застережень щодо можливості надання одній із сторін договору оренди права на таку односторонню відмову («якщо інше не передбачено законом чи договором») тощо [212].

В теперішній час розірвання договору оренди у випадку наявності заборгованості з орендної плати можливо на підставі ч. 3 ст. 26 Закону. Приймаючи до уваги, що у роботі запропоновано виключення цієї підстави з Закону, правові підстави припинення договору оренди у випадку наявності заборгованості з орендної плати будуть подібними підставам, які існують в теперішній час для майна приватної форми власності, та є суперечливими, що підтверджується наступними прикладами судової практики.

Так, Постанові від 23.02.2010 р. по справі № 12/115 ВГСУ дійшов висновку про можливість односторонньої відмови від договору оренди комунального майна, зазначивши наступне: 18.06.2009 листом вих. № 18-6-02434 позивачем було направлено відповідачеві повідомлення про відмову від договору № 04-07 від 25.05.2007 у зв'язку з несплатою орендних платежів, яке було отримано від-

повідачем 23.06.2009. У відповідності до ч.2 ст. 782 ЦК України у разі відмови наймодавця від договору найму, договір є розірваним з моменту одержання наймачем повідомлення наймодавця про відмову від договору. Враховуючи зазначене, господарський суд попередньої інстанції дійшов правомірного висновку, що договір оренди № 04-07 від 25.05.2009 достроково розірвано з 23.06.2009, дати отримання відповідачем повідомлення про розірвання договору [213]. Подібного висновку дійшов Вищий господарський суд України в постанові від 16.07.2013 р. по справі № 5/093-12 [214] та постанові від 13.07.2011 р. по справі № 20/138-10 [215], постанові ВГСУ від 13.06.2012 р. по справі № 6-19/17-3955-2011 [216].

В інших випадках судові органи з урахуванням положень ст. 26 Закону про оренду презумують неможливість односторонньої відмови від договору оренди. Так, в постанові ВГСУ від 22.03.2011 р. у справі № 12/53 суд дійшов висновку про те, що в силу приписів ч.2 ст.4 ГК України та ч.3 ст.651 ЦК України імперативна (спеціальна) норма ч.1 ст.291 ГК України як така, що встановлює особливості регулювання майнових (в даному випадку орендних) відносин суб'єктів господарювання, підлягає переважному застосуванню перед нормою ст.782 ЦК України, які містить відповідне загальне регулювання [217]. Подібного висновку дійшов ВГСУ і в постанові від 29.02 2012 р. по справі № 16/45/5022-938/2011 [218].

Отже, наведена судова практика свідчить про наявність різного підходу до визнання можливості односторонньої відмови від договору оренди комунального майна. Незважаючи на наявність в ст. 291 ГК України, ст. 26 Закону про оренду імперативної норми про неможливість односторонньої відмови від договору оренди, ВГСУ не виключає можливість такої відмови на підставі ст. 782 ЦК України, про що йдеться в Постанові Пленуму ВГСУ від 29.05.2013 р. № 12 «Про деякі питання практики застосування законодавства про оренду (найм) майна». Зокрема, відповідно до п. 5.1.Постанови, відмова наймодавця від договору найму, можливість якої передбачена частиною

першою статті 782 ЦК України, є правом, а не обов'язком наймодавця, яке може бути реалізоване в позасудовому порядку [206].

Спроба вирішити це питання здійснена у законопроекті про внесення змін до Закону України "Про оренду державного та комунального майна" (щодо орендних відносин та запобігання пошкодженню і втрати орендного майна) № 2695 від 02.04.2013 р., який 02.07.2013 р. прийнято у першому читанні [219]. З метою запобігання накопичуванню заборгованості з орендної плати та втраті майна, виведенню боржниками активів зі складу об'єкта оренди у законопроекті пропонується надання орендодавцю права відмовитися від договору оренди окремого індивідуально визначеного майна і вимагати повернення орендованого майна, якщо заборгованість орендаря по орендній платі перевищує суму завдатку, сплаченого при укладенні договору оренди;

Запропоновані зміни до законодавства хоча й заслуговують на увагу проте не є безспірними.

Так, слід погодитись з зауваженнями Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, викладеними у висновку від 08.05.2013 р. №16/3-618/2695, згідно з якими розмір заборгованості з орендної плати, яка стає підставою для відмови від договору, краще відраховувати від розміру орендної плати за місяць, оскільки виплата завдатку не є обов'язковою умовою кожного договору оренди. Згідно з частиною 1 ст. 10 цього Закону як засіб забезпечення виконання договору оренди може бути використаний не лише завдаток, але й неустойка (штраф, пеня), порука, гарантія тощо [220].

У зв'язку з цим пропонується в ст. 26 Закону про оренду закріпити як підставою для односторонньої відмови від договору оренди з ініціативи орендодавця невнесення орендарем орендної плати протягом трьох місяців з дня закінчення строку платежу. При цьому, закріплення підставою для односторонньої відмови від договору оренди невнесення орендної плати протягом трьох місяців з дня закінчення строку платежу, а не протягом трьох місяців підряд, як це має місце у ст. 782 ЦК України є більш доцільним з

практичної точки зору, адже надасть можливість уникнути виникненню спорів щодо порядку зарахування платежів по оплаті орендної плати.

Для впровадження цієї пропозиції доцільно внести відповідні зміни до ст. 26 Закону про оренду.

Пролонгація договору оренди комунального майна є наступним проблематичним питанням.

Згідно з ч. 2 ст. 17 Закону про оренду, в разі відсутності заяви однієї із сторін про припинення або зміну договору оренди протягом одного місяця після закінчення строку дії договору він вважається продовженим на той самий строк і на тих самих умовах, які були передбачені договором. В той же час, відповідно до ч. 2 ст. 26 Закону про оренду, договір оренди припиняється у разі закінчення строку, на який він був укладений.

Здійснюючи правовий аналіз зазначених статей, неважко помітити колізію цих норм. Питання щодо застосування норм цих статей на практиці має дискусійний характер.

Так, згідно з ч. 2 ст. 26 Закону про оренду, якщо договір оренди, наприклад, був укладений на строк до 31 серпня 2013 року, то з настанням цієї дати дія цього договору припиняється, отже втрачають силу всі права та обов'язки сторін за договором, що становлять його зміст. Відповідно до ст. 27 Закону про оренду, у разі закінчення строку його дії та відмови від його продовження орендар зобов'язаний повернути орендодавцеві об'єкт оренди на умовах, зазначених у договорі оренди. Ст. 785 ЦК України встановлена відповідальність за невиконання цього обов'язку, відповідно до якої якщо наймач не виконує обов'язку щодо повернення речі, наймодавець має право вимагати від наймача сплати неустойки у розмірі подвійної плати за користування річчю за час прострочення.

В той же час, відповідно до ч. 2 ст. 17 Закону про оренду, протягом одного місяця після закінчення строку дії договору одна зі сторін договору має право направити заяву про припинення або зміну договору оренди.

Оскільки зазначеними нормами визначено умови, за яких договір оренди

вважається пролонгованим на строк, який був раніше встановлений, і на тих самих умовах, що були передбачені договором, то для продовження дії договору не вимагається обов'язкового укладення нового договору або внесення змін до нього (п. 4.1. Постанови Пленуму ВГСУ від 29.05.2013 р. № 12 «Про деякі питання практики застосування законодавства про оренду (найм) майна»).

Не дивлячись на досить зручний порядок продовження договору оренди комунального майна, окремі аспекти наведеної норми викликають зауваження. Так, встановлення місячного строку для попередження однієї зі сторін про припинення договору оренди, який, не є сприятливим для сторін договору та може негативно вплинути на їх господарську діяльність із наступних підстав. Є очевидним, що кожний суб'єкт господарювання планує свою господарську діяльність, в тому числі й діяльність, яку він здійснює в орендованому ним об'єкті нерухомості. У зв'язку з чим важко уявити наслідки господарської діяльності орендаря, який після закінчення строку дії договору оренди протягом місяця перебуває в стані «невагомості», усвідомлюючи, що кожної хвилини може отримати від орендодавця заяву про розірвання договору оренди, у зв'язку з чим буде зобов'язаний повернути орендодавцю орендоване приміщення. А якщо його діяльність в орендованому приміщенні пов'язана з виготовленням продукції (наприклад, це швейна майстерня), чи може він брати протягом визначеного до закінчення строку дії договору оренди часу, від клієнтів замовлення на виготовлення одягу, якщо йому не відомо, чи буде завтра в нього це приміщення для здійснення своєї діяльності? При цьому необхідно звернути увагу на ту обставину, що пошук іншого приміщення для оренди, укладення договору на його оренду з дотриманням встановлених господарським законодавством вимог щодо нього займає визначений час. Якщо розглядати положення ч. 2 ст. 17 Закону про оренду з боку орендодавця, то воно також не є для нього сприятливим, оскільки у випадку отримання ним від орендаря протягом місяця після закінчення строку дії договору оренди заяви про розірвання договору у нього мало часу для пошуку іншого орендаря належного йому приміщення на вигідних для нього умовах, у зв'язку з чим

існує можливість залишення приміщення незатребуваним та неотримання ним прибутку. Таким чином, положення ч. 2 ст. 17 Закону про оренду не дає надійної та стабільної гарантії суб'єктам господарювання для здійснення своєї діяльності.

Слід погодитися з О.А. Беяневич, яка визначає, що узгоджений сторонами строк дії договору дозволяє встановити чіткі параметри, які дозволяють визначити виконання договірних зобов'язань у часі як належне, що є умовою припинення господарського зобов'язання [63, с. 309].

На думку народного депутата України К.А. Бондарєва, наведена норма створює умови для зловживання та виникнення корупції з боку орендодавців, а також призводить до виникнення ситуації, «коли інші суб'єкти правовідносин не зможуть реалізувати своє право на отримання в оренду майна». Він вважає, що така норма може породжувати ситуацію, коли орендодавці можуть надавати майно Держави та (або) територіальної громади певному орендарю постійно, зловживаючи при цьому. Крім цього, відповідно до Закону України «Про оренду державного та комунального майна» майно Держави та територіальної громади повинно передаватися в оренду за результатом конкурсу. Якщо не виключити вказану норму, може виникнути не лише підґрунтя для корупції, а й виникне ситуація, коли інші суб'єкти правовідносин не зможуть реалізувати своє право на отримання в оренду майна [221].

У зв'язку з наведеним, у Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про оренду державного та комунального майна" щодо терміну дії договору оренди № 2760 від 09.04.2013 він пропонує виключити з Закону частину другу статті 17.

В свою чергу, Головне науково-експертного управління Верховної Ради України у висновку від 08.05.2013 №16/3-620/2760 пропонує для вдосконалення порядку переукладення договорів оренди конкретизувати коло орендарів, щодо яких зазначене положення має продовжити свою дію. В свою чергу, щодо інших орендарів слід уточнити, що такий механізм може бути застосований у разі, якщо протягом певного строку з дня оголошення про

закінчення дії договору оренди до орендодавця від інших осіб не надійдуть пропозиції про їх бажання укласти договір оренди на умовах, які будуть більш кращими для орендодавця [220].

З наведеними позиціями важко погодитись, адже скасування можливості проведення договору оренди комунального майна не сприятиме забезпеченню певної стабільності у відповідних правовідносинах (що особливо важливо у випадках, коли орендарями виступають неприбуткові організації, наприклад, громадські організації інвалідів), а також на те, що відмова від продовження дії укладених договорів оренди в умовах, коли відповідний об'єкт оренди не викликає інтересу з боку інших осіб, може призвести не лише щодо зайвих витрат орендодавця, але й до його прямих втрат у випадку, якщо не вдасться укласти новий договір оренди щодо такого об'єкту оренди.

Таким чином, господарське законодавство України в цій частині потребує вдосконалення. У зв'язку з цим пропонується викладення ч. 2 ст. 17 Закону в наступній редакції: «Строк дії договору оренди визначається за погодженням сторін. У разі закінчення строку дії договору кожна зі сторін зобов'язана **за місяць до закінчення строку** дії договору оренди направити заяву про свій намір припинити дію договору в указаний у договорі строк або продовжити, змінити строк дії договору в указаний у ньому строк на тих самих умовах, які були передбачені договором, якщо інше не встановлене договором оренди». Запропоновані зміни відповідатимуть ч. 2 ст. 26 Закону про оренду. Правильне визначення дати припинення дії договору оренди є одним з важливих питань для суб'єктів господарювання, а також питань, що виникають у судовій практиці, оскільки неправильне його визначення приводить до штучного скорочення або подовження строку дії договору оренди.

Всі наведені вище пропозиції сприятимуть вдосконаленню правового регулювання надання об'єктів права комунальної власності у строкове користування на засадах оренди.



### 3.2. Концесія об'єктів права комунальної власності

Особливість правового режиму об'єктів права державної та комунальної власності обумовлює вибір специфічних правових засобів їх господарського використання. Серед останніх важливого практичного значення поступово набуває договір концесії.

Зокрема, концесія спрямована на вирішення одночасно, щонайменше, двох проблем. По-перше, впровадження концесії у публічний сектор економіки України дає можливість обрати ефективного господарника із мінімізацією або повним виключенням бюджетних витрат на утримання об'єктів державної та комунальної форм власності, а, по-друге, концесія виступає господарським інструментом залучення інвестицій, у тому числі іноземних. Особливого значення концесія ще набуває й тому, що стимулює розвиток конкурентних відносин, зокрема у різних сферах комунального господарства.

Втім, не дивлячись на вищенаведені переваги, на даний час в Україні відомі лише поодинокі випадки практичного використання концесії. Такий стан розвитку концесійних відносин можна пояснити недосконалістю їх правового регулювання, що проявляється у відсутності чітких правових дефініцій, колізійності норм, що визначають порядок надання об'єктів права комунальної власності у концесію, нерозвиненості системи гарантій інвестицій концесіонерів, відсутності податкового стимулювання концесійної діяльності тощо. Чинна нормативна база у сфері концесійних відносин, зокрема, Закон України «Про концесії» від 16.07.1999 р., потребує якісного перегляду з урахуванням передового зарубіжного досвіду правового регулювання таких відносин.

Нерозвиненістю відзначається і вітчизняна правова доктрина з питань концесії. Зокрема, у 2005 році відбувся захист кандидатської дисертації О.А. Медведєвої на тему «Концесія як правова форма використання державного майна у господарській діяльності недержавними суб'єктами» (спеціальність 12.00.04). На окремих аспектах правової регламентації концесійних відносин

зупинялися у своїх роботах такі науковці-господарники, як О.Р. Зельдіна та О.В. Шаповалова, проте значна кількість питань щодо концесії і досі залишається невисвітленою. У зв'язку з цим нагальною є потреба у проведенні всебічного правового дослідження концесійних відносин із урахуванням особливостей їх розвитку, перш за все, у комунальному господарстві. Адже, як свідчить зарубіжний досвід, концесії досить активно використовуються саме під час реалізації інфраструктурних проектів на договірних засадах з органами місцевого самоврядування, що обумовлює необхідність ґрунтовного аналізу у цій роботі переваг та недоліків концесійної форми залучення інвестиційних коштів у комунальний сектор економіки України.

Саме вищевикладеним визначається доцільність виконання дослідження з заявленої теми у межах даної монографії.

Перш за все, слід з'ясувати який зміст вкладається в поняття «концесія». Так, у абз. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про концесії» концесія формулюється 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 [222].

Виходячи з цього визначення у взаємозв'язку з іншими нормами наведеного закону можна дійти наступних висновків:

- об'єктами концесії не можуть виступати природні ресурси;
- вітчизняна концесія не завжди охоплює відносини з реконструкції

об'єктів права державної та комунальної власності. Адже згідно із абзац 2 ч. 3 ст. 20 Закону України «Про концесії» концесіонер *має право (а значить це не*

обов'язок) відповідно до умов концесійного договору за рахунок власних коштів здійснювати реконструкцію.

Зокрема, останній висновок знаходить підтвердження у існуючих на даний час видових класифікаціях договорів концесії об'єктів комунальної власності міста. На думку В.А. Устименка такі договори можуть бути: 1) без зобов'язань поліпшення комунального майна; 2) із зобов'язанням незначного поліпшення комунального майна; 3) із зобов'язанням істотного поліпшення комунального майна; 4) із зобов'язанням створення об'єкту концесії [107, с. 5]. Якщо договір концесії не передбачає обов'язку концесіонера поліпшити комунальне майно, тоді доводиться констатувати, що ми маємо справу з орендою. До речі В.А. Устименко також звертає на це увагу [223, с. 69]. Звісно, можливість такого користування суперечить природі концесії, проте вона встановлена нормативно.

Окрім того, що реконструкція не виступає прямим обов'язком концесіонера (якщо інше не передбачене договором концесії), чинний Закон України «Про концесії» допускає ще термінологічну багатоманітність. Мається на увазі те, що у тексті цього закону одночасно можна зустріти вживання таких термінів, як «реконструкція», «технічне переоснащення», «поліпшення майна» (абз. 2 ч. 3 ст. 20). При цьому сам закон не дає визначення цих термінів, що ускладнює розуміння співвідношення цих термінів. Якщо звернутися до тексту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового концесійного договору» від 12.04.2000 р. [224], то можна побачити, що концесіонер має право здійснювати поліпшення (реконструкцію, технічне переоснащення) майна, отриманого у концесію, але знову таки не розкривається значення цих понять.

В той же час вищенаведене наводить на думку, що законодавець сам не визначився із співвідношенням цих термінів, вважаючи їх, з одного боку, повністю самостійними (вживаються через кому у абз. 2 ч. 3 ст. 20 Закону України «Про концесії»), а, з іншого – підпорядкованими одному терміну «поліпшення». Втім з таким підходом до вживання цих термінів у нормативному матеріалі не можна погодитися.

Перш за все, слід звернути увагу на досить широкий за значенням термін «реконструкція», який у енциклопедичній літературі інтерпретується як перебудова чого-небудь з метою поліпшення, удосконалення, покращення його властивостей, підвищення рівня виробництва [225, с. 615-616]. З наведеного не важко переконатися, що саме термін реконструкція поглинає або охоплює такі поняття як «поліпшення» та «технічне переоснащення», а тому вже не можна їх ставити на один щабель у нормативній лексиці. До речі у чинному законодавстві України можна зустріти визначення поняття «реконструкція», але із прив'язкою до специфічної групи суспільних відносин. Зокрема, у ст. 1 Закону України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» від 22.12.2006 р. підкреслено, що реконструкція житлового фонду спрямована на поліпшення його експлуатації [226].

В цілому уявляється доцільним уніфікувати термінологію Закону України «Про концесії» та взяти за основу якийсь один термін, який би повніше відображав особливості якісних перетворень об'єкту концесії. Зокрема, таким терміном пропонується визнати реконструкцію. У зв'язку з цим актуалізується питання закріплення у Законі України «Про концесії» терміну «*реконструкція*», із одночасним визнанням реконструкції як кваліфікуючої ознаки власно самої концесії.

Отже, пропонується ст. 1 Закону України «Про концесії» доповнити абзацом наступного змісту:

*«реконструкція об'єкта концесії – заходи щодо переобладнання на основі впровадження нових технологій, механізації і автоматизації виробництва, модернізації і заміни морально застарілого і фізично зношеного устаткування новим більш продуктивним устаткуванням, інші заходи щодо поліпшення характеристик і експлуатаційних властивостей об'єкту концесії.»* [227, с. 496–496].

Крім того, поняття «концесія» пропонується доповнити після слів «права на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії (строкове платне володіння)», а також «за умови взяття суб'єктом

підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов'язань по створенню (будівництву) та (або) управлінню (експлуатації) об'єктом концесії» словами «із реконструкцією».

У контексті аналізу поняття «концесія», закріпленого у Законі України «Про концесії», досить слушними представляються пропозиції О. Первомайського щодо уточнення положення про надання концесіонерві права на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії. На думку дослідника, мова повинна йти у першу чергу про обов'язок концесіонера здійснити дії, що утворюють зміст концесійних правовідносин. Слід погодитися з тим, що орган місцевого самоврядування переважно приймає рішення і передає за договором скоріше не право на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єктом концесії, а свою публічну функцію (обов'язок) на створення тощо цього об'єкта. Оскільки у випадку відсутності публічної необхідності в створенні і здійсненні інших дій щодо об'єкта концесії зовсім немає достатніх основ для його попереднього вилучення із економічного обігу й обмеження прав приватних власників [228, с. 14–15].

Зрештою, необхідно погодитися з дослідником і у тому, що концесіонер здобуває не тільки такий обов'язок, але й право, яке перекладає на нього концесієдавець. Вчений зауважує: «Однак останнє полягає зовсім не в праві на створення тощо об'єкта концесії (концесіонер зобов'язаний створити такий об'єкт виходячи з укладеного ним договору), а в праві на заняття підприємницькою діяльністю у визначеній публічно значимій сфері з використанням об'єктів комунальної власності й одержання від цього прибутку» [229, с. 14-15].

Отже, представляється можливим виокремити наступні *ознаки концесії* комунального майна:

- на боці концесієдавця завжди виступає уповноважений орган місцевого самоврядування, а концесіонером є суб'єкт господарювання;

- об'єктом концесії виступає нерухоме майно, вилучене з вільного господарського обігу та яке використовується для задоволення громадських потреб;

- об'єкт концесії залишається у власності територіальної громади;

- концесія надається у договірній формі;

- оплатність та строковість концесії, а також поворотність об'єкта концесії територіальній громаді після спливу строку дії концесійного договору;

- економічною метою концесії є залучення інвестицій на будівництво та реконструкцію об'єктів права комунальної власності;

- задля стимулювання концесійної діяльності може передбачатися надання концесіонеріві дотацій, компенсацій та пільг.

Надання об'єктів права комунальної власності у концесію та їх подальше використання, а також модернізація утворюють підґрунтя для виникнення та розвитку концесійних правовідносин.

Звісно у структурі концесійних правовідносин привертає увагу її *суб'єктно-об'єктний склад*.

Відповідно до чинного законодавства України суб'єктами договору концесії є концесіодавець та концесіонер. Як зазначено у ст. 1 Закону України «Про концесії» концесіодавець – це орган виконавчої влади або відповідний орган місцевого самоврядування, уповноважений відповідно Кабінетом Міністрів України чи органами місцевого самоврядування на укладення концесійного договору.

Виходячи з цього визначення слід звернути увагу на те, що органи, які уповноважені на укладення концесійного договору, та ті, що приймають рішення про надання об'єкта у концесію, не співпадають. Зокрема, рішення про надання у концесію об'єктів права комунальної власності приймає виключно на пленарному засіданні місцева рада, але стороною договору виступає не місцева рада, а орган уповноважений радою на його укладення. Це може бути відповідний виконавчий орган місцевої ради, до яких Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. відносить виконавчий

комітет, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи [18]. Загалом, можна погодитися з думкою окремих дослідників про виключний характер господарсько-договірної правосуб'єктності органів місцевого самоврядування як сторони договору концесії [60, с. 177].

Втім у деяких зарубіжних країнах рішення про надання концесії щодо об'єктів як державної, так і комунальної форми власності, приймає один єдиний орган. Наприклад, відповідно до Закону Молдавії «Про іноземні інвестиції» концесію іноземним інвесторам на розвідку, розробку і освоєння природних ресурсів може надавати виключно Уряд Республіки. Відповідно до інвестиційного законодавства Республіки Азербайджан подібні договори повинні отримувати додаткове затвердження з боку Верховної Ради [230, с. 11; 231, с. 6]. Згідно із ст. 52 Інвестиційного кодексу Республіки Білорусь концесіодавцем виступає концесійний орган представлений Республікою Білорусь в особі Уряду Республіки Білорусь або уповноваженого ним республіканського органу державного управління (державної організації, підпорядкованої Уряду Республіки Білорусь) [232].

За законодавством окремих держав концесіодавцями навіть можуть виступати уповноважені юридичні особи. Зокрема, згідно Закону Російської Федерації «Про концесійні угоди» окремі права і обов'язки концедента можуть здійснюватися уповноваженими органами і юридичними особами, і концедент повинен повідомити концесіонера про такі органи, особи та про здійснювані ними права і обов'язки (ч. 1 ст. 5) [233].

Аналізуючи порядок прийняття рішення про надання концесії, закріпленого у Законі України «Про концесії», доводиться констатувати наявність певних неузгодженостей щодо компетентного органу, уповноваженого на прийняття такого рішення. Згідно з ч. 4 ст. 6 цього Закону рішення про надання концесії на об'єкт права комунальної власності за результатами концесійного конкурсу приймає уповноважений орган місцевого самоврядування. Таке формулювання дає можливість дійти висновку, що рішення про надання концесії може прийняти не тільки місцева рада, але і інший, на думку законодавця, уповноважений орган.

Дехто може сказати, що під уповноваженим органом місцевого самоврядування якраз і слід розуміти місцеву раду і, що тут немає будь-яких суперечностей. Втім у ст. 1 Закону України «Про концесії» спеціально акцентовано увагу на тому, що уповноважений орган місцевого самоврядування – це концесіодавець, якому делегуються повноваження на укладення договору концесії. Крім того, прийняття рішення про надання об'єктів права комунальної власності у концесію віднесено до виключної компетенції місцевої ради (ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). У зв'язку з цим уявляється необхідним внести зміни до Закону України «Про концесії», виклавши ч. 4 ст. 6 у такій редакції:

*«4. Рішення про надання концесії на об'єкт права комунальної власності за результатами концесійного конкурсу приймається виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради.»*

Із категорією концесіодавця як сторони договору концесії тісно пов'язано питання про можливість участі у концесійних відносинах районних та обласних рад. Розв'язання цього питання представляється необхідним у межах даного монографічного дослідження, оскільки районні та обласні ради, як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, здійснюють повноваження з управління об'єктами їхньої спільної власності.

Спільною власністю територіальних громад сіл, селищ та міст, відповідно до абз. 2 п. 10 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», визнається майно, передане до комунальної власності областей і районів, а також набуте на інших законних підставах. Правовий режим майна спільної власності територіальних громад мав би визначатися окремим законом, проте і досі його не прийнято. У зв'язку з цим питання надання об'єктів спільної власності територіальних громад у концесію дещо фрагментарно вирішуються у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», а у Законі України «Про концесії» більше уваги акцентовано саме на об'єктах права комунальної власності.



На недоліках правового регулювання відносин з управління спільною власністю територіальних громад сіл, селищ та міст зупинялися багато дослідників, проте недостатньо висвітленими залишилися правові аспекти використання об'єктів спільної власності на концесійній основі.

Слід підкреслити, що суб'єктами права спільної власності виступають територіальні громади села, селища та міста, а повноваження з управління об'єктами цієї власності в силу закону здійснюють районні та обласні ради. Адже, виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради вирішуються питання, зокрема, про продаж, передачу в оренду, *концесію* або під заставу об'єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад (п. 19 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Вказані питання вирішуються за дорученням відповідних рад, які діють від імені територіальних громад.

Якщо абстрагуватися від специфіки спільної власності територіальних громад, то можна припустити думку, що положення Закону України «Про концесії» можуть бути застосовані до концесії об'єктів такої власності. Втім особливості прийняття рішення про надання об'єктів спільної власності у концесію об'єктивно існують і ними не можна нехтувати. Вказаний закон переважно акцентує увагу на комунальній власності окремо взятої територіальної громади, оскільки у ч. 3 ст. 3 згадуються саме місцеві ради, під якими у науковій літературі зазвичай розуміють сільські, селищні, міські, районні у містах ради. До речі, слід зауважити, що до відання районних та обласних рад не віднесено затвердження переліку об'єктів спільної власності, які підлягають передачі у концесію. Відсутність такого повноваження можна пояснити тим, що рішення про передачу у концесію певного об'єкта приймається за дорученням відповідних місцевих рад, звідси і затвердження такого переліку потребує спільних дій усіх рад щодо визначення конкретних об'єктів спільної власності.

Отже, підсумовуючи вищенаведене уявляється доцільним внести зміни та доповнення до Закону України «Про концесії» наступного характеру. Слід

доповнити ч. 2 ст. 6 Закону України «Про концесії» абзацом другим у наступній редакції:

*«Затвердження переліку об'єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад, що можуть надаватися в концесію, здійснюється виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради. Пропозиції щодо переліку конкретних об'єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад, які можуть надаватися в концесію, вносяться відповідними радами до районної, обласної ради.»*

Частина 4 ст. 6 Закону України «Про концесії» необхідно доповнити абзацом другим такого змісту:

*«Рішення про надання концесії на об'єкти комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад, за результатами концесійного конкурсу приймається виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради.»*

Другою стороною концесійного договору згідно чинного законодавства України виступає концесіонер. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про концесії» концесіонером визнається суб'єкт підприємницької діяльності, який відповідно до цього закону на підставі договору отримав концесію. При цьому, виходячи з визначення терміну «претендент», можна дійти висновку про те, що законодавець не обмежує коло концесіонерів за резидентністю, оскільки брати участь у конкурсі можуть і нерезиденти, а також учасниками концесійного конкурсу можуть виступати фізичні та юридичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності.

Втім аналіз законодавства зарубіжних країн, зокрема країн-учасниць СНД, свідчить про різноспрямований підхід до визначення концесіонера за договором концесії.

Так, за законодавством окремих країн перевага надається виключно іноземним інвесторам. Зокрема, переважно на залучення іноземного капіталу спрямовані Закони Республік Таджикистан та Узбекистан «Про концесії», що отримало відображення відповідно у ст. 1 та ст. 5. Згідно з законодавством

Республіки Казахстан концесіонерами можуть бути лише юридичні особи (ст. 1 Закону Республіки Казахстан «Про концесії»). У якості концесіонерів можуть брати участь у договорах концесії навіть держави, що передбачено у ст. 5 Закону Республіки Киргизстан «Про концесії і концесійні підприємства в Республіці Киргизстан».

Виходячи з наведеного, можна стверджувати, що вітчизняний законодавець скоріше обрав вірну тактику, спрямовану на залучення широкого кола претендентів на отримання концесії, не обмежуючи потенційних концесіонерів критеріями індивідуального або колективного підприємництва, «національної приналежності» тощо. У Законі України «Про концесії» навіть передбачено те, що концесіонер здійснює свою діяльність у будь-якій організаційно-правовій формі (ч. 1 ст. 19).

Організаційно-правову форму діяльності концесіонера в найбільш загальному виді можна представити як передбачений законодавством організаційний спосіб здійснення підприємницької діяльності.

Регулюванню цього кола суспільних відносин присвячено достатньо велику кількість нормативно-правових актів України. Загальний же перелік таких форм містить Класифікатор організаційно-правових форм господарювання ДК 002:2004, затверджений наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики «Про затвердження національних стандартів України, державних класифікаторів України, національних змін до міждержавних стандартів, внесення зміни до наказу Держспоживстандарту України від 31 березня 2004 р. № 59 та скасування нормативних документів» від 28.05.2004 р. [234].

Згідно цього Класифікатора організаційно-правові форми господарювання підрозділяються, зокрема, на наступні види:

➤ підприємство – самостійний суб'єкт господарювання, створений компетентним органом державної влади або органом місцевого самоврядування, або іншими суб'єктами для задоволення суспільних та особистих потреб шляхом систематичного здійснення виробничої, науково-дослідної, торговельної, іншої

господарської діяльності в порядку, передбаченому ГК України та іншими законами;

➤ господарські товариства – підприємства або інші суб'єкти господарювання, створені юридичними особами та (або) громадянами шляхом об'єднання їх майна і участі в підприємницькій діяльності товариства з метою одержання прибутку;

➤ кооператив – юридична особа, утворена фізичними та (або) юридичними особами, які добровільно об'єдналися на основі членства для ведення спільної господарської та іншої діяльності з метою задоволення своїх економічних, соціальних та інших потреб на засадах самоврядування. Відповідно до завдань та характеру діяльності кооперативи поділяються на такі типи: виробничі, обслуговуючі та споживчі. За напрямками діяльності кооперативи можуть бути житлово-будівельними, садово-городніми, гаражними, торговельно-закупівельними, транспортними, освітніми, туристичними, медичними тощо;

➤ організація (установа, заклад) – організаційна структура, створена однією або кількома особами (засновниками), які не беруть участі в управлінні нею, шляхом об'єднання (виділення) їхнього майна для досягнення мети, визначеної засновниками, за рахунок цього майна. Особливості правового статусу окремих видів організацій, закладів, установ встановлюються законом;

➤ об'єднання підприємств (юридичних осіб) – господарська організація, утворена у складі двох або більше підприємств (юридичних осіб) з метою координації їх виробничої, наукової та іншої діяльності для вирішення спільних економічних та соціальних завдань. Об'єднання підприємств утворюються підприємствами на добровільних засадах або за рішенням органів, мають право утворювати об'єднання підприємств. В об'єднання підприємств можуть входити підприємства, утворені за законодавством інших держав, а підприємства України можуть входити в об'єднання підприємств, утворені на території інших держав;

➤ об'єднання громадян – добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод.

Виходячи з приведених визначень, твердження законодавця про те, що концесіонер може здійснювати свою діяльність в будь-якій організаційно-правовій формі без відповідної конкретизації викликає певні сумніви. Так, згідно з Законом України «Про кооперацію» від 10.07.2003 р. тільки виробничий кооператив може здійснювати господарську діяльність з метою одержання прибутку (ч. 5 ст. 23) [235]. Відповідно до ст. 86 ЦК України установи можуть поряд зі своєю основною діяльністю здійснювати підприємницьку діяльність, якщо інше не встановлено законом і якщо ця діяльність відповідає меті, для якої вони були створені, та сприяє її досягненню. Звісно, не може бути концесіонером комунальне чи державне підприємство і комунальне чи державне господарське об'єднання, оскільки в цьому випадку не відбувається реальної передачі об'єктів права державної і комунальної власності суб'єктам приватного сектору економіки, залучення яких до управління цим майном з метою підвищення ефективності його використання є однією з ключових цілей надання концесії. В той же час зауважимо, що за законодавством Республіки Білорусь концесіонером можуть бути юридичні особи, в майні яких частка Республіки Білорусь, її адміністративно-територіальних одиниць, а також державних організацій складає не більше 25% (ст. 52 Інвестиційного кодексу Республіки Білорусь).

Отже, як можна побачити вибір концесіонера щодо організаційно-правової форми господарювання має певні обмеження і має відповідати його статусу як суб'єкта підприємницької діяльності. У зв'язку з цим положення ч. 1 ст. 19 Закону України «Про концесії» має бути викладено у новій редакції, а саме:

*«1. Концесіонер здійснює свою діяльність у організаційно-правовій формі, що відповідає характеру концесійної діяльності та його статусу як суб'єкта підприємницької діяльності.»* [236, с. 377–378].

У законодавстві окремих країн-учасниць СНД навіть передбачаються певні кваліфікаційні вимоги, яким має відповідати концесіонер задля участі у концесійному конкурсі. Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 18 Закону Республіки Казахстан «Про концесії» потенційний концесіонер повинен відповідати наступним вимогам:

1) мати необхідні фінансові і матеріальні ресурси для виконання зобов'язань за договором концесії;

2) бути платоспроможним, не підлягати ліквідації, на його майно не має бути накладений арешт, його фінансово-господарська діяльність не має бути припинена відповідно до законодавства Республіки Казахстан;

3) не притягатися до відповідальності за невиконання або неналежне виконання ним зобов'язань по укладеним протягом останніх трьох років договорам концесії на підставі рішення суду, що набрав законної сили;

4) мати власний капітал, що становить не менше двадцяти відсотків по відношенню до вартості запропонованого до реалізації концесійного проекту;

5) мати підтверджену аудиторським звітом фінансову звітність за два повних попередніх фінансових роки [237].

Звісно, українське законодавство ще розвивається у напрямку удосконалення критеріїв відбору концесіонерів та, взагалі, уточнення правового статусу концесіонера, проте це не заважає на даний час створювати юридичні особи для здійснення концесійної діяльності. Принаймні така можливість передбачена ч. 2 ст. 19 Закону України «Про концесії». Практика створення таких суб'єктів господарювання є доволі поширеною у окремих країнах ближнього зарубіжжя, зокрема у Республіці Киргизстан. За Законом Республіки Киргизстан «Про концесії і концесійні підприємства в Республіці Киргизстан» концесійне підприємство набуває статусу юридичної особи з дня його державної реєстрації.

Український законодавець не вказав на конкретну організаційно-правову форму юридичних осіб, які мають спеціально створюватися задля здійснення концесійної діяльності, а лише обмежився загальним формулюванням про те, що порядок їх створення, реорганізації і ліквідації визначаються законодавством України. Отже, будь-яких винятків з загального правила щодо створення юридичних осіб для здійснення концесійної діяльності не передбачено, як і не передбачено конкретної організаційно-правової форми.

В той же час у частині виконання договору концесії можуть передбачатися певні особливості (що не виключає надання певних преференцій), оскільки у ч. 2

ст. 19 Закону України «Про концесії» зауважено, що умови виконання ними (тобто спеціально створюваними юридичними особами) концесійних договорів визначаються законодавством України. Вважаємо, що надання будь-яких преференцій у виконанні умов концесійних договорів за критерієм суб'єкта господарювання, який здійснює концесійну діяльність, є неприпустимим, оскільки це суперечить, принаймні, ч. 2 ст. 5 Закону України «Про концесії». Згідно із цією нормою, спеціальними законами можуть визначатися особливості здійснення концесійної діяльності в окремих сферах господарської діяльності.

Отже, особливості здійснення концесійної діяльності та, як наслідок, виконання умов договорів концесії можуть бути передбачені у чинному законодавстві України щодо окремих сфер господарської діяльності, що виключає їх встановлення стосовно окремих суб'єктів господарювання. Такий підхід цілком відповідає одному з принципів концесійної діяльності, закріплених у ст. 2 Закону України «Про концесії», у частині врахування особливостей надання об'єкта у концесію в окремих сферах господарської діяльності.

У зв'язку з вищенаведеним запрошується пропозиція внесення змін до ч. 2 ст. 19 Закону України «Про концесії» із викладенням її у наступній редакції:

*«2. Порядок створення юридичних осіб для здійснення концесійної діяльності, їх реорганізації і ліквідації визначаються законодавством України.»*

У контексті аналізу правового статусу концесіонера викликає певні зауваження ч. 5 ст. 10 Закону України «Про концесії», якою встановлюється те, що реорганізація концесіонера – юридичної особи не є підставою для зміни умов або розірвання концесійного договору. Формулюючи таким чином норму, законодавець виходив з того, що наслідком реорганізації завжди виступає правонаступництво за правами та обов'язками реорганізованого суб'єкта господарювання. Втім така реорганізація не може не накласти певний відбиток на договір концесії. Слід навести наступні аргументи.

На даний час реорганізація здійснюється у таких передбачених чинним законодавством формах, як злиття, приєднання, виділення, поділ, перетворення суб'єкта господарювання. Реорганізація (злиття, приєднання, поділ,

перетворення) виступає підставою для припинення діяльності суб'єкта господарювання, про що зазначено у ч. 1 ст. 59 ГК України. У ситуації, коли таким суб'єктом господарювання виступає концесіонер, виникає немало питань щодо можливості виконання умов договору концесії.

Сумніви щодо можливості виконання концесіонером, що знаходиться у стадії реорганізації, своїх договірних зобов'язань посилюються необхідністю переоформлення ліцензії на ліцензовані види господарської діяльності. До таких видів діяльності, зокрема, відноситься діяльність із використанням об'єктів концесії, що використовуються для здійснення діяльності з централізованого водо-, теплопостачання та водовідведення (п. 21 та 73 ст. 9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 01.06.2000 р. [238]). Не можна однозначно стверджувати, що у результаті реорганізації концесіонер відповідатиме кваліфікаційним вимогам, що ставляться ліцензійними умовами до здійснення відповідної господарської діяльності. У зв'язку з цим відсутність ліцензії є достатньою та необхідною умовою для припинення концесіонером використання об'єкта права державної чи комунальної власності на засадах концесії, що також має стати підставою для припинення дії концесійного договору. Проте такої підстави для припинення дії концесійного договору не передбачено, що обумовлює необхідність внесення відповідних змін до ч. 1 ст. 15 Закону України «Про концесії». Зокрема, вказану норму слід доповнити реченням наступного характеру:

*«відсутності у реорганізованого концесіонера ліцензії на здійснення відповідного виду господарської діяльності».*

Крім того, навіть якщо реорганізований концесіонер отримає ліцензію на здійснення відповідного виду господарської діяльності, він має відповідати вимогам до учасників концесійного конкурсу, встановленим Законом України «Про концесії» та конкурсною документацією. Тим паче, згідно з останніми змінами внесеними до Закону України «Про концесії», умови концесійного конкурсу щодо об'єктів права державної чи комунальної власності, що використовуються для здійснення діяльності з централізованого водо-,



теплопостачання та водовідведення, концесіодавець погоджує з центральним органом виконавчої влади, який здійснює державне регулювання у відповідній сфері. Аналогічна норма закріплена і у Законі України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо – , теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності» від 21.10.2010 р. [239]. Отже, невідповідність концесіонера таким вимогам також слід визнати підставою для припинення дії концесійного договору із доповненням ч. 1 ст. 15 Закону України «Про концесії» абзацом наступного змісту:

*«невідповідності реорганізованого концесіонера вимогам до учасників концесійного конкурсу, встановленим цим Законом та конкурсною документацією».*

У підсумку відповідного корегування потребує ч. 5 ст. 10 Закону України «Про концесії», що уявляється можливим здійснити наступним чином:

*«5. Реорганізація концесіонера – юридичної особи слугує підставою для зміни умов або розірвання концесійного договору, у випадках передбачених цим та іншими законами України.».*

Безумовно, дія концесійного договору спрямована на ефективне використання об'єкта концесії, щодо якого, власно кажучи, і укладається договір. На даний час у ч. 2 ст. 3 Закону України «Про концесії» визначено сфери господарської діяльності, у яких можуть брати участь суб'єкти господарювання на підставі отримання у концесію об'єктів права державної чи комунальної власності. Цей перелік не є виключним, оскільки як зазначено у ч. 3 ст. 3 Закону України «Про концесії» виключно на пленарних засіданнях відповідні місцеві ради можуть прийняти рішення щодо додаткового переліку сфер господарської діяльності, для здійснення діяльності у яких об'єкти права комунальної власності можуть надаватися у концесію.

В той же час відсутність єдиного нормативного підходу до визначення об'єктів, які можуть надаватися у концесію, у Законах України «Про концесії» та «Про місцеве самоврядування в Україні» не дає чіткого розуміння про предмет відносин, що виникають між органом місцевого самоврядування та

концесіонером. Так, у ч. 4 ст. 3 Закону України «Про концесії» зазначено, що об'єктами права державної чи комунальної власності, які надаються у концесію, є:

майно підприємств, які є цілісними майновими комплексами або системою цілісних майнових комплексів, що забезпечують комплексне надання послуг у сферах діяльності, що визначені чч. 2 та 3 ст. 3;

об'єкти незавершеного будівництва та законсервовані об'єкти, які можуть бути добудовані з метою їх використання для надання послуг по задоволенню громадських потреб у сферах діяльності, що визначені чч. 2 та 3 ст. 3;

спеціально збудовані об'єкти відповідно до умов концесійного договору для задоволення громадських потреб у сферах діяльності, що визначені чч. 2 та 3 ст. 3.

Далі у цій же ч. 4 ст. 3 Закону України «Про концесії» проголошується, що концесія може надаватися на *окремі види підприємницької діяльності* у сферах господарської діяльності, визначених чч. 2 та 3 ст. 3. Таке формулювання дещо деформує зміст попередніх абзаців правової норми ч. 4 ст. 3 Закону України «Про концесії» щодо визнання у якості об'єктів, які надаються у концесію, комунального майна.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» значно не відрізняється за чіткістю формулювань від Закону України «Про концесії». Зокрема, у п. 30 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання про надання у концесію об'єктів права комунальної власності. У пп. 4 п. «а» ст. 29 цього ж Закону вказано, що до повноважень виконавчих органів сільської, селищної, міської ради належить підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо визначення *сфер господарської діяльності та переліку об'єктів*, які можуть надаватися у концесію. Таке юридичне формулювання створює передумови для двоякого тлумачення правової норми. Зокрема, можна зрозуміти так, що у концесію

можуть передаватися не тільки об'єкти права комунальної власності, але і сфери господарської діяльності у комунальному господарстві. Такий висновок підкріплюється ще й тим, що у заяві на реєстрацію концесійного договору необхідно вказати інформацію про об'єкт концесії, зокрема таким об'єктом може бути вид підприємницької діяльності, на який надається концесія (абз. 6 п. 3 Положення про реєстр концесійних договорів).

Якщо слідувати такому розумінню, то Закон України «Про концесії» потребує внесення суттєвих змін, оскільки предметом договору концесії може виступати не тільки об'єкт права державної чи комунальної власності, але певний вид господарської діяльності. У цьому випадку здійснення визначеного виду господарської діяльності може здійснюватися і на базі майна самого суб'єкта господарювання. Звісно, що у цьому випадку «вимивається» інвестиційна спрямованість концесії на оновлення основних фондів, які знаходяться у публічній власності, або на створення об'єкту концесії, що у підсумку позбавляє концесію стимулюючих функцій та ставить на порядок денний взагалі питання про доцільність існування концесії як спеціального правового режиму господарювання [240, с. 255–256]. Крім того, віднесення до об'єктів концесії певного виду господарської діяльності, може слугувати підґрунтям для посилення наукових дискусій щодо співвідношення концесії та ліцензії та й взагалі щодо підміни ліцензійної системи допуску суб'єкта господарювання до здійснення господарської діяльності концесійною.

Безумовно, виявлені недоліки щодо визначення об'єктного складу концесійних правовідносин мають бути усунені із закріпленням у вказаних нормативних актах чіткого положення про те, що об'єктами, які надаються у концесію, є об'єкти права державної чи комунальної власності. Тим паче, що сам Закон України «Про концесії» пронизаний ідеєю передачі у концесію саме об'єктів права державної та комунальної власності, а види діяльності переважно згадуються для позначення тих сфер господарювання, де можна використовувати ці об'єкти. Зокрема, у абз. 4 ч. 1 ст. 10 вказаного закону об'єкт концесії має бути

наділеним наступними характеристиками – склад і вартість майна або технічні і фінансові умови створення об'єкта концесії.

У зв'язку з цим актуалізується пропозиція щодо виключення з тексту Закону України «Про концесії» абз. 5 ч. 4 ст. 3 щодо можливості передачі у концесію окремих видів господарської діяльності.

Такий різнобій у визначенні об'єкту концесії, що має місце у вказаному законі, можна пояснити спробою перейняти зарубіжні моделі правового регулювання концесійних відносин, у тому числі і у частині об'єктного складу. Як було вже зазначено, у окремих джерелах вказується на запозичення французького досвіду правової регламентації концесій під час розробки вітчизняного закону у цій сфері [241, с. 30]. Якщо виходити з цього припущення, тоді цілком можна пояснити визнання у якості об'єктів концесії відповідних видів господарської діяльності.

За традицією у Франції концесія є способом управління комунальними службами: господарську діяльність доручають суб'єкту господарювання будь-якої форми власності без зміни власника інфраструктури комунальної служби [241, с. 31]. На думку Ю.А. Тихомирова, у даному випадку адміністративна влада використовує прийом концесії, яким довіряє приватній особі функціонування публічної служби [242, с. 385]. На даний час навіть виділяють «французьку» модель організації управління і використання систем водопостачання і каналізації. Згідно з цією моделлю інженерна інфраструктура залишається у власності муніципальних утворень, а право її використання в цілях виробництва та продажу товарів (робіт, послуг) передається (делегується) на конкурсній основі управляючій компанії на основі договору [243, с. 29].

Заради об'єктивності слід зазначити, що за законодавством окремих країн ближнього зарубіжжя, певний вид діяльності може виступати об'єктом концесії. Так, згідно із ч. 1 ст. 4 Закону Республіки Киргизстан «Про концесії і концесійні підприємства в Республіці Киргизстан» об'єктом концесійного договору може виступати окремий вид господарської діяльності на певній території. Відповідно до ст. 4 Закону Республіки Узбекистан «Про концесії» об'єктами концесії є

окремі види господарської діяльності, не заборонені законодавством Республіки Узбекистан, пов'язані з наданням іноземному інвесторові майна, ділянок землі і надр.

В свою чергу об'єктами концесії у Республіці Білорусь можуть бути як певні види діяльності, так і природні ресурси, майнові комплекси. Зокрема, у ч. 1 ст. 51 Інвестиційного кодексу Республіки Білорусь наголошено на таких видах об'єктів концесії:

- право на здійснення окремих видів діяльності, на які відповідно до законодавчих актів Республіки Білорусь закріплено виключне право держави;

- надра, води, ліси, землі, а також об'єкти (зокрема, підприємства як майнові комплекси в цілому або їх частини), які відповідно до закону можуть знаходитися тільки у власності держави [232].

В той же час у окремих прибалтійських країнах до об'єктів концесії виключно відносять або природні ресурси, або державне та комунальне майно. Так, у ст. 3 Закону Литовської Республіки «Про концесії» встановлюється чітка класифікація об'єктів концесії. Першу групу об'єктів концесії становлять такі об'єкти загальнодержавної власності, як континентальний шельф, економічна зона в Балтійському морі, об'єкти виняткової власності Литовської держави: надра, землі, внутрішні води, дороги тощо. Другу групу об'єктів становлять державні підприємства, що не підлягають приватизації, будівлі, споруди та інші об'єкти, що є загальнодержавною власністю. Третя група об'єктів – це об'єкти та підприємства, що на праві власності належать органам місцевого самоврядування [230, с. 10].

Втім можна виділити країни-учасниці СНД, які дотримуються однооб'єктного складу концесійних правовідносин. Зокрема, до таких країн можна віднести Російську Федерацію та Республіку Казахстан. Згідно з ч. 1 ст. 4 Закону Російської Федерації «Про концесійні угоди» об'єктом концесійного договору є нерухоме майно. Саме на дослідженні нерухомості як предмету договору концесії акцентовано увагу окремих російських науковців [244]. За законодавством Республіки Казахстан об'єктом концесії можуть бути існуючі

об'єкти державної власності і об'єкти, які виникнуть в майбутньому за наслідками виконання умов договору концесії (п. 6 ч. 1 ст. 1 Закону Республіки Казахстан «Про концесії»).

На даний час найбільш перспективними об'єктами договорів концесії виступають об'єкти житлово-комунального господарства [245, 338-346; 246, с. 213; 247; 248; 249, с. 8; 250; 251, с. 46-48.], транспортної галузі, зокрема авіаобслуговуючі підприємства [252, с. 197–202] тощо. Саме щодо цієї категорії об'єктів свого часу були здійснені спроби організації та проведення концесійних конкурсів у багатьох містах України. Наприклад, 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, однак, остаточного рішення з цього приводу ще не було прийнято. В свою чергу міська рада м. Харкова намагалася передати у концесію три об'єкти права комунальної власності – КП «Центральний парк культури та відпочинку ім. Горького», КП «Парк культури та відпочинку «Зелений гай» і КП «Парк культури та відпочинку «Юність», проте через складнощі організаційного характеру процес було зупинено [253, с. 22].

У 2005 р. певні кроки були зроблені і Донецькою міською радою з організації передачі в концесію цілісних майнових комплексів комунальних підприємств, які надають послуги у сфері житлово-комунального господарства: ККП «Донецькміськтепломережа», КП «Донецькміськ-водоканал». Розглядається також можливість передачі системи водопостачання м. Корсунь-Шевченковського в концесію на 49 років [254, с. 6]. У м. Одесі розглядається питання передачі в концесію цілісного майнового комплексу комунального підприємства «Авто-Сервіс», яке надає послуги з пасажирських перевезень жителів міста [255, с. 3].

На сьогодні в Україні функціонують щонайменше три концесії на об'єкти права комунальної власності. Зокрема, у концесію передане одне підприємство комунальної теплоенергетики МКП «Артемівськтепломережа» (концесіонер –

ТОВ «Артемівськ-енергія»), комунальні водомережі у м. Бердянську (концесіонер – ТОВ «Чиста вода – Бердянськ») та цілісний майновий комплекс ОКП «Компанія «Луганськвода» (концесіонер – ТОВ «Луганськвода») [256; 257, с. 4]. Є навіть вже перші позитивні результати діяльності концесіонера у м. Артемівську. За два роки роботи концесіонеру вдалося відновити централізоване гаряче водопостачання міста, яке там було відсутнє близько десяти років. Сьогоднішній тариф на тепло у м. Артемівськ повністю покриває витрати на виробництво послуг, і в ньому навіть закладена рентабельність [258, с. 28].

Крім того, у світлі світової економічної кризи, яка також охопила Україну, розглядається питання передачі у концесію об'єктів незавершеного будівництва державної та комунальної форм власності. Зокрема, у розпорядженні голови Херсонської обласної державної адміністрації «Про заходи щодо використання об'єктів незавершеного будівництва державної та комунальної форм власності в області» від 15.06.2009 р. № 615 рекомендовано головам районних державних адміністрацій розглянути та вирішити питання щодо можливості здачі у концесію об'єктів будівництва, які можуть бути добудовані, з метою їх використання для надання послуг по задоволенню громадських потреб [259; 260, с. 6].

Враховуючи особливий правовий режим об'єктів права державної та комунальної власності, які надаються у концесію, слід не погодитися з законодавцем у передбаченій потенційній можливості приватизації об'єкта концесії після закінчення строку дії концесійного договору з переважним правом концесіонера на його викуп. Зокрема, відповідне положення закріплене у ч. 7 ст. 3 Закону України «Про концесії». Таке бачення юридичної долі об'єкта концесії зовсім не відповідає інтересам територіальної громади та їй, взагалі, природі відносин концесії. Якщо розмірковувати саме у руслі можливості приватизації об'єкта концесії, тоді концесія нічим не відрізнятиметься від оренди. Проте це не так, оскільки економіко-правова мета передачі об'єкту права державної та комунальної власності у концесію зовсім інша.

За інформацією, яка надходить з наукових джерел, можна дійти висновку, що концесія використовується саме у тих сферах господарювання та щодо тієї категорії об'єктів, приватизація яких є неможливою та які являють собою сферу публічного інтересу через притаманний цим сферам та об'єктам стан природних монополій [261, с. 174; 262, с. 145–147]. Приватний капітал може бути залученим лише на договірній основі без зміни власника, а, отже, і форми власності.

У зв'язку з цим пропонується ч. 7 ст. 3 Закону України «Про концесії» виключити, а ч. 6 цієї ж статті викласти у наступній редакції:

*«б. Об'єкти права державної чи комунальної власності, включені до переліку об'єктів, які можуть надаватися в концесію, не підлягають приватизації. У разі закінчення строку дії концесійного договору об'єкти концесії передаються концесієдавцю із можливістю поновлення дії договору на новий строк.»*

На особливу увагу у контексті досліджуваного у цьому підрозділі питання заслуговує ст. 23 Закону України «Про концесії», якою передбачається припинення діяльності комунального підприємства, майно якого передається в концесію, шляхом його ліквідації. При цьому, звісно, право господарського відання на майно, що було закріплене за комунальним підприємством, припиняється. На проблематичність ліквідації комунального підприємства звертали увагу окремі науковці, які наголошували на можливих соціальних та економічних небезпечних явищах, що можуть виникнути під час ліквідації. З наведеними дослідниками аргументами, що свідчать про необоротні наслідки ліквідації, безумовно, можна погодитися. Серед таких називалися наступні [263, с. 7-8; 264, с. 265–268]:

- 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;



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

- у разі неспроможності підприємства погасити свої боргові зобов'язання порушується процедура банкрутства відповідно до чинного законодавства України;

- всі існуючі зобов'язання припиняються ліквідацією комунального підприємства, крім випадків, коли законом або іншими нормативно-правовими актами виконання зобов'язання ліквідованого підприємства покладається на іншого суб'єкта господарювання.

Втім на практиці, насправді, ніякої ліквідації (у істинному юридичному значенні) комунального підприємства не відбувається. Навпаки, відбувається свого роду правонаступництво за правами та обов'язками комунального підприємства. Такий висновок випливає з інтерв'ю, наданого кореспонденту журналу «Експерт», директором ТОВ «Артемівськ-Енергія» А. Валанчиус. На думку А. Валанчиуса, на даний час актуальним є питання визначення особливостей виконання фінансових зобов'язань підприємства, яке передається в концесію, оскільки сьогодні на інвестора, окрім відповідальності за виконання концесійного договору, покладається ризик переходу прав та обов'язків по погашенню заборгованості комунального підприємства. Зокрема, ТОВ «Артемівськ-Енергія» довелося погасити борги МКП «Артемівськтепломережа» у розмірі 11,5 млн гривень [258, с. 29].

Отже, практика господарювання свідчить про те, що органи місцевого самоврядування намагаються певним чином «обійти» норму Закону України «Про концесії» у частині ліквідації комунального підприємства. У зв'язку з цим виникає потреба врахування нормою права фактичних відносин, адже, у протилежному випадку, доведеться говорити про наявність у законодавстві, так званої, «мертвої норми». Вищенаведене обумовлює необхідність пошуку іншого засобу припинення діяльності комунального підприємства. Як відомо, правонаступництво за правами та обов'язками може виникнути, якщо

використати інший спосіб припинення діяльності суб'єкта господарювання, а саме реорганізацію. Зокрема, на даний час реорганізація використовується у відносинах оренди державного та комунального майна. Згідно з ч. 1 ст. 14 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» припинення діяльності підприємства або його структурного підрозділу здійснюється шляхом його реорганізації через приєднання до орендаря. Уявляється, що слід використати, за аналогією, саме такий спосіб припинення діяльності комунального підприємства, майно якого передається в концесію, що задовольнить інтереси як органів місцевого самоврядування, так і концесіонерів.

Таким чином, ч. 1 ст. 23 Закону України «Про концесії» уявляється доцільним викласти у наступній редакції:

*«1. Припинення діяльності державного або комунального підприємства, майно якого передається в концесію, здійснюється шляхом його реорганізації через приєднання до концесіонера.»*

Певні питання виникають і щодо правового режиму майна, що надається в концесію або створюється у зв'язку з виконанням умов концесійного договору. Відповідно до ст. 20 Закону України «Про концесії» концесіонеру на праві власності належить наступне:

майно, придбане концесіонером на виконання умов концесійного договору;

прибуток, отриманий від управління (експлуатації) об'єкту концесії;

продукція, отримана в результаті виконання умов концесійного договору.

Втім слід визнати непринятною норму аналізованого закону, якою допускається закріплення права власності концесіонера на майно, яке він придбав на виконання умов концесійного договору. Задля об'єктивності слід підкреслити, що абз. 3 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про концесії» передбачає можливість переходу вказаного майна у власність держави або територіальної громади після закінчення строку дії концесійного договору відповідно до умов, передбачених цим Законом та концесійним договором.

Як можна побачити, право державної або комунальної власності на майно, придбане концесіонером на виконання умов концесійного договору, є виключенням з правила. З таким станом речей можна було б погодитися, якщо придбання відповідного майна здійснювалося б концесіонером безвідносно до умов концесійного договору. Проте норма абз. 3 ч. 1 ст. 20 наведеного закону спеціально наголошує на тому, що майно набувається на виконання умов договору концесії, а звідси логічним видається висновок про визнання за таким майном права державної або комунальної власності, як і за тим, яке створюється на виконання договірних умов. Адже, за нинішньої ситуації залишається не зрозумілим чому законодавець вважає, що майно яке створене на виконання умов концесійного договору є об'єктом права державної або комунальної власності, а те, яке було придбане, лише може перебувати у власності держави або територіальної громади.

Вважаємо, що, незалежно від того як це майно було набуто, воно функціонально пов'язане з об'єктом концесії і не можна собі уявити ситуацію, коли після спливу строку дії договору концесії таке майно залишиться у власності концесіонера. Крім того, у разі банкрутства концесіонера майно, яке придбане на виконання умов концесійного договору та є його власністю, може бути відчужене з публічних торгів і тоді нависне загроза паралізації роботи об'єкта концесії, який, наприклад, використовується для надання послуг теплопостачання населенню міста.

Отже, на підставі вищенаведеного уявляється необхідним викласти абз. 3 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про концесії» у такій редакції:

*«Майно, яке придбав концесіонер на виконання умов концесійного договору, належить на праві власності державі або територіальній громаді.»*

Як зазначено у абз. 4 ч. 3 ст. 20 Закону України «Про концесії» концесіонер має право на адекватне і ефективне відшкодування витрат, зроблених у зв'язку з поліпшенням майна, отриманого в концесію, за рахунок отриманого прибутку, якщо інше не передбачено концесійним договором. Втім варто звернути увагу на ту обставину, що в ч. 2 цієї ж статті отриманий концесіонером прибуток

розглядається як об'єкт його права власності, що не дозволяє говорити про ці кошти як про такий об'єкт, з якого можливо провести компенсацію витрат. Вирішення цієї проблеми бачиться або в різному тлумаченні поняття прибутку, використаного в ч. 2 і абз. 4 ч. 3 ст. 20 вказаного закону, або, що краще, в обранні і закріпленні в договорі концесії іншого способу відшкодування витрат концесіонера, наприклад за рахунок зменшення розміру концесійного платежу.

Не можна не зупинитися на правових засадах державної підтримки та стимулювання концесійної діяльності на базі об'єктів права комунальної власності, особливо на прикладі актів законодавства окремих країн-учасниць СНД. Найбільш наглядним прикладом, у контексті піднятого питання, можна визнати Закон Республіки Казахстан «Про концесії». Відповідно до ст. 14 цього закону в цілях підтримки діяльності концесіонерів можуть надаватися наступні види державної підтримки:

- 1) порука держави за інфраструктурними облігаціями в рамках договорів концесії;
- 2) державні гарантії по позиках, що залучаються для фінансування концесійних проектів;
- 3) передача виключних прав, пов'язаних з експлуатацією об'єкту концесії;
- 4) надання натурних грантів відповідно до законодавства Республіки Казахстан;
- 5) співфінансування концесійних проектів;
- 6) гарантії споживання державою певного обсягу товарів (робіт, послуг) у випадку, якщо основним споживачем товарів (робіт, послуг), що виробляються (виконуються, надаються) концесіонером, є держава;
- 7) компенсація певного обсягу інвестиційних витрат концесіонера у встановлені договором концесії строки і у визначених ним обсягах в період дії договору концесії.

За законодавством Республіки Казахстан концесіонерів можуть надаватися один або декілька з перелічених видів державної підтримки. При цьому у випадку емісії інфраструктурних облігацій, їх питома вага має складати

не менше 20% по відношенню до вартості запропонованого до реалізації об'єкту концесії. Обсяг випуску, умови розміщення інфраструктурних облігацій визначаються угодою сторін в договорі концесії [237]. До речі на можливості використання в Україні механізму сек'юритизації при фінансуванні проектів житлово-комунального господарства шляхом емісії цінних паперів звертали увагу окремі вітчизняні науковці [265, с. 30].

Відмінною ознакою Закону Республіки Казахстан «Про концесії» є те, що на можливості надання державної підтримки концесіонерів акцентовано увагу безпосередньо у визначенні концесії, що міститься у п. 4 ст.1 вказаного закону.

Невід'ємною рисою цього закону та нормативних актів інших країн-учасниць СНД у сфері концесій є поширення на концесіонера певних переваг, пільг, гарантій, передбачених для суб'єктів інвестиційної діяльності [266, с. 109–110; 267; 268]. Концесії розглядаються як спосіб залучення інвестиційних коштів, у тому числі іноземного походження [269; 270; 271].

Так, згідно із ст. 26 Закону Республіки Казахстан «Про концесії» до прав концесіонера віднесено можливість бути суб'єктом інвестиційних преференцій, що надаються відповідно до законодавства Республіки Казахстан про інвестиції [237]. У Законах Республіки Узбекистан та Таджикистан «Про концесії» підкреслено, що концесіонерами визнаються іноземні інвестори (відповідно ст. 5 та ст. 1), а звідси на відносини концесії у певній мірі поширюються норми інвестиційного законодавства.

На відміну від законодавства інших середньоазіатських країн, Закон Республіки Киргизстан «Про концесії і концесійні підприємства в Республіці Киргизстан» більш чітко наголошує на інвестиційному характері концесійних договорів. Адже, у ст. 18 цього закону відзначено, що оподаткування концесійного підприємства здійснюється відповідно до податкового законодавства Республіки Киргизстан з урахуванням пільг, наданих спільним і іноземним підприємствам Законом «Про інвестиції в Киргизькій Республіці». Крім того, відповідно до ч. 1 ст. 22 вищевказаного закону на концесіонера розповсюджуються всі гарантії, передбачені Законом «Про інвестиції в

Киргизькій Республіці». Оскільки концесіонерами у Республіці Киргизстан, поряд з державами, визнаються як вітчизняні, так і іноземні юридичні та фізичні особи, то можна стверджувати про те, що гарантії, передбачені Законом «Про інвестиції в Киргизькій Республіці», поширюються, у тому числі, і на національних суб'єктів господарювання. Безумовно, у цьому світлі цінність гарантійних механізмів для концесіонерів значно підвищується.

У Інвестиційному кодексі Республіки Білорусь концесіонери також визнаються інвесторами, національного або іноземного походження (ст. 52). На відміну від законодавства Республіки Білорусь, Закон Російської Федерації «Про концесійні угоди» прямо не вказує на те, що концесіонери виступають інвесторами, проте залучення інвестицій в економіку Російської Федерації проголошено метою цього закону (ч. 1 ст. 1).

За результатами аналізу законодавства України у сфері концесій доводиться констатувати відсутність акценту на інвестиційній меті концесійних договорів та правовому статусі концесіонерів як інвесторів. Адже від цього у кінцевому результаті залежить обсяг та зміст гарантій, що надаються концесіонерові у разі виникнення ситуацій, які можуть справити негативний вплив на його майнову сферу.

У Законі України «Про концесії» ані у преамбулі, ані у визначеннях термінів не згадується, що метою здійснення концесійної діяльності є залучення інвестицій, а концесіонери мають право на гарантії, передбачені чинним законодавством України для інвесторів. Лише у ГК України можна знайти посилання на те, що діяльність, пов'язана з наданням та отриманням концесії, здійснюється на засадах державного гарантування інвестицій концесіонерів (ст. 407). Втім не вказується на те, чи всім інвесторам, незалежно від державної належності, надаються такі гарантії. Використовуючи системний підхід до аналізу нормативного матеріалу, який регламентує концесійні відносини, можна дійти висновку, що гарантії надаються лише іноземним інвесторам. Зокрема, така думка підкріплюється положеннями ст. 22 Закону України «Про режим

іноземного інвестування», яка передбачає можливість залучення іноземних інвестицій на основі концесійних договорів.

Отже, одним із факторів, що стримує розвиток концесій, зокрема, у сфері комунального господарства, можна визнати відсутність у чинному концесійному законодавстві України норм про закріплення за концесіонерами правового статусу інвесторів та про гарантії їх прав. У зв'язку з цим уявляється необхідним доповнити Закон України «Про концесії» статтею наступного змісту:

*«Стаття \_\_\_\_ Гарантії прав концесіонера*

*На концесіонера розповсюджуються всі гарантії, передбачені Законами України «Про режим іноземного інвестування» та «Про інвестиційну діяльність в Україні» [272, с. 193–194].*

Із питанням поширення на концесіонера гарантій, передбачених інвестиційним законодавством України, досить тісно пов'язане інше – стабільність умов концесійних договорів. У зв'язку з цим слід навести ч. 4 ст. 10 Закону України «Про концесії», згідно з якою умови концесійного договору є чинними на весь строк дії договору, в тому числі у випадках, коли після його укладення законодавчими актами встановлено правила, які погіршують становище концесіонера. Таке формулювання можна трактувати по-різному або так, що концесіонер керується у своїх діях виключно положеннями договору і норми законодавства, що погіршують його стан, не поширюються на договір концесії. Уявляється, що така інтерпретація у меншій мірі відбиває реальний зміст норми ч. 4 ст. 10 Закону України «Про концесії». Більш адекватним є розуміння цього положення як такого, що позбавляє концесіонера можливості наполягати на внесенні змін до концесійного договору у разі погіршення його становища прийнятими законодавчими актами.

У такому разі концесіонер просто не зможе виконати у повному обсязі свої інвестиційні зобов'язання або недоотримає відповідних надходжень від здійснення концесійної діяльності, на які він міг претендувати під час укладення концесійного договору в умовах законодавчого поля, що існувало на

той момент. Законодавець мав би передбачити певні захисні механізми для концесіонера у таких ситуаціях, як це, наприклад, зроблено у Російській Федерації. Зокрема, у ч. 1 ст. 20 Закону Російської Федерації «Про концесійні угоди» підкреслено, що у випадку, якщо протягом строку дії концесійної угоди законодавством Російської Федерації, законодавством суб'єктів Російської Федерації, нормативними правовими актами органів місцевого самоврядування встановлюються норми, які погіршують положення концесіонера таким чином, що він в значній мірі позбавляється того, на що мав право розраховувати при укладенні концесійної угоди, сторони змінюють умови концесійної угоди з метою забезпечення майнових інтересів концесіонера, що існували на день підписання концесійної угоди. При цьому порядок внесення таких змін визначається концесійною угодою.

Наявність аналогічного за змістом застереження у вітчизняному законодавстві України могло б сприяти посиленню гарантій майнових прав концесіонера, а тому можна запропонувати ч. 4 ст. 10 Закону України «Про концесії» викласти у наступній редакції:

*«Умови концесійного договору є чинними на весь строк дії договору. Якщо законодавством України та актами органів місцевого самоврядування протягом строку дії концесійного договору встановлюються норми, які погіршують становище концесіонера таким чином, що він значною мірою позбавляється того, на що розраховував при укладенні договору концесії, сторони змінюють умови концесійного договору з метою забезпечення майнових інтересів концесіонера, що існували на день підписання концесійного договору.»*

На даний час в Україні спостерігається досить дивна тенденція відносно концесій – замість їх широкого використання та державної підтримки здійснюються кроки, які можна кваліфікувати як регресивні.

Зокрема, у Загальнодержавній програмі реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки, затвердженій Законом України від 24.06.2004 р. передбачалося, що джерелами фінансування заходів цієї



програми є іноземні інвестиції і кошти фізичних і юридичних осіб, які залучаються шляхом приватизації підприємств житлово-комунального господарства, передачі об'єктів галузі в управління, оренду, *концесію*. Крім того, у додатку № 1 до згаданої програми серед основних завдань центральних і місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування окремим пунктом передбачалося впровадження делегованого управління підприємствами житлово-комунального господарства шляхом передачі їх в управління, оренду і *концесію*.

Втім із внесенням змін у 2009 р. до Закону України від 24.06.2004 р. [273] норми, присвячені широкому використанню концесій у сфері житлово-комунального господарства, піддалися серйозним редакційним змінам, що виключило можливість стверджувати про спрямованість політики держави на розвиток та демонополізацію цієї галузі економіки шляхом використання концесійного механізму. Прикладом протилежної політики у сфері житлово-комунального господарства може слугувати підпрограма «Реформування і модернізація житлово-комунального господарства Російської Федерації» Федеральної цільової програми «Житло» на 2002-2010 рр., у якій, за інформацією наведеною у наукових джерелах, окремо наголошено на необхідності застосування концесійних механізмів управління об'єктами комунальної інфраструктури [274, с. 38–40].

Після прийняття у новій редакції Закону України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» втраченими виявилися положення, якими передбачалася можливість звільнення концесіонера від загальнодержавних та місцевих податків і зборів згідно з законами України. Ці зміни явно не можна визнати такими, що спрямовані на сприяння концесійній діяльності. Загалом, можна погодитися з окремими науковцями, які вважають, що питання про оподаткування концесіонера є одним з найбільш важких, оскільки абсолютно очевидно, що залишати чинну податкову систему не можна через її непривабливість [275, с. 7].

Певні особливості оподаткування за договорами концесії передбачені чинним законодавством України, проте в цілому це не змінює ситуацію на краще. Так, відповідно до п. 7.9.1 Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» від 28.12.1994 р. не включаються до валового доходу і не підлягають оподаткуванню кошти або майно, залучені платником податку на підставі договору концесії. Аналогічне положення закріплене у пп. 153.4.1. п. 153.4 ст. 153 Податкового кодексу України від 02.12.2010 р. Втім основна маса питань щодо специфіки оподаткування концесіонера не отримала відображення у досліджуваних актах.

Для порівняння можна навести особливості оподаткування діяльності концесіонера у Російській Федерації та інших зарубіжних країн. Зокрема, згідно з Податковим кодексом Російської Федерації (частина друга) від 05.08.2000 р. концесіонер має право відносити на витрати (для зменшення бази оподаткування за податком на прибуток) шляхом амортизації майна, створеного концесіонером в рамках концесійного договору і яке не належить йому на праві власності (ст. 256). У першій редакції цієї статті тільки майно, отримане концесіонером від держави, підлягало амортизації. Додатково концесіонер має право відносити концесійну плату на витрати (ст. 264 Податкового кодексу Російської Федерації) і зменшувати тим самим базу оподаткування по податку на прибуток [276, с. 72–73].

Податкові пільги також є переважаючим видом державної підтримки у праві Таїланду, Туреччини, В'єтнаму та Панами.

Так, у Таїланді об'єктом пільг виступають інвестиції в комунальну інфраструктуру, що отримує вияв у звільненні від податку на корпорації на 8 років, зниженні імпорتنих мит в 2 рази (для розвинених регіонів) або звільненні (для депресивних регіонів). У Туреччині переважно концесійні проекти типу «ВОТ» виступають об'єктом пільг: здійснюється інвестиційне вирахування до 200% залежно від регіону, безкоштовне надання земель державної форми власності, відшкодування податку на додану вартість, звільнення від імпорتنих мит. Концесіонери, які інвестують інфраструктурні

об'єкти у В'єтнамі, користуються наступними пільгами: звільнення від податку на дохід протягом чотирьох років з першого року отримання прибутку і зниження податку на 50% протягом наступних 4 років; великі проекти і проекти у гірській місцевості можуть бути звільнені від податку на 8 років після отримання прибутку; «ВОТ»-проекти, які виконуються спеціальними «ВОТ»-компаніями мають право на пільгове оподаткування (податок на прибуток в 10% (замість 32%), податкові канікули 4 роки після отримання першого прибутку, і зниження податку на 50% протягом наступних 4 років). В свою чергу у Панамі концесіонеру надається податковий кредит до 25% на рік [277, с. 11–12].

Звісно, позитивний зарубіжний досвід у частині оподаткування прибутку концесіонера можна було б використати як орієнтир у процесі вдосконалення вітчизняного законодавства у цій сфері.

У контексті вищенаведеного актуалізується питання про створення в цілому сприятливого податкового режиму здійснення концесійної діяльності на території України. Враховуючи вкрай незадовільний технічний стан цілісних майнових комплексів державних та комунальних підприємств, які передаються у концесію, значні розміри боргових зобов'язань державних та комунальних підприємств, які, як свідчить практика господарювання, має погашати інвестор, та розмір інвестиційних ресурсів необхідних для модернізації таких об'єктів навряд чи треба сподіватися, що концесіонер зможе оперативнo виконувати свої інвестиційні та податкові зобов'язання перед державним та місцевим бюджетами за загальних, без будь-яких виключень, умов оподаткування.

Уявляється можливим передбачити у межах концесійних договорів податкову відстрочку за усіма (або хоча б за основними) податками та зборами у державний та місцевий бюджети. Тим паче, що вітчизняне податкове законодавство передбачає можливість використання такого інструменту як податковий кредит. Слід додати, що у законодавстві окремих країн ближнього зарубіжжя сторонам договору концесії надається можливість визначити розмір, порядок, строки внесення встановлених податкових та інших платежів (ст. 15 Закону Республіки Узбекистан «Про концесії»).

Такий підхід в оподаткуванні вигідний як концесіонерів, так і територіальній громаді, а також в цілому державі. Концесіонер відшкодовує за рахунок податкової відстрочки інвестовані кошти і, перетворивши підприємство на рентабельне, має частку прибутку, визначену договором. Територіальна громада, від імені та в інтересах якої діє орган місцевого самоврядування, та держава, в цілому, отримують до моменту завершення концесії від реалізації проектів, здійснюваних на кошти інвесторів, податки за весь термін в повному обсязі.

Отже, уявляється цілком доцільним доповнення переліку істотних умов договору концесії, передбачених ч. 1 ст. 10 Закону України «Про концесії», умовою наступного змісту:

*«розмір, порядок, строки внесення встановлених чинним законодавством України податкових та інших платежів».*

Доповнення вказаного закону запропонованою нормою відповідатиме нормативній характеристиці концесії як спеціального режиму господарювання.

Дослідження буде не об'єктивним, якщо не звернути увагу на те, що чинне законодавство України передбачає надання концесіонерам збиткових і низькорентабельних об'єктів концесії, які мають важливе соціальне значення, пільг щодо концесійних платежів. У договорі концесії може навіть передбачатися надання дотацій, компенсацій та пільг. Порядок визначення таких об'єктів, а також умови надання дотацій, компенсацій та пільг встановлені у постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку визначення об'єктів концесії, концесіонерам яких можуть надаватись пільги щодо концесійних платежів, дотації, компенсації, та умов їх надання» від 13.07.2000 р.

Вказаний документ встановлює, що визначення об'єктів концесії як таких, що мають важливе соціальне значення, здійснюється:

- щодо об'єктів права державної власності Мінекономіки та Мінфіном за поданням міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради

міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;

- щодо об'єктів права комунальної власності – виконавчим органом відповідної ради (п. 2).
- Для отримання пільг, дотацій та компенсацій концесіонер подає концесієдавцю заяву та такі документи щодо діяльності об'єкта концесії:
  - аналіз причин збитковості або низької рентабельності об'єкта концесії;
  - бухгалтерський звіт (форми № 1, 2 і 3 річного звіту);
  - розшифрування дебіторської та кредиторської заборгованості;
  - довідку з банку про наявність коштів на рахунках, у тому числі валютних;
  - перелік організаційних, технічних, інвестиційних заходів щодо поліпшення функціонування об'єкта концесії із визначенням термінів їх впровадження;
  - розрахунок обсягу коштів, необхідних для здійснення цих заходів і можливих джерел фінансування;
  - розрахунок техніко-економічних показників, що їх планується досягти;
  - пропозиції про розмір пільг, дотацій та компенсацій із зазначенням терміну, на який бажано їх одержати;
  - інші матеріали, необхідні для обґрунтування концесіонером пропозицій про надання пільг, дотацій та компенсацій.

Коли мова йде про пільги у вищевказаній постанові, слід зауважити, що, перш за все маються на увазі не податкові, а пільги щодо сплати концесійних платежів. Згідно з п. 7 постанови Кабінету Міністрів України від 13.07.2000 р. пільги щодо сплати концесійних платежів можуть надаватись зокрема за таких умов:

- якщо сума збитків від діяльності об'єкта концесії перевищує розмір річного концесійного платежу, концесіонеру надається відстрочка у сплаті концесійних платежів на період до 2 років;

- якщо сума збитків від діяльності об'єкта концесії менше ніж розмір річного концесійного платежу, концесіонеру надається відстрочка у сплаті концесійного платежу на період до 1 року;
- якщо сума прибутку, отриманого концесіонером від діяльності об'єкта концесії після сплати податків та інших обов'язкових платежів, менша від розміру річних концесійних платежів, концесіонер сплачує 50 відсотків розміру концесійних платежів з відстрочкою у сплаті решти платежів на період до 2 років;
- якщо сума прибутку, отриманого концесіонером від діяльності об'єкта концесії після сплати податків та інших обов'язкових платежів, перевищує розмір річних концесійних платежів, концесіонер сплачує 50 відсотків річних концесійних платежів з відстрочкою у сплаті решти платежів на період до 1 року.

Втім необхідно підкреслити, що пільги можуть бути надані на термін до 2 років або до досягнення визначених концесіодавцем техніко-економічних показників діяльності об'єкта концесії, але не більш як на 2 роки.

Українське законодавство не передбачає можливості звільнення у окремих випадках концесіонера від сплати концесійних платежів, що не можна сказати про законодавство інших країн-учасниць СНД. Так, згідно із ч. 1-1 ст. 7 Закону Російської Федерації «Про концесійні угоди» у разі реалізації концесіонером вироблюваних товарів, виконання робіт, надання послуг по регульованим цінам (тарифам) або з урахуванням встановлених надбавок до цін (тарифів), а також у випадках, якщо умовами концесійної угоди передбачено взяття концедентом на себе частини витрат на створення та (або) реконструкцію, використання (експлуатацію) об'єкта концесії, концесійна плата може не передбачатися. На можливості впровадження аналогічної норми у законодавстві України ще говорити передчасно, оскільки існуючі на даний час в Україні концесійні договори реалізуються переважно у сфері житлово-комунального господарства, а тарифи на послуги у цій галузі, звісно, підлягають державному регулюванню.

Не отримали широкого поширення в Україні такі види підтримки концесіонерів як державні гарантії та гарантії органів місцевого самоврядування щодо виконання боргових зобов'язань. Надання таких гарантій на підтримку діяльності концесіонера передбачено у законодавстві окремих країн ближнього зарубіжжя. Зокрема, як вже було зазначено, ст. 14 Закону Республіки Казахстан «Про концесії» наголошує на можливості використання державних гарантій за позиками, що залучаються для фінансування концесійних проєктів. У законодавстві Російської Федерації також закріплено за концедентом (концесієдавцем) право надання концесіонерам державних або муніципальних гарантій відповідно до бюджетного законодавства Російської Федерації (ч. 13 ст. 3 Закону Російської Федерації «Про концесійні угоди»). До речі відповідно до 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 [278].

Український законодавець в цілому не виключає можливості надання державою або органами місцевого самоврядування гарантій за зобов'язаннями суб'єктів господарювання, що отримало закріплення у одній єдиній ст. 17 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р. [279]. Визначення гарантії бюджетне законодавство України не наводить, проте у ч. 2 ст. 17 зазначеного кодексу містяться певні ознаки гарантії, що надаються державою або органами місцевого самоврядування. Зокрема, гарантії надаються лише на умовах

платності, строковості, майнового забезпечення та зустрічних гарантій, отриманих від інших суб'єктів.

На недоліках та перевагах державних або муніципальних гарантій, що надаються суб'єктам господарювання, зупинялися як вітчизняні [280], так і зарубіжні дослідники [281; 282] і слід погодитися з їх висновками про недосконалість правової регламентації цієї групи відносин. Втім можна погодитися і в тому, що використання цього фінансового інструменту може посилити позиції суб'єкта господарювання–концесіонера на ринку позикового капіталу та сприяти залученню відповідних коштів на будівництво або модернізацію об'єктів концесії. Наприклад, російський законодавець відносить умову про державні або муніципальні гарантії до категорії таких, щодо яких сторони концесійного договору можуть домовитися (п. 9 ч. 2 ст. 10 Закону Російської Федерації «Про концесійні угоди»).

Враховуючи низький рівень розвитку концесійних відносин в Україні та необхідність створення привабливих умов для залучення концесіонерів, у тому числі іноземних, у державний та комунальний сектори економіки України, вважаємо за необхідне віднесення умови про надання державою або органами місцевого самоврядування гарантій концесіонерові до переліку істотних. Отже, ч. 1 ст. 10 Закону України «Про концесії» слід доповнити положенням наступного характеру:

*«розмір, порядок і умови надання державних гарантій або гарантій органів місцевого самоврядування щодо виконання боргових зобов'язань концесіонера відповідно до вимог бюджетного законодавства України».*

Впровадження цієї пропозиції у концесійне законодавство України потребувати внесення відповідних кореспондуючих змін до інших нормативних актів. Адже наразі склалася досить неоднозначна ситуація з надання гарантій органами місцевого самоврядування за зобов'язаннями суб'єктів господарювання.

Адже на відміну від державних гарантій, гарантії Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування можуть надаватися відповідними



уповноваженими органами для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань лише суб'єктів господарювання – резидентів України, що належать до комунального сектора економіки, розташовані на відповідній території та здійснюють на цій території реалізацію інвестиційних програм (проектів), метою яких є розвиток комунальної інфраструктури або впровадження ресурсозберігаючих технологій (ч. 2 ст. 17 Бюджетного кодексу України). При цьому до категорії суб'єктів господарювання комунального сектора економіки, відповідно до ст. 24 ГК України, віднесено суб'єктів, 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 (ч. 3).

Подібна легальна інтерпретація терміну «суб'єкти господарювання комунального сектора економіки» дає підстави стверджувати те, що такий засіб підтримки як гарантії Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування не можна буде застосовувати до суб'єкта господарювання – концесіонерів, які діють на приватній або іншій формі власності.

Виправити цю ситуацію вбачається можливим шляхом *внесення змін до тексту ст. 17 Бюджетного кодексу України щодо закріплення за Верховною Радою Автономної Республіки Крим та відповідною міською радою повноважень з надання гарантій суб'єктам господарювання незалежно від їх організаційно-правової форми та форми власності.*

Отже, вищенаведене свідчить про необхідність посилення уваги з боку держави та органів місцевого самоврядування до розробки правових заходів з підтримки та розвитку господарського використання публічної власності на засадах концесії. Тим паче, що концесія здатна за своїм економічним потенціалом задовольнити потреби усіх учасників концесійних відносин – концесієдавця, концесіонера та держави (територіальної громади).

На думку окремих дослідників, для концесієдавця концесія є вигідною через те, що об'єкт концесії залишається в державній або комунальній власності

на період дії договору концесії; власник здійснює вплив на загальну стратегію розвитку об'єкту концесії, ціноутворення і зберігає контроль за об'єктами концесії; вибір концесіонера відбувається на конкурсній основі, що дає можливість вибору суб'єкта, що пропонує кращі умови розвитку об'єкту; об'єкт концесії модернізується без залучення бюджетних коштів; дохідна частина бюджету наповнюється за рахунок концесійних платежів [283, с. 116; 284, с. 140–141].

Для концесіонера переваги договору концесії полягають в наступному: можливість отримати в концесію державне або комунальне майно на довгостроковий період строком від 10 до 50 років; можливість здійснювати інвестування в реалізацію довгострокових інвестиційних проектів на об'єктах права державної та комунальної власності; право на відшкодування витрат, понесених у зв'язку з поліпшенням майна, отриманого в концесію, за рахунок отриманого прибутку, якщо інше не передбачене концесійним договором; можливість включення в концесійний договір, окрім істотних умов, визначених законом, також інших умов і положень у межах чинного законодавства за згодою сторін; концесіонерам збиткових і низькорентабельних об'єктів концесії, які мають важливе соціальне значення, можуть надаватися пільги щодо концесійних платежів, а також дотації і компенсації.

В свою чергу територіальна громада може отримати від впровадження концесії у комунальне господарство наступне: підвищення якості комунального обслуговування і зниження цін, а також право вибору на певному ринку товарів (робіт, послуг), що в багатьох сферах на сьогодні відсутнє через монополію держави на надання певних товарів (робіт, послуг); вирішення гострих соціальних проблем за рахунок зекономлених коштів, які можуть і повинні спрямовуватися на соціальні потреби суспільства.

### 3.3. Лізинг об'єктів права комунальної власності

На сьогодні перед органами місцевого самоврядування багатьох міст України постає питання пошуку фінансових ресурсів потрібних для вирішення проблем розвитку комунального господарства. При цьому залучати кошти потрібно саме на інвестиційній основі, у чому зацікавлені власне органи місцевого самоврядування, оскільки запозичення коштів на ринку фінансових послуг на даний час є стратегічно невірним та значно обтяжує місцевий бюджет. Практикою господарювання вироблено значний комплекс засобів активізації приватної ініціативи саме у публічному секторі економіки, до яких можна віднести закріплені у чинному господарському законодавстві України правові інститути оренди, концесії, лізингу державного та комунального майна. Зокрема, окремого наукового дослідження потребують питання залучення інвестицій у комунальне господарство міста на лізинговій основі.

В цілому питання господарсько-правового регулювання лізингових відносин розв'язувалися у працях провідних українських і зарубіжних учених: Т.Є. Абової, В.П. Жушмана, А.Г. Барабаш, В.П. Єфімочкина, В.В. Лаптева, І.А. Танчука, О.О. Чувпила, В.С. Щербини, В.В. Вітрянського, В.Д. Газман, В.А. Горемикіна, М. Джованьоллі, О.В. Кабатової, А.Л. Смирнової, В. Хойєр, О.М. Чекмарьової, Х.Й. Шпітлера та ін. Проте недостатньо вивченими і такими, що вимагають подальшого наукового аналізу, є питання визначення лізингу як господарсько-правової конструкції залучення інвестицій у комунальне господарство.

Перш за все треба звернути увагу, що на сьогодні в Україні майже відсутні дослідження з питань впровадження лізингу у відносини комунальної власності. 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 у

лізинг об'єктів права комунальної власності або залучення у комунальне господарство інвестицій на лізинговій основі.

В цілому лізингові відносини отримали певну правову регламентацію на рівні законів та підзаконних нормативних актів. Зокрема, можна відзначити Закон України «Про фінансовий лізинг» від 16.12.1997 р., ГК України та ЦК України та численні підзаконні нормативні акти України у частині функціонування елементів інституціональної інфраструктури. Крім того, Україна приєдналася до Конвенції УНІДРУА про міжнародний фінансовий лізинг від 28.05.1988 р., а також є учасницею Конвенції про міждержавний лізинг від 25.11.1998 р. При цьому треба пам'ятати, що у разі виникнення протиріч між положеннями міжнародних конвенцій та актами національного законодавства Україна 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 у комунальному господарстві, хоча аналогічна ситуація спостерігається і з передачею у 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) [285]. 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 [58]. 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).

В цілому вищеприведений аналіз чинного законодавства України свідчить про можливість передачі комунального майна у лізинг, проте встановлює певні

заборони щодо конкретних груп об'єктів, а саме: природні об'єкти та цілісні майнові комплекси державних (комунальних) підприємств та їх структурних підрозділів. При цьому цей перелік може бути розширений в силу закону або за рішенням органу місцевого самоврядування. Це прямо впливає із 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) [57]. У ГК України не визначено конкретного акту, у якому має бути застереження про заборону передачі комунального майна у лізинг, проте вказано, що об'єктом лізингу може бути нерухоме і рухоме майно, 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 у 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 у якому конкретному акті мають бути відображені обмеження щодо передачі у лізинг тих або інших об'єктів права державної та комунальної власності. На нашу думку, цілком логічно таким єдиним актом має бути Закон України «Про фінансовий лізинг», оскільки, по-перше, саме він виступає у якості спеціального акту 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 акту. 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 у законі об'єкти права комунальної власності, які не підлягають передачі у 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 у законі обмежень щодо тих об'єктів права комунальної власності, які суттєво визначають економічну самостійність та безпеку територіальної громади.

На даний час лізинг у багатьох країнах визнається досить суттєвим джерелом інвестиційних ресурсів, особливо коли доводиться говорити про комунальне господарство, що свідчить про необхідність у повній мірі використовувати потенціал цього правового засобу. У зв'язку з цим навряд чи можна погодитися з наявним у чинному законодавстві України підходом до обмеження передачі у 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 у оренду або концесію. Проте такі побоювання у певній мірі можна визнати виправданими, а тому засобом запобігання настанню несприятливих наслідків можна запропонувати передачу згаданих об'єктів у оперативний лізинг, який не передбачає передачу об'єкта лізингу у власність лізингоодержувача, що є немаловажним.

В 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 у значно кращому матеріальному стані. При цьому у наукових виданнях лунають думки про можливість надання у лізинг цілих заводів [286, с. 38], як, наприклад, за аналогією передають у оренду шахти – підприємства вугільної галузі [287, 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 [286, с. 38].

Слід зазначити, що передача у лізинг цілісних майнових комплексів державних (комунальних) підприємств та їх структурних підрозділів є перспективним напрямом використання, зокрема, комунального майна. При цьому можна говорити про створення у подальшому лізингових підприємств, за аналогією з орендними підприємствами, діяльність яких свого часу була регламентована у ст. 115 ГК України.

*Лізинговим підприємством* можна буде визнати підприємство, створене лізингоодержувачем на основі лізингу цілісного майнового комплексу існуючого державного або комунального підприємства чи майнового комплексу виробничого структурного підрозділу (структурної одиниці) цього підприємства з метою здійснення підприємницької діяльності. Лізингодавцями щодо майнових комплексів, які належать до державної або комунальної власності, можна визнати Фонд державного майна України і його регіональні відділення, а також органи, уповноважені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, місцевими радами управляти майном, що належить відповідно Автономній Республіці Крим або є у комунальній власності. При цьому важливо зазначити,

що передача у лізинг майнових комплексів не припиняє права власності на це майно, а передавати цілісні майнові комплекси у сублізинг забороняється. Як бачиться, вищенаведені положення щодо створення та діяльності лізингових підприємств мають бути віддзеркалені у відповідній статті ГК України, наприклад у ст. 115<sup>1</sup>.

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 і комунальної власності у 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 від 28.06.1996 р. органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в 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 у лізинг [288]. У зв'язку з цим можуть виникнути на практиці проблеми стосовно реалізації органами державної влади повноважень щодо передачі об'єктів права державної власності у лізинг, що обумовлює необхідність внесення відповідних змін. Внесення аналогічних змін потребує Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», оскільки за текстом не зустрічається взагалі термін «лізинг», з відповідним визначенням органу місцевого самоврядування уповноваженого приймати рішення щодо передачі об'єктів права комунальної власності у лізинг [18]. Звісно, що такими повноваженнями має бути наділена місцева рада і вона ними наділена, якщо виходити з розширеного тлумачення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». В той же час «вузьке»



розуміння норм вказаного Закону позбавляє органи місцевого самоврядування діяти у межах Конституції та законів України, а саме такого тлумачення, як свідчить практика правозастосування, дотримуються органи державної влади покликані здійснювати нагляд за дотриманням положень чинного законодавства України (зокрема, органи прокуратури).

На нашу думку, саме об'єктний та 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 у 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 у оперативний лізинг». В свою чергу не виключається можливість доповнення ГК України відповідними статтями, що стосуються передачі об'єктів права державної та комунальної власності у оперативний лізинг.

Отже, такий захід дозволить одночасно регламентувати порядок та визначити особливості передачі об'єктів права державної та комунальної власності у оперативний лізинг та зберегти, власне кажучи, сам субінститут оперативного лізингу, який на даний час у наукових дослідженнях знаходиться під гострою критикою. Слід зазначити, що значна кількість дослідників категорично не підтримують поділ лізингу на фінансовий та оперативний.

Так, на думку М. Савранського оперативний лізинг втрачає порівняно з класичним розумінням лізингу щонайменше дві ознаки: по-перше, відсутність участі у лізингових відносинах продавця (постачальника) предмета лізингу; по-друге, як наслідок, лізинг втрачає фінансовий зміст, а лізингодавець таким чином перетворюється в «ательє прокату» [289, с. 249-250].

На думку професора В. Вітрянського, оперативний лізинг не може бути визнаний договором лізингу, оскільки у випадку з оперативним лізингом

відсутня обов'язкова ознака договору лізингу – обов'язок лізингодавця придбати майно у визначеного продавця відповідно до вказівок лізингоодержувача [193, с. 249].

Не підтримує поділ лізингу на фінансовий і оперативний О. Іванов, обґрунтовуючи це тим, що оперативний лізинг не має нічого спільного з фінансовим лізингом. У оперативного лізингу відсутня така кваліфікуюча ознака лізингу, як участь в лізингових операціях продавця (постачальника) предмета лізингу. Щодо оперативного лізингу прямо зазначається, що лізингодавець на власний страх та ризик закупає майно, що передається в лізинг. Отже, лізингоодержувач у частині взаємовідносин з продавцем жодних прав і обов'язків не має. Він не може обирати продавця та, відповідно, укласти договір лізингу на основі здійсненого вибору. І як висновок, оперативний лізинг ні з теоретичного, ні з практичного погляду відносити до лізингу не можна [290, с. 26-28].

Досить своєрідну позицію щодо оперативного лізингу займає С. Корольов. На його думку, використання поділу лізингу на фінансовий і оперативний має значення лише для формування правил бухгалтерського обліку лізингових операцій, а такі терміни як «фінансовий лізинг» та «оперативний лізинг» мають бути виключені з положень законодавства [291, с. 113-114].

Як вказує В.С. Різник, аналогічне негативне ставлення до оперативного лізингу можемо віднайти в роботах інших авторів [292, с. 175]. У зарубіжній, зокрема німецькій доктрині цивільного права, превалює негативне ставлення до оперативного лізингу. Зокрема, як зазначає В. Флюм: «Якщо йдеться про лізинг, то розуміють лише так званий фінансовий лізинг» [293].

Слід зазначити, що існує поміркований підхід щодо сутності оперативного лізингу. Так, на думку Р. Томковіча, оперативний лізинг можливий як лізинг зі сплатою неповної вартості, але майно, що повертається лізингоодержувачем лізингодавцю зі спливом строку дії договору, не може більше передаватися цим лізингодавцем у лізинг (хоча може передаватися у володіння і користування на інших правових підставах, наприклад на підставі договору оренди) [294, с. 363].

У вітчизняних науково-теоретичних дослідженнях деякі автори не лише визнають категорію оперативного лізингу, але й пропонують критерії для відмежування від фінансового лізингу [295, с. 9].

Звісно, кожна думка, науковий підхід мають право на життя, проте вищепроведене дослідження свідчить про необхідність збереження у чинному законодавстві України субінституту оперативного лізингу, який можна ефективно використовувати під час передачі об'єктів права державної та комунальної власності у лізинг. При цьому треба враховувати, що органи місцевого самоврядування можуть виступати не тільки у ролі лізингодавця, але і лізингоодержувача у особі відповідної комунальної установи, що в цілому не суперечить Закону України «Про фінансовий лізинг». Відповідна інформація щодо цього викладена у окремих наукових публікаціях [296, с. 83-84].

Викликає занепокоєння і той факт, що лізинг як правова конструкція залучення інвестицій, у тому числі іноземного походження, на даний час не визнаний як такий у чинному інвестиційному законодавстві України. Зокрема, у Законах України «Про інвестиційну діяльність» та «Про режим іноземного інвестування» не має посилання на те, що лізинг є засобом залучення інвестицій, хоча за рівних умов концесія визнана як інструмент залучення іноземних інвестицій. Звісно, за таких умов важко говорити про залучення інвестицій у економіку України та ефективно вирішення назрілих проблем у комунальному господарстві, що обумовлює необхідність прийняття відповідних заходів щодо усунення виявлених недоліків.

Таким чином, підсумовуючи усе вищенаведене, можна дійти наступних висновків:

на сьогодні в Україні майже відсутні дослідження з питань впровадження лізингу у відносини комунальної власності;

аналіз чинного законодавства України свідчить про можливість передачі комунального майна у лізинг, проте встановлює певні заборони щодо конкретних груп об'єктів, а саме: природні об'єкти та цілісні майнові комплекси державних (комунальних) підприємств та їх структурних підрозділів. При

цьому цей перелік може бути розширений в силу закону або за рішенням органу місцевого самоврядування;

вважаємо за необхідне визначитися саме у якому конкретному акті мають бути відображені обмеження щодо передачі у лізинг тих або інших об'єктів права державної та комунальної власності. На нашу думку, цілком логічно таким єдиним актом має бути Закон України «Про фінансовий лізинг», що обумовлює необхідність внесення змін 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»*;

зазначено, що передача у оперативний лізинг цілісних майнових комплексів державних (комунальних) підприємств та їх структурних підрозділів є перспективним напрямом використання, зокрема, комунального майна. При цьому можна говорити про створення у подальшому лізингових підприємств, за аналогією з орендними підприємствами. Положення щодо створення та діяльності лізингових підприємств мають бути віддзеркалені у відповідній статті ГК України, наприклад у ст. 115<sup>1</sup>;

необхідно чітко визначити повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування щодо передачі об'єктів права державної і комунальної власності у лізинг, що обумовлює необхідність внесення змін у Закони України «Про управління об'єктами державної власності» та «Про місцеве самоврядування в Україні»;

саме об'єктний та суб'єктний склади лізингових відносин у сфері комунального господарства обумовлюють специфіку правового регулювання цього виду лізингових відносин. У зв'язку з цим необхідно прийняти спеціальний акт у зазначеній сфері відносин, а саме Закон України «Про засади передачі об'єктів права державної та комунальної власності у оперативний лізинг», що в свою чергу не виключає можливості доповнення ГК України відповідними статтями, які стосуються передачі об'єктів права державної та комунальної власності у оперативний лізинг;

запропоновано внести зміни у Закони України «Про інвестиційну діяльність» та «Про режим іноземного інвестування» щодо визнання лізингу як засобу залучення інвестицій.

#### **РОЗДІЛ 4**

## **УПРАВЛІННЯ ГОСПОДАРСЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ У КОМУНАЛЬНОМУ СЕКТОРІ ЕКОНОМІКИ**

### **4.1. Організаційно-господарські повноваження органів місцевого самоврядування як суб'єктів управління об'єктами права комунальної власності**

Розвиток ринкової економіки в Україні супроводжується активізацією господарської діяльності, яка потребує належної організації. Важлива роль в організаційно-господарських відносинах належить органам місцевого самоврядування, які управляють діяльністю суб'єктів господарювання комунального сектору економіки, а також здійснюють організаційний вплив на діяльність інших суб'єктів господарювання, що проводиться на відповідних територіях.

Виконання завдань, покладених на органи місцевого самоврядування у сфері господарювання, забезпечується наданням їм комплексу організаційно-господарських повноважень. Ці повноваження закріплено у багатьох нормативно-правових актах, серед яких системоутворюючими є ГК України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон про місцеве самоврядування). Разом з тим законодавство, що встановлює організаційно-господарські повноваження органів місцевого самоврядування, містить суттєві недоліки. Зокрема, повноваження вказаних органів щодо суб'єктів господарювання комунального сектору економіки визначено недостатньо, нерідко до відносин за участю цих суб'єктів пропонується за аналогією застосовувати положення, які регулюють відносини в державному секторі економіки, однак такий підхід не завжди є доречним. Вказані недоліки законодавства спричиняють появу різних підходів у правозастосовній діяльності органів місцевого самоврядування, обумовлюють виникнення суперечок між цими органами та суб'єктами господарювання, а також між

органами місцевого самоврядування різних територіальних рівнів. Зрештою це негативно впливає на інтереси територіальних громад і стан соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Поняття «організаційно-господарські повноваження» є одним із ключових у ГК і неодноразово вживається у даному законодавчому акті (ст. ст. 2-4, 22, 24, 176) [58]. Проте визначення цього терміна Кодекс не містить, створюючи таким чином підґрунтя для різних його тлумачень. Як наслідок, виникає питання про те, які саме повноваження органів місцевого самоврядування можна віднести до категорії організаційно-господарських. Вирішення даного питання потребує аналізу відповідних положень господарського законодавства та науки господарського права.

Як відомо, предметом регулювання господарського законодавства є господарські відносини, що виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності. Відповідно, суб'єкти цих відносин наділяються комплексом прав та обов'язків, необхідних для здійснення господарської діяльності та/або її організації. Отже, підставою віднесення певних прав та обов'язків до категорії організаційно-господарських повноважень є встановлення їх належності до сфери організації господарської діяльності.

Разом з тим визначення поняття «організація господарської діяльності» у ГК відсутнє та є предметом доктринального тлумачення представників господарсько-правової науки. Не вдаючись до детального висвітлення відповідних наукових концепцій та авторських міркувань з цього приводу, слід відзначити, що в рамках цього розділу колективної монографії розглядається не весь комплекс організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування, а тільки окремі повноваження, які стосуються сфери управління господарською діяльністю в комунальному секторі економіки (створення та припинення суб'єктів господарювання, затвердження їх установчих документів, формування їх органів управління, визначення правового режиму їх майна, вирішення інших питань, пов'язаних із функціонуванням таких суб'єктів) [297].

Повноваження у сфері управління господарською діяльністю у комунальному секторі економіки становлять основу господарської компетенції органів місцевого самоврядування, що знайшло відображення у ст. 24 ГК. При цьому органи місцевого самоврядування можуть впливати на структуру вказаного сектору економіки, приймаючи рішення про створення та припинення відповідних господарських організацій.

Повноваження органів місцевого самоврядування щодо заснування та припинення суб'єктів господарювання закріплені в Конституції України, що підтверджує важливість відповідної складової компетенції цих органів. Так, згідно з ч. 1 ст. 143 Основного закону територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування утворюють, реорганізують і ліквідують комунальні підприємства, організації та установи) [56].

Згідно із Законом про місцеве самоврядування питання про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади вирішуються виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради (п. 30 ч. 1 ст. 26). Разом з тим відповідні повноваження районних і обласних рад законом не передбачені. Натомість у п. 20 ч. 1 ст. 43 закону міститься загальне формулювання, згідно з яким виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради здійснюється вирішення в установленому законом порядку питань щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [18].

Як відзначено вище, відносини у сфері управління об'єктами спільної власності територіальних громад, що перебувають в управлінні районних і обласних рад, до цього часу на законодавчому рівні не врегульовані. Тому за відсутності відповідного закону обласні та районні ради самостійно приймають рішення про управління цими об'єктами. У даний час створення обласними і районними радами підприємств на основі об'єктів спільної власності вже стало



звичайним явищем. Наприклад, рішенням Донецької обласної ради від 24 вересня 2009 р. № 5/24-762 з метою забезпечення розміщення гостей під час проведення фінальної частини чемпіонату Європи з футболу 2012 р. та розвитку туристичного потенціалу Донецького регіону створено комунальне підприємство «Агенція з туризму та розміщення». При цьому в даному рішенні міститься посилання на загальні норми ст. 78 ГК та ст. ст. 43, 60 Закону про місцеве самоврядування [298].

Проте така практика не завжди позитивно оцінюється науковцями. Зокрема, І. Спасибо-Фатєєва не визнає за районними і обласними радами права на створення господарських організацій у зв'язку з відсутністю такого права в законодавчих актах, а також відсутністю такого суб'єкта права власності, як обласна громада [299, с. 31]. Подібна точка зору висловлювалася і Л. Музикою [73, с. 114].

К. Апанасенко також не погоджується з висновками про наявність у районних і обласних рад права створювати комунальні унітарні підприємства і відзначає, що за правилами ч. 4 ст. 63, ч. 2 ст. 78 ГК засновником комунального унітарного підприємства може бути лише один власник, одна територіальна громада. На рівні області та району територіальна громада не створюється (абзац 2 ст. 1 Закону про місцеве самоврядування), а районні й обласні ради здійснюють управління спільною власністю територіальних громад сіл, селищ та міст (ч. 1 ст. 142 Конституції України). На підставі цього дослідниця констатує, що «створення на базі спільної власності територіальних громад комунальних унітарних підприємств є неможливим» [45, с. 162].

Виходячи з вищевикладеного доцільність створення обласними і районними радами господарських організацій не повинна викликати заперечень, оскільки таке створення є однією з ефективних форм управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст і дозволяє вирішувати питання, пов'язані із задоволенням загальних потреб цих територіальних громад. Спірним є лише відповідність таких рішень обласних і районних рад положенням законодавства, яке діє на даний час (і є

недосконалим). Тому для уникнення неоднозначних тлумачень відповідних положень законодавства у ст. 43 Закону про місцеве самоврядування доцільно чітко встановити право обласних і районних рад на прийняття рішень про створення підприємств, установ, організацій на основі спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні обласних і районних рад. Ця пропозиція вже висловлювалася в науковій літературі, зокрема, Є. Кулаковою [300, с. 11]. Водночас заслуговує на увагу думка А. Захарченка, який відзначає, що при конкретизації повноважень обласних та районних рад доцільно враховувати необхідність дотримання інтересів територіальних громад як власників, зокрема, розглянути питання щодо встановлення особливого статусу господарських організацій, створених на основі спільної власності територіальних громад (такі організації повинні мати корпоративну природу, адже їх засновниками слід вважати не обласну чи районну раду, а всі територіальні громади певної області (району) в особі такої ради) [301, с. 274-275].

Закон про місцеве самоврядування не конкретизує організаційно-правові форми та види господарських організацій, які можуть створюватися місцевими радами. Відповідь на це питання надано у ГК (ст. 78), де передбачено можливість створення компетентним органом місцевого самоврядування комунальних унітарних підприємств. Залежно від правового режиму майна, яке закріплюється за такими підприємствами (на праві господарського відання або на праві оперативного управління), розрізняються комунальні комерційні підприємства та комунальні некомерційні підприємства. Крім того, із змісту ч. 3 ст. 24, ч. 5 ст. 168 ГК випливає, що органи місцевого самоврядування можуть також створювати корпоративні підприємства. Разом з тим у чинному Законі України «Про господарські товариства» (ст. 3) територіальні громади в особі органів місцевого самоврядування не вказані як можливі засновники та учасники господарських товариств [83]. Ця прогалина була частково усунута з прийняттям Закону України «Про акціонерні товариства» (ч. 1 ст. 9 якого визначає, що засновником акціонерного товариства визнається, зокрема,

територіальна громада в особі органу, уповноваженого управляти комунальним майном) [302].

Як приклад створення господарського товариства, що належить до комунального сектору економіки, можна навести рішення Київської міської ради від 26 червня 2003 р. № 581/741. А саме: Київська міська рада вирішила створити товариство з обмеженою відповідальністю «Хокейний клуб «Сокіл-Київ» за участю територіальної громади міста Києва у статутному фонді в розмірі 51% та Київського міського спортивного товариства профспілок «Україна», приватного підприємства «Волна» і відкритого акціонерного товариства «Готель «Салют» за їх згодою [303].

В науковій літературі відстоюється думка, що доцільність участі територіальної громади своїм комунальним майном у діяльності підприємницьких товариств має зумовлюватися 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 має містити заборону таких дій, які утворюють загрозу економічним інтересам усіх членів громади [304, с. 110]. Іншими словами, йдеться про встановлення заборони органам місцевого самоврядування брати участь у господарських товариствах, у яких частка територіальної громади складає менш ніж 51%. Проте, розуміючи аргументацію автора, слід відзначити, що встановлення такого обмеження навряд чи є доцільним, оскільки воно базується на припущенні недобросовісності інших засновників (учасників) відповідних господарських товариств. Між тим участь органів місцевого самоврядування у господарських товариствах, де їх частка не є вирішальною, також може бути формою ефективного використання комунального майна в разі успішної діяльності таких товариств.

У контексті розгляду питання про право органів місцевого самоврядування на визначення організаційно-правової форми створюваних ними господарських організацій викликає інтерес Рішення Конституційного

Суду України від 20 червня 2007 р. у справі № 1-14/2007, у якому зазначено, що коли головною метою суб'єкта господарювання в комунальному секторі економіки є виробництво продуктів чи послуг для задоволення нагальних потреб жителів відповідної територіальної громади, наприклад, з водопостачання, опалення, вивезення сміття та відходів тощо, то його організаційно-правовою формою має ставати комунальне унітарне підприємство. У випадках, коли основною метою діяльності суб'єкта господарювання в комунальному секторі економіки зазначено отримання прибутку, його організаційно-правовою формою має стати господарське товариство з відповідною часткою комунальної власності у статутному фонді. Ці господарські товариства утворюються для ведення виключно підприємницької діяльності, метою якої є отримання прибутку, а не досягнення якогось іншого соціального результату. Реалізація корпоративних прав органами місцевого самоврядування щодо господарських товариств має на меті доцільне, економне та ефективне використання комунальної власності, а не задоволення нагальних потреб жителів територіальної громади [305].

Розглянута правова позиція є дискусійною, адже у ст. 42 ГК чітко визначено, що метою підприємництва є досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку. І комунальні комерційні унітарні підприємства, і господарські товариства комунального сектору економіки є суб'єктами підприємництва. Тому висновок про відсутність спрямування діяльності зазначених господарських товариств на досягнення соціальних результатів, а комунальних комерційних підприємств – на отримання прибутку є таким, що неповною мірою узгоджується із ст. 42 ГК.

У контексті порушеного питання викликає інтерес законодавство Польщі, в якому спеціально підкреслюється спрямованість діяльності господарських товариств за участю органів місцевого самоврядування саме на досягнення соціальних результатів. Так, Закон Республіки Польща про самоврядування воєводства (ст. 11) передбачає, що у сфері громадського споживання воєводство може створювати товариства з обмеженою відповідальністю або акціонерні

товариства, а також приєднуватися до таких товариств. Поза сферою громадського споживання воєводство може створювати товариства з обмеженою відповідальністю і акціонерні товариства, а також приєднуватися до них, якщо діяльність товариств полягає в рекламі, освіті й видавництві, що служать розвитку воєводства [306].

Одним із дискусійних питань, що обговорюється на практиці та аналізується в науковій літературі, є питання про можливість *заснування комунальними підприємствами інших господарських організацій та про наявність у органів місцевого самоврядування пов'язаних із цим повноважень*. Зокрема, К. Апанасенко вважає, що участь комунального унітарного підприємства у створенні господарського товариства неможлива через відсутність належної засновницької компетенції. При цьому дослідниця посилається на Декрет КМУ від 31 грудня 1992 р. «Про впорядкування діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, створених за участю державних підприємств», який забороняє державним підприємствам бути засновниками підприємств будь-яких організаційних форм та видів, господарських товариств, кооперативів [307]. На думку К. Апанасенко, виходячи з історичного способу тлумачення, ці положення поширюються і на комунальні підприємства. Крім того, відзначається, що суб'єкт права господарського відання не може передати іншому суб'єкту господарювання обсяг прав більший, ніж той, яким володіє цей суб'єкт [45, с. 179-180]. Схожу позицію також висловлювали й інші дослідники [308, с. 194].

Разом з тим така точка зору видається спірною, адже з прийняттям у Конституції України комунальна власність визнана самостійною формою власності, відокремленою від державної. Тому є підстави стверджувати, що в даний час на комунальні підприємства не поширюються положення зазначеного Декрету КМУ. Також про можливість створення акціонерних товариств за участю комунальних підприємств йдеться у ч. 4 ст. 9 Закону України «Про акціонерні товариства» [302].

Аналіз законопроектів, зареєстрованих у Верховній Раді України, свідчить

про наявність протилежних позицій щодо можливих шляхів врегулювання порушеного питання. Так, згідно із проектом Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зміцнення фінансово-бюджетної дисципліни» (реєстр. № 2329 від 4 квітня 2008 р.) пропонувалося встановити, що комунальні підприємства та господарські товариства, частка територіальної громади у статутному фонді яких становить 100%, можуть бути засновниками та учасниками господарських товариств лише за узгодженням із відповідним суб'єктом управління об'єктами комунальної власності, крім випадків, установлених законом. Інші господарські товариства – суб'єкти господарювання комунального сектору економіки можуть бути засновниками та учасниками господарських товариств виключно за результатами розгляду зазначеного питання органом, уповноваженим установчими документами відповідного господарського товариства, до складу якого в установленому порядку входить представник держави [309].

9 жовтня 2009 р. цей законопроект був відхилений. Пізніше – 10 січня 2011 р. на розгляд Верховної Ради України внесено проект Закону України «Про внесення змін до статті 24 Господарського кодексу України» (реєстр. № 7543), яким пропонується встановити, що комунальні підприємства, а також суб'єкти господарювання, у статутному капіталі яких 50% або більше акцій (часток, паїв) перебуває в комунальній власності територіальної громади, не можуть бути засновниками суб'єктів господарювання будь-яких організаційних форм та видів, за винятком банків, бірж, торгових домів, страхових компаній та підприємств з іноземними інвестиціями. Згідно з пояснювальною запискою до законопроекту він спрямований на запобігання загрозам втрати територіальними громадами належної їм частки комунальної власності в разі створення за участі комунального підприємства інших суб'єктів підприємницької діяльності, які згодом можуть збанкрутувати; розмивання комунальної власності шляхом передачі пакетів акцій комунального підприємства як внеску у статутний капітал іншого суб'єкта підприємницької діяльності, який був створений за участі комунального підприємства, а згодом

ухвалив рішення про додатковий випуск власних акцій тощо [310].

Разом з тим встановлення запропонованих заборон є недоцільним. Адже таке обмеження господарської компетенції суб'єктів господарювання комунального сектору економіки позбавить їх можливості здійснювати інвестиційну діяльність у відповідних формах, у тому числі у взаємодії з іншими суб'єктами господарювання шляхом об'єднання наявних ресурсів. Водночас запровадження вищезазначеної заборони навряд чи стане дієвою перешкодою для недобросовісних учасників господарських відносин, які здійснюють операції з об'єктами права комунальної власності у власних інтересах. Ця теза опосередковано підтверджується практикою діяльності державних підприємств, яким у даний час заборонено виступати засновниками та учасниками інших господарських організацій. Розглядаючи це питання, О. Подцерковний відзначає, що де-факто участь державних підприємств у створенні інших суб'єктів господарювання має місце, хоча й у інших формах, наприклад, у формі надання в оренду чи інше користування державного майна, укладання договорів про спільну діяльність тощо. Тому необхідно не забороняти, а передбачити прозорий, тобто такий, що піддається ефективному контролю і корисний для розвитку економічних відносин механізм залучення державних підприємств до участі у володінні корпоративними правами [311, с. 264].

З урахуванням цього доцільно залишити можливість заснування та одержання суб'єктами господарювання комунального сектору економіки корпоративних прав щодо інших господарських організацій за умови, що такі господарські операції здійснюватимуться за погодженням та під контролем уповноважених органів місцевого самоврядування. Слід відзначити, що на практиці випадки створення комунальними підприємствами інших суб'єктів господарювання (в тому числі господарських товариств) з дозволу органів місцевого самоврядування вже були. Наприклад, 20 липня 2004 р. Донецькою обласною радою з посиланням на загальні норми ст. ст. 43, 60 Закону про місцеве самоврядування прийнято рішення № 4/17-458, яким погоджено участь

комунального підприємства «Донецький інноваційний центр» у складі засновників ЗАТ «Технопарк «Вуглемаш» [312]. Проте спеціальні норми, які б безпосередньо закріплювали повноваження органів місцевого самоврядування щодо надання такого погодження, у законі відсутні. Тому для уникнення неоднозначних тлумачень стосовно правомірності таких дій відповідні повноваження органів місцевого самоврядування доцільно конкретизувати на законодавчому рівні, а саме у статтях 26, 43 Закону про місцеве самоврядування потрібно передбачити *повноваження представницьких органів місцевого самоврядування щодо надання суб'єктам господарювання комунального сектору економіки згоди на заснування господарських організацій, а також на придбання частки у статутному капіталі діючих господарських організацій*.

Внесення до Закону про місцеве самоврядування зазначених уточнень є доцільним ще й тому, що на даний час пункт 33 ч. 1 ст. 26 цього закону відносить до компетенції сільських, селищних, міських рад вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями. Крім того, до відання виконавчих органів цих рад віднесено сприяння у створенні на основі законодавства спільних з іноземними партнерами підприємств виробничої і соціальної інфраструктури (п. 3 п. «а» ч. 1 ст. 35 закону). Ці норми підтверджують попередній висновок про можливість не безпосереднього, а опосередкованого створення місцевими радами суб'єктів господарювання (коли засновником такого суб'єкта виступає діюче комунальне підприємство за згодою місцевої ради). Проте слід ураховувати, що на даний час ГК та ЦК України не містять положень про спільні підприємства, а у Державному класифікаторі України «Класифікація організаційно-правових форм господарювання» вказано, що чинним законодавством не передбачається створення та державна реєстрація нових підприємств із такою організаційно-правовою формою [313]. У зв'язку з цим є помилковою практика діяльності окремих органів місцевого самоврядування, у рішеннях яких йдеться про



створення спільних підприємств. Зокрема, рішенням Херсонської обласної ради від 22 грудня 2006 р. № 166 за зверненням ТОВ «Лактон» було припинено діяльність комунального підприємства «Радгосп-завод «Янтарний» шляхом перетворення його на «спільне підприємство товариство з обмеженою відповідальністю «Янтарний» із внеском до статутного фонду товариства цілісного майнового комплексу зазначеного комунального підприємства [314].

З урахуванням викладеного слушною є пропозиція В. Малиги щодо необхідності уточнення положень Закону про місцеве самоврядування, в яких йдеться про створення спільних підприємств [315, с. 191].

В окремих актах господарського законодавства закріплено повноваження органів місцевого самоврядування щодо створення окремих видів господарських організацій із спеціальною правосуб'єктністю. Наприклад, у ч. 3 ст. 7 Закону України «Про інноваційну діяльність» визначено, що представницькі органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради створюють комунальні інноваційні фінансово-кредитні установи для фінансової підтримки інноваційних програм за кошти місцевих бюджетів, затверджують їх статuti чи положення про них, підпорядковують їх своїм виконавчим органам [316].

Крім того, із змісту ч. 1 ст. 60 Закону про місцеве самоврядування вбачається можливість створення органами місцевого самоврядування окремих видів господарських організацій з особливим статусом, що є ланками інфраструктури ринку. У цій статті вказано, що територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, пенсійні фонди. У ч. 2 ст. 70 цього закону також передбачено, що органи місцевого самоврядування можуть у межах законодавства створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи. Проте у спеціальних законодавчих актах, які визначають правовий статус відповідних господарських організацій (закони України «Про банки і банківську діяльність» [317], «Про страхування» [318], «Про недержавне пенсійне забезпечення» [319]) відсутні

кореспондуючі норми, які б регламентували питання створення таких суб'єктів господарювання органами місцевого самоврядування. До того ж у даний час у органів місцевого самоврядування недостатньо фінансових ресурсів для створення зазначених господарюючих суб'єктів (адже формування майнової бази діяльності останніх потребує значних капіталовкладень).

Питання про створення органами місцевого самоврядування комунальних банків вже розглядалося в науковій літературі, зокрема, пропонувалось внести відповідні зміни до спеціальних нормативно-правових актів, що визначають правові засади діяльності фінансово-кредитних установ, у тому числі до Закону України «Про банки та банківську діяльність». При цьому обґрунтованим є висновок про те, що з урахуванням вимог, які ставить банківське законодавство до заснування банку, в тому числі розміру його статутного капіталу, навряд чи село чи селище може спромогтись до утворення комунального банку. На такий крок здатне навіть не будь-яке місто, а лише фінансово спроможні міста, зокрема міста обласного значення. Тому коло засновників комунального банку може обмежитися містом, яке через органи місцевого самоврядування приймає відповідне рішення [320].

Погоджуючись із розглянутою позицією, слід відзначити, що закони України «Про страхування» та «Про недержавне пенсійне забезпечення» також потребують внесення відповідних змін (з метою узгодження їх із ч. 1 ст. 60 Закону про місцеве самоврядування щодо створення органами місцевого самоврядування страхових товариств і пенсійних фондів) [318; 319; 18].

Частина 4 ст. 119 ГК закріплює **право органів місцевого самоврядування приймати рішення про утворення комунальних господарських об'єднань** – господарських організацій, що утворюються у складі двох або більше комунальних підприємств з метою координації їх виробничої, наукової та іншої діяльності для вирішення спільних економічних та соціальних завдань. Комунальні господарські об'єднання утворюються переважно у формі корпорації або концерну, незалежно від найменування об'єднання – комбінат, трест тощо (ч. 6 ст. 120 ГК). Наприклад, рішенням Київської міської ради від 14

березня 2002 р. № 321/1755 Київське комунальне об'єднання з експлуатації автомобільних шляхів та споруд на них «Київміськгідрошляхміст» було реорганізовано шляхом перетворення його на комунальну корпорацію «Київавтодор» у складі кількох комунальних підприємств, що здійснювали діяльність у сфері дорожнього господарства [321].

Характеризуючи правовий статус комунального господарського об'єднання, К. Апанасенко вважає, що учасниками такого об'єднання можуть бути тільки комунальні унітарні підприємства – як комерційні, так і некомерційні, оскільки серед завдань діяльності об'єднань законодавець не вказує виключну підприємницьку діяльність. Господарські товариства, 100% акцій (часток, паїв) яких перебувають у комунальній власності, є самостійними власниками майна, а тому прийняття рішення органом місцевого самоврядування про створення комунального господарського об'єднання за участю такого господарського товариства неможливе. Також К. Апанасенко відзначає, що комунальне господарське об'єднання може бути створене за рішенням одного органу місцевого самоврядування, а майно об'єднання перебуває у власності однієї територіальної громади. Такий висновок випливає з положень ч. 5 ст. 119 ГК, де визначено, що комунальне господарське об'єднання діє на основі рішення про його утворення та статуту, який затверджується органом, що прийняв рішення про утворення об'єднання [322, с. 50].

При дослідженні правового статусу комунальних господарських об'єднань В. Джуринський також відзначив, що відповідне господарське об'єднання створюється за одноосібним рішенням органу місцевого самоврядування [323, с. 31].

У зв'язку з цим слід визнати, що ГК не містить положень, які б передбачали можливість створення комунальних господарських об'єднань за спільним рішенням двох або більше органів місцевого самоврядування, які представляють різні територіальні громади. Ця прогалина потребує усунення, оскільки на даний час існує практична потреба в детальному регулюванні

відносин, пов'язаних із створенням та діяльністю відповідних міжтериторіальних комунальних господарських об'єднань. Зокрема, одним із перспективних шляхів реформування охорони здоров'я в Україні визнано утворення міжтериторіальних господарських об'єднань лікарень на міському та районному рівнях, що сприятиме оптимізації мережі медичних закладів, організації спеціалізованої медичної допомоги, оптимальному поєднанню фінансових, кадрових, матеріально-технічних ресурсів та їх більш ефективному використанню [324].

*З урахуванням викладеного ч. 5 ст. 119 ГК доцільно доповнити реченнями такого змісту: «Органи місцевого самоврядування, що представляють різні територіальні громади, мають право створювати міжтериторіальні комунальні господарські об'єднання, до складу яких входять підприємства, засновані на власності цих територіальних громад. У таких випадках рішення про утворення міжтериторіального комунального господарського об'єднання та затвердження його статуту приймаються кожною з відповідних місцевих рад» [325].*

Характеризуючи статус комунальних господарських об'єднань, В. Джуринський звернув увагу на те, що Закон про місцеве самоврядування взагалі не містить повноважень щодо створення таких об'єднань, тому постає питання про те, які саме органи місцевого самоврядування є компетентними приймати рішення стосовно їх утворення. У зв'язку з цим дослідник запропонував п. 30 ч. 1 ст. 26 закону, яка визначає виключну компетенцію сільських, селищних, міських рад, доповнити словами: «а також про створення та ліквідацію господарських комунальних об'єднань підприємств комунальної власності відповідної територіальної громади» [326, с. 79-80].

Ця пропозиція заслуговує на підтримку, а її реалізація сприятиме узгодженню положень Закону про місцеве самоврядування та ГК. Разом з тим потрібно одночасно заповнити прогалини цього закону в частині визначення відповідних повноважень районних і обласних рад, а саме *внести доповнення до ст. 43 зазначеного закону, закріпивши право обласних і районних рад*

*приймати рішення про: 1) створення та припинення комунальних господарських об'єднань у складі підприємств, заснованих на спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні цих рад; 2) участь підприємств, заснованих на спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні обласних і районних рад, у комунальних господарських об'єднаннях, до складу яких входять інші підприємства, засновані на власності окремих територіальних громад.* [325]

Слід також звернути увагу на те, що 10 вересня 2010 р. у Верховній Раді України зареєстровано проект закону про державні та комунальні господарські об'єднання [326]. Проте визначенню правового статусу комунальних господарських об'єднань та відповідних організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування в цьому законопроекті приділено недостатньо уваги. Замість конкретизації повноважень різних органів місцевого самоврядування щодо таких об'єднань пропонується використовувати за аналогією положення, які визначають повноваження КМУ та інших органів державної влади стосовно державних господарських об'єднань. Проте створення та діяльність комунальних господарських об'єднань характеризуються певними особливостями, внаслідок чого така аналогія навряд чи буде прийнятною.

З урахуванням цього при доопрацюванні вказаного законопроекту доцільно врахувати вищенаведені пропозиції щодо конкретизації повноважень органів місцевого самоврядування стосовно створення комунальних господарських об'єднань. Це сприятиме підвищенню ефективності діяльності органів місцевого самоврядування у сфері господарювання та задоволенню потреб територіальних громад.

Частиною 2 ст. 24 ГК передбачено, що правовий статус окремого суб'єкта господарювання в комунальному секторі економіки визначається уповноваженими органами управління відповідно до вимог цього Кодексу та інших законів. Таким чином, органам місцевого самоврядування надано право

конкретизувати положення чинного законодавства щодо правового статусу вказаних суб'єктів господарювання в установчих документах цих суб'єктів та інших правових актах локального характеру (ч. 2 ст. 57 ГК).

У законодавстві не конкретизовано, до повноважень якого органу місцевого самоврядування (представницького або виконавчого) **належить затвердження статуту комунального підприємства**. Лише у листі Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва від 18 березня 2009 р. № 2818 зазначено, що затвердження статуту підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади є прерогативою сільських, селищних, міських рад [327]. Разом з тим на практиці є випадки, коли місцеві ради передають відповідні повноваження іншим органам або посадовим особам місцевого самоврядування. Наприклад, рішенням Донецької міської ради від 24 січня 2003 р. № 4/36 «Про розмежування повноважень щодо управління майном, що належить до комунальної власності територіальної громади міста Донецька» повноваження щодо затвердження статутів та положень комунальних підприємств, установ, організацій передані міському голові [328].

У науковій літературі обговорюється питання про **наявність в обласних і районних рад повноважень щодо затвердження статутів підприємств, заснованих на спільній власності територіальних громад**. Розглядаючи це питання, Л. Музика відстоює позицію, згідно з якою ці ради не вправі затверджувати статuti зазначених підприємств або передавати відповідні повноваження головам рад. На думку дослідниці, статут затверджується власником майна, тоді як обласна рада не є суб'єктом права власності. Крім того, всі повноваження щодо управління спільною власністю територіальних громад обласна рада може реалізовувати виключно на її пленарних засіданнях [73, с.113-115].

Вищевикладене підтверджує доцільність конкретизації у ст. 43 Закону про місцеве самоврядування повноважень обласних і районних рад щодо управління господарською діяльністю в комунальному секторі економіки (в

тому числі й затвердження установчих документів відповідних підприємств). Це дозволить уникнути неоднозначних тлумачень чинного законодавства і сприятиме чіткому визначенню господарської компетенції органів місцевого самоврядування всіх територіальних рівнів.

**Серед повноважень органів місцевого самоврядування слід також звернути увагу на ті, що передбачають формування цими органами майнової основи діяльності створюваних суб'єктів господарювання.** Зокрема, на підставі ч. 2 ст. 78, ч. 2 ст. 135 ГК органи місцевого самоврядування закріплюють за комунальними унітарними підприємствами майно на праві господарського відання або на праві оперативного управління. Зміст цього повноваження органів місцевого самоврядування охоплює декілька правомочностей, а саме: *1) право обирати правовий режим майна (право господарського відання або право оперативного управління) створюваного підприємства з урахуванням особливостей його господарської діяльності (підприємництво або некомерційне господарювання); 2) право визначати сукупність майнових об'єктів, які закріплюються за підприємством; 3) право конкретизувати в установчих документах обсяг обмежень стосовно правомочності розпорядження цих підприємств на закріплене за ними майно в межах, визначених ч. 1 ст. 136, ч. 1 ст. 137 ГК.*

У разі створення органами місцевого самоврядування господарського товариства зазначені органи забезпечують передачу такому товариству певного майна на праві власності (як це передбачено ст. 12 Закону України «Про господарські товариства»). При цьому органи місцевого самоврядування (як представники територіальної громади) втрачають речове право на майно, що передається господарському товариству, і одержують при цьому корпоративні права, які надають можливість брати участь в управлінні діяльністю такого товариства [329, с. 11].

Згідно з вимогами ч. 2 ст. 7 Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» у випадку створення підприємств (господарських товариств) на базі майна, що є в комунальній

власності, обов'язковим є проведення оцінки майна [330]. На підставі цього можна зробити висновок про наявність у органів місцевого самоврядування обов'язку забезпечити проведення такої оцінки у зазначеному випадку.

Із змісту чинного законодавства також впливає наявність у органів місцевого самоврядування **обов'язку сформувати статутний капітал створюваної ними господарської організації**. Так, згідно з ч. 4 ст. 78 ГК статутний капітал комунального унітарного підприємства утворюється органом, до сфери управління якого воно входить, до реєстрації його як суб'єкта господарювання. Мінімальний розмір статутного капіталу комунального унітарного підприємства встановлюється відповідною місцевою радою.

Виходячи із цієї статті ГК і співставлення її з положеннями ч. 3 ст. 74 (в якій йдеться про встановлення на законодавчому рівні мінімального розміру статутного капіталу державного комерційного підприємства), є підстави для висновку про те, що в даному положенні щодо комунальних унітарних підприємств застосована аналогія з правовим статусом державних підприємств. Можна припустити, що ця норма має на меті, щоб місцеві ради встановили своїми рішеннями мінімальний розмір статутного капіталу, однаковий для всіх комунальних унітарних підприємств, заснованих на власності певної територіальної громади. Наприклад, саме такий підхід застосовано в рішенні Миколаївської міської ради від 12 червня 2008 р. № 24/20, яким встановлено мінімальний розмір статутного фонду всіх комунальних підприємств Миколаївської міської ради в розмірі 5 тис. гривень [331]. Разом з тим спостерігаються й інші підходи до тлумачення змісту ст. 78 ГК, коли місцеві ради встановлюють мінімальний розмір статутного фонду для кожного окремого комунального підприємства. Зокрема, рішенням Київської міської ради від 13 липня 2006 р. № 31/31 «Про створення комунального підприємства виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації) «Центр високих технологій та інновацій» встановлено мінімальний розмір статутного фонду цього підприємства – 100 тис. гривень [332]. Для комунального підприємства «Автотранспортне підприємство Київської міської



ради» встановлено інший мінімальний розмір статутного фонду – 10 тис. гривень [333].

Вирішуючи питання формування статутного капіталу господарських товариств, органи місцевого самоврядування зобов'язані керуватися загальними нормами ГК та ЦК України, а також Закону України «Про господарські товариства», в яких йдеться про визначення мінімального розміру статутного капіталу окремих видів господарських товариств та порядок його формування. При цьому слід звернути увагу на те, що згідно з ч. 3 ст. 86 ГК, ч. 3 ст. 13 Закону України «Про господарські товариства» забороняється використовувати для формування статутного капіталу товариства бюджетні кошти. Коментуючи цю норму, окремі дослідники констатують, що під бюджетними коштами необхідно розуміти в тому числі і кошти місцевих бюджетів. Це пояснюється тим, що згідно з Бюджетним кодексом України бюджетними коштами вважаються кошти на рахунках відповідного бюджету та розпорядників коштів цього бюджету. Таким чином, законодавство забороняє місцевим радам передавати кошти місцевих бюджетів до статутних фондів господарських товариств [86].

Можна припустити, що встановлення зазначеної заборони має на меті перешкоджання необґрунтованим втратам бюджетних ресурсів (оскільки в разі передачі грошей до статутного капіталу господарських товариств учасники таких товариств втрачають право власності на ці кошти). Але доцільність існування такої заборони викликає сумнів, адже, з одного боку, вона не гарантує майнові права територіальних громад від порушень унаслідок економічно необґрунтованих рішень органів місцевого самоврядування (у них зберігається можливість передати господарському товариству інше майно), а з іншого – суттєво обмежує можливості цих органів у створенні корпоративних господарських організацій у випадках, коли це необхідно. Тому слід погодитися з позицією тих дослідників, які вважають за потрібне скасувати зазначену заборону.

Як і інші суб'єкти організаційно-установчих повноважень, органи місцевого самоврядування *наділені правами з управління діяльністю*

*створених ними господарських організацій, у тому числі вирішують питання формування керівних органів цих організацій.* Так, згідно з ч. 6 ст. 78 ГК комунальне унітарне підприємство очолює керівник підприємства, який призначається органом, до сфери управління якого входить підприємство. Водночас Закон про місцеве самоврядування розподіляє ці повноваження між різними суб'єктами. За загальним правилом, закріпленим п. 10 ч. 4 ст. 42 цього закону, керівників підприємств, які належать до комунальної власності територіальних громад, призначає на посади сільський, селищний, міський голова. Виняток встановлено щодо керівників засобів масової інформації відповідної ради, призначення яких віднесено до виключної компетенції сільської, селищної, міської ради (п. 8 ч. 1 ст. 26 закону). А якщо підприємства створені на основі спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, то питання щодо призначення їх керівників мають вирішуватися виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради (п. 20 ч. 1 ст. 43 закону).

Повноваження органів місцевого самоврядування стосовно участі у формуванні органів управління господарських товариств, які належать до комунального сектору економіки, Законом про місцеве самоврядування не встановлено. Більш того, аналізуючи норми чинного законодавства, К. Апанасенко робить висновок про те, що організаційно-установчі повноваження органів місцевого самоврядування не поширюються на корпоративні підприємства, які діють на основі права власності. Цей висновок ґрунтується на положеннях ч. 1 ст. 24 ГК, згідно з якою управління господарською діяльністю в комунальному секторі економіки здійснюється через систему організаційно-господарських повноважень територіальних громад та органів місцевого самоврядування щодо суб'єктів господарювання, які належать до комунального сектору економіки і здійснюють свою діяльність на основі права господарського відання або права оперативного управління [8, с. 183]. Відповідна позиція знайшла відображення і у згаданому вище Рішенні Конституційного Суду України від 20 червня 2007 р. у справі № 1-14/2007, де наголошено, що статтею 24 ГК не передбачено віднесення

господарських товариств до суб'єктів господарювання, щодо яких здійснюється управління територіальних громад та органів місцевого самоврядування через систему їх організаційно-господарських повноважень.

У зв'язку з цим відсутність у ст. 24 ГК відповідних положень слід розцінювати як недолік у законодавстві, адже після створення корпоративного підприємства, якому передається право власності на майно, що раніше належало територіальній громаді, територіальна громада в особі органу місцевого самоврядування одержує корпоративні права, які серед іншого передбачають участь в управлінні справами створеного товариства (ст. 10 Закону України «Про господарські товариства»). З огляду на це, до ч. 1 ст. 24 ГК доцільно внести уточнення, встановивши, що органи місцевого самоврядування здійснюють організаційно-господарські повноваження і щодо тих суб'єктів господарювання комунального сектору економіки, які здійснюють свою діяльність на основі права власності.

Закон про місцеве самоврядування не визначає повноважень органів місцевого самоврядування щодо управління корпоративними правами територіальних громад. Тому при вирішенні відповідних питань ці органи керуються загальними положеннями ГК, ЦК України, законів України «Про господарські товариства», «Про акціонерні товариства».

У частині 5 ст. 168 ГК («Здійснення корпоративних прав держави») визначено, що управління корпоративними правами територіальних громад здійснюється відповідно до положень цієї статті, якщо інше не встановлено законом. Виходячи з цього, застосовуючи вказану статтю за аналогією до відносин з управління корпоративними правами територіальних громад, можна дійти висновку про те, що таке управління може здійснюватися органами місцевого самоврядування безпосередньо, якщо: 1) територіальна громада має 100% часток (акцій) у статутному капіталі господарської організації; 2) не відбувся конкурс з призначення уповноваженої особи через відсутність претендентів або якщо пропозиції конкурсантів не відповідають умовам конкурсу.

В інших випадках управління корпоративними правами територіальних громад має здійснюватися із залученням на конкурсній основі уповноваженої особи, з якою орган місцевого самоврядування укладає договір.

Із змісту ст. 39 Закону України «Про акціонерні товариства» випливає, що уповноважена особа органу, який здійснює управління комунальним майном, є представником територіальної громади як акціонера на загальних зборах акціонерного товариства. Представник може призначатися постійно або на певний строк. При цьому передбачено, що акціонер має право в будь-який момент замінити свого представника, повідомивши про це виконавчий орган акціонерного товариства. Представнику видається довіреність на право участі та голосування на загальних зборах акціонерного товариства, яка може містити завдання щодо голосування, тобто перелік питань порядку денного загальних зборів із зазначенням того, як і за яке (проти якого) рішення потрібно проголосувати.

У зв'язку з тим, що повноваження органів місцевого самоврядування з управління корпоративними правами територіальних громад не одержали належного закріплення в законодавстві, відповідні органи намагаються заповнити законодавчі прогалини власними правовими актами. Тому є підстави погодитися з позицією дослідників, які вважають доцільним закріпити основні повноваження цих органів щодо управління корпоративними правами територіальних громад на законодавчому рівні [334]. Спроби вирішення цього завдання здійснювалися авторами декількох законопроектів про комунальну власність, які перебували на розгляді Верховної Ради України різних скликань. Останнім із цих законопроектів є проект закону про комунальну власність в Україні, зареєстрований у парламенті 6 червня 2008 р. (реєстр. № 2617), який на даний час перебуває на розгляді Комітету з питань економічної політики [335]. Вказаний законопроект містить окремий розділ – «Управління комунальними корпоративними правами». У ньому, зокрема, передбачено, що за поданням виконавчого органу сесія відповідної ради затверджує перелік осіб, уповноважених управляти комунальними корпоративними правами в органах

управління господарських товариств, а також завдання та умови здійснення функцій з управління комунальними корпоративними правами, які є обов'язковими до виконання уповноваженими особами. При передачі функцій з управління комунальними корпоративними правами в органах управління господарських товариств уповноваженій особі голова ради укладає договір доручення з уповноваженою особою, проект якого готується виконавчим органом ради. Передбачено, що уповноважена особа зобов'язана погоджувати з відповідною радою позицію при розгляді загальними зборами питань щодо розподілу прибутку господарського товариства, реорганізації та ліквідації господарського товариства, внесення змін і доповнень до установчих документів, створення дочірніх підприємств, укладання господарським товариством договорів про створення інших підприємств, розпорядження майном товариства, якщо балансова вартість майна перевищує 10% чистих активів товариства, зміни статутного фонду та інших питань, визначених договором доручення, про що приймається рішення на сесії ради.

Разом з тим законопроект не містить положень щодо порядку визначення осіб, уповноважених управляти корпоративними правами територіальних громад, не передбачає безпосереднього здійснення органами місцевого самоврядування правомочностей з управління корпоративними правами і не закріплює повноваження обласних і районних рад стосовно корпоративних прав, які вважаються об'єктами спільної власності територіальних громад.

З урахуванням зазначеного відповідний законопроект потребує доопрацювання. Насамперед, у ньому доцільно передбачити повноваження представницьких органів місцевого самоврядування щодо обрання способу реалізації правомочностей з управління корпоративними правами територіальних громад: здійснення цих правомочностей безпосередньо або із залученням уповноважених осіб на конкурсній основі.

***З метою конкретизації порядку безпосереднього здійснення органами місцевого самоврядування повноважень з управління корпоративними правами потрібно передбачити, що в разі, якщо територіальна громада має***

*100% часток (акцій) у статутному капіталі господарського товариства, загальні збори такого товариства не скликаються, а повноваження, які згідно з чинним законодавством належать загальним зборам товариства, здійснюються місцевою радою на її пленарному засіданні. За рішенням відповідної місцевої ради ці повноваження можуть бути делеговані її виконавчим органам (або передані уповноваженим структурним підрозділам виконавчого апарату обласних і районних рад), за винятком повноважень з прийняття рішень про реорганізацію чи ліквідацію господарських товариств [336].*

Водночас не можна виключати випадків, коли крім територіальної громади у господарському товаристві є інші учасники, а уповноважені особи до управління корпоративними правами територіальних громад через різні причини не залучаються. Для врегулювання такої ситуації потрібно **закріпити право місцевих рад доручати здійснення відповідних правомочностей в органах управління господарського товариства посадовим особам місцевого самоврядування. При цьому посадові особи повинні діяти в межах завдань, затверджених місцевою радою чи уповноваженим нею виконавчим органом.** У даному випадку при опрацюванні відповідних статей законопроекту можна враховувати Положення про представника органу, уповноваженого управляти відповідними корпоративними правами держави в органах управління господарських товариств, затверджене постановою КМУ від 15 травня 2000 р. № 791 [337].

Разом з тим необхідно додатково приділити увагу регулюванню питань управління корпоративними правами територіальних громад шляхом залучення на конкурсній основі уповноважених осіб, які не є посадовими особами місцевого самоврядування. Для цього в законопроекті доцільно передбачити, **що сільські, селищні, міські ради затверджують за поданням виконавчих органів порядок проведення конкурсу з визначення осіб, уповноважених управляти корпоративними правами територіальних громад, а виконавчі органи забезпечують проведення цього конкурсу. Обласні та районні ради**

*затверджують порядок проведення конкурсу з визначення осіб, уповноважених управляти корпоративними правами, що є об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст і перебувають у сфері управління цих рад. У даному випадку розроблення проекту такого порядку та організація проведення конкурсу має здійснюватися виконавчим апаратом обласних і районних рад [336].*

Крім того, для забезпечення узгодження розглянутого законопроекту з іншими законодавчими актами в його «Прикінцевих положеннях» потрібно передбачити внесення відповідних кореспондуючих норм до Закону про місцеве самоврядування, законів України «Про господарські товариства» та «Про акціонерні товариства».

Частина 1 ст. 135 ГК надає власнику майна право на свій розсуд визначати структуру утвореного ним суб'єкта господарювання. Разом з тим уч. 3 ст. 64 ГК встановлено, що підприємство самостійно визначає свою організаційну структуру, встановлює чисельність працівників і штатний розпис. Ця неузгодженість норм законодавства знайшла відображення і у діяльності органів місцевого самоврядування, які по-різному вирішують питання стосовно визначення структури і штатного розпису комунальних унітарних підприємств. Так, окремі органи місцевого самоврядування врегульовують ці питання безпосередньо, власними рішеннями. Наприклад, рішенням виконавчого комітету Ладжинської міської ради від 11 січня 2005 р. № 43 затверджено штатний розпис комунального підприємства «Ладжинська радіокомпанія «Лада», а також загальний фонд оплати праці цього підприємства [338]. У той же час мають місце випадки, коли органи місцевого самоврядування надають комунальним підприємствам право вирішувати ці питання самостійно (в таких випадках в установчих документах підприємств відтворюється зміст ч. 3 ст. 64 ГК). Як приклад можна навести Статут комунального підприємства «Київський метрополітен», затверджений розпорядженням Київської міської державної адміністрації від 21 лютого 2005 р. № 223 [339]. Таким чином, місцеві ради як представники власника самі обирають можливі шляхи вирішення питань,

пов'язаних із визначенням організаційної структури комунальних підприємств, у тому числі визначають ступінь самостійності безпосередніх керівників підприємств у вирішенні таких питань з урахуванням конкретних обставин.

Важливою складовою управління господарською діяльністю у комунальному секторі економіки є планування цієї діяльності. Під плануванням у даному контексті розуміється процес визначення цілей певної організації, термінів їх виконання та шляхів і засобів досягнення [340, с. 93].

Згідно із Законом про місцеве самоврядування (п.п. 4 п. «а» ст. 27) розгляд проектів планів підприємств і організацій, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, внесення до них зауважень і пропозицій здійснюється виконавчими органами сільських, селищних, міських рад. Розглядаючи цю норму, К. Апанасенко відзначила, що в даний час планування діяльності комунальних підприємств має здійснюватися за аналогією з плануванням діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки [341, с. 79]. Цієї ж позиції дотримується О. Віхров [342, с. 36]. З таким висновком можна погодитися, оскільки він ґрунтується на положеннях ч. 9 ст. 78 ГК, згідно з якою особливості господарської діяльності комунальних унітарних підприємств визначаються відповідно до вимог, встановлених цим Кодексом щодо діяльності державних комерційних або казенних підприємств. Разом із тим основні питання планування діяльності зазначених державних підприємств регламентовані ст. ст. 75 та 77 ГК. Слід відзначити, що *ст. 43 Закону про місцеве самоврядування доцільно доповнити положеннями щодо повноважень обласних і районних рад із затвердження фінансових планів підприємств, заснованих на спільній власності відповідних територіальних громад, сіл, селищ, міст*. Адже господарська діяльність цих підприємств також є об'єктом планування, в якому беруть участь зазначені ради.

Оскільки розподіл прибутку комунальних комерційних підприємств має здійснюватися відповідно до затвердженого фінансового плану, слід урахувати, що згідно із Законом про місцеве самоврядування встановлення



для підприємств, установ та організацій, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету, є виключною компетенцією сільських, селищних, міських рад, тоді як встановлення порядку використання прибутку таких підприємств віднесено до відання виконавчих органів цих рад (п. 29 ч. 1 ст. 26, п. п. 2 п. «а» ст. 29). Як приклад можна навести ухвалу Львівської міської ради від 22 лютого 2007 р. № 567 «Про встановлення нормативів та затвердження Порядку відрахування господарськими організаціями, що належать до комунальної власності м. Львова, частки прибутку до загального фонду місцевого бюджету» [343].

Для забезпечення інтересів територіальних громад органи місцевого самоврядування також наділені комплексом повноважень з вирішення поточних питань, які виникають у повсякденній діяльності суб'єктів господарювання комунального сектору економіки. Зокрема, виконавчі органи місцевих рад встановлюють зручний для населення режим роботи підприємств комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад (п.п. 9 п. «а» ст. 30 Закону про місцеве самоврядування). Крім того, управління діяльністю комунальних підприємств проявляється в попередньому погодженні цими органами окремих значущих майнових операцій, що здійснюються комунальними підприємствами. А саме: з урахуванням ч. 9 ст. 78 ГК органи місцевого самоврядування надають комунальним підприємствам попередню згоду на відчуження майнових об'єктів, які належать до основних фондів, списання з балансу не повністю амортизованих основних фондів, а також проведення прискореної амортизації основних фондів (за аналогією з правилами, встановленими для державних комерційних та казенних підприємств).

Відповідно до ч. 5 ст. 60 Закону про місцеве самоврядування органи місцевого самоврядування можуть використовувати об'єкти права комунальної власності як заставу. Ця норма закону стосується і тих об'єктів, що закріплені за

комунальними підприємствами: органи місцевого самоврядування надають цим підприємствам дозволи на укладення договорів застави та погоджують умови таких договорів. У даному випадку за аналогією використовуються положення ч. 4 ст. 11 Закону України «Про заставу», де зазначено, що застава цілісного майнового комплексу державного підприємства, за яким майно закріплено на праві господарського відання, його структурних підрозділів, будівель і споруд здійснюється з дозволу та на умовах, погоджених з органом, уповноваженим управляти відповідним державним майном [344].

У практиці господарювання іноді виникає необхідність додаткового закріплення майна за комунальними підприємствами (коли таке закріплення відбувається не на етапі створення нового підприємства, а в процесі господарської діяльності вже існуючого підприємства). В такому випадку органи місцевого самоврядування приймають відповідні рішення, керуючись положеннями ч. 2 ст. 78, ч. 2 ст. 135 ГК. Наприклад, рішенням Запорізької обласної ради від 26 квітня 2007 р. № 18 за комунальним підприємством «Айс» була закріплена на праві оперативного управління будівля компресорного цеху, а директору цього підприємства було доручено здійснити заходи відповідно до чинного законодавства щодо проведення незалежної оцінки цього майна з метою постановки його на баланс [345].

Розглядаючи питання управління господарською діяльністю в комунальному секторі економіки, слід відзначити наявність законодавчих прогалин стосовно повноважень органів місцевого самоврядування у сфері вирішення майнових питань, які виникають у діяльності комунальних господарських об'єднань. Так, згідно з ч. 2 ст. 123 ГК майно передається об'єднанню його учасниками в господарське відання або оперативне управління. З урахуванням цього А. Захарченко правомірно звернув увагу на те, що, встановлюючи вимоги до закріплення за об'єднаннями підприємств майна на праві господарського відання, Кодекс та інші закони не передбачають обмежень правомочності розпорядження цих господарських організацій стосовно окремих видів майна. Водночас органи місцевого самоврядування, які

приймають рішення про створення комунальних господарських об'єднань, не уповноважені самостійно встановлювати додаткові обмеження правомочності розпорядження майном, якщо це не передбачено законом. У результаті виникають передумови для того, що у відповідних господарюючих суб'єктів є можливість розпоряджатися закріпленим за ними майном без попереднього погодження з представниками власників. У зв'язку з цим запропоновано усунути цю прогалину законодавства шляхом внесення відповідних уточнень до ст. 123 ГК [346].

Невід'ємною складовою належного управління господарською діяльністю в комунальному секторі економіки є здійснення органами місцевого самоврядування контролю за станом такої діяльності (ч. 1 ст. 143 Конституції України). Для цього Закон про місцеве самоврядування (ст. 29) встановлює повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо заслуховування звітів про роботу керівників підприємств, установ та організацій комунальної власності, а також здійснення контролю за використанням прибутків відповідних господарських організацій. Крім того, виконавчі органи здійснюють контроль за виконанням планів підприємств комунальної власності (п.п. 4 п. «а» ст. 27 закону).

Завершуючи аналіз повноважень органів місцевого самоврядування щодо управління господарською діяльністю в комунальному секторі економіки, слід також звернути увагу на повноваження цих органів, спрямовані на запобігання банкрутству комунальних підприємств, а саме ч. 8 ст. 5 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» надає місцевим радам право приймати на своєму пленарному засіданні рішення про те, що положення цього закону не застосовуватимуться до юридичних осіб-підприємств, які є об'єктами права комунальної власності [90].

Наведені положення закону були предметом офіційного тлумачення Конституційного Суду України, який дійшов висновку, що відповідна рада має право прийняти рішення про незастосування положень цього закону 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 (Рішення Конституційного Суду України від 20 червня 2007 р.) [305].

Стаття 3 вказаного закону також зобов'язує органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень вживати своєчасних заходів для запобігання банкрутству підприємства-боржника. У рамках таких заходів боржнику може бути надана фінансова допомога в розмірі, достатньому для погашення його зобов'язань перед кредиторами, в тому числі зобов'язань щодо сплати податків і зборів (обов'язкових платежів) і відновлення платоспроможності боржника (досудова санація).

Разом з тим надання місцевим радам права приймати рішення про незастосування положень Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» до комунальних підприємств піддається обґрунтованій критиці в науковій літературі та періодичних виданнях. Відзначається, що на практиці відповідні рішення використовуються місцевими радами як спосіб ухилення від погашення вимог кредиторів комунальних підприємств [347, с. 16].

Досліджуючи це питання, Р. Гринюк дійшов висновку про необхідність визначення критеріїв виключення комунальних підприємств із суб'єктів банкрутства. Основним критерієм при цьому має бути значення такого підприємства для нормального життєзабезпечення територіальної громади [329, с. 12-13].

Доцільність дотримання такого підходу підтверджується практикою діяльності органів місцевого самоврядування, які виводять з-під дії зазначеного закону надто широке коло комунальних підприємств. Зокрема, ухвалою Львівської міської ради від 29 березня 2007 р. № 682 «Про правовий захист об'єктів комунальної власності територіальної громади м. Львова» встановлено, що положення Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» не застосовуються до підприємств комунальної власності територіальної громади м. Львова, крім випадків, коли міською радою

за поданням міського голови чи виконавчого комітету міської ради виключно на пленарному засіданні міської ради буде прийнято інше рішення щодо кожного конкретного підприємства згідно з додатком. При цьому до переліку підприємств (що включає більш ніж сто найменувань), на яких поширюється ця ухвала, внесені й такі, припинення діяльності яких не призвело б до критичних наслідків для життєзабезпечення територіальної громади [348].

У зв'язку з викладеним слід погодитися з висновком К. Апанасенко, яка запропонувала внести доповнення до зазначеного закону, встановивши, що в разі прийняття рішення про незастосування положень закону до комунальних підприємств орган, до сфери безпосереднього управління якого належить відповідна юридична особа, несе повну субсидіарну відповідальність за її зобов'язаннями [322, с. 200]. Реалізація такої пропозиції сприятиме забезпеченню інтересів кредиторів комунальних підприємств та застосуванню органами місцевого самоврядування більш виважених підходів при визначенні кола підприємств, відносно яких не застосовується процедура відновлення платоспроможності та банкрутства.

#### **4.2. Комунальна власність як основа планування економічного та соціального розвитку населеного пункту**

Забезпечення сталого економічного розвитку будь-якої країни базується на органічному поєднанні загальнодержавного та регіонального розвитку. В XXI столітті регіональний розвиток починає суттєво впливати та визначати темпи національного розвитку, особливо в умовах, коли економічні можливості регіонів почали відігравати домінуючу роль в окремих галузях економіки.

В цілому, сучасний стан місцевого та регіонального розвитку характеризується недостатнім рівнем належного матеріального, фінансового, кадрового та іншого ресурсного забезпечення необхідного для виконання завдань та повноважень органів місцевого самоврядування, кризою житлово-

комунального господарства, систем енерго-, паливо-, водозабезпечення та соціальної інфраструктури, поглибленням диспропорцій у соціально-економічному стані територіальних громад і регіонів. Місцева влада працює в умовах обмеженого власного фінансування та повної залежності від державного бюджету [177, с. 31]. Дані негативні явища регіонального розвитку пов'язані також і з відсутністю повноцінного планування економічного та соціального розвитку регіону.

На даний час в дослідженнях вчених і практиків, а також з боку законодавця достатньо уваги приділяється правовому режиму майна державної та приватної форм власності, однак правовим питанням реалізації повноважень щодо майна комунальної власності приділено дуже мало уваги, що підкреслює актуальність вивчення даного питання. Додатково недостатньо вивчено потенціал комунальної власності як майнової основи планування економічного та соціального розвитку, у зв'язку з чим становить значний інтерес вивчення зарубіжного досвіду регіонального планування, а саме на прикладі Китайської Народної Республіки (КНР).

Комунальна власність – це право територіальної громади володіти, користуватися, розпоряджатися належним їй майном, яке здійснюється безпосередньо або через органи місцевого самоврядування. До публічної власності в науковій літературі відносять об'єкти, які належать до державної та муніципальної (комунальної) власності [394]. Однак сам інститут комунальної власності не отримав ще належного та достатнього законодавчого врегулювання, судового захисту, застосування в практиці органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Незважаючи на закріплення в деяких законодавчих та нормативно-правових актах певних прав і обов'язків органів місцевого самоврядування в процесі реалізації на практиці прав власника майна вони стикаються з відсутністю чіткого юридичного, організаційного механізму планування економічного і соціального розвитку.

Проблеми правового забезпечення ефективного використання публічної власності, а саме управління комунальною власністю досліджуються

вітчизняними і зарубіжними ученими і фахівцями. Окремі аспекти проблематики висвітлені в роботах таких учених, як В.К. Мамутов, Я.М. Бергер, В.В. Величко, В.А. Устименко, Р.А. Джабраїлов, Б.Н. Кузик, Лі Цзиньвень, Лі Цзи Шен, Чжан Чжоюань та ін.

На цьому фоні особливо цікавим є аналіз досвіду КНР, яка є безумовним лідером світового розвитку, чия економічна міць починає все більше конкурувати із США та Європейським Союзом (ЄС). Можна сперечатись про конкретний зміст і формулювання орієнтирів китайської національної стратегії. Іноді основною метою називається модернізація країни, іноді – «мирне піднесення», «мирний розвиток», національне відродження. Але саму підлеглість окремих кроків якомусь загальному єдиному задуму, який можливо було б сумарно визначити як повернення КНР статусу провідної – в економічному, геополітичному, цивілізаційному і, можливо, військовому відношенні – глобальної і регіональної держави навряд чи можна заперечити.

Кризові явища, які періодично потрясають світову економіку, наприклад, світова фінансова криза, яка розпочалася у 2008 році у Сполучених Штатах Америки (США), та заходи світового суспільства по їх подоланню наочно демонструють підвищення ролі держави в глобальній економіці. Ефективність таких заходів, як підкреслюють В.А. Устименко і Р.А. Джабраїлов, в основному буде залежати від наявності у державі розвиненого сектору публічної власності та системи планування і прогнозування економічного і соціального розвитку суспільства [350, с. 31].

Прерогативою держави є забезпечення належного правопорядку в країні та її національна безпека, що є основою для розвитку економіки. На думку Р. Педерсона, нажаль, більшість місцевих органів влади погано розуміють роль майна і можливості його використання в інтересах збільшення прибутку і рішення економічних та соціальних проблем громади [351, с. 2]. До таких країн відноситься й Україна, де при проведенні структурної перебудови економіки були відчужені із державної та комунальної власності об'єкти, які служили джерелом наповнення дохідної частини бюджетів всіх рівнів. Сьогодні лише

незначна кількість місцевих органів влади розглядають своє майно як стратегічний актив, яким необхідно кваліфіковано управляти. Нерухомість рідко оцінюється як інвестиції, вигода від яких може контролюватися, тим самим даючи додатковий прибуток.

Обираючи власний шлях виходу із стану економічної стагнації, як підкреслюють вчені, важливо не допустити зменшення об'єму публічної власності, яка по суті виступає гарантом політичної та економічної незалежності країни. Пожвавлення в останній час в Україні приватизаційних процесів саме свідчать про звернення органів державної влади до неналежного інструментарію господарювання в умовах гострих кризових явищ і створення політико-економічних загроз недоторканості об'єктів публічної власності [350, с. 31]. При цьому необхідно підкреслити, що об'єкти державної та комунальної власності відіграють важливу роль, яка спрямована на забезпечення суверенітету країни, перш за все економічного. На питаннях збереження економічного суверенітету держави зупинялися у своїх публікаціях провідні вчені сучасності. Так, В.К. Мамутов зазначає важливість і недоторканість економічних та майнових основ держави для збереження суверенітету країни і статусу суб'єкта міжнародного права, у зв'язку з чим актуалізується питання постійного моніторингу загроз економічній безпеці країни – це, на думку В.К. Мамутова, є першочерговим завданням центральних органів державної влади [352, с. 76-95]. Сприяння у виконанні завдання у частині забезпечення економічної безпеки держави надається і зі сторони органів місцевого самоврядування.

«Китайський шлях» показує, що розуміння традицій та специфіки власної країни – це вектор (напрямок) до успішного запозичення досвіду інших країн, що є особливо актуальним в умовах переходу до ринкової економіки. Важливим в цьому контексті є не відкидання чи некритичне відновлення традицій, а визначення тих факторів в культурі і традиціях, які сприяють модернізації, і тих, які перешкоджають її проведенню [353, с. 124]. Коли КНР опинилася перед вибором: зберегти «соціалістичну» оболонку і примат державної та колективної



власності чи запозичити ліберальний підхід, заснований на вільному ринку і приватній власності, імплементацію якого необхідно було починати із «шокової терапії», урядом КНР було прийнято рішення діяти шляхом сприяння чи протидіяти в тому чи іншому напрямку через «варіативність перехідної економіки», визначаючи свій власний шлях у становленні соціально - економічних відносин.

Господарський механізм із «китайською специфікою» полягає в тому, що сам соціалізм був визнаний різновидом ринкового господарства. Але малося на увазі господарство специфічне, відмінне від капіталістичного. В інституційному плані передбачалось різноманіття форм власності, але при домінуванні державної та колективної форм власності. Господарський механізм базується на ринковому саморегулюванні, але одночасно передбачає сильний макроекономічний вплив держави [354]. Державні підприємства КНР дають сьогодні 48,3 % промислової продукції, колективні – 38,2 %, приватні, в тому числі з іноземною участю, – 13,5 %. На долю державної торгівлі припадає 41,3 % загального роздрібного обігу, колективної – 27,9 % і приватної – 30,8 % [355].

Китайська Народна Республіка – це країна з великою територією, рівень розвитку ринку та економіки в різних регіонах сильно відрізняються один від одного, тому з метою здійснення національної макроекономічної політики, уряд звертає увагу на планування і регулювання місцевого економічного розвитку, з метою підтримки сталого, швидкого і здорового розвитку місцевої економіки. Мова перш за все йде про синтез державного управління з механізмами вільної ринкової конкуренції. Ринкове регулювання здатне в короткостроковій перспективі зберегти баланс попиту і пропозиції, але короткостроковий баланс попиту і пропозиції не здатен підтримувати довгострокову ринкову рівновагу [356, с. 50].

За останні 10 років КНР досягла значних результатів. Середньорічні темпи приросту китайської ВВП склали (становили) 10,7 %. У світі за обсягом ВВП країна посідає друге місце, а ВВП на душу населення зріс у п'ять разів. Важливо підкреслити, що більше 50 % населення проживає у містах. Об'єм

інвестицій в освіту, охорону здоров'я, соціальне забезпечення, програми зайнятості, будівництво доступного житла та ін. за цей період склав більше 2,5 трлн. дол. [357].

Уряд КНР зберігає регулюючу силу державного управління народним господарством, з поступовим розвитком економіки роль держави не зменшується, змінюються лише форми і методи управління економікою. Зберігається система планування економічного і соціального розвитку. При розширенні сфери індикативного планування використовується також і директивне планування, яке охоплює виробництво та розповсюдження важливих видів продукції, які впливають на економічний розвиток країни (вугілля, нафта, сталь, електроенергія, хімічна сировина, хімічні добавки та ін.) [358]. Панування держави у всіх сферах суспільного життя одна із основних рис китайської моделі економічного зростання. Держава підпорядковує свої рішення стратегії і конкретним політичним установкам, діє як верховний власник землі і природних ресурсів, як власник найбільш важливих ланок в основних галузях виробництва і сфери послуг.

Місцеві уряди, базуючись на економічних функціях, використовують систему планування, засновану на загальнодержавному плануванні, з урахуванням локальних ресурсів навколишнього середовища, рівня регіонального розвитку [359, с. 25]. Місцевий уряд – це орган, який діє від імені держави і який здійснює в конкретному регіоні функції політичного менеджменту, управління економікою, культурою, освітою, захистом навколишнього середовища тощо. Завдання розвитку і освоєння регіонів постає, перш за все, перед провінційними урядами чи адміністраціями інших територіальних одиниць, які входять до складу провінцій (муніципалітети, повіти, волості). Розробка нових методів управління муніципальними утвореннями на основі обліку закономірностей їх самоорганізації одна із задач сучасного регіонального розвитку КНР. Відповідно до Конституції КНР місцеві уряди створюються за адміністративними регіонами, і поділяються на 4 категорії, тобто на провінційні уряди (автономний район, місто центрального

підпорядкування), муніципальний уряд (місто з мікрорайонами, автономний округ, хошун), уряд повіту (повіт, автономний повіт, аймак, місто без мікрорайонів, підпорядкований місту район), уряд волості (волость, селище, національна волость, національний район) [360, с. 94].

Провінційний та муніципальний уряд мають наступні функції: 1) виконують закони, постанови, рішення та укази вищій державних адміністративних органів; 2) визначають адміністративні заходи, публікують рішення та укази. Адміністрації провінцій, автономних районів і міст центрального підпорядкування можуть на підставі законів, постанов своїх провінцій встановлювати свої правила; 3) регулюють роботу підлеглих їм відомств і роботу нижчестоящих адміністрацій, виконують плани соціально-економічного розвитку; 4) охороняють державне, колективне і власне майно, права різних економічних організацій [360, с. 95].

Уряди провінцій і автономних районів створюють в окремих районах адміністративні департаменти, куди направляють своїх працівників для інструктування і регулювання роботи підлеглих міст та повітів. Провінційні органи влади створюють також комітети і комісії по розвитку тих чи інших суб'єктів економічних регіонів (провінцій, спеціальні – економічні зони, зони техніко-економічного розвитку та ін.). Їх мета зацікавити підприємців брати участь в інвестуванні індустрії, використанні нових високих технологій для оновлення традиційних галузей промисловості. Досвід КНР доводить, що держава і місцевий уряд здатні бути ефективними управлінцями і підтримувати високий рівень соціально - економічного розвитку. Нажаль, в Україні і сьогодні існує помилкова думка про те, що держава чи територіальна громада априорі не в змозі бути ефективним власником, а тому ми спостерігаємо стійку тенденцію до зменшення об'єму публічної власності в економіці з одночасним погіршенням якості та рівня соціального забезпечення населення [350, с. 33].

Один з провідних китайських спеціалістів Цзиньвень Лі вказує, що макроекономічне планування в КНР засновано на поєднанні приватного і державного секторів при домінуванні останнього. Однак оскільки діяльність

державних підприємств здійснюється в умовах економічної самостійності, то планування в КНР носить не директивний, а індикативний характер [361, с. 156]. Досвід планування, що поєднує державну і приватну ініціативу, державне регулювання та прогнозування з ринковим саморегулюванням, розглядається деякими економістами як «середній шлях» між чисто ринковою економікою та централізованим плановим господарством.

Планування в КНР не було знищене, капітальні вкладення протягом значного періоду здійснюються із державного і місцевого бюджетів, кредитна система переважно державна, ціни на базові товари вже тривалий час контролюються державними закладами. Не було масового доведення до банкрутства державних підприємств з метою їх подальшої приватизації. Якщо ж інститути системи централізованого планування просто ліквідуються, то не залишається ніяких ефективних засобів для виробництва товарів та послуг, які необхідні населенню для «виживання» під час трансформації системи. Китайський уряд вважає, що підтримка населення під час переходу шляхом збереження старої системи централізованого планування і державних підприємств на значний період часу необхідно, поки підприємства, які функціонують за ринковими принципами, не зможуть самостійно виконувати цю роль [362, с. 86].

Регіональне планування КНР супроводжується переходом від державного директивного планування до змішаної системи короткострокового, середньострокового і довгострокового індикативного планування, а також до економічного прогнозування. Даний перехід підтвердила 9-я п'ятирічка (1996-2000 рр.) і розробка середньострокової та довгострокової програми розвитку країни (з 2010 р. до 2050 р.). китайські спеціалісти у сфері економіки і права відзначають, що в процесі реалізації традиційних п'ятирічок і готових планів розвитку, якісних економічних змін відбувається більше, ніж протягом аналогічних часових відрізків дореформеного періоду [356, с. 50]. З метою захисту та забезпечення нормального функціонування ринку, щоб ринковий механізм повною мірою відіграв позитивну роль у підтримці збалансованості

макроекономіки і в сприянні ефективному зростанню місцевої економіки використовується промислова політика [363, с. 39].

Промислова політика розробляється відповідно до загальнодержавного стратегічного планування, поглиблено вивчаються споживчі тенденції, заохочується інвестування капіталу в промисловість. Уряд підтримує традиційні промислові галузі, модернізуючи техніку, впроваджуючи нові технології, нове обладнання, з метою підвищення конкурентоздатності продуктів на ринку. Оскільки підприємство як основний суб'єкт ринку в гонитві за максимальний прибуток не бажає інвестувати в соціальну продукцію, освіту, охорону здоров'я та інфраструктуру публічного характеру, оскільки такі проекти не представляють прямих економічних інтересів для підприємства, більшість із цих проектів інвестується за рахунок урядів провінцій [364, с. 26]. Таким чином, КНР має можливість збалансовано реформувати розвиток регіонів, здійснення тривалих і амбіційних програм, а також час і матеріально - фінансові можливості для експериментів та вибору найоптимальніших моделей регіональної економічної політики і регіонального управління.

Одним із прикладів регіональної економічної політики є місто Куньшань, в якому успішно здійснюється промислова політика і яка є частиною загальнодержавного планування. Сьогодні місто посідає перше місце в рейтингу 100 повітових міст КНР, які швидко розвиваються. В 2012 році об'єм валового продукту склав 210 млрд. юаней, таким чином, Куньшань став першим в історії КНР містом повіту, де ВВП перевищив поріг в 200 млрд. юаней. В даний час економіка Куньшаня переживає перехідний період: місцева влада в 2010 році створила тут промислову зону розвитку високих технологій, яка стала першим подібним центром національного рівня в провінційному місті. Промислова зона головним чином орієнтована на розвиток високоточного машинобудування, альтернативної енергетики, також зона є провідною в країні сферою виробництва цифрового обладнання і біофармацевтики. Саме місцеві підприємства постачають обладнання, електроніку, велосипеди, товари для риболовлі і багато іншого в торгові компанії всього світу. В Куньшані

розташований завод компанії Foxconn, одним із напрямів діяльності якого є виробництво iPad і iPhone. На даний час в промисловій зоні Куньшань діє понад 4200 підприємств, а об'єми виробництва досягають 155 млрд. юаней, з яких на високі технології припадає 58 %. Валовий продукт зони становить 44,5 млрд юаней, це приблизно 20 % ВВП всього міста. В 2010 році Куньшань опинився в числі шести міст світу, які були відзначені програмою ООН – Хабітат, яка сприяє стійкому розвитку населених пунктів [365].

Трансформація системи планування відбувається в напрямку формування ідеї ринкового планування, до якої прагне і світова економіка. Ринкове планування націлене на створення механізму, який би одночасно був рівноцінним ринку і пов'язував інтереси підприємства і суспільства. Суть ідеї ринкового планування полягає в тому, щоб дивитись на план не як на показник, якого треба досягнути, а як на досягнутий рівень, від якого слід відштовхнутися [366, с. 197]. Необхідно відштовхуватись від досягнутих параметрів в економіці і рухатися далі в удосконаленні виробничих відносин та підвищенні рівня технологічного розвитку шляхом застосування науки у виробництві, використовуючи накопичений досвід.

Функціонально об'єкти публічної власності покликані задовольняти соціально необхідні інтереси населення держави в цілому, і окремого населеного пункту. У той же час вчені КНР розглядають колективну форму власності як об'єкт публічної (загальнонародної) власності, оскільки вона задовольняє під час її використання публічні інтереси. Відповідно до статті 8 Конституції КНР сільські комуни, сільськогосподарські виробничі кооперативи та інші форми кооперативної діяльності, такі як збутові кооперативи, кредитні та споживчі кооперативи перебувають в колективній власності [367].

Конституції соціалістичних країн, як правило, містять характеристику соціалістичної системи господарювання чи соціалістичної економічної системи. Така характеристика дається в двох варіантах: в першому, про соціалістичну економіку говорять як про факт, що відбувся, у другому – конституція відображає перехід до соціалістичної економіки [368]. Конституція КНР

об'єднує два підходи. З одного боку, ст. 6 Конституції КНР містить норму про те, що основою соціалістичної економічної системи КНР є соціалістична суспільна власність на засоби виробництва, а саме, загальнонародна власність і колективна власність [367]. З іншого боку, частина перша ст. 7 Конституції КНР пов'язана з положеннями, що містяться в преамбулі – про те, що країна знаходиться на довгостроковому початковому етапі соціалізму, закріплює, що рушійною силою національної економіки є державна економіка, тобто соціалістична економіка із загальнонародною (публічною) власністю [367]. Багато інституціональних змін залишаються незавершеними, але їх загальний зміст свідчить про наближення до ринкових стандартів з китайською специфікою.

Вище наведені положення відображають курс керівництва КНР на відхід від традиційного для соціалістичних країн форсування розвитку соціалістичних відносин до їх консервації на досягнутому рівні протягом невизначеного часу з урахуванням розвитку ринкових відносин. Основним завданням є концентрація зусиль, спрямованих на соціалістичну модернізацію відповідно до теорії побудови соціалізму з китайською специфікою. Дана теорія базується на тому, що КНР властиві всі ознаки соціалізму і сучасної змішаної системи економіки: різноманіття господарських відносин, їх взаємодія і взаємо переплетення, які складаються в цілісну конкурентно - ринкову, корпоративну і державну форму власності, що забезпечує стабільність цієї системи, підтримку високих темпів економічного зростання, здатність протистояти несприятливій міжнародній кон'юнктурі [369, с. 82].

Основні заходи процесу реформування планової економіки в соціалізм з китайською специфікою відбувалися протягом чотирьох п'ятирічок – з 6-ї до 9-ї (1980-2000 рр.). Всі наступні заходи в рамках 10-го, 11-го і 12-го (2001-2015 рр.) п'ятирічних планів розвитку народного господарства знаменують собою подальший відхід від системи директивного планування в бік індикативного планування на базі формулювання середньострокових (на 5 років) та довгострокових планів розвитку китайської економіки. В цілому китайські вчені

і спеціалісти виділяють п'ять основних напрямів переходу в системі планування китайської економіки за період реформ.

1. Перший напрям – до 1980 р., коли здійснювалось в основному кількісне планування показників промислового і сільськогосподарського виробництва.

2. Другий – починаючи з 1990-х років (8-а п'ятирічка), в КНР стали складати плани десятирічного розвитку народного господарства, а з 9-ї п'ятирічки (1995 р.) – довгострокові плани розвитку народного господарства на п'ятнадцять років.

3. Третій – пов'язаний з переходом до ринкової економіки.

4. Четвертий – пов'язаний з помітним підвищенням ролі галузевого і регіонального планування.

5. П'ятий – пов'язаний зі збільшенням об'єму інформації для прийняття рішень суб'єктами економічної діяльності, які отримують більше можливостей для обговорення складених планів та програм економічного розвитку при складанні середньо- та довгострокових планів економічного розвитку [370].

В рамках даного дослідження інтерес представляє четвертий напрямок, який пов'язаний з управлінням об'єктами комунальної власності, галузевим і регіональним плануванням в переході від директивного до індикативного планування. Регіональне планування характеризується дослідженням закономірностей економічного розвитку регіонів в масштабах всієї країни, а також фінансовою і програмною діяльністю, нормотворчістю в регіональній політиці. До розвитку заявленої стратегії та ідеологічних установок були розроблені конкретні програми. На межі 2005 – 2006 рр. була прийнята програма «будівництва нового соціалістичного села», спрямована на зростання сільських доходів і розвиток соціальної інфраструктури в селі. Реалізуються програми «пожвавлення Півночі – Сходу» і «підйому Центрального Китаю» 2003 – 2006 рр. В серпні 2006 р. в Закон КНР «Про обов'язкову освіту» були внесені поправки, що прописують схему фінансування шкіл за рахунок частини центрального і частини провінційного бюджетів [371, с. 67]. На сучасному етапі розвитку КНР державне планування носить характер спрямовуючого



планування відносно планів економічного розвитку регіонів і галузей. А цілі, завдання, політичні заходи та інші показники визначаються на місцях в рамках поставлених завдань на державному рівні.

Дані плани розробляються на основі аналізу стану економіки, з урахуванням тенденцій її розвитку та прогнозу на певний період, а також внесення коректив відповідно до обраних пріоритетів. В них містяться основні показники об'ємів структури виробництва, темпів зростання виробництва і споживання, динаміки цін, експорту та імпорту, податків, інвестицій, доходів населення, зайнятості тощо. Ці показники слугують орієнтирами, що спрямовують (направляють) діяльність фірм та дозволяють корегувати їх діяльність [372, с. 6].

Стабільна економічна політика і засноване на ній соціально-економічне планування є одними з інструментів розвитку. План визначає темпи зростання, за найважливішими видами продукції регламентує ціни. Ціни на найбільш важливі товари контролюються міністерствами. Однак і суб'єкти господарювання різних форм власності мають свою самостійність [373, с. 8]. Так, відповідно до Закону КНР «Про спільні підприємства китайського та іноземного капіталу» формально спільні підприємства є самостійними господарськими суб'єктами, але на практиці державне відомство, що керує китайськими учасниками, контролює господарську і фінансову діяльність, плани розвитку таких підприємств. Координація державного плану з планом спільного підприємства може здійснюватись шляхом довго- та короткострокових контрактів. Відповідно до ст. 9 вищевказаного Закону виробничо-господарські плани сумісних підприємств повинні доводитися до відома компетентних відомств та виконуватись за допомогою господарських договорів [374]. Уряд чітко слідкує за тим, щоб на території КНР не створювались змішані підприємства, які порушують суверенітет і закони країни, вимоги економічного розвитку КНР, що забруднюють навколишнє середовище.

Порядок складання всіх видів планів (державна програма, плани по основним об'єктам, галузеві програми, регіональні плани) виходить з вимог «керувати державою на підставі закону». Реалізований на практиці 11-й п'ятирічний план соціально-економічного розвитку КНР (на 2006 – 2010 рр.), також вніс свої корективи у відносини економічного планування. Даний план визвав широкий резонанс у суспільстві у зв'язку із заміною терміну «план» на термін «планування», це відобразило не тільки рішучість дій і трансформацію урядових функцій, але й підкреслило формування нового співвідношення права і економічного планування [375, 376]. Соціально - економічні зміни призводять й до змін в правовому регулюванні, таким чином, відбулась і заміна термінології «плану» на «планування».

Згадуваний 11-й п'ятирічний план соціально - економічного розвитку КНР вказав, що країна рухається в бік ринкової економіки, інтегрується в міжнародне співтовариство, стикається зі змінами функцій уряду. Можна сказати, що зміни термінів «плану» на «планування» відображають зміни економічної системи з планової на «соціалістичну ринкову економіку». Після встановлення «соціалістичної ринкової економічної системи» у відносинах між урядом і підприємствами відбулися значні зміни, так, якщо компанії самі справляються із економічною діяльністю, уряд не втручається в їх діяльність, а лише контролює її. Саме 11-й п'ятирічний план соціально-економічного розвитку КНР для більшості галузей промисловості, зосереджувався на використанні ринкових механізмів, компанії самостійно приймали рішення про напрямки інвестицій. Інвестиційні доходи стали вирішальним фактором в управлінні притоку ресурсів [377, с. 47].

В 2008 році державою було прийнято рішення, пов'язане з галузевим і регіональним плануванням, про «створення єдиного механізму соціально - економічного розвитку міста і села». Вперше було задекларовано, що місто і промисловість повинні сприяти соціально - економічному підйому сільського господарства і села, значному підвищенню рівня і якості життя селян [378, с. 38-39]. Вже в 2009 р. було здійснено перехід від рівня декларування рішень до

конкретних заходів, і коли весь світ накрила хвиля світової фінансової кризи, в КНР було затверджено «План стимулювання економіки об'ємом 4 трлн. юаней» як один із інструментів державної регіональної політики. Даний план дозволив отримати субвенції із державного бюджету тим провінціям і регіонам, в яких могли загостритися кризові явища, а саме провінція Цзянсу отримала 89,52 млрд. юаней, провінції Сичуань, Гуандун, Ляонін і Шаньдун – по 100 млрд. юаней на будівництво інфраструктурних та інших об'єктів [379, с. 10].

Прийнятий 12-й п'ятирічний план соціально - економічного розвитку КНР (на 2011 - 2015 рр.) також вказує, що буде підтримуватися поєднання політики «відкритості» із скоординованим регіональним розвитком. Продовжиться підвищення рівня відкритого економічного розвитку прибережних районів, поглиблення розвитку й відкриття спеціальних зон, таких як Шеньчжень і нових районів, таких як Пудун, Тяньцзінь [380]. Деякі успішні заходи у цьому напрямку було здійснено ще в період виконання 11-ї п'ятирічки. Так, в 11-й п'ятирічний план соціально - економічного розвитку КНР (на 2006 – 2010 рр.) вже було внесено положення про прискорення розвитку Нового приморського району Тяньцзіня. Таким чином, інтенсифікація економіки цього району стала основною частиною загальнонаціональної стратегії розвитку.

В квітні 2006 р. уряд прийняв рішення про те, що Тяньцзінь стане другою зоною комплексних експериментальних реформ країни і буде користуватися особливими пільгами. До цього тільки новий район Пудун в Шанхаї мав таке положення (стан). Сьогодні район Тяньцзінь став найважливішою в Північному Китаї базою сучасної переробної промисловості. Місто є найбільшим портом та митницею, об'єм імпорту та експорту продукції через яку в 2005 р. перевищив 80 млрд. дол. Провінційний уряд приділяє особливу увагу плануванню розвитку Нового приморського району Тяньцзіня, оскільки він сподівається, що цей район зможе активізувати розвиток всієї північної частини КНР, в тому числі Пекіна, а також інших провінцій та міст, що розташовані на узбережжі Бохайської затоки. Район Тяньцзіня має переваги у сфері оподаткування, особливо порівняно з Шеньчженем і Шанхаєм. Тут достатньо низькі ціни на

землю, тому уряд розраховує організувати тут базу з виробництва літаків, автомобілів, мікročіпів і хімічної продукції, а також створити крупний фінансовий центр Північного Китаю. В даний момент опорними галузями стали електронна, машинобудування, автомобілебудування, фармацевтика, хімічна та харчова. В першому півріччі 2006 р. морський порт ще раз домігся рекордного рівня за пропускною здатністю, вантажообіг досяг 128 млрд. т., збільшився на 7,5 % порівняно з тим же періодом минулого року. За пропускною здатністю Тяньцзінь посяг перше місце серед всіх морських портів Північного Китаю [381, с. 96].

Плани розвитку галузей і регіонів в КНР є складовими елементами державного плану. На основі єдиного плану здійснюється управління як центральними галузевими відомствами, так і місцевими органами. Галузеве планування визначає ступінь маркетизації галузей і тенденції змін системи, враховує техніко - економічні особливості галузей, принципи міжгалузевої і внутрішньогалузевої конкуренції, основні тенденції розвитку внутрішнього і світового ринків. Структура управління та організації економіки галузевих відомств повинна містити перспективне планування в економічній і технічній сферах.

Регіональне планування полягає у складанні планів регіонального економічного і соціального розвитку місцевою владою на рівні повітів та вище. Особливу увагу в організації економіки приділяється містам. Міські органи влади здійснюють планування, координацію і обслуговування діяльності підприємств, а також контроль. Прийняття рішень у сфері макро- та мікроекономічної діяльності різні, при цьому необхідно, щоб рішення, що розробляються підприємством відповідно до ринкової інформації, відповідали цілям загальнодержавного плану [382, с. 19].

Існуючий порядок складання народногосподарських планів передбачає рух інформації «зверху - вниз», «знизу - вгору», а також поєднання цих двох підходів. Як правило, при складанні довгострокових та середньострокових планів інформація рухається «двічі донизу, один раз вгору», тобто спочатку

Держрада розробляє планові показники і контрольні (рекомендаційні) цифри, потім регіони та галузі надають вищестоящим органам свої проекти планів і, нарешті, Державний плановий комітет за допомогою комплексних балансів розробляє проект народногосподарського плану економічного і соціального розвитку.

При складанні регіональних програм місцеві планові відомства відповідають за складання проекту програми, який має бути пов'язаний з державною програмою економічного розвитку. Ці програми мають бути узгоджені з планами за основними об'єктами, галузевими планами і планами сусідніх регіонів. Всі регіональні плани повинні враховувати загальну ситуацію в країні та виходити з місцевих умов [370]. Перед затвердженням проект програми регіонального розвитку узгоджується з програмою будівництва основних об'єктів на місцях, програмою розміщення основних об'єктів розвитку природних ресурсів та інших об'єктів, які впливають на основний зміст програми економічного і соціального розвитку країни. Після цього програма обговорюється і затверджується на засіданні місцевих зборів народних представників та надсилається у відповідні відомства.

Процедура складання плану виглядає наступним чином. Спочатку Комісією з економічної реформи у погодженні з розробками Держплану підготовлюються річні та п'ятирічні плани. В них визначається коли і як проводити ті чи інші господарські заходи. Попередньо збираються пропозиції і відповідна інформація з провінцій. Складаються три варіанта кожного з таких планів: прискорений, середній та уповільнений. По кожному з варіантів обчислюються витрати на їх здійснення, оцінюються всі «за» та «проти». Кожний варіант обговорюється з вченими, представниками підприємств, відомств та регіонів.

Після відповідного доопрацювання всі три варіанти передаються на розгляд Держради, яка після обговорення і доопрацювання представляє остаточний варіант Всекитайським зборам народних представників (ВЗНП). Однак схвалений ВЗНП план не є директивою. Це тільки орієнтир на

перспективу. Кожний регіон і кожне міністерство на його основі складає свій власний план, в якому можуть передбачити більш швидку чи більш повільну реалізацію тих чи інших господарських заходів залежно від конкретної ситуації в регіоні чи галузі. Для координації роботи співробітники Комісії з економічної реформи виїждять на місця. Після затвердження планів соціально - економічного розвитку і економічної реформи Держрада щомісячно розглядає хід їх здійснення та приймає необхідні заходи з регулювання соціально - економічних процесів на макрорівні, включаючи зміни в нормативній базі.

Підготовка господарських рішень з виникаючих питань та їх правове забезпечення здійснюються в декілька етапів. Спочатку проводиться експериментальна перевірка запропонованих нововведень в господарський механізм. При позитивному результаті експерименту приймається урядове рішення, яке забезпечує його широке впровадження. Тоді вже реально сформовані економічні відносини закріплюються законом. В силу цього законодавче регулювання реформованих відносин дещо відстає від господарської практики. Тільки після накопичення позитивного досвіду протягом ряду років ставиться завдання про внесення відповідних змін в Конституцію.

Увесь регуляторний процес можна охарактеризувати наявністю достатньо великого обсягу підзаконних актів, а також індивідуально-визначених нормативно-правових актів, які переважно спрямовані на виконання певних цілей політики. Розвиток китайського законодавства в сучасний період є достатньо обачним. Так, багато нормативних актів приймаються в якості тимчасових положень. Крім того, китайський законодавець віддає перевагу ухваленню окремих законів, в яких виникає потреба. Правові акти в КНР переважно мають цільовий характер і регламентують порівняно вузьке коло питань, що дозволяє забезпечити поступовий рух суспільних відносин в економіці.

Прикладом регіонального планування є Шеньчжень, де спочатку стартувала місцева програма підтримки високих технологій під розвиток hi-

tech. За підсумками було зареєстровано 35 808 заявок на реєстрацію патенту (це майже 40 % від загального числа заявок в країні). Сьогодні в Шеньчжені виробляється більша частина техніки, яка продається в магазинах, в тому числі й українських: мобільні телефони, mp3-плеєри, навушники, радіокеровані іграшки та побутова хімія. На околиці міста розташовуються штаб-квартири найбільших китайських компаній Huawei, ZTE та TP-Link – виробників телекомунікаційного обладнання. В 2009 р. експорт із КЕЗ досяг 168,5 млрд. дол., серед яких на високотехнологічну продукцію припало 52,5% [383, с. 27]. На сьогоднішній день права Шеньчженя відповідають рівню провінції в частині прийняття нормативних актів з економічних питань, у сфері планування, регулювання інвестиційної діяльності, зовнішньої торгівлі та ін. Хоча місто вже давно перетворилося в багатонаціональний мегаполіс з мільярдними інвестиціями, провінційний уряд як і раніше активно притримується курсу, взятий ще тридцять років тому.

Вище ми вже зазначали про те, що приватизаційні процеси в Україні призводять до зменшення об'єму публічної власності, а також створюють економічні загрози недоторканості об'єктів публічної власності. Сьогодні, як зазначається в періодиці, приватизовано більше 50 % державних основних фондів. Викликає настороженість економічний ефект від використання приватизованого майна, який суттєво зменшується. Про це свідчать наступні цифри: якщо в 1992 р. частина недержавних основних фондів України складала 26,7 % та їх рентабельність досягала 29,9 %, то в 2008 р. вони склали відповідно 52 % і 3,9 % [384, с. 18].

У той же час в КНР за публічною (загальнонародною) власністю залишається провідна роль, процеси приватизації стосуються лише малих підприємств. В таких умовах державний сектор залишається провідним, а тому держава активно підтримує виробництво на великих підприємствах з допомогою планових капіталовкладень і надання значних дешевих кредитів промисловості при контролі за цінами. Державний сектор лідирує за загальною величиною основних фондів (близько половини), банківських кредитів (дві-

третини) та інвестиціям (47 %). Його доля в податкових надходженнях складає 35 %, в зайнятості – 31 %. При цьому самим ефективним внеском в нерентабельне виробництво є залучення іноземного капіталу і злиття з успішними державними підприємствами [385, с. 161]. Таким чином, китайському керівництву вдалося досягти розширення сфери конкуренції без масової приватизації державних підприємств.

Приватизація в КНР, головним чином, здійснюється в формі продажу дрібних державних підприємств приватним підприємцям, за всіма іншими підприємствами здійснюється суворий політичний контроль. Політичний контроль має практично всю формальну владу у сфері прийняття рішень з питань поточної діяльності та кадрів. З одного боку, це призводить до нестачі управлінської ініціативи, з іншого боку – призводить до політичної мотивації чи викривлення інформаційної складової бізнес - рішень. При цьому контролюючи та (або) виділяючи кошти державним підприємствам, політики можуть вирішувати економічно неефективні завдання з політичною метою [386, с. 4]. Ситуація, що склалася, підкреслює, що держава може бачити свої інтереси не тільки в діяльності державних фірм та організацій з долею державної власності в статутному капіталі, але й в діяльності приватних фірм і товариств, якщо при цьому не виникають загрози економічним та майновим основам держави.

Важливе місце в нормативному регулюванні операцій з муніципальною власністю посягають положення Закону КНР «Про речові права» від 16 березня 2006 року. Законом визначено, що в КНР створена система управління державним майном, що діє на центральному та провінційному (муніципальному) рівнях. Ці державні органи володіють контрольно - ревізійними функціями в межах, визначених центральним органом управління. Регіональні органи управління мають право проводити бухгалтерську ревізію, оцінку стану державного майна, керувати процесом трансформації прав власності (продаж підприємств, операції з їх майном та ін.). Всі угоди з муніципальним майном є предметом розгляду, перевірки і затвердження державним органом відповідного рівня. Муніципальні контрольно - регулюючі



органи мають право в межах своєї компетенції видавати локальні акти процесуального характеру, пов'язані з питаннями продажу муніципальної власності.

На чолі системи управління державним майном КНР стоїть Комітет з контролю та управління державним майном (State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council) – спеціальний державний орган в структурі Державної Ради КНР, а також мережа його органів регіональних рівнів. Комітет відповідно до Закону КНР «Про компанії», інших нормативних актів і адміністративних положень здійснює функції з управління національними державними підприємствами, в тому числі відповідає за призначення керівників та затвердження різноманітних злиттів і поглинань, продаж акцій або активів, а також за розробку законів, пов'язаних з державними підприємствами.

В структурі Комітету, серед інших, діє підрозділ, який безпосередньо регулює питання операцій з продажу майна:

1) Управління майнових прав – досліджує і вносить пропозиції з реформування системи управління державним майном, складає правила та розпорядки, методичку управління в таких сферах, що стосуються держактивів, як визначення, реєстрація, передача майнових прав, накладення санкцій, а також у справах з вирішення конфліктів, пов'язаних з майновими правами, відповідає за конкретну роботу в цих сферах; розглядає проекти підконтрольних підприємств щодо зміни капіталу, передачі акціонерних прав і випуску позик;

2) Управління реформування підприємств – вивчає і висуває кардинальні політичні установки з реформування держпідприємств; керує формуванням режиму сучасного підприємства на держпідприємствах, вдосконалює управлінську структуру за формами компанії; вивчає важливі проекти підконтрольних підприємств зі злиття, впровадження акціонерної системи, виходу на фондовий ринок, об'єднанню за участю іноземного капіталу та організаційні проекти створення компаній з управління держмайном; спрямовує

роботу з модернізації управління та інформатизації підконтрольних підприємств.

Отже, процесу приватизації піддалася лише невелика кількість збанкрутілих природнім шляхом середніх і малих підприємств, які передавались не лише приватним підприємствам, але і в колективну власність їх працівників. Розвиток колективних підприємств у містах став причиною того, що через 5 – 7 років попит китайського населення був забезпечений вітчизняними товарами широкого споживання. Наприклад, за останні 10 років інтенсивного розвитку обсяг виробничих основних фондів колективного сектору в селі збільшився з 94,9 млрд. до 179,7 млрд. юаней при середньорічному прирості в 13 %. Послуги (безкоштовні чи дешеві), що надаються колективним сектором сільським дворам, задовольняють щорічно 60,5 % загальної потреби в машинному розорюванні земель, 63 % – в іригаційних роботах, 66,1 % – у захисті посівів від шкідників та хвороб, 42 % – в насінні, 48 % – в хімічних добривах, 35 % – у боротьбі з хворобами домашніх тварин та птахів [355].

Видимі результати дали змогу поступово зменшувати заплановані показники виробництва та знизити сферу експорту сировинних товарів і ціноутворення на них. В результаті стимулювання державою розвитку підприємницького бізнесу через кредитну, податкову і амортизаційну політику значно зростає китайський сектор, міцність якого інтенсивно зростає (перш за все у харчовій та легкій промисловості) за рахунок їх власного розвитку [387, с. 85].

Крім того, коли ми говоримо про приватизацію, це не завжди передбачає зміну власника, також мається на увазі «приватизація компетенції» як засіб залучення приватного капіталу у сферу державного чи комунального інтересу зі збереженням майнових об'єктів в публічній власності. Досліджуючи досвід КНР ми також можемо говорити про «приватизацію компетенції» та про повноваження, якими наділяються центральний та провінційний уряди по залученню приватного капіталу, але зі збереженням майнових об'єктів в

публічній (загальнонародній) власності. До таких повноважень відноситься право управляти державними підприємствами в якості основних акціонерів з контрольним пакетом акцій. Такі підприємства створюють конкуренцію в монопольних галузях при контролі за цим процесом зі сторони уряду [388, с. 104].

Поєднання державної власності з ринковою економікою вдалося досягти завдяки тому, що була знайдена така форма їх поєднання як акціонування, а також тому, що уряд було відокремлено від підприємництва та капіталу [389, с. 63]. Ціль стратегії акціонування полягає в перетворенні державних підприємств із поодиноких, що контролюються конкретними державними промисловими відомствами на різних адміністративних рівнях у сучасні за формою корпорації з корпоративною структурою управління за західним зразком, при цьому не порушуючи переваги суспільної власності. Відповідно до ст. 9 Закону КНР «Про компанії» від 1 липня 1994 року, компанія з обмеженою відповідальністю, що засновується відповідно до даного закону має включити в свою назву слова «limited liability» (обмежена відповідальність). В назві акціонерної компанії з обмеженою відповідальністю має бути чітко вказано «акціонерна компанія з обмеженою відповідальністю» (Joint Stock Company Limited) [390]. В результаті акціонування державних підприємств виникло 3 типи акціонерних компаній: компанії з обмеженою відповідальністю (LLCs), акціонерні компанії з обмеженою відповідальністю (LLSCs) і такі, що належать співробітникам підприємств акціонерні кооперативи (EOSCs). Акції реформованих підприємств поділяються на п'ять категорій: державні, ті, що знаходяться в індивідуальній власності (акції, що розподіляються між співробітниками підприємств), ті, що належать юридичним особам (акції, що належать будь-яким організаціям, що мають статус юридичної особи), ті, що знаходяться у колективній власності (акції, що передаються співробітникам підприємств як колективу) та ті, що належать іноземним власникам. Із більшості підприємств, що зазнали акціонування, переважна частина акцій належать безпосередньо державі і

бізнес - структурам, що контролюються чи афілійовані з нею, або іншим державним підприємствам та співробітникам підприємств [386, с. 2].

Не можуть підлягати акціонуванню підприємства оборонної галузі, ті, що здобувають рідкісні метали та підприємства природних монополій. Чисто державними залишаються підприємства, що забезпечують національну безпеку і життєздатність країни, та ті, які найменш прибуткові та потребують державної підтримки для задоволення потреб суспільства. В той же час акціонуванню підлягають монополізовані підприємства (енергетика, транспорт, комунікації), вони перетворюються в холдинги, а також підприємства капіталомістких і техноємних галузей. Тим не менш і сьогодні державна власність залишається основною, а всі інші форми мають право на існування та розвиток, якщо вони сприяють зростанню економічного та військового потенціалу КНР. Держава володіє головним пакетом акцій, причому в різних компаніях, які входять до корпорації, державна частка акцій, як правило, не менш 50 %. Іноді з'являються компанії, які входять в корпорацію, в яких держава володіє пакетом акцій рівним або менш 50 %, а також з часткою державних акцій, що складають 10 % (наприклад, «Чжаньчжоу Хайте») [391, с. 62].

З метою просування реформування державного сектору в 2010 р. в КНР була розроблена Концепція розвитку державних підприємств, яка визначала оптимальну кількість державних підприємств та набір найбільш успішних галузей та сфер для початку їх діяльності, особлива увага приділялася територіальним аспектам розміщення цих підприємств та ін. Згідно даної концепції від підприємств вимагалось:

- стабільна основа розвитку економіки країни на макро- та мікрорівнях, вплив на стратегічний розвиток країни;
- охоплювати галузі та сфери, які визначають життєво важливі інтереси держави (військові, енергетичні, комунікаційні, продовольчі, високі технології, суспільну інфраструктуру тощо);
- витримувати конкуренцію та не порушувати життєво важливі аспекти діяльності держави;

- засновуватися на багатосуб'єктних відносинах власності на основі превалювання (переважання) державного капіталу;

- відповідати основному принципу – домінування соціально-економічних інтересів країни та народу;

- підприємства зі 100 % державним капіталом не повинні змінювати форму акціонування, акціонерна форма власності потрібна тільки тоді, коли вона сприяє підвищенню соціально-економічної ефективності [392, с. 126].

До кінця 2006 р. перетворення середніх та малих державних підприємств шляхом акціонування, об'єднання, злиття і поглинання, передачі в оренду або підряд, було завершено на 80 – 90 %. Користуючись сприятливою економічною і соціальною ситуацією, уряд прискорив акціонування великих підприємств. До 2008 р. цей процес охопив 64,2 % таких підприємств. Значна частина їх стала котирувати свої акції на біржі в КНР, так і за кордоном. Змінювались механізм управління, статус працівників, підвищувалась ефективність господарської діяльності. У зв'язку з цим державні підприємства не тільки залишаються головним джерелом бюджетних доходів – як в центрі, так і на місцях, але їх роль в цьому відношенні постійно зростає. Деякі великі державні підприємства виступають вже як повноцінні конкуренти транснаціональним корпораціям (ТНК) [393, с. 42].

У своїй країні китайські компанії стали серйозними конкурентами іноземним ТНК, й найуспішніші з цих компаній готові просуватися на міжнародні ринки. Переможці обираються не тільки шляхом дії ринкових факторів, але й політичним керівництвом за принципами вагомості їх внеску в національні інтереси, вірності партії та інших неринкових факторів, що відображають схильність до постійного контролю і необхідності в ньому. Зростає число таких компаній, задіяних в наукомістких галузях, особливо в галузях, які вважаються «стратегічними», тобто галузях, які знаходять застосування у сфері національної безпеки і виробляючих основну сировину для секторів, наприклад електронні мікросхеми. Особлива перевага віддається підприємствам, що стоять на вершині наукового ланцюга, які займаються

дослідженнями і науковими розробками. В КНР також створено відділ просування китайських брендів при Державному бюро з якості і технологій. Створення китайських брендів вписується в урядову стратегію консолідації стратегічних галузей промисловості, спрямовану на створення лідерів, які зможуть встояти на світових ринках [393, с. 42]. Провідну роль відіграють більше 100 великих та надвеликих підприємств (деякі з них фактично є корпораціями з численними дочірніми фірмами). Вартість основних фондів кожного з них складає десятки і сотні мільярдів юаней. Ними керує Комітет з державної власності. До списку з 500 найбільших компаній світу на 2008 р. входять 19 компаній, підвідомчих цьому органу [394, с. 322].

Вищесказане змушує замислитися над методами господарського розпорядження об'єктами комунальної власності в Україні. Необхідністю створення системи державного планування, в якій комунальна власність буде виступати майновою основою планування економічного і соціального розвитку населеного пункту. Саме виходячи із цих позицій необхідно переглянути вітчизняний підхід до методів і способів господарювання на базі публічної власності, враховуючи успішний підхід КНР в цьому напрямку.

Провідна роль держави у всіх сферах суспільного життя, одна з головних рис китайської моделі економічного зростання. Держава покликана забезпечувати належний правопорядок в країні та її національну безпеку, що є основою для розвитку економіки. В КНР держава, відмовляючись від безпосередньої участі в мікроекономіці, та зосереджуючи свої зусилля на макроекономічному рівні може підтримувати економічну та соціальну стабільність, яку не здатен автоматично забезпечити ринок. У зв'язку з чим також необхідно нагадати, що в країнах з розвинутою ринковою економікою інструменти прямого втручання в останню в той чи іншій формі часто використовуються. Адже саме в результаті ринкової економіки виникають диспропорції, коли бізнес змушує державу працювати на приватні інтереси.

КНР є чудовим прикладом регіонального управління і планування, розуміння ролі комунального майна та можливостей його використання в

інтересах збільшення прибутку та рішення економічних і соціальних проблем населеного пункту. Перспективність застосування деяких аспектів китайської моделі в Україні забезпечить відповідність реформ сучасним прогресивним тенденціям розвитку світової економіки. Місцевий уряд КНР, використовуючи комунальну власність як майнову основу планування, здатний інвестувати в соціальну продукцію, освіту, охорону здоров'я та інфраструктуру публічного характеру, оскільки такі проекти не представляють прямих економічних інтересів для підприємства.

Сутність китайських реформ полягає у відмові від беззастережної орієнтації на цінності «споживчого суспільства». Укорінення ринкових відносин в національне підгрунтя КНР передбачає пов'язання цих відносин з принципами конфуціанської етики, коли досягнення особистого успіху і особистої вигоди поєднується з інтересами процвітання своєї Вітчизни і зміцнення престижу своєї нації, пошуком гармонійного співіснування традицій та модернізації, спробою створити модель, яка б поєднувала особисту і суспільну вигоди.

Мобілізація внутрішніх ресурсів і ефективне використання зовнішніх можливостей та запобігання загроз в КНР можливі завдяки використанню системи планування, яка характеризується переважанням державного (централізованого) планування макроекономічних процесів. Уряд КНР діє без тотальної приватизації і зменшення об'єму публічної (загальнонародної) власності, а визначає свій власний шлях в становленні соціально-економічних відносин. Зберігається великий об'єм об'єктів державної і комунальної власності, які забезпечують суверенітет країни та сприяє її економічній безпеці.

Змінюються лише форми та методи управління економікою, застосовується система довгострокового (стратегічного) планування, а плани розвитку галузей і регіонів виступають основними елементами стратегічного плану. Місцеві уряди в межах провінції використовують середньострокове в довгострокове планування економічного і соціального розвитку, оскільки лише регіональне планування економічного розвитку може призвести до незбалансованості

розвитку регіонів і галузевих структур. Регіональне планування враховує і промислову політику, яка сприяє ефективному зростанню місцевої економіки. В цілому існуюча сьогодні в КНР система планування трансформується і прагне до формування ідеї ринкового планування.

За публічною (загальнонародною) власністю залишається провідна роль, процеси приватизації стосуються лише невеликих підприємств. Досвід КНР також демонструє, що приватизація не завжди передбачає зміну власника, мається на увазі «приватизація компетенції» зі збереженням майнових об'єктів в публічній (загальнонародній) власності. Формою «приватизації компетенції» є акціонування, де державні підприємства були перетворені у сучасні за формою корпорації, не порушуючи перевагу суспільної власності. Створювані на сучасному етапі в КНР державні підприємства шляхом акціонування відповідають світовим вимогам. Вони сформовані на нових ринкових принципах, створюються та розвиваються на основі банківських кредитів, іноземних інвестицій під гарантії держави тощо. Керівництво цими підприємствами здійснюється на основі ринкових відносин, але з урахуванням пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку країни.

#### **4.3. Комунально-приватне партнерство як правова форма організації господарської діяльності у комунальному секторі економіки**

Визначення категорії «комунально–приватне партнерство» слід розпочинати через дослідження такого поняття, як партнерство в цілому.

Так, у словникових джерелах партнерство трактується як добровільна угода про співпрацю між двома або більше сторонами, в якому всі учасники домовляються працювати разом для досягнення загальної мети або виконання певної задачі і розділяти ризики, відповідальність, ресурси, правомочність і прибуток



В умовах правової державності партнерство є невід'ємною складовою взаємовідносин між владою та іншими суб'єктами, оскільки тільки шляхом добровільності та взаємоузгодження дій можна, з одного боку, забезпечувати реалізації функцій держави, а з іншого – втілювати у всі сфери суспільного життя принципи законності та демократії.

При цьому, слід зазначити, що вказана співпраця органів публічної влади з юридичними або фізичними особами може відноситися і до соціальної сфери, і до сфери економіки. Окрім за це, партнерство влади та бізнесу в інфраструктурних галузях в останні роки розглядається як базовий компроміс між двома прямо протилежними підходами щодо правового режиму нерухомого майна в цих галузях – збереженням публічної власності і системи управління інфраструктурними об'єктами та їх повною приватизацією. Суть вказаного компромісу полягає у збереженні публічної (державної чи комунальної) власності на ці об'єкти і в той же час залучення до створення, модернізації та управління ними приватного бізнесу на основі відповідних договорів. Інфраструктура комунального комплексу, в першу чергу системи теплопостачання, водопостачання і водовідведення, можливо, актуальний і значущий об'єкт такого партнерства

У сучасних умовах партнерство бізнесу і влади являє собою особливий механізм узгодження їх економічних інтересів на довготривалій і взаємовигідній основі для створення суспільних благ або надання суспільних послуг.

Отже, партнерство між владою та суспільством, в тому числі й бізнесом, є пріоритетним напрямком розвитку сучасної державності в нашій країні та може визначатися як «публічно–приватне партнерство». У наукових джерелах ця категорія має також назву «приватно–суспільне партнерство» або «державно–приватне партнерство», яке розглядається у широкому і вузькому сенсі цього слова

У широкому сенсі приватно–суспільне партнерство являє собою взаємодію публічної влади, бізнесу і суспільства на основі узгодження інтересів і

спільного управління по досягненню цілей соціально–економічного розвитку, місцевого співтовариства (благоустрій, підвищення рівня зайнятості, доходу). У вузькому сенсі – це спільне фінансування великомасштабних проектів або інша фінансова участь публічної влади в бізнес–проектах.

В свою чергу, науковці на основі діючого законодавства України виділяють три основні види публічно–приватного партнерства: публічне партнерство (партнерство в публічно–правовій сфері), соціальне партнерство (партнерство у соціально–трудовій сфері), економічне партнерство (партнерство в сфері економіки). В якості підвидів в публічних партнерствах зустрічаються різні моделі партнерств: приватна фінансова ініціатива і народна фінансова ініціатива

Проте більшість авторів категорію «публічно–приватного партнерства» визначають через призму «державно–приватного партнерства», при цьому зауважуючи, що економічну сутність державно–приватного партнерства складають відносини між державою і приватним сектором, що виникають у процесі їх взаємодії, ключовими рисами якого є збалансованість інтересів, прав і обов'язків, консолідація активів сторін.

Одночасно, слід зазначити, що, як у світовій практиці, так й у сучасній Україні, більшого розповсюдження партнерські відносини влади і бізнесу отримують саме на місцевому рівні, тобто у комунальних відносинах, зокрема, у житлово–комунальній сфері. У зв'язку з чим, за нашим переконанням коректнішим є розмежування публічно–приватних відносин за територіальною ознакою на державно–приватне, що стосується національного рівня, та комунально–приватне, що стосується місцевого рівня.

В свою чергу публічно–приватне партнерство (державно–приватне партнерство та комунально–приватне партнерство) у світовій практиці трактується у двох аспектах: по–перше, як система відносин держави й бізнесу, що широко використовується як інструмент економічного й соціального розвитку на міжнародних, національних, регіональних, місцевих рівнях; по–

друге, як конкретні проекти, реалізовані спільно державними органами й приватними компаніями на базі об'єктів державної й комунальної власності.

Враховуючи, що в основі комунально-приватного партнерства закладені принципи партнерства, то суб'єктами таких відносин, у широкому розумінні, є партнери.

Термін «партнер» походить від французької «partenaire» та означає юридичну або фізичну особа, яка є учасником спільних дій або співвласником підприємства. Виходячи із значення слова «партнер», можна припустити, що партнери між собою рівні. Але в словниках російської мови мається на увазі, що партнери між собою рівні в тих випадках, коли заздалегідь їх рівність визначено, і тому їх відносини - партнерські. При використанні в законодавстві слова «партнер» чи інших слів, під якими розуміються взаємодіючі особи, які у своєму правовому статусі рівні між собою, відбувається те ж саме - рівність цих осіб передбачається заздалегідь і відповідно до цього формуються правові конструкції

При цьому, слід зазначити, що у тих формах співпраці органів публічної влади з приватними особами, коли орган публічної влади виступає саме як суб'єкт державного управління, представляє публічні інтереси, має державно-владні чи адміністративно-владні повноваження, рівності співпрацюючих сторін бути не може.

Так, як вказують вчені, у таких випадках орган публічної влади хоча і є учасником партнерства, але з більшими повноваженнями, ніж інші учасники партнерства, які не мають такого або подібного правового статусу і, відповідно, обсягу повноважень. У тих випадках, коли співпраця органу публічної влади та представника приватної галузі ґрунтується на цивільно-правових нормах, формуються та реалізуються як взаємини двох (або більше) юридичних осіб, можна говорити про сторони як про рівноправних партнерів.

Виходячи з цих особливостей можна відзначити *основні риси суб'єктивних відносин у комунально-приватному партнерстві*: 1) у відносинах між учасниками комунально-приватного партнерства можуть виникати відносини

«влада – підпорядкування»); 2) при реалізації проектів на умовах проектного управління може використовуватися адміністративно-командний стиль управління, при якому відносини між учасниками партнерства будуть будуватися на основі функції координації (індивідуальна поведінка учасника буде координуватися, і він буде підкорятися загальним інтересам, висловлюваним суб'єктом комунального управління); 3) характер і вид відносин між учасниками партнерства завжди буде визначатися публічним інтересом; 4) відносини між учасниками партнерства можуть бути управлінськими (функціональними або організаційними); 5) між учасниками партнерства можуть виникати суперечки та розбіжності, які можуть вирішуватись у позасудовому порядку; 6) існують особливості притягнення до відповідальності учасників партнерства з числа суб'єктів комунального управління.

Таким чином, на підставі вищевказаного, можна зробити висновок, що зважаючи на особливості комунально-приватного партнерства, їх учасників не можна назвати у повній мірі рівноправними партнерами, у зв'язку з чим їх доцільніше називати не партнерами, а суб'єктами комунально-приватного партнерства.

Як зазначається у наукових джерелах, до суб'єктів державно-приватного партнерства належать основні (безпосередні) його учасники - публічний і приватний партнери, а також суб'єкти, які надають сприяння в організації та здійсненні державно-приватного партнерства. Така думка у повному обсязі може бути застосована й до комунально-приватного партнерства.

Комунально-приватне партнерство в умовах фінансової та політичної нестабільності в нашій державі є однією із пріоритетних форм взаємодії влади та бізнесу, оскільки одночасно вирішує цілу низку завдань: по-перше, втілює визнані світовою спільнотою ідеї партнерства в усіх сферах суспільного життя; по-друге, є способом підвищення ефективності управління комунальною власністю, оскільки контролюється одночасно двома суб'єктами – публічними та приватними; по-третє, виступає засобом залучення інвестицій у такі «непривабливі» сфери, як житлово-комунальне господарство, охорону здоров'я,

освіту тощо; по-четверте, забезпечує розвиток місцевої інфраструктури та підвищує якість надання комунальних послуг; наприкінці, є способом прискорення соціального та економічного розвитку регіонів.

Наявний на сьогодні досвід розвинутих країн світу підтверджує ефективність застосування різноманітних моделей комунально-приватного партнерства в усіх сферах та може бути всебічно використаний у сучасних умовах в Україні. При цьому, слід зазначити, що однією із основних сфер застосування цього інституту є саме комунальний сектор економіки, бо саме від його стану та напряму залежить існування та фінансування інших сфер, таких, як охорона здоров'я, культура, освіта тощо.

Проте, на зважаючи на таке значення комунально-приватного партнерства як правової форми організації господарської діяльності у комунальному секторі економіки, у сучасному правовому колі України відсутні спеціальні норми щодо його регулювання, а існуючі акти в сфері комунально-приватного партнерства є далеко не досконалими. Все вище зазначене й зумовлює актуальність та доцільність данної проблеми.

Питання ж державно-приватного партнерства в цілому вже достатньо та всебічно досліджені як українськими, так й закордонними вченими різних галузей знань: юристами, економістами, соціологами, політологами тощо. Проте питання комунально-приватного партнерства як правової форми організації господарської діяльності у комунальному секторі економіки взагалі науковцями не проаналізовані. Так, лише окремим аспектам комунально-приватного партнерства та проблемам комунального сектору економіки присвячено праці К.І. Апанасенко, В.Г. Варнавского, С. А. Девятова, Ю.А. Дурневої, Є. А. Кузьмина, Р.А. Мартусевича, А. Ф. Мельник, П.І. Надолішного, Н.В. Піроженко, С.Б. Сіваєва, Д.Ю. Хомченко, П.К. Павлюк, С.М. Павлюк, О.М. Вінник тощо.

Проте у жодній із цих праць не досліджено проблеми комунально-приватного партнерства як правової форми організації господарської діяльності

у комунальному секторі економіки, що ще раз підкреслює необхідність відповідного наукового опрацювання.

Перед тим як охарактеризувати партнерські відносини влади та бізнесу як форму організації господарської діяльності у комунальному секторі економіки, слід зупинитися на визначенні таких базових категорій, як «комунальний сектор економіки», «організація господарської діяльності» та в цьому ж руслі «комунально-приватне партнерство».

Отже, як зазначається у наукових джерелах, зародження перших ознак комунального сектора економіки (або комунального господарства), бере свій початок ще з давніх часів. У римлян муніципії (лат. *municipium*, від *municipus* — обов'язок і *саріо* — беру) були підлеглими містами по відношенню до столиці [395].

Подолавши багатовікову історію становлення, комунальний сектор економіки сьогодні є невід'ємною складовою економічних відносин будь-якої держави світу. У певній мірі система управління цим сектором економіки напряму пов'язана із системою місцевого самоврядування та рівнем централізації чи децентралізації влади.

Як вказує історичний досвід розвитку економіки, промисловість та інші галузі, як правило, спочатку зароджувалися як місцеві, тобто для обслуговування місцевого населення, з використанням місцевої сировини. Прихильники мікроекономічного підходу до комунального (муніципального) сектора розглядають його крізь призму господарської діяльності органів місцевого самоврядування. Інші - досліджують комунальний (муніципальний) сектор як рівень державного сектора через категорію локальних вигод, що забезпечуються громадськими благами [396, с. 61-62].

Якщо вести мову про комунальний (муніципальний) сектор як елемент національної економіки, то за цим підходом комунальний (муніципальний) сектор включає комплекс підприємств, організацій та установ, які знаходяться на території муніципального утворення, незалежно від їхньої форми власності, та беруть участь у задоволенні потреб місцевого населення [397, с. 320].

В цілому сектор економіки - це сукупність інституційних одиниць, що мають подібні економічні цілі, функції та поведінку [398, с. 389]. В свою чергу одним із різновидів секторів економіки є комунальний сектор економіки, який, зокрема в Росії, має назву «муніципальний сектор».

У сучасній науковій літературі деякі дослідники визначають комунальний (муніципальний) сектор економіки як сукупність відносин місцевого самоврядування із приводу надання муніципальних суспільних благ і відокремлення ресурсів державного сектора в межах локальних територій [399, с. 10–11].

К. Апанасенко зазначає, що комунальний сектор економіки — це сукупність суб'єктів господарювання, що діють на основі лише комунальної власності певної територіальної громади, а також суб'єктів господарювання, у статутному фонді яких частка комунальної власності перевищує п'ятдесят відсотків чи становить величину, що забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів [400, с. 53].

С. Девятков під муніципальним сектором економіки розуміє економічну категорію, яка виражає економічні відносини між органом місцевого самоврядування, який є органом влади і суб'єктом господарських відносин, і внаслідок цього має подвійну природу, і суб'єктами господарської та іншої суспільно значущої діяльності з приводу використання місцевих ресурсів в колективних інтересах територіальної громади [401, с. 34].

На наш погляд, аналіз вказаних визначень надає змогу констатувати, що перше трактування є недостатньо конкретним та дещо однобічним. Так, за вказаним визначенням не зрозумілим залишається суб'єктний склад, бо не визначено інших суб'єктів окрім органів місцевого самоврядування. Також нормативно не визначеними є застосовані у вказаному трактуванні категорії «муніципальні суспільні блага», «відокремлення ресурсів державного сектору», «локальні території». Тож зазначене вище розуміння інституції «комунальний сектор економіки» є достатньо дискусійними та недосконалими.

Щодо визначення, наданого К. Апанасено, то воно також, за нашим переконанням, не є досконалим, оскільки не містить в якості суб'єкту вказаних відносин органи місцевого самоврядування, але ж саме ці суб'єкти є основними у цій системі відносин.

У зв'язку із чим, більш повним та науково виваженим є визначення комунального (муніципального) сектору економіки, запропоноване С. Девятовим.

Дослідження категорії «організація господарської діяльності», починається із визначення слова «організація» під яким розуміється налагодження, впорядкування, приведення чогось в систему. Щодо терміну «організація господарської діяльності», то як вказує О. Вінник, вона являє собою систему заходів, спрямованих на раціональне поєднання в часі і просторі всіх елементів господарської системи відповідного рівня: економіки країни, господарської системи певного регіону (Автономної Республіки Крим, певної територіальної громади), суб'єкта господарювання, і як і будь-яка господарська система вона складається з елементів (складових або підсистем), серед яких: суб'єкти (суб'єкти господарювання, органи управління та контролю, споживачі); майнова база (матеріальні ресурси, необхідні для функціонування системи); нормативна система, що визначає правила її функціонування, в т. ч. правовий статус суб'єктів, правові режими майна, правові форми взаємовідносин між суб'єктами, відповідальність тощо; інформаційна система, що забезпечує двосторонній зв'язок між центром системи та/або її елементами та інші складові [109]. Із вказаним визначенням також погоджується і В.С. Мілаш [402].

У більш вузькому трактуванні організацію господарської діяльності можна визначити як сукупність певних закономірностей функціонування і взаємодії її елементів (частин), тобто складових господарської діяльності.

В свою чергу організація господарської діяльності включає такі основні елементи: завдання; види функцій в окремих сферах економіки відповідно поставленим завданням; побудова організаційної структури, що забезпечує здатність адаптуватися до змін умов господарських відносин; розподіл



відповідальності за господарську діяльність; створення системи передачі інформації, що забезпечує ефективність прийняття рішень, контролю і координації [403].

Узагальнююче усе вище зазначене, можна надати наступне визначення організації господарської діяльності у комунальному секторі економіки – це сукупність певних закономірностей функціонування і взаємодії складових господарської діяльності в сфері економічних відносин між органом місцевого самоврядування, який має подвійну природу, одночасно виступаючи і органом влади, і суб'єктом господарських відносин, й суб'єктами господарської та іншої суспільно значущої діяльності, з приводу використання місцевих ресурсів в колективних інтересах територіальної громади.

На сьогоднішній день в умовах всебічного впровадження демократичних принципів в усіх сферах суспільного життя в Україні та пріоритетності принципів партнерства у системі взаємовідносин влади та бізнесу, до основних напрямів та форм участі держави та місцевого самоврядування у сфері господарювання, зазначених у Главі 2 ГК України [58], має відноситися не управління як вид суспільної діяльності, який передбачає систему скоординованих дій суб'єкта на об'єкт з метою досягнення певної організаційної мети, а організація, як сукупність наукових, проектних, управлінських, розпорядницьких методів вивчення, створення, підтримки або перетворення наявних ресурсів для досягнення поставлених цілей.

Проте, слід відмітити, що у більшості наукових джерел ці категорії стосовно сфери господарювання використовуються як тотожні.

Як вказує О.Вінник, управління будь-якою господарською системою здійснюється в різних формах. До них належать: нормативне регулювання (тобто встановлення правил здійснення господарської діяльності конкретної системи); планування (визначення з фіксацією у відповідному правовому документі основних напрямів і конкретних результатів діяльності господарської системи певного рівня); управління поточними справами (вирішення конкретних організаційних питань); контроль (встановлення ступеня

відповідності фактичних напрямів і результатів діяльності учасників господарської системи певного рівня встановленим правилам, виявлення порушень, вжиття заходів щодо їх усунення) [109].

Проте, дійсно, вказане вище є формами саме «управління» господарською системою.

Так, відповідно до ст. 24 ГК України управління господарською діяльністю у комунальному секторі економіки здійснюється через систему організаційно-господарських повноважень територіальних громад та органів місцевого самоврядування щодо суб'єктів господарювання, які належать до комунального сектору економіки. Сама ж категорія «організаційно-господарські повноваження» законодавством чітко не визначена. У Розділі II Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [18] лише перераховуються повноваження органів місцевого самоврядування, перелік яких надає змогу їх розділити на дві групи: виключні і делеговані повноваження, які характеризуються відповідною сферою їх здійснення, яка визначається за галузями господарювання, а саме: соціально-економічного розвитку, планування та обліку (ст. 26, 27 Закону); бюджету, фінансів та цін (ст. 26, 28 Закону); житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку (ст. 26, 30 Закону); зовнішньоекономічної діяльності (ст. 26, 35 Закону); інші.

Якщо ж розглядати систему «організації», яка включає упорядкування взаємовідносин влади та бізнесу, то, як зазначається у наукових джерелах, основними формами такої взаємодії в економічній сфері можна вважати наступні:

- цільові державні, регіональні та муніципальні програми соціального, економічного і науково-технічного розвитку,
- змішане приватно-державне підприємництво та партнерство,
- державна система контракування,
- різноманітні форми володіння і користування ресурсною базою, що перебуває у державній власності (довірче управління, оренда, концесія, траст),

- система соціального партнерства,
- тіньові (протиправні) форми, які проявляються в лобіюванні і корупційної складової в усіх її видах і формах.

Зазначене вище надає змогу стверджувати, що комунально-приватне партнерство є формою не управління, а взаємодії влади та бізнесу й організації господарської діяльності у комунальному секторі економіки.

Враховуючі, що комунально-приватне партнерство виступає формою взаємовідносин влади та бізнесу на місцях, то немаловажне значення у правовому регулюванні таких відносин має Закон України «Про місцеве самоврядування», який закладає законодавче підґрунтя для здійснення місцевого самоврядування та, відповідно, й комунально-приватного партнерства, у зв'язку з чим, на наш погляд, серед основних принципів місцевого самоврядування, закріплених у ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» має бути закріплений принцип комунально-приватного партнерства.

Як і будь-яка правова форма, комунально-приватне партнерство як правова форма організації господарської діяльності у комунальному секторі економіки, має свої специфічні ознаки, серед яких можна визначити наступні:

1) сторонами комунально-приватного партнерства є публічний партнер як носій інтересів територіальної громади (АРК в особі уповноважених органів, орган місцевого самоврядування) і приватний партнер (суб'єкт/суб'єкти підприємництва) як носій/носії приватних інтересів;

2) кваліфікуючими ознаки комунально-приватного партнерства, що виділяють його з інших форм співробітництва територіальної громади та приватного бізнесу: а) забезпечення більш високих техніко-економічних показників ефективності діяльності, ніж у разі її здійснення публічним партнером без залучення приватного партнера; б) довготривалість відносин (від 5 до 50 років); в) передача приватному партнеру частини ризиків у процесі здійснення комунально-приватного партнерства; г) внесення приватним партнером інвестицій в об'єкти комунально-приватного партнерства з джерел, не заборонених

законодавством;

3) сферами застосування комунально-приватного партнерства є будь-які, крім таких видів господарської діяльності, які можуть здійснювати виключно державні (комунальні) підприємства, установи та організації;

4) основним спрямуванням проектів комунально-приватного партнерства (функції комунально-приватного партнерства) є: проектування; фінансування; будівництво; відновлення; експлуатація; обслуговування; інші функції, пов'язані з виконанням укладених у рамках комунально-приватного партнерства договорів, серед яких особливе місце займає транспорт та житлово-комунальне господарство;

5) принципами комунально-приватного партнерства є: рівність перед законом сторін комунально-приватного партнерства; узгодження їх інтересів з метою отримання взаємної вигоди; заборона будь-якої їх дискримінації; незмінність протягом усього строку дії договору комунально-приватного партнерства форми власності об'єктів, переданих публічним партнером приватному партнеру для реалізації проектів комунально-приватного партнерства; визнання партнерами прав та обов'язків, передбачених законодавством України та умовами договору комунально-приватного партнерства; справедливий розподіл між партнерами ризиків, пов'язаних з виконанням договорів, укладених у рамках комунально-приватного партнерства; визначення приватного партнера, як правило, на конкурсних засадах;

6) використання договору як основного правового документа для опосередкування відносин комунально-приватного партнерства, із закріпленням у законі відкритого переліку договорів (договір концесії, договір про спільну діяльність, договори про державні закупівлі) та ін.;

7) об'єктами комунально-приватного партнерства є об'єкти комунальної власності – як існуючі, що потребують реновації, так і створювані чи придбані об'єкти (крім об'єктів, щодо яких прийнято рішення про приватизацію); право власності на об'єкти комунально-приватного партнерства не переходить до приватного партнера; такі об'єкти не можуть бути приватизовані про-

тягом усього строку здійснення комунально-приватного партнерства, а після припинення останнього – підлягають поверненню публічному партнеру;

8) започаткування комунально-приватного партнерства з дотриманням встановленого порядку включає низку етапів: 1) підготовка пропозиції про здійснення комунально-приватного партнерства ініціатором встановлення відносин комунально-приватного партнерства; 2) аналіз ефективності здійснення комунально-приватного партнерства та виявлення можливих ризиків, пов'язаних з його реалізацією, що проводиться уповноваженим органом згідно з встановленим порядком та методикою; 3) обґрунтування соціально-економічних та екологічних наслідків здійснення комунально-приватного партнерства; 4) прийняття рішення про здійснення комунально-приватного партнерства, проведення конкурсу та затвердження результатів конкурсу з визначення приватного партнера уповноваженим органом;

9) конкурентні (як правило) засади визначення приватного партнера, в установленому порядку і з урахуванням положень законодавства про договори, які опосередковують комунально-приватного партнерства: про концесії, про оренду державного та комунального майна, про угоди про розподіл продукції, про спільну діяльність тощо;

10) забезпечення приватному партнерові такого правового становища статусу, що, з одного боку, вимагає від нього підпорядкування вимогам українського законодавства незалежно від «національності» (вітчизняні чи іноземні суб'єкти підприємництва) шляхом встановлення національного режиму інвестиційної та господарської діяльності для приватних партнерів, передбачає надання їм низки гарантій та інших засобів підтримки, а з другого – обов'язки виконання договірних та інших зобов'язань.

Одночасно, слід зауважити, що у жодному нормативному акті України на сьогодні відсутнє чітке визначення та окреслення зазначених вище ознак комунально-приватного партнерства. Проте окремі аспекти комунально-приватного партнерства відображені у Концепції розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві [404].

Таким чином, на підставі вищепроведеного дослідження можна надати наступне визначення *комунально-приватного партнерства як правової форми організації господарської діяльності у комунальному секторі економіки* – це співробітництво, засноване на договорі, що являє собою сукупність певних закономірностей функціонування і взаємодії складових господарської діяльності в комунальному секторі економіки між територіальною громадою в особі органа місцевого самоврядування (публічним партнером), і суб'єктом господарських відносин (приватним партнером), з приводу використання місцевих ресурсів в колективних інтересах територіальної громади.

Враховуючі пріоритетне значення комунально-приватного партнерства в системі взаємовідносин місцевих органів влади (самоврядування) та бізнесу, бачиться необхідним ч. 2 ст. 23 ГК України викласти наступним чином: «Відносини органів місцевого самоврядування з суб'єктами господарювання у випадках, передбачених законом, можуть здійснюватися також на договірних засадах, в том числі у формі комунально-приватного партнерства», а також доповнити главу 2 ГК України ст. 24-1 «Комунально-приватне партнерство», в якій закріпити зазначене вище визначення комунально-приватного партнерства як правової форми організації господарської діяльності у комунальному секторі економіки, надати перелік основних договорів у вказаній сфері, а також закріпити систему гарантій для здійснення такого партнерства.

Щодо практики застосування форм комунально-приватного партнерства, то як свідчить проведений аналіз джерел в Україні у комунальній сфері здебільшого використовується концесія та оренда як форми комунально-приватного партнерства. Так, у Луганській області в 2008 році послуги з централізованого водопостачання та водовідведення здійснює ТОВ «Луганськвода» на підставі договору концесії, укладеного на 25 років, в Одесі цілісний майновий комплекс комунального підприємства «Одесводоканал» з 1 січня 2004 р. передано в оренду на 49 років ТОВ «Інфокс» (філія «Інфоксводоканал»), в Кіровограді на підставі оренди діють «Кіровоградтепло» та «Теплоелектроцентраль», в Артемівську 2007 р. у концесію переданий один

цілісний майновий комплекс – МКП «Артемівськтепломережа» терміном на 40 років (литовська компанія «Energija», що зареєструвала на території України підприємство ТОВ «Артемівськенергія»).

При цьому, як зауважують вчені, потенційними формами застосування державно-приватного партнерства в галузі житлово-комунального господарства є такі: контракт на виконання робіт, контракт на управління цілісним майном підприємства та (або) його частками (акціями), оренда, лізинг, концесія, що узгоджується із Законом України «Про державно-приватне партнерство».

Узагальнюючи значення комунально–приватного партнерства з урахуванням досвіду розвинутих країн, можна виділити його наступні позитивні риси для розвитку економіки:

- полегшення бюджетного навантаження територіальних громад;
- поліпшення екологічні аспекти розвитку партнерських проектів;
- підвищення якості та ефективності адміністрування в регіоні;
- розподіл функцій між державним і приватним секторами менш формальним способом;
- вирішення політичних, економічних та соціальних проблем регіону.

Проте, незважаючи на такі позитивні риси комунально–приватного партнерства, його механізми в Україні на теперішній час використовуються не у повному обсязі, що обумовлено наступними факторами:

- по–перше, механізми вітчизняного державно-приватного партнерства досі не опрацьовані належним чином на законодавчому рівні. У законодавстві щодо комунально–приватного партнерства є певні прогалини. Зокрема, необхідна ясна юридична позиція щодо власності, структури оподаткування та регулювання потенційних конфліктів інтересів. Воно повинно також встановити прийнятну структуру для прийняття комунальними сектором пов’язаних ризиком обов’язків;

- по–друге, для ефективного функціонування системи комунально–приватного партнерства на даний час необхідно забезпечити підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування. Велика увага

повинна приділятися підвищенню професійного рівня «на місцях», здійсненню консультаційної підтримки реалізації проектів на регіональному та муніципальному рівнях;

- по-третє, необхідно забезпечення прозорих конкурсних процедур доступу учасників ринку до механізмів комунально-приватного партнерства.

- Усунення ж вказаних недоліків та вдосконалення відповідного законодавства у сфері комунально-приватного партнерства, на наш погляд, забезпечить:

- можливість здійснення суспільно-значущих проектів в найбільш короткі терміни, малопривабливих для традиційних форм приватного фінансування;

- підвищення ефективності проектів за рахунок участі в них приватного бізнесу, а також забезпечити зниження навантаження на бюджет за рахунок залучення приватних коштів;

- можливість залучення кращих управлінських кадрів, техніки і технологій, підвищення якості обслуговування кінцевих користувачів;

- можливість сконцентрувати увагу органів місцевого самоврядування на найбільш властивих їм функціях і скоротити ризики за рахунок розподілу їх між приватним партнером і владою.



**РОЗДІЛ 5**  
**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ОКРЕМИХ ВИДІВ**  
**ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА БАЗІ**  
**ОБ'ЄКТІВ ПРАВА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ**

**5.1. Правове регулювання здійснення господарської діяльності з централізованого питного водопостачання**

Однією з найважливіших проблем, із якою зіштовхнулася більшість сучасних держав, є дефіцит водних ресурсів. Ця проблема посилюється ще й іншою, не менш хворобливою, – катастрофічним погіршенням якості водного ресурсу. Вода – це найважливіший чинник, що визначає, з одного боку, здоров'я населення, а з іншого – стійкий розвиток економіки. За даними ООН [405], вже зараз більше 1,2 млрд. людей мешкають в умовах постійного дефіциту прісної води, близько 2 млрд. страждають від нього регулярно. За останні 40 років кількість прісної води на кожну людину Землі зменшилася на 60%, найближчих 25 років її кількість скоротиться ще в 2 рази. Ці прогнози підтверджені

дослідженнями Міжнародного інституту управління водними ресурсами [406], а також іншими міжнародними та державними організаціями. Не виключено, що в середині XXI ст. можуть виникнути серйозні економічні й політичні конфлікти на ґрунті катастрофічної нестачі води, тому що до цього часу її потребуватимуть уже не 2 млрд. чол., а близько 7.

Відповідно до доповіді ООН [407] водна криза поглиблюється. Головними причинами цього є: зростання чисельності населення Землі й міграція населення; збільшення обсягів споживання продовольства; необхідність забезпечення потреб в енергії та інших технологічних процесах. Так, наприклад, у 1940 р. населення Землі витрало 1000 км<sup>3</sup> води, а в 2000 р. – уже 5190 км<sup>3</sup>. При незмінності ситуації до 2100 р. на планеті практично зникне чиста прісна вода.

Не краща ситуація з питною водою і в Україні. Загальний обсяг водоспоживання з урахуванням втрат досяг 30 км<sup>3</sup> на рік, що становить 60% усього стоку рік України. Щорічна нестача питної води на сьогоднішній час в Україні становить 0,4 км<sup>3</sup> прісної води. Більше половини українських міст має значні труднощі з водопостачанням. Уже в даний момент не вистачає води в Донбаському та Криворізькому басейнах, Приазов'ї та АР Крим.

Одним із цивілізаційних досягнень древнього світу фахівці вважали подачу води за допомогою комплексу споруд, розподільних водогінних мереж, пов'язаних єдиним технологічним процесом виробництва і транспортування питної води. Такого роду подача згодом стала називатися централізованим питним водопостачанням. Слід назвати такі держави-піонери, як Єгипет, Древня Греція, Римська імперія, Ізраїль, де будувалися й експлуатувалися прообрази сучасних водопроводів.

Масове будівництво систем водопостачання на території царської Росії, до складу якої входила сучасна Україна, що призначалися вже не для забезпечення питною водою фортець і міст-фортець при веденні бойових дій під час облоги, а і для задоволення потреб великої кількості верств населення та галузей економіки, починається із середини XIX – початку XX століть. Цей період

умовно можна назвати «золотим століттям» водопроводів, коли вчені, інженери, органи місцевого самоврядування, центральна влада, пересічні городяни вважали своїм обов'язком взяти участь у реалізації на практиці провідних ідей постачання якісною питною водою, що подається централізовано.

Незважаючи на всю сьогоденішню нещадну критику соціалістичного ведення господарства, варто визнати, що зперших же років радянської влади уряд спрямував свої зусилля на реалізацію заходів щодо охорони водоймищ. Після завершення громадянської війни органи соціалістичної держави та створені ними державні підприємства розпочали відновлення всього міського господарства, у тому числі водопровідного. Були встановлені охоронні зони джерел водопостачання, побудовані нові водопроводи в 74 містах. На роки першої та другої п'ятирічок припадає будівництво і введення в дію більше 100 нових міських водопроводів, кардинальна реконструкція більшості існуючих систем централізованого питного водопостачання. У цей період питоме водоспоживання на одного жителя країни зросло в середньому більш ніж у 4 рази.

Попри 200-річне існування централізованого водопостачання, в Україні так невміло та нераціонально займалися водопроводами, зокрема формуванням галузей народного господарства і розвитком мегаполісів загалом, що підійшли до нового періоду, який можна назвати занепадницьким. І така оцінка стану водопостачання стосується не тільки України, але і багатьох інших держав. Зараз вчені, що працюють у різних сферах науки, техніки, технології, повинні об'єднати зусилля, а держави – фінансові ресурси й організаційні можливості, щоб домогтися раціонального природокористування, що дозволило б водопостачанню піднятися на той рівень, при якому дана система починала своє відродження. Не повинна залишатися осторонь і юриспруденція як наука та практика.

Централізоване питне водопостачання характеризується різноманіттям відносин, провідне місце серед яких посідають господарські. Вирішення практичних завдань, пов'язаних із видобутком, виробництвом,

транспортуванням і доведенням до користувачів питної води, потребує ефективного правового регулювання централізованого питного водопостачання, що призначається для забезпечення користувачів у достатній кількості якісною питною водою. Практика здійснення господарської діяльності у сфері централізованого питного водопостачання свідчить про наявність проблем правового характеру.

У даний час законодавство, що регламентує централізоване питне водопостачання, розроблено не в повному обсязі. Нормативна база включає значну кількість нормативно-правових актів, однак у досліджуваній сфері вони не регулюють усього спектра існуючих відносин. Нормативно-правові акти мають істотні внутрішні проблеми, у них не усунуті протиріччя. Така ситуація обумовлена тим, що при регламентації відносин у сфері централізованого водопостачання не враховується складний процес забору, видобутку, переробки, транспортування, а також розподілу води між її кінцевими користувачами. Помилковим є віднесення водопостачання тільки до надання послуг. Незважаючи на те що договір на централізоване питне водопостачання набув поширення в господарській практиці, він не знайшов відображення в ГК України. Не визначений статус суб'єктів водопостачання: виробника, постачальника та виконавця.

Незважаючи на те що централізоване питне водопостачання як соціальне явище в юридичній практиці, нормативно-правових і технічних актах використовується досить давно, однак дотепер у наукових працях українських авторів не сформульоване його загальноприйняте визначення.

З ухваленням 10.01.2002 р. Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» уперше надано нормативне визначення централізованого питного водопостачання. У Законі визначено правові, економічні й організаційні засади функціонування системи питного водопостачання. Правовий акт розмежував водопостачання на два види – централізоване і нецентралізоване. У даному дослідженні розглядається, насамперед,

централізоване водопостачання як більш складна форма організації, що являє собою вид господарської діяльності.

Згідно із ст. 1 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» під централізованим питним водопостачанням розуміється господарська діяльність щодо забезпечення споживачів питною водою за допомогою комплексу об'єктів, споруд, розподільних водопровідних ліній, пов'язаних єдиним технологічним процесом виробництва і транспортування питної води [408].

На сьогоднішній день централізоване водопостачання складається із сукупності взаємозалежних спеціалізованих підприємств і організацій, що забезпечують потреби юридичних та фізичних осіб у питній воді.

Відповідно до Національного класифікатора України класифікацій видів економічної діяльності, затвердженому наказом Держспоживстандарту від 26.12.2005 р. № 375, забір, очищення і розподіл води є складовим видом економічної діяльності з виробництва й розподілу електроенергії, газу та води. Цей підвид включає видобуток, забір, очищення прісної води і розподіл питної води для потреб населення [409].

Національний класифікатор успадкував принципи міжнародної класифікації, поклавши в основу розмежування галузей економіки на конкретні види діяльності, здійснювані підприємцями. Отже, можна говорити про централізоване питне водопостачання як самостійну галузь економіки, елементами якої є ціла система взаємозалежних спеціальних підприємств і організацій, що має власну матеріальну базу, економічні показники й інші елементи галузевої характеристики. Ці підприємства у своїй діяльності не обмежені лише наданням послуг споживачам у доставці води. У зв'язку з вищезазначеним централізоване питне водопостачання не можна включати до складу комунального господарства.

Більша частина сучасних учених-правознавців дотримується точки зору, згідно з якою досліджуваний вид діяльності спрямований на надання

споживачам водопостачальних послуг. С.І. Ожегов визначає послугу як «дію, що приносить користь, допомогу іншому» [410].

Великий юридичний словник, посилаючись на Російський Федеральний Закон «Про державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності» від 7 липня 1995 р., трактує послугу «як підприємницьку діяльність, спрямовану на задоволення потреб інших осіб, за винятком діяльності, здійснюваної на підставі трудових правовідносин» [411].

Зокрема, Ю.П. Космін вважає послугою певну діяльність, не пов'язану зі створенням речі (її відновленням, ремонтом), однак сама по собі вона породжує відповідне благо, що має споживчу вартість [412]. У свою чергу, О.В. Сукманова, порівнюючи консультаційні послуги, надані у сфері господарювання та цивільного обороту, правильно вказує на таку обставину. З одного боку, дані послуги використовуються лише в господарській діяльності, а з іншого – безпосередньо споживаються самими громадянами. Такі висновки становлять інтерес і при аналізі послуги, яка належить до централізованого питного водопостачання [413].

Позиція Ю.П. Косміна щодо сутності послуги цілком співвідноситься з централізованим питним водопостачанням як діяльністю з надання послуг, однак лише громадянам – споживачам. Прихильники вкрай вузького підходу до водопостачання як до специфічних послуг не враховують складний і багатогранний процес забору (іноді видобутку, коли йдеться про підземні джерела водопостачання), переробки, транспортування води і технологічна участь цілого ряду пов'язаних в один ланцюжок спеціалізованих підприємств, обов'язками яких є подальша переробка, перерозподіл і доведення води кінцевим користувачам.

Наведене розуміння водопостачання засноване на чинному законодавстві, характері відносин між суб'єктами водопостачальної сфери та практиці їх діяльності. Це дозволяє більш точно визначити централізоване питне водопостачання як господарську діяльність сукупності взаємозалежних водопостачальних підприємств із забору (видобутку) з джерел водопостачання

водного ресурсу, його переробки, зберігання, передачі та транспортування питної води з метою доведення її кінцевим користувачам – юридичним або фізичним особам (приватним підприємцям), фізичним особам – споживачам.

Тому коли йдеться про відносини, пов'язані з фізіологічним споживанням води її кінцевими споживачами, доречно вести мову про передачу послуги, прямо не пов'язаної із процесом виробництва.

Даний підхід дозволив би примірити прихильників, які дотримуються різних концептуальних позицій щодо розуміння централізованого водопостачання.

Уперше поняття централізованого водопостачання було сформульовано в п. 1.5 Ліцензійних умов здійснення господарської діяльності з централізованого водопостачання та водовідведення, затверджених Наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики і підприємництва та Державного комітету будівництва, архітектури і житлової політики України від 14.02.2001 р. № 35/34. У нормативному документі система централізованого водопостачання визначається як комплекс об'єктів, споруд, розподільних водопровідних ліній, пов'язаних єдиним технологічним процесом забору, транспортування та подачі питної води споживачам [414].

Даний нормативний акт розглядає централізоване питне водопостачання не в динаміці, як вид діяльності, а в статиці – як комплекс матеріальних об'єктів. Однак процес, здійснюваний цими взаємопов'язаними об'єктами, називається господарським, на що вказує сама назва Ліцензійних умов.

Таким чином, складовими централізованого питного водопостачання є виробництво водного ресурсу і його транспортування до користувача. Тобто там, де водопостачальна організація бере участь у заборі, видобутку, переробці води й передачі її водоканалам, йдеться про виробництво, звичайні відносини щодо постачання та збуту продукції. Коли ж водоканали транспортують перероблену воду до її споживачів – фізичних осіб для фізіологічного споживання, то має місце надання послуг щодо постачання питною водою.

Господарські відносини у сфері централізованого забезпечення питною водою відображено на рис. 1.1, де виділені ланки схеми означають господарські відносини, що виникають між суб'єктами господарювання.

В остаточному підсумку централізоване питне водопостачання складається з комплексу дій щодо доведення перероблених водних ресурсів через приєднувальну мережу до користувачів і відведення води для подальшого відновлення її властивостей та якостей.





*Рис. 1.1. Схема здійснення централізованого питного водопостачання*

Централізоване питне водопостачання є господарською діяльністю із властивими їй ознаками. Вони обумовлені метою такої діяльності, вимогами до її організації, специфікою відносин у сфері водопостачання.

По-перше, централізоване питне водопостачання є тією сферою діяльності, де держава покликана брати безпосередню участь у її становленні, економічній і правовій підтримці. Це пояснюється тим, що підприємства-постачальники та виробники води як суб'єкти, що становлять базисну інфраструктуру в Україні, перебувають у державній власності. Підприємства, які доводять питну воду до кінцевого користувача, становлять власність адміністративно-територіальних одиниць і є невід'ємною частиною господарства, організованого на рівні місцевого самоврядування, однак при вирішенні питань про постачання населення питною водою суб'єкти місцевого самоврядування тісно взаємодіють із відповідними органами державної влади.

По-друге, централізоване питне водопостачання як господарська діяльність не спрямоване на одержання прибутку. Держава ставить перед водопостачальними підприємствами певні соціальні цілі. Основною ознакою при здійсненні даного виду діяльності є його соціально відповідальний характер, обумовлений необхідністю задоволення життєво важливих потреб суспільства в питній воді. Однак залучення суб'єктів підприємницької діяльності до експлуатації водопровідного господарства на основі договорів оренди або концесії видозмінює мету його ведення. Це пов'язано з тим, що прихід підприємців із приватним капіталом у сферу централізованого

водопостачання викликаний, насамперед, інтересами останніх в одержанні прибутку.

Чинне законодавство встановлює для підприємств водопостачання ринкові умови, однак при цьому не змінює принципів.

Майно галузі, що є природною монополією, включено до переліку об'єктів, які не підлягають приватизації. Централізоване водопостачання – це та сфера економіки, організація якої на приватній основі ускладнена через труднощі технологічного процесу. Крім того, тут мається на меті недопущення зловживань приватними монополістами на ринку.

Сьогодні в ряді країн домінує тенденція переважання державного водопостачання. Таке становище визначається кількома взаємопов'язаними факторами, до яких можна віднести історично сформовані умови в країні, рівень її розвитку, соціальні, економічні, наукові та інші функції, здійснювані державою.

Дані про частку державної власності в централізованому водопостачанні зарубіжних країн виглядають у такий спосіб. Частка держави в досліджуваній сфері економіки склала в США та Великобританії 25%, у Франції та Італії – до 75%. Державним водопостачання залишається в Японії, Канаді, Швеції, Іспанії, Голландії та Австралії [415].

У зв'язку з покладеними на підприємства загальнодержавними завданнями водопостачальні підприємства мають користуватися певними гарантіями держави, зокрема, різного роду субсидіями, захистом від банкрутства тощо. Однак у той же час державна підтримка водопостачальних підприємств ставить їх у «неринкове» становище, що породжує відсутність ініціативи в пошуку нових виробничих рішень і зрештою призводить до збитковості. У науковій літературі висловлюється думка, що переважання державної форми власності, а головне – істотний дотаційний характер житлово-комунальної сфери не сприяють її ефективному розвитку [416].

Протилежна думка полягає в тому, що ефективно може функціонувати і державне підприємство. Світова практика свідчить, що головним аргументом

тут є не форма власності водопостачального підприємства, а правильна організація системи управління [417].

В остаточному підсумку пріоритет варто віддавати якості води, а не одержанню максимального доходу водопостачальною організацією [418].

Даний вид діяльності має публічний (суспільний) характер, що визначається зацікавленістю значної частини населення в централізованому водопостачанні. Від того, наскільки злагоджено та якісно здійснюють свою діяльність підприємства сфери централізованого водопостачання, багато в чому залежать як стан здоров'я громадян України, так і ритмічна, продуктивна робота практично всіх галузей економіки.

Найважливішою ознакою централізованого питного водопостачання є забезпечення загальної та рівної доступності всіх без винятку осіб незалежно від статусу, майнового становища, інших факторів.

Централізоване питне водопостачання характеризується виробництвом продукції особливої властивості – питної води. Вода – найбільш важливий продукт, необхідний для життєдіяльності людини. Її значимість потребує від водопостачальних підприємств особливого режиму діяльності, а саме точного виконання встановлюваних державою правових і технічних норм, що сприяють виробництву якісної питної води.

Значимість даного продукту для споживачів і користувачів ставить централізоване водопостачання в один ряд з особливо контрольованими видами діяльності. Контроль за його виробництвом здійснюють як водопостачальні підприємства та суб'єкти, що споживають воду, так і численні державні органи.

Як виробництво води, так і подача її користувачам відбувається безперебійно. Виключення становлять перерви для проведення ремонтних і профілактичних робіт у зв'язку зі стихійними лихами та надзвичайними ситуаціями, що не залежать від виробників і виконавців. Таким чином, централізоване питне водопостачання можна визначити як єдиний безперервно функціонуючий, керований виробничий процес видобутку, виробництва, транспортування і розподілу питної води кінцевим користувачам.

Централізоване водопостачання виділяється взаємопов'язаною багатоланковою системою суб'єктів. У доведенні води до конкретного користувача, як правило, бере участь велика кількість суб'єктів, а саме: виробник, постачальник і виконавець послуг. У деяких випадках цей ланцюжок може бути більш коротким. При такій ситуації функції постачальника, виробника та виконавця в різних сполученнях, залежно від характеру відносин, поєднуються в одній або двох особах.

Для централізованого водопостачання характерна тривалість, безперервність і стійкий характер зв'язків суб'єктів. Усі суб'єкти відносин діють у рамках єдиного виробничого циклу, маючи певні, взаємопов'язані права й обов'язки по відношенню один до одного.

При здійсненні централізованого питного водопостачання в дію автоматично вступають численні технічні норми і правила. Вони охоплюють практично всі напрями водопостачальної діяльності, стосуються процесу переробки, транспортування, вимог до ліній централізованого водопостачання, якості води тощо. У загальному вигляді господарська діяльність щодо централізованого водопостачання питною водою представлена такими діями підприємств централізованого водопостачання:

- забезпечення безперебійної та надійної роботи комплексу водозабірних споруд із підземних і поверхневих джерел водопостачання;
- виробництво питної води, що відповідає вимогам санітарних норм і правил;
- забезпечення надійності очищення та знешкодження води;
- забезпечення ефективності безперебійної та надійної роботи очисних споруд;
- систематичний лабораторно-виробничий і технологічний контроль роботи очисних споруд та якості води в джерелах водопостачання на всіх етапах очищення;
- недопущення забруднення навколишнього природного середовища скидами водоочисних споруд і здійснення контролю за такими скидами;

- організація та експлуатація насосних станцій і зовнішніх систем подачі й розподілу води.

При здійсненні водопостачальної діяльності використання водних ресурсів, що подаються по централізованій системі користувачам, контролюється водопостачальною організацією. Водопостачальна організація стосовно користувачів і споживачів води має владні повноваження та вправі вживати відповідних заходів реагування згідно з чинним законодавством.

Для здійснення централізованого питного водопостачання законодавством висуваються певні умови, яким мають відповідати суб'єкти, що займаються даним видом діяльності. Найбільш важливою умовою є наявність ліцензії, оскільки централізоване водопостачання належить до ліцензованого виду діяльності. Крім ліцензії, суб'єкт водопостачання зобов'язаний мати: дозвіл на спеціальне водокористування або дозвіл на користування надрами (у випадку використання підземних вод); державний акт на право постійного користування або на право власності на землю; технічний проект на розміщення водопровідних ліній, споруд і устаткування.

У Законі України «Про питну воду та питне водопостачання» не розкрито поняття суб'єктів централізованого питного водопостачання, законодавець не визначає їх види, називаючи лише єдиним терміном – «підприємства питного водопостачання» [408]. Правила надання послуг щодо централізованого опалення, постачання холодної, гарячої води та водовідведення, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2005 р. № 630 (далі – Правила), регулюють порядок надання комунальних послуг суб'єктами господарювання – виконавцями [419].

Правила не надають визначення терміна «виконавець», відсилаючи до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» від 24 червня 2004 р. Відповідно до цього Закону виконавцями послуг виступають суб'єкти господарювання, предметом діяльності яких є надання житлово-комунальних послуг користувачам відповідно до умов договору. Даний Закон називає ще одного суб'єкта у сфері надання житлово-комунальних послуг – виробника.

Згідно із ст. 1 Закону виробником є суб'єкт господарювання, що здійснює або створює житлово-комунальні послуги [420].

Чинні Правила не містять переліку суб'єктів господарювання, що надають послуги централізованого питного водопостачання та водовідведення. На відміну від чинного підзаконного акта колишні Правила надання населенню послуг щодо водо-, тепlopостачання та водовідведення від 30.12.1997 р. № 1497, які втратили свою чинність, виконавцями називали житлово-експлуатаційні підприємства, водопостачальні, каналізаційні та інші підприємства й організації, що безпосередньо надають комунальні послуги. Під іншими суб'єктами слід розуміти дирекції єдиного замовника, об'єднання співвласників та інші підприємства недержавної форми власності. Правила, що втратили чинність, крім виконавців, до суб'єктів централізованого водопостачання зараховували виробників і постачальників послуг. До перших належали підприємства, які здійснювали забір, видобуток зі шпар і переробку води, до других – підприємства, що одержували послуги від виробника і постачали їх виконавцеві або безпосередньо користувачеві [421].

На відміну від Правил 1997 р. нові Правила, регулюючи відносини лише між виконавцями і користувачами, знеособили коло суб'єктів, що беруть фактичну участь у досліджуваних відносинах.

Виходячи зі специфіки сфери централізованого водопостачання, розподіл води в населених пунктах здійснюють спеціалізовані (профільні) організацій-підприємства водопровідно-каналізаційного господарства (далі – Водоканали) і неспеціалізовані (непрофільні) – організації житлово-комунального господарства і промислові підприємства [422].

До непрофільних організацій відносять житлово-експлуатаційні організації, До цієї групи також можна віднести організації співвласників багатоквартирних будинків, дирекції єдиного замовника та інші організації, до функцій яких входить розподіл води серед споживачів.

До непрофільних організацій прийнято відносити й окремі промислові підприємства, на балансі яких перебувають фільтрувальні станції, які, купуючи

технічну воду у виробників, очищують її та розподіляють серед користувачів. Наприклад, комунальним підприємством «Води Донбасу» Углегірській ТЕС із каналу Сіверський Донець – Донбас постачається технічна вода на технологічні потреби для виробництва електроенергії та виробництва питної води, а питну воду ТЕС подає споживачам міста Енергодара. Однак визначення цих підприємств як непрофільних є помилковим. Рід їх діяльності, що полягає у доведенні технічної води до показників питної, ставить їх в один ряд із підприємствами – виробниками питної води.

Система централізованого питного водопостачання влаштована таким чином, що подачу води здійснюють не тільки суб'єкти, предметом діяльності яких є лише надання житлово-комунальних послуг, але і суб'єкти господарювання, що виконують функції виробників, постачальників і виконавців.

У чинному Законі України «Про питну воду та питне водопостачання» не приділено належної уваги суб'єктному складу досліджуваної сфери відносин. Саме визначення централізованого питного водопостачання, яке являє собою вид господарської діяльності, здійснюваний за допомогою комплексу об'єктів, споруд, розподільних водопровідних ліній, пов'язаних єдиним технологічним процесом виробництва та транспортування питної води, свідчить про участь у досліджуваній сфері такої групи суб'єктів, якій властиві специфічні господарські функції. Очевидну відсутність уваги з боку законодавця до суб'єктів централізованого водопостачання «успадкували» і Правила надання послуг щодо централізованого опалення, постачання холодної, гарячої води та водовідведення. Подібний підхід до суб'єктного складу в законодавстві приводить до того, що окремі автори вільно тлумачать Закон України «Про питну воду та питне водопостачання», застосовуючи до всього кола суб'єктів водопостачання термін «постачальник» [421].

Ця прогалина впливає на практику здійснення централізованого водопостачання. Позбавлення суб'єктів своїх відмітних ознак призводить не тільки до помилкового визначення їх статусу, але і до неправильного тлумачення централізованого водопостачання як складної багатогранної

діяльності, яка складається з безлічі стадій, що у своїй сукупності становлять єдиний технологічний цикл.

Згідно із ст. 1 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» підприємством питного водопостачання визнається суб'єкт господарювання, що здійснює експлуатацію об'єктів централізованого питного водопостачання, забезпечує населення питною водою за допомогою пунктів розливу (у тому числі пересувних), застосування установок (устроїв) підготовки питної води та виробництва фасованої питної води [408].

Ключовим у понятті «підприємство питного водопостачання», сформульованому в нормі спеціального закону, є його визначення, насамперед, як суб'єкта господарювання.

Маючи владні повноваження, водопостачальні підприємства виявляються в більш вигідному становищі порівняно із суб'єктами, що використовують воду. Тому частина відносин, у які вступають водопостачальні підприємства та користувачі водою, подібні до організаційно-господарських, що виникають між нерівноправними суб'єктами. Отже, можна стверджувати, що відносини водопостачальних підприємств із суб'єктами, які використовують воду, не обмежуються лише відносинами, побудованими на рівності сторін, а містять елемент влади та підпорядкування.

Реалізація владних повноважень водопостачальними підприємствами не сприяє розвитку і розширенню ринкової інфраструктури. Не заперечуючи необхідності здійснення контролю за станом справ у сфері водопостачання саме таким чином, більш правильним було б передати частину контрольних і управлінських функцій державним органам. Зокрема, суб'єктів централізованого питного водопостачання доцільно позбавити повноважень владного характеру щодо видачі дозволів і технічних умов на підключення користувачів питної води до систем централізованого водопостачання, а також здійснення контролю за використанням і охороною джерел та систем питного водопостачання. Для цього варто змінити абзац 4 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання».



Перш ніж давати характеристику суб'єктам централізованого питного водопостачання, необхідно приділити увагу іншим особам, що беруть участь у відносинах з приводу водопостачання. Так, з аналізу норм спеціального законодавства, яке регулювало відносини у сфері водопостачання до 2008 р., можна зробити висновок про те, що в чинних нормативно-правових актах не було єдності у визначенні найменування суб'єктів, яким постачається вода. Зокрема, в одних нормативно-правових актах як до фізичних, так і до юридичних осіб застосовувався термін «споживач». Таке формулювання «успадкував» і прийнятий 10.01.2002 р. Закон України «Про питну воду та питне водопостачання». В інших нормативно-правових актах як підприємства, так і громадяни, що володіють на праві приватної власності житловими будинками, називаються «абонентами».

Під терміном «абонент» розуміється особа, що має право на користування чим-небудь за абонементом [410].

Термін «споживач» означає особу або організацію, яка споживає продукти чийогось виробництва [410].

Таким чином, істотного розходження між цими двома термінами немає, тому що і під «абонентом», і під «споживачем» розуміються як юридичні, так і фізичні особи. Законодавство, що регулює відносини у сфері централізованого водопостачання, може бути класифіковане за основними завданнями правового регулювання, а саме нормативні акти, метою яких є врегулювання відносин із населенням (окремими громадянами) і з юридичними особами. Можливо, більш прийнятним було б використання поняття «споживач», але при цьому з обов'язковим зазначенням кінцевого користувача послуги (споживач – фізична особа, споживач – юридична особа). У той же час термін «споживач» знайшов широке застосування в законодавстві про захист прав споживачів, де споживачем є лише громадянин, який має намір придбати, придбає та використовує товар (роботу, послугу) для власного побутового споживання. Ухвалені в 2008 р. Правила користування системами централізованого комунального водопостачання та водовідведення в населених пунктах України

зберегли невизначеність у найменуванні суб'єктів досліджуваної сфери відносин. Замовниками послуг Правила називають споживача і суб'єкт господарювання, не розкриваючи значення цих термінів.

У нормативно-правових актах, що регулюють відносини у сфері централізованого водопостачання, доцільно відмовитися від категорії «споживач» і використовувати термін «користувач питною водою» стосовно до:

юридичних осіб, що мають у власності (господарському веденні) об'єкти централізованого водопостачання, безпосередньо приєднані до комунальних систем водопроводу або ті, які мають намір у результаті будівництва (реконструкції) об'єкта архітектури приєднатися до систем централізованого водопостачання;

громадян-підприємців без статусу юридичної особи, які мають у власності (господарському веденні) об'єкти централізованого водопостачання, безпосередньо приєднані до комунальних систем водопроводу або мають намір у результаті будівництва (реконструкції) об'єкта архітектури приєднатися до систем централізованого водопостачання;

юридичних осіб і до громадян-підприємців, які є власниками, наймачами, орендарями квартири та одержують воду за допомогою використання внутрішньобудинкових централізованих систем водопостачання за господарським договором водопостачання.

На відміну від Правил надання населенню послуг щодо водо -, теплопостачання та водовідведення, що втратили законну чинність від 30.12.1997 р., нині діючі Правила надання послуг щодо централізованого опалення, постачання холодної, гарячої води та водовідведення від 21.07.2005 р., крім споживачів – фізичних осіб, поширюють дію і на юридичних осіб. І це цілком виправдано, оскільки кінцевими споживачами питної води можуть бути лише громадяни – члени трудових колективів та інші особи, що споживають питну воду для фізіологічних цілей. У цьому випадку мова може йти лише про наявність між сторонами цивільно-правового договору про надання послуг централізованого водопостачання. Прийняті Правила варто поширити і на громадян-підприємців.

У даний час через ряд об'єктивних і суб'єктивних причин у сфері водопостачання домінують державні та комунальні підприємства, які відносяться до природних монополій. Користувачі (споживачі) змушені укладати договори лише з одним виробником (постачальником) питної води, оскільки не існує інших альтернативних підприємств, що здійснюють водопостачання та водовідведення.

Характерною рисою водопостачання як виду господарської діяльності є те, що управління централізованим водопостачанням здійснюється за складною багатоступінчастою схемою органами місцевого самоврядування й органами державної виконавчої влади. Управління сферою централізованого водопостачання здійснюють як спеціально уповноважений орган – Міністерство регіонального розвитку, будівництва і житлово-комунального господарства, так і органи, відповідальні за охорону природи, водних ресурсів і здоров'я людини.

Правовою формою організації будь-якого виду господарської діяльності є договір. Щодо сутності договору на централізоване водопостачання, то дана проблематика в науковій літературі українськими авторами не розроблена. У країнах колишнього СРСР періодично з'являються праці науковців, присвячені правовій природі договору на водопостачання. Найбільш комплексними дослідженнями в даній сфері є праці російських учених О.В. Блинкової та І.В. Беренштейн. Недостатня увага в науковій літературі до договору на водопостачання призвела до того, що він став підмінюватися іншою угодою на енерго- і газопостачання. Правова природа договору на енергопостачання у свій час досліджувалася С.М. Корнєєвим, О.С. Іоффе, М.М. Агарковим, І.Л. Брауде, В.В. Вітрянським, А.М. Шафіром та ін.

Більша частина вчених-юристів об'єднала договір на енергопостачання й інші суміжні угоди в «договори постачання ресурсами через приєднану мережу».

Представники Московської школи господарського права, визнаним лідером якої є В.В. Лаптев, у 70-80-х роках ХХ ст., аналізуючи систему господарсько-оперативних договірних зобов'язань, класифікували їх, у тому

числі, на ті, які опосередковують постачання енергії через приєднану мережу [423].

ЦК України певною мірою легалізував наукову концепцію приналежності договорів водопостачання до групи угод на постачання ресурсами через приєднану мережу. Відповідно до положень ст. 714 ЦК України під договором постачання енергетичними й іншими ресурсами через приєднану мережу розуміють договір, за яким одна сторона (постачальник) зобов'язується надавати іншій стороні (споживачеві, абонентові) енергетичні та інші ресурси, передбачені договором, а споживач (абонент) зобов'язується оплачувати вартість прийнятих ресурсів і дотримуватися передбаченого договором режиму її використання, а також забезпечити безпечну експлуатацію енергетичного та іншого устаткування [57].

До договору постачання енергетичними й іншими ресурсами через приєднану мережу застосовуються загальні положення про купівлю-продаж, положення про договір поставки, якщо інше не встановлено законом або не впливає із сутності відносин сторін. Деякі особливості цього виду угоди, що відмежовує її від класичної купівлі-продажу, висвітлено А.М. Соловйовим у новітньому дослідженні зобов'язальних відносин. Це, по-перше, наявність відповідних технічних засобів, що забезпечують подачу ресурсів. По-друге, відсутність у кінцевого одержувача ресурсу обов'язку приймати його. По-третє, договір на постачання енергетичними й іншими ресурсами через приєднану мережу породжує в одержувача ресурсу обов'язки, не характерні для інших видів зобов'язань купівлі-продажу [424].

Неоднозначне в розумінні словосполучення «...та іншими ресурсами...» дає підставу деяким науковцям, зокрема В.І. Форманюку, Є.О. Харитонову, Н.А. Саніахметовій, вважати, що положення названої статті можуть бути поширені не тільки на постачання електричної енергії, але також води і тепла [425].

Такої самої позиції дотримується О.В. Дзера, класифікуючи договори на види та різновиди за особливостями їх предмета [426].

Подібне трактування при регламентації договору енергопостачання в Господарському кодексі України відсутнє. Нормативний акт регламентує виключно лише договір енергозбереження. Незважаючи на те що договір на водопостачання набув поширення в господарській практиці, він не знайшов відображення в ГК України [58].

На думку В.Є. Степанової, поява в житлово-комунальній сфері господарюючих суб'єктів різних організаційно-правових форм, формування складних багатосторонніх відносин загострила необхідність удосконалення системи договірних відносин [427].

Водопостачання – одна з основних умов існування цивілізації, а отже, має забезпечуватися на рівні зобов'язального права. Вода характеризується унікальними особливостями й ознаками, що відрізняють її від інших предметів і явищ матеріального світу. Ці особливості визначають необхідність законодавчого врегулювання договірних відносин у сфері водопостачання. Історію підходів до осмислення сутності відносин з приводу постачання ресурсами, до яких учені відносять і воду, а також угод, за допомогою яких забезпечується їх передача, викладено нижче.

У російському дореволюційному законодавстві договір водопостачання не був урегульований нормами права. Лише коли побудували магістральні водопроводи у великих містах Російської імперії, що сталося наприкінці ХІХ століття, стали приділяти увагу шляхам стабілізації відносин у сфері водопостачання та водовідведення, у тому числі за допомогою правового регулювання передачі питної води. Однак усім відомі події перешкодили належним чином вирішити правові питання щодо водопостачання. У цей період основні завдання правового характеру перед централізованим водопостачанням ставилися на водопровідних з'їздах і вирішувалися Міськими Думами. Ці органи місцевого самоврядування до Жовтневої революції не змогли остаточно встановити зовнішньої форми об'єктивного процесу відокремлення договору водопостачання [428].

До початку 50-х років XX ст. у середовищі вчених точилася достатньо гостра полеміка щодо змісту договору на енергопостачання. Переважна більшість дослідників схилилася до того, що угоди з енергопостачання опосередковують виконання робіт з доставки ресурсу та його наступної передачі споживачеві. Тож вчені-юристи вважали, що договори постачання ресурсами через приєднану мережу слід відносити до угод підрядного типу [429].

Далі у 80-х роках минулого століття А.М. Шафір у свої дослідженнях дійшов висновку, що тривала господарська практика може створювати самостійні види договорів. Саме так відбулося з договорами, які пізніше отримали назву поставки продукції через приєднану мережу. До них вчений зараховував наступне коло договорів: постачання електричною, тепловою енергією та газом через приєднану мережу. А.М. Шафір вважав, при водопостачанні проявлявся так званий дуалізм. Ці відносини з водопостачання є перевезенням, якщо постачальна організація транспортує по мережі питну воду, яка їй не належить. В іншому випадку, коли постачальна організація передає закріплений саме за нею водний ресурс, то тут зазначає А.М. Шафір має місце поставка [430].

В новітній період становлення України й інших союзних республік як самостійних держав договір постачання (передачі) продукції (ресурсів) через приєднану мережу, куди віднесена і вода, зараховується до купівлі-продажу, оскільки постачання є її різновидом. І на тепер, коли з того часу вже минуло більше тридцяти років, такого погляду на природу договорів, у тому числі водопостачання, дотримується більшість сучасних вчених.

Автор аналізує лише договори водопостачання, а не всі існуючі угоди з передачі ресурсів через приєднану мережу. Однак висновки, зроблені стосовно договорів щодо передачі водних ресурсів, на погляд автора, дозволяють шукати нові підходи до відносин з передачі не тільки води.

Якщо проілюструвати життєзабезпечення на прикладі людини, то можна дійти висновку, що вода є для неї джерелом енергії, а отже, можливістю фізи-

чного існування. Енергія є властивістю матерії, здатною дати необхідні життєві сили людині. Якщо енергію виразити як економічну категорію, то це може бути зроблено лише через певний набір відомостей, які будуть визначати ступень її корисності, а значить і можливість застосування в тій або іншій сфері. У правовій площині енергія може існувати у формі зобов'язання. Загальне правило полягає у тому, що неможливо мати право власності, а отже, право користування або володіння енергією, якщо інше не встановлено законодавцем. На відміну від електричної енергії, енергія, що міститься у воді, не породжує речових прав. Звідси випливає висновок: відносини, пов'язані зі споживанням води громадянами, які використовують її як енергію для свого фізичного існування, є цивільно-правовими та не можуть набувати форми договорів купівлі-продажу, а рівно і постачання. У той же час існує достатня кількість підстав віднести надання питної води громадянам до «послугоподібних» угод. Послуга, як правило, не має упредметненого результату, пов'язана та невіддільна від особистості послугодавця та не виражається в появі нової речі. Якщо зібрати всі ці відмітні риси разом, то можна стверджувати, що договір, за яким вода передається для її споживання громадянину з фізіологічною або наближеною до неї метою є різновидом юридично автономної угоди про надання послуги щодо централізованого питного водопостачання через приєднану мережу.

Звідціля можна зробити таке наукове припущення. Системною ознакою може бути практично будь-яка особливість суспільних відносин, яка вимагає правового закріплення і відмінного від інших регулювання. Якщо спосіб передачі води через приєднану мережу вимагає спеціального правового регулювання, то саме він може розглядатися як фактор, що визначає створення виду господарського або цивільного договору.

В інших випадках вода, використовувана як суто економічна категорія, – це товар. Вона передається до іншого суб'єкта на відплатній основі або з метою одержання прямого економічного ефекту або переносить свою вартість на інші товари, що створюються за її допомогою. Причому тут не має принципового значення, чи належить створена в результаті матеріального ви-

робництва річ, призначена для участі в господарському обороті, до частини живої природи, або використовувалася в процесі виробництва така властивість води, як енергія. Усі ці відносини, об'єктом яких виступає вода, опосередковані договором, але в зовсім іншій формі, ніж про це вказувалося вище, варто зарахувати до господарських.

Саме централізоване водопостачання являє собою багатоскладову господарську діяльність, у якій задіяна велика кількість суб'єктів. Вони перебувають один з одним у настільки тісному зв'язку, що успішна діяльність одного з них є обов'язковою передумовою забезпечення діяльності іншого. Ця взаємозалежність визначена, з одного боку, жорстко впорядкованим процесом виробництва води, яка доводиться як до громадян, так і до організацій. Причому, на відміну від інших «звичайних» промислових підприємств, у цій сфері господарювання зв'язки між суб'єктами скріплені реально існуючими лініями водопостачання. З іншого боку, залежність підприємств водопостачання обумовлена єдністю правового регулювання і єдністю кінцевих цілей.

Зобов'язання у сфері централізованого водопостачання співвідносяться з багатостороннім єдиним структурним складним зобов'язанням. Дане трактування господарського зобов'язання запропоноване В.К. Мамутовим у результаті аналізу зобов'язання постачання [431].

Слід погодитися з висновками В.В. Лаптева, який стверджує, що господарські зобов'язання є складною юридичною системою, у якій органічно переплетені багатосторонні юридичні зв'язки. Обов'язки кожного із суб'єктів господарського зобов'язання кореспондують правам не одного, а кількох інших госпорганів – суб'єктів цього зобов'язання, а права кожного з його суб'єктів кореспондують обов'язкам кількох інших суб'єктів. Договір як ланка цього складного зобов'язання узгоджує всю систему. Співвіднесеність зобов'язань у сфері централізованого водопостачання зі складним господарським зобов'язанням підтверджується стабільністю правових зв'язків, ступенем їх з'єднуваності один з одним і цілями [432].



У сфері створення специфічного продукту – води – законодавець і сама господарська практика узгоджує між собою виробника, постачальника та виконавця, що існують у вигляді підприємств.

У господарській практиці договори, які укладаються між підприємствами, що видобувають воду, доводять її до встановлених якісних показників і постачають Водоканалу, називаються договорами на зовнішнє централізоване водопостачання. Укладання даних договорів регламентується Законом України «Про питну воду та питне водопостачання». Через відсутність спеціального нормативного документа, що регламентував би відносини між виробниками та постачальниками, відносини між даними підприємствами регулюються Правилами користування системами централізованого комунального водопостачання та водовідведення в населених пунктах України, затвердженими Постановою Мінжитлокомунгоспу від 27.06.2008 р. № 190.

На постачання води виробниками не розроблені ні типовий, ні зразковий договори. Як вихідний матеріал для аналізу існуючих відносин взято договір на зовнішнє централізоване водопостачання між комунальним підприємством «Води Донбасу» і Донецькміськводоканалом.

Предметом у даному договорі є:

- забір води із джерел питного водопостачання;
- доведення її якості до вимог Державних санітарних правил і норм «Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної для споживання людиною» (ДержСанПіН 2.24-400-10);
- постачання води по магістральних водоводах в обсягах і за специфікацією відповідно до помісячного графіка.

З умов договору фактично впливає, що об'єктом в угоді на зовнішнє централізоване водопостачання є постачання води встановленої якості. Виробник, здійснивши забір води і переробивши її до встановленого стану, доставляє воду в певну точку і вже на підставі договору передає її Водоканалу. Дана угода опосередковує відносини між суб'єктами господарської діяльності, які будуються на товарно-грошовій основі.

Для договору на зовнішнє централізоване водопостачання характерні такі ознаки:

- предметом договору є специфічний товар, призначений для використання в підприємницьких цілях;
- угода покликана забезпечити перехід речового права;
- вода передається в строк, що не збігається з моментом укладання договору;
- угода укладена на тривалий строк і виконується частинами;
- предмет договору характеризується родовими ознаками;
- регулювання відносин сторін після укладання договору здійснюється не тільки на підставі цієї угоди, але і під дією спеціальних нормативно-правових і технічних актів;
- постачання води ототожнюється з наданням послуг.

Інша група угод, які опосередковують відносини в господарській практиці, – це договори на водопостачання та прийом господарсько-побутових стоків. Договір укладається між постачальником (Водоканалом) з виконавцями або споживачами. У чинному законодавстві виникла проблема із тлумаченням терміна «споживач». На відміну від Закону України «Про захист прав споживачів», який розглядає споживача лише як фізичну особу, що придбає продукцію для особистих потреб, не пов'язаних із підприємницькою діяльністю або виконанням обов'язків найманого робітника [433], Закон України «Про питну воду та питне водопостачання» під споживачем розуміє разом із фізичною і юридичну особа. Спеціальний закон обмежує використання води в інших цілях, крім як для задоволення фізіологічних, санітарно-гігієнічних, побутових і господарських потреб [408].

У запропонованому законодавцем зіставленні простежується зв'язок із категоріями «господарювання», «господарюючий суб'єкт», «господарська діяльність» та іншими. А господарювання здійснюється, насамперед, у сфері виробництва товарів, робіт і послуг. Зазначена норма має нести не двозначне, а чітке визначення, кого варто розуміти під споживачем. Ст. 1 Закону України

«Про питну воду та питне водопостачання» потребує внесення певного доповнення. Запропоноване формулювання має бути викладене в такій редакції: «споживач питної води – юридична або фізична особа, що використовує питну воду для забезпечення фізіологічних, санітарно-гігієнічних, побутових і господарських потреб, не пов'язаних із підприємницькою діяльністю». Така редакція виключить можливість різного тлумачення поняття «господарські потреби».

Згідно із ст. 1 Закону України «Про житлово-комунальні послуги» виконавець – це суб'єкт господарювання, предметом діяльності якого є надання житлово-комунальної послуги відповідно до умов договору [420].

Відповідно до ст. 19 Закону України «Про питну воду та питневодопостачання» виконавцями є такі суб'єкти:

- підприємства, установи або організації, у повному господарському веденні або оперативному управлінні яких перебуває житловий фонд і в обов'язки яких входить надання споживачам послуг щодо питного водопостачання та водовідведення;

- об'єднання власників багатоквартирних будинків, житлово-будівельні кооперативи та інші об'єднання власників житла, яким передане право управління багатоквартирними будинками щодо забезпечення надання послуг водопостачання та водовідведення на основі укладених ними договорів.

Ця ж норма називає і кінцевих споживачів, а саме:

- підприємства, установи, організації, що безпосередньо використовують централізоване питне водопостачання;

- власники будинків, що перебувають у приватній власності [408].

У деяких випадках виконавцем може бути як виробник, так і постачальник води. Договір, який опосередковує дані відносини, є господарським, за винятком, якщо укладається між Водоканалом і власником домоволодіння.

Третім видом договорів на водопостачання є договір на надання послуг щодо централізованого постачання холодної води та водовідведення. Відносини регулюються Правилами надання послуг щодо централізованого опалення,

постачання холодної та гарячої води і водовідведення, а також Типовим договором про надання послуг щодо централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 21.07.2005 р. № 630. Договір про надання послуг централізованого постачання холодної води і водовідведення опосередковує відносини між суб'єктом господарювання, предметом діяльності якого є надання житлово-комунальних послуг фізичним (юридичним особам), що одержує або має намір одержувати послуги централізованого постачання холодної води і водовідведення. Оформлюється договір на основі типового договору про надання послуг централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення.

Відповідно до Типового договору сторонами за даною угодою є виконавець і споживач. До виконавців відносять ряд суб'єктів, названих у ст. 19 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання». Виконавцями можуть виступати також підприємства – виробники і постачальники води. Згідно з п. 1 Типового договору споживачами за даним договором є фізичні або юридичні особи, які є власниками (наймачами, орендарями) квартир [419].

Якщо власником (наймачем, орендарем) є юридична особа, то це не означає, що вона повинна вступати в договірні відносини з виконавцем. В остаточному підсумку юридична особа передає право користування житловим приміщенням фізичній особі – громадянину, і саме цей громадянин повинен вступати в договірні відносини з приводу надання йому послуг постачання холодної води та водовідведення. Щодо укладання договору з фізичними особами, то вони укладаються виконавцями із власниками (наймачами, орендарями) квартир. На практиці такі угоди оформлюються у вигляді договорів про надання цілого комплексу житлово-комунальних послуг і строго відповідають типовому договору. Даний договір є цивільно-правовим.

Варто визнати, що договори, які укладаються між суб'єктами сфери водопостачання, містять елементи різних видів угод, названих ЦК України. У них присутні й елементи, характерні для класичної купівлі-продажу, і риси,

властиві угодам щодо підряду й перевезення. Змішання різних видів договорів характерне саме для постачання, незважаючи на те, що в новітньому ЦК України договір постачання є лише різновидом купівлі-продажу. Однак найголовніше – відносини щодо постачання, так само як і купівлі-продажу, припускають перехід права власності від постачальника (продавця) до покупця. Зобов'язання стосовно передачі товару у власність покупця та зустрічні зобов'язання постачальника з оплати товару визначають зміст договору постачання. У жодному нормативному акті, типовому або зразковому договорі, що регулює водопостачання, не зазначено, що право власності на водний об'єкт переходить від однієї сторони до іншої. Таким чином, можна дійти висновку про те, що договори постачання водою через приєднувальну мережу, які укладаються між підприємствами сфери водопостачання, є суто господарськими і їх варто відносити до самотійного виду угод. Для цих угод доречним є використання усталеного терміна «договори постачання води через приєднану мережу» або скорочений варіант – «договори водопостачання».

Якщо кінцевим споживачем води є організація або громадянин зі статусом приватного підприємця, то це нічого не змінює в судженнях. Такий договір також є господарським і належить до тієї самої групи угод – договорів постачання води через приєднану мережу. Лише для позначення їх на практиці й установлення наявних в угоді особливостей пропонується називати їх не договорами водопостачання, а договорами водоспоживання. Також пропонується відмовитися від використання терміна «споживач», коли кінцевим одержувачем води є організація. Категорія «споживач» тісно пов'язана зі споживчим законодавством, і ним є саме громадянин.

Доцільно навести ще кілька тез на користь того, що угоди з водопостачання організацій варто зараховувати до самотійних господарських договорів, відмінних від постачання. При постачанні учасники договору самотійно або через установлення законодавця дають згоду на регулювання їх відносин відповідними статтями ЦК України та спеціальних нормативних актів. Тут, у першу чергу, йдеться про Положення про постачання продукції

виробничо-технічного призначення та Положенні про постачання товарів народного споживання, затверджених Постановою Ради Міністрів СРСР від 10.02.1981 р. № 161. У договорах, що укладаються між суб'єктами водопостачальної діяльності, правове регулювання здійснюється зовсім іншими нормативними актами. Також істотні умови договору постачання не збігаються з істотними умовами угод, які опосередковують відносини з приводу передачі водного ресурсу.

У договорах постачання, укладених між промисловими та виробничими підприємствами, акцент регулювання переноситься на відносини щодо передачі товару від постачальника до покупця. У договорах, учасниками яких є суб'єкти водопостачальної діяльності, законодавець регулює не тільки відносини з приводу передачі води, але й установлює нормативні вимоги до процесу виробництва, транспортування, виконання обов'язкових робіт, що надають воді й системам, по яких вона подається, необхідних і достатніх якісних властивостей. Отже, самі суб'єкти водопостачальної діяльності вказують, що правові джерела, які формують взаємні права й обов'язки, лежать у площині, що не збігається з регулюванням стосовно постачання.

У той же час не можна не констатувати очевидного факту, що кожен із членів трудового колективу або інший громадянин завжди вільний скористатися водою, отриманою організацією за господарським договором водопостачання для задоволення суто фізіологічних потреб. Можливість існування в рамках господарських договорів безоплатних відносин з надання послуг не змінює суті угоди та її основних класифікуючих ознак. Тут безоплатне користування розглядається як неурегульована правом дружня допомога. Безоплатна корисна дія на користь третіх осіб, як відомо, є товариською послугою.

Є ще одна важлива деталь, яка свідчить про самостійність договорів на централізоване питне водопостачання. Прийняття стічних вод у таких угодах є додатковою обов'язковою умовою. Абонент, укладаючи такі угоди, презюмує, що стічні води прийматимуться тим, хто їх передає. Ця додаткова умова є

елементом специфічної послуги, не характерної ні для купівлі-продажу, як і постачання, ні для будь-якого іншого виду договору.

Таким чином, через особливості фізичних властивостей енергії, що міститься у воді, єдність технологічного процесу її виробництва, транзиту, споживання та відведення, що потребують особливої регламентації споживання, послужила підставою для висновку про те, що існують самостійні види договорів щодо водопостачання організацій і надання послуг водопостачання громадян. Специфічний характер предмета договору, виконання зобов'язань стосовно водопостачання, обумовлений особливими властивостями енергії, яка міститься у воді, варто визнати достатнім для кваліфікації, що підтверджує існування автономних видів договорів. Дана точка зору узгоджується з думкою А.Г. Бикова та Є.Д. Шеніна про виокремлення певних типів договорів. У межах типу договори поділяються на окремі види договорів, яким разом із загальними рисами, властивими даному типу, притаманні і специфічні особливості [434].

## **5.2. Правове регулювання здійснення господарської діяльності з розміщення зовнішньої реклами**

Прогресуючий розвиток економіки багатьох країн світу обумовлює активну роль інформаційної інфраструктури, частиною якої виступає реклама. Завдяки існуванню реклами, інформація про виробників певних товарів і самі товари набувають широкого поширення, сприяючи розвитку конкуренції і усуненню монополізації у відповідних галузях економіки. При цьому інформаційна обізнаність учасників господарських відносин досягається завдяки комплексній дії різних засобів поширення реклами. Серед останніх важливе місце посідають засоби зовнішньої реклами, широке використання яких дозволяє забезпечувати безперервність доступу учасників відносин у сфері господарювання до інформації про відповідні товари, роботи і послуги, їх виробників (виконавців).

Тим самим створюються передумови для підвищення договірної активності суб'єктів господарювання, націленості на створення і реалізацію нових видів продукції, стимулювання споживчого попиту, розвитку економічної конкуренції тощо. В той же час, як свідчить практика правозастосування, сфера розміщення зовнішньої реклами не позбавлена певних недоліків, пов'язаних з самовільним встановленням рекламних конструкцій і пошкодженням внаслідок цього об'єктів права комунальної власності, порушенням вимог до рекламування засобами зовнішньої реклами тих або інших видів товарів, робіт і послуг, хаотичністю розміщення рекламоносіїв на території населеного пункту тощо.

Нормативна основа відносин з розміщення зовнішньої реклами переважно представлена нормами Закону України «Про рекламу» та окремих підзаконних актів. Втім у сукупності існуючі нормативні положення не вирішують низки вагомих питань, які пов'язані на даний час з потребою розширення організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування у сфері зовнішньої реклами, конкретизації правового статусу рекламодавців, виробників та розповсюджувачів реклами із використанням спеціальних технічних конструкцій, вдосконалення системи договірних зв'язків, що опосередковують правовідносини з розміщення зовнішньої реклами, уточнення підстав господарської відповідальності зазначених учасників.

Вказані питання не отримали відповідного відображення та вирішення в юридичній літературі. І це при тому, що дослідженню сфери рекламної діяльності присвячено низку наукових робіт, серед яких можна виділити правові дослідження Ю.І. Зоріної, Л.В. Мамчур, М.С. Потапенко, О.Р. Шишки. Зазначеними авторами було розглянуто лише окремі цивільно-правові і адміністративно-правові аспекти рекламних відносин. При цьому спектр господарсько-правових досліджень на теперішній час обмежується роботою А.І. Черемної, присвяченою правовому регулюванню комерційної реклами (2000 рік).

Вищевикладеним визначається доцільність виконання дослідження з заявленої теми у межах даної монографії.



Активні процеси у соціально-економічній сфері держав, розвиток торгівельних відносин не могли вже проходити осторонь від науки, а тому цілком закономірним можна визнати сплеск уваги науковців-правників та представників економічної науки до проблем у сфері реклами та становлення такого виду господарської діяльності як рекламної.

Якщо підсумувати сутнісні характеристики існуючих доктринальних та нормативних визначень реклами, які у повній мірі можна віднести і до зовнішньої реклами, то цілком можливою бачиться спроба виділити основні ознаки цієї категорії. Так, до таких ознак можна віднести:

- *характер розповсюдження* – в будь-якій формі та за допомогою будь-яких засобів інформації;
- *засади розповсюдження рекламної інформації* – відплатний;
- *характер інформації* – комерційний;
- *об'єкт рекламування* – фізична або юридична особи, товари, ідеї чи починання;
- *адресат* – невизначене коло споживачів;
- *мета* – формувати або підтримувати інтерес до фізичної або юридичної особи, товарів, ідей чи починань і сприяти реалізації товарів, ідей та починань, а також отримання прибутку (доходу).

Відразу слід наголосити на тому, що визначення «реклами», яке міститься у вітчизняному законодавстві навряд чи можна визнати таким, що є уособленням вищевказаних ознак. Адже реклама у Законі України «Про рекламу» від 03.07.1996 р. інтерпретується як інформація про особу чи товар, розповсюджена в будь-якій формі та в будь-який спосіб і призначена сформувати або підтримати обізнаність споживачів реклами та їх інтерес щодо таких особи чи товару [435]. Як можна побачити, така ключова ознака як комерційний характер розповсюдженої інформації, підприємницький характер діяльності, здійснення якої обумовлює необхідність проведення рекламної кампанії, відсутній у легальній дефініції.

Слід нагадати, що до появи цієї термінологічної новели у тексті Закону України «Про рекламу», введеної Законом України від 11.07.2003 р., реклама визнавалася як спеціальна інформація про осіб чи продукцію, яка розповсюджується у будь-якій формі та в будь-який спосіб з метою прямого або опосередкованого одержання прибутку. Такий підхід до розуміння сутності реклами цілком узгоджувався з практикою правотворення розвинених зарубіжних країн та міжнародною правовою практикою. Втім, як здається, втриматися від помилкових дій вітчизняному законодавцеві не вдалося.

Звісно, такі трансформації у термінологічній площині законодавства про рекламу можна було б пояснити наявністю у тексті Закону України «Про рекламу» згадування про соціальну рекламу, яка, безумовно, підлягає регламентації із досить вагомими винятками з загального правила, існуючого для розміщення комерційної інформації. Але навіть така аргументація на користь зміни дефініції «реклама» не витримує критики. Адже існуюче визначення реклами не можна вважати таким, що охоплює інформацію соціального характеру, оскільки навряд чи можна буде однозначно стверджувати про спрямованість соціальної реклами на формування або підтримання обізнаності споживачів та їх інтересу щодо певних осіб чи товарів. Соціальна реклама може виконати, навпаки, діаметрально протилежну функцію. Зокрема, інформація, яка через рекламні засоби висвітлює негативні наслідки споживання алкогольної або тютюнової продукції, може сприяти зменшенню інтересу споживачів до такої продукції із досягненням основної суспільно корисної мети соціальної реклами – намагання захистити здоров'я народу України. Зауваження щодо доцільності перебування норм про соціальну рекламу у актах, які мають спеціальну предметну сферу правового регулювання (комерційна реклама), висловлювали і інші науковці [436, с. 89].

У зв'язку з цим замість конкретики та підвищення якості правової норми, отримуємо розмиті формулювання та змішуємо рекламну інформацію з інформацією не рекламного характеру. У цьому контексті не випадковою слід визнати обмовку, допущену у ч. 3 ст. 2 Закону України «Про рекламу», про те,

що дія цього закону не поширюється на оголошення фізичних осіб, не пов'язані з підприємницькою діяльністю. І таке обмеження виглядає цілком логічним, проте не отримало відображення під час формулювання легального визначення терміну «реклама». Отже виходить, що за сферою дії норм Закону України «Про рекламу» рекламні правовідносини мають обмежуватися виготовленням та поширенням рекламної інформації комерційного характеру, пов'язаної із здійсненням суб'єктами цих відносин підприємницької діяльності. Втім поняття реклами, яке надається у згаданому законі, за змістом є значно ширшим та виходить за межі, встановлені ст. 2 нормативного акту [437, с. 258].

Загалом, питання виділення сутнісних ознак реклами перебуває у центрі наукового інтересу значного числа вітчизняних та зарубіжних вчених. Така пильна увага з їх боку до цієї проблематики є цілком виправданою, оскільки очевидно постає необхідність вдосконалення законодавчо встановленої дефініції «реклама».

Так, аналізуючи особливості правового регулювання реклами, здійснюваного адміністративно-правовими засобами, який полягає у впорядкуванні управлінських відносин і у встановленні за допомогою норм адміністративного права юридичних прав і обов'язків учасників цих відносин, Н.М. Медведева робить висновок про природну приналежність реклами до інформації та визначає ознаки властиві рекламній інформації – відсутність конкретного споживача, платний характер, специфічність змісту інформації, розкриття в рекламі її замовника, використання для її поширення засобів комунікації і т.п. [438, с. 55].

Російський дослідник О.Ю. Головін рекомендує виходити при характеристиці поняття «реклама» з найбільш суттєвих ознак, закріплених на нормативному рівні, і наводить їх стислий аналіз. На його думку слід виділити такі ознаки реклами:

спосіб поширення рекламної інформації, який обумовлює, що рекламний характер інформації не ставиться в залежність від форми і засобів її поширення;

зміст рекламної інформації. Ця ознака обумовлює можливість віднесення до реклами інформації про фізичну або юридичну особу, товари (роботи, послуги), ідеї і починання;

спрямованість рекламної інформації. Вказана ознака обумовлює спрямованість рекламної інформації на невизначене коло осіб і є однією з найбільш суттєвих ознак реклами, що отримали законодавче закріплення;

мета поширення рекламної інформації. У законодавстві ця ознака розкривається через визначення реклами як інформації, яка покликана формувати або підтримувати інтерес до фізичної або юридичної особи, товарів, ідей і починань і сприяти реалізації товарів, ідей і починань [439, с. 10].

В той же час, ретельно проаналізувавши легальну дефініцію «реклама», О.Ю. Головін знаходить можливим доповнити виявлений перелік ознак додатковими якісними рисами, які розкривають сутність реклами у економічному та соціальному аспектах, а саме:

платний (відшкодувальний) характер реклами;

розкриття в рекламі її замовника (рекламодавця) [439, с. 11].

Більш категоричні судження про критерії ідентифікації інформації як реклами висловлює А.І. Черемнова. На думку дослідниці, будь-яке звернення (оголошення), що відповідає встановленим у Законі України «Про рекламу» ознакам інформації, яка відноситься до реклами, слід вважати комерційною рекламою [440, с. 70].

Досить прискіпливий аналіз ознак реклами наводить у своїй роботі В. Артемов. Автор виділяє такі ознаки, як:

- адресованість інформації до невизначеного кола осіб;
- спрямованість на привертання уваги до об'єкту рекламування;
- спрямованість на формування або підтримку інтересу до об'єкту рекламування;
- спрямованість інформації на просування на ринку об'єкту рекламування [436, с. 89].

Перераховуючи ознаки реклами, дослідник приводить стислий їх коментар. Зокрема, В. Артемов доречно піднімає питання про те, як слід розуміти ознаку адресованості інформації до невизначеного кола осіб – вона має бути оцінена з суб'єктивної точки зору або розглянута з певних об'єктивних позицій. На його думку, адресованість у суб'єктивному значенні – це спрямованість інформації тому колу осіб, яке має на увазі саме джерело інформації, а адресованість у об'єктивному розумінні – це можливість формування інтересу до інформації у осіб, що потенційно є споживачами цієї інформації.

Слід погодитися з В. Артемовим і у тому, що інформація не вважатиметься рекламою, якщо не буде сприяти привертанню уваги до об'єкта рекламування. А відповідно до ст. 1 Закону України «Про рекламу» таким об'єктом виступає особа або товар. При цьому особливістю такого об'єкту як товар є те, що він має виступати предметом господарського обігу. На думку законодавця, до предметів господарського обігу слід віднести продукцію, роботи, послуги, цінні папери, об'єкти права інтелектуальної власності. Подібна ідентифікація об'єкту реклами зайвий раз свідчить про підприємницький характер рекламної діяльності та спрямованість останньої на виготовлення та розповсюдження інформації комерційного характеру.

Звідси, рекламна діяльність як діяльність підприємницька має переслідувати мету отримання прибутку, на що прямо акцентує увагу ст. 42 ГК України від 16.01.2003 р., а, отже, інформація, яка визнається рекламою, якісно повинна характеризуватися такою цільовою установкою, як-от спрямованістю на одержання прибутку. Загалом, висвітленню підприємницького характеру рекламної діяльності присвячені окремі дослідження [441; 442, с. 806; 443, с. 622].

Отже, на підставі узагальнення результатів доктринальних розробок у контексті виділення ознак реклами, пропонується дати наступне визначення поняття «зовнішня реклама» – це інформація про суб'єкта господарювання чи товар (роботу, послугу), що виробляється (виконується, надається) цим суб'єктом, розповсюджена в будь-якій формі та в будь-який спосіб на

спеціальних тимчасових і стаціонарних конструкціях, розташованих на відкритій місцевості, а також на зовнішніх поверхнях будинків, споруд, на елементах вуличного обладнання, над проїжджою частиною вулиць і доріг, та призначена сформувати або підтримати обізнаність споживачів реклами та їх інтерес до таких суб'єктів чи товару, а також сприяти одержанню прибутку такими суб'єктами.

Аналіз наукових видань свідчить про неоднозначний підхід до визначення кола суб'єктів рекламних відносин, в цілому, та відносин з розміщення зовнішньої реклами, зокрема. В той же час можна говорити про спроби тлумачення правових норм про рекламу, які окреслюють склад учасників відносин у досліджуваній сфері, у широкому та вузькому сенсах.

Так, на думку Л. Мамчур рекламодавцями можуть виступати:

*громадяни України та іноземці:*

без спеціальної процедури державної реєстрації – у тому випадку, якщо результатом реклами буде задоволення їхніх соціальних та побутових потреби;

з реєстрацією в якості суб'єкта підприємницької діяльності – якщо здійснюється реклама видів або результатів їх статутної діяльності;

*юридичні особи національної та іноземної юрисдикції за умови належної державної реєстрації:*

суб'єкти підприємницької діяльності;

громадські організації, в тому числі релігійні громади та міжконфесійні об'єднання, політичні партії та рухи, професійні спілки;

держава в особі органів влади і управління як в центрі, так і на місцях [444, с. 297].

Загалом, таке розуміння рекламодавця можна логічним шляхом вивести, якщо проаналізувати його визначення, наведене у ст. 1 Закону України «Про рекламу». Зокрема, рекламодавцем визнається особа, яка є замовником реклами для її виробництва та/або розповсюдження. При цьому термін «особа», який уживається у тексті зазначеного Закону, інтерпретується як фізична особа, в

тому числі суб'єкт підприємницької діяльності, юридична особа будь-якої форми власності, представництво нерезидента в Україні.

Слід погодитися з висновком Л. Мамчур про те, що, як свідчить практика, найчастіше у ролі рекламодавця виступають суб'єкти підприємницької діяльності. А, отже, для рекламування окремих видів товарів чи послуг, зокрема, алкогольних чи тютюнових виробів, юридичних послуг, лікарських засобів тощо, їм необхідно також пройти процедуру ліцензування [445, с. 283]. На цьому безпосередньо акцентовано увагу у ч. 2 ст. 8 Закону України «Про рекламу».

Звісно, таким є широке розуміння рекламодавця, яке базується на нормативно визначених позиціях. До речі саме у широкому сенсі надається визначення таких ключових суб'єктів рекламної діяльності як виробник та розповсюджувач реклами. Їх легальна дефініція зводиться до наступного:

«виробник реклами – особа, яка повністю або частково здійснює виробництво реклами;

розповсюджувач реклами – особа, яка здійснює розповсюдження реклами» (ст. 1 Закону України «Про рекламу»).

Втім у такому значенні цих термінів виникає питання такого характеру: чи не допускається змішування суб'єктів рекламних відносин у світлі ст. 2 Закону України «Про рекламу» з учасниками відносин, які не охоплюються сферою його дії та не мають бути охоплені?

Адже, вживання поняття реклами як доктрина, так і законодавство окремих країн ближнього та далекого зарубіжжя переважно пов'язують із сферою підприємництва. Підкреслюється спрямованість розповсюдження на промоцію товарів, робіт та послуг з метою одержання прибутку. В той час як питання політичної, соціальної реклами, а також такої, яка не пов'язана із здійсненням підприємницької діяльності знаходяться поза межами спеціально-правового регулювання рекламних відносин. Зокрема, такого роду виключення передбачені у Законі Литовської республіки «Про рекламу», у ч. 5 ст. 1 якого заявлено, що його дія не поширюється на політичну і соціальну рекламу, а

також на оголошення, не пов'язані з комерційно-господарською, фінансовою або професійною діяльністю [446].

Доречним буде зауважити, що законодавством про рекламу більшості зарубіжних країн передбачається норма про непоширення дії відповідних законів у вказаній сфері на оголошення фізичних осіб, не пов'язаних з підприємництвом, тобто таких осіб які, по суті, не зареєстровані як суб'єкти підприємницької діяльності. У цій частині Закон України «Про рекламу» не є винятком. Слід тільки згадати норму ст. 2 даного Закону, у якій окреслюється сфера його дії.

У цьому разі наявною виглядає суперечність закладена у самому Законі України «Про рекламу» щодо визначення кола суб'єктів рекламної діяльності. Задля її подолання доцільним уявляється уніфікувати термінологічний апарат, зазначивши, що рекламодавцями, виробниками та розповсюджувачами реклами *є фізичні особи–суб'єкти підприємницької діяльності та юридичні особи*. Внесення таких редакційних уточнень відповідатиме сутнісній характеристиці реклами як комерційної інформації, а рекламної діяльності як виду господарської [447, с. 113-114].

Немаловажним, є той факт, що рекламна діяльність визнана як вид економічної діяльності, а рекламні послуги відзначаються своїм підприємницьким характером. Про це безпосередньо свідчить Класифікатор видів економічної діяльності, затверджений Наказом Держспоживстандарту України від 11.10.2010 р. № 457 [448].

Отже, як встановлено законодавством України, основними суб'єктами рекламної діяльності є рекламодавець, виробник та розповсюджувач реклами.

В той же час відносини з розміщення зовнішньої реклами, безперечно, мають тільки *їм властиві особливості, які також стосуються і суб'єктного складу*.

Суб'єктний склад відносин з розміщення зовнішньої реклами представляється можливим диференціювати на відповідні групи залежно від рівня, на якому вони виникають, а саме:



суб'єкти з розміщення зовнішньої реклами на вертикальному рівні (або організаційно-господарському);

суб'єкти з розміщення зовнішньої реклами на горизонтальному рівні (або майново-господарському) [449, с. 645-646].

*Першу групу* суб'єктів переважно складають органи місцевого самоврядування та розповсюджувачі реклами.

Відповідно до законодавства України початком розвитку відносин з розміщення зовнішньої реклами визнається саме момент звернення розповсюджувача реклами до уповноваженого органу місцевого самоврядування із заявою щодо отримання дозволу на здійснення відповідних дій з поширення рекламної інформації із використанням спеціальних конструкцій та місць для їх встановлення.

На даному етапі слід говорити про наявність підстав для виникнення організаційно-господарських відносин, які, згідно із ч. 6 ст. 3 ГК України, складаються між суб'єктами господарювання та суб'єктами організаційно-господарських повноважень у процесі управління господарською діяльністю.

Підставою для виникнення організаційно-господарських відносин слід визнати організаційно-господарські зобов'язання, що складаються у процесі управління господарською діяльністю між суб'єктом господарювання та суб'єктом організаційно-господарських повноважень, в силу яких зобов'язана сторона повинна здійснити на користь другої сторони певну управлінсько-господарську (організаційну) дію або утриматися від певної дії, а управнена сторона має право вимагати від зобов'язаної сторони виконання її обов'язку (ст. 176 ГК України).

Одним з випадків виникнення організаційно-господарських зобов'язань ГК України називає відносини між органом місцевого самоврядування наділений господарською компетенцією щодо суб'єкта господарювання. Як раз уповноважений орган місцевого самоврядування, розглядаючи заяву розповсюджувача реклами на отримання дозволу з розміщення конструкції зовнішньої реклами на території міста, реалізує комплекс організаційно-

господарських повноважень. Адже саме від дій владного органу залежить у підсумку юридична можливість здійснення суб'єктом господарювання діяльності з розміщення зовнішньої реклами.

Слід погодитися з думкою В.А. Устименка, що під час реалізації організаційно-господарських повноважень органи місцевого самоврядування діють як центри територіальних господарських систем. Як вважає науковець, територіальна господарська система об'єднує в собі діяльність суб'єктів господарювання різних форм власності і організаційно-правових форм на відповідній території (території міста), яка регулюється та спрямовується органами місцевого самоврядування [450, с. 136-137].

Виходячи з такого розуміння територіальної господарської системи, можна об'єктивно стверджувати про необхідність більш ширшого розуміння ст. 24 ГК України, яка визначає особливості управління господарською діяльністю у комунальному секторі економіки. Адже у такому разі здійснюється вплив не тільки на суб'єктів господарювання комунального сектору економіки (комунальні унітарні та корпоративні підприємства), але і на суб'єктів господарювання інших форм власності, які використовують у своїй діяльності комунальне майно або ж залучають до сфери власної господарської діяльності міський ресурс у вигляді міського середовища. До речі таке розуміння ст. 24 ГК України є доволі актуальним саме для відносин з розміщення зовнішньої реклами, оскільки використанням місця розташування рекламної конструкції не обмежуються відносини з його експлуатації. Здійснюється дещо більше, зокрема, використовуються естетичне середовище міста, міська інфраструктура тощо.

Забезпечення дотримання суб'єктами господарювання у рекламній галузі умов міського середовища мають скласти зміст організаційно-господарських повноважень уповноважених органів місцевого самоврядування. До речі, коли мова йде про такі органи, то треба звернутися до тексту згаданих вище Типових правил розміщення зовнішньої реклами. Зокрема, у п. 5 даного документу зазначено, що для регулювання діяльності з розміщення зовнішньої реклами

сільська, селищна, міська рада може утворювати відділ, управління, інший виконавчий орган або покласти відповідні функції на існуючий відділ, управління, який отримав нормативну лінгвістичну форму у вигляді «робочого органу».

Повноваження робочого органу, як правило, відносять до компетенції якогось існуючого органу або ж, що відбувається рідше, для їх реалізації створюється спеціальний орган. Так, у м. Дніпропетровську питання підготовки проектів рішень щодо розробки та розміщення зовнішньої реклами в місті віднесені до предмету відання постійної комісії з питань архітектури та містобудування [451, с. 183]. У м. Харкові робочим органом визнано відділ реклами Управління містобудування та архітектури Головного управління містобудування, архітектури та земельних відносин Харківської міської ради [452]. У м. Донецьку функції робочого органу виконує спеціальний орган – відділ «Робочий орган з розміщення зовнішньої реклами» Донецької міської ради [453], хоч раніше такі функції були покладені на комунальне підприємство «Управління генерального плану м. Донецька».

Слід зазначити, що до повноважень робочого органу належать:

розгляд заяв розповсюджувачів зовнішньої реклами на надання дозволу, внесення змін у дозвіл, переоформлення дозволу та продовження строку його дії;

надання у разі потреби розповсюджувачам зовнішньої реклами архітектурно-планувальних завдань на опрацювання проектно-технічної документації для розташування складних (дахових) рекламних засобів;

прийняття рішення про встановлення пріоритету заявника на місце розташування рекламного засобу, продовження строку, на який встановлено зазначений пріоритет, або про відмову в установленні такого пріоритету;

підготовка проекту рішення виконавчого органу ради щодо надання дозволу чи про відмову у його наданні;

видача дозволу на підставі рішення виконавчого органу ради;

ведення інформаційного банку даних місць розташування рекламних засобів, плану їх розміщення та надання в установленому порядку інформації для оновлення даних містобудівного кадастру населених пунктів;

подання територіальним органам спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі матеріалів про порушення порядку розповсюдження та розміщення реклами;

підготовка і подання виконавчому органу ради пропозицій щодо розмірів плати за надання послуг робочим органом на підставі калькуляції витрат для прийняття відповідного рішення [454].

Відповідно до законодавства України робочий орган може здійснювати і інші повноваження.

В той же час не можна не відзначити притаманність окремим містам певних особливостей у функціонуванні системи суб'єктів, які покликані здійснювати дії щодо видачі дозволів на розміщення зовнішньої реклами. Такою специфікою на даний час відзначається столиця України – м. Київ. У певній мірі це може бути виправдано з точки зору особливих функцій покладених на органи місцевого самоврядування столичного міста відповідно до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» [455]. Зокрема, особливістю можна визнати причетність до процедури надання дозволів на розміщення зовнішньої реклами трьох спеціально створених суб'єктів права, а саме:

Головне управління з питань реклами виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) як робочий орган;

комунальне підприємство «Київреклама» – підприємство виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), підпорядковане Головному управлінню з питань реклами та уповноважене виконавчим органом Київської міської ради (Київською міською державною адміністрацією) виконувати функції з укладення договорів на право тимчасового користування місцями (для розміщення рекламних засобів), які перебувають у комунальній власності територіальної громади м. Києва,

здійснювати контроль за надходженням плати по договорах, організовувати або здійснювати власними силами та засобами демонтаж самовільно встановлених рекламних засобів, надавати платні послуги та виконувати інші повноваження;

Комісія з питань розміщення реклами в м. Києві, що створюється розпорядженням виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) та уповноважується виконавчим органом Київської міської ради (Київської міської державної; адміністрації) виконувати покладені на неї функції у сфері реклами.

Більш детально компетенція та ступінь участі вказаних суб'єктів у процедурі надання дозволів на розміщення зовнішньої реклами урегульовані у Порядку розміщення зовнішньої реклами в м. Києві, затвердженому Розпорядженням Київської міської державної адміністрації від 27.09.2010 р. [456]. Проте, навіть не вдаючись до глибокого аналізу положень названого Порядку, можна з певною долею впевненості заявити, що насправді відбувається розщеплення повноважень робочого органу.

Втім здійснення подібного перерозподілу повноважень не передбачено Типовими правилами розміщення зовнішньої реклами, які мають загальнодержавну обов'язкову юридичну силу, як і прямо не заборонено. У зв'язку з цим можна було б припустити думку, що органи місцевого самоврядування можуть скористуватися загальнодозвільним типом правового регулювання та самостійно вирішити це питання, але такі висновки були б поспішними. Адже, у цьому випадку слід погодитися із О.Ф. Скакун, що правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування, як і органів державної влади має більше обмежувальний характер [457]. Зокрема, знаходимо цьому підтвердження у ч. 2 ст. 19 Конституції України, у якій зазначено про те, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [56].

Отже, у підсумку виявляється, що Київська міська державна адміністрація вийшла за межі визначеної законодавством компетенції та не мала права

делегувати відповідні повноваження у сфері надання дозволів на розміщення зовнішньої реклами спеціально створеному комунальному підприємству, а участь такого суб'єкта господарювання у зазначених відносинах представляється сумнівною. Хоч навіть ці повноваження стосуються реалізації окремих господарських прав та обов'язків у зазначеній сфері. Такого роду зміни у порядку надання дозволів на розміщення зовнішньої реклами (а укладення договору на користування відповідним місцем відноситься до елементу такого порядку) неможливі без одночасного їх відображення у тексті Типових правил розміщення зовнішньої реклами.

Загалом, останнім часом проблема делегування повноважень органів влади набуває особливої актуальності. Це питання перебуває у полі зору ряду вітчизняних та зарубіжних вчених, які пропонують власне бачення його вирішення [242, с. 11; 458, с. 75–79; 459, с. 14–16].

Не зайвим буде зауважити, що законодавство окремих зарубіжних країн, зокрема Російської Федерації, прямо забороняє здійснювати делегування суб'єктам господарювання повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування. На цьому акцентовано увагу у ч. 3 ст. 15 Федерального Закону «Про захист конкуренції» від 26.07.2006 р. [460]. Втім позиція та ставлення науковців щодо вказаного нормативного положення є неоднозначним та зводиться до того, що норма ч. 3 ст. 15 Федерального Закону мала б перешкоджати делегуванню контрольних, наглядових та дозвільних функцій органів влади, а не містити тотальну заборону [459, с. 15].

В свою чергу, на відміну від російського конкурентного законодавства, вітчизняні нормативні акти у цій сфері містять положення, які дозволяють здійснювати операції делегування повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування суб'єктам господарювання. Але таке делегування можливе за умови, якщо це не призводить або не може призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції (ст. 16 Закону України «Про захист економічної конкуренції» від 11.01.2001 р.) [460].

У зв'язку з цим, на думку О.М. Вінник, слід вжити негайних заходів щодо врегулювання відносин у сфері делегування повноважень органів влади суб'єктам приватного права. Дослідниця вважає за доцільне прийняти спеціальний закон у цій сфері – Закон України «Про делегування владних повноважень», визначивши в ньому основні засади такого делегування (вимоги до суб'єктів, яким делегуються окремі владні повноваження; підстави і порядок делегування, зокрема оформлення зазначених відносин спеціальним – суто адміністративним – договором концесії публічної служби; підстави припинення договірних відносин; відповідальність сторін за невиконання/неналежне виконання договірних зобов'язань; розгляд спорів, пов'язаних з такими договорами, адміністративними судами). У підсумку це, на її думку, сприятиме вибору раціональних критеріїв розмежування господарських та адміністративних договорів [458, с. 76].

Отже, участь комунальних підприємств у процедурі надання дозволів на розміщення зовнішньої реклами можна визнати виправданою за умов не спотворення конкуренції на ринку рекламних послуг та прямого закріплення у чинному законодавстві України їх можливості брати участь у цих відносинах шляхом використання делегованих повноважень відповідних органів місцевого самоврядування.

До суб'єктів з розміщення зовнішньої реклами *на вертикальному рівні (або організаційно-господарському)* слід віднести і тих, які надають погодження щодо відповідності наданих розповсюджувачем зовнішньої реклами документів на розміщення спеціальної конструкції вимогам містобудівельних та інших норм. Зокрема, до такого кола суб'єктів слід віднести: спеціально уповноважений орган з питань містобудування та архітектури; Державтоінспекцію; відповідний центральний або місцевий орган виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини та об'єктів природно-заповідного фонду; утримувача інженерних комунікацій.

Як зазначено у п. 16 Типових правил розміщення зовнішньої реклами перелік органів та осіб, з якими погоджується дозвіл, є вичерпним.

Як вже було наведено вище, у відносинах з розміщення зовнішньої реклами беруть участь і суб'єкти, які автором віднесені до «горизонтального рівня». Зокрема, до них можна зарахувати:

власника місця або уповноважений ним орган (особу), з якими розповсюджувач реклами має погодити розміщення рекламної конструкції. Зокрема, під даною групою суб'єктів слід розуміти державні та комунальні підприємства, які володіють місцем розташування рекламного засобу на праві господарського відання або оперативного управління, суб'єктів господарювання, яким місце для розміщення рекламного засобу належить на праві власності. До цієї ж категорії законодавство окремих зарубіжних країн відносить суб'єктів довірчого управління об'єктами, які становлять певний інтерес для розповсюджувачів зовнішньої реклами. У підсумку з цими суб'єктами розповсюджувач зовнішньої реклами укладає договір на тимчасове користування місцем. Не виключена можливість віднесення до цієї групи учасників органів місцевого самоврядування як власників місць, на яких на договірних засадах розміщується рекламна конструкція;

рекламодавців та розповсюджувачів зовнішньої реклами, які вступають у договірні відносини з метою розміщення реклами на спеціальних конструкціях;

розповсюджувачів зовнішньої реклами та осіб, які мають намір придбати або орендувати рекламний засіб. Зокрема, на цьому прямо наголошує п. 30 Типових правил розміщення зовнішньої реклами [461, с. 57-59].

Як було зазначено, правовою підставою для легалізації відносин з розміщення зовнішньої реклами, юридичним фактом, з яким пов'язуються договірні відносини, що виникають у цій сфері, є дозвіл.

При цьому саму процедуру отримання дозволу можна стисло представити наступним чином:

- подання заявником робочому органу заяви за встановленою формою;
- реєстрація заяви робочим органом в журналі реєстрації заяв та дозволів на розміщення зовнішньої реклами;



- перевірка робочим органом місця розташування рекламного засобу, зазначеного у заяві, на предмет наявності на це місце пріоритету іншого заявника або надання на заявлене місце зареєстрованого в установленому порядку дозволу;

- прийняття робочим органом рішення про встановлення за заявником пріоритету на заявлене місце або про відмову у встановленні пріоритету;

- надання заявнику для оформлення двох примірників дозволу за встановленою формою та визначення заінтересованих органів (осіб), з якими необхідно їх погодити – у разі прийняття робочим органом рішення про встановлення пріоритету;

- укладення заявником договору на тимчасове користування місцем розташування рекламного засобу, яке перебуває в комунальній власності. Даний договір укладається на етапі прийняття керівником робочого органу рішення про встановлення пріоритету заявника;

- погодження дозволу з власником місця або уповноваженим ним органом (особою), а також з відповідними органами, вказаними у п. 16 Типових правил розміщення зовнішньої реклами;

- підготовка та подання робочим органом виконавчому органу ради пропозицій та проекту відповідного рішення, у разі одержання належним чином оформлених двох примірників дозволу;

- прийняття виконавчим органом ради рішення про надання дозволу або про відмову у його наданні;

- реєстрація видачі дозволу в журналі реєстрації.

Саме такий порядок видачі дозволу задекларований у Типових правилах розміщення зовнішньої реклами, але із деякими його положеннями у цій частині все ж представляється неможливим погодитися.

Так, певні зауваження викликає п. 13 Типових правил розміщення зовнішньої реклами у частині справляння плати за тимчасове користування місцем (об'єктом чи його частиною), що перебуває в комунальній власності, в розмірі 25 відсотків плати, встановленої органами місцевого самоврядування

протягом трьох місяців з моменту встановлення пріоритету заявника. При цьому у разі продовження строку оформлення дозволу, а це ще додатково три місяці, щомісячна плата за тимчасове користування місцем, що перебуває в комунальній власності, справляється в розмірі 100 відсотків плати, встановленої органами місцевого самоврядування. Не зрозумілим у вищенаведених договірних відносинах залишається те, що саме виступає предметом домовленості сторін. Адже доки заявник не отримає дозвіл на розміщення зовнішньої реклами, він не може вчиняти будь-яких дій щодо реалізації свого права на розповсюдження рекламної інформації із використанням спеціальної конструкції.

У зв'язку з цим цілком логічним є припущення про те, що плата вноситься не за тимчасове користування місцем, оскільки самого користування не відбувається, а за надання послуги резервування місця за заявником, який отримав пріоритет. Практика резервування є досить поширеною і використовується у різних сферах суспільних відносин. Зокрема, є досить поширеним явищем під час резервування найменування юридичної особи (ст. 6 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» від 15.05.2003 р.) [462]. Отже, з юридичної точки зору слід було б справляти плату за резервування місця за заявником, що відповідало б суті правовідносин, що виникають між останнім та робочим органом.

Можливо необхідно говорити про впровадження плати за надання дозволу із одночасним скасуванням положення п. 13 Типових правил розміщення зовнішньої реклами щодо справляння плати за тимчасове користування місцем, що перебуває в комунальній власності, на етапі встановлення пріоритету за заявником. Адже така практика є вельми поширеною у окремих зарубіжних країнах, яка підкріплена положеннями нормативних актів. Зокрема, ч. 4 ст.15 Закону Азербайджанської Республіки «Про рекламу» передбачається справляння плати за видачу дозволу на розміщення і розповсюдження зовнішньої реклами. Як зазначено у цьому Законі така плата має компенсувати

відповідні витрати органу місцевого самоврядування, пов'язані з видачею дозволу на розміщення реклами.

Втім вітчизняне законодавство містить чітку вимогу про не стягування з заявника плати за видачу дозволу на розміщення зовнішньої реклами, відповідно до чого доцільно вести мову про перший спосіб вирішення виявленої проблеми, а саме: *шляхом впровадження плати за резервування місця, що перебуває в комунальній власності, за заявником, який отримав пріоритет* [463, с. 552-553].

Не може претендувати на однозначність сприйняття також норма п. 18 Типових правил розміщення зовнішньої реклами, яка зауважує, що під час надання дозволу втручання у форму рекламного засобу та зміст реклами забороняється. Втім досягти цього на практиці неможливо та і не потрібно, оскільки робочий орган має у будь-якому разі звернути увагу на зміст тієї інформації, яка буде рекламуватися на відповідній території. Адже, у іншому випадку діяльність розповсюджувача реклами виходитиме за межі закону та порушуватиме публічні інтереси територіальної громади.

Як свідчить зарубіжний досвід правового регулювання відносин зовнішньої реклами, зміст реклами є досить важливою складовою, відсутність контролю над якою може призвести до сплеску незадоволення серед населення. Зокрема, у цьому контексті наглядним є приклад, пов'язаний з розміщенням кінокомпанією United International Pictures на щитах зовнішньої реклами зображення відомого танцюриста-репера Алі Джи поряд з роздягнутою моделлю. За короткий термін Комісією з рекламних стандартів (ASA) було отримано понад 100 скарг на цю рекламу від мешканців Лондона та незадоволених конкурентів. Звісно, не довелося довго чекати на рішення про заборону такої реклами та відповідних санкцій до розповсюджувача реклами. У результаті кінокомпанію було зобов'язано протягом двох років подавати свою рекламу на попереднє узгодження з ASA, яка мала вирішувати, чи можна її демонструвати у країні [464, с. 6]. Зустрічаються, подібного роду випадки у сфері рекламного бізнесу і інших зарубіжних країн, зокрема США (наприклад,

заборона, накладена міською радою Цинцинатті у справі Цинцинатті проти Discovery Network (1993)) [465, с. 111-112].

Між тим і вітчизняна практика господарювання багата на приклади порушення розповсюджувачами зовнішньої реклами вимог чинного законодавства щодо її змісту. Зокрема, це підтверджується даними моніторингу зовнішньої реклами у м. Києві, проведеного Національною експертною комісією України з питань захисту суспільної моралі. Зокрема, була виявлена наступна реклама з порушенням положень законодавства:

- керамічної плитки «Атем» «Плитка, яка спокушає» та її інший варіант з написом «Миттєво розпалює почуття» (білл-борди) (пр. Паладіна, Окружна дорога та інші);

- зображення рекламної продукції журналу «XXL» (лайтбокси) (бул. Л.Українки, вул. Володимирська та інші);

- продукції «Versace» (лайтбокси) (вул. Інститутська, бул. Л.Українки та інші);

- цигарок «Ri», з написом «Відтінки літа. ПОТРІБНА ТІЛЬКИ ІСКРА» (білл-борди, лайтбокси) (вул. Дегтярівська, вул. Артема, бул. Шевченка, Окружна дорога та інші);

- цигарок «Monte Carlo» (білл-борди, лайтбокси) (пр. Паладіна, бул. Шевченка, вул. Володимирська, Окружна дорога та інші);

- цигарок «Прима» (лайтбокси) (вул. Артема та інші);

- горілки «Sobieski» (білл-борди) (Лук'янівська площа та інші) [466].

У зв'язку з цим у рішенні Національної експертної комісії України з питань захисту суспільної моралі від 15.07.2008 р. № 1 було наголошено на необхідності забезпечення органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями дотримання вимог Закону України «Про захист суспільної моралі» від 20.11.2003 р. [467]. Додатково у рішенні Національна експертна комісія України з питань захисту суспільної моралі висловила занепокоєння недотриманням Головним управлінням з питань зовнішньої реклами вимог цього Закону. В той же час представники Комісії не звернули

увагу на те, що робочому органу заборонено втручатися у зміст реклами під час надання дозволу. На цій забороні наголошують не тільки вищезгадані Типові правила розміщення зовнішньої реклами, але і норми Закону України «Про рекламу» (ч. 1 ст. 16). Отже, формально робочий орган діє у відповідності з чинним законодавством України і будь-яких претензій до нього і бути не може.

Але і погодитися з таким станом речей те ж не можна, а тому необхідно вжити вкрай важливих заходів спрямованих на внесення змін як до Закону України «Про рекламу», так і Типових правил розміщення зовнішньої реклами *щодо надання робочому органу права втручання у форму рекламного засобу та зміст реклами* з метою забезпечення дотримання розповсюджувачем зовнішньої реклами встановлених обмежень щодо рекламування певних видів товарів, робіт та послуг [468, с. 176-177].

Якщо процедура отримання дозволу на розміщення зовнішньої реклами сутнісно відображає змістовне навантаження відносин у цій сфері на вертикальному рівні (або організаційно-господарському), то горизонтальний рівень (або майново-господарський) переважно представлений договірними конструкціями.

Адже для розміщення зовнішньої реклами розповсюджувач реклами повинен мати у власності або на праві користування спеціальні конструкції придатні для розміщення комерційної інформації рекламодавця. В свою же чергу для розміщення рекламної інформації рекламодавець має укласти з розповсюджувачем реклами договір на розміщення зовнішньої реклами. Втім таке формулювання не виключає участі у таких відносинах і уповноважених органів місцевого самоврядування, які реалізують виключну господарську договірну правосуб'єктність. Зокрема, такої позиції дотримується В.С. Мілаш, яку ми у цій роботі поділяємо [60, с. 177].

Безумовно, органи місцевого самоврядування можна віднести до основної групи суб'єктів, з якими розповсюджувач реклами укладає договір на тимчасове користування місцем, що перебуває у комунальній власності, адже лєвова

частка об'єктів, на яких можна розмістити рекламну конструкцію, перебуває у комунальній власності.

Перед тим як перейти до предметного аналізу питання, що піднімається у даному підрозділі, слід з'ясувати змістовне навантаження понять «місце розташування рекламного засобу» та «спеціальні конструкції». Звісно, легальні дефініції цих понять наведені у Типових правилах розміщення зовнішньої реклами та визначаються наступним чином:

«місце розташування рекламного засобу – площа зовнішньої поверхні будинку, споруди, елемента вуличного обладнання або відведеної території на відкритій місцевості у межах населеного пункту, що надається розповсюджувачу зовнішньої реклами в тимчасове користування власником або уповноваженим ним органом (особою);

спеціальні конструкції – тимчасові та стаціонарні рекламні засоби (світлові та несвітлові, наземні та неназемні (повітряні), плоскі та об'ємні стенди, щити, панно, транспаранти, тролі, таблички, коробки, механічні, динамічні, електронні табло, екрани, панелі, тумби, складні просторові конструкції, аеростати, повітряні кулі тощо), які використовуються для розміщення реклами».

Отже, чинне законодавство України, по суті, дає відповідь на питання де і на чому розміщується зовнішня реклама. При цьому власником місця розташування рекламного засобу може бути не тільки орган місцевого самоврядування, але і інші суб'єкти права, зокрема суб'єкти господарювання, яким це місце належить на праві приватної (колективної) власності, або ж держава у особі уповноважених органів, якщо таке місце перебуває у державній власності. Такий висновок випливає із змісту п. 32 Типових правил розміщення зовнішньої реклами, у якому зазначено, що плата за тимчасове користування місцем розташування рекламних засобів, яке перебуває у комунальній власності, встановлюється у порядку, визначеному органами місцевого самоврядування, а місцем, що перебуває у державній або приватній власності, – на договірних засадах з його власником або уповноваженим ним органом (особою).

Отже, вищенаведене дає можливість дійти висновку про те, що у одних випадках орган місцевого самоврядування видає дозвіл на розміщення зовнішньої реклами та виступає стороною договору, в у інших випадках – лише надає документ дозвільного характеру, не втручаючись у питання визначення місця розташування рекламного засобу [469, с. 165–167].

Як бачимо, у першому випадку яскраво суміщаються організаційно-господарські та договірні відносини, у яких бере участь орган місцевого самоврядування у особі робочого органу. Саме останній і виступає відповідно до чинного законодавства України стороною договору на тимчасове користування місцем розташування рекламного засобу (конструкції), яке перебуває в комунальній власності.

Все нібито у цій ситуації зрозуміло, проте залишається не з'ясованою правова сутність такого договору. Тобто про який договір йде мова: оренди чи якийсь особливий вид договору?

Типові правила розміщення зовнішньої реклами чіткої відповіді на це питання не дають, а тому доводиться вдаватися до застосування теоретичного інструментарію та аналізу інших актів, які можуть сприяти висвітленню сутності такого договору.

Як показав аналіз окремих наукових робіт, у правовій доктрині природа договору користування місцем для розташування рекламної конструкції не отримала належного рівня розробки і лише у дисертації Л.В. Мамчур зустрічаються поодинокі згадування про те, що для реалізації договору на виготовлення та розповсюдження реклами потрібним є укладення з власниками рекламних місць цивільно-правових договорів, як-от оренди чи купівлі-продажу [470, с. 11]. Дійсно, якщо звернутися до п. 30 Типових правил розміщення зовнішньої реклами можна знайти положення про можливість укладення таких договорів, але стороною таких договорів можуть бути розповсюджувачі реклами. При цьому норма п. 30 згаданого документу наголошує на необхідності переоформлення дозволу у разі укладення таких договорів.

Втім ані слова про характер договору на тимчасове користування місцем, що перебуває у комунальній власності, немає. Практика господарювання свідчить про те, що органи місцевого самоврядування не занадто вже і замислюються над видовою належністю такого договору. Укладаючи із розповсюджувачем реклами договір, робочий орган дотримується нормативного формулювання та підписує угоду саме про тимчасове користування місцем розташування зовнішньої реклами.

У науковій літературі навіть робляться спроби абсолютного нівелювання думки про те, що такий договір може бути визнаний орендою. Так, Н. Ключай зауважує про те, що площа зовнішньої поверхні будівлі (споруди) не входить у перелік об'єктів оренди, передбачених Законом України «Про оренду державного та комунального майна» від 10.04.1992 р. [471, с. 161–162]. У зв'язку з чим дія цього Закону не поширюється на відносини користування конструктивними елементами будівель [191].

В той же час якщо звернутися до Методики розрахунку орендної плати за державне майно та пропорцій її розподілу, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 04.10.1995 р., можна знайти досить переконливі норми на підтвердження орендного характеру відносин з тимчасового користування місцем для розміщення рекламної конструкції. Зокрема, у додатку № 2 до Методики, у якій затверджено орендні ставки за використання нерухомого державного майна, зазначено про встановлення 30 % - ої орендної ставки у разі розміщення зовнішньої реклами на будівлях і спорудах [472].

Звісно, можна вдатися до маніпуляцій з правовими формулюваннями ч. 2 ст. 19 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» та стверджувати про те, що наведена Методика не стосується об'єктів права комунальної власності, оскільки щодо останніх відповідну нормативну документацію розробляють органи місцевого самоврядування. Втім, як свідчить практика локальної нормотворчої діяльності, органи місцевого самоврядування беруть до уваги та закріплюють на місцевому рівні основні положення загальнодержавних актів. До речі, при визначенні орендних ставок за



користування комунальним майном в містах обласного значення, містах Києві та Севастополі орендні ставки за користування державним майном, які затверджуються Кабінетом Міністрів України, є індикативними і застосовуються як стартові при проведенні конкурсу. Принаймні, на цьому було наголошено у ч. 3 ст. 72 Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» від 27.04.2010 р. [473].

Отже, розміщення зовнішньої реклами на будівлях і спорудах слід визнати можливим на підставі договору оренди.

Аналогічної думки дотримуються окремі російські дослідники, зокрема В. Ланда. На думку дослідника, правовій природі відносин з розміщення рекламних засобів на конструктивних елементах будівель понад усе відповідає договір оренди [474, с. 38]. Втім, не всі дослідники поділяють подібний підхід, що свідчить про плюралізм думок. Так, на користь використання орендної конструкції щодо досліджуваного питання висловлюється О.В. Ізмайлова [475, с. 67] та інші науковці. Звісно, існують погляди протилежного характеру щодо сутності договірних відносин використання окремих частин будівель для розміщення зовнішньої реклами [476, с. 21-23].

Основною перепорою на шляху визнання можливості використання потенціалу договору оренди у відносинах розміщення конструкцій зовнішньої реклами, на думку деяких вчених, є юридична невизначеність режиму окремих частин речей. На їх думку, частина речі, якою є стіна або дах будівлі, не може виступати предметом договору оренди через невідповідність критеріям юридичної відособленості від іншого майна та й взагалі піддається сумніву можливість їх визнання речами [477, с. 217–218].

В той же час, заслуговує на увагу думка А.П. Сергеева про те, що найважливіша ознака речей, завдяки якій вони і стають об'єктами прав, полягає в їх здатності задовольняти ті або інші потреби людей [478, с. 251]. Як раз економічна потреба залучення до господарського обігу дахів або стін будівель є досить значною, що, в першу чергу, обумовлено дефіцитом вільного містобудівного і рекреаційного простору на території міст. Тому цілком

виправданим виглядає вітчизняний нормативний підхід, за якого такого роду місця можуть виступати предметом договірних відносин з метою розташування рекламних конструкцій.

Дотримуючись думки про необхідність ідентифікації договору тимчасового користування місцем для розташування рекламного засобу як договору оренди, слід звернути увагу і на уразливі місця цієї правової конструкції. Зокрема, мова йде про можливість чи необхідність реєстрації такого договору як обтяження речового права у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно та дотримання конкурсного порядку оренди об'єктів права державної та комунальної форм власності як місць розміщення рекламних конструкцій.

На проблемі реєстрації такого договору оренди зупиняються окремі науковці та акцентують увагу на необхідності розробки механізму державної реєстрації договорів оренди частин об'єктів нерухомості, включаючи угоди з використання окремих конструктивних елементів будівель і споруд. Втім, зарубіжна судова практика, окремі приклади якої наводяться у науковій літературі, свідчить про можливість вирішення цієї проблеми не вдаючись до законотворчого інструментарію. Зокрема, визнається допустимим укладення договору оренди, відповідно до якого конструктивний елемент будівлі передається в оренду не окремо від самого об'єкту нерухомості, а разом з ним (постанова Федерального арбітражного суду Північно-західного округу від 14.03.2003 р. у справі № А26- 2956/02-02-04/142) [474, с. 38-39].

Вітчизняне законодавство з питань державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень виходить з того, що державній реєстрації підлягає право користування (найму, оренди) будівлею або іншими капітальними спорудами, їх окремими частинами (п. 2 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 01.07.2004 р.) [479]. За результатами інтерпретації цієї норми можна дійти, як мінімум, двох висновків:

- по-перше, право користування виступає у таких формах як найм та оренда. Звісно, щодо тимчасового користування місць, що є у комунальній

власності, з метою розташування рекламної конструкції має бути застосована орендна форма;

○ по-друге, якщо припустити думку про те, що стіни та дах є окремими частинами будівель або інших капітальних споруд, то логічно виглядатиме державна реєстрація договору оренди конструктивного елементу об'єкту нерухомості задля розташування рекламного засобу. Зокрема, подібне припущення підкріплюється Наказом Фонду державного майна України та Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 23.12.2004 р., згідно з яким стіни та дах будівлі визнаються її конструктивними елементами (п. 42) [480]. В свою чергу Закон України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку» від 29.11.2001 р. визнає конструктивні елементи будинку, у тому числі несучі стіни та дах, частиною споруди (ст. 1).

Відповідь на друге питання, щодо необхідності дотримання конкурсного порядку визначення орендаря місця розташування рекламного засобу, скоріше теж буде позитивною. Адже, Закон України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» встановлює, що передача в оренду державного та комунального майна здійснюється виключно на конкурсних засадах (ч. 1 ст. 72). Хоч п. 25 Типових правил розміщення зовнішньої реклами забороняє у процесі надання дозволів проведення тендерів (конкурсів), слід звернути увагу, що у даному випадку мова йде про визначення орендаря комунального майна, а не особи, яка отримає дозвіл.

Важливо відзначити те, що практика проведення торгів з метою визначення користувача державним або комунальним майном, яким виступає місце для розташування рекламного засобу, у окремих зарубіжних країнах є доволі усталеною. Зокрема, у п. 5-1 ст. 19 Федерального Закону «Про рекламу» міститься пряма вказівка на необхідність дотримання системи торгів (у формі аукціону або конкурсу) під час укладення договору на установку і експлуатацію рекламної конструкції на земельній ділянці, будівлі або іншому нерухомому майні, що знаходяться в державній або муніципальній власності.

Отже, впровадження у відносини тимчасового користування місцями, що є в комунальній власності, для розташування рекламних засобів договору оренди сприятиме підвищенню якості правового регулювання цієї сфери відносин із конкретизацією прав та обов'язків сторін, а також вибору більш конкурентоспроможних партнерів органів місцевого самоврядування. Саме орендні відносини здатні забезпечити ефективне управління об'єктами державної та комунальної власності і відповідний контроль з боку органів влади щодо належного використання майна у межах організаційно-господарських повноважень, у чому погоджуємося з думкою окремих науковців, зокрема М.Л. Шелухіна та О.П. Віхрова [481; 482, с. 362–367].

Загалом, недоліком чинного законодавства України у сфері реклами слід визнати низький рівень уваги до регламентації договірних відносин щодо користування місцями для розташування рекламних засобів. У зв'язку з цим доречним було б визначити засади таких відносин у Законі України «Про рекламу», доповнивши його статтею наступного змісту:

«Договір оренди місця розташування рекламного засобу, яке перебуває в державній або комунальній власності – це договір, укладений між уповноваженим органом державної влади або місцевого самоврядування, державними або комунальними підприємствами та суб'єктом господарювання (розповсюдjuвачем реклами), в якому визначаються права та обов'язки сторін щодо строкового платного користування частиною нерухомого майна (конструктивним елементом) або земельною ділянкою, з метою розміщення спеціальної конструкції зовнішньої реклами.

До відносин оренди місця розташування рекламного засобу, яке перебуває в державній або комунальній власності застосовуються відповідні положення ГК України, ЦК України, Земельного кодексу України, Закону України «Про оренду державного та комунального майна» та інших актів у частині, що регулюють орендні відносини» [483, с. 155-157].

Звісно, доповнення Закону України «Про рекламу» такою новелою потребуватиме внесення відповідних змін до документів, які пов'язані з цим

актом. В першу чергу відповідного змістовного співвіднесення потребуватимуть Типові правила розміщення зовнішньої реклами.

Не випадково у запропонованій редакції статті про договір оренди місця розташування рекламного засобу, яке перебуває в державній або комунальній власності, зауважено на можливості використання земельної ділянки для розташування рекламної конструкції. Враховуючи технічні особливості окремих видів засобів зовнішньої реклами, їх розміщення на земельній ділянці є єдиним можливим способом їх монтажу. У зв'язку з цим доцільно говорити про необхідність застосування норм земельного законодавства України до відносин з розміщення рекламних конструкцій.

На даний час вказане питання не залишається поза увагою дослідників і останні роботи свідчать про зростаючий інтерес до проблематики правового регулювання розміщення засобів зовнішньої реклами на земельних ділянках. Так, вельми цікавою, з точки зору сформульованих висновків, представляється робота О. Паславської, у якій авторка відзначає, що розміщення зовнішньої реклами виступає однією з правових форм користування земельними ділянками. При цьому дослідниця уточнює, що таке землекористування здійснюється на основі договору оренди. Слід погодитися з думкою О. Паславської про те, що з огляду на особливості користування земельними ділянками під розміщення зовнішньої реклами та об'єкта таких відносин, договори оренди можуть відіграти провідну роль у забезпеченні захисту прав власників земельних ділянок і врахувати певну специфіку цих правовідносин [484, с. 207; 485, с. 138].

Крім того, необхідно погодитися з висновком Державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель Державного комітету України із земельних ресурсів про те, що у будь-якому разі розміщення рекламної конструкції на земельній ділянці, поряд з отриманням дозволу від робочого органу, має здійснюватися на основі відповідного правовстановлюючого документа, яким, відповідно до ч. 5 ст. 126 Земельного кодексу України від 25.10.2001 р. [123], є договір оренди. За відсутності такого документу

приступати до використання земельної ділянки визнаватиметься порушенням чинного земельного законодавства України [486].

Принагідно слід зауважити, що виборювати право оренди земельної ділянки державної чи комунальної власності з метою розташування рекламного засобу доведеться здійснювати на конкурентних засадах (земельних торгах), про що прямо зазначено у ст. 134 Земельного кодексу України та ч. 2 ст. 6 Закону України «Про оренду землі» від 06.10.1998 р. [138].

Безумовно, визнаючи за органами місцевого самоврядування характер основного суб'єкта договірних відносин щодо користування місцями, що перебувають у комунальній власності, для розташування рекламних засобів, не слід принижувати значущість у цих правовідносинах і інших суб'єктів права. Зокрема, маються на увазі державні та комунальні підприємства, а також суб'єкти господарювання, які діють на приватній формі власності.

Відповідно до ст. 73 та 78 ГК України державні та комунальні підприємства діють як унітарні і класифікуються на наступні види: державні комерційні підприємства; казенні підприємства; комунальні комерційні підприємства; комунальні некомерційні підприємства [58]. Особливість їх господарської діяльності полягає у специфіці правового режиму державного та комунального майна, що закріплюється за ними, а саме:

- підприємство створюється в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини державної або комунальної власності;
- державне або комунальне майно закріплюється на обмеженому речовому праві – праві господарського відання чи оперативного управління.

Не зупиняючись детально на аналізі правового режиму майна зазначених суб'єктів (через достатню розробленість цього питання у науковій літературі [487, с. 149-150; 342, с. 79-80; 488, с. 226-227]), зазначимо, що задля здійснення підприємницької діяльності використовується інститут права господарського відання, який в той же час не є характерним для суб'єктів некомерційного господарювання. За останніми суб'єктами майно закріплюється на праві оперативного управління. У цьому плані, як зазначає В.С. Щербина, досить

показовим є правовий досвід окремих країн пострадянського простору. Так, науковець зауважує, що за законодавством Російської Федерації майно на праві господарського відання належить лише державному або муніципальному унітарному підприємству (ст. 294 Цивільного кодексу Російської Федерації від 30.11.1994 р. [489]), а за законодавством Республіки Казахстан – державному підприємству (ст. 196 Цивільного кодексу Республіки Казахстан від 27.12.1994 р. [490]), яке може бути республіканським або комунальним [491, с. 19].

Звісно, право господарського відання надає його носію більший обсяг прав щодо розпорядження закріпленим майном, аніж це може мати місце за умови реалізації повноважень у межах права оперативного управління. Втім незалежно від специфіки правового режиму майна, державні та комунальні підприємства не втрачають ознак самостійних суб'єктів господарювання. У зв'язку з чим можна говорити про можливість участі останніх у відносинах з надання у користування державного та комунального майна, закріпленого на їх балансі, з метою розташування рекламних конструкцій.

Безперечно, слід говорити про укладення договору оренди державними та комунальними підприємствами з розповсюджувачами реклами. Такий висновок випливає з того, що такі підприємства віднесені до категорії орендодавців об'єктів права державної або комунальної власності згідно з положеннями Закону України «Про оренду державного та комунального майна» (ст. 5). Загалом, якщо більш широко тлумачити положення п. 32 Типових правил розміщення зовнішньої реклами щодо визначення плати за користуванням місцем, що перебуває у державній власності, на договірних засадах з його власником або уповноваженим ним органом (особою), то можна припустити думку про віднесення керівника державного підприємства до таких уповноважених осіб. Адже відповідно до ст. 4 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» від 21.09.2006 р. державні господарські об'єднання, державні холдингові компанії, інші державні господарські організації визнано суб'єктами управління об'єктами державної власності [288].

Отже, якщо вітчизняне законодавство дає нам можливість лише виводити логічним шляхом висновок про визнання державних та комунальних підприємств у якості учасників договірних відносин з розміщення рекламних конструкцій, то у законодавстві окремих зарубіжних країн містяться більш конкретні та однозначні формулювання. Зокрема, Федеральний Закон «Про рекламу» передбачає, що у разі, якщо нерухоме майно, до якого приєднується рекламна конструкція, закріплене власником за іншою особою на праві господарського відання, праві оперативного управління або іншому речовому праві, то договір на установку і експлуатацію рекламної конструкції укладається з такою особою за наявності згоди такого власника (ч. 6 ст. 19).

Вищенаведене свідчить про те, що вкрай необхідним є придати нормам законодавства про рекламу більшої конкретики, що у підсумку сприяло б більш ефективній реалізації правових приписів. Розширення складу суб'єктів договірних відносин щодо користування місцями, що є в комунальній власності, для розташування рекламних засобів за рахунок віднесення до них комунальних підприємств відповідатиме їх правовому статусу як самостійних господарських одиниць. При цьому межі використання комунального майна, закріпленого за цими суб'єктами господарювання, вправі визначати орган місцевого самоврядування, який здійснює повноваження власника від імені та в інтересах територіальної громади відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. [18]. Це може проявлятися у зобов'язанні комунального комерційного підприємства отримувати дозвіл на укладення договору оренди нерухомості (або її частини) з метою розміщення рекламної конструкції або закріпити відповідні обмеження щодо використання комунального майна у зазначених цілях у статуті комунального некомерційного підприємства.

Отже, доцільним представляється внести зміни до Типових правил розміщення зовнішньої реклами із закріпленням положення про можливість комунальних підприємств брати участь у договорах тимчасового користування



(на засадах оренди) місцем, що є у комунальній власності та віднесено на баланс такого підприємства, для розташування засобу зовнішньої реклами.

Окрім суб'єктів права публічної форми власності, у відносинах з розміщення рекламних конструкцій беруть участь і суб'єкти господарювання приватної форми власності, які можуть надавати належні їм об'єкти нерухомості у користування у відповідних цілях. При цьому правова форма такого договору скоріше відповідатиме сутності орендних відносин. Адже, господарським законодавством України відносини щодо строкового платного користування чужим майном регламентовані договором оренди (ст. 283 ГК України). Крім того, як наголошено у Законі України «Про оренду державного та комунального майна», до відносин оренди майна інших форм власності можуть застосовуватися положення цього Закону, якщо інше не передбачено законодавством та договором оренди (ч. 5 ст. 1).

Не виключена можливість участі у досліджуваних відносинах управителів майна, які здійснюють повноваження володіння, користування і розпорядження об'єктом нерухомості відповідно до договору управління майном. У будь-якому разі залучення таких суб'єктів у договірні відносини з користування майном, що є у приватній власності, у цілях розміщення зовнішньої реклами допускається законодавством окремих країн-учасниць СНД. У зв'язку з цим варто зазначити, що Федеральний Закон «Про рекламу» підкреслює, що у разі, якщо нерухоме майно, до якого приєднується рекламна конструкція, передане власником в довірче управління, договір на установку і експлуатацію рекламної конструкції укладається з управителем за умови, що договір довірчого управління не обмежує його в здійсненні таких дій з відповідним майном (ч. 7 ст. 19).

Доволі перспективною виглядає участь у відносинах з розміщення рекламних конструкцій об'єднань співвласників багатоквартирного будинку. Враховуючи досить високі темпи їх створення та активну участь у договорах про надання конструктивних елементів будинку у строкове користування з метою розміщення засобів зовнішньої реклами, законодавець та наукова

громадськість не оминули цих суб'єктів права своєю увагою. Перш за все мова йде про Закон України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку», який визначає правовий статус таких об'єднань та встановлює систему органів управління їх діяльністю. Визнаючи за ними характер неприбуткової організації (ст. 4), законодавець все ж не позбавляє об'єднання можливості займатися господарською діяльністю для забезпечення власних потреб. Тим самим у законодавстві України підкреслюється статус об'єднань співвласників багатоквартирного будинку як суб'єктів некомерційного господарювання.

У даному Законі наголошено на можливості використання спільного майна співвласників багатоквартирного будинку (на правах спільної сумісної та часткової власності) з господарською метою. Зокрема, зустрічаються у тексті Закону статті, які допускають оренду приміщень у будівлі для здійснення господарської діяльності (ст. 26). Хоч питання використання спільного майна мешканців будинку у відносинах з розміщення зовнішньої реклами чітко не прописані, проте тлумачення повноважень загальних зборів об'єднання дає підстави для винесення однозначних висновків. Зокрема, до виключної компетенції загальних зборів членів об'єднання відноситься прийняття рішень про передачу в оренду об'єктів, які перебувають у спільній власності членів об'єднання, фізичним і юридичним особам (ст. 10). Таке формулювання можна інтерпретувати, у тому числі, як можливість передачі такого майна в оренду розповсюджувачам реклами з метою розміщення відповідних конструкцій.

На крок вперед у частині правового регулювання відносин з розміщення реклами, які виникають за участю об'єднань співвласників багатоквартирного будинку, на даний час знаходиться законодавство Російської Федерації. У часто згадуваному Федеральному Законі «Про рекламу» розкриваються відповідні засади регламентації таких відносин (ч. 5 ст. 19). Крім того, кореспондуючі положення отримали відображення у Житловому кодексі Російської Федерації від 29.12.2004 р. (ст. 44, 46) [492].

У науковій площині відносини з розміщення реклами за участю об'єднань співвласників багатоквартирного будинку тільки починають поставати предметом галузевих досліджень. Так, привертає увагу робота С. Гришаєва, присвячена аналізу російського законодавства про зовнішню рекламу на стінах та дахах багатоквартирних будинків [493, с. 82–83]. Автор наводить вельми цікаві роздуми, проте більшість питань у своїй основній масі залишаються орієнтиром для подальших досліджень.

Безперечно, не можна залишити поза увагою договір на розміщення зовнішньої реклами.

На відміну від договору на розміщення рекламної конструкції, досліджувана договірна конструкція досить активно виступає предметом наукового обговорення. Втім на законодавчому рівні вона залишається недостатньо врегульованою.

Сучасні наукові дослідження свідчать про досить широкий діапазон поглядів на сутність та місце цього договору у системі правових інститутів.

Так, у роботі О.Р. Шишки стверджується про комплексний характер договірних відносин у сфері реклами, а тому роздуми автора зводяться про необхідність розгляду досліджуваного як складової більш складного за змістом договору, як-от договору на створення й розповсюдження реклами. На думку науковця, цей договір включає: 1) роботи, здійснювані виконавцем в ході створення рекламного витвору; 2) послуги рекламіста з розповсюдження рекламної інформації (рекламного витвору) [494, с. 4]. Дослідник визнає за договором на створення та розповсюдження реклами самостійний характер із віднесенням до категорії цивільно-правових. Виділяє такі правові характеристики договору як двосторонність, оплатність та його консенсуальний характер. О.Р. Шишка визнає цей договір підприємницьким та відносить до виду підрядних договорів.

За результатами дисертаційного дослідження О.Р. Шишка виділив декілька видів договорів у сфері реклами, а саме: договір на створення реклами; договір на розповсюдження реклами; договір оренди рекламного місця; договір про

надання рекламних послуг; договір про виконання рекламних робіт; договір на створення та розповсюдження реклами; договір на використання рекламного часу [494, с. 5]. Не обійшов він увагою і досить дилемне питання про природу договору на створення та розповсюдження реклами, з яким стикається переважна більшість дослідників. Намагаючись визначитися з видовою належністю цього договору (на виконання робіт чи надання послуг), О.Р. Шишка вважає за необхідне віднести цей договір до категорії змішаних [495, с. 52–54]. Такі його висновки підкріплюються думкою О.С. Іоффе про змішаний характер договорів, як опосередковують два або більше різнорідних відносин і об'єднують умови, об'єктивно необхідні для формування зобов'язань різних типів [496, с. 33-34].

На думку Л.В. Мамчур слід говорити, в цілому, про рекламний договір, який за своїм змістом є змішаним та поєднує два самостійні договори: договір на створення (виробництво) і договір на розміщення та розповсюдження реклами. Дослідниця виходить ще з того, що у предметі цього договору синтезуються елементи договору підряду та договору про надання послуг. На підставі аналізу відповідних матеріалів, авторка доходить власного бачення дефініції рекламного договору як цивільно-правового договору, в силу якого рекламіст (розповсюдjuвач) зобов'язаний за завданням рекламодавця та за його рахунок виготовити, розмістити або розповсюдити рекламу, а рекламодавець – оплатити виконане [470, с. 7].

Відносини з розміщення зовнішньої реклами розглядаються деякими дослідниками у межах договору про надання рекламних послуг. На думку М.Чепелюк, розміщенням реклами слід вважати доведення реклами до споживача шляхом розміщення носіїв реклами на/у рекламних засобах (транспорт, спеціальні конструкції, преса, телебачення, радіомовлення тощо) [497, с. 43-44].

Окремі російські дослідники, зокрема Б.О. Дзгоева, наводять загальне визначення договорів, що використовуються у рекламній діяльності, як угоди двох або більше осіб щодо встановлення, зміни або припинення цивільних прав

та обов'язків з виробництва і (чи) поширення реклами. Цілком аргументованою виявляється думка авторки стосовно того, що до договорів, які опосередковують здійснення рекламної діяльності, не відносяться договори, укладені на підставі реклами як публічної оферти [498, с. 14]. На відміну від інших дослідників проблематики договорів у сфері реклами, Б.О. Дзгоева дотримується позиції про можливість врегулювання відносин з розповсюдження реклами у межах договору про надання послуг.

Дещо відмінним від вищенаведених роздумів щодо природи договору на розміщення зовнішньої реклами можна визнати підхід З.Ш. Шугаїбова. На думку дослідника, розповсюдження реклами повинно здійснюватися у межах самостійного договору, що свідчить про відхід автора від спроб віднести цю правову конструкцію до відомих договорів про виконання робіт або надання послуг. Окрім того, науковець визнає правову можливість створення рекламної продукції на підставі договору купівлі-продажу між виробником реклами та рекламодавцем. У цьому випадку, як вважає З.Ш. Шугаїбов виробник реклами самостійно створює рекламу, а рекламодавець купує її як готовий рекламний твір [499, с. 8–9, 21].

У науковій літературі лунають також думки про доцільність виділення в теорії цивільного права, загалом, окремої групи договорів – рекламних, які за своїм функціональним призначенням опосередковують відносини у сфері рекламної діяльності. Крім того, на переконання Л.М. Жуковської, зобов'язання з надання рекламних послуг можуть також виникати з договорів, у яких надання послуг з виробництва та (чи) поширення реклами виступає як додатковий обов'язок, супутній головному змісту договору [500, с. 9, 17].

На цивільно-правовій характеристиці відносин, що виникають у процесі виробництва, розміщення та розповсюдження реклами, наголошує у своїх дослідженнях Ю.І. Зоріна. На її думку, відносини, які виникають у процесі виробництва, розміщення та розповсюдження реклами, є такими, що виникають при укладенні між відповідними суб'єктами рекламної діяльності цивільно-правових угод з виробництва, розміщення та розповсюдження реклами або

після укладення таких договорів. Отже, авторка доходить висновку про те, що відносини, які виникають стосовно реклами та оформляються цивільно-правовим договором, є цивільними [501, с. 7].

У науковій літературі зустрічається також думка про віднесення договорів на розповсюдження реклами до групи угод щодо інформаційних об'єктів. Зокрема, таку точку зору висловлює А.В. Трофименко, який до того ж вважає, що аналогічної характеристики заслуговує договір на створення реклами [502, с.82–83].

Отже, як можна побачити, підходи до визначення сутності договору на розміщення (розповсюдження) реклами, в цілому, та зовнішньої реклами, зокрема, є досить різноманітними, а у певних випадках – навіть діаметрально протилежними. Намагаючись визначити природу цього договору (на виконання робіт, надання послуг, змішаний або самостійний), дослідники проблематики рекламних правовідносин забувають підкреслити в цілому важливість таких юридичних конструкцій, які можливо і поєднують певні елементи, притаманні різним правовим інститутам, проте ступінь їх узгодженості свідчить про практичну життєздатність та спроможність врегулювати відповідну сферу суспільних відносин.

У зв'язку з цим слід виходити з того, що договір на розміщення зовнішньої реклами, учасниками якого виступають рекламодавець та розповсюджувач реклами, передбачає поширення рекламної інформації на спеціальних конструкціях на платній основі протягом певного строку. Втім дещо відкритим у такому формулюванні залишається питання про статус суб'єктів договору – виключно суб'єкти підприємницької діяльності або можуть існувати виключення з загального правила?

Відповідь можна надати виходячи з наступного. Більшість дослідників, хоч і не виключають можливості присутності у зазначених договірних відносинах фізичних осіб, втім дотримуються думки про характер сторін угоди як підприємців. Проте справа навіть не в цьому.

Практика господарювання свідчить про можливість участі у відносинах розміщення зовнішньої реклами бюджетних установ, зокрема до яких віднесено, відповідно до Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 р., органи місцевого самоврядування. Звісно, участь органів влади у договірних відносинах з розміщення зовнішньої реклами не є для них характерним правовим статусом, проте не виключається у разі замовлення розповсюдження соціальної реклами.

Авторська позиція щодо не рекламного характеру інформації, яка кваліфікується як соціальна реклама, вже була раніше висловлена, але це не виключає можливості її розгляду як предмету договору на розміщення зовнішньої реклами через призму чинного законодавства України у сфері реклами. Відповідно до Закону України «Про рекламу» соціальна реклама визначається як інформація будь-якого виду, розповсюджена в будь-якій формі, яка спрямована на досягнення суспільно корисних цілей, популяризацію загальнолюдських цінностей і розповсюдження якої не має на меті отримання прибутку (ст. 1). Рекламодавцем такої інформації може бути будь-яка особа, про що зазначено у ч. 1 ст. 12 вказаного Закону.

Аналіз окремих локальних положень про порядок розміщення зовнішньої реклами, переконливо свідчить про участь органів місцевого самоврядування у відносинах з розміщення соціальної реклами на спеціальних конструкціях. Так, підпункт 3.1.4 Порядку розміщення зовнішньої реклами в м. Києві визнає комунальне підприємство «Київреклама» замовником від виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) на виготовлення та розміщення соціальної реклами. Отже, виконавчий орган місцевого самоврядування через інститут представництва вступає у договірні відносини з суб'єктами господарювання—рекламними агентствами на виготовлення та подальше розміщення соціальної реклами. Крім того, як зазначено у підпункті 15.1 цього ж Порядку, розповсюдjuвачі соціальної реклами сплачують 50% плати за право тимчасового користування місцем, яке перебуває у комунальній власності. При цьому у межах 5% площі поверхонь

рекламних засобів, на розташування яких одержав дозвіл розповсюджувач зовнішньої реклами, розміщення соціальної реклами здійснюється безкоштовно.

Вищенаведене свідчить, що договірним відносинам з розміщення зовнішньої реклами можуть бути притаманні некомерційні риси через відсутність мети одержання прибутку та некомерційний характер предмету договору. Це в черговий раз підтверджує думку, висловлену низкою вчених, про поєднання або спрямованість на узгодження у господарських договорах публічних та приватних інтересів їх учасників [503, с. 13; 504, с. 14; 505, с. 39.].

Зупинятися детально на аналізі змісту договору на розміщення реклами (у тому числі зовнішньої) у межах цієї роботи вважаємо недоцільним, оскільки цьому питанню присвячені численні дослідження, які у повній мірі висвітлюють його умови та особливості виконання з урахуванням обтяження окремих положень вимогами авторського права [506, с. 59–60; 507, с. 32–33; 508, с. 134–136; 509, с. 34–35; 510, с. 109–114 та ін.].

### **5.3. Правове регулювання здійснення господарської діяльності з регулярних пасажирських автобусних перевезень**

Важливою ланкою транспортної системи України є комунальні підприємства-перевізники, які здійснюють регулярні пасажирські перевезення в населених пунктах автомобільним та електричним міським транспортом. Існуюча інфраструктура та тривалий досвід господарської діяльності дозволяють говорити про таких перевізників, як про основу здійснення надання соціально значущих послуг із перевезення пасажирів. Перевезення автомобільним транспортом та міським електричним в Україні є найпоширенішим засобом транспортування пасажирів, що підтверджується статистичними даними [511].



На жаль, фінансові показники таких підприємств значно погіршилися. Наведене ускладнюється тим, що транспортні засоби, за допомогою яких здійснюється надання послуг цими суб'єктами господарювання, вимагають оновлення.

Враховуючи важливість діяльності комунальних підприємств перевізників для населених пунктів та транспортної системи в цілому, їх діяльність потребує ряду заходів з удосконалення правового регулювання.

При цьому слід враховувати особливості, притаманні перевізникам комунальної форми власності у зв'язку із забезпеченням ними інтересів громад у перевезеннях пасажирів.

На сьогодні комунальні підприємства стійко асоціюються з житлово-комунальною сферою попри те, що підприємства цієї форми власності успішно надають послуги у різних сферах господарювання, в тому числі й перевезенні пасажирів. Зазвичай комунальний транспорт, яким здійснюється господарська діяльність з регулярного перевезення пасажирів називається громадським, іноді муніципальним. Обидва ці визначення за своєю суттю дещо віддаляють від розуміння комунального транспорту, враховуючи особливості його статусу.

Для розгляду цього питання необхідно звернутись до витоків та передумов виникнення комунальних підприємств-перевізників.

Транспортне обслуговування громадян УРСР здійснювалось силами численних трамвайно-тролейбусних парків, депо та автомобільних транспортних підприємств, які були власністю держави. Внаслідок суспільних перетворень в українському суспільстві, а також із набуттям незалежності державою, територіальні громади отримали статус активного учасника відносин власності. Таке положення призвело до необхідності запровадження механізму правового регулювання таких відносин. Враховуючи той факт, що існуюча інфраструктура транспортних підприємств розташовувалась на території територіальних громад, які отримали можливість самоврядування, транспортну базу було передано у власність відповідних територіальних громад - комунальну власність.

В першу чергу комунальний транспорт покликаний забезпечувати інтереси територіальної громади, якій він належить, і регулярне транспортне сполучення населеним пунктом, в якому здійснює господарську діяльність [18]. При цьому, звісно, не заперечується використання такого транспорту фізичними особами, які не проживають постійно, або не зареєстровані на території такої територіальної одиниці. Також звернемо увагу на ту обставину, що силами комунальних підприємств здійснюються виключно міські та приміські перевезення, що додатково демонструє пріоритет в обслуговуванні відповідної комуни.

Таким чином, комунальні перевізники покликані забезпечувати, в першу чергу, потреби у перевезенні відповідної спільноти, а не суспільства в цілому. Хоча при цьому й не заперечується, що комунальний транспорт є частиною загальної транспортної системи України.

Звичайно, власником комунального суб'єкта господарювання-перевізника є територіальна громада в особі відповідного компетентного органу місцевого самоврядування, однак діє комунальне підприємство-перевізник, у першу чергу, в інтересах громади і виключно для задоволення її інтересів [18]. Органи місцевого самоврядування при цьому виступають лише проміжною ланкою, яка забезпечує організацію такої господарської діяльності.

Отже, незважаючи на те, що сучасні комунальні транспортні підприємства створені на основі власності держави, вони є суб'єктами господарювання окремої від державної та приватної форм власності, які покликані забезпечувати транспортне сполучення у населеному пункті, якому вони підпорядковані, та забезпечувати насамперед інтереси населення відповідної територіальної громади.

Відзначаючи становлення комунальних підприємств, неможливо коротко не зупинитись на правовому забезпеченні цього процесу.

Разом із закріпленням положень щодо комунальної власності відбувалося поступове становлення нормативно-правової бази, яка мала забезпечувати пасажирські перевезення.

Основним нормативно-правовим актом у сфері як автомобільного транспорту, так і регулярного пасажирського автобусного транспорту в радянський період була Постанова Ради міністрів Української РСР від 27 червня 1969 р. № 401 «Про Статут автомобільного транспорту УРСР» (далі - Статут автомобільного транспорту УРСР) [512]. Необхідно зауважити, що Статут автомобільного транспорту УРСР діє і сьогодні, оскільки відповідно до пункту 2 розділу VI прикінцевих положень ЗУ «Про автомобільний транспорт», до приведення законодавства України у відповідність із цим Законом закони та інші нормативно-правові акти застосовуються в частині, що не суперечить цьому Закону, є чинними [513]. Крім цього, Статут автомобільного транспорту УРСР відносять до специфічного джерела транспортного права Шульженко Ф.П., Гайдуліна О.О., Кундрик Р.С. [514].

Статут автомобільного транспорту УРСР визначав основні права та обов'язки, відповідальність автотранспортних підприємств, організацію перевезень на маршрутах та інші питання. Слід зазначити, що основним методом організації регулярних пасажирських перевезень було планування. Можливість конкурсного відбору перевізників жодним чином не передбачалась.

Акцентуючи увагу на основному нормативно-правовому акті, який впорядковував відносини в сфері регулярних пасажирських перевезень, варто зазначити, що передумовою його створення стало затвердження Основ цивільного законодавства СРСР та Цивільного кодексу Української РСР [515, 516]. Ці акти фактично легалізували практику здійснення пасажирських перевезень, яка склалася на той час. Ними було закріплено найважливіші положення про пасажирські перевезення, зокрема, основи договору перевезення (договір між перевізником та пасажиром), без якого неможливо уявити здійснення господарської діяльності з регулярних пасажирських перевезень. Окрім зазначених питань також встановлювалось, що детальне регулювання в сфері пасажирських перевезень визначається відповідним статутом, а це безпосередньо спонукало до створення Статуту автомобільного транспорту УРСР.

Враховуючи вищезазначене, значним зрушенням у сфері правового забезпечення регулярних пасажирських перевезень стало прийняття 28 червня 1996 року Конституції України, яка проголошувала, що кожному гарантована свобода пересування та право вільно залишати територію України [56]. Визнання зазначених свобод та прав на конституційному рівні стало значним зрушенням та дало новий поштовх розвитку регулярних пасажирських перевезень, завдяки можливості більш широкого їх застосування. Однак, велике значення має запровадження комунальної власності та залучення комунальних суб'єктів господарювання до здійснення пасажирських перевезень.

Подальший розвиток правової основи здійснення регулярних перевезень пасажирів відбувався в період трансформації економічної моделі України. Таке положення зумовлювало повільне, однак стійке реформування нормативно-правової основи регулярних пасажирських перевезень.

10 листопада 1994 року прийнято ЗУ «Про транспорт». Цим законом було встановлено місце транспорту в системі суспільного виробництва, визначено мету та завдання державного управління в сфері транспорту, визначено органи, що здійснюють державне управління транспортом, встановлено положення про єдину транспортну систему України, склад автомобільного транспорту (до якого, зокрема, відноситься транспорт комунальних підприємств) та інше, з урахуванням змін, які відбулися із набуттям Україною статусу суверенної та незалежної держави [517].

Окремо необхідно відмітити перетворення, які мали місце в правовому забезпеченні діяльності міського електричного транспорту, а саме перевезень пасажирів, які здійснюються тролейбусом та трамваєм.

Суттєві зміни у статусі власності в якій знаходився громадський транспорт та загальнонаціональні перетворення в економіці та державному управлінні суттєво змінили положення цього виду транспорт.

При цьому його правове регулювання здійснювалось без застосування спеціалізованих нормативно-правових актів. До кола основних нормативно-правових актів які регулювали господарську діяльність комунальних

підприємств перевізників на початку формування національного законодавства можна віднести ЗУ «Про транспорт», «Про місцеве самоврядування в Україні» [517; 18].

Таке положення аж ніяк не можна було назвати задовільним. Особливо з урахуванням наступного.

З 1991 року в Україні сформувалася стійка тенденція до ускладнення роботи міського електротранспорту загального користування (далі міський електротранспорт), що призвело до скорочення майже вдвоє здійснюваних ним обсягів транспортної роботи, погіршення якості та безпеки пасажироперевезень. Практично припинився розвиток цього екологічно чистого виду транспорту. Набуло поширення невиправдане закриття та скорочення трамвайних і троллейбусних ліній, дублювання їх автобусами переважно малої місткості. Через відсутність необхідного оновлення кількість його рухомого складу скоротилася на третину, а зношеність досягла 80 відсотків. Неповна компенсація втрат підприємствам міського електротранспорту (далі підприємства) від надання встановлених законодавством пільг з перевезень окремих категорій громадян та регулювання тарифів на проїзд спричиняють їх збиткове функціонування [518].

Вказані обставини зумовили прийняття спеціального нормативно-правового акту в сфері господарської діяльності міського електричного транспорту ЗУ «Про міський електричний транспорт» [519].

Цей закон встановлював особливості порядку здійснення перевезень, державного регулювання, взаємовідносин органів місцевого самоврядування та комунальних підприємств перевізників, забезпечення їх діяльності.

Становлення нормативно правової бази та визначення мети створення дає можливість сформулювати специфічні ознаки суб'єктів господарювання комунальної форми власності в сфері пасажирських перевезень

Як уже було встановлено, комунальне підприємство-перевізник, це підприємство, основною метою якого є забезпечення надання послуг з перевезення пасажирів у межах населеного пункту для задоволення потреб територіальної громади у пасажирських перевезеннях.

Така господарська діяльність здійснюється на основі власності, переданої територіальною громадою в особі уповноважених органів комунальному підприємству на праві господарського відання. Згідно цих положень, комунальний перевізник має відокремлене майно, на базі якого здійснює господарську діяльність.

Оскільки майно комунального підприємства перевізника знаходиться у його господарському віданні – всі такі підприємства є комерційними. Такий висновок слідує з того, що основними нормативно-правовими актами в сфері тарифікації пасажирських перевезень автомобільним та електричним міським транспортом є: наказ «Про затвердження Правил надання населенню послуг з перевезень міським електротранспортом» від 22.04.1997 р. № 386 та наказ «Про затвердження Методики розрахунку тарифів на послуги пасажирського автомобільного транспорту» від 17.11.2009 р. № 1175, які передбачають включення планового прибутку за тарифом, що стягується з пасажирів за перевезення [520, 521].

Таким чином, спостерігається парадокс. На практиці комунальні підприємства-перевізники є збитковими та не можуть приносити прибуток внаслідок наявності сорока двох категорій пасажирів, які мають право на безоплатний проїзд та здійснення надання послуг за тарифами, нижчими від реально необхідних для покриття витрат такої діяльності. При цьому за своїм статусом вони залишаються комерційними та, зокрема, сплачують податок на прибуток.

Серед інших ознак комунальних підприємств перевізників слід зазначити особливий характер взаємодії зі своїм засновником. В даному випадку засновник володіє як правами, характерними для засновників всіх інших підприємств будь-якої форми власності, так і правами органу владних повноважень. Останнє дещо звужує свободу господарської діяльності комунальних підприємств перевізників у порівнянні з приватним підприємством. Зокрема, органи місцевого самоврядування затверджують тарифи, за якими здійснюють перевезення комунальні підприємства перевізники. Звичайно, такі заходи задовольняють інтереси громади, оскільки такі тарифи значно нижчі від

реальних витрат на перевезення, однак це є зовсім недалекоглядно, враховуючи фізичну зношеність парку транспортних засобів та інфраструктури, яка в більшості випадків працює ще з часів СРСР.

Враховуючи викладене, до ознак господарської діяльності комунальних підприємств перевізників можна віднести особливий характер тарифікації послуг, оскільки їх визначення здійснює засновник такого підприємства – орган місцевого самоврядування.

З урахуванням того, що кошти, які отримує комунальне підприємство перевізник від перевезень пасажирів, не покривають їх витрат на таку господарську діяльність, такі підприємства є виключно дотаційними, що відповідає закордонному досвіду. Зазначимо, що дотування пасажирських перевезень є частиною соціальної політики, за допомогою якої реалізується державне управління в сфері пасажирського транспорту.

Однак, внаслідок особливостей вітчизняного фінансування до ознак комунальних підприємств перевізників можна також віднести збитковість.

Завдяки особливостям формування майна, комунальні підприємства перевізники здійснюють перевезення пасажирів виключно на маршрутах у межах населеного пункту. Однак при цьому не забороняється здійснення комунальними підприємствами перевізниками на території територіальних громад до яких вони не відносяться.

Згідно п. 12 ст. 30 ЗУ «Про місцеве самоврядування» допускається залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, до участі в обслуговуванні населення засобами транспорту і зв'язку [18].

Таке положення повністю відповідає положенням Конституції України, яка визнає рівність усіх форм власності одна перед одною та законом. Крім цього наведені положення мають не тільки підвищувати якість самих перевезень за рахунок конкуренції між комунальними підприємствами перевізниками, а збільшувати прибуток таких підприємств за рахунок розширення географії маршрутів, на яких вони будуть провадити свою господарську діяльність. В сві-

тлі зазначеного додатково необхідно відмітити конкурсний порядок відбору перевізників на маршрутах загального користування. Згідно постанови КМУ № 1081 перевізники на міських маршрутах загального користування визначаються на конкурсних засадах на основі рейтингової таблиці [522]. Таким чином, визначення суб'єкта господарювання, якому буде надано право здійснювати перевезення на маршрутах у межах населеного пункту, здійснюється на основі оцінки його показників господарської діяльності. Таким чином, форма власності перевізника не впливає на результат конкурсу, що виключає будь-які можливі зловживання.

Враховуючи такі аргументи, вбачається за необхідне виключення положення щодо обмеження комунальних підприємств перевізників відповідних територіальних громад у наданні на договірних засадах послуг із обслуговування населення засобами транспорту.

Сфера транспортного обслуговування населення комунальним транспортом перейшла у фазу, в якій необхідне комплексне оновлення транспортних засобів, які здійснюють роботу за існуючими маршрутами, та придбання нових транспортних засобів для забезпечення перевезень на нових маршрутах. В разі незадоволення цієї потреби комунальні підприємства перевізники, будуть змушені припинити господарську діяльність із надання послуг пасажиром. Такого роду наслідки є цілком можливими у найближчому майбутньому.

Як приклад, можна привести ситуацію, яка склалася у місті Стаханов Луганської області, та є характерною для більшості підприємств комунального сектору, які здійснюють господарську діяльність із надання пасажиром послуг із регулярного перевезення.

Місто Стаханов (в минулому Кадіївка) з моменту свого створення розвивалося як агломерація приміських поселень (Алмазна, Брянка, Ірмино). У зв'язку з цією обставиною існувала необхідність у забезпеченні регулярного пасажирського сполучення між цими населеними пунктами. Основною метою КП «Стаханівське трамвайно-тролейбусне управління» під час його існування було задоволення потреб населення у вищевказаних перевезеннях. З 2008 року



підприємство фактично припинило надавати послуги з регулярних пасажирських перевезень та фактично не здійснювало господарської діяльності, внаслідок непридатності його транспортних засобів для виконання таких цілей, накопичення заборгованості із заробітної плати та податкового боргу. В лютому 2012 року рішенням Стахановської міської ради було ліквідовано КП «Стахановське трамвайно-тролейбусне управління». Внаслідок такої ситуації фактично припинилося регулярне сполучення за віддаленими та нерентабельними міськими та приміськими маршрутами Стаханова. На сьогодні господарську діяльність із регулярного перевезення пасажирів містом Стаханов забезпечують декілька приватних перевізників за допомогою малогабаритних автобусів [523].

Стан існуючих комунальних підприємств перевізників є не набагато кращим за наведений. Загальна тенденція щодо збитковості господарської діяльності комунальних підприємств перевізників склалася ще з 2008 р. [524].

Показник	Підприємства, що отримали прибуток, в % до загальної кількості	Збиткові підприємства, у % до загальної кількості
Фінансові результати від звичайної діяльності до оподаткування		
2008 г.	59,5	40,5
2009 г.	56,9	43,1
2010 г.	55,9	44,1
Чистий прибуток (збитки):		
2008 г.	58,1	41,9
2009 г.	55,7	44,3
2010 г.	54,2	45,8

Такому стану речей можна було б заперечити привівши приклад великих обласних центрів, в яких у рамках підготовки до ЄВРО 2012 було закуплено певну кількість нової транспортної техніки, яка і по сьогодні обслуговує

центральні маршрути таких населених пунктів. Однак, таке оновлення було зроблено за різними даними або за рахунок державного чи місцевих бюджетів і аж ніяк не за рахунок комунальних перевізників, що підтверджує дані, наведені у таблиці щодо неспроможності більшості комунальних підприємств-перевізників вести прибуткову господарську діяльність, яка б забезпечувала їх основну мету – надання якісних, безпечних послуг із регулярного перевезення пасажирів.

При розгляді господарської діяльності комунальних підприємств-перевізників слід звернути увагу, що основною метою їх діяльності є задоволення потреб населення відповідної територіальної громади у регулярних пасажирських перевезеннях. При цьому необхідно зауважити, що забезпечення регулярного сполучення в умовах існуючих маршрутних мереж робить здійснення перевезень за напрямками маршрутів з невеликим пасажиропотоком нерентабельним. Також до аналогічних фінансових наслідків призводить перевезення пасажирів на міських маршрутах з великою кількістю пільговиків. Зокрема, на сьогодні в Україні є 42 категорії пільговиків, які разом з членами їх сімей (на яких також розповсюджуються деякі з них), становлять майже половину від всього населення України. За таких обставин комунальне підприємство, здійснюючи регулярні пасажирські перевезення просто не може бути рентабельним, а відповідно потребує дотацій з бюджету. Однак враховуючи той факт, що дотування комунальних підприємств здійснюється частково та нерегулярно, актуальним питанням в таких умовах є забезпечення запровадження ефективного механізму фіксації точної кількості перевезених пасажирів пільгових категорій.

Як свідчить статистика, основна маса послуг з перевезень пасажирів, які здійснюються на пільговій основі, надаються на міських маршрутах, де в основному здійснюють перевезення комунальні підприємства. Обов'язок щодо перевезення таких пасажирів покладено на перевізників відповідно до ЗУ «Про автомобільний транспорт». Зазначений обов'язок забезпечується заборонаю безпідставної відмови від продажу квитків пільговим категоріям пасажирів.

Держава ж у свою чергу зобов'язана відшкодувати витрати, яких зазнає комунальний перевізник. Але на практиці перевізникам відшкодовується лише незначна частина коштів, затрачених на перевезення таких пасажирів. Органи соціального захисту населення, які укладають угоди з комунальниками, роблять усе можливе для відмови у відшкодуванні повної суми коштів, затрачених на перевезення пільгових категорій на існуючій основі розрахунку кількості перевезених пільгових пасажирів. Найпоширенішим прикладом цього є просте ігнорування запитів на відшкодування таких коштів. Крім того, такі органи вважають за можливе посилення на положення Бюджетного кодексу в частині неможливості виплати суми більшої, ніж це передбачено бюджетом на погашення заборгованості за перевезення пільгових категорій. Деякий час такої ж думки був і господарський суд при вирішенні питання про стягнення сум за перевезення пільгових категорій пасажирів, при цьому забуваючи про обов'язок органу соціального захисту населення повідомляти компетентні органи про заборгованість, що виникла, з метою її врахування у бюджеті на наступний рік та наступного відшкодування [525].

Таким чином, державою в особі спеціально уповноважених органів було частково перекладено грошове навантаження з перевезення пільгових категорій на комунальних перевізників. При цьому комунальні перевізники несуть тягар податкового навантаження та можливих негативних наслідків у разі недотримання строків виплати податків. Зі вступом у законну силу Податкового Кодексу України перевізники почали все частіше звертатись до суду з метою стягнення коштів за пільгові перевезення. Та нерідко перевізникам відмовляють у задоволенні їх вимог у зв'язку із невідповідним оформленням відносин щодо відшкодування сум за пільгові перевезення. Необхідно також зазначити, що ситуація, в якій перевізники відмовляються від перевезення пільгових категорій призводить до зростання напруженості у верствах населення, які мають пільги, та свідчить про відсутність реального соціального спрямування держави у сфері пасажирських перевезень. Та комунальні перевізники, на відміну від приватних, найчастіше не здійснюють заходів по зверненню до суду за стягненням

компенсацій за пільгові перевезення та не провадять дій щодо обмеження прав пільгових категорій населення внаслідок особливості управління та фактичної підконтрольності територіальним органа місцевого самоврядування.

Незважаючи на декларування принципів справедливості, добросовісності та розумності, на сьогодні проблема відшкодування витрат комунальним перевізникам, які є основою та гарантом транспортної безпеки населених пунктів досі не вирішена.

Існуюча система пільг та можливі підходи до її реформування наводились у роботах А.М. Новікової, Т.М. Яценко, О.В. Новікової, Я.Я. Назаренко [526, 527]. Факт того, що наведена тематика розглядається переважно вченими економістами, безумовно вказує на той факт, що вирішення проблеми компенсації пільг лежить не тільки в сфері правового регулювання, а й економіки.

Але вирішення поставленої проблеми залежить не тільки від суттєвого звуження пільгових категорій, монетизації пільг та розрахунку кількості грошових коштів, які можливо в рамках бюджету направляти на компенсації за пільгові перевезення суб'єктам господарювання, а й запровадження дієвого механізму фіксування кількості пасажирів пільгових категорій та забезпечення відшкодування сум, які належать комунальному перевізнику із урахуванням особливостей, притаманних суб'єктам господарювання цієї форми власності.

В Україні діють декілька методів обчислення сум компенсації за пільгові перевезення, однак жоден із них не можна назвати ефективним, оскільки вони в своїй основі не містять способів вирахування точної кількості перевезених пільговиків.

Зокрема, Наказом Міністерства статистики України від 27 травня 1996 року № 150 «Про затвердження Інструкції про порядок обліку пасажирів, що перевозяться громадським транспортом на маршрутах» затверджено порядок обліку пасажирів, що перевозяться громадським транспортом на маршрутах [528].

Згідно з цією інструкцією розрахунок кількості перевезених пасажирів, які користуються правом безоплатного проїзду здійснюється з використанням коефіцієнту, який розраховується за видами сполучення для підприємств громадського транспорту (автобусних, тролейбусних, трамвайних) регіональними управліннями статистики один раз на рік на підставі даних діючої державної статистичної звітності та встановленої середньомісячної частоти поїздок окремих категорій громадян з правом безоплатного проїзду у громадському транспорті за видами сполучення.

Зрозуміло, що така ситуація не є належною для країни із ринковою економікою, тому що такий метод є занадто приблизним та може не враховувати особливості того чи іншого регіону, які полягають у густоті населення, кількості пільгових категорій пасажирів та інше.

Оскільки основою забезпечення пільгового перевезення пасажирів має бути економічно обґрунтована можливість держави відшкодувати перевізникам вартість таких перевезень, необхідно встановити реальні обсяги перевезень пільговиків, які здійснюються комунальними перевізниками. Застосування примірних коефіцієнтів та інших відносних засобів вирахування кількості пільгових категорій пасажирів за таких умов не може бути ані прийнятним, ані достатнім.

Встановлення точних даних щодо перевезених пільгових пасажирів можливе шляхом встановлення порядку надання послуг таким категоріям на основі персоніфікованої видачі квитків на безоплатний проїзд. На сьогодні загальнодержавним явищем є запровадження електронної системи обліку проїзду у міському транспорті. Згідно наведеної системи не передбачається використання послуг білетного касира при здійсненні господарської діяльності з перевезення пасажирів. Враховуючи це, пасажири здійснюють придбання квитків у спеціально облаштованих пунктах реалізації. Продаж квитків пільговим категоріям пасажирів буде здійснюватись на підставі документу, що підтверджує статус особи, яка має право на пільговий проїзд та буде уточнюватись за рахунок «Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на

пільги», створеного згідно Постанови КМ України від 29 січня 2003 р. № 117 «Про Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги» [529].

Запровадження наведеного потребує остаточного формування реєстру пільгових категорій пасажирів, заходів інформаційного, технічного, організаційного характеру, а також нормативного-правового закріплення запропонованого механізму.

При цьому придбати квитки пасажир, який має право на пільги, зможе завчасно, оскільки внаслідок розвинутої інфраструктури комунальних підприємств, можливе буде запровадження такого механізму на основі пунктів продажу довгострокових проїзних документів, що не призведе до черг та незадоволення. Такий порядок буде покликаний убезпечити від зловживань з боку недобросовісних осіб, які мають намір здійснити безоплатний проїзд без належної правової підстави, що звільнить перевізників від зайвого навантаження та з іншого боку забезпечить надання ними точних даних щодо перевезених пільговиків організатору.

За такого механізму комунальний перевізник зможе надавати органу соціального захисту населення точні персоніфіковані дані щодо безоплатно перевезених пасажирів, а відповідно визначити точну суму компенсації не буде складно.

При цьому наступним етапом має стати забезпечення виплати сум, які підлягають перерахуванню комунальному перевізнику за безоплатно перевезених пасажирів.

Відповідно до Закону України «Про автомобільний транспорт» забезпечення компенсації витрат внаслідок перевезення пільгових категорій пасажирів покладено на органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування [513].

В разі отримання права на здійснення регулярних пасажирських перевезень на автобусних маршрутах загального користування комунальний перевізник укладає договір про організацію перевезень пасажирів, до якого,

зокрема, включається розмір компенсації витрат автомобільного перевізника внаслідок перевезення пільгових пасажирів.

Фактично, на практиці зазначений розмір встановлюється в цьому договорі у виключних випадках. Та і його встановлення не відповідає інтересам комунального підприємства перевізника. В разі встановлення точного розміру сум компенсацій організатор, виконавши свої зобов'язання, фактично може не фінансувати витрати вищевказаної суми. Однак комунальне підприємство-перевізник при цьому все одно вимушене при здійсненні своєї господарської діяльності і надалі надавати безоплатно послуги транспорту пасажирам, які мають на це право. Крім того, встановити завчасно необхідну суму відшкодування є неможливою задачею. Тому зазначатись у договорі з комунальним підприємством-перевізнком має положення щодо відшкодування коштів за безоплатне перевезення пасажирів пільгових категорій за фактично надані послуги, зафіксованими в порядку, зазначеному вище. При цьому сума компенсації не буде прив'язана до конкретного розміру, що дозволить здійснювати відшкодування кратно наданим послугам.

Враховуючи особливий характер взаємовідносин між комунальним перевізнком та організатором, перший навряд чи буде звертатись до суду, порядок здійснення відшкодування має бути чітко прописаний у договорі між ними і ґрунтуватися на основі закону.

Враховуючи такі пропозиції, ч. 1 ст. 31 ЗУ «Про автомобільний транспорт» необхідно викласти в наступній редакції: «Відносини автомобільного перевізника, що здійснює перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування міських, приміських та міжміських, які не виходять за межі території області (внутрішньообласні маршрути), із органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування визначаються договором про організацію перевезень пасажирів на автобусному маршруті загального користування, в якому обов'язково встановлюються: перелік маршрутів загального користування, які обслуговуватиме автомобільний перевізник, умови організації перевезень, показники якості транспортного обслуговування

населення, термін роботи автомобільного перевізника, зобов'язання органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо облаштування маршруту, підтримки проїзної частини автомобільної дороги та під'їзних шляхів у належному стані (тільки для міських автобусних маршрутів), порядок компенсації витрат автомобільного перевізника, за фактично здійснені безоплатні перевезення пасажирів пільгових категорій.

Таким чином, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування не зможуть не включати пункт про порядок компенсації витрат на пільгові перевезення до договору про організацію перевезень пасажирів, посилаючись на неімперативність норми ч. 1 ст. 31 ЗУ «Про автомобільний транспорт». До того ж, це призведе до ясності у відносинах комунального перевізника та організатора перевезень по відшкодуванню за пільгові перевезення.

Коли в договорі про організацію перевезень буде чітко встановлено порядок компенсації витрат автомобільного перевізника, за фактично здійснені безоплатні перевезення пасажирів пільгових категорій, організатор буде вимушений здійснювати компенсацію на основі реальних обсягів перевезення. Оскільки за таких умов сума компенсації може перевищувати розмір, передбачений бюджетом на поточний рік, для відшкодування за пільгові перевезення, сформовану заборгованість необхідно буде враховувати під час формування бюджету на наступний рік. Внаслідок цього спеціалісти головних управлінь, управлінь, відділів та інших самостійних структурних підрозділів місцевих держадміністрацій, виконавчих органів рад, до компетенції яких належать питання праці та соціального захисту населення, будуть вимушені здійснювати відповідні коригування.

Зазначене повністю відповідає частині 4 ст. 75 Бюджетного кодексу, який передбачає, що достовірність та зміст поданих місцевими фінансовими органами бюджетних запитів мають містити всю інформацію, необхідну для аналізу показників проекту місцевого бюджету, згідно з вимогами місцевих фінансових органів, та абзацу другому п. 12 Постанови Кабміну України № 256



від 04.03.2002р. "Про затвердження Порядку фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій з державного бюджету", відповідно до якого встановлено, що погашення кредиторської заборгованості за державними програмами соціального захисту населення, яка утворилась на початок року, провадиться першочергово [530; 82].

Застосування зазначеного механізму підтверджується Постановою Вищого господарського суду України від 01 лютого 2011 року № 61/142-09.

За таких умов комунальним підприємствам не буде необхідності відмовляти у безоплатних перевезеннях пасажирів та шукати шляхи фінансування своїх видатків за рахунок необґрунтованого скорочення витрат та іншого.

Необхідно зауважити, що звичайно можлива ситуація, в якій у разі відсутності в бюджеті коштів, компенсація за здійснені безоплатно перевезення пасажирів пільгових категорій не буде здійснено. Але така ситуація також буде прийнятною для комунального підприємства перевізника, тому що сформовану дебіторську заборгованість бюджету воно зможе використовувати як додаткове джерело погашення свого податкового боргу. Оскільки при запропонованих вище змінах, державою в особі компетентних органів під час виконання договору про організацію перевезень буде визнано заборгованість перед комунальним підприємством перевізником, то така заборгованість може бути направлена на погашення податкового боргу в порядку Наказу Мінфіна України від 05.12.2012 № 1277 «Про затвердження Порядку використання додаткових джерел погашення податкового боргу» [531].

Аналізуючи запропоновані зміни, неодмінно треба зауважити, що всі вони будуть ефективними лише в тому разі, якщо обґрунтованою підставою для відмови від пільгових перевезень законодавчо буде визначено відсутність договірних відносин між замовником та перевізником щодо розміру та компенсації за такі перевезення. Зазначені зміни були б направлені на убезпечення комунального перевізника від безпідставного застосування відповідальності за

відмову у пільговому перевезенні. Судова практика складається таким чином, що судді при вирішенні питання про відмову перевізника у пільговому перевезенні стають на сторону пільговика, посилаючись на ч. 2 ст. 37 ЗУ «Про автомобільний транспорт», відповідно до якої автомобільному перевізнику, який здійснює перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування, забороняється відмовлятися від пільгового перевезення, крім випадків, передбачених законом.

Рішенням від 2 березня 2010 року по справі №2-570/10 Вишгородського районного суду Київської області задоволено частково позов фізичної особи про поновлення прав, зобов'язання вчинити певні дії, відшкодування матеріальної та моральної шкоди до Комунального підприємства «Київпаstrans». Судом було визнати право позивача на безкоштовний проїзд в приміських автобусних маршрутах № 793 і № 794 та зобов'язано Комунальне підприємство «Київпаstrans» автобусний парк № 6 забезпечити поновлення зазначеного права [532].

Так рішенням Новозаводського районного суду міста Чернігова №2/2515/606/2012 від 18 квітня 2012 року було задоволено частково позов фізичної особи до визнання права на пільговий проїзд та стягнення моральної шкоди з перевізника. Зокрема було визнано право на безоплатний проїзд фізичної особи, як інваліда II групи, в автобусах перевізника на міському автобусному маршруті загального користування №1 «Вулиця Одинцова - Дачі (Старий Білоус)» [533].

В свою чергу, жодним законодавчим актом не передбачено право перевізника на відмову від пільгового перевезення в разі відсутності між ним та замовником договірних відносин щодо розміру та порядку компенсації витрат на пільгові перевезення. Це свідчить про необхідність викласти абзац третій ст. 37 ЗУ «Про автомобільний транспорт» наступним чином: «Перевізнику дозволяється відмовитись від пільгового перевезення пасажирів у випадку відсутності договірної домовленості з замовником перевезень щодо порядку компенсації витрат на такі перевезення».

На додаток до цього, щоб уникнути ситуації, в якій комунальне підприємство-перевізник уникатиме договірних відносин щодо встановлення розміру та порядку відшкодування витрат на пільгові перевезення (та як наслідок самих пільгових перевезень) необхідно запровадити відповідальність перевізника у вигляді адміністративно-господарського штрафу. Зважаючи на це, ст. 60 ЗУ «Про автомобільний транспорт» після слів «За порушення законодавства про автомобільний транспорт до автомобільних перевізників застосовуються санкції за:» необхідно доповнити абзацом наступного змісту: «ухилення від договірних відносин щодо визначення розміру та порядку компенсації за пільгові перевезення пасажирів - штраф у розмірі ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

Викладені положення щодо фінансування господарської діяльності комунальних підприємств перевізників демонструють його залежність від бюджетних відрахувань. В той же час комунальні підприємства перевізники зобов'язане саме здійснювати такі відрахування, зокрема, сплата єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. При цьому несвоєчасне перерахування бюджетних субвенцій не тягне за собою накладення будь-яких фінансових санкцій, а от накладення штрафів та пені за невиконання комунальним підприємством перевізником зобов'язань щодо сплати податків та зборів внаслідок такої затримки є досить реальним наслідком.

Для уникнення таких негативних для господарської діяльності комунальних підприємств перевізників наслідків необхідно передбачити механізм, який би уникав цього. Зокрема, доречним вбачається застосування механізму запропонованого народними депутатами України Івахівим С. П., Єремєєвим І. М., Мартиняком С. В., Лабазюком С. П. в проекті Закону України «Про внесення змін до Закону України "Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування" щодо підтримки підприємств комунальної форми власності, які здійснюють перевезення пільгових категорій громадян» [534]. Цим проектом пропонується звільнити транспортні підприємства (в тому числі й комунальні), що здійснюють міські

пасажирські перевезення електричним транспортом, дохід яких від перевезення пасажирів більш ніж на 40 відсотків складається з субвенцій з державного бюджету за надані послуги по перевезенню пільгових категорій громадян, від сплати штрафів та пені за несвоєчасну сплату сум страхових внесків, якщо вони не отримали вчасно та в повному обсязі призначену їм в установленому порядку субвенцію з державного бюджету на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян". Крім того пропонується скасувати нараховані штрафи та пеню за несвоєчасну сплату сум страхових внесків минулих періодів, які утворилися на день набрання чинності цього закону через неповне отримання субвенції з державного бюджету на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян, у транспортних підприємств, що здійснюють міські пасажирські перевезення і у загальному обсязі яких понад 40 відсотків складають перевезення громадян, які відповідно до законодавства користуються правом безоплатного проїзду.

З урахуванням необхідності системного підходу до питання забезпечення здійснення діяльності, такі заходи є повністю виправданими та заслуговують на втілення.

#### **5.4. Правове регулювання здійснення господарської діяльності комунальними банками**

Банківська діяльність, правовий статус її суб'єктів – банківських установ, була і залишається об'єктом уваги як науковців, так і практиків. Багато проблемних питань виникають у сферах господарсько-виробничих, організаційно-господарських та внутрішньогосподарських відносин, що виникають в діяльності банків. Невирішеними як у науці, так і в практиці банківської діяльності залишаються питання суб'єктного складу учасників (засновників) банків. Зокрема, неоднозначно у законодавстві України виписана

можливість створення і діяльності такого виду банківських установ як комунальні банки.

У ГК України і законодавстві України передбачена можливість участі органів місцевого самоврядування у сфері господарювання, зокрема і шляхом створення комунальних банків. Однак банківське законодавство не передбачає існування такого виду банку як комунальний банк, що зумовлює відсутність особливого господарсько-правового статусу таких банків.

В Україні існують тільки два комерційні банки, які пов'язані з органами місцевого самоврядування. Перший – ПАТ «Український комунальний банк» (м. Луганськ) у назві містить слово «комунальний», але органи місцевого самоврядування не є власниками істотної участі (10 і більше відсотків статутного капіталу) у цьому банку. Другий – ПАТ «Комерційний банк «Хрещатик» має серед акціонерів представника органу місцевого самоврядування – Головне фінансове управління виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації). Однак частка участі у статутному капіталі (на 2012 р. – менше 25 %) не надає органу місцевого самоврядування суттєвих управлінських повноважень і впливу на господарську діяльність комерційного банку. В інших комерційних банках органи місцевого самоврядування не є власниками істотної участі.

Це дозволяє відзначити низький рівень забезпечення фінансово-економічних інтересів органів місцевого самоврядування через механізм їх участі заснуванні комунальних банків.

Відтак недосконалість чинного законодавства України та недостатність наукових пошуків у напрямку створення і функціонування комунальних банків спричиняє низку теоретичних і практичних проблем:

- відсутність визначення поняття «комунальний банк»;
- неможливість визначення господарсько-правового статусу комунальних банків;

- низький рівень задоволення потреб органів місцевого самоврядування у фінансових ресурсах, банківських послугах, нераціональне використання тимчасово вільних коштів територіальної громади тощо.

Вирішення зазначених та інших проблем сприятиме як теоретичному обґрунтуванню місця комунальних банків у банківській системі, так і практичному впливу цих установ на розвиток економіки регіонів.

Звернемо увагу на положення чинного законодавства щодо визначення родового поняття «банк». Тут маємо неоднозначність визначень. Господарський кодекс України закріплює таке визначення: «Банки – це фінансові установи, функціями яких є залучення у вклади грошових коштів громадян і юридичних осіб та розміщення зазначених коштів від свого імені, на власних умовах і на власний ризик, відкриття та ведення банківських рахунків громадян та юридичних осіб» [58, ст. 334], а визначення Закону України «Про банки і банківську діяльність»: банк – юридична особа, яка на підставі банківської ліцензії має виключне право надавати банківські послуги, відомості про яку внесені до Державного реєстру банків [317, ст. 1].

Аналізуючи цитовані вище законодавчі визначення одного й того ж поняття «банк», можемо сформулювати такі ознаки, які дають можливість певним суб'єктам вважатися суб'єктами особливого виду господарської діяльності, яким є банківська діяльність. Такі ознаки називатимемо господарсько-правовими ознаками банків:

1) банк має бути юридичною особою;

2) банк має виключне право надавати банківські послуги, що полягають у залученні у вклади грошових коштів громадян і юридичних осіб та розміщення зазначених коштів від свого імені, на власних умовах і на власний ризик, відкриття та ведення банківських рахунків громадян та юридичних осіб;

3) відомості про банк мають бути внесені до Державного реєстру банків.

Ці ознаки банків використаємо для формулювання господарсько-правових ознак комунальних банків.

Звернемо увагу на той факт, що учасниками банку можуть бути юридичні і фізичні особи, резиденти та нерезиденти, а також держава в особі Кабінету Міністрів України або уповноважених ним органів [317, ст. 14; 535, п. 1.7.]. Більше того, законодавство України не включає органи місцевого самоврядування до переліку суб'єктів, які не можуть бути учасниками банку (юридичні та фізичні особи не мають права бути учасниками банку, якщо неможливо встановити їх власників (для юридичних осіб) та/або джерела коштів, за рахунок яких ці особи здійснюють внески до статутного капіталу або купують акції (паї) банку) [536, п. 1.7.].

Однак, за характером наповнення їх статутного капіталу та іншими особливостями створення і діяльності комунальні банки не визначені як один із видів банківських установ, якими на сьогодні є державні, кооперативні і земельний банки. Державний банк – це банк, сто відсотків статутного капіталу якого належать державі [317, ст. 7], на кооперативний банк додатково поширюється законодавство про кооперацію в частині, що не суперечить Закону України «Про банки і банківську діяльність». Кооперативні банки створюються за принципом територіальності і поділяються на місцеві та центральний кооперативні банки [317, ст. 8].

Характеризуючи організаційно-правову форму банків загалом, відзначимо, що останні створюються у формі публічного акціонерного товариства або кооперативного банку [58, ст. 336]. Кооперативний банк може створюватися суб'єктами споживчої кооперації згідно із Законом України «Про споживчу кооперацію». Відповідна можливість передбачена у нормі: «споживчі товариства та їх спілки виходячи з статутних вимог мають право створювати (реорганізовувати, ліквідувати) для здійснення своїх статутних завдань... комерційні банки» [537, ст. 11]. Тому банк, засновником якого виступатимуть органи місцевого самоврядування, не може бути створеним у організаційно-правовій формі кооперативного банку, оскільки такі банки засновуються лише спеціальними суб'єктами – споживчими товариствами та їх спілками. Таким чином, робимо висновок про те, що для комунального банку за чинним на

сьогодні законодавством про банки і банківську діяльність існує єдина можлива організаційно-правова форма – публічне акціонерне товариство.

Територіальна громада в особі органу, уповноваженого управляти комунальним майном, віднесена до суб'єктів заснування акціонерного товариства, на рівні з фізичними і юридичними особам, а також державою в особі органу, уповноваженого управляти державним майном [302, ст. 4]. Більше того, законодавство про акціонерні товариства передбачає, що акціонерне товариство може бути створене однією особою чи може складатися з однієї особи у разі придбання одним акціонером усіх акцій товариства, а відомості про це підлягають реєстрації і опублікуванню для загального відома в порядку, встановленому Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку [302, ст. 6].

Можливість створення комунального банку територіальною громадою в особі органу, уповноваженого управляти комунальним майном, передбачається і законодавством про місцеве самоврядування. Зокрема передбачається, 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, *в тому числі банки...*; територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах безпосередньо або через органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати на договірних засадах на праві спільної власності... кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій і створювати для цього відповідні органи і служби [18, ст. 60].

Органи місцевого самоврядування можуть створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи... з дотриманням вимог, встановлених Бюджетним кодексом України та іншими законами України [18, ст. 70].

Таким чином, виводимо ще одну ознаку комунального банку – це створення його територіальною громадою в особі органу, уповноваженого управляти комунальним майном, у організаційно-правовій формі публічного



акціонерного товариства. Хоча зазначимо, що статус публічного акціонерного товариства з одним акціонером – територіальною громадою в особі органу, уповноваженого управляти комунальним майном, потребуватиме подальшого наукового аналізу.

Для формулювання визначення поняття «комунальний банк», розглянемо суміжні видові поняття «державний банк» і «кооперативний банк». Аналізуючи законодавство про банки і банківську діяльність [58, ст. 337], виводимо визначення поняття «державний банк»: банк, створений за рішенням Кабінету Міністрів України на основі державної власності, у якому держава здійснює повноваження власника щодо акцій (паїв), які належать їй у статутному капіталі через органи управління, статут якого затверджується постановою Кабінету Міністрів України, а найменування містить слово «державний».

Визначення поняття «кооперативний банк» безпосередньо передбачене Законом України «Про банки і банківську діяльність»: це банк, створений суб'єктами господарювання, а також іншими особами за принципом територіальності на засадах добровільного членства та об'єднання пайових внесків для спільної грошово-кредитної діяльності. Відповідно до закону можуть створюватися місцеві та центральні кооперативні банки; статутний капітал кооперативного банку поділяється на паї, а кожний учасник кооперативного банку незалежно від його участі (паю) у статутному капіталі банку має право одного голосу [58, ст. 338].

Ключовими у наведених вище визначеннях є вказівки на:

- 1) суб'єкта прийняття рішення про створення державного і кооперативного банку;
- 2) мету створення банківської установи – здійснення грошово-кредитної діяльності;
- 3) порядок утворення (формування) статутного капіталу банку;
- 4) наявність у найменуванні кваліфікуючого слова (наприклад, «державний»).

Усі виокремлені ознаки будуть використані при формулюванні визначення поняття «комунальний банк». Для всебічної і обґрунтованої розробки досліджуваного поняття та його ознак звернемо увагу на погляди провідних науковців господарського права та інших суміжних наук стосовно визначення поняття «комунальний банк», його організаційно-правової форми, мети діяльності, порядку створення та ліквідації комунального банку тощо.

Так, Є.В.Карманов пропонує визначати комунальний банк як особливу юридичну особу, яка має спеціальну правоздатність та є комунальною власністю територіальної громади [538, с. 132]. Однак така позиція хоча і є слушною, однак не відображає сутності комунального банку.

О.М.Селезньова визначає комунальний банк 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) та має виключне право на підставі ліцензії Національного банку України здійснювати в сукупності кредитні, депозитні та розрахункові операції» [539, с. 20-21]. Відзначаємо закріплення дослідницею особливостей правоздатності комунального банку, що полягає у здійсненні ним особливих видів банківської діяльності – кредитування комунального господарства, місцевих підприємств і організацій, а також індивідуального будівництва.

Українська Радянська Енциклопедія також вказує на особливість господарської діяльності комунальних банків, визначаючи останні як банки, які видають позички на житлове та комунальне господарство й будівництво. При цьому надається історична довідка, згідно з якою в СРСР у зв'язку з реорганізацією банків довгострокових вкладень комунальні банки у 1959 році ліквідовано, а їхні функції передано Будбанку СРСР і частково Державному банку СРСР [540].

Можливість створення комунальних банків, хоча і без формулювання відповідного визначення передбачав Ю.В.Ващенко, який за формою власності поділяв комерційні банки на державні, приватні, комунальні та змішані [541, с. 59].

На думку Р.А.Джабраїлова, «комунальний банк можна було б визначити як банк, створений за рішенням компетентного органу місцевого самоврядування на основі комунальної власності» [320]. Дослідник вказує на визначальну ознаку комунального банку – створення його за рішенням повноважного органу місцевого самоврядування на основі комунальної власності.

Деякі електронні довідники (зокрема, електронний словник термінів банківської діяльності, електронний словник правових термінів) у якості основних ознак комунальних банків вказують на види господарської діяльності комунальних банків. Такими визначення, наприклад, є наступні:

➤ комунальний банк – банк, який надає кредит під заставу міської нерухомості [542];

➤ банк комунальний – у деяких країнах це банки місцевих органів влади, а також підприємств і господарюючих організацій, які знаходяться у їх віданні. У вузькому розумінні комунальні банки – банки, спеціально створювані у якості самостійних юридичних осіб для ведення рахунків місцевих бюджетів, розрахунків по податках з вищестоящими бюджетами, поточного розрахунково-кредитного обслуговування комунального господарства, розрахунків по комунальних платежах населення, фінансування інфраструктури та інших об'єктів місцевого значення. У широкому розумінні до комунальних банків відносяться усі кредитно-банківські установи, які прямо чи опосередковано беруть участь у перерахованих видах діяльності, а також у розміщенні комунальних позик і дольовому фінансуванні об'єктів; останні операції отримали поширення в умовах хронічної дефіцитності місцевих бюджетів. Участь приватного капіталу в подібних операціях контролюється державою [543].

Ознаками, які характеризують господарську діяльність комунальних банків, за даними визначеннями є деталізовані напрями такої діяльності. Такі напрями виділимо у якості господарсько-правової ознаки комунальних банків.

Крім того, як бачимо, друге визначення (широке розуміння сутності комунальних банків) передбачає отримання банком статусу комунального не за критерієм участі у статутному капіталі, а за характером здійснюваних банком видів фінансово-кредитних операцій. Широке розуміння сутності комунальних банків не передбачає стовідсоткової участі територіальної громади у статутному капіталі таких банків.

Варто відзначити, що проблема утворення та функціонування комунального банку піднімалася у Верховній Раді України при розгляді проекту Закону про місто Харків, який не був прийнятий. У законопроекті пропонувалося таке визначення: «комунальний банк – це банк, сто відсотків статутного капіталу якого належать територіальній громаді» [544, ст. 125]. Зазначений критерій визначення банку комунальним лише за характеристикою дольової участі територіальної громади у статутному капіталі вважаємо дискусійним. По-перше, теоретично не можуть бути виключені випадки, коли певною часткою статутного капіталу (імовірно такою, що не є істотною участю) володіють фізичні особи – представники територіальної громади або комунальні підприємства відповідної територіальної громади. По-друге, визначення поняття «комунальний банк» лише за однією, хоча і ключовою, ознакою видається неповним.

До ознак комунального банку згідно із зазначеним законопроектом відносилися: він є юридичною особою, знаходиться у власності територіальної громади, підзвітний органу місцевого самоврядування і засновується за рішенням представницького органу місцевого самоврядування [544, ст. 125].

Таким чином, підсумовуючи проведений аналіз нормативно-правових актів України, енциклопедичних видань і поглядів науковців, формулюємо таке визначення поняття. Комунальний банк – це банк, рішення про створення якого на основі комунальної власності приймається повноважним органом місцевого

самоврядування, з метою здійснення банківської діяльності у порядку і на умовах, передбачених Законом України «Про банки і банківську діяльність» та для забезпечення фінансово-кредитних потреб та інтересів територіальної громади, більше 50 відсотків статутного капіталу якого належать територіальній громаді.

Виокремлюємо наступні господарсько-правові ознаки комунальних банків, які дають можливість відрізнити їх від інших учасників господарсько-правових відносин:

1) комунальний банк є юридичною особою, відомості про яку внесені до Державного реєстру банків;

2) комунальний банк створюється територіальною громадою в особі органу, уповноваженого управляти комунальним майном, у організаційно-правовій формі публічного акціонерного товариства;

3) комунальний банк створюється на основі комунальної власності;

4) комунальний банк має виключне право на підставі ліцензії Національного банку України здійснювати в сукупності кредитні, депозитні та розрахункові операції, що полягають переважно у:

- надані кредитів під заставу міської нерухомості;
- кредитуванні житлового і комунального господарства, місцевих підприємств і організацій, а також індивідуального будівництва;
- веденні рахунків місцевих бюджетів;
- здійсненні розрахунків по податках з вищестоящими бюджетами;
- поточного розрахунково-кредитного обслуговування комунального господарства;
- веденні розрахунків по комунальних платежах населення;
- фінансування інфраструктури територіальної громади та інших об'єктів місцевого значення.

Розглянемо особливості здійснення господарської діяльності комунальними банками на основі закріпленої ГК України класифікації

відповідних відносин: господарсько-виробничих, організаційно-господарських і внутрішньогосподарських відносин.

Господарсько-виробничими, як відомо, є майнові та інші відносини, що виникають між суб'єктами господарювання при безпосередньому здійсненні господарської діяльності [58, п. 5 ст. 3].

Основним орієнтиром діяльності комунального банку, як і комерційних банків, буде отримання прибутку, збільшення вартості капіталу банку. Хоча комерційний банк як фінансовий посередник на ринку грошей, має на меті отримання максимального прибутку, метою комунального, як і державного, банку буде «не лише одержання прибутку для свого основного акціонера» [545, с. 13]. Оскільки у своїй поточній діяльності комунальні банки мають також забезпечувати задоволення економічних інтересів територіальних громад.

Дослідники економічної науки О.М.Колодізев і В.Ф.Колесніченко виділяють такі групи функцій комерційних банків: платіжно-розрахункова; ощадно-капіталотворча; кредитно-інвестиційна. При цьому науковці виокремлюють елементи трансформаційної функції: «банки можуть звести ризики своїх вкладників та акціонерів до мінімуму за допомогою диверсифікації активних операцій, створення резервів, диверсифікації відсоткових ставок залежно від ризиковості кредитів, страхування депозитів тощо; мобілізуючи великі обсяги дрібних вкладів, банки одержують можливість акумулювати великі маси капіталу для реалізації масштабних проектів» [546].

Особливістю господарсько-виробничих відносин комунальних банків буде те, що вони, реалізуючи наведені вище функції, здійснюватимуть операції і надаватимуть послуги як комунальним підприємствам, органам місцевого самоврядування, так і представникам територіальних громад, приватним підприємствам, пенсіонерам, іншим категоріям громадян. Таким чином, комунальні банки впливатимуть на всі аспекти господарського життя територіальної громади, на розвиток господарства певного регіону.

З урахуванням положень Закону України «Про банки і банківську діяльність» [317, ст. 47] на підставі банківської ліцензії комунальні банки

матимуть право надавати банківські та інші фінансові послуги (крім послуг у сфері страхування), зокрема:

1) залучення у вклади (депозити) коштів та банківських металів від необмеженого кола юридичних і фізичних осіб;

2) відкриття та ведення поточних (кореспондентських) рахунків клієнтів, у тому числі у банківських металах;

3) розміщення залучених у вклади (депозити), у тому числі на поточні рахунки, коштів та банківських металів від свого імені, на власних умовах та на власний ризик.

Комунальний банк матиме право надавати своїм клієнтам (крім банків) фінансові послуги, у тому числі шляхом укладення з юридичними особами (комерційними агентами) агентських договорів, а також здійснювати діяльність щодо:

1) інвестицій;

2) випуску власних цінних паперів;

3) випуску, розповсюдження та проведення лотерей;

4) зберігання цінностей або надання в майновий найм (оренду) індивідуального банківського сейфа;

5) інкасації коштів та перевезення валютних цінностей;

6) ведення реєстрів власників іменних цінних паперів (крім власних акцій);

7) надання консультаційних та інформаційних послуг щодо банківських та інших фінансових послуг [317, ст. 47].

Історичний попередник комунальних банків – громадський банк, згідно діючого в другій половині XIX – на початку XX ст. законодавства, мав право здійснювати такі основні операції, як: прийом вкладів, облік векселів, видачу позик під заставу цінних паперів, товарів, коштовних й інших речей, які не піддаються псуванню, а також нерухомого майна, купівлю й продаж як за власний рахунок, так і за дорученням третьої сторони державних цінних паперів, а також акцій і облігацій, гарантованих урядом чи міською громадою [547, с. 114]. На сьогодні увесь перелік зазначених операцій можуть

здійснювати і комунальні банки, за умови їх створення і отримання відповідних ліцензій.

У банківській практиці України, як зазначає О.А.Костюченко, є «дві основні групи банківських операцій, за допомогою яких залучаються банківські ресурси: активні та пасивні; до «активних належать операції, здійснюючи які, банки забезпечують клієнтові можливість одержання необхідних йому коштів, і тим самим розміщують власний і залучений капітал (кредитні операції, інвестиційна діяльність банків, лізингові та факторингові операції); до пасивних операцій банків належать операції, за допомогою яких банки формують свої ресурси для здійснення кредитних та інших активних операцій (депозитні операції, відкриття та ведення рахунків клієнтів, отримання позичок на міжбанківському ринку, продаж власних торгових зобов'язань (векселів і облігацій)» [548]. Хоча О.В.Васюренко вважає таке розмежування банківських операцій умовним: «багато операцій можуть одночасно виступати в ролі як активних, так і пасивних, наприклад, залучення коштів на депозит вважається пасивною операцією, оскільки збільшує ресурсну базу банку, разом з тим отримані на депозит кошти розміщуються у вигляді залишку на кореспондентському рахунку в центральному банку або в операційній касі банку, що, безумовно, є активною операцією» [549].

Комунальні банки зможуть здійснювати будь-який перелік активних і пасивних операцій з урахуванням потреб основних своїх клієнтів: комунальних підприємств, органів місцевого самоврядування, інших представників територіальної громади.

Серед таких операцій особливе місце займатиме кредитування, тобто надання позичальнику в тимчасове користування вільних грошових ресурсів на певних умовах. Причому надання банківського кредиту має здійснюватися на пільгових умовах саме для суб'єктів господарювання відповідної територіальної громади, що сприятиме розвитку промисловості, підвищенню економічного добробуту відповідного регіону. З цією метою комунальні банки кредитуватимуть:



органи місцевого самоврядування для покриття дефіциту бюджету відповідного регіону;  
інвестиційну діяльність комунальних підприємств з метою розширення основних фондів, модернізації виробництва;  
поточну діяльність комунальних підприємств задля задоволення їх потреб в оборотних коштах;  
громадян для задоволення споживчих потреб.

Історичний досвід показує, що подібні до комунальних банків утворення, наприклад, акціонерні банки земельного кредиту в Росії, наприкінці XIX ст. надавали особливі умови кредиту з «більш широкими можливостями при здійсненні відчуження землі, ніж позики державних станових кредитних установ, бо ним могли скористатися всі стани, що розширювало коло потенційних учасників правочину» [550, с. 402]. Подібні «особливі» кредитні продукти зможуть пропонувати і комунальні банки.

Дослідники фінансового права визначають банківський кредит як «одну з кредитних операцій, що реалізується на підставі кредитного договору у відносинах між банком (кредитором) і клієнтом (позичальником) шляхом передачі залучених банком у вклади грошових коштів у власність позичальнику на умовах строковості, платності, повернення, забезпечення і цільового використання» [551, с. 11].

Кредитними операціями відповідно до банківського законодавства є розміщення залучених у вклади (депозити), у тому числі на поточні рахунки, коштів та банківських металів від свого імені, на власних умовах та на власний ризик, а також:

- 1) здійснення операцій на ринку цінних паперів від свого імені;
- 2) надання гарантій і поручительств та інших зобов'язань від третіх осіб, які передбачають їх виконання у грошовій формі;
- 3) придбання права вимоги на виконання зобов'язань у грошовій формі за поставлені товари чи надані послуги, приймаючи на себе ризик виконання таких вимог та прийом платежів (факторинг);

4) лізинг [317, ст.ст. 47, 49].

Банківське законодавство України передбачає, що надання безпроцентних кредитів забороняється, за винятком передбачених законом випадків [317, ст. 49]. Вважаємо, що ефективність господарсько-виробничої діяльності комунальних банків, а також специфічність їх правового статусу безпосередньо залежатиме від можливості надання ними безпроцентних кредитів для комунальних підприємств відповідної територіальної громади. Таку можливість варто передбачити у Законі України «Про банки і банківську діяльність» шляхом доповнення нормою наступного змісту: «Комунальним банкам дозволяється надавати безпроцентні кредити комунальним підприємствам, визначеним рішенням органів місцевого самоврядування – засновників відповідних комунальних банків у порядку, визначеному Національним банком України». Це дозволить забезпечити кредитними ресурсами комунальні підприємства, діяльність яких найсуттєвіше впливає на життєдіяльність регіону. Порядок надання безпроцентних кредитів комунальними банками комунальним підприємствам має визначатися саме Національним банком України (НБУ), оскільки НБУ є єдиним органом нагляду і контролю та активних впорядкованих дій, спрямованих на забезпечення дотримання банками законодавства України і встановлених нормативів, з метою забезпечення стабільності банківської системи та захисту інтересів вкладників та кредиторів банку.

Особливе значення у майнових та інших відносинах, що виникатимуть між комунальними банками й іншими суб'єктами, матимуть послуги з розрахунково-касового обслуговування органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств та інших суб'єктів.

Забезпечуючи здійснення готівкових і переважно безготівкових розрахунків між господарюючими та іншими суб'єктами, комунальні банки сприятимуть економічному розвитку регіонів. У цьому контексті варто виробити механізми максимального задоволення потреб територіальної громади у фінансових ресурсах.

Цілком логічним видається подальший розвиток позиції В.А.Устименка стосовно удосконалення розрахунково-касового обслуговування місцевих бюджетів. Звернемо увагу, що провідний дослідник господарського права пропонував для захисту права власності територіальної громади на бюджетні кошти і попередження порушення цього права органами Державного казначейства України «передбачити відповідальність органів Держказначейства перед органами місцевого самоврядування (або безпосередньо перед територіальними громадами) за невчасне і неякісне надання казначейських послуг місцевим бюджетам... і передбачити це положення у змісті договору з Державним казначейством України про здійснення розрахунково-касового обслуговування» [107, с. 15-16]. Розвиваючи таку позицію В.А.Устименка, пропонуємо функцію розрахунково-касового обслуговування місцевих бюджетів покласти на комунальні банки, звичайно у разі, якщо на території відповідної територіальної громади такий банк створено. Такий підхід дасть змогу уникнути негативних явищ, які виникали щодо обслуговування місцевих бюджетів [552].

Створення комунальних банків має стати надійним елементом забезпечення економічної безпеки регіонів, насамперед, їх фінансової безпеки. При належній діяльності комунальних банків, які виконуватимуть функцію фінансування місцевих бюджетів і програм, недопустимими будуть випадки, які трапилися наприкінці 2009 року фактично у кожному регіоні України. Про них нижче.

Соціальні витрати протягом декількох місяців поспіль фінансувалися за рахунок вилучення коштів у місцевих бюджетів. У грудні 2009 року Державне казначейство України призупинило платежі за всіма державними програмами, крім захищених, фактично залишивши без коштів всі місцеві бюджети. Кошти місцевих бюджетів без узгодження з регіональною владою і часто без необхідних паперів та роз'яснень направлялися на інші цілі. При цьому регіони втрачали стимули до заробітку, оскільки кошти, залучені силами регіональної влади за рахунок місцевих податків і зборів, йшли, по суті, на погашення

заборгованості центральної влади. Іншими словами, пенсіонери отримували пенсії, а бюджетники — зарплати та допомоги за рахунок ринкового збору та надходжень від плати за оренду комунальної власності [553]. Але такі фінансові ресурси мають залишатися у розпорядженні територіальної громади.

Судитися з державою на той час мали намір багато керівників, в тому числі мери Запоріжжя, Вінниці, Донецька і губернатори Львівської, Полтавської та Херсонської областей. Держказначейство не перераховувало платежі обласного транспорту та комунальним підприємствам за паливо, за бензин, за розрахунками за спожиті енергоносії, за утримання інфраструктури міст, заблокувало також гроші, які забудовники перераховують на розвиток міста, — кошти спецфонду, загалом казначейство не виконувало платежі за незахищеними статтями [553].

Новинні сайти України на той час були заповнені офіційними коментарями щодо неправомірного обмеження органів місцевого самоврядування у їх праві використовувати належні їм фінансові ресурси. Приміром, з 5 жовтня 2009 року Головне управління Держказначейства України в Луганській області зупинило проходження платежів. Хоча на рахунках казначейства на той момент знаходилося 174 млн грн вільних грошових коштів (обласний бюджет – 79,9 млн грн, місцеві бюджети міст і районів – 94,1 млн грн). Головне управління охорони здоров'я облдержадміністрації, не могло оплатити роботи, здійснені підрядчиками з підготовки до зими обласних комунальних медичних закладів, не оплачено було підвезення учнів у шкільні заклади. 16 жовтня 2009 року облдержадміністрація звернулася в прокуратуру Луганської області щодо правомірності відмови органами держказначейства оплати багатьох бюджетних програм [554]. Львівська ж обласна рада не могла розрахуватися з виконавцями робіт щодо будівництва шкіл та інших об'єктів, оскільки казначейство не приймало платіжок. Голова Львівської обласної ради заявив, що казначейство після закінчення терміну проведення платіжок, що становить 10 днів, просило обласну раду переписати їх. Голова Львівської

обласної ради повідомив, що дав доручення не робити цього і працювати у правовому руслі [555].

У зв'язку з численними зверненнями місцевих органів виконавчої влади і розпорядників бюджетних коштів та з метою недопущення нарощування кредиторської заборгованості місцевих бюджетів, затримок з проведенням операцій з коштами таких бюджетів Президент України видав Указ «Про невідкладні заходи щодо нормалізації казначейського обслуговування місцевих бюджетів», яким постановив створити комісії з перевірки стану виконання на місцях вимог законодавчих та нормативно-правових актів щодо додержання установлених порядку та строків реєстрації зобов'язань розпорядників бюджетних коштів; операцій з перерахування коштів на здійснення видатків, передбачених у загальному та спеціальному фондах місцевих бюджетів; здійснення операцій із зарахування коштів на реєстраційні та спеціальні реєстраційні рахунки розпорядників та рахунки одержувачів коштів місцевих бюджетів, а також додержання технологічного регламенту територіальними органами Державного казначейства України у системі електронних платежів Національного банку України, залучивши до складу комісій представників органів прокуратури, регіональних органів Служби безпеки України, територіальних управлінь Національного банку України, а також Міністерства фінансів Автономної Республіки Крим, фінансових управлінь місцевих державних адміністрацій [556]. У зв'язку із забезпеченням завдяки заходам, вжитим відповідно до Указу Президента України «Про невідкладні заходи щодо нормалізації казначейського обслуговування місцевих бюджетів», вже 20.01.2010 р. було видано Указ Президента України, яким Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям було вказано надати до 22 січня 2010 року підсумковий звіт за результатами роботи комісій про додержання законодавства, яке регулює порядок розрахунково-касового обслуговування місцевих бюджетів, а також запровадити постійний моніторинг питання додержання зазначеного законодавства та оперативне інформування Президента України в разі допущення затримок органами

державного казначейства із проведенням операцій з коштами місцевих бюджетів [557].

Такі заходи можна вважати «штучним» вирішенням проблеми, яка мала і має системний, комплексний характер. Зазначені вище приклади показують, наскільки корисним у даних кризових випадках було б функціонування комунальних банків, які б акумулювали законно отримані органами місцевого самоврядування фінансові ресурси, спрямовували б їх на виконання комунальних програм, обслуговування місцевого бюджету. Вплив центрального органу виконавчої влади чи будь-якого іншого державного органу (крім повноважних представників територіальної громади) на використання фінансів, належних територіальній громаді, був би неможливий.

З метою забезпечення раціонального використання бюджетних коштів і отримання додаткових надходжень до місцевих бюджетів В.А.Устименком також обґрунтовано необхідність «надання органам місцевого самоврядування міст можливості розміщувати тимчасово вільні кошти місцевих бюджетів, а також кошти місцевих бюджетів, які утворюються на кінець бюджетного періоду у результаті перевиконання доходів, економії по витратах або з інших причин, на депозитних рахунках банківських установ» [107, с. 15-17]. Така позиція провідного дослідника господарсько-правових основ власності територіальної громади також потребує підтримки і подальшого розвитку.

На можливість розміщення тимчасово вільних коштів у банках вказує і зарубіжний досвід, зокрема іспанських муніципалітетів [558, с. 67]. Тому пропонуємо передбачити у чинному законодавстві України можливість розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів саме на рахунках у комунальних банках (звичайно, якщо такі створені у відповідному регіоні).

Комунальні банки зможуть також надавати агентські послуги від імені і за дорученням клієнтів – представників територіальної громади стосовно операцій купівлі-продажу, зберігання майна клієнтів, інвестиційних операцій тощо. Комунальні банки сприятимуть органам місцевого самоврядування у

проведенні операцій з місцевими облігаціями, щодо реалізації належних територіальній громаді корпоративних прав тощо.

Передумови для «включення» комунальних банків до відповідних господарських процесів вже існують у законодавстві України. Наприклад, Положення про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик передбачає, що облігації вважаються забезпеченими гарантією, якщо емітент визначив їх такими в рішенні про розміщення облігацій та гарант (банк, інша фінансова установа) гарантує перед власниками облігацій виконання емітентом зобов'язання погашення основної суми боргу та/або виплати доходу за облігаціями [559, п. 7]. Саме комунальний банк має виступати гарантом виконання емітентом зобов'язання погашення основної суми боргу та/або виплати доходу за облігаціями внутрішніх місцевих позик.

Безумовно, з метою формування та збільшення власної ресурсної бази комунальні банки здійснюватимуть депозитні операції із залучення грошових коштів юридичних і фізичних осіб у формі вкладів шляхом їх зарахування на відповідні рахунки на певних умовах. Пріоритетними у комунальному банку мають бути строкові вклади (депозити), оскільки відповідні ресурси розміщуються на визначений термін, а тому банк зможе використовувати їх для фінансування тривалих активних операцій.

У діяльності комунальних банків активно мають використовуватися і новітні види банківських послуг – дистанційного банківського обслуговування, зокрема Інтернет-банкінгу, систем «клієнт-банк». Запровадження у господарську діяльність комунальних банків таких банківських технологій сприятиме підвищенню їх конкурентоспроможності серед інших комерційних банків.

Для фінансового забезпечення життєдіяльності територіальної громади комунальні банки мають орієнтуватися передусім на якість надання банківських послуг комунальним підприємствам та іншим суб'єктам, а вже потім на кількість відповідних банківських послуг.

Здійснення комунальними банками усього переліку зазначених вище та інших операцій сприятиме зміцненню фінансової основи територіальної громади, вирішенню завдань соціально-економічного розвитку регіонів.

При формуванні статутного капіталу комунального банку існуватимуть певні аналогії із аналогічними процесами у державних банках. Так само, як у державних банках, існуватиме мажоритарний суб'єкт права власності на статутний капітал комунального банку в особі органу місцевого самоврядування. Тобто більше 50% статутного капіталу комунальних банків як і 100% статутного капіталу державних банків належатиме до публічних фінансів держави. У цій частині існуватимуть спільні механізми формування статутного капіталу і спільні проблеми, наприклад, стосовно регулювання відносин, що виникають у зв'язку зі збільшенням статутного капіталу банків. Як зазначав А.Г.Пишний, «збільшення розміру статутного капіталу потрібно обумовлювати виключно у відповідному законодавчому акті – Законі України про Державний бюджет на відповідний рік... лише держава, як законний власник відповідних коштів, може приймати рішення про їх використання» [545, с. 13]. Така думка видається слушною, адже для формування та збільшення статутного капіталу комунального банку за рахунок коштів місцевих територіальних громад відповідні кошти мають бути передбачені у місцевих бюджетах.

Такий підхід підтверджується концепцією особливого режиму використання державного та комунального майна, розробленою провідним дослідником господарського права Р.А.Джабраїловим, який передбачає, що про «особливий режим публічної власності полягає в її призначенні — служіння загальним інтересам суспільства» [560, с. 116].

Використовуючи розроблену цим же дослідником класифікацію об'єктів права комунальної власності міста за ознакою ступеня залучення до господарського обігу, можна зробити висновок про можливість використання у господарській діяльності комунальних банків «об'єктів, що вільно залучаються до господарського обігу (щодо яких немає будь-яких обмежень у залученні у сферу господарювання, наприклад, нежитлові об'єкти комерційного



призначення, що передаються в оренду); об'єктів, що можуть бути обмежено використані в господарській діяльності (внаслідок прийняття органом місцевого самоврядування рішення відповідно до міських програмно-прогнозних документів або згідно з іншими локальними правовими актами)» [560, с. 116-117].

Останній вид відносин, який виникатиме при здійсненні господарської діяльності комунальними банками, — це внутрішньогосподарські, тобто такі відносини, які складаються між структурними підрозділами банку, та відносини банку з його структурними підрозділами [58, п. 7 ст. 3].

У цьому контексті відзначимо, що банківське законодавство закріплює імперативні норми щодо обов'язкових структурних підрозділів банківської установи, особливостей їх створення і діяльності. Такі вимоги будуть актуальними і для комунальних банків. Зокрема, банк має право відкривати відокремлені підрозділи (філії, відділення, представництва тощо) на території України у разі його відповідності вимогам щодо відкриття відокремлених підрозділів, встановленим нормативно-правовими актами НБУ; банк зобов'язаний повідомити НБУ про відкриття відокремленого підрозділу [317, ст. 23]. Відокремлений підрозділ банку використовує найменування лише того банку, відокремленим підрозділом якого він є, а до назви відокремленого підрозділу банку може додаватися найменування місцезнаходження цього відокремленого підрозділу [317, ст. 15].

Задля належного управління ризиками комунальний банк зобов'язаний буде утворити постійно діючий підрозділ з управління ризиками, в якому будуть зосереджені функції з управління ризиками та який відповідатиме за розроблення, впровадження внутрішніх положень і процедур управління ризиками, інформуватиме керівництво про ризики, прийнятність їх рівня та надаватиме пропозиції щодо необхідності прийняття керівництвом відповідних рішень.

Для забезпечення додаткових заходів з метою управління ризиками у комунальному банку створюватимуться постійно діючі комітети, зокрема:

1) кредитний комітет, який щомісячно оцінюватиме якість активів банку та готуватиме пропозиції щодо формування резервів на покриття можливих збитків від їх знецінення;

2) комітет з питань управління активами та пасивами, який щомісячно розглядатиме собівартість пасивів та прибутковість активів і прийматиме рішення щодо політики відсоткової маржі, розглядатиме питання відповідності строковості активів та пасивів та надаватиме відповідним структурним підрозділам банку рекомендації щодо усунення розбіжностей у часі, що виникають;

3) тарифний комітет, який щомісячно аналізуватиме співвідношення собівартості послуг та ринкової конкурентоспроможності діючих тарифів, відповідатиме за політику банку з питань операційних доходів [317, ст. 44].

Комунальні банки обов'язково створюватимуть службу внутрішнього аудиту, яка буде органом оперативного контролю наглядової ради банку.

Служба внутрішнього аудиту виконуватиме такі функції:

1) наглядатиме за поточною діяльністю банку;

2) контролюватиме дотримання законів, нормативно-правових актів Національного банку України та рішень органів управління банку;

3) перевірятиме результати поточної фінансової діяльності банку;

4) аналізуватиме інформацію та відомості про діяльність банку, професійну діяльність її працівників, випадки перевищення повноважень посадовими особами банку;

5) надаватиме наглядовій раді висновки та пропозиції за результатами перевірок;

6) інші функції, пов'язані з наглядом та контролем за діяльністю банку.

Служба внутрішнього аудиту має бути підпорядкована наглядовій раді банку та звітуватиме перед нею, діятиме на підставі положення, затвердженого наглядовою радою [317, ст. 45]. Комунальний банк дотримуватиметься Положення про організацію внутрішнього аудиту в комерційних банках України [561].

Комунальний банк зобов'язаний створити структурний підрозділ, функціями якого буде надання кредитів та управління операціями, пов'язаними з кредитуванням [317, ст. 49].

Інші внутрішньогосподарські відносини у комунальних банках, зокрема стосовно створення органів управління банком, будуть розкриті у наступному розділі роботи при формулюванні пропозицій щодо типового статуту комунального банку.

Відзначимо, що контрольно-наглядові повноваження НБУ, сформульовані у нормативно-правових актах НБУ вимоги матимуть вплив на господарську діяльність комунальних банків. Насамперед, це стосуватиметься організаційних та загальноекономічних нормативів.

Так, комунальні банки зобов'язані будуть дотримуватися порядку реєстрації та ліцензування банків, відкриття відокремлених підрозділів у частині погодження їх статутів та змін до них, погодження набуття або збільшення істотної участі в банку, погодження призначення та визначення професійної придатності та ділової репутації керівників банку, видачі банківської ліцензії, вимоги щодо початку нового виду діяльності або надання нового виду фінансових послуг, порядку відкриття відокремлених підрозділів на території України, відкриття дочірнього банку, філії, представництва банку на території іншої держави [536].

Діяльність комунальних банків як і будь-яка банківська діяльність піддаватиметься ризику ліквідності – ризику недостатності надходжень грошових коштів для покриття їх відпливу, тобто ризику того, що банк не зможе розрахуватися в строк за власними зобов'язаннями у зв'язку з неможливістю за певних умов швидкої конверсії фінансових активів у платіжні засоби без суттєвих втрат. У зв'язку з цим комунальні банки повинні будуть постійно управляти ліквідністю, підтримуючи її на достатньому рівні для своєчасного виконання всіх прийнятих на себе зобов'язань з урахуванням їх обсягів, строковості й валюти платежів, забезпечувати потрібне співвідношення між власними та залученими коштами, формувати оптимальну структуру активів із

збільшенням частки високоякісних активів з прийнятним рівнем кредитного ризику для виконання правомірних вимог вкладників, кредиторів і всіх інших клієнтів. Тому комунальні банки у своїй господарській діяльності будуть дотримуватися нормативів ліквідності, встановлених НБУ, тобто здатності забезпечити своєчасне виконання своїх грошових зобов'язань, яка визначається збалансованістю між строками і сумами погашення розміщених активів та строками і сумами виконання зобов'язань банку, а також строками та сумами інших джерел і напрямів використання коштів (надання кредитів, інші витрати) [562]. При цьому у своїй діяльності комунальні банки враховуватимуть Методику розрахунку економічних нормативів регулювання діяльності банків в Україні, яка розроблена відповідно до вимог Інструкції про порядок регулювання діяльності банків в Україні [563].

Комунальні банки дотримуватимуться вимог НБУ щодо формування та використання резервів для відшкодування можливих втрат. НБУ використовує нормативи обов'язкового резервування як один із монетарних інструментів для регулювання обсягів грошової маси в обігу та управління грошово-кредитним ринком. За залишками коштів обов'язкових резервів, що перераховані банками на окремий рахунок у НБУ, Національний банк нараховує проценти в установленому ним порядку за умови дотримання банком порядку формування та зберігання обов'язкових резервів [564].

Комунальні банки також зобов'язані будуть формувати резерв для відшкодування можливих втрат від дебіторської заборгованості, що виникатиме в процесі їх господарської діяльності. До дебіторської заборгованості, за якою комунальні банки зобов'язані будуть формувати резерв, належить заборгованість, що відображається в обліку за балансовими рахунками таких груп:

дебіторська заборгованість за операціями з банками;

дебіторська заборгованість за операціями з клієнтами банку;

дебіторська заборгованість за господарською діяльністю банку;

дебіторська заборгованість за операціями банку з фінансовими інструментами;

дебіторська заборгованість за розрахунками з працівниками банку;

дебетові суми до з'ясування [565, п. 2.1.].

З метою визначення можливих втрат (збитків) невиконання боржником/контрагентом зобов'язань комунальні банки здійснюватимуть оцінку ризику невиконання ним таких зобов'язань (тобто ризику того, що виконання боржником зобов'язання проводитиметься з перевищенням строків, передбачених умовами договору, або в обсягах, менших, ніж передбачено договором, або взагалі не проводитиметься) за всіма активними банківськими операціями та наданими банком фінансовими зобов'язаннями. Комунальні банки формуватимуть такі резерви:

резерви за активами (за фінансовими активами та за дебіторською заборгованістю за господарською діяльністю банку);

резерви за наданими фінансовими зобов'язаннями [566, п. 1.4.].

У процесі здійснення поточних операцій комунальні банки повинні будуть орієнтуватися на визначений НБУ порядок відображення в бухгалтерському обліку типових кредитних операцій (надання (отримання) кредитів, здійснення факторингових операцій, операцій репо, урахування векселів) та вкладних (депозитних) операцій, що оцінюються за амортизованою собівартістю, гарантій, авалів та формування і використання резервів під кредитні ризики [567]; порядок і вимоги щодо здійснення касових операцій у національній та іноземній валюті [568].

З метою забезпечення формування операційної та звітної інформації комунального банку як на консолідованій основі, так і в розрізі кожного відокремленого підрозділу за індивідуально встановленим внутрішньобанківським реєстраційним кодом і за територіальною ознакою комунальні банки будуть виконувати Положення про порядок ведення банками реєстраційної кодифікації відокремлених підрозділів і банкоматів [569].

У діяльність комунального банку будуть впроваджені правила обміну захищеними електронними документами з НБУ через мережу Інтернет, які розроблені згідно із Законами України «Про Національний банк України», «Про банки і банківську діяльність», «Про електронний цифровий підпис» та «Про електронні документи та електронний документообіг» [570].

Комунальний банк впроваджуватиме у свою повсякденну діяльність вимоги нормативних документів НБУ стосовно звітності та оприлюднення інформації, зокрема щодо порядку, періодичності складання, подання та оприлюднення фінансової звітності, зразків форм, що входять до складу фінансової звітності, мінімальних вимог до розкриття інформації [571], організації статистичної звітності, що подається до НБУ [572]; подання Національному банку України відомостей про структуру власності, про асоційованих осіб і всіх осіб, через яких здійснюватиметься опосередковане володіння та/або контроль істотної участі в банку, розміщення на веб-сайті банку інформації про власників істотної участі в банку [573]; надання інформації Національному банку України про укладені комунальним банком агентські договори про надання фінансових послуг від імені банків [574].

Комунальні банки також повинні будуть забезпечувати зберігання та захист інформації, яка містить банківську таємницю, з метою недопущення її незаконного розкриття, зокрема обробляти персональні дані, які належать до банківської таємниці, відповідно до вимог статті 1076 ЦК України, статей 60-62 Закону України «Про банки і банківську діяльність», Закону України «Про захист персональних даних», інших нормативно-правових актів [575].

З метою підвищення надійності банків, зміцнення довіри до банків та банківської системи, зменшення ризиків, що виникають при обслуговуванні клієнтів, Національним банком України створено за участю банків єдину інформаційну систему обліку позичальників (боржників), які мають прострочену заборгованість за кредитами, наданими банками (далі – ЄІС «Реєстр позичальників»). До ЄІС «Реєстр позичальників» підключаються банки, що уклали договір з НБУ про надання інформаційно-довідкових послуг через

цю систему. Після підключення банк регулярно надає інформацію про своїх ненадійних клієнтів і несе повну відповідальність згідно з чинним законодавством за достовірність наданої інформації. Інформація, що зберігається в ЄІС «Реєстр позичальників», становить банківську таємницю. НБУ та банки - учасники системи не мають права використовувати цю інформацію не за цільовим призначенням, розголошувати, надавати іншим юридичним чи фізичним особам, крім особи, про яку зібрана інформація [576]. До такої системи має підключитися і комунальний банк.

На комунальний банк поширюватимуться вимоги щодо контрольно-наглядової діяльності НБУ: планування та проведення інспектування службою банківського нагляду та уповноваженими Національним банком України особами банків [577]; перевірок банку, відокремленого підрозділу банку щодо дотримання вимог законодавства з питань фінансового моніторингу з метою визначення достатності та відповідності заходів, що здійснюються банком, вимогам законодавства з питань фінансового моніторингу, а також рівня ризику використання послуг банку для легалізації кримінальних доходів або фінансування тероризму [578].

На комунальні банки відповідно до Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», Закону України «Про банки і банківську діяльність», інших нормативно-правових актів також поширюватимуться правила планування та проведення працівниками Фонду гарантування вкладів фізичних осіб інспекційних перевірок банків [579]; порядок виведення неплатоспроможного банку з ринку [580].

У випадку порушення банківського законодавства, на комунальний банк поширюватимуться норми, що передбачають юридичну відповідальність: підстави і порядок запровадження Національним банком особливого режиму контролю за діяльністю банків, застосування заходів впливу, фінансових санкцій за порушення банками банківського законодавства та нормативно-правових актів НБУ [581] тощо.

Загалом, одним із шляхів легітимізації комунальних банків в Україні може стати створення системи таких банків по аналогії з кооперативними банками, тобто банками, створеними суб'єктами господарювання, а також іншими особами за принципом територіальності на засадах добровільного членства та об'єднання пайових внесків для спільної грошово-кредитної діяльності. Зазначимо, що кооперативні банки обслуговують систему споживчої кооперації, яка є добровільним соціальним утворенням. У порівнянні з системою споживчої кооперації територіальна громада володіє більшим потенціалом до створення банківської установи для задоволення свої потреб та інтересів. Тому цілком логічним буде наділити територіальну громаду і органи місцевого самоврядування як повноцінних суб'єктів господарських відносин повноцінними повноваженнями на створення комунальних банків.

## **РОЗДІЛ 6**

### **ГАРАНТІЇ ПРАВА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ**

#### **6.1. Форми та способи захисту права комунальної власності**

Комунальна власність, як економічна основа функціонування територіальної громади, з погляду на її економічну ефективність, перебуває в об'єктивно програшній позиції порівняно з приватним бізнесом, який необтяжений функціями соціального забезпечення населення. Ця її нібито «неефективність» часто подається зацікавленими в її поглинанні сторонніми



суб'єктами господарювання, як неконкурентоспроможність у порівнянні з об'єктами економіки, що перебувають у приватній власності. Проте необхідно розуміти, що і цілі, і критерії ефективності діяльності суб'єктів права комунальної та приватної власності – цілком різні [582].

В дослідженні проблеми захисту комунальної власності, як правило, прийнято підходити до цього питання з позицій науково-теоретичного розуміння значення таких категорій, як «захист», «охорона», «гарантованість» і «забезпечення», а також їх тлумачення й використання цих дефініцій у текстах тих чи інших нормативно-правових актів. Обґрунтованість такого методологічного підходу, якого дотримується більшість дослідників, не викликає сумнівів, проте під час його застосування, як можна твердити, не повною мірою піддається аналізу та критичному осмисленню одна з найважливіших складових механізму забезпечення права комунальної власності – практична реалізація гарантій його захисту.

Коли йдеться про захист конкретного права за допомогою правових засобів і способів, то в першу чергу мається на увазі протидія його порушенню або усунення будь-яких загроз порушення, та потребує відповіді питання про застосування з боку держави відповідних правових форм реагування на ті чи інші види правопорушень. У багатьох публікаціях, присвячених проблемам захисту комунальної власності в Україні, при згадуванні про факти порушень законодавства в даній сфері, незважаючи на досягнуту всебічність теоретичного розроблення цього питання, наводиться все ще недостатньо практичних прикладів, тоді як сучасний етап розвитку господарських відносин ставить все більше завдань, які потребують свого розв'язання. Серед таких завдань – не лише протидія найбільш поширеним порушенням законодавства у процесі приватизації та оренди комунального майна або забезпечення його цільового використання, але й усунення інших, не менше деструктивних за своїм впливом, чинників і тенденцій, які призводять до фактичної втрати власником (територіальною громадою) тих об'єктів комунальної власності, які складають матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування і призначені для

задоволення соціальних потреб населення. Тому уявляється більш виправданим, з практичної точки зору, починати розроблення цієї проблематики з аналізу тих обставин дійсності, якими породжуються проблеми й чинники, що змушують до міркування про необхідність перегляду застосовуваних форм і способів захисту комунальної власності, а відповідно – і про посилення її правових гарантій.

Як окремий приклад розглянемо ситуацію, що розгортається протягом декількох останніх років навколо одного з широко відомих всім жителям країни об'єкту комунальної власності – Київського зоологічного парку загальнодержавного значення (далі – Київський зоопарк). Правовий режим майна Київського зоопарку, що є комунальним підприємством, визначений цілком однозначно: «...належить до комунальної власності територіальної громади міста Києва» – так ідеться з тексту Положення про Київський зоологічний парк загальнодержавного значення [583] (далі – Положення). Прийнятим 12 липня 2012 р. рішенням Київської міської ради, котре стосувалося перепрофілювання об'єкту «Будівництво павільйону людиноподібних мавп (горил, шимпанзе)» в океанаріум з подальшою добудовою [584] і подальшим його господарським використанням Головному управлінню комунальної власності виконкому Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) було доручено після введення океанаріуму в експлуатацію оформити свідоцтво на право спільної часткової власності територіальної громади м. Києва і товариства з обмеженою відповідальністю «Подих природи» на вказану будівлю.

Відповідно до ч. 2 ст. 134 ГК України, майно, що використовується в господарській діяльності, може перебувати у спільній власності двох або більше власників. Спільна часткова власність (з визначенням часток) виділяється, разом зі спільною сумісною власністю (без визначення часток), як один з видів власності, передбачених чинним законодавством. Спільна власність суб'єктів господарювання називається частковою, якщо кожному із співвласників належить частка [585, с. 229 – 230]. Таким чином, ухваленим рішенням суттєво

змінюється правовий режим майна зоопарку, значна складова якого тим самим виводиться з комунальної власності. Оскільки частиною території зоопарку стане океанаріум, побудований приватною компанією, то остання отримує можливість на законних підставах приватизувати принаймні землю під цим об'єктом. А це, своєю чергою, призведе до суттєвого скорочення земельної ділянки, що перебуває в комунальній власності. Загальна площа Київського зоопарку, як це визначено п. 1.6 Положення, складає 33,6002 га. При цьому під будівництво даного об'єкту заплановано виділити більше 30 га землі (в тексті ж наведеного вище рішення Київської міської ради про це не згадується). Під будівництво океанаріуму був виділений, як стало відомо, недобудований павільйон для горил і шимпанзе, на будівництво якого з 2006 р. було витрачено близько 10 млн. грн. коштів міського бюджету. Для приватної компанії – ТОВ «Подих природи», якою заплановано вкласти в майбутнє будівництво (а це океанаріум, 4 басейни та пінгвінаріум) грошових коштів у розмірі близько 70 млн. грн., крім того, відкривається можливість отримання від своїх вкладень прибутку набагато більшого, ніж Київський зоопарк міг би одержувати від експлуатації павільйону з людиноподібними (якби він був добудований). З комерційної точки зору, цей комплекс буде розташований в найвигіднішому місці зоопарку, яке матиме й окремий вхід з вулиці. За оцінками експертів, у результаті прибуток інвесторам щорічно приноситимуть не менше 500 тис. відвідувачів. За словами одного з керівників Головного управління комунальної власності Київської міської державної адміністрації, «...щоб хоч якось зацікавити інвестора та укласти угоду, було вирішено при вході в зоопарк продавати окремо квитки в сам звіринець і в океанаріум. В такий спосіб ми зможемо компенсувати кошти, що було витрачено, інвесторові» [586].

Залишивши поки без коментарів цю ситуацію, зазначимо лише, що як такі порушення законодавства в даному зв'язку не простежуються, хоча ухваленим рішенням органу місцевого самоврядування – Київської міської ради, по-перше, залишено без належної уваги питання відшкодування власнику (територіальній громаді м. Києва) значної суми бюджетних коштів, які з 2006 р. виділялися на

будівництво павільйону для людиноподібних, а є витрачено їх було фактично «в нікуди». По-друге, обсяг комунальної власності, яка могла би приносити прибуток міському бюджету, а не приватному підприємству, скорочується. Іншими словами, існуючі гарантії права комунальної власності навряд чи можна вважати достатніми, оскільки в них не враховано способів її захисту від ухвалення цілком законних за своєю формою та змістом, але суперечливих, з погляду суспільного блага, рішень відповідних суб'єктів, наділених повноваженнями на розпорядження комунальним майном.

Таким чином, стосовно захисту права комунальної власності має йтися про виділення як самостійної підстави для застосування заходів захисту *здійснення органами (їх посадовцями), наділеними функціями господарського управління комунальною власністю, дій або ухвалення рішень, які не сприяють збереженню її статусу і раціональному (з погляду суспільного блага) використанню.* До аналогічних висновків, хоча й на інших матеріалах, приходять фахівці в галузі господарського права, що досліджували проблематику управління комунальною власністю. І.В. Труш указує на те, що в Україні, на відміну від зарубіжних країн, основним джерелом формування комунального майна є його безкоштовна передача із загальнодержавної в комунальну власність. Цей єдиний спосіб формування комунального майна привів до недбалого, марнотратного ставлення до нього [587, с. 226]. Із застосуванням чинного на той період законодавства про приватизацію, державних програм приватизації, найбільш привабливі, з погляду їх прибутковості, об'єкти (торгівлі і побутового обслуговування) було передано в приватну і колективну власність. При цьому зміна власника, як показала господарська практика, не призвела автоматично до поліпшення торгового, побутового обслуговування населення, а лише створило передумови для повторного, більш продуктивного перерозподілу основних засобів [588, с. 91]. На це указує і донецький міський голова О.О. Лук'янченко, який так само вважає недостатнє нормативне забезпечення права комунальної власності сприятливим середовищем для продовження ринкового і неринкового переділу

об'єктів містообслуговуючої сфери без урахування інтересів міських громад [589, с. 151]. Спираючись на результати теоретичних розроблень, а також використовуючи власний досвід роботи в цій сфері, І.В. Труш переконливо доводить, що наявні у ній економіко-правові проблеми може бути подолано шляхом ухвалення нормативно-правового акту вищої юридичної сили, «...який захистив би останні залишки комунальної власності територіальних громад від її цілеспрямованого незаконного відчуження на користь окремих приватних осіб. Створити могутнє комунальне підприємство, яке б забезпечувало вирішення комплексу питань соціально-економічного значення на відповідній території надзвичайно складно, продати вже існуюче підприємство – легко» [587, с. 229].

При цьому практично на всій території України суб'єктами, уповноваженими здійснювати управління комунальною власністю – тобто місцевими радами, періодично приймаються коротко - і середньострокові програми приватизації комунального майна. Прикладом цього можуть слугувати такі, що реалізуються останнім часом, рішення рад деяких міст – обласних центрів: рішення Львівської міської ради від 12.07.2012 р. № 1661 про затвердження Програми приватизації комунальної власності м. Львова на 2012 – 2014 роки», рішення Київської міської ради від 31.03.2011 р. № 100/5487 «Про програму приватизації комунального майна територіальної громади міста Києва на 2011 – 2012 роки», рішення Вінницької міської ради від 24.12.2010 р. № 30 «Програма приватизації майна комунальної власності м. Вінниці на 2011 – 2012 рр.», рішення Миколаївської міської ради від 31.05.2012 р. № 17/11 «Про затвердження програми приватизації майна, що належить до комунальної власності територіальної громади м. Миколаєва, на 2012 – 2014 роки» тощо. Незважаючи на деякі відмінності в запланованій процедурі приватизації (оцінка комунального майна, критерії для включення його в перелік об'єктів, які підлягають приватизації та ін.), спільним для всіх подібних рішень залишається включення до затверджуваних ними програм об'єктів і підприємств, що мають важливе значення для міст і відіграють одну з ключових ролей у їх соціально-

економічній системі, тоді як оцінка ефективності реалізації програм приватизації не проводиться (скоріш за все, внаслідок її вірогідної відсутності).

Крім того, комунальні підприємства не менш, аніж підприємства інших форм власності, піддані ризику стати об'єктом *рейдерства*. Про це свідчать результати узагальнень, які наводяться фахівцями стосовно рейдерських загарбань підприємств узагалі – як приватних, так і комунальних. Найбільш резонансними були спроби захоплення Запорізького заводу феросплавів, ВАТ «Азот», ВАТ «Кременчуцького сталеливарного заводу», ВАТ «Кременчуцького заводу технічного вуглецю», телестудії «Місто» (м. Одеса), ВАТ «Львівобленерго», ВАТ «Київобленерго», ВАТ «Київгаз», ТОВ ТРК «Студія 1+1», ВАТ «Нікопольського заводу феросплавів», ТМ «Олейна» й інших, не менш відомих, об'єктів [590, с. 59].

Рейдерство як економічне явище в широкому значенні зводиться до поглинання одним суб'єктом господарської діяльності іншого будь-яким способом [591, с. 129]. Розглядаючи рейдерство як форму перерозподілу засобів виробництва, А. Смітх серед передумов цього явища виділяє суб'єктивні чинники поведінки підприємців, серед яких перше місце займає «...небажання підприємців (інвесторів) платити справедливу ринкову ціну за отримання контролю над суспільством або майном» [592, с. 7].

Разом із тим, наведений вище загальноприйнятий підхід до розуміння сутності економічного явища рейдерства як *поглинання одним суб'єктом господарської діяльності іншого будь-яким способом*, на нашу думку, не враховує повною мірою такого критерію його відмежування від інших схожих явищ (форм злиття), як позиція суб'єкта господарської діяльності, що «поглинається». Практика господарювання не тільки в Україні, але й в більшості зарубіжних країн свідчить про те, що в деяких випадках таке «поглинання» відбувається за добровільною згодою власника об'єкта, що «поглинається», з метою влитися зі своїми активами в більш успішну «економічну імперію», і щодо цього існує багато прикладів – зокрема, компанія «Майкрософт»). Для характеристики такого явища застосовується спеціальний термін – «дружнє поглинання», що не має

нічого спільного з рейдерством. Рейдерство ж, по суті, є саме недружнім *поглинанням* бізнесу, проти волі його власників. Зміна форми власності об'єкту комунальної власності без згоди органу місцевого самоврядування, – а така ситуація навряд чи може вважатися реалістичною, – це вже не рейдерство, оскільки ознаки недружнього захоплення відсутні.

Однією з передумов втрати комунального майна залишається наявність у законодавстві про правовий статус комунальних підприємств деяких «слабких місць». Як справедливо зазначає І.В. Трущ, з кожним роком все більш актуальним стає питання збереження комунального майна у власності територіальної громади, яке за допомогою організаційно-правової форми «товариство» виводиться з-під контролю органів місцевого самоврядування, та в подальшому стає власністю приватних осіб – наприклад, АК «Київенерго», ВАТ «Київводоканал». В результаті цього, у зв'язку з проблемою невчасного бюджетного фінансування, в місті Києві в 2009-2010 рр. від електропостачання відключалися такі соціальні об'єкти, як навчальні заклади, дитячі садки, лікарні й ін. І місцева влада не могла нічого зробити, оскільки контрольний пакет акцій цих колишніх КП перейшов до приватних осіб [593, с. 115]. Серед шляхів розв'язання зазначеної проблеми раніше вченими пропонувалися й інші способи захисту комунальної власності, але в сучасних умовах господарювання деякі з них вже не повною мірою можуть вважатися дієвими. Незважаючи на обґрунтованість висновків Р.Ф. Гринюка, яким було запропоновано закріпити в законодавстві конкретні правові форми комунальних підприємств, які передбачали б, поряд з унітарною формою, також форму *акціонерного товариства* і *товариства з обмеженою відповідальністю* [95, с. 182], такий спосіб забезпечення виконання завдань, із якими стикається територіальна громада, створюючи, з одного боку, умови для залучення інвесторів, з іншою – в певних ситуаціях не усуває загрози для комунального підприємства в разі зміни його власника знизити ефективність задоволення потреб населення.

Наведені факти в черговий раз доводять необхідність ґрунтовного перегляду державної політики та підходу органів місцевого самоврядування до

вирішення питань розпорядження комунальною власністю. Її збереження необхідне для виконання на місцевому рівні різноманітних за своєю спрямованістю, але життєво важливих соціально-економічних функцій і подальшого зміцнення матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування – сама по собі зміна власника і передача комунального майна приватним комерційним структурам забезпечити цього не здатні. Застосування передбачених законодавством заходів щодо захисту комунальної власності вже давно не відповідає тим реальним загрозам її втрати, які існують у сучасних умовах господарювання. Такі заходи реагування здатні усунути лише деякі наслідки, але не причину скорочення комунального сектору економіки, й не можуть вважатися ефективним засобом протидії негативним наслідкам цих процесів, які відчуває на собі місцеве населення.

Слід звернути увагу на існування у сфері управління комунальною власністю такої проблеми, як відсутність системи (і суб'єкта) оцінки наслідків ухвалення тих чи інших рішень. Про необхідність запровадження єдиної комплексної оцінки ефективності діяльності суб'єктів господарювання як державної, так і комунальної форм власності, а також тих приватних комерційних суб'єктів господарювання, які раніше були приватизовані, вже згадувалося в попередніх публікаціях [594, с. 181 – 184]. Тому в руслі цього дослідження слід зазначити лише те, що чинним законодавством про місцеве самоврядування окремо не передбачено ані способів, ані суб'єктів визначення того, наскільки сприяють (або не сприяють) дії або рішення відповідних органів або їх посадових осіб «раціональному використанню» комунальної власності. Крім того, сам термін «раціональне використання» частіше за все застосовується як певна оціночна категорія, й легітимного його тлумачення немає.

Іншим чином має вирішуватися питання про наявність підстав для захисту комунальної власності, коли є можливим визначення розміру матеріального збитку, завданого (або можливого) в результаті таких дій посадових осіб (своєю чергою, результатом або підсумком ухвалення рішень органами місцевого самоврядування також є усвідомлені дії конкретних посадових осіб). Тоді



підставою застосування, зокрема, кримінально-правових заходів захисту буде факт здійснення такою особою дій, що підпадають під склад конкретного злочину: залежно від наміру, вони можуть кваліфікуватися або як службова халатність, або як зловживання владою чи службовим положенням тощо.

На цій підставі можливо твердити про виділення двох самостійних підстав для застосування заходів щодо захисту комунальної власності. Залежно від конкретних обставин, такими підставами можуть бути або звернення органу місцевого самоврядування до правоохоронних органів про спробу рейдерського (недружнього) захоплення їх власності, або виявлення самими правоохоронними органами факту можливої або такої, що вже відбулася, втрати комунальної власності, і такий факт *обов'язково* повинен свідчити або про загрозу *збитку* або про завдання *збитку* інтересам територіальної громади. При цьому в обох випадках необхідною умовою дієвості застосовуваних заходів захисту є запровадження методики, по-перше, визначення (розрахунку) такого збитку і, по-друге, ефективності розпорядження та управління комунальною власністю [595].

Здатність повною мірою виконувати свою роль, або ефективність правових гарантій захисту будь-якої форми власності, на нашу думку, слід оцінювати виходячи з підсумків аналізу дієвості їх складових – зокрема, заходів, які застосовуються для охорони та захисту права власності загалом, а також пов'язаних із цим заходів щодо його забезпечення. Проте, оскільки йдеться про підстави для застосування заходів щодо захисту права комунальної власності, то слід звернути увагу на те, що у вітчизняній правовій науці не досягнуто однакового розуміння їх змісту. Визначення поняття «захист» не повною мірою співпадає і в трактуванні з позицій різних галузей знань. В чинному законодавстві також відсутнє формулювання суміжних категорій – «охорона», «забезпечення» і «гарантії», хоча в текстах багатьох нормативно-правових актів вони використовуються достатньо широко.

Неоднозначність підходу простежується і в тексті Основного Закону України. Так, абз. 4 ст. 13 встановлює: «Держава забезпечує *захист* прав всіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість

економіки. Всі суб'єкти права власності рівні перед законом». В ст. 14 визначено такі положення: «Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою *охороною* держави. Право власності на землю *гарантується*. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами і державою виключно відповідно до закону» [56].

В наукових енциклопедичних джерелах, які було видано до набрання чинності ГК України, поняття «захист прав власника» визначалося як забезпечення або відновлення порушеного права власності компетентними органами або самим власником – таке визначення ґрунтувалося на нормах Закону України «Про власність», відповідно до якого громадянам, організаціям і іншим власникам забезпечуються рівні умови захисту права власності. Також указувалося на те, що захист права власності забезпечується судом, арбітражним судом або третейським судом [596, с. 539]. Закон України «Про власність» [597] (втратив силу з 20.06.2007 р.) оперував переважно терміном «захист»: «Україна створює рівні умови для розвитку всіх форм власності і їх *захисту*» (ч. 5 ст. 2); питанням *захисту* права власності було повністю присвячено його Розділ VIII, хоча, разом із цим, було закріплено й відповідні положення про те, що «...право власності *охороняється* законом» (ч. 2 ст. 2), а право шляхом референдуму вирішувати питання про «...правове положення природних об'єктів, їх використання і *охорону*» надавалося виключно народу України як єдиному джерелу влади [598] тощо.

Аналізуючи практику і теоретичні напрацювання у сфері захисту права власності, А. Крупчан і В. Перепелюк обґрунтовують висновок про необхідність урахувати у визначенні поняття «правовий захист» наявність такої її важливої відмінної риси, як можливість виступати одночасно і категорією матеріального права, і категорією процесуального права. Таке розмежування необхідне, зокрема, для встановлення завдань захисту. Захист, як матеріально-правова категорія, призначений для відновлення прав, про порушення яких заявляє сторона – заявник спору. Своєю чергою, захист, як

процесуальна категорія, є гарантією від протиправного обмеження прав особи, проти якої заявлено спір [599, с. 7].

Як правило, в теорії правової науки дефініція «способи» (стосовно захисту права) згадується поряд з такими суміжними інструментами, як заходи (способи) або засоби. Правові засоби, на думку Р. Авдюгіна, створюють загальні, гарантовані державою та суспільством можливості посилення позитивних регулятивних чинників і одночасно сприяють усуненню перешкод (негативних чинників), які виникають під час впорядкування суспільних відносин. Правові засоби мають синтетичний, «компромісний» характер, оскільки призначені пов'язувати ідеальне (ціль) з реальним (результатом) [600, с. 9]. Отже, під *способами захисту права комунальної власності* можна розуміти сукупність пов'язаних між собою юридичних і фактичних ознак, що відображають сутність порушеного права колективного суб'єкта – територіальної громади й можливі шляхи його відновлення, з урахуванням виду юридичної відповідальності, що має застосовуватися до правопорушника.

Способи захисту права комунальної власності охоплюють різноманітні за змістом і об'єктами суспільні відносини у сфері господарювання. Вони поєднують у собі різні аспекти врегульованої нормами суміжних галузей права (господарського, адміністративного, земельного, цивільного й ін.) діяльності уповноважених органів (їх посадових осіб) у сфері господарювання, спрямованої на правильне й адекватне розуміння чинного законодавства, що встановлює правовий режим використання комунальної власності.

Захист права комунальної власності здійснюється за допомогою норм різних галузей права – не тільки господарського, але і конституційного, адміністративного, цивільного, кримінального й інших, кожна з яких має в своєму розпорядженні відповідний набір специфічних форм захисту.

Конституційно-правові форми захисту права комунальної власності ґрунтуються на підходах до правового регулювання відносин у сфері місцевого самоврядування. Своєю чергою, право місцевого самоврядування прийнято називати комунальним правом: місцеве самоврядування є

пристосованою до потреб територіальної громади формою автономного здійснення публічної влади, яку держава встановлює і контролює згідно Конституції та Законів України [601, с. 39] – в цьому, по суті, виявляється співвідношення комунального і державного рівня.

Про наявність певних недоліків у конституційно-правовому регулюванні відносин у сфері захисту права комунальної власності на рівні законотворчості свідчать такі, що не припиняються, спроби тих чи інших політичних сил запровадити власні пропозиції щодо вдосконалення застосовуваних у даному зв'язку засобів і способів. Слід зазначити, що більшість таких спроб не були успішними. Як твердить М.О. Пухтинський, в епоху «дерібана» виявилися невдалими спроби ухвалення законів про право комунальної власності, про місцеві податки і збори [602, с. 183]. Цілком зрозуміло, що на цьому етапі, через об'єктивну відсутність єдності цілей різних суб'єктів законотворчої ініціативи, не було ухвалено жодного нормативно-правового акту, який сприяв би розв'язанню проблеми, а намагання запровадити окремі нововведення в галузі забезпечення права комунальної власності, як правило, діставали певного політичного забарвлення.

Як приклад, у проекті Закону України «Про комунальну власність в Україні» (реєстр. № 2617 від 06.06.2008 р.) було передбачено основні засади державного захисту права комунальної власності, відповідальність органів державної влади за втручання у здійснення права комунальної власності, а також відповідальність органів місцевого самоврядування за ефективне та законне здійснення права комунальної власності. Даний законопроект було відхилено і знято з розгляду Верховної Ради України на підставі висновку Головного науково-експертного управління від 26.01.2009 р., у висновках якого указувалося, що положення проекту значною мірою дублюють положення про право власності й інші речові права, визначені ЦК України і ГК України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами, що стосуються комунальної власності і права спільної власності.

Внесеним на розгляд Верховної Ради України проектом Закону України про забезпечення захисту права комунальної власності на землю» (реєстр. № 11318 від 11.10.2012 р.) передбачалося визнати право комунальної власності на всі землі, розташовані за межами населених пунктів у межах територій сільських, селищних, міських рад. Подання цього законопроекту, як ішлося з тексту пояснювальної записки до нього, була обумовлено ухваленням 06.09.2012 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо розмежування земель державної та комунальної власності». Разом з позитивними зрушеннями, зокрема розмежуванням земель державної та комунальної власності за принципом «в силу закону», він містить і положення, які неминуче позначаться негативно на системі місцевого самоврядування в Україні. Прогнозований результат, як було вказано розробниками законопроекту, полягає в тому, що його ухвалення дозволить суттєво розширити матеріальну базу місцевого самоврядування й покращити соціально-економічну ситуацію в селах і малих містах. Втім, незабаром даний законопроект було відкликано. Тим самим, як доводиться твердити, загалом конструктивні пропозиції щодо встановлення відповідальності за *ефективність*, поряд із законністю, використання комунального майна (в першому випадку) і зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування (в другому випадку) не набули своєї подальшої реалізації, оскільки нових спроб сприяти ухваленню цих і інших подібних законодавчих актів зроблено не було.

Оскільки такі складові комунальної власності, як земля, природні ресурси, майно або цілісні майнові комплекси комунальних підприємств або інші об'єкти не тільки становлять самостійну бюджетно-фінансову основу органів місцевого самоврядування, але і покликані слугувати меті задоволення публічних інтересів територіальних громад, необхідним є вжиття додаткових заходів щодо їх збереження.

З червня 2012 р. в Україні розпочала роботу Конституційна Асамблея, у складі якої функціонує й Комісія з питань адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування. На сьогоднішній день вже розроблено

низку проектів концепцій, які стосуються різних аспектів реформування системи місцевого самоврядування. Наприклад, у проекті Концепції внесення змін до Конституції України щодо вдосконалення місцевого самоврядування в Україні (далі – Концепція) стосовно економічної основи місцевого самоврядування, самостійність якої гарантована на найвищому правовому рівні, наводяться доводи про те, що управління матеріально-фінансовими ресурсами є малоефективним, а комунальний сектор економіки – низькорентабельний, і нерідко збитковий. Проте подібна констатація не повинна розумітися як твердження про необхідність скорочення «неефективного» сектору економіки – ситуація, що склалася в зазначеній сфері, свідчить в першу чергу про необхідність перегляду існуючих умов використання об'єктів комунальної власності, що, відповідно, потребує *посилення конституційно-правових гарантій самостійної економічної основи суб'єктів місцевого самоврядування районного й обласного рівнів* шляхом створення дієвих механізмів для їх збереження та захисту. Запропоновані розробниками проекту Концепції шляхи та способи вирішення цієї проблеми, що передбачають надання районній, обласній радам повноважень з управління об'єктами комунальної власності територіальних спільнот, як і гарантування самостійної бюджетно-фінансової основи органів місцевого самоврядування районного і обласного рівнів, вбачаються недостатньо дієвими. В подібних пропозиціях і результатах інших досліджень не приділено належної уваги створенню умов для участі в обговоренні таких питань власника – територіальних громад, хоча на конституційному рівні передбачено цілком реальні можливості для вирішення таких проблем шляхом проведення місцевого референдуму.

Досвід багатьох зарубіжних країн свідчить про те, що винесення подібних і інших питань на місцевий референдум (його різновидом також є плебісцит, як це передбачено законодавством Франції, США й ін.) не тільки є цілком виправданим з погляду забезпечення гласності та прозорості під час ухвалення різноманітних рішень з питань місцевого значення, але і слугує більш високій меті – утвердженню демократичних засад і принципів, на яких має будуватися

діалог між органами публічної влади та населенням. Найбільш поширеного застосування така практика набула у Швейцарії (яку зазвичай традиційно вважають батьківщиною референдуму), а також в Італії, ФРН, Ірані, США, Франції, Австрії, Швеції [603, с. 171 – 172] та інших країнах. Вітчизняним законодавством референдуми віднесено до форм безпосередньої демократії. Так, Конституція України в п. 20 ч. 1 ст. 92 визначає не лише місце безпосередньої демократії в системі народовладдя, тобто в системі політичної влади народу, але і її сутність, зміст і форми – В.Л. Федоренко вказує на те, що це самостійна реалізація українським народом власної волі по відношенню до власних інтересів [604, с. 21].

Загалом, і вітчизняна практика, і зарубіжний досвід дають підстави дійти висновку про те, що сприяти збереженню комунальної власності і забезпеченню гласності і прозорості процедури ухвалення рішень щодо управління такими об'єктами може *впровадження практики обов'язкового проведення місцевих референдумів* з питань відчуження в будь-який спосіб земель, природних ресурсів, комунальних підприємств (включаючи об'єкти, що знаходяться на їх балансі – наприклад, дитячі садки, лікувально-оздоровчі заклади, навчально-виробничі комплекси тощо), а також інших придатних до використання в інтересах і на користь громад об'єктів комунальної власності.

За визначенням, запропонованим І.О. Личенко, адміністративно-правовий захист права власності є системою правових способів і засобів попередження порушень права власності, припинення посягань на державне, комунальне та приватне майно, застосування заходів адміністративної відповідальності до правопорушників у встановленому законом порядку й відшкодування заподіяної шкоди [605, с. 9]. Адміністративно-правові форми і способи захисту права комунальної власності, реалізуючись у відповідних правовідносинах, застосовуються залежно від сфери їх виникнення, коли однією з їх сторін виступає орган або посадова особа, що наділені певним обсягом повноважень – тобто, орган державної виконавчої влади чи місцевого самоврядування.

У межах дослідження адміністративно-правових засобів захисту права комунальної власності і, зокрема, спираючись на результати аналізу основ підприємницької діяльності в Україні Ю.В. Гридасов обґрунтовує тезу про подвійність управлінської діяльності органів місцевого самоврядування, коли вони, з одного боку, імперативно владно здійснюють захист права власності суб'єктів господарювання, а з іншою – є зацікавленими суб'єктами щодо об'єктів права комунальної власності, що за умов конфлікту інтересів різних форм власності може призвести до порушення прав суб'єктів господарювання приватної форми власності [606, с. 11 – 12]. Загалом, розділяючи таку точку зору, слід додати, що реалізація органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень у сфері управління комунальним майном, у тому числі ухвалення рішень про зміну його форми власності, завжди має і цілком логічне пояснення в частині вжиття заходів щодо його більш *раціонального використання*. Будь-яке рішення, яке стосується виведення активів з комунальної власності, завжди обґрунтовується з позицій необхідності *позбавлення громади від неефективної власності*, тобто подається як благо для суспільства (громади). Таким чином, крім розробки методики визначення ефективності розпорядження й управління відповідним майном для комунального сектору економіки необхідне впровадження *єдиних критеріїв оцінки ефективності управління комунальною власністю*. При цьому ефективність має визначатися, перш за все, виходячи не лише з економічних, але і з урахуванням інших соціально важливих критеріїв. Реалії сучасного етапу суспільного життя не тільки не виключають, але й об'єктивно підтверджують *соціальну значущість* збереження об'єктів права комунальної власності, і найбільшою мірою це стосується комунальних підприємств: іноді навіть економічно збиткове підприємство може бути абсолютно необхідним для територіальної громади – наприклад, для так званих «мономіст» іншої альтернативи збереження робочих місць і обслуговування комунальної сфери населеного пункту практично не існує.

На основі вивчення проблематики захисту права комунальної власності в Україні з позицій цивільного права Л.А. Музика приходять до висновку про те,



що для захисту права комунальної власності застосовуються положення розділів 3 і 29 ЦК України, що має назви «Захист цивільних прав і інтересів» та «Захист права власності» відповідно. На підтвердження висловлених дослідницею міркувань наведено думку про можливість припинення права комунальної власності «...як на загальноцивільні підставах з урахуванням порядку, характерного для суб'єкта права комунальної власності, так і на спеціальних підставах: наприклад, приватизація є спеціальною (характерним тільки для публічних форм права власності), а не загальним способом припинення права власності» [73, с. 183]. Разом з тим, останнє твердження вбачається дискусійним, оскільки не відображає ідеї захисту права комунальної власності, а містить лише вказівку на одну з *форм припинення цього права* – зокрема, шляхом приватизації, хоча вказаний інститут входить до предмету регулювання суміжної галузі – господарського права. Що стосується вказівки на застосування для захисту права комунальної власності положень ЦК України, то аналіз норм, що містяться в його розділах 3 і 29 дає підстави погодитися тільки з тим, що цивільне право, поряд з іншими галузями, встановлює загальні положення для захисту прав усіх власників, проте його роль не може вважатися пріоритетною через специфіку відносин комунальній власності, в яких визначальним є *публічно-правовий*, але не приватний інтерес.

Цивільно-правові форми захисту відображають інтереси приватного власника, а стверджувати про те, що за їх допомогою можливо сприяти збереженню і раціональному використанню комунальної власності на користь територіальної громади немає підстав. Прикладом цього може слугувати ситуація навколо деяких об'єктів комунального майна м. Львова, що особливо загострилася в кінці 2012 р. (в даний час дане питання передано на розгляд комісії народних депутатів України). Йдеться про передачу міською радою в оренду (ціна за яку на рік складала 1 грн.), з подальшою приватизацією за заниженими цінами комунальних приміщень по вулиці Шевській 12, 14, 16, а також готелю «Леополіс». Будівлі перебували в аварійному стані, що стало підставою для надання готелю пільги, а Львівською міською радою було

підтримано пропозицію інвестора (у Львові інвестор представляє компанію «Європейський Дім») по викупу приміщень. Інший об'єкт права комунальної власності – універмаг «На Ринку» також є предметом конфліктів влади міста і підприємців, з яких багато хто намагається віднайти способи його придбання за заниженою ціною. Борг згаданого універмагу за оренду перед містом склав більше 600 тис. грн. [607]. Таким чином, у подібних випадках, коли для органів місцевого самоврядування продаж комунального майна стає єдиним можливим варіантом подолання проблеми наповнення місцевого бюджету, в найбільш вигідному становищі опиняється не його первісний власник – територіальна громада, а в першу чергу інвестори, орендарі та інші суб'єкти підприємницької діяльності, які на законних підставах одержують у власність ті чи інші об'єкти або цілісні майнові комплекси. Крім того, все відбувається, як правило, не тільки в рамках правового поля, але і за вельми передбачуваним сценарієм: вкладення грошових коштів у поліпшення корисних властивостей (ремонт, реконструкцію, благоустрій тощо) об'єкту – отримання пільг на оплату його оренди – подальший викуп (приватизація).

Отже, цивілістичний підхід розглядає засоби (способи) захисту права власності в судовому і позасудовому порядку, поділяючи їх на речово-правові і зобов'язально-правові. Окремими способами цивільно-правового захисту є самозахист, визнання прав, відновлення стану, що існував до порушення права, примушення до виконання зобов'язання в натурі, припинення або зміна правовідносин, стягнення з особи, яка порушила право, заподіяних збитків, захист прав володільця, який не є власником і ін.

Деякі кримінально-правові аспекти захисту права комунальної власності в Україні були предметом досліджень вітчизняних учених-кримінологів, хоча публікації, в яких репрезентовано їх результати, наразі є нечисленними. Так, В.Г. Гриценко звертає увагу на те, що до набрання чинності Кримінальним кодексом України 1960 р. комунальна власність фактично не була предметом кримінально-правової охорони. Розділ II Кримінального кодексу України 1960 р. передбачав відповідальність за злочини проти державної і колективної власності,

а розділ V – за злочини проти індивідуальної власності громадян. Таким чином, до реформи кримінального законодавства за посягання на комунальну власність на той час застосовувалися норми вказаних глав, що слід визнати порушенням законності. Це надзвичайно небезпечне явище, оскільки для Особливої частини кримінального права є неприйнятним існування аналогії кримінального закону [608].

В чинному Кримінальному кодексі (далі – КК) України [609] зазначену проблему було вирішено шляхом встановлення рівного захисту всіх форм власності. У зв'язку з численними порушеннями законодавства у сфері приватизації державного і комунального майна в 2001 р. в КК України було введено три нові склади злочину (ст.ст. 233–235), з яких на сьогоднішній день в Розділі VI діє тільки ст. 233 «Незаконна приватизація державного, комунального майна». Статті 234 і 235 було виключено з КК України на підставі Закону України від 15.11.2011 р. № 4025-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності» [610]. Проте, все ж було напрацьовано певну практику застосування цих норм. Це однаковою мірою стосується і застосування чинної норми ст. 233 КК. Зокрема, в березні 2008 р. Головним управлінням МВС України було порушено кримінальну справу за ознаками злочину, передбаченого ч. 2 ст. 233 КК України, за фактом незаконної приватизації комунального майна (об'єкту культурної спадщини) посадовими особами Головного управління комунальної власності Київської міської державної адміністрації, які всупереч закону уклали із ЗАТ договір купівлі-продажу нежитлових приміщень площею 1316,5 м<sup>2</sup> і вартістю більше 14 млн. грн. [587, с. 228].

Що стосується складів злочинів, пов'язаних з рейдерством [611, с. 369], то КК України містить низку статей, у санкціях яких встановлено відповідальність за такі види злочинів: ст. 206 «Протидія законній господарській діяльності», ст. 358 «Підроблення документів, печаток, штампів та бланків, збут чи використання підроблених документів, печаток, штампів», ст. 356 «Самоправство». В деяких випадках дії, пов'язані із силовим захопленням тих або інших об'єктів права

комунальної власності можуть кваліфікуватися за ст. 293 «Групове порушення громадського порядку» або за ст. 294 «Масові заворушення». Виконавці рейдерських дій досить часто вдаються до підроблення судових рішень та інших документів (ст. 358 КК України), вчиняють насильницьке захоплення майна, що супроводжується завданням тілесних ушкоджень різного ступеню тяжкості працівникам захоплюваних підприємств (ст.ст. 186, 187, 341 КК України), застосовують погрози життю і здоров'ю законних власників підприємства (ст. 189 КК України). Для притягнення до відповідальності представників судової та виконавчої влади в КК України містяться відповідні статті, зокрема ст.ст. 364 «Зловживання владою або службовим становищем», 365 «Перевищення влади або службових повноважень» (у випадках, коли вчинені, наприклад, співробітниками правоохоронних органів дії полягали у сприянні незаконному захопленню підприємств); ст. 372 (у разі порушення відносно законних власників і менеджменту підприємства кримінальних справ за відсутності передбачених законом підстав); ст. 375 (постановлення судами завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови); ст. 382 (наприклад, у випадках невиконання судових рішень або ухвал, винесених на захист прав законних власників) і ін.

Правові форми захисту права комунальної власності, що мають в своєму розпорядженні певний набір притаманних їм, залежно від галузевої належності, засобів і способів, у своїй сукупності складають явище більш універсального рівня – гарантованість захисту цього права.

Поняття «гарантія» походить від французького слова «garantie», що означає «застава», «забезпечення» [612, с. 108], а також умову, яка забезпечує що-небудь [613, с. 111]. З позицій теорії держави і права поняття «гарантії» більшістю дослідників розглядається невідривно від забезпечення законності і правопорядку: «гарантії законності і правопорядку – це сукупність об'єктивних і суб'єктивних умов і спеціальних засобів (заходів), спрямованих на забезпечення й охорону (захист) режиму законності і правопорядку» [614, с. 399]. На наш погляд, таку позицію вбачається цілком логічним узяти за основу в

дослідженні питань, пов'язаних зі змістом гарантій права комунальної власності, оскільки в діяльності як державних структур, так і органів місцевого самоврядування забезпечення законності є визначальним щодо всіх інших напрямів роботи, виходячи з компетенції відповідних органів.

Під категорією «правові гарантії» прийнято розуміти встановлені законом засоби забезпечення використання, дотримання, виконання і застосування норм права. Існують два види правових гарантій – нормативно-правові (які, своєю чергою, поділяються на матеріальні та процесуальні) і організаційно-правові. Дія правових гарантій спрямована, перш за все, на забезпечення конституційного ладу, верховенства права, Конституції і закону, утвердження правопорядку, охорону прав і свобод людини і громадянина, здійснення прямого народовладдя, державної влади і місцевого самоврядування [32, с. 555]. Широке трактування юридичних гарантій, як зазначає Т. Шаповал, закладено також до основи їх розподілу на умови і засоби забезпечення реалізації та захисту (охорони) права. Перша група («умови») повинна слугувати створенню сприятливого суспільного середовища для реалізації особою прав і виконання нею обов'язків. Друга група («засоби») – це різноманітний інструментарій реалізації та захисту прав, якими наділяється особа й ті суспільні та державні інститути, які своєю діяльністю покликані забезпечувати права. Прийняття за юридичні гарантій згаданих «умов» перетворює відповідне поняття на абстракцію, надаючи йому фактично всеосяжне значення [615, с. 36].

На підставі визначення конкретних функцій, «ролей», виконанню яких підпорядковано «розподіл праці» між різними юридичними гарантіями законності П.М. Рабинович виділяє такі безпосередні завдання останніх:

- попередження (превенція, недопущення) можливих правопорушень;
- усунення (припинення) правопорушень (включаючи й відновлення порушеного правомірного стану);
- притягнення винних правопорушників до юридичної відповідальності заради спеціальної та загальної превенції [616, с. 19].

Гарантії застосування норм права – це система умов і засобів, що забезпечують реалізацію правових норм відповідно цілям, які вони декларують. Ці гарантії поділяються на загальні та спеціальні юридичні. До перших належать: у загальних рисах соціологічні – адекватність нормативно-правових актів об'єктивному праву; організаційні – існування відповідних суб'єктів правозастосовної діяльності; економічні – економічна можливість суб'єктів правозастосування виконувати свої функції; політичні – політична воля до правозастосування; ідеологічні – висока суспільна правосвідомість і юридична культура населення, зокрема тих громадян, які застосовують норми права в своїй професійній діяльності. До спеціальних юридичних гарантій відносять: наявність необхідних складових правової норми, яка повинна реалізуватися в процесі правозастосування (гіпотеза, диспозиція, санкція); існування процесуального (процедурного) механізму правозастосування, у тому числі засобів його організаційно-технічного забезпечення; досконалість компетенційних актів, які повинні чітко визначати повноваження правозастосовних органів і організацій; відповідальність посадових осіб цих органів і організацій за невиконання ними своїх обов'язків щодо правозастосування [32, с. 553 – 554].

Разом з тим, не можна не наголосити й на тому, що «на противагу» гарантованим державою формам і способам захисту комунальної власності існують і інші, так само передбачені законом, способи цілеспрямованого перетворення її на приватну. Безумовно, комунальна власність не може існувати і використовуватися ізольовано від інших форм власності і видів господарської діяльності. Навряд чи можна заперечувати той факт, що для нової «коопераційної системи» потрібні стійкі зв'язки комунальних підприємств не тільки між собою, але і з іншими суб'єктами господарювання, у тому числі із середнім і малим бізнесом [95, с. 187], але на сьогоднішній день практика доводить протилежне: в питаннях співпраці з комунальним сектором економіки бізнес-структури скоріш є зацікавленими в придбанні тих або інших об'єктів

права комунальної власності, ніж у сприянні задоволенню інтересів територіальної громади.

Орієнтуючись на перспективу подальшої розробки проблематики збереження комунальної власності, слід узяти за основу пропозиції В.А. Устименка, який твердить про необхідність відійти від практики тотальної приватизації комунальної власності, *віддаючи пріоритет формам господарського використання комунального майна, що не призводять до зміни власника – оренда, концесія* [164, с. 314].

Підбиваючи підсумки, слід окремо підкреслити, що досягнення мети збереження комунальної власності потребує створення не «рівних» з приватним бізнесом умов господарювання, а посилення гарантій її захисту – в першу чергу, захисту від її поглинання агресивним бізнесом і збереження її статусу як саме комунальної власності [582, с. 160-162]. І у вирішенні цього складного завдання – забезпечення, захисту й охорони комунальної власності, – головна роль належить правовим гарантіям.

## **6.2. Застосування заходів відповідальності за вчинення порушень права комунальної власності**

Дослідження питання відповідальності за порушення права комунальної власності потребує зосередити окрему увагу на питанні про визначення місця, котре посідає інститут відповідальності у вітчизняній правовій системі, а саме про її вихідні засади, принципи, підстави та коло суб'єктів. Адже цілком зрозуміло, що реагування відповідних державних органів на факти порушення права комунальної власності не може обмежуватися виключно застосуванням заходів адміністративної чи кримінальної відповідальності. Підстави для застосування конкретних заходів відповідальності є надзвичайно варіативними,

отже, і сама сутність її стосовно порушення права комунальної власності має більш глибокий зміст, аніж це іноді розуміють.

Потреба у виробленні механізму притягнення до відповідальності посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування за шкоду, завдану їхніми діями чи рішеннями інтересам власника комунального майна – територіальній громаді, залишається актуальною вже досить тривалий час, однак у чинному законодавстві України продовжує існувати низка недосконалих положень, що призводить до суттєвих прорахунків під час застосування їх на практиці.

Аналіз викладених у науковій літературі думок фахівців-юристів стосовно розуміння змісту поняття «відповідальність» дає підстави твердити, що наразі щодо його сутності не досягнуто єдності у поглядах, а напрацьовано лише принципові підходи, які стосуються розв'язання проблеми. До теперішнього часу це питання залишається дискусійним, хоча і тривання гострої полеміки серед учених, певною мірою, активувало процес вироблення єдиної концепції розуміння відповідальності, що є, безперечно, плідним зрушенням. Водночас, відносно посилення гарантій захисту права комунальної власності, у частині практичного застосування заходів юридичної відповідальності до правопорушників, навряд чи можна вважати результати теоретичних напрацювань такими, що цьому суттєво сприяли. Зокрема, дотепер у чинному законодавстві не встановлено засад відповідальності за такі дії, як рейдерство, а також не конкретизовано підстав і процедури притягнення до юридичної відповідальності відповідних суб'єктів владних повноважень, які своїми діями та рішеннями завдають шкоду охоронюваним і гарантованим законом складовим матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування. З цього питання слушною є думка В.К. Мамутова, який вважає дійсно необхідним «... встановити, нарешті, відповідальність усіх ланок управління за шкоду, заподіяну їх діями чи бездіяльністю. Розпочати можна хоча б з обов'язкової фіксації цієї шкоди в обліку та звітності. Конкретні пропозиції стосовно цього вже було висловлено й обґрунтовано, ніхто проти них ніби то й не заперечує,



втім дотепер немає і законодавчого вирішення цього питання» [617, с. 116]. Отже, виходячи із запропонованих і викладених нами вище підходів до виділення підстав для застосування заходів щодо захисту права комунальної власності, спробуємо з'ясувати можливості посилення ролі юридичної відповідальності за вчинення порушень права комунальної власності.

В широкому філософському розумінні відповідальність означає певні взаємовідносини між особистістю, колективом і суспільством, що характеризується свідомим і добровільним здійсненням суб'єктами пропонованих один одному вимог, прагненням у найбільшому обсязі виконати свої обов'язки перед іншою стороною. Відповідальність конкретної особи полягає в її здатності й можливості свідомо виконувати певні вимоги та здійснювати поставлені перед нею завдання, робити правильний вибір для досягнення певного результату, передбачати наслідки своїх дій, пов'язані з їх схваленням або осудом [618, с. 13].

Відповідальність загалом прийнято розглядати в двох аспектах: позитивному (перспективному) й негативному (ретроспективному). Позитивна відповідальність являє собою усвідомлення та відтворення особою у своїй поведінці необхідності виконання належного. Юридична відповідальність являє собою різновид негативної відповідальності – це реагування держави в особі посадових осіб чи органів на правопорушення й обов'язок правопорушника зазнавати несприятливих наслідків [619, с. 90].

В актах різних галузей чинного законодавства, зокрема кодифікованого, не визначається окремо сутність поняття «відповідальність», тоді як у науково-теоретичних джерелах воно широко вживається.

За визначенням, яке наводиться у довідково-енциклопедичних джерелах, поняття «юридична відповідальність» розкривається як передбачений нормами права обов'язок суб'єкта правопорушення понести несприятливі наслідки; вид соціальної відповідальності [620, с. 846].

Теорія правової науки оперує різними визначеннями протиправної поведінки та порушень закону: «правопорушення», «проступок», «провина» або

«делікт», що найчастіше застосовуються як синонімічні та принципово не відрізняються одне від одного. В юридичній літературі загальне розуміння поняття правопорушення, або делікту (від лат. *delictum* – порушення, вина) визначається через поняття провини (цивільне, адміністративне, дисциплінарне правопорушення) [620, с. 164; 621, с. 283]. Сам термін «делікт» не застосовується у вітчизняному законодавстві, проте широко використовується у науково-правовій літературі. Зокрема, загальною теорією держави та права правопорушення визначається як суспільно небезпечне або шкідливе неправомірне (протиправне) винне діяння (дія або бездіяльність) деліктоздатної особи, що тягне юридичну відповідальність [622, с. 454].

Якщо правопорушення являє собою протиправне діяння, то відповідальність є його прямим наслідком, що передбачається законом. Юридична відповідальність настає тільки на таких підставах:

- а) за протиправне діяння (дію чи бездіяльність);
- б) за винне діяння;
- в) тільки щодо деліктоздатного суб'єкта права, який безпосередньо вчинив це діяння [614, с. 357].

Крім того, слід додати, що однією з підстав настання юридичної відповідальності завжди є наявність причинно-наслідкового зв'язку між протиправними діями та негативними наслідками, що ними було спричинено.

Аналіз наведених підстав юридичної відповідальності дозволяє твердити про наявність деяких спільних рис із відповідними принципами відповідальності. Так, до принципів юридичної відповідальності належать:

- а) відповідальність лише за протиправну поведінку, а не за думки;
- б) відповідальність лише за наявності вини у діях правопорушника;
- в) законність;
- г) справедливість;
- д) доцільність;
- е) невідворотність покарання [620, с. 846].

Залежно від характеру правовідносин, заходи відповідальності диференціюються за галузевою належністю: господарсько-правова відповідальність, адміністративна, кримінальна чи цивільно-правова. Однак стосовно захисту права комунальної власності слід зауважити, що застосування відповідних заходів відповідальності на практиці обмежується лише певним їх «переліком», у якому переважають адміністративно-правові чи кримінально-правові засоби. Це обумовлено специфікою відносин комунальної власності, що мають публічно-правовий характер.

У системі *адміністративного права України* інститутів відповідальності приділено значну увагу. Проте, на практиці найбільші складнощі у процесі правозастосування виникають щодо розмежування видів юридичної відповідальності за видами та виокремлення саме адміністративно-деліктної її складової. Так, Кодекс України про адміністративні правопорушення у Розділі II «Адміністративне правопорушення та адміністративна відповідальність» дає визначення поняття адміністративного правопорушення (ст. 9), але щодо відповідальності такої дефініції не містить, розкриваючи лише її особливості щодо різних суб'єктів – неповнолітніх, посадових осіб, іноземців і осіб без громадянства тощо. Проблема, – як зазначають більшість фахівців, – полягає в тому, що вчені по-різному розглядають цю категорію. Тому існує велика кількість визначень адміністративної відповідальності [623, с. 19]. В розумінні сутності поняття «відповідальність» у правозастосуванні застосовуються положення, напрацьовані науковцями.

Адміністративна відповідальність визначається як форма відповідальності фізичних і юридичних осіб за вчинення адміністративного правопорушення, менш сувора, ніж кримінальна відповідальність [620, с. 12]. Аналіз теоретичних розроблень і результатів досліджень фахівців із цього питання дозволяє виділити, як найбільш ґрунтовне, визначення поняття адміністративної відповідальності, запропоноване Т.О. Коломоєць: «Адміністративна відповідальність – це різновид юридичної відповідальності, специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі уповноважених органів на відповідну категорію

протиправних діянь (передусім адміністративних проступків), а особи, які скоїли зазначені правопорушення, повинні відповісти перед уповноваженим державним органом за свої неправомірні дії і понести адміністративне стягнення в установлених законом формах і порядку» [624, с. 153]. При цьому підстави, види і порядок відповідальності за порушення права комунальної власності визначаються Конституцією України, Кодексом України про адміністративні правопорушення та окремими законами – «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про органи самоорганізації населення» тощо. Таким чином, можна твердити, що законодавство України ґрунтується на закріпленні лише загальних принципів реагування держави на порушення окремими суб'єктами норм, які захищають комунальну власність.

Визначення поняття адміністративного правопорушення дається у ст. 9 КУпАП: «Адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність» [625]. Склад правопорушення, відповідно, становить система ознак протиправного поведіння, необхідних і достатніх для притягнення до юридичної відповідальності. Склад правопорушення включає суб'єкта, суб'єктивну сторону, об'єкт, об'єктивну сторону [621, с. 456]. З цього приводу слушним є зауваження Т.О. Гуржія про те, що сам суб'єкт як реально існуюча особа до складу адміністративного правопорушення не входить – склад адміністративного делікту містить лише ознаки, якими ця особа характеризується. У теорії адміністративного права такими ознаками є: вік, осудність та спеціальні ознаки [626, с. 103]. Суб'єктами адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на комунальну власність, є фізичні особи – як громадяни, так і посадові особи.

Адміністративна відповідальність постає одним із заходів адміністративного примусу, при цьому її важливе соціальне значення полягає в тому, що за

допомогою застосування цього виду адміністративного примусу особи, винні у вчиненні протиправних дій – правопорушень піддаються законному покаранню, що є ознакою правового характеру сутності держави [627, с. 247]. Адміністративна відповідальність відрізняється від дисциплінарної тим, що суб'єкт адміністративного проступку не перебуває у службовій залежності від органу чи посадової особи, що притягає його до адміністративної відповідальності. Дисциплінарний проступок є підставою для притягнення особи до дисциплінарної відповідальності – це протиправне діяння (дія чи бездіяльність) працівника, котрий порушує встановлений на підприємстві, в установі чи організації внутрішній трудовий розпорядок – такий підхід обґрунтовують Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гаращук та інші вчені [628, с. 180]. Стосовно більшості працівників (у тому числі, наприклад, службових осіб органів місцевого самоврядування, про що йтиметься далі) дисциплінарна відповідальність передбачена як нормами трудового, так і адміністративного права.

Адміністративна відповідальність може наставати за вчинення діянь, які завдають шкоди комунальній власності, у випадках і на підставах, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими законами, що передбачають адміністративну відповідальність. Чинне адміністративне законодавство України встановлює адміністративну відповідальність за декілька самостійних видів адміністративних правопорушень, які можуть спричинити шкоду відносинам у сфері охорони комунальної власності. Це, наприклад, дрібне викрадення чужого майна, оскільки настання адміністративної відповідальності за такі діяння передбачено незалежно від форми власності. Слід зауважити, що раніше – до 2005 р., в Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) ст. 51 передбачалася відповідальність за дрібне розкрадання *державного чи колективного майна*, тобто на комунальну власність як можливий об'єкт цього правопорушення окремо не вказувалося. Проте, як наводить Р. Дончук, осіб, що вчинили дрібну крадіжку комунального майна, притягували до відповідальності саме за цією статтею [629, с. 74]. Законом України від 02.06.2005 р. «Про внесення змін до Кодексу України про

адміністративні правопорушення» [630] ст. 51 КУпАП було викладено у новій редакції та передбачено адміністративну відповідальність за дії, що полягають у дрібному викраденні чужого майна *шляхом крадіжки, шахрайства, привласнення чи розтрати*. Власне, свого часу в зв'язку з набранням чинності зазначеним Законом відбулася декриміналізація дрібного викрадення чужого майна.

Серед адміністративних правопорушень у галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури слід звернути увагу на деякі склади, в яких об'єкт посягання також тією чи іншою мірою пов'язаний з посяганням на відповідне майно, що перебуває в комунальній власності: це, зокрема, ст. 53 КУпАП «Порушення правил використання земель», ст. 53<sup>1</sup> «Самовільне зайняття земельної ділянки», ст. 54 «Порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням», ст. 55 «Порушення правил землеустрою» тощо. Окремі адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів також можуть бути пов'язані із завданням шкоди комунальній власності – це, насамперед, ст. 96<sup>1</sup> «Порушення законодавства під час планування і забудови територій», ст. 97 «Самовільне будівництво будинків або споруд», а також деякі подібні правопорушення, за які відповідальність передбачено статтями, що розташовані в інших главах КУпАП.

Таким чином, *адміністративна відповідальність за вчинення досліджуваної нами категорії правопорушень становить регламентовані нормами адміністративного права відносини між, з одного боку, порушником вимог чинного законодавства у сфері захисту комунального майна та, з іншого боку – державою в особі того чи іншого компетентного органу щодо скоєного протиправного діяння (дії чи бездіяльності), що завдає шкоди комунальній власності*.

Застосування заходів адміністративної відповідальності може здійснюватися як у судовому, так і в позасудовому (адміністративному) порядку.

Під час віднесення того чи іншого протиправного діяння, що посягає на комунальну власність, до кримінального злочину або до адміністративного правопорушення особливо важливу роль відіграє чітке розмежування всіх цих ознак, що відбувається під час кваліфікації вчинених дій (бездіяльності). Кваліфікацією злочину називається точне встановлення відповідності діяння, скоєного суб'єктом злочину, складу злочину, описаному в кримінальному законі [631, с. 280], а кваліфікацією адміністративного делікту, за визначенням фахівців, є встановлення відповідності конкретного діяння ознакам складу адміністративного проступку, передбаченого Кодексом України про адміністративні правопорушення [632, с. 27]. Разом із тим, в теорії адміністративного права питання про сутність кваліфікації адміністративних проступків (правопорушень, деліктів, провин) залишається предметом гострої полеміки науковців щодо його однозначного розуміння. За визначенням, що пропонує А.І. Берлач, під кваліфікацією адміністративного делікту (адміністративно-правовою кваліфікацією) слід розуміти: встановлення і процесуальне оформлення тотожності юридично значущих ознак посягання ознакам делікту, передбаченого адміністративним законодавством [633, с. 8].

Поняття злочину визначено у ст. 11 КК України як передбачене цим Кодексом суспільно небезпечне винне діяння (дія чи бездіяльність), скоєне суб'єктом злочину [609]. Згідно з ч. 2 ст. 9 КУпАП, адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності [625].

*Кримінальна відповідальність* передбачає законно обґрунтований обов'язок особи, що скоїла злочин, бути підданою осуду з боку держави та бути покараною у повній відповідності із законом. Такий обов'язок виникає з моменту скоєння особою злочину і створює, тим самим, кримінальні правовідносини між винною особою та державою. Це означає, що держава в особі свого органу влади, яким є суд, має право застосувати до злочинця заходи

державного примусу, а останній зобов'язаний таких заходів зазнати в установлених законом межах [634, с. 8].

Як приклад, у червні 2010 р. прокуратурою м. Горлівки за фактом незаконної приватизації комунального майна було порушено кримінальну справу за ознаками злочину, передбаченого ч. 1 ст. 233 КК України відносно громадянина І. Так, у період часу з жовтня 2008 р. до лютого 2009 р. громадянин І., діючи навмисно з метою незаконної приватизації комунальної власності – орендованого нежитлового приміщення площею 176 м<sup>2</sup>, що розташоване у Центрально-Міському районі м. Горлівки та перебуває на балансі КП «245 квартал», із використанням підроблених документів про нібито проведені ремонтно-відновлювальні роботи та зроблені невід'ємні поліпшення орендованого ним приміщення на суму 145 тис. 794 грн., тобто більше 25% від залишкової вартості об'єкта комунальної власності, за відсутності передбачених законом підстав 04.02.2009 р. одержав від Горлівського представництва Фонду державного майна України дозвіл на приватизацію шляхом викупу об'єкта комунальної власності, та 27.02.2009 р. незаконно викупив указаний об'єкт. Вироком Центрально-міського районного суду м. Горлівки від 13.09.2011 р. даного громадянина було визнано винним у скоєнні злочинів, передбачених ч. 2 ст. 358 КК України і ч. 2 ст. 233 КК України, та відповідно до ч.ч. 1, 2 ст. 70 КК України остаточно призначено покарання у вигляді позбавлення волі терміном на п'ять років без конфіскації майна, однак у силу ст.ст. 75, 76 КК України його було звільнено від відбування кримінального покарання з випробувальним терміном на два роки.

Оскільки про деякі з видів злочинів, які пов'язані з посяганням на комунальну власність, йшлося вище, то, повертаючись до окресленої у попередньому підрозділі проблеми захисту комунальних підприємств від їх рейдерського захоплення, слід окремо зупинитися на питанні вдосконалення чинного кримінального законодавства та встановлення кримінальної відповідальності за такі діяння. Стосовно цього у науковій літературі висловлювалися різні пропозиції щодо можливості встановлення кримінальної



відповідальності за рейдерство. Так, Г. Паламарчук і Л. Венгер вважають за доцільне ввести до КК України статтю «Економічний тероризм», яка б включала основні ознаки рейдерства – тобто протиправного захоплення підприємства (зокрема, за допомогою силових методів), і передбачити суворе покарання за злочинні дії, що цьому сприяють [635, с. 43]. Автори також аналізують реальний стан справ із судоустроєм (зокрема у сфері господарського і цивільного судочинства) і звертають увагу на недосконалість практики застосування законодавства під час вирішення корпоративних конфліктів. І така позиція вбачається цілком логічною, адже причини поширення такого явища, як рейдерство, а так само – перепони на шляху протидії йому не обмежуються лише площиною профілактики злочинів або застосуванням законодавства про кримінальну відповідальність. Вони вкорінені набагато глибше, оскільки деякі з чинників, які ці причини породжують, виникають в інших сферах правовідносин, урегульованих нормами процесуального законодавства – передусім, господарського та цивільного. На наявність зазначеної проблеми також звертає увагу Т.П. Устименко, висновуючи на цій підставі про необхідність внесення змін до чинних ЦПК і ГПК України: «...вважаємо повним безглуздя, коли ідентичні спори, зокрема щодо одного і того самого підприємства, вирішуються як у господарських судах, так і в судах загальної юрисдикції... Усі спори за участю акціонера чи учасника проти товариства повинні розглядатися господарськими судами» [611, с. 370].

Щодо змін до кримінального законодавства, спрямованих на посилення протидії рейдерству, В. Куц і М. Арманов пропонують два варіанти удосконалення регламентації відповідальності за примусові дії у сфері майнових відносин:

- включити до ст. 356 КК України «Самоправство» ч. 2 такого змісту: «Захоплення підприємства або іншого суб'єкта підприємницької діяльності, що потягло порушення його нормальної роботи»;

- включити означену норму до однієї з частин ст. 355 КК. При цьому постане необхідність змінити назву цієї статті та викласти її в такій редакції:

«Порушення порядку розв'язання майнових спорів». Реалізація означеної пропозиції потребує відповідного перегляду змісту самоправства, яким слід буде вважати лише самовільне, всупереч встановленому законом порядку розв'язання немайнових спорів [591, с. 131]. Слід підтримати таку позицію, за якої більш прийнятним вбачається другий варіант удосконалення чинного законодавства, оскільки це створить надійне підґрунтя для внесення змін до відповідних інших актів господарсько-процесуального та цивільно-процесуального законодавства.

В усіх випадках, якщо дії правопорушника, що посягають на комунальну власність, утворюють склад кримінального злочину або адміністративного правопорушення, під час застосування до цієї особи відповідних санкцій кримінального чи адміністративного законодавства може бути застосовано й заходи цивільно-правової відповідальності.

Під цивільною (цивільно-правовою) відповідальністю розуміється один із видів юридичної відповідальності: встановлені нормами цивільного права юридичні наслідки невиконання чи неналежного виконання особою передбачених цивільним правом обов'язків, що пов'язане з порушенням суб'єктивних громадянських прав іншої особи. *Цивільно-правова відповідальність* полягає у застосуванні до правопорушника в інтересах іншої особи або держави встановлених законом чи договором заходів впливу, котрі тягнуть для нього негативні, економічно не вигідні наслідки майнового характеру – відшкодування завданої шкоди [620, с. 148]. Л.А. Музика пропонує визначати цивільно-правову відповідальність як вид юридичної відповідальності, що виникає у зв'язку з вчиненням правопорушення у договірній чи позадоговірній сфері та полягає в обов'язку відповідного суб'єкта (не завжди безпосереднього правопорушника) зазнати певних позбавлень майнового характеру, пов'язаних із застосуванням до нього цивільно-правових санкцій [73, с. 178].

ЦК України встановлено, що майнова шкода, завдана неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю особистим немайновим правам фізичної або юридичної особи, а також шкода, завдана майну фізичної або юридичної особи,

відшкодовується в повному обсязі особою, що її завдала (ч. 1 ст. 1166 ЦК). Згідно зі ст. 127 Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК), підозрюваний, обвинувачений, а також за його згодою будь-яка інша фізична чи юридична особа має право на будь-якій стадії кримінального провадження відшкодувати шкоду, завдану потерпілому, *територіальній громаді*, державі внаслідок кримінального правопорушення (ч. 1); шкода, завдана кримінальним правопорушенням або іншим суспільно небезпечним діянням, може бути стягнута судовим рішенням за результатами розгляду цивільного позову в кримінальному провадженні (ч. 2). Далі, у ст. 128 КПК України визначено, що особа, якій кримінальним правопорушенням або іншим суспільно небезпечним діянням завдано майнової та/або моральної шкоди, має право під час кримінального провадження до початку судового розгляду пред'явити цивільний позов до підозрюваного, обвинуваченого або до фізичної чи юридичної особи, яка за законом несе цивільну відповідальність за шкоду, завдану діяннями підозрюваного, обвинуваченого або неосудної особи, яка вчинила суспільно небезпечне діяння (ч. 1), а в ч. 3 зазначеної статті окремо передбачено загальне правило, за яким цивільний позов в інтересах держави подається прокурором [636]. Однак при цьому не визначається аналогічної процедури та суб'єкта подання цивільного позову в інтересах територіальної громади, що, як вбачається, в деяких випадках унеможливило б відшкодування власникові – територіальній громаді, шкоди, заподіяної злочинними посяганнями на комунальну власність. Подоланню цього недоліку могло б сприяти доповнення зазначеної ч. 3 ст. 128 КПК України нормою, що передбачала б можливість подання прокурором позову також в інтересах територіальної громади: «Цивільний позов в інтересах держави *або територіальної громади* пред'являється прокурором...» і далі за текстом.

Статтею 40 КУпАП передбачено, що якщо у разі вчинення адміністративного правопорушення спричинено майнову шкоду, то адміністративна комісія, виконавчий орган сільської, селищної, міської ради при вирішенні питання про накладення стягнення за адміністративне

правопорушення вправі одночасно вирішити питання відшкодування винною особою матеріальної шкоди, якщо її сума не перевищує двох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а суддя районного (міського) суду – незалежно від розміру шкоди [637]. Крім того, вирок або постанова суду у кримінальній справі або у справі про адміністративне правопорушення, що набрали законної сили, є обов'язковими для суду, який розглядає справу про цивільно-правові наслідки дій особи, щодо якої винесено вирок чи постанову суду в питаннях, чи мали місце ці дії та чи вчинені вони цією особою.

Застосування заходів цивільно-правової відповідальності здійснюється виключно за рішенням суду. Аналогічним чином здійснюється й застосування заходів *кримінальної відповідальності* (призначення кримінального покарання) за порушення права комунальної власності.

Крім того, необхідно уточнити і межі застосування заходів юридичної відповідальності, передбачених деякими нормами інших галузей права – зокрема, господарського. *Господарсько-правова відповідальність* – це майново-організаційні за змістом і юридичні за формою заходи впливу на економічні інтереси учасників господарських правовідносин у разі вчинення ними господарського правопорушення [638, с. 291]. Суб'єктами господарсько-правової відповідальності, як це випливає з наведеного визначення та з урахуванням загальних ознак елементів складу господарського правопорушення, можуть бути, відповідно, суб'єкти господарських правовідносин. Характеризуючи особливості правового статусу окремих груп суб'єктів господарського права, В.С. Щербина виділяє у межах такої їх групи, як органи управління, представницькі органи та органи місцевого самоврядування [639, с. 54] (і зазвичай такого підходу дотримуються й інші вчені в галузі господарського права). Слід зауважити, що види органів управління – суб'єктів господарського права було системно визначено у Законі України від 18 лютого 1992 р. «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності» (що натепер втратив чинність). Однак це не вплинуло на позицію більшості фахівців-господарників у підходах до характеристики правового статусу органів

місцевого самоврядування у господарських правовідносинах. Чинним Законом України від 11 січня 2001 р. «Про захист економічної конкуренції» у ст. 1 під поняттям «суб'єкт господарювання» визначається юридична особа незалежно від організаційно-правової форми та форми власності чи фізична особа, що здійснює діяльність з виробництва, реалізації, придбання товарів, іншу господарську діяльність, у тому числі яка здійснює контроль над іншою юридичною чи фізичною особою; група суб'єктів господарювання, якщо один або декілька з них здійснюють контроль над іншими. Суб'єктами господарювання визнаються також органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також органи адміністративно-господарського управління та контролю в частині їх діяльності з виробництва, реалізації, придбання товарів чи іншої господарської діяльності [460]. Втім саме територіальні громади є власниками комунального майна, і це принципово важливо враховувати у визначенні підстав для застосування заходів юридичної відповідальності у випадку порушення їх майнових інтересів. Інтереси територіальних громад, як це передбачено законодавством, представляють відповідні органи місцевого самоврядування – місцеві ради та їх виконавчі комітети, які також покликані ці інтереси захищати і сприяти, в межах своєї компетенції, реалізації прав територіальної громади.

Загальні засади відповідальності учасників господарських відносин урегульовано нормами, що містяться у Розділі V ГК України – «Відповідальність за правопорушення у сфері господарювання». Нормами ГК України передбачено можливість застосування заходів господарсько-правової відповідальності (у тому числі різноманітних за змістом санкцій – від штрафів і відшкодування збитків до обмеження або припинення діяльності суб'єкта господарювання) за такі дії, як невиконання господарських зобов'язань, але *фактичні підстави такої відповідальності навряд чи можна вважати такими, що будь-яким чином пов'язані з посяганням на комунальну власність або завданням шкоди комунальному майну*. Якщо умовно взяти за приклад проаналізовані в попередньому підрозділі відносини, сторонами яких є комунальне підприємство та приватний інвестор (Київський зоопарк – ТОВ «Подих природи») і припу-

стити можливість застосування до останнього заходів господарсько-правової відповідальності, то підставами для цього може бути лише невиконання ним господарських зобов'язань, але не порушення права комунальної власності. Цим, як можливо висновувати, визначаються межі господарсько-правової відповідальності.

Конституція України та Закони «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про органи самоорганізації населення», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та деякі інші нормативно-правові акти, котрі стосуються правового статусу та компетенції місцевого самоврядування, закладають правову основу відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, закріплюючи загальні принципи та моделі механізму її реалізації в сучасних умовах. Визнаючи місцеве самоврядування формою народовладдя – тобто основою конституційного ладу, законодавець підтверджує самостійність органів місцевого самоврядування в межах наданих їм повноважень, однак це не означає необмеженість їх у діях або вседозволеність.

Законодавством передбачено, що посадові особи, за загальним правилом, несуть кримінальну, адміністративну та дисциплінарну відповідальність. Слід погодитися з думкою І.О. Алексєєва, котрий до загальних методологічних принципів дослідження юридичної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування відносить такі позиції. По-перше, її доцільно розглядати з позицій широкого, двоаспектного розуміння юридичної відповідальності: юридична відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування виявляється у правовій матерії у єдності позитивного й негативного аспектів. По-друге, відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування являє собою правові відносини, в яких на суб'єктів (органи або посадових осіб) покладаються правові обов'язки виконати умови діяльності щодо досягнення певних результатів, а у разі порушення цих умов – зазнавати конкретних правових наслідків негативного характеру. При цьому позитивна відповідальність реалізується у межах загальних, а негативна – конкретних правовідносин. По-третє, дослідження правовідносин,

урегульованих інститутом юридичної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування потребує системного підходу, що передбачає елементний, структурний, системний, функціональний, процесуальний аналіз цього явища. Детальний його розгляд в системно-теоретичному аспекті дозволяє стверджувати, що відповідальність суб'єктів місцевого самоврядування наділена низкою певних ознак і якостей, котрих немає в інших суб'єктів юридичної відповідальності, так само, як і не відтворює всіх характеристик, що є притаманними їм [619, с. 93].

Загальні положення щодо адміністративної відповідальності посадових осіб викладено у ст. 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), відповідно до якої посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недотриманням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення й інших правил, забезпечення виконання яких належить до їх службових обов'язків. Під посадовими особами в наведеній статті КУпАП маються на увазі працівники, котрі перебувають на державній або громадській службі і обіймають посади, пов'язані зі здійсненням організаційно-владних, адміністративно-управлінських функцій, внаслідок чого виникають певні правові наслідки для осіб та організацій, котрим їх адресовано [640, с. 41]. В.В. Галуцько та О.О. Онищук обґрунтовано вважають юридичну відповідальність додатковим елементом правового статусу посадової особи публічної адміністрації: за неналежне виконання посадових обов'язків, зловживання ними посадова особа зі спеціальним статусом може бути притягнута до дисциплінарної, цивільної, адміністративної та кримінальної відповідальності [641, с. 159]. Отже, такий підхід є цілком прийнятним і для визначення особливостей відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування, котрі також входять до складу системи публічної влади. Для того, щоб конкретизувати це положення в руслі нашого дослідження, слід звернутися до нормативно-правового акту, котрим визначається поняття «посадова особа місцевого самоврядування». Це

визначення міститься у ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до положень якої посадова особа місцевого самоврядування – це особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Аналіз наведеного поняття дає підстави твердити, що термін «посадова особа місцевого самоврядування» застосовується до тих працівників органів місцевого самоврядування, котрі наділені принаймні деякими повноваженнями щодо організації роботи інших осіб. Це можуть бути функції з керівництва місцевою радою чи виконавчим органом місцевого самоврядування в повному обсязі, щодо організації роботи конкретного підрозділу, служби чи відділу органу місцевого самоврядування, з ухвалення актів місцевого самоврядування, щодо контролю за виконанням рішень органів місцевого самоврядування тощо. Всім наведеним повноваженням притаманна єдина спільна риса – всі вони реалізуються під час здійснення одного з різновидів управління – соціального, та мають загалом владний характер.

Виконання таких повноважень посадовими особами місцевого самоврядування здійснюється шляхом видання відповідних владних приписів, зокрема актів місцевого самоврядування, котрі спрямовані на розв'язання завдань щодо організації роботи органу місцевого самоврядування. У процесі виконання приписів, що містяться в актах місцевого самоврядування, між керівником – посадовою особою місцевого самоврядування та адресатами – фізичними чи юридичними особами, встановлюється певний правовий зв'язок, який обумовлює виникнення відповідних правових наслідків. Йдеться, насамперед, про виникнення взаємних прав і обов'язків посадової особи місцевого самоврядування й суб'єктів господарювання, яким їх адресовано. У цьому випадку посадові особи місцевого самоврядування постають як організатори повсякденної роботи відповідного органу місцевого самоврядування, а також тих підприємств,



установ і організацій, які *розташовані на території відання певної територіальної громади й перебувають у її власності*.

Посадові особи місцевого самоврядування, таким чином, *зосереджують владу над значними матеріальними, фінансовими і трудовими ресурсами, здійснюючи щодо них керівний вплив*. Вони виконують важливі організаційні й управлінські функції, оскільки наділені владними повноваженнями. Найважливішою формою організаційно-правової діяльності представницьких органів є сесії рад – на них розглядаються питання, серед іншого, і управління майном, яке перебуває у комунальній власності, а також приймаються відповідні рішення. Наприклад, такими рішеннями можуть затверджуватися програми приватизації комунального майна, про які згадувалося вище.

Крім того, досліджуючи питання юридичної відповідальності службових і посадових осіб органів місцевого самоврядування за порушення права комунальної власності доцільно, на нашу думку, звернути увагу на той об'єктивний факт, що *суб'єктом відповідальності в окремих випадках може бути не лише окрема особа (зокрема, посадова), але і колегіальний орган*. Таким колективним суб'єктом можна вважати відповідний представницький орган місцевого самоврядування, що здійснює розпорядження комунальним майном. Припустимо досить поширену ситуацію, коли певне спірне питання про перспективу відчуження у будь-який спосіб того чи іншого об'єкта комунального майна (передання в оренду комунального підприємства чи окремих будівель і споруд, виділення земельної ділянки із земель комунальної власності й передача її в постійне користування тощо) виноситься на розгляд депутатської комісії місцевої ради. Так, непоодинокими є випадки, коли більшість членів цієї комісії мають особисту зацікавленість у його вирішенні на користь певних бізнес-структур, оскільки з ними про це вже досягнуто домовленість. Втім, як відомо, на практиці довести такі факти надзвичайно складно. Однак це все одно вказує на те, що суб'єкт відповідальності може бути як індивідуальний (посадова особа органу місцевого самоврядування), так і колективний (міська, обласна рада чи створена в їх складі окрема депутатська комісія). Таким чином, *принциповим для досягнен-*

*ння мети застосування відповідних заходів реагування на факти порушення права комунальної власності є розмежування особистої та колективної відповідальності певного суб'єкта, а саме відповідальності конкретного службовця органу місцевого самоврядування та власне органу місцевого самоврядування, якими було вчинено протиправні дії або прийнято незаконне рішення.*

Чинний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає загальні принципи відповідальності зі вказівкою на суб'єктів, перед якими відповідальні органи й посадові особи місцевого самоврядування, а також підстави й форми такої відповідальності (ст. 74 зазначеного Закону). При цьому підстави, види і порядок відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначаються Конституцією України, цим та іншими законами. Таким чином, можна твердити, що законодавство України ґрунтується на закріпленні загальних принципів організації місцевого самоврядування, й отже – відповідальності його органів і посадових осіб.

Зокрема, вказаний Закон розрізняє такі види відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування:

- відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами (ст. 75);
- відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед державою (ст. 76);
- відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед юридичними і фізичними особами (ст. 77) [18].

Як указано у ст. 75 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично, але не менш як два рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність. Територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого

самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень. Порядок і випадки дострокового припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування територіальними громадами визначаються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами.

Щодо відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед державою, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» у ст. 76 передбачено, що органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність у разі порушення ними Конституції або законів України.

Разом із тим, це спричинює виникнення парадоксальної ситуації з практичним застосуванням цієї законодавчої норми. Оскільки місцевий представницький орган не є суб'єктом, на який може покладатися адміністративна чи кримінальна відповідальність за наслідки ухвалення незаконного правового акту або за невиконання рішень органів державної виконавчої чи судової влади, тому що рішення органу місцевого самоврядування приймаються колегіально, то можливою є лише відповідальність конкретної фізичної особи. При цьому положень щодо відповідальності всіх депутатів місцевої ради законодавством не передбачено. Чинним адміністративним законодавством України передбачено положення щодо відповідальності юридичних осіб, а не колегіальних органів, якими є місцеві ради (хоча відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування є юридичними особами).

Серед прикладів з практики притягнення до юридичної відповідальності окремих посадових осіб органів місцевого самоврядування може бути наведено деякі результати роботи прокуратури Дніпропетровської області при здійсненні нагляду за додержанням законодавства про державну та комунальну власність<sup>1</sup>.

Так, перевірками було встановлено *факти порушення законодавства про*

<sup>1</sup> Згідно з відомостями, викладеними в Інформаційному листі Генеральної прокуратури України про результати роботи прокуратури Дніпропетровської області при здійсненні нагляду за додержанням законодавства про державну та комунальну власність від 01.10.2010 р. № 07/2/1-358 вих. – 339 оқв-10.

*комунальну власність посадовими особами органів місцевого самоврядування.* Зокрема, 21.09.2010 р. прокуратурою області було порушено кримінальну справу відносно Новомосковського міського голови, який без погодження міськради на відчуження майна територіальної громади незаконно передав протягом липня-серпня 2009 р. на баланс підприємства «Трубник» 14 об'єктів нежитлового фонду, що перебували у комунальній власності, загальною вартістю понад 1,6 млн. грн.

Що стосується невиконання умов договорів купівлі-продажу комунального майна щодо його подальшого використання та своєчасних розрахунків за придбане майно, то наприклад, 24.05.2010 р. було направлено до суду з обвинувальним висновком кримінальну справу, порушену прокуратурою м. Жовті Води за фактом недодержання умов договору купівлі-продажу нежитлової будівлі, укладеного фондом комунальної власності міськради з ТОВ «Північінвест Груп». У порушення умов договору покупцем не оформлено документи на земельну ділянку, на якій знаходиться об'єкт приватизації, не зареєстровано на його базі підприємство, не створено 23 робочих місця тощо. За подібними фактами органами прокуратури області було порушено ще 8 кримінальних справ.

Інші факти свідчать про те, що *службовими особами органів місцевого самоврядування*, всупереч вимогам чинного законодавства, *об'єкти комунальної власності реалізуються за заниженою вартістю.* Так, прокуратурою м. Новомосковська 23.06.2010 р. було порушено кримінальну справу за ч. 3 ст. 364 КК України за фактом зловживання службовим становищем посадовими особами міськради та Державної виконавчої служби міськрайуправління юстиції, якими 22.12.2009 р. було незаконно реалізоване з прилюдних торгів за 65 тис. грн. нежитлове приміщення, що підлягало реалізації на аукціоні за 305 тис. грн. У результаті цих дій заподіяно збитків на суму 100 тис. грн. територіальній громаді міста, і понад 198 тис. грн. орендарю – ТОВ «Спецтехнології».

Органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Сільський, селищний, міський голова відповідальний перед відповідною радою. Законом передбачено, що на вимогу не менше половини депутатів відповідної ради, він зобов'язаний прозвітувати перед радою про роботу виконавчих органів у будь-який визначений радою термін. За здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади сільські, селищні, міські голови також підконтрольні органам виконавчої влади.

Така розгалужена система контролю діяльності сільського, селищного, міського голови потребує наукового обґрунтування його відповідальності за несумлінне виконання своїх посадових обов'язків. На жаль, до сьогодні, – навіть в умовах реформування законодавства про місцеве самоврядування, недостатньо уваги приділяється саме цьому питанню.

Окремі положення щодо відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед юридичними і фізичними особами зафіксовано у ст. 77 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Так, шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам у результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування – за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом.

Голова місцевої ради бере участь у процесі прийняття рішень органами місцевого самоврядування, тому не є виключенням ситуація, коли сільський, селищний або міський голова має більшість прихильників у місцевому представницькому органі, де він головує на засіданнях, і створює таку структуру управління територіальною громадою, в якій всі найбільш важливі нормативно-правові акти оформлюються у вигляді рішень відповідного місцевого представницького органу. Міський голова, відповідно до законодавства, підписує рішення, прийняті місцевою радою. Як зазначає з цього

питання С. Соловйов, очевидно, що «голова місцевої ради ... не може розглядатися як «удільний князь», «сюзерен», який виведений зі сфери державно-правової відповідальності» [642, с. 34]. Разом із тим, це не полегшує розв'язання питання про притягнення до відповідальності цієї посадової особи. Таку ситуацію обумовлено тим, що в теперішній час в Україні існує два рівні управління суспільством – загальнодержавний і місцевий. Оскільки відповідальність голови місцевої ради може бути адміністративною, кримінальною, цивільно-правовою а також полягати у достроковому припиненні його повноважень, найбільший інтерес при цьому становить питання про притягнення його до відповідальності за його незаконні дії, котрі, своєю чергою, оформлюються у вигляді відповідних (формально законних) актів місцевого самоврядування. Сільських, селищних та міських голів, за таких умов, виявляється неможливим притягнути до адміністративної чи кримінальної відповідальності, оскільки акти місцевого самоврядування, ухвалені у формі рішень, приймаються ним не безпосередньо і одноособово, а колегіально місцевим представницьким органом.

Серед більшості науковців - адміністративістів побутує думка, що відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування має суто адміністративно-правовий характер. Разом із тим, відповідальність цієї категорії суб'єктів, незважаючи на наявність низки загальних принципів (морально-політичний характер, особливості правового статусу цих суб'єктів, відповідальність перед державою, територіальною громадою та фізичними і юридичними особами без урахування ступеню провини конкретної людини тощо) не може бути звуженою лише до адміністративно-правової. Про це, зокрема, свідчить наявність таких її характерних рис:

- наявність суттєвих відмінностей у заходах відповідальності, що застосовуються до посадових осіб місцевого самоврядування та включають санкції не лише адміністративного, але й інших галузей права;

- неоднорідність суб'єктів відповідальності, оскільки законодавство фіксує загальні положення щодо відповідальності і органів, і посадових осіб

місцевого самоврядування, але у відповідних актах законодавства про відповідальність вони недостатньо деталізовані;

- різноманітність підстав юридичної відповідальності;
- обумовлені чинним процесуальним законодавством особливості процедури притягнення до відповідальності;
- широкий спектр заходів відповідальності;
- розгалуженість системи нормативно-правових актів, якими передбачено той чи інший вид відповідальності.

Отже, з наведеного можна висновувати, що *відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування за порушення права комунальної власності являє собою самостійний правовий інститут, норми якого регулюють процес здійснення місцевого самоврядування і одночасно перебувають у сфері регулювання конституційного, адміністративного, кримінального, господарського та деяких інших суміжних галузей права*. Однак, у дійсності, невизначеність у законодавстві процедури притягнення до відповідальності органу місцевого самоврядування, відсутність конкретики відповідних процесуальних норм унеможливорює застосування на практиці положень щодо реалізації правовідносин із деліктів органів місцевого самоврядування. Це дає можливість таким посадовим особам, як, наприклад, міський голова, спираючись на депутатську більшість у представницькому органі, й надалі уникати відповідальності за невиконання приписів державних органів, а також за наслідки своїх протизаконних дій, втілених у формі рішень щодо розпорядження об'єктами права комунальної власності. З урахуванням цього, перспективними напрямками подальших досліджень проблематики застосування заходів юридичної відповідальності за порушення права комунальної власності має стати вироблення пропозицій щодо конкретизації підстав і вдосконалення процедури накладення відповідних санкцій на винних осіб – не лише індивідуальних, але й колективних суб'єктів.

## ВИСНОВКИ

Проведене дослідження дозволило здійснити теоретичне узагальнення і вирішення наукового завдання, яке полягає в обґрунтуванні напрямів удосконалення правового регулювання відносин комунальної власності. У вирішення наукового завдання обґрунтовано нові наукові положення і пропозиції щодо удосконалення законодавства з метою підвищення ефективності застосування норм, які регламентують відносини з володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності.

На підставі проведеного дослідження сформульовано наступні основні висновки:

1. Доводиться, що публічна власність – це особлива форма власності, а комунальна власність є її різновидом. У зв'язку з цим, виходячи з основоположного принципу забезпечення балансу публічних і приватних інтересів, виявлено особливості правового регулювання відносин публічної, у тому числі комунальної, власності із виділенням наступних:

а) пріоритетність задоволення публічного інтересу, який між тим може додатково вбачатися в діяльності суб'єкта господарювання непублічної форми власності (приватної і інших форм власності);

б) найбільш ефективно використання публічної власності може бути здійснене як публічним власником, так і приватним (за умови виключного збереження об'єктів в публічній власності);

в) режим публічної власності зобов'язує до соціально спрямованого відправлення повноважень як публічним власником і його уповноваженими особами, так і залученими на договірних засадах суб'єктами господарювання;

г) зміна форми власності на об'єкти публічної власності обумовлює лише заміщення публічного власника приватним із збереженням публічних функцій,



що реалізуються на базі таких об'єктів, і дотриманням критерію соціально-економічної ефективності використання публічного майна;

д) відчуженню повинні підлягати ті об'єкти публічної власності, господарське використання яких не може бути забезпечене найбільш раціонально і економно самим їх власником, у тому числі на засадах публічно-приватного партнерства;

е) розпорядження і управління об'єктами комунальної власності, що відносяться за своєю суттю до об'єктів публічної власності, повинно здійснюватися в межах і способами, визначеними чинним законодавством України з урахуванням принципу економічної доцільності;

є) сфера публічної власності перебуває переважно під впливом принципу обмежувального режиму правового регулювання, що зводиться до можливості «здійснювати лише те, що прямо дозволено законом»;

ж) суб'єктом публічної власності може розглядатися як народ, в цілому, так і його певним чином легітимізована частина, зокрема, територіальна громада села, селища, міста.

2. Аргументовано, що реалізація органами місцевого самоврядування повноважень з розпорядження об'єктами права комунальної власності, у тому числі у межах процедур приватизації, має узгоджуватися з конституційною вимогою про невикористання власності на шкоду суспільству (громаді). Цьому має сприяти застосування господарсько-правових принципів організації відносин комунальної власності, закладених у основах правового господарського порядку.

3. Відзначено, що на відміну від класичного розуміння свободи дій власника щодо належного йому майна, публічний власник, зокрема територіальна громада в особі органів місцевого самоврядування, здійснює (повинен здійснювати) повноваження з володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності з урахуванням пріоритетів загальнодержавних та місцевих програмно-прогнозних документів.

4. З метою посилення контролю за майновими операціями з об'єктами права комунальної власності запропоновано створити спеціальну комісію, яка б діяла при міській раді та до складу якої входили б представників громадських організацій, органів самоорганізації населення, об'єднань співвласників багатоквартирних будинків за відповідним квотним принципом.

5. Аргументовано, що територіальна громада села, селища, міста є рівним з іншими учасником відносин у сфері господарювання, не потребує набуття якоїсь особливої організаційно-правової форми для вступу у господарські правовідносини та може здійснювати в силу закону господарську правосуб'єктність як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. У зв'язку з цим представляється доцільним доповнити перелік учасників відносин у сфері господарювання, який міститься у ст. 2 ГК України, згадуванням про територіальну громаду.

У роботі містяться і інші не менш цікаві як з теоретичної, так і практичної точок зору положення, які заслуговують на увагу читача та можуть стати підґрунтям для подальших наукових досліджень у руслі вдосконалення правового регулювання відносин власності.

Таким чином, проведене комплексне дослідження дозволило з'ясувати поняття та зміст права комунальної власності як різновиду публічної власності; розглянути найбільш поширені форми здійснення права комунальної власності, а також правові форми господарського використання об'єктів права комунальної власності; визначити особливості управління господарською діяльністю у комунальному секторі економіки; вказати на переваги та недоліки правового регулювання здійснення окремих видів господарської діяльності на базі об'єктів права комунальної власності; розкрити систему гарантій права комунальної власності.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Роль публичной собственности в обеспечении социально-экономического развития Украины: материалы Междунар. науч.-практ. конф. (г. Донецк, 18 сентября 2012 г.) / НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований; редкол.: Мамутов В.К. (науч. ред. и др.). – Донецк: Юго-Восток, 2012. – 224 с.
2. Кременовська І. Майбутнє публічної власності / І. Кременовська // Юридичний вісник України. – 2012. – 6–12 жовт. (№ 40). – С. 3.
3. Кременовская И.В. Информация об итогах работы Международной научно-практической конференции «Роль публичной собственности в обеспечении социально-экономического развития Украины» / И.В. Кременовская [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.aprnu.kharkiv.org/news\\_18092012.html](http://www.aprnu.kharkiv.org/news_18092012.html); а также <http://iepd.dn.ua>; [http://www.hozpravo.com.ua/news/index.php?ELEMENT\\_ID=645](http://www.hozpravo.com.ua/news/index.php?ELEMENT_ID=645)
4. Алексеев С.С. Право собственности. Проблемы теории: монография / С.С. Алексеев. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2012. – 240 с.
5. Харьковская цивилистическая школа: право собственности : монография / под ред. И.В. Спасибо-Фатеевой. – Харьков: Право, 2012. – 424 с.
6. Рыбаков В.А. Тип собственности в системе собственности / В.А. Рыбаков, В.Н. Соловьев, В.А. Тархов // Гражданское право. – 2008. – № 3. – С. 31–36.
7. Державна програма приватизації на 2012-2014 роки: затверджена Законом України від 13.01.2012 р. № 4335-VI // Офіційний вісник України. – 2012 р. – № 10. – Ст. 359.
8. Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства. В связи с исследованиями Льюиса Г. Моргана / Ф. Энгельс. – М.: Политиздат, 1985. – 238 с.

9. Про проект нової Конституції України: Постанова Верховної Ради України від 01.07.1992 р. № 2525-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 37. – Ст. 550.
10. Мазаев В.Д. Публичная собственность в России: конституционные основы / Мазаев В.Д. – М. : ОАО «Издательский дом «Городец»», 2004. – С. 64.
11. 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.
12. Яковлев В.Ф. О правовой системе современной России / В.Ф. Яковлев // Цивилистические записки. Вып.3. Ин-т частного права. Екатеринбург. – М.: Статут, 2004. – С. 15-25.
13. Васильева А.Ф. Делегирование государственных функций субъектам частного права / А.Ф. Васильева // Изв. вузов. Правоведение. – 2008. – № 2. – С. 72–75.
14. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления / О.М. Рой. – 2-е изд. – СПб.: Питер, 2006. – 336 с.
15. Белых В.С. О концепции проекта Федерального закона «Об управлении собственностью» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://secandsafe.ru/pravovaya\\_baza/blogi/yuridicheskaya\\_bezopasnost/o\\_koncepcii\\_proekta\\_federalnogo\\_zakona\\_ob\\_upravlenii\\_sobstvennostyu](http://secandsafe.ru/pravovaya_baza/blogi/yuridicheskaya_bezopasnost/o_koncepcii_proekta_federalnogo_zakona_ob_upravlenii_sobstvennostyu)
16. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия: учебное пособие / Сост., пер., авт. введ. и вступ. ст. В.В. Маклаков. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2009. – 598 с.
17. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55. – Ст. 1840.

18. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
19. Гаджиев Г.А. Конституционные основы права собственности в России / Г.А. Гаджиев // Журнал российского права. – 2006. – № 12. – С. 30–41.
20. Спасибо-Фатеева І. Замітки цивіліста про тенденції пізнання права власності / І. Спасибо-Фатеева // Право України. – 2011. – № 5. – С. 29–36.
21. Устименко В.А. О роли публичной собственности в обеспечении социально-экономического развития государства / В.А. Устименко, Р.А. Джабраилов // Роль публичной собственности в обеспечении социально-экономического развития Украины: материалы Междунар. науч.-практ. конф. (г. Донецк, 18 сентября 2012 г.) / НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований; редкол.: Мамутов В.К. (науч. ред. и др.). – Донецк: Юго-Восток, 2012. – С. 8–24.
22. Актуальні проблеми господарського права: навч. посіб. / за ред. В.С. Щербини. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 527 с.
23. Спасибо-Фатеева І. Форми права власності / І. Спасибо-Фатеева // Вісник Академії правових наук України. – 2009. – № 3. – С. 150–151.
24. Кондик П. Чиє майно Автономної Республіки Крим? / П. Кондик // Юридичний вісник України. – 2010. – 25 вересня – 1 жовтня (№ 39). – С. 6–7.
25. Дойников И.В. Публичная собственность - основа экономики страны / И.В. Дойников // Правовое регулирование деятельности хозяйствующего субъекта: Мат-лы Междунар. науч.-практ. конф. «Проблемы развития предприятий: Теория и практика» (10–12 октября 2002 г.). – Ч. 3. – Самара : Изд-во Самарской государственной экономической академии, 2002. – С. 51–57.
26. Устименко В.А. Методика виконання науково-дослідної роботи за темою "Правове забезпечення ефективного управління об'єктами публічної власності" / В.А. Устименко // Економіка та право. – 2013. – № 1. – С. 160–165.
27. Прокуратура города Киева опротестовала решение Киевсовета о продаже Владимирского и Житнего рынков // Голос Украины. – 2010. – 23 февр. (№ 32). – С. 1.

28. Скобельский В. Полтавские власти с протестом предпринимателей не посчитались / В. Скобельский // *Голос Украины*. – 2010. – 27 июля (№ 137). – С. 3.
29. 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.
30. Устименко В.А. Проблеми правового забезпечення планування господарської діяльності в Україні / В.А. Устименко, Р.А. Джабраїлов // *Экономико-правовые исследования в XXI веке : практика применения Хозяйственного кодекса Украины и направления развития правового регулирования хозяйственных отношений (к 7-й годовщине принятия Хозяйственного кодекса Украины) : материалы Четвертой междунар. науч.-практ. интернет-конф. (Донецк, 23-30 марта 2010 г.)* / науч. ред. В.К. Мамутов ; НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк: Ноулидж, 2010. – С. 20–29.
31. Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні: Закон України від 15.12.2009 р. № 1759-VI // *Відомості Верховної Ради України*. – 2010. – № 9. – Ст. 76.
32. *Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Шемшученко Ю.С. (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1 : А–Г. – 672 с.*
33. 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.
34. *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.*
35. 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.

36. Ed. Batley R. Local Government in Europe : Trends and Developments / Ed. Batley R., Stoker G. Houndmills. – Hampshire and London : Macmillan, 1991. – 239 p.
37. Гизевиус В. Политика местного самоуправления в ФРГ ; пер. с нем. Б. Воронова. – Бонн : Фонд Фридриха Эберта, 1995. – 144 с.
38. Тимофеев Н.С. Коммунальное право ФРГ / Н.С. Тимофеев. – М. : МГУ, 1982. – 137 с.
39. Устименко В.А. Проблеми правозастосовної діяльності органів місцевого самоврядування в контексті рішень Конституційного Суду України / В.А. Устименко, Р.А. Джабраїлов // Вісник Конституційного Суду України. – 2010. – № 3. – С. 116–124.
40. Дюги Л. Социальное право, индивидуальное право и преобразование государства / Л. Дюги. – М. : СПб., 1909. – 147 с.
41. Дюги Л. Конституционное право : общая теория государства / Л. Дюги. – М. : Изд-во И.Д. Сытина, 1908. – 957 с.
42. Андреева Г.Н. О влиянии теорий собственности на ее конституционное регулирование // Журнал российского права. – 2008. – № 10. – С. 124–131.
43. Конституция – основная надежда на торжество демократии и прав человека в нашей стране: Интервью с В.А. Кикоть // Законодательство и экономика. – 2003. – № 12. – С. 13.
44. Анисимов А.П. Конституционно-правовое регулирование права частной собственности на земельные участки : монография / А.П. Анисимов, А.И. Мелихов. – Волгоград : Типография ООО «Мастер», 2009. – 216 с.
45. 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.
46. Гражданское право. Часть 1. Под ред. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. - М.: Издательство ТЕИС, 1996. - 552 с.

47. Корнеев СМ. Право государственной социалистической собственности в СССР. - М.: Изд-во Московского ун-та, 1964. - 268 с.
48. Цивільне право України. Частина перша. За ред. проф. Ч.Н. Азімова, доцентів С.Н. Приступи, В.М. Ігнатенка. - Харків: Право, 2000. - 368 с.
49. Заменгоф З.М. Правовой режим имущества хозяйственных органов. - М.: Юридическая литература, 1972. - 184 с.
50. Егоров Н.Д. Право собственности в системе советского права // Правоведение. - 1978. - № 3. - С. 35 - 43.
51. Музика Л.А. Право комунальної власності в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук (12.00.03). - Харків: Національний університет внутрішніх справ, 2004. - 20 с.
52. Брагинский М.И. Участие Советского государства в гражданских правоотношениях. - М., 1981. - 190 с.
53. Якушев В.С. О самостоятельности института права государственной социалистической собственности и его государственно-правовой природе // Сб. уч. трудов Свердловского юрид. института. - 1970. - Вып. 13. - С. 85-110.
54. Червоний В.С. Методологічні проблеми регулювання відносин власності в законодавстві України // Економіко-правові проблеми трансформації відносин власності в Україні: Зб. наук, праць. - К.: Манускрипт, 1997. - С. 42-49.
55. Цивільне право України: Підручник: У 2-х кн. / За ред. О.В. Дзери, Н.С. Кузнецової. - К.: Юрінком Інтер, 2002. - Кн. 1. - 720 с.
56. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
57. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435 // Відомості Верховної Ради України. - 2003. - № 40-44. - Ст. 356. - (Зі змін. та допов.).
58. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436 // Офіційний вісник України. - 2003. - № 11. - Ст. 462. - (Зі змін. та допов.).
59. Хозяйственное право / под ред. акад. В.К. Мамутова. - К. : Юринком Интер, 2002. - 912 с.



60. Мілаш В.С. Підприємницькі комерційні договори в господарській діяльності : моногр. / В.С. Мілаш. – Полтава : АСМІ, 2005. – 450 с.
61. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права / Г.Ф. Шершеневич. – М. : Издание Бр. Башмаковых, 1914. –Т. 1. – 483 с.
62. Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе / С.Ф. Кечекьян. – М. : Изд-во АН СССР, 1958. – 185 с.
63. 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.
64. Апанасенко К.І. Проблеми участі територіальних громад у корпоративних відносинах / К.І. Апанасенко // Вісник господарського судочинства. – 2005. – № 5. – С. 138–142.
65. 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.
66. Пастернак Е. К вопросу о правосубъектности территориальной громады / Е. Пастернак // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 3. – С. 87–90.
67. 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.
68. 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.
69. 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.

70. Пилецкий А.Е. Теоретические проблемы предпринимательской правосубъектности в смешанной экономике: моногр. / А.Е. Пилецкий. – М. : ЧеРо, 2005. – 336 с.
71. Германское право / Ч. 1. Гражданское уложение: пер. с нем. – М. : Междунар. центр фин.-экон. развития, 1996. – 552 с.
72. Howell J.C. Forming Corporation and Partnerships / J.C. Howell. – Blue Ridge Summit, PA : Liberty, 1986. – 199 p.
73. Музика Л.А. Проблеми права комунальної власності в Україні: моногр. / Л.А. Музика. – К. : Атіка, 2006. – 228 с.
74. 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.
75. Єдиний держаний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/>.
76. Апанасенко К.І. Право комунальної власності: господарсько-правовий аспект: монографія / К.І. Апанасенко. – К.: Слово, 2010. – 264 с.
77. Щербина В.С. Суб'єкти господарського права: монографія / В.С. Щербина. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 264 с.
78. Жданко Є.С. Шляхи стабілізації діяльності підприємств житлово-комунального господарства міста в умовах економічної кризи / Є.С. Жданко // Економіка та право. – 2009. – № 1. – С. 141–145.
79. Камалов О.А. Гражданская правосубъектность муниципальных образований: дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.03 / Камалов Олег Александрович. – Екатеринбург, 2001. – 224 с.
80. Соловьева Л.В. О правовом режиме имущества предприятий / Л.В. Соловьева // Економіка та право. – 2009. – № 1. – С. 85–90.

81. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо формування статутних капіталів господарських товариств: Закон України від 11.02.2010 р. № 1873-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 18. – Ст. 137.
82. Бюджетний кодекс України : Закон України від 21.06.2001 р. № 2542-III // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
83. Про господарські товариства : Закон України від 19.09.1991 р. № 1576-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 49. – Ст. 682.
84. Официальный сайт города Ярославля [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.cityyar.ru/home/economics/municipal\\_sector.html](http://www.cityyar.ru/home/economics/municipal_sector.html).
85. Кудрявый В.В. Электроэнергетика России в период кризиса / В.В. Кудрявый [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.elec.ru/analytics/elektroe\\_energetika-rossii-v-period-krizisa/](http://www.elec.ru/analytics/elektroe_energetika-rossii-v-period-krizisa/).
86. Дурнева Ю.А. Застосування норм Господарського кодексу України щодо акціонерних товариств комунального сектора економіки / Ю.А. Дурнева // *Економіко-правові дослідження в ХХІ столітті: практика застосування Хозяйственного кодексу України і напрямки розвитку правового регулювання господарських відносин (на 7-й річницю прийняття Хозяйственного кодексу України): матеріали Четвертої міжнарод. наук.-практ. інтернет-конференції (м. Донецьк, 23–30 березня 2010 р.)* / наук. ред. В.К. Мамутов; НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. – Донецьк: Вид-во «Ноулідж», 2010. – С.173–176.
87. Економіко-правові основи міського господарства: навч. посібник / [О.О. Лук'янченко, С.В. Богачов, О.В. Хістева та ін.]; за заг. ред. О.О. Лук'яненка. – Макіївка : ДонНАБА, 2011. – 360 с.
88. Дурнева Ю.А. Право власності як правовий режим майна суб'єктів господарювання комунального сектора економіки / Ю.А. Дурнева // *Проблеми становлення і розвитку правової системи України: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 27–28 листопада 2010 р.* – Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2010. – Т. 2. – С. 23–25.

89. Устименко В. Правове регулювання банкрутства комунальних підприємств / В. Устименко, Р. Джабраїлов // Право України. – 2007. – № 5. – С. 50–53.
90. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом: Закон України від 24.05.1992 р. № 2343-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 31. – Ст. 440.
91. Власов А. Объекты коммунальной собственности под защитой Конституционного Суда. Об официальном толковании КСУ нормы закона о банкротстве коммунальных предприятий / А. Власов // Юридическая практика. – 2007. – № 40 (540). – С. 7–13.
92. Постанова Верховного Суду України від 18.12.2009 р. № 15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0015700-09/>.
93. Джунь В.В. Институт неспроможності: світовий досвід розвитку і особливості становлення в Україні: монографія. – видання друге, випр. і доп. / В.В. Джунь. – К.: Юридическая практика, 2006. – 384 с.
94. Поляков Б. Анализ пробелов Закона о банкротстве / Б. Поляков // Юридическая практика. – 2007. – № 6 (476). – С. 4.
95. Гринюк Р.Ф. Правовой статус коммунальных предприятий в Украине: монография / Р.Ф. Гринюк. – Донецк.: Дельта, 2002. – 183 с.
96. Повар П. Проблеми незастосування законодавства про банкрутство щодо комунальних підприємств при їх ліквідації / П. Повар // Юридична Україна. – 2008. – № 1. – С. 46–52.
97. [Попова Е.](#) Банкрутство коммунальных предприятий [Электронный ресурс] / Е. Попова. – Режим доступу: <http://blog.liga.net/user/epopova/article/4717.aspx>.
98. Экономико-правовые исследования в XXI веке: история, современное состояние и перспективы совершенствования хозяйственного законодательства: материалы Первой междунар. науч.-практ. интернет-конференции (г.Донецк,

16–18 февраля 2009 г.) / Ин-т економіко-правових досліджень НАН України. – Донецьк: Изд-во «Вебер», 2009. – 290 с.

99. Статистична інформація щодо кількості комунальних підприємств в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

100. Дурнева Ю.А. Щодо питання банкрутства комунальних підприємств / Ю.А. Дурнева // Сучасний розвиток державотворення та право творення в Україні: проблеми теорії та практики: зб. матеріалів II Всеук-раїнської конференції студентів, аспірантів і молодих учених (м. Маріуполь, 12 березня 2010 р.) / за заг. ред. К.В. Балабанова. – Маріуполь: МДГУ, 2010. – С.85–86.

101. 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. науч.-практ. інтернет-конференції (г. Донецьк, 16–18 лютого 2009 г.) / Ін-т економіко-правових досліджень НАН України. – Донецьк: Изд-во «Вебер», 2009. – С. 194-199.

102. Дурнева Ю.А. Банкрутство суб'єктів господарювання комунального сектора економіки / Ю. Дурнева // Економіко-правові дослідження в ХХІ столітті: історія, сучасний стан і перспективи удосконалення господарського законодавства: матеріали Першої міжнарод. науч.-практ. інтернет – конференції (г. Донецьк, 16–18 лютого 2009 г.) / Ін-т економіко-правових досліджень НАН України. – Донецьк: Изд-во «Вебер», 2009. – С.205–207.

103. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (щодо введення мораторію на банкрутство підприємств державного сектора економіки) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=36461](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=36461).

104. Вовк Д. Банкрутство підприємства: процедура / Д. Вовк; ред. Я. Ковтарева. – Х.: Фактор, 2009. – 368 с.

105. Барбашова Н. Правове регулювання банкрутства містоутворюючих та особливо небезпечних підприємств / Н. Барбашова, Е. Сгара // Право України. – 2003. – № 9. – С. 65–67.
106. Дурнєва Ю.А. Гарантії права комунальної власності при реалізації процедури банкрутства суб'єктів господарювання комунального сектора економіки / Ю.А. Дурнєва // Економіка та право. – 2011. – № 1. – С. 77–81.
107. Устименко В.А. Власність територіальної громади міста (господарсько-правові аспекти) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук: спец. 12.00.04. «Господарське право; господарсько - процесуальне право» / В.А. Устименко. – Донецьк, 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dysertaciya.org.ua/disertaciya\\_1\\_313.html](http://dysertaciya.org.ua/disertaciya_1_313.html).
108. Яцук А.С. Особенности корпоративных отношений с участием публично-правовых образований [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.jurvestnik.psu.ru/ru/component/content/article/244-osobennosti-korporativnyx-otnoshenij-s-uchastiem-publichno-pravovyx-obrazovanij.html>.
109. Вінник О.М. Господарське право: Курс лекцій / О.М. Вінник. - К.: Атіка, 2004. - 624 с.
110. Рішення господарського суду Запорізької області від 28 липня 2010 р. по справі № 6/161-22/76/09-18/154/10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>.
111. Про управління корпоративними правами територіальної громади м. Івано-Франківська у господарських товариствах: рішення Івано-Франківської міської ради від 14.07.2011 р. № 296-11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.namvk.if.ua/dt/2345/>.
112. Постанова Вишого господарського суду України від 24 жовтня 2012 р. по справі № 5024/176/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>.
113. Постанова Харківського апеляційного господарського суду від 7 травня 2009 р. по справі № 5/711-08 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>.

114. Положення про реєстр корпоративних прав територіальної громади міста Києва: рішення Київської міської ради від 29.04.2004 р. № 209/1419 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.yur-info.org.ua/doc/1762599/Prozatverdzhennia-Polozhennia-pro-reiestr-korporativnikh-prav-teritorialnoi-gromadi-mista-Kiieva>.
115. Положення про порядок здійснення контролю за розпорядженням активами, які належать господарським товариствам: рішення Севастопольської міської ради від 13.02.2007 р. № 1470 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://sev.gov.ua/gorsovet/pewen/sessii\\_v\\_soziva/5ses/:article\\_page\\_1896\\_2/:article68161/](http://sev.gov.ua/gorsovet/pewen/sessii_v_soziva/5ses/:article_page_1896_2/:article68161/).
116. Статут територіальної громади м. Запоріжжя: рішення Запорізької міської ради 15.02.2006 № 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.meria.zp.ua/test/index.php?id=21>.
117. Про питання ефективного управління корпоративними правами територіальної громади м. Києва: рішення Київської міської ради від 22.02.2007 р. № 165/826 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.uazakon.com/documents/date\\_6x/pg\\_gewgww.htm](http://www.uazakon.com/documents/date_6x/pg_gewgww.htm).
118. Рішення Конституційного Суду України від 30 травня 2001 року у справі № 1-22/2001 за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства "Всеукраїнський Акціонерний Банк" щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) // Офіційний вісник України. - 2001. - № 24. - Ст.57.
119. Воловик О. Забезпечення загальнокорпоративних інтересів: напрями вдосконалення процесуального законодавства // Економіка і право, 2004, № 5. – С. 41 – 44.
120. Kathryn C. Lavelle. The business of governments: nationalism in the context of sovereign wealth funds and state-owned enterprises [Електронний ресурс]. – Ре-

жим доступу: [http://jia.sipa.columbia.edu/files/jia/131-147\\_lavelle\\_blueline\\_new.pdf](http://jia.sipa.columbia.edu/files/jia/131-147_lavelle_blueline_new.pdf).

121. Хвесик Ю.М. Ринковий оборот земель: сучасний стан і перспективи розвитку / Ю.М. Хвесик // Науковий вісник Волинського національного університету ім. Лесі Українки: Розділ II. Економіка України. – 2008. – № 7. – С. 113–118.

122. Москва М. Ринок землі: суть, функції, структура та інфраструктура / М. Москва // Вісник Львівського університету: Серія Економічна. – 2008. – Вип. 40. – С. 368–370.

123. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27. – (Зі змін. та допов.).

124. Про затвердження Порядку здійснення розрахунків з розстроченням платежу за придбання земельної ділянки державної та комунальної власності : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.04.2009 р. № 381 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 30. – Ст. 1012.

125. Про погодження продажу земельної ділянки у м. Артемівську : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2007 р. № 967-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

126. Про погодження продажу земельної ділянки у м. Львові : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 черв. 2008 р. № 795-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

127. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16.04.1991 р. № 959-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 29. – Ст. 377. – (Зі змін. та допов.).

128. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 92. – Том 1. – Ст. 3248. – (Зі змін. та допов.).

129. Комарова О.С. Правові форми залучення земельних ділянок комунальної форми власності у господарський обіг / О.С. Комарова // Вісник Донецького національного університету. Серія В: Економіка і право. – 2011. – № 1. – Т. 2. – С. 421–426.



130. Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 16.04.2004 р. № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
131. Швець В.Д. Органи державної влади України як суб'єкти земельних правовідносин: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / В.Д. Швець ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2006. – 172 с.
132. Галанець В.Г. Реформування земельних відносин та формування ринку землі : монографія / В.Г. Галанець, І.Я. Люта. – Львів, 2006. – 196 с.
133. Пасемко Г.П. Аграрні відносини і утворення земельної ренти / Г.П. Пасемко // Вісник ХНАУ. – 2006. – № 1. – С. 266–272.
134. Лактіонова Г.П. Теорія земельної ренти і необхідність регулювання земельних відносин / Г.П. Лактіонова // Вісник ХНАУ. – 2004. – № 7. – С. 305–309.
135. Нікітюк Г. Правове регулювання інституту земельної ренти в Україні / Г. Нікітюк // Право України. – 1999. – № 6. – С. 57–59.
136. Шиян Д.В. Теорія земельної ренти / Д.В. Шиян // Вісник ХДАУ. – 1999. – № 3. – С. 166–168.
137. Коваленко Т.О. Звичаєво-правове регулювання земельних відносин на території України / Т.О. Коваленко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 9. – С. 63–73.
138. 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.).
139. Насушная О.В. Вопрос о соотношении гражданского и земельного законодательства при регулировании аренды земельного участка / О.В. Насушная, И.С. Пономаренко // Економіка та право. – 2009. – № 2. – С. 74–78.
140. Гончар И. О правовых последствиях отсутствия государственной регистрации договора аренды земельного участка / И. Гончар // Юридическая практика. – 2010. – 9 марта (№ 10). – С. 22.

141. Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин : Постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 17.05.2011 р. № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
142. Теньков С.О. Підвідомчість і розмежування компетенції судів у земельних спорах / С.О. Теньков // Вісник господарського судочинства. – 2010. – № 6. – С. 10–13.
143. Комарова О.С. Щодо визнання договору оренди земельної ділянки неукладеним або недійсним / О.С. Комарова // Господарсько-правове та фінансово-правове забезпечення розвитку економіки України : зб. тез. Всеукраїнської наук.-практ. конф. «Господарсько-правове, цивільно-правове та фінансово-правове забезпечення розвитку економіки України» (м. Донецьк, 25 лист. 2011 р.) : у 2-х ч.; редкол.: М.Л. Шелухін, Б.В. Дерев'янко, В.В. Родіна. – Донецьк : Видавничий дім «Кальміус», 2011. – С. 135–139.
144. Про затвердження Типового договору оренди землі : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2004 р. № 220 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 9. – Ст. 527.
145. Павленко Д. Деякі проблеми справляння земельного податку: законодавство та судова практика / Д. Павленко, О. Хрипун // Юридичний журнал. – 2004. – № 12. – С. 116–121.
146. Гаращук М. Земельні ділянки: право власності, користування, оренда, тенденції розвитку, судова практика / М. Гаращук // Юридична газета. – 2005. – 18 серпня (№15). – С. 8.
147. Гривнак К. Особливості сплати земельного податку юридичними особами у 2001 році / К. Гривнак // Вісник податкової служби України. – 2001. – № 10. – С. 42–45.
148. Лега В. Обов'язок по платі за землю та неврегульованість земельного законодавства / В. Лега // Юридичний журнал. – 2007. – № 5. – 107–109.
149. Судебные решения // Юридическая практика. – 2011. – 5 апр. (№ 14). – С. 21.

150. Галахов В. О необходимости изменения арендной платы за землю в связи с изменением ее размера законом / В. Галахов // Юридическая практика. – 2008. – 24 июня (№ 26). – С. 11.
151. Узагальнення судової практики розгляду господарськими судами справ у спорах, пов'язаних із земельними правовідносинами // Вісник господарського судочинства – 2010. – № 1. – С. 25–70.
152. Каракаш І.І. До питання про використання земельних ділянок «публічної власності» на праві суперфіцію / І.І. Каракаш, А.І. Ріпенко // Південноукраїнський правничий часопис. – 2008. – № 4. – С. 137–142.
153. 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; природоресурсне право» / М.М. Бахуринська ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2008. – 20 с.
154. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 524.
155. Шульга М.В. Актуальні проблеми правового регулювання земельних відносин в сучасних умовах : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / М.В. Шульга ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 1998. – 45 с.
156. [Болотова Ю.В.](#) Договор аренды земельных участков (лизинга) в сельском хозяйстве и агробизнесе США: правовые и экономические аспекты / Ю.В. Болотова // Материалы, представл. участниками американской программы обмена проф.-преп. составами (FER 1995 – 2002) на встрече в Москве (27 – 29 окт. 2003 г.). – М., 2004. – С. 343–350.
157. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними

ділянками) від 22.09.2005 р .

№ 5-рп/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 39. – Ст. 2490.

158. Мірошніченко А.М. Земельне право України: навч. посіб. / А.М. Мірошніченко. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2007. – 432 с.

159. Мірошніченко А.М. Напрями вдосконалення системи прав на земельні ділянки / А.М. Мірошніченко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2010. – № 1. – С. 102–112.

160. Овсий Д. Сервитут – решение коммунальных нужд (о правовых аспектах установления земельных сервитутов, возможностях и проблемах их применения) / Д. Овсий // Юридическая практика. – 2011. – 4 янв. (№ 1–2). – С. 12–13.

161. Щодо порядку встановлення земельних сервітутів : Лист Державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель Державного комітету України по земельних ресурсах від 02.11.2004 р. № 6-10-1071/727 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.12260.0>.

162. Бойченко Я. Земельные сервитуты: правовые основы, учет и налогообложение / Я. Бойченко // Строительный учет. – 2008. – № 2 (13). – С. 15–19.

163. Суетнов Е. О правовой природе суперфиция (проблемные вопросы правовой природы суперфиция по законодательству Украины) / Е. Суетнов // Юридическая практика. – 2010. – 12 окт. (№ 41). – С. 12–13.

164. Устименко В.А. Городская собственность и городское хозяйство / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк: ООО «Юго-Восток, Лтд», 2006. – 352 с.

165. Бовсунівська І.В. Особливості розвитку комунальної власності в умовах ринкової економіки України / І.В. Бовсунівська. – [Електронний ресурс] . – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Nvamu\\_Ekon/2009\\_7/09biveou.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nvamu_Ekon/2009_7/09biveou.pdf).

166. Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних оди-

ниць (комунальною власністю) : Постанова Кабінету міністрів України № 311 від 05.11.1991 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/311-91-п>.

167. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності : Закон України від 03 березня 1998 № 147/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. - 1998 р. - № 34. - стаття 228.

168. Щодо визначення державної та комунальної власності : Лист Міністерства юстиції від 23.09.2008 N 9937-0-33-08-19. — [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v9937323-08>.

169. Що має знати депутат місцевої ради. Книга 4. Комунальна власність. Житлово-комунальне господарство. - К.: ІПО, 2010. - 102 с.

170. Ковальова О.М. Формування, запровадження та розвиток комунальної власності в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/apdu/2010\\_1/doc/3/11.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/apdu/2010_1/doc/3/11.pdf).

171. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України: О.А. Беляневич, О.М. Вінник, В.С. Щербина [та ін.]; / за заг. ред. Г.Л. Знаменського, В.С. Щербини. – 3-тє вид., переробл. І допов. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 776 с.

172. Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва : Закон України від 14 вересня 2000 р. № 1953-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. - № 45. – стаття 375.

173. Музика Л. Приватизація комунального майна: проблеми законодавства, теорії та практики / Л. Музика // Право України. – 2004. - № 5. – с. 55-58.

174. Проект Закону України «Про комунальну власність» (реєстр. № 2617 від 06.06.2008 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua>.

175. Корніюк В. Комунальна власність – джерело наповнення місцевих бюджетів / В. Корніюк // Віче. – 2008. - № 11. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/981/>.

176. Ковальова О.М. Концепція розвитку комунальної власності в Україні/ О.М. Ковальова // Теорія та практика державного управління. – 2010. - № 1 (28).

177. Процків О. Комунальна власність: особливості, проблеми та пріоритети реалізації управлінських рішень / О. Процків // Галицький економічний вісник. – 2010. – № 2 (27). – с.96-102 – (економіка України).
178. Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію) : Закон України від 06 березня 1992 р. № 2171-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 24. - стаття 350.
179. Звіти Фонду державного майна України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.spfu.gov.ua/\\_layouts/SPFUSiteDefinition/ ReportsMFI.aspx](http://www.spfu.gov.ua/_layouts/SPFUSiteDefinition/ ReportsMFI.aspx).
180. Про приватизацію державного майна : Закон України від 04 березня 1992 р. № 2163-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. - 1992. - № 24. - стаття 348.
181. Свірідова І.І. Правові засади розвитку комунальної власності у структурі економічної основи місцевого самоврядування / І.І. Свірідова // Теорія та практика державного управління. - 2011. - № 3 (34). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2011-3/doc/3/07.pdf>.
182. Газалюк Н.М., Іваночко С.С., Киперштайн А.А. Проблеми розвитку житлово-комунального господарства України та основні напрямки їх усунення // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20.6. – с. 157-163.
183. Ковальчук Т., Коваленко Т., Мірошніченко А. Проблеми ефективності правового забезпечення приватизації земель в Україні // Юридична Україна. – 2009. – № 2. – с. 63-68.
184. Формування комунальної власності як джерела економічної самодостатності територіальних громад / Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/November/18.htm>.
185. Кравченко В., Грицяк І., Конюх В. Проект Концепції комунальної власності в Україні // Місцеве самоврядування. – 1997. - № 1-2.
186. Онищук Г.І. Світовий досвід ефективності реформування у сфері міського господарства // Економіка промисловості. – 2004. - № 2 (24). – с.8-13.
187. Бовсунівська І.В. Досвід зарубіжних країн у розвитку комунальної власності / І.В. Бовсунівська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Tmm/2009\\_33/16.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Tmm/2009_33/16.pdf).

188. Хартія місцевого самоврядування: Муніципальні фінанси в країнах-членах Ради Європи // Укр. місто. – 2000, Додаток до журналу №7. – 64 с.3
189. Сунцова О.О. Особливості реформування комунального сектору в умовах української моделі самоврядування / О.О. Сунцова // Актуальні проблеми економіки. – 2004. - № 6. – с. 12-17.
190. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні: підручник/ за аг. Ред.. В. М. Вакуленка, М.К. Орлатого. – К.: НАДУ ; вид-во «Фенікс». – 2010. – 400 с.
191. Про оренду державного та комунального майна : Закон України від 10.04.1992 р. № 2269-Х11 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 30. – Ст. 416 (зі змін. та допов.).
192. Витрянский В.В. Договор аренды и его виды: прокат, фрахтование на время, аренда зданий, сооружений и предприятий, лизинг / В.В. Витрянский. - М.: Статут, 1999. - 299 с.
193. Джабраилов Р.А. О дефектах отдельных юридических конструкций / Р.А. Джабраилов // Материалы Десятой международной научно-практической интернет-конференции "Экономико-правовые исследования в XXI веке: общие проблемы хозяйственного права на современном этапе развития общества ", 21 - 30 сентября 2012 года / Нац. акад. наук Украины, Ин-т экон.-прав. исслед.; [науч. ред. В. К. Мамутов]. - Донецк : Ноулидж, Донец. отд-ние, 2012. - 289 с.
194. Легенченко М.О. Практичні аспекти оренди комунального майна: Науково-практичний посібник / М.О. Легенченко. – К.: Істина, 2013. – 216 с.
195. Мусієнко В.В. Цивільно-правові аспекти договору оренди державного та комунального майна: дисер. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Київський національний університет імені Т.Шевченка/ В.В. Мусієнко. - К.;, 2003. – 197 с.
196. Шликов Д.В. Правова природа оренди майна як форми державно-приватного партнерства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 [Електронний ресурс] / Д.В. Шликов; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2010. — 20 с.
197. Рішення Господарського суду Одеської області від 09.07.2012 р. по

справі № 5017/1548/2012 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень України. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/25145795>.

198. Постанова Вищого господарського суду України від 11.05. 2010 р. по справі № 5020-1/071-10/015 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень України. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/10301059>

199. Постанова Вищого господарського суду України від 09.07.2013 р. по справі № 5020-686/2012 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень України. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/32300187>

200. Постанова Вищого господарського суду України по справі № від 05.07.2011 р. по справі № 5020-3/178 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень України. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/16870852>.

201. Постанова Вищого господарського суду України від 20.07.2011 р. по справі № 5020-6/068 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень України. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/17144245>.

202. Постанова Львівського апеляційного господарського суду від 16.05.2013 р. по справі № 907/113/13-г [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень України. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/31376214>

203. Постанова Верховного Суду України від 25.06.2011 р. по справі № 3-58гс11 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень України. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/17316908>.

204. Про деякі питання практики застосування норм Цивільного та Господарського кодексів України : Інформаційний Лист Вищого господарського суду України від 07.04.2008 р. N 01-8/211 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v\\_211600-08](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v_211600-08).



205. Про деякі питання визнання правочинів (господарських договорів) недійсними : Постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 29.05.2013 р. № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0011600-13>
206. Про деякі питання практики застосування законодавства про оренду (найм) майна : Постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 29.05.2013 р. № 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0012600-13>
207. Постанова Вищого господарського суду України від 16.08.2011 р. по справі № 5002-25/139-2011 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень України. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/17851504>.
208. Мороз Н.В. Правовые вопросы аренды имущества государственных предприятий: дис... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Национальная юридическая академия Украины им. Ярослава Мудрого / Н.В. Мороз. - Х., 2000. - 193 с.
209. Про деякі питання практики застосування Закону України «Про оренду державного та комунального майна : Роз'яснення Президії Вищого арбітражного суду України від 25.05.2000 р. N 02-5/237 // Вісник Вищого арбітражного суду України. – 2000. - № 3. - С. 141-148 (втратило чинність на підставі Постанови Вищого господарського суду № N 12 від 29.05.2013).
210. Юридична енциклопедія / НАНУ; ІДП НАНУ. К.: Видавництво «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 2002. – Т. 4. – С.319-320.
211. Справа № 10/170-пд // Архів Господарського суду Донецької області. – Донецьк, 2012. – 69 с.
212. Дерев'янчук В. та Остапчук М. *Проблемні питання застосування чинного законодавства при вирішенні спорів у справах про розірвання договорів оренди (лізингу)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [osirov.ua](http://osirov.ua).
213. Постанова Вищого господарського суду України від 23.02.2010 р. по справі № 12/115 ВГСУ [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень України. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Re->

view/8214629.

214. Постанова Вищого господарського суду України від 16.07.2013 р. по справі № 5/093-12 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень України. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/32502198>.

215. Постанова Вищого господарського суду України від 13.07.2011 р. по справі № 20/138-10 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень України. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/32502198>.

216. Постанова Вищого господарського суду України від 13.06.2012 р. по справі № 6-19/17-3955-2011 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень України. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/24679908>.

217. Постанова Вищого господарського суду України від 22.03.2011 р. по справі № 12/53 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень України. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/14635733>.

218. Постанова Вищого господарського суду України від 29.02 2012 р. по справі № 16/45/5022-938/2011 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень України. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/21677383>.

219. Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про оренду державного та комунального майна" (щодо орендних відносин та запобігання пошкодженню і втрати орендного майна) № 2695 від 02.04.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=46398](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=46398).

220. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України від 08.05.2013 р. №16/3-618/2695 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=46398](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=46398).

221. Пояснювальна записка до проекту Закону України Про внесення змін до Закону України «Про оренду державного та комунального майна» щодо терміну дії договору оренди № 2760 від 09.04.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=46527](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=46527).

222. Про концесії : Закон України від 16 лип. 1999 р. № 997–XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 41. – Ст. 372.
223. Устименко В.А. Правовое регулирование аренды и концессии коммунальной собственности города / В.А. Устименко // Економіка та право. – 2002. – № 1. – С. 65 – 71.
224. Про затвердження Типового концесійного договору : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 квіт. 2000 р. № 643 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 15. – Ст. 626.
225. Большая советская энциклопедия : в 30 т./ гл. ред. А.М. Прохоров. – 3-е изд. – М. : Сов. энцикл., 1975. – Т. 21. – Проба–Ременсы. – 640 с.
226. Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду : Закон України від 22 груд. 2006 р. № 525-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 10. – Ст. 88.
227. Пілігрим Г.С. Поняття та правове регулювання концесії об'єктів права комунальної власності / Г.С. Пілігрим // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 491 – 499 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09pgsrkv.pdf>
228. Первомайский О. Понятие концессии и концессионного договора / О. Первомайский // Економіка.Фінанси.Право. – 2002. – № 3. – С. 14 – 16.
229. Першотравневий О. Поняття концесії та концесійного договору / О. Першотравневий // Економіка.Фінанси.Право. – 2001. – № 12. – С. 13 – 16.
230. Григоров О.М. Концесійні угоди : правова природа та особливості правового регулювання : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 «Міжнародне право» / О.М. Григоров ; Ін-т міжнарод. відносин Київ. нац. ун-ту ім. Т. Шевченка. – К., 2000. – 28 с.
231. Михеева Е. Договор, от которого зависит будущее. Сравнительный аспект правового регулирования концессионных соглашений / Е. Михеева // Юридическая практика. – 2002. – 6 берез. (№ 10). – С. 6.

232. Инвестиционный кодекс Республики Беларусь от 22 июня 2001 г. № 37-З / [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.grodnoinvest.com/rus/Legislation/acts/codex>
233. О концессионных соглашениях : Федеральный Закон Российской Федерации от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 30. – Ст. 3126.
234. Про затвердження національних стандартів України, державних класифікаторів України, національних змін до міждержавних стандартів, внесення зміни до наказу Держспоживстандарту України від 31 берез. 2004 р. № 59 та скасування нормативних документів : Наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 28 трав. 2004 р. № 97 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
235. Про кооперацію : Закон України від 10 лип. 2003 р. № 1087-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 5. – Ст. 35.
236. Пілігрим Г.С. Суб'єкти та об'єкт комунальних концесійних правовідносин / Г.С. Пілігрим // Вісник Донецького національного університету. Серія В. Економіка і право. – 2009. – № 2. – С. 376 – 382.
237. О концессиях : Закон Республики Казахстан от 7 июля 2006 г. № 167-III ЗРК // Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 2006. – № 14. – Ст. 88.
238. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 1 черв. 2000 р. № 1775-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.
239. Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо – , тепlopостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності : Закон України від 21 жовт. 2010 р. № 2624-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 89. – Ст. 3153.
240. Пілігрим Г.С. Концесія як правова конструкція господарського вико-ристання комунального майна / Г.С. Пілігрим // Город, регион, госу-дарство : экономи-ко-правовые проблемы : сб. науч. тр. / НАН Украины, Ин-т экономико-правовых

исследований. – Донецк : Изд-во «Вебер» (Донецкое отделение), 2009. – Том 1. – С. 254 – 260.

241. Дідківська С. Можливості та передумови застосування концесій в Україні / С. Дідківська // Вісник КНТЕУ. – 2002. – № 3. – С. 28 – 35.

242. Публичные услуги и право : науч.-практ. пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова. – М. : Норма, 2007. – 416 с.

243. Беренштейн И.В. Формирование имущественных отношений в сфере водоснабжения и водоотведения в Российской Федерации / И.В. Беренштейн // Предпринимательское право. – 2006. – № 4. – С. 28 – 36.

244. Карнаков Я. Недвижимое имущество как объект концессионного соглашения / Я. Карнаков // Хозяйство и право. – 2008. – № 4. – С. 55 – 62.

245. Пономаренко Н.А. Перспективы передачи в концессию объектов жилищно-коммунального хозяйства / Н.А. Пономаренко, М.Ю. Шилова // Город, регион, государство : проблемы распределения полномочий: сб. науч. тр. / НАН Украины, Институт экономико-правовых исследований. – Донецк : ООО «Юго-Восток, Лтд», 2007. – С. 338 – 346.

246. Усенко Ю.Ю. Залучення приватного сектора в галузь комунального господарства / Ю.Ю. Усенко // Коммунальное хозяйство городов : науч.-техн. сб. Сер. Экономические науки / Харьков. нац. акад. город. хоз-ва. – Киев : Техника, 2006. – Вып. 70. – С. 212 – 216.

247. Онищук Г.И. Концессия как механизм инвестирования ресурсо-сбережения в жилищно-коммунальном хозяйстве регионов Украины / Г.И. Онищук, Н.Н. Потапова // Коммунальное хозяйство городов : науч.-техн. сб. Сер. Экономические науки / Харьков. нац. акад. город. хоз-ва. – Киев : Техника, 2007. – Вып. 77. – С. 3 – 11.

248. Искренко Д.И. Концессии как инструмент реформирования ЖКХ / Д.И. Искренко // Материалы научной сессии, г. Волгоград, 18–24 апреля 2005 г. Вып. 4. Мировая экономика и финансы. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2005. – С. 76 – 77.

249. Салієв Е. Інвестиційне забезпечення розвитку житлово-комунального господарства / Е. Салієв // Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні : матер. наук.-практ. конф. (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. 7 – 9.
250. Торкатюк В.И. Концессионные формы реализации инвестиционных проектов в жилищно-коммунальном хозяйстве / В.И.Торкатюк, В.В. Демченко, Е.А. Карлова и др. // Коммунальное хозяйство городов : науч.-техн. сб. Сер. Экономические науки / Харьк. нац. акад. город. хоз-ва. – Киев : Техника, 2006. – Вып. 73. – С. 98 – 103.
251. Москаленко В. Концесія як новий метод управління комунальною власністю // Аспекти самоврядування. – 2002. – №4. – С. 46 – 48. (Часопис українсько-американської програми «Партнерство громад»).
252. Деревянко Б.В. До питання застосування договору концесії в авіаційній галузі / Б.В. Деревянко, О.В. Луканін // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності : зб. наук. праць / Донецький юрид. ін-т Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка. – Донецьк : ЛДУВС, 2011. – № 2 (45). – С. 197 – 202.
253. Джабраилов Р.А. Хозяйственно-правовое обеспечение рационального использования коммунальной собственности города (на примере концессии) : брошюра / Р.А. Джабраилов, Г.Д. Джумагельдиева ; НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : ООО «Юго-Восток, Лтд», 2007. – 52 с.
254. Колісник О. Концесіонер ризикує грішми. А місто – їх відсутністю // Партнери. – 2006. – № 12 (88). – С. 6.
255. Серебреник П. Концессия не напасть, как бы транспорту городскому не пропасть / П. Серебреник // Голос Украины. – 2006. – 25 нояб. (№ 224). – С. 3.

256. Аналіз роботи діючих підприємств галузі, які передано в оренду або концесію : ТОВ «Луганськвода», філії «Інфоксводоканал» м. Одеса, ТОВ «Водне господарство» м. Кіровоград та МКП «Артемівськтепломережа» м. Артемівськ Донецької області : Рішення Колегії Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 24 лип. 2008 р. № 19 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
257. Манько Н. Из кранов полилась вода : соленее и дороже / Н. Манько // Голос Украины. – 2009. – 15 авг. (№ 152). – С. 4.
258. Рябова С. Золотой краник / С. Рябова // Эксперт. – 2009. – 6 июля (№ 26) – С. 26 – 29.
259. Про заходи щодо використання об'єктів незавершеного будівництва державної та комунальної форм власності в області : Розпорядження голови Херсонської обласної державної адміністрації від 15 черв. 2009 р. № 615 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oda.kherson.ua/cgibin/control.pl?lang=uk&type=body&id=roz>
260. ОГА намерена отдавать недострой в концессию // Голос Украины. – 2009. – 20 июня (№ 113). – С. 6.
261. Сидорчук В.К. Концессия – перспективная форма коммунального хозяйства / В.К. Сидорчук // Право и демократия : сб. науч. тр. Вып. 14 / редкол.: В.Н. Бибило (отв. ред.) и др. – Мн. : БГУ, 2003. – С. 173 – 181.
262. Воронченкова Г.А. Регулирование естественных монополий на условиях концессии / Г.А. Воронченкова, Ю.В. Зворыкина // Вестник аналитики. – 2003. – № 2 (12). – С. 139 – 155.
263. 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.
264. Проблемы теории и практики развития городской хозяйственной системы : моногр. / С.В. Богачев, М.В. Мельникова, А.А. Лукьянченко и др. / НАН

Украины, Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : ООО «Юго-Восток, Лтд», 2006. – 381 с.

265. Гапонова Т.В. Как привлечь капитал. Новые формы финансирования городского хозяйства / Т.В. Гапонова // Міське господарство України. – 2000. – № 3. – С. 28 – 33.

266. Пілігрим Г.С. Правові проблеми впровадження концесій у комунальний сектор економіки України / Г.С. Пілігрим // Економіка та право. – 2008. – № 1 (20). – С. 108 – 112.

267. Искренко Д.И. Концессионный механизм привлечения иностранных инвестиций в экономики СНГ / Д.И. Искренко // Матер. науч. сессии, г. Волгоград, 22–28 апреля 2002 г. Вып. 1. Экономика и финансы. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2002. – С. 45 – 49.

268. Беліков О. Концесії, інвестиції, угоди про розділ продукції / О. Беліков // Юридичний журнал. – 2008. – № 11 (77). – С. 105 – 110.

269. 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.

270. Григоров О. Сучасні концесійні угоди : об'єкти, суб'єкти, класифікація / О. Григоров // Український часопис міжнародного права. – 2002. – № 1. – С. 24 – 34.

271. Слюсаревський М. Правові засади регулювання концесійних відносин в Україні / М. Слюсаревський // Вісник центру комерційного права. – 2002. – № 8. – С. 6 – 7

272. Пілігрим Г.С. Правові заходи підтримки та розвитку господарського використання комунальної власності на засадах концесії / Г.С. Пілігрим // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності : зб. наук. праць / Донецький юрид. ін-т Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка. – Донецьк : ЛДУВС, 2009. – № 4. – С. 191 – 197.



273. Про внесення змін до Закону України «Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004-2010 роки» : Закон України від 11 черв. 2009 р. № 1511-VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 51. – Ст. 1726.
274. Камышанова А.Е. Правовое и информационное обеспечение реформы жилищно-коммунального хозяйства органами местного самоуправления / А.Е. Камышанова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 3. – С. 38 – 40.
275. Линник Л. Концессионные соглашения – одна из форм привлечения инвестиций / Л. Линник // Инвестиции в России. – 2002. – № 7. – С. 3 – 7.
276. Пілігрим Г.С. Правове забезпечення розвитку концесійних відносин у сфері комунального господарства України / Г.С. Пілігрим // Матеріали II Всеукраїнської конференції студентів, аспірантів і молодих учених, 12 березня 2010 р.) : зб. тез наук. праць / за заг. ред. К.В. Балабанова. – Маріуполь : МДГУ, 2010. – С. 72 – 73.
277. Tax incentives and foreign direct investment. A global survey. UNCTAD ASIT advisory studies. № 16 / UN. – New York, 2000. – 34 p.
278. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.
279. Бюджетний кодекс України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 59. – Ст. 2047.
280. 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.
281. Андреева Е. Проблемы правового регулирования отношений по предоставлению государственных (муниципальных) гарантий / Е. Андреева // Хозяйство и право. – 2009. – № 2. – С. 96 – 101.

282. Туктаров Ю.Е. Гарантии муниципальных образований и субъектов Российской Федерации / Ю.Е. Туктаров // Закон. – 2007. – № 2. – С. 27 – 33.
283. Зельдина Е.Р. Специальный режим хозяйствования : теоретические вопросы и направления модернизации : моногр. / Е.Р. Зельдина ; НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк : ООО «Юго-Восток, Лтд», 2007. – 327 с.
284. Варнавский В.Г. Социально-экономические аспекты концессий / В.Г. Варнавский // Регион : экономика и социология. – 2004. – № 3. – С. 133 – 146.
285. Про фінансовий лізинг: Закон України від 16 грудня 1997 року № 723/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 16. – Ст. 68.
286. Ляшенко В.И., Столяров В.Ф. Экономико-правовые условия становления лизинга в Украине: НАН Украины, ИЭП: Науч.-исслед. ин-т при Минфине Украины и др. – Донецк, 1997. – 90 с.
287. Телюков А.Ф. Поддержка инфраструктуры депрессивных шахтерских городов на основе аренды шахт // Город, регион, государство: проблемы распределения полномочий / Ин-т экономико-правовых исследований НАН Украины. – Донецк: ООО «Юго-Восток, Лтд», 2003. - С. 369-375.
288. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21 вересня 2006 року № 185-V // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
289. Савранский М.Ю. Правовое регулирование международного финансового лизинга: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2001. – С. 249-250.
290. Иванов А.А. Договор финансовой аренды (лизинга). – М., 2001. – С. 26-28.
291. Королев С. Нужны новые подходы к лизинговому законодательству // Хозяйство и право. – 2001. – № 9. – С. 113-114.
292. Різник В.С. Правові аспекти класифікаційної характеристики лізингових відносин // Вісник господарського судочинства. – 2005. – № 5. – С. 173-179.

293. Flume W. Leasing in zivilrechtlicher und steuerrechtlicher // DBI. – 1972. – S. 1 ff.
294. Калимов Д.А., Томкович Р.Р. Банковские операции: Правовое регулирование и практика обслуживания клиентов. – М., 2003. – С. 363.
295. Барабаш А.Г. Правове регулювання лізингових відносин в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04 / НАН України. Ін-т екон.-правових дослідж. – Донецьк, 2004. – 18 с.
296. Юрьева Т., Шпачук Е. Лизинг и муниципальные хозяйства // Бизнес информ. – 1998. – № 2. – С. 83-84.
297. 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. научных трудов / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований; Редкол.: Мамутов В.К. (отв. ред.) и др. – Донецк: Юго-Восток, Лтд, 2005. – С. 252-256.
298. Про створення комунального підприємства «Агенція з туризму та розміщення» [Електронний ресурс]: Рішення Донецької обласної ради від 24 вересня 2009 року № 5/24-762 // Офіційний інформаційний сайт Донецької обласної ради. – Режим доступу: <http://www.sovet.donbass.com/m1/ru/documents/resolutions>.
299. Спасибо-Фатеева И.В. Метаморфозы собственности или доморощенные холдинги / И.В. Спасибо-Фатеева // Предпринимательство, хозяйство и право. – 1999. – № 4. – С.26-32.
300. Кулакова Є.В. Господарська компетенція обласних рад та обласних державних адміністрацій: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право, господарсько-процесуальне право» / Кулакова Єлизавета Валеріївна; Ін-т економіко-правових досліджень НАН України. – Донецьк, 2009. – 20 с.
301. Захарченко А.М. Щодо заснування державою і територіальними громадами господарських організацій / А.М. Захарченко // Город, регион, госу-

дарство: економіко-правові проблеми господарювання: сб. науч. тр.: в 2-х т. / НАН України. Інститут економіко-правових досліджень. – Донецьк: Ноулідж, 2009. – Т. 1. – С. 271-276.

302. Про акціонерні товариства: Закон України від 17.09.2008 р. // Відомості Верховної Ради України. – №50-51. – Ст. 384. – (Зі змін.).

303. Про товариство з обмеженою відповідальністю «Хокейний клуб «Сокіл-Київ» [Електронний ресурс]: Рішення Київської міської ради від 26 червня 2003 р. № 581/741 // Веб-сайт правової системи НАУ. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1024.4471.0>.

304. Джабраїлов Р.А. Господарська правосуб'єктність міста: теорія і практика: монографія / Р.А. Джабраїлов; НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень. – Донецьк: Ноулідж, 2010. – 455 с.

305. Рішення Конституційного Суду України від 20 червня 2007 р. у справі № 1-14/2007 за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Кіровоградобленерго» про офіційне тлумачення положень частини восьмої статті 5 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» // Офіційний вісник України. – 2007. – № 48. – Ст. 1991.

306. Про самоврядування воєводства [Електронний ресурс]: Закон Республіки Польща від 5 червня 1998 р. // Сайт Інституту громадянського суспільства. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/www/?p=858>.

307. Про впорядкування діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, створених за участю державних підприємств: Декрет Кабінету Міністрів України від 31 грудня 1992 р. №24-92 // Зібрання Постанов Уряду України. – 1993. – №3. – Ст. 37.

308. Хозяйственное право Украины / под ред. А.С. Васильева, О.П. Подцерковного. – Х.: Одиссей, 2006. – 496 с.

309. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зміцнення фінансово-бюджетної дисципліни», внесений на розгляд Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України 4 квітня 2008 р.

(реєстр. № 2329) [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт ВРУ. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=3](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=3)

310. Проект Закону України "Про внесення змін до статті 24 Господарського кодексу України (щодо особливостей управління господарською діяльністю у комунальному секторі економіки)", внесений на розгляд Верховної Ради України 10 січня 2011 р. (реєстр. № 7543) [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=39408](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39408).

311. Подцерковный О.П. Хозяйственно-правовые проблемы управления государственным имуществом в Украине / О.П. Подцерковный // 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. 262-266.

312. О согласовании участия коммунального предприятия «Донецкий инновационный центр» в составе учредителей ЗАО «Технопарк «Углемаш» [Электронный ресурс]: Решение Донецкого областного совета от 20 июля 2004 г. № 4/17-458 // Официальный информационный сайт Донецкого областного совета. – Режим доступа: <http://www.sovet.donbass.com>.

313. Державний класифікатор «Класифікація організаційно-правових форм господарювання» [Електронний ресурс] : Наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 5 листопада 2007 р. № 297// Офіційний веб-сайт Верховної Ради України.- Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws=887%2F2002>

314. Про інвестування комунального підприємства «Радгосп-завод «Янтарний» [Електронний ресурс]: Рішення Херсонської обласної ради від 22 грудня 2006 року № 166 // Офіційний інформаційний сайт Херсонської обласної ради. – Режим доступу: <http://www.oblrada.ks.ua/index.php?id=10570>.

315. Малига В.А. Оптимізація розмежування повноважень у галузі зовнішньоекономічної діяльності між органами державної влади та місцевого самовря-

- дування / В.А. Малига // Город, регион, государство: проблемы распределения полномочий: сб. науч. тр. / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк: Юго-Восток, Лтд, 2007. – С. 186-192.
316. Про інноваційну діяльність: Закон України від 4.07.2002 р. №40-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – №36. – Ст. 266.
317. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 7.12.2000 р. №2121-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5-6. – Ст. 30.
318. Про страхування: Закон України від 07.03.1996 р. № 86/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №18. – Ст. 78. – (Зі змін. та допов.).
319. Про недержавне пенсійне забезпечення: Закон України від 09.07.2003 р. № 1057-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 47-48. – Ст. 372. – (Зі змін.).
320. Джабраїлов Р.А. Місто як засновник комунальних банків / Р.А. Джабраїлов // [Економико-правовые исследования в XXI веке: пробелы и экономически необоснованные нормы в законодательстве, регулирующем хозяйственную деятельность в Украине и пути их устранения](#): матер. второй междунар. науч.-практ. интернет-конф. (г. Донецк, 2-5 июня 2009 г.) / Ин-т экономико-правовых исследований НАН Украины. – Донецк: Вебер, 2009. – С. 94-96.
321. Про комунальну корпорацію «Київавтодор» [Електронний ресурс]: Рішення Київської міської ради від 14 березня 2002 р. № 321/1755 // Сайт Київської муніципальної газети «Хрещатик». – Режим доступу: <http://www.kreschatic.kiev.ua/ua/3540/doc/10388.html>.
322. Апанасенко К. Комунальні господарські об'єднання: актуальні проблеми правового регулювання / К. Апанасенко // Право України. – 2008. – № 2. – С. 50-53.
323. Джуринський В.О. Правове становище господарських об'єднань в Україні: монографія / В.О. Джуринський. – К: Юрінком Інтер, 2010. – 224 с.
324. Парламентські слухання: шляхи реформування охорони здоров'я та медичне страхування в Україні // Аптека. – 2009. – 1 черв. (№ 22).
325. Хачук К.Д. Про створення органами місцевого самоврядування

комунальних господарських об'єднань / К.Д. Хачук // Город, регион, государство: экономико-правовые проблемы хозяйствования: материалы VIII Междунар. науч.-практ. конф. / [НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований; Редкол.: Богачев С.В. (отв. ред. и др.)]. – Донецк: Изд-во «Ноулидж» (донецкое отделение), 2011. – С. 181-183.

326. Проект Закону України "Про державні та комунальні господарські об'єднання", зареєстрований у Верховній Раді України 10 вересня 2010 р. (реєстр. № 7057-1) [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=38517](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38517).

327. Про надання роз'яснення щодо затвердження установчих документів комунального підприємства [Електронний ресурс]: Лист Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва від 18 березня 2009 р. № 2818 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/v2818563-09>

328. О разграничении полномочий по управлению имуществом, относящимся к коммунальной собственности территориальной громады города Донецка [Електронний ресурс]: Решение Донецкого городского совета от 24 января 2003 г. № 4/36 // Официальный сайт Донецкого городского головы. – Режим доступа: [http://www.lukyanchenko.donetsk.ua/public\\_echo.php](http://www.lukyanchenko.donetsk.ua/public_echo.php)

329. Гринюк Р.Ф. Правовий статус комунальних підприємств: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.04 "Господарське право; господарсько-процесуальне право" / Р.Ф. Гринюк; Ін-т економіко-правових досліджень НАН України. – Донецьк, 2001. – 20 с.

330. Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні: Закон України від 12.07.2001 р. № 2658-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 47. – Ст. 251. – (Зі змін.).

331. Про встановлення мінімального розміру статутного фонду комунальних підприємств Миколаївської міської ради та затвердження Положення про порядок формування, збільшення (зменшення) розміру статутного фонду

комунальних підприємств Миколаївської міської ради [Електронний ресурс]: Рішення Миколаївської міської ради від 12 червня 2008 р. № 24/20 // Сайт Миколаївської міської ради. – Режим доступу: <http://www.ngik.gorsovet.mk.ua/ru/showdoc/?doc=9614>.

332. Про створення комунального підприємства виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації) «Центр високих технологій та інновацій» [Електронний ресурс]: Рішення Київської міської ради від 13 липня 2006 р. № 31/31. – Режим доступу: <http://www.yurist-online.com/zakoni/002/14/003303.php>.

333. Про встановлення мінімального розміру статутного фонду комунального підприємства «Автотранспортне підприємство Київської міської ради» [Електронний ресурс]: Рішення Київської міської ради від 30 червня 2005 р. № 456/3032 // Інформаційно-правовий портал «Закони України». – Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/fpart44/idx44257.htm>.

334. Дурнева ЮА. Щодо управління корпоративними правами територіальних громад / Ю.А. Дурнева // [Економіко-правові дослідження в ХХІ столітті: пробіли і економічно необґрунтовані норми в законодавстві, регулюючому господарську діяльність в Україні і шляхи їх усунення](#): матер. Другої міжнарод. наук.-практ. інтернет-конф. (г. Донецьк, 2-5 червня 2009 г.) / Ін-т економіко-правових досліджень НАН України. – Донецьк: Вебер, 2009. – С. 208-211.

335. Проект Закону України "Про комунальну власність в Україні", зареєстрований у Верховній Раді України 6 червня 2008 р. (реєстр. № 2617) [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=32710](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32710).

336. Хачук К.Д. Повноваження органів місцевого самоврядування щодо управління корпоративними правами територіальних громад / К.Д. Хачук // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2011. – № 2 (лютий). – С. 106 – 113.



337. Про управління корпоративними правами держави: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 травня 2000 р. № 791 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 20. – Ст. 827.
338. Про затвердження штатного розпису Комунального підприємства «Ладизинська радіокомпанія «Лада» [Електронний ресурс]: Рішення виконавчого комітету Ладизинської міської ради Вінницької області від 11 січня 2005 р. № 43 // Офіційний веб-сайт Ладизинської міської ради. – Режим доступу: <http://lmr.uator.com/docs/rishennya/1138113167>.
339. Про затвердження змін та доповнень до Статуту комунального підприємства «Київський метрополітен» [Електронний ресурс]: Розпорядження Київської міської державної адміністрації від 21 лютого 2005 р. № 223.// Офіційний веб-сайт Київської міської державної адміністрації – Режим доступу: <http://www.kmv.gov.ua/getdoc.asp?Id=2187>.
340. Романова Л.В. Управління підприємницькою діяльністю: навч. посіб. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 240 с.
341. Апанасенко К. Особливості правового режиму майна комунальних унітарних підприємств / К. Апанасенко // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 4. – С. 78-81.
342. Віхров О. Правовідносини з планування господарської діяльності державних і комунальних підприємств / О. Віхров // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 1. – С. 33-37.
343. Про встановлення нормативів та затвердження Порядку відрахування господарськими організаціями, що належать до комунальної власності м. Львова, частки прибутку до загального фонду місцевого бюджету [Електронний ресурс]: Ухвала Львівської міської ради від 22 лютого 2007 р. № 567. // Офіційний сайт Львівської міської ради – Режим доступу:[http://www8.cityadm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/1588ADF17D20FA23C2257291005636BA?OpenDocument](http://www8.cityadm.lviv.ua/inteam/uhvaly.nsf/(SearchForWeb)/1588ADF17D20FA23C2257291005636BA?OpenDocument).
344. Про заставу: Закон України від 2.10.1992 р. №2654-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №47. – Ст. 642.

345. Про закріплення майна за комунальним підприємством «Айс» [Електронний ресурс]: Рішення Запорізької обласної ради від 26 квітня 2007 р. № 18 // Сайт Запорізької обласної ради. – Режим доступу: [http://www.rada.zp.ua/sessia\\_out.php?101](http://www.rada.zp.ua/sessia_out.php?101).
346. Захарченко А.М. Щодо правового режиму майна державних і комунальних господарських об'єднань / А.М. Захарченко // *Економіко-правові дослідження в ХХІ столітті: практика застосування Господарського кодексу України та напрямки розвитку правового регулювання господарських відносин (на 7-й річницю прийняття Господарського кодексу України): матеріал. Четвертої міжнарод. наук.-практ. інтернет-конф. (м. Донецьк, 23-30 березня 2010 року)* / наук. ред. В.К. Мамутов; НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень. – Донецьк: Ноулідж, 2010. – С. 85-90.
347. Пригуза П. Комунальне банкрутство...в життя / П. Пригуза // *Юридична практика*. – 2006. – 3 окт. (№ 40).
348. Про правовий захист об'єктів комунальної власності територіальної громади м. Львова [Електронний ресурс]: Ухвала Львівської міської ради від 29 березня 2007 р. № 682 // Офіційний портал Львівської міської ради. – Режим доступу: <http://www.city-adm.lviv.ua/authorities-the-city/dokumenti-lmr>.
349. Мазаев В. Д. Понятие и конституционные принципы публичной собственности: учеб. пособие / В. Д. Мазаев. — М.: Ин-т права и публичной политики, 2004. — 123 с.
350. Устименко В. А., Джабраїлов Р. А. Проблеми збереження публічної власності як основи економічного розвитку держави / В. А. Устименко, Р. А. Джабраїлов // *Юридичний журнал*. — 2011. — № 5(107). — С. 31 — 36.
351. Pederson R, Establishing real estate asset management system/ICMA (International Citi Management Association). Wash. — Vol. 21. — No 4.
352. Совершенствование правового регулирования хозяйственной деятельности / Под ред. В. К. Мамутова. — К.: Наукова думка, 1982. — 238 с.
353. Бесєдіна Н. КНР на сучасному етапі розвитку: особливості «конфунізації» суспільства // *Історична пам'ять*. — 2010. — № 1. — С. 124 — 130.

354. Китайский вариант рыночных реформ // Business Week. — 2007. — 15 April. — P. 7 — 10, 12.
355. Чжоу Синьчэн. Экономическая реформа в КНР: достижения и задачи // Проблемы теории и практики управления. — 1997. — № 2. — Режим доступа к сайту: <http://rusref.nm.ru/indexpub17.htm> (дата последнего посещения 20.03.2010).
356. Величко В. В. Розробка теоретичних засад перехідної економіки Китаю та їх регіональний аспект // Економіка України. — 2009. — № 7. — С. 49 — 63.
357. Перспективы развития экономики Китая в 2013 году // Webeconomy. — 2013. — Режим доступа к сайту: <http://www.webeconomy.ru/index.php?page=cat&newsid=1506&type=news> (дата последнего посещения 04.07.2013)
358. Маляров В. Переходная экономика в условиях глобализации: роль государства // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. — 2001. — № 11 (142). — Режим доступа к сайту: <http://www.masters.donntu.edu.ua/2003/fem/danilina/library/proetcontra.htm> (дата последнего посещения 24.06.2009).
359. Хуан Вэйхун. Местные правительства должны укреплять систему планирования и регулирования хозяйственной деятельности КНР // Исследовательские работы. — 1999. — № 3. — С. 25 — 26. (黄伟鸿。地方政府要加强对经济活动的规划与调节 // 工作研究。 - 1999年。 - 第3期。 - 第25 - 26页。)
360. Воронов М. П. Механізм державного управління Китаю: місцевий аспект // Статистика України. — 2008. — № 1. — С. 92 — 96.
361. Ли Цзиньвэнь. Роль государственного регулирования в экономике КНР // Вопросы экономики. — 1999. — № 7. — С. 156.
362. Котц Д. М. Роль государственного регулирования в экономических трансформациях: сравнение опыта перехода к рынку России и Китая // Философия хозяйства. — 2006. — № 6. — С. 73 — 89.

363. Величко В. В. Моделі регіонального розвитку Китаю: формування, структура, перспективи // Економіка і прогнозування. — 2006. — № 4. — С. 38 — 54.
364. Хуан Вэйхун. Местные правительства должны укреплять систему планирования и регулирования хозяйственной деятельности КНР // Исследовательские работы. — 1999. — № 3. — С. 25 — 26. (黄伟鸿。地方政府要加强对经济活动的规划与调节 // 工作研究。 - 1999年。 - 第3期。 - 第25 - 26页。)
365. Куньшань — самый богатый уездный город Китая // South China Service. — 2013. — Режим доступа к сайту: [http://scsgroup-consult.com/ru/articles/kunshan\\_samiy\\_bogatiy\\_uezdnyy\\_gorod\\_kitaya](http://scsgroup-consult.com/ru/articles/kunshan_samiy_bogatiy_uezdnyy_gorod_kitaya) (дата последнего посещения 05.07.2013)
366. Кочурова Л. И. Концепция рыночного планирования // Философия хозяйства. — 2004. — № 6. — С. 194 — 198.
367. Современное законодательство КНР: Сборник нормативных актов / Составит., ред. и автор предисловия Л. М. Гудошников. — М.: ИКД «Зерцало-М», 2004. — 432 с.
368. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Под ред. Б. А. Страшуна. — М.: Наука, 2001. — Режим доступа к сайту: <http://in1.com.ua/book/10709/> (дата последнего посещения 17.02.2010).
369. Кондрашова Л. «Модернизация с китайской спецификой»: проблема экономического измерения // Проблемы Дальнего Востока. — 2002. — № 4. — С. 75 — 93.
370. Кузык Б. Н. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: учебник, второе издание / Б. Н. Кузык, В. И. Кушлин, Ю. В. Яковец. — М.: Экономика, 2008. — 574 с.
371. Мозаис П. Идеология экономических реформ в Китае: основные этапы эволюции // Мировая экономика и международные отношения. — 2007. — № 11. — С. 62 — 68.

372. Лортикян Э. Исторический опыт и наши реформы // Бизнес — информ. — 1995. — № 45 — 46. — С. 4 — 9.
373. Мамутов В. К. Опыт сочетания государственного регулирования экономики и рыночного саморегулирования: Отчет о командировке в КНР в июне 1998 г. // ИЭПИ НАН Украины. — 1998. — 16 с.
374. О совместных предприятиях китайского и иностранного капитала: Закон Китайской Народной Республики от 1 июля 1979 г. // UGL Corporation (China). Законы КНР, законодательство и право Китая. — Режим доступа к сайту: <http://law.uglc.ru/joint-venture2.htm> (дата последнего посещения 05.07.2012).
375. Ван Шаошунь. Несколько вопросов о праве планирования // Макроэкономические исследования. — 1990. — № 11. (王绍顺。关于计划法的几个问题 // 载《宏观经济研究》。 — 1990年。 — 第11期。)
376. Цяо Синьшэн. О праве планирования в рыночной экономике // Правовая наука. — 1993. — №4. (乔新生。论市场经济条件下的计划法 // 载《法律科学》 — 1993。 — 第4期。
377. Пань Хунсян. Общегосударственное регулирование, законодательская деятельность и гармоничное общество // Уханский сборник статей о праве 2006 г. — 2007. — С. 47. (潘弘祥。公共政府，法治政府和和谐社会，载何家寿主编：《法学前沿》 // 武汉法学文集 2006 年卷。 — 2007 年版。 — 第 47 页。)
378. Экономические реформы в Китае // Экономика и управление в зарубежных странах. — 2010. — № 1. — С. 36 — 49.
379. Величко В. Китай: економіка... з мобілок // Дзеркало тижня. — 2009. — 14 серпня. — С. 10.
380. Двенадцатая пятилетняя программа по планированию национальной экономики и социального развития // Народная ежедневная газета. Редакции Синьхуа. — 2011. — 16 марта. — Режим доступа к сайту:

<http://news.sina.com.cn/c/2011-03-17/055622129864.shtml> (我国国民经济和社会发展十二五规划纲要 // 人民日报。新华社。 - 2011年。 - 3月16号。)

381. Чжао Сюй. «Новый локомотив» китайской экономики — приморский район Тяньцзиня // Мировая экономика и международные отношения. — 2007. — № 5. — С. 96 — 99.

382. Экономические реформы в Китае: Учебное пособие / Под ред. Ли Цзи Шеня, О. В. Казариновой. — М.: Дело, 2002. — 144 с.

383. Рябова С. Чадо реформ великого Дэна // Эксперт. — 2010. — 1 — 7 ноября. — С. 26 — 28.

384. Архангельский Ю. О приватизации. И ее последствиях / Ю. Архангельский // Голос Украины. — 2010. — 8 июня (103). — С. 18.

385. Микицей Н. Особливості приватизації у країнах з трансформаційною економікою // Підприємство, господарство і право. — 2007. — № 10. — С. 161 — 165.

386. Смирницкая Ю. Реформа собственности на государственных предприятиях в Китае // Economics of Transition. — 2006. — № 13 (1). — P. 1 — 24.

387. Фісун А. Економічний прорив Китаю: досягнення, перспективи та проблеми // Економіка України. — 2011. — № 5. — С. 84 — 92.

388. Островский А. В. современная экономика КНР: проблемы, угрозы, перспективы // ЭКО. — 2008. — № 8. — С. 101 — 110.

389. Литов В. Почему лев проснулся, а медведь еще спит... // Российская федерация сегодня. — 2001. — № 18. — С. 62 — 64.

390. О компаниях: Закон Китайской Народной Республики от 1 июля 1994 г. // UGL Corporation (China). Законы КНР, законодательство и право Китая. — Режим доступа к сайту: <http://www.rs-tran.ru/index.php?id=133> (дата последнего посещения 07.07.2012).

391. Мотриченко В. М. Специфіка приватизації державних підприємств у Китаї та Росії // Актуальні проблеми економіки. — 2008. — № 5. — С. 59 — 69.

392. Китай и Россия: общее и особенное в социально - экономическом развитии / Под ред. Никифорова Л. В., Кузнецовой Т. Е., Гусевой М. Б.; Институт экономики РАН. — М.: Наука, 2005. — 224 с.
393. Китай: век XXI: Развитие Китая, его влияние на мировую экономику и геополитическое равновесие / Под ред. Шенкар О. — Днепропетровск: Баланс Бизнес Букс, 2005. — 208 с.
394. Экономическая стратегия Китая / Под ред. Я. М. Бергера. — М.: ИД «ФОРУМ», 2009. — 560 с.
395. Электронные энциклопедические словари / Ф. Брокгауз, И. А. Ефрон; Большая Советская Энциклопедия (БСЭ). [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://scilib.com/>.
396. Дурнева Ю.А. Историко-правові передумови становлення комунального сектора економіки / Ю.А. Дурнева // Економіка та право. — 2010. - № 2 (27). — С. 60-63.
397. Мельник А. Ф. Модернізація суспільного сектора економіки в умовах глобальних змін : монографія / А. Ф. Мельник. — Тернопіль : ТНЕУ, «Економічна думка», 2009. — 528 с.
398. Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 2-е изд., испр. / Б. А. Райзберг та др. - М.: ИНФРА-М, 1999. - 479 с.
399. Ахмеева В. И. Муниципальный сектор в системе современных социально-экономических отношений : дис. на соиск. уч. ст. канд. экон. наук : спец. 08.00.01 «Экономическая теория» / Вера Ильинична Ахмеева. — Самара, 2007. — 181 с.
400. Апанасенко К. Комунальний сектор економіки: генезис, зміст і значення поняття / К. Апанасенко // Право України. — 2006. — № 3. — С. 51–55.
401. Девятков С. А. Управление муниципальным хозяйством: учебное пособие / С. А. Девятков. - Тюмень : Изд-во ТюмГУ, 2010. - 267 с.

402. Мілаш В. С. Господарське право: курс лекцій: у 2 ч. Ч. 1 / В. С. Мілаш. - Х.: Право, 2008. - 496 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukr-pravo.at.ua/index/0-717>
403. Герасимов Б.И., Денисова А.Л., Молоткова Н.В., Уляхин Т.М. Основы коммерческой деятельности: учеб. пособие / Б.И. Герасимов и др. – М.: Форум, 2008. – 272 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mme51.tstu.ru/web/books/uchebnik/sushkov&saratikyan/index.htm>
404. Концепція розвитку державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. № 1184-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1184-2009-p>.
405. Глобальная экологическая перспектива 3. – М.: ИнтерДиалект, 2002; Вода для людей, вода для жизни. Доклад ООН о состоянии водных ресурсов мира. Обзор (Программа оценки водных ресурсов мира). – М., 2003). – М., 2003
406. Запасы пресной воды могут иссякнуть к 2033 году [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.scienceblog.ru/tag/mezhdunarodnyiy-institut>
407. Дефицит водных ресурсов нарастает: Доклад ООН от 3 марта 2009 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.unesco.org/waterwwap/indexfr.shtml>
408. Про питну воду та питне водопостачання: Закон України від 10.01.2002 р. №2918-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 16. – Ст. 112.
409. Класифікація видів економічної діяльності ДК 009:2005: Наказ Держкомстату від 26.12.2005 р. № 375 // Українська інвестиційна газета. – 2006. – 01 серпня (№ 30) .
410. Толковый словарь русского языка / (авт. – сост. С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – М.: АЗЪ, 1994. – 828 с.
411. Большой юридический словарь / (авт. – сост. В.Н. Додонов и др.). – М.: ИНФРА-М, 1997. – 724 с.
412. Підпригора О.А. Цивільне право / О.А. Підпригора, Д.В. Боброва. – К.: Вентурі, 1996. – Ч. 2.: Цивільне право. – 265 с.



413. Сукманова О.В. Господарський договір про надання консультаційних послуг: автореф. дис. на здобут. Наукового ступеня кандидата юридич. наук: спец.12.00.04./ О.В. Сукманова. – Донецьк., 2005. С. 6 .
414. Про затвердження Ліцензійних розумів провадження господарської діяльності з централізованого водопостачання та водовідведення: Наказ Держкомітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, Держкомітету будівництва, архітектури та житлової політики України від 14.02.2001 р. № 35/34 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 10. – Ст. 414.
415. Дойников И. В. Государственное предпринимательство: учебник / И.В. Дойников. – М.: Приор, 2000. – 72 с .
416. Город, регион, государство: проблемы распределения полномочий: сб. науч. тр. / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк: Юго-Восток, Лтд, 2007. – 338 с.
417. Полуянов В., Щеглов К. Реформа жилищно – коммунального хозяйства в сфере теории экономических систем Гэлбрейта // Экономист. – 2004. – № 4 – 49с.
418. Порядин А.Ф. Водопроводно – канализационное хозяйство России в свете реформ ЖКХ// Водоснабжение и санитарная техника. – 2003. – № 5. – часть 1. – С.8-10.
419. Про затвердження правил надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення та типового договору про надання послуг з централізованого опалення, постачання холодної та гарячої води і водовідведення: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2005 р. № 630 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 30. – Ст. 1811.
420. Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 24.06.2004 р. № 1875-IV // Відомості Верховної Зароди України. – 2004. – № 47. – Ст. 514 .
421. Регулирование хозяйственной деятельности в отдельных отраслях народного хозяйства и регионах Украины / Комментарий к Закону Украины «О питьевой воде и питьевом водоснабжении» от 10.01.2002 г. // Экономика предприятия . – 2002. – № 4. – С. 80-88 .

422. Про затвердження програми реформування та розвитку водопровідно-каналізаційного господарства Донецької області на 2005-2009 роки і період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.12.2004 р. № 1731 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 52. – Ст. 3441.
423. Хозяйственное право: Учебник / под общ.ред. В. В. Лаптева.– М.: «Юридическая литература».– 1983.– С. 157.
424. Цивільне право : підручник : в 2 т. / за ред. В.І. Борисової, І.В. Спасибі-Фатєєвої, В. І. Яроцького – Х. : Право. – 2011. – Т.2. – С. 230-232 .
425. Саниахметова Н.А. Юридический справочник предпринимателя / Н. А. Саниахметова. – 6-е изд., перераб. и доп. – Х.: Одиссей, 2004. – 1054 с.
426. Договірне право України. Особлива частина : навч. посіб. / за ред. О.В. Дзери. – К.: Юрінком Інтер. – 2009. – С. 143.
427. Степанова В.Е. Гражданско-правовое регулирование отношений коммунального обслуживания: автореф. дис. на соиск. ученой степени канд.юрид.наук: спец. 12.00.03. /В.Е.Степанова.- 2010. [Электронный ресурс].- Режим доступа: [www.dissercat.com/.../grazhdansko-pravovoe-regulirovanie-o...](http://www.dissercat.com/.../grazhdansko-pravovoe-regulirovanie-o...)- Россия
428. Дитерихс М. М. О необходимости законоположения по эксплуатации водопроводов в городах / М.М. Дитерихс // Русские Водопроводные Съезды. Труды. Съезд третий: 19-25 марта 1897 года в С.-Перербурге. – М., 1898. – С. 70-85.
429. Агарков М.М. Подряд. Текст и комментарии к ст. 220-235 Гражданского кодекса / М.М. Агарков. – М., 1924.
430. Шафир А.М. Энергоснабжение предприятий (правовые вопросы) / А.М. Шафир. – М.: Юрид. лит., 1990. – 143 с.
431. Мамутов В.К. Кодификация хозяйственного законодательства – важное условие предупреждения правонарушений и борьбы с ними. – «Проблемы борьбы с правонарушителями, причиняющими ущерб экономике предприятий / Материалы республиканской экономико-правовой научной конференции». Донецк, 1972. – С.42-48.
432. Лаптев В.В. Теоретические проблемы хозяйственного права / В.В.Лаптев. – М.: Наука, 1975. – 222 с.

433. Про захист прав споживачів: Закон України від 12.05.1991 р. у редакції закону від 01.12.2005 р. № 1023-ХІІ // Відомості Верховної Зароди України. – 2006. – № 7. – Ст. 84 .
434. Грибанов В.П. Хозяйственное право / В.П. Грибанов, О.А. Красавчиков. – М.: Юридическая литература, 1977. – С.355-356 .
435. Про рекламу : Закон України від 03.07.1996 р. № 270/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 39. – Ст. 181. – (Зі змін. та допов.).
436. Артемов В. Реклама и нереклама / В. Артемов // Хозяйство и право. – 2008. – № 5. – С. 87–90.
437. Курчин О.Г. Реклама та зовнішня реклама : поняття й ознаки / О.Г. Курчин // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності : зб. наук. пр. ; Донецький юрид. ін-т Луганського держ. ун-ту внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. – Донецьк : ЛДУВС, 2010. – № 4. – С. 253–259.
438. Медведева Н.М. Рекламная деятельность в системе правовых объектов науки управления : монография / Н.М. Медведева. – Хабаровск : ГОУ ВПО «Дальневосточная академия государственной службы», 2006. – 207 с.
439. Головин А.Ю. Правовое регулирование рекламы в гражданском праве : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / А.Ю. Головин ; Мин-во юстиции РФ. Российская правовая акад. – М., 2002. – 22 с.
440. Саниахметова Н.О. Поняття реклами та її законодавче визначення / Н.О. Саниахметова, А.І. Черемнова // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 1999. – Вип. 1 – С. 68–74.
441. Фесенко В. Правове регулювання рекламної діяльності / В. Фесенко // Юридичний журнал. – 2007. – № 12. – С. 12–17.
442. Жилинский С.Э. Предпринимательское право (правовая основа предпринимательской деятельности) : учеб. для вузов / С.Э. Жилинский. – 8-е изд., пересмотр, и доп. – М. : Норма, 2007. – 944 с.

443. Санахметова Н.О. Підприємницьке право. Суб'єкти підприємництва. Кредитування. Оренда. Лізинг. Зовнішньоекономічна діяльність. Інвестиції. Антимонопольне законодавство. Захист від недобросовісної конкуренції. Реклама / Н.О. Санахметова. – К. : А.С.К., 2001. – 700 с.
444. Мамчур Л.В. Суб'єктивне право на рекламу / Л.В. Мамчур // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – Львів, 2001. – Вип. 36. – С. 296–301.
445. Мамчур Л.В. До питання понятійного апарату реклами / Л.В. Мамчур // Держава і право: зб. наук. пр. ; Ін-т держ. і права ім. Корецького. – К., 2000. – Вип. 7. – С. 282 – 285.
446. О рекламе : Закон Республики Литва от 18.07.2000 г. № VII–1871 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.medialaw.ru/publications/books/book47/08.html>.
447. Курчин О.Г. Правова характеристика діяльності з розміщення зовнішньої реклами як підприємницької / О.Г. Курчин // Гармонізація правових засад підприємництва: матеріали I Міжнар. наук.–практ. Інтернет-конф. (м. Луганськ, 1-7 грудня 2010 р.) у 3-х томах. Т. 2; за заг. ред. О.В.Шаповалової. – Луганськ : Вид-во «Ноулідж», 2010. – С. 112–114.
448. Класифікація видів економічної діяльності : Наказ Держспоживстандарту України від 11.10.2010 р. № 457 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
449. Курчин О.Г. Суб'єкти розміщення зовнішньої реклами / О.Г. Курчин // Вісник Донецького національного університету. Серія В. Економіка та право. – 2010. – № 2. – Т. 2. – С. 644–652.
450. Устименко В.А. Органы местного самоуправления как центры территориальных хозяйственных систем / В.А. Устименко // Экономико-правовые исследования в XXI веке: история, современное состояние и перспективы совершенствования хозяйственного законодательства: материалы Первой междунар. науч.–практ. Интернет-конф. (г. Донецк, 16–18 февраля 2009 г.) ; НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк: Изд-во «Вебер», 2009. – С. 134–139.

451. Місцеве самоврядування Дніпропетровська: законодавчі засади та аспекти діяльності постійних комісій Дніпропетровської міської ради // Грані. – 2009. – № 6 (68). – С. 171–188.
452. Рішення виконавчого комітету Харківської міської ради «Про порядок розміщення зовнішньої реклами у місті Харкові» від 20.10.2004 р. № 977 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://status.kh.ua/?id=305>.
453. Рішення виконавчого комітету Донецької міської ради «Про затвердження Положення про порядок розміщення зовнішньої реклами на території м. Донецька» від 04.02.2004 р. № 55 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lukyanchenko.donetsk.ua>.
454. Про затвердження Типових правил розміщення зовнішньої реклами : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2003 р. № 2067 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 52. – Т. 1. – Ст. 2817.
455. Про столицю України – місто–герой Київ : Закон України від 15.01.1999 р. № 401-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 79.
456. Про затвердження Порядку розміщення зовнішньої реклами в м. Києві : Розпорядження Київської міської державної адміністрації від 27.09.2010 р. № 767 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmv.gov.ua>.
457. Скакун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : учебник / О.Ф. Скакун; пер. с укр. – Х. : Эспада, 2007. – 840 с.
458. Вінник О.М. Щодо питання про критерії розмежування адміністративних і господарських договорів / О.М. Вінник // Вісник господарського судочинства. – 2010. – № 2. – С. 71–80.
459. Болдырев В. Хозяйствующие субъекты и функции публичной власти / В. Болдырев // Право и экономика. – 2010. – № 3. – С. 12–16.
460. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11.01.2001 р. № 2210-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 12. – Ст. 64.
461. Курчин О.Г. Правовой статус суб'єктів розміщення зовнішньої реклами / О.Г. Курчин // Перспективные инновации в науке, образовании, производстве и

транспорте: сб. науч. тр. по материалам междунар. науч.-практ. конф. (Одесса, 21–30 июня 2011 г.). – Т. 14. Юридические и политические науки. – Одесса : Черноморье, 2011. – С. 57–59.

462. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб–підприємців : Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 25. – Ст. 1172.

463. Курчин О.Г. Правові підстави та порядок розміщення зовнішньої реклами / О.Г. Курчин // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 549–558 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10kogrzzr.pdf>.

464. ASA запрещает постер Али Джи // Индустрия рекламы. – 2002. – № 8. – С. 6.

465. Зоріна Ю.І. Правове регулювання транскордонної та міжнародної реклами / Ю.І. Зоріна // Зовнішня торгівля: право та економіка. – 2004. – № 5–6 (17). – С. 109–115.

466. Щодо порушення вимог чинного законодавства при виготовленні та розміщенні зовнішньої реклами : Рішення Національної експертної комісії України з питань захисту суспільної моралі від 15.07.2008 р. № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukraine.uapravo.net/data2008/base04/ukr04505.htm>.

467. Про захист суспільної моралі : Закон України від 20.11.2003 р. № 1296-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 14. – Ст. 192.

468. Курчин О.Г. Особливості розміщення зовнішньої реклами в місті / О.Г. Курчин // Схід. – 2011. – № 1 (108). – С. 175–178.

469. Курчин О.Г. Договірне регулювання розміщення засобів зовнішньої реклами / О.Г. Курчин // Цивільно-правове забезпечення розвитку економіки України : зб. тез Всеукр. наук.–практ. конф. «Господарсько-правове, цивільно-правове та фінансово-правове забезпечення розвитку економіки України» (м. Донецьк, 26 лист. 2010 р.) : у 2-х ч. Ч. 2. – Донецьк : ТОВ «Цифрова типографія», 2010. – С. 165–167.

470. Мамчур Л.В. Правове регулювання реклами (цивілістичний аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Ци-

- вільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Л.В. Мамчур ; Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. – Л., 2006. – 22 с.
471. Ключай Н. Особливості розміщення зовнішньої реклами на будівлях (спорудах), які є майном держави / Н. Ключай // Юридичний журнал. – 2007. – № 7–8. – С. 161–162.
472. Про Методику розрахунку орендної плати за державне майно та пропорції її розподілу : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 1995 р. № 786 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
473. Про Державний бюджет України на 2010 рік : Закон України від 27.04.2010 р. № 2154-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 32. – Ст. 1155.
474. Ланда В. К вопросу об аренде крыши здания и (или) сооружения / В. Ланда // Хозяйство и право. – 2009. – № 5. – С. 34–39.
475. Измайлова Е.В. Наружная реклама в коммерческой деятельности / Е.В. Измайлова // Актуальные проблемы коммерческого права: сб. ст. – М. : Зерцало-М, 2005. – Вып. 2. – С. 46–70.
476. Филиппова А.А. Правовое регулирование отношений между собственником недвижимого имущества и владельцем рекламной конструкции / А.А. Филиппова // Реклама и право. – 2008. – № 1 (10). – С. 21–23.
477. Практика рассмотрения коммерческих споров. Анализ и комментарии постановлений Пленума и обзоров Президиума ВАС РФ. Вып. 1 / рук. проекта Л.А. Новоселова, М.А. Рожкова; Исслед. центр частного права. – М. : Статут, 2007. – 260 с.
478. Гражданское право: учебник : в 3-х т. – 6-е изд., перераб. и доп. / Н.Д. Егоров, И.В. Елисеев, А.А. Иванов и др. ; отв. ред. А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой. – М. : ТК Велби; Изд-во "Проспект", 2003. – Т. 1. – 776 с.
479. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 01.07.2004 р. № 1952-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 30. – Т. 1. – Ст. 1993.

480. Про затвердження Порядку визначення вартості відтворення чи заміщення земельних поліпшень – будинків, будівель та споруд малоповерхового житлового будівництва : Наказ Фонду державного майна України та Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 23.12.2004 р. № 2929/227 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 4. – Ст. 238.
481. Шелухін М.Л. Договір оренди державного та комунального нерухомого майна : монографія / М.Л. Шелухін, Ю.О. Серебрякова ; Донецький юрид. ін-т Луганського держ. ун-ту внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. – Донецьк : Вид-во «Ноулідж», 2010. – 183 с.
482. Віхров О.П. Організаційно-господарські правовідносини : монографія / О.П. Віхров. – К. : Слово, 2008. – 512 с.
483. Курчин О.Г. Договори на розміщення рекламної конструкції та зовнішньої реклами / О.Г. Курчин // Вісник господарського судочинства. – 2010. – № 5. – С. 150–159.
484. Паславська О. Особливості правового регулювання розміщення зовнішньої реклами на земельних ділянках / О. Паславська // Вісник Львів. ун-ту: Сер. Юридична – 2009. – Вип. 48. – С. 203–208.
485. Титова Н.І. Землі сільськогосподарського призначення: права громадян України: наук.-навч. посіб. / Н.І. Титова. – Львів : ПАІС, 2005. – 368 с.
486. Щодо надання роз'яснення про необхідність оформлення правостановлюючих документів на земельну ділянку під розміщення зовнішньої реклами : Лист Державної інспекції з контролю за використанням і охороною земель Державного комітету України із земельних ресурсів від 19.09.2008 р. № 6-17-3006/1285 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/FIN40375.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN40375.html).
487. Гринюк Р.Ф. Правовой режим имущества коммунальных предприятий / Р.Ф. Гринюк // Вісник Донецького університету. Серія В. Економіка і право. – 2000. – № 1. – С. 148–151.



488. Труш І. Організаційно-правові форми комунальних підприємств / І. Труш // Право України. – 2010. – № 2. – С. 223–230.
489. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (часть 1) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
490. Гражданский кодекс Республики Казахстан от 27.12.1994 г. // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. – 1994. – № 23–24. – Ст. 41.
491. Щербина В.С. Право господарського відання, право оперативного управління і право оперативного використання майна у сфері господарювання // Актуальні проблеми господарського права : зб. наук. пр. за матеріалами «круглого столу» (м. Київ, 16 грудня 2004 р.) / редкол. : О.Д. Крупчан (голова), В.В. Луць, М.К. Галянтич та ін. – К. : НДІ приватного права і підприємництва АПрН України, 2005. – С. 18–22.
492. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 188-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 1 (часть 1). – Ст. 14.
493. Гришаев С. Наружная реклама на стенах и крышах многоквартирных домов: изменения в законодательном регулировании / С. Гришаев // Хозяйство и право. – 2010. – № 5. – С. 82–84.
494. Шишка О.Р. Договір на створення та розповсюдження реклами : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / О.Р. Шишка ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2005. – 20 с.
495. Шишка А.Р. Юридическая природа договора рекламы / А.Р. Шишка // Правова держава. – 2002. – №5. – С.50–56.
496. Иоффе О.С. Правоотношение по советскому гражданскому праву / О.С. Иоффе. – Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1949. – 144 с.
497. Чепелюк М. Договір про надання рекламних послуг / М. Чепелюк // Юридичний журнал. – 2002. – № 6. – С. 42–46.

498. Дзгоева Б.О. Соотношение частных и публичных интересов в правовом регулировании рекламы : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / Б.О. Дзгоева. – М., 2008. – 25 с.
499. Шугаибов З.Ш. Гражданские правоотношения в сфере российского рынка рекламы : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / З.Ш. Шугаибов. – М., 2006. – 24 с.
500. Жуковская Л.М. Гражданско-правовое регулирование рекламной деятельности в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право» / Л.М. Жуковская. – М., 2007. – 30 с.
501. Зоріна Ю.І. Цивільно-правові відносини при здійсненні рекламної діяльності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Ю.І. Зоріна ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2007. – 20 с.
502. Трофименко А.В. Система договорных отношении, складывающихся по поводу информационных объектов / А.В. Трофименко // Развитие хозяйственного законодательства на современном этапе: материалы Междунар. науч. конф. (М., 29 апр. 2004 г.) – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. – С. 81–88.
503. Замойский И.Е. Обеспечение договорных обязательств на предприятии / И.Е. Замойский. – М. : Юрид. лит., 1982. – 112 с.
504. Замойский И.Е. Предотвращение нарушений договорных обязательств на предприятии / И.Е. Замойский. – К.: Вища школа, 1978. – 55 с.
505. Беляневич О.А. Теоретичні проблеми господарського договірнього права : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» / О.А. Беляневич ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2006. – 506 с.

506. Зоркольцев Р. Отказ от исполнения договора о размещении и распространении наружной рекламы / Р. Зоркольцев // Хозяйство и право. – 2006. – № 10. – С. 57–65.
507. Тулубьева И. Комментарий к новому Закону о рекламе / И. Тулубьева, В. Погуляев, Е. Моргунова // Хозяйство и право. – 2006. – № 8. – С. 29–38.
508. Беліков О. Зловживання у сфері рекламних послуг / О. Беліков // Юридичний журнал. – 2009. – № 7–8. – С. 129–136.
509. [Климчук О.](#) Авторська реклама або особливості використання об'єктів авторського права в рекламі / О. Климчук // Юридичний журнал. – 2006. – № 5. – С. 32–36.
510. Свердлов Г.А. Основные вопросы обязательств по оказанию рекламных услуг: учеб. пособие / Г.А. Свердлов, В.Л. Нечуй–Ветер. – М. : МГУИЭ, 2002. – 147 с.
511. Перевезення за січень–серпень 2010 року За даними Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
512. Про Статут автомобільного транспорту УРСР: Постанова Ради міністрів Української РСР № 40 від 27 червня 1969 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/401-69-%D0%BF>.
513. Про автомобільний транспорт: Закон України № 2344-III від 05 квітня 2001 року (із змінами і доповненнями) станом на 05 липня 2011 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 22. – Ст. 105.
514. Гайдуліна О.О. Транспортне право: [навч. посібник] О.О.Гайдуліна Р.С.Кундрік, Ф.П.Шульженко. – К.: КНЕУ, 2005. – 244 с.
515. Основи цивільного законодавства СРСР: Основи законодавства № 2211-I від 31 травня 1991 року // Відомості З'їзду народних депутатів СРСР і Верховної Ради СРСР. – 1991. – № 26. – Ст. 733.
516. Цивільний кодекс Української РСР від 18 липня 1963 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1540-06>

517. Про транспорт: Закон України № 232/94-ВР від 10 листопада 1994 року (із змінами і доповненнями) станом на 20 листопада 2012 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – № 51. – Ст. 446.
518. Про міський електричний транспорт: пояснювальна записка до проекту Закону України «Про міський електричний транспорт» № 5247 від 11.03.2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=17432](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=17432).
519. Про міський електричний транспорт: Закон України №1914-IV від 29 червня 2004 року (із змінами і доповненнями) станом на 17 березня 2013 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 51. – Ст. 548.
520. Про затвердження Правил надання населенню послуг з перевезень міським електротранспортом: Постанова КМ України № 1735 від 23 грудня 2004 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 52. – Ст. 3444.
521. Про затвердження Методики розрахунку тарифів на послуги пасажирського автомобільного транспорту: Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України № 1175 від 17 листопада 2009 р. // Офіційний вісник України. – 2009. – № 95. – Ст. 3290.
522. Про затвердження Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування: Постанова Кабінету Міністрів України № 1081 від 3 грудня 2008 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 96. – Ст. 3173.
523. Про припинення юридичної особи Комунального підприємства «Стахановське трамвайно-тролейбусне управління»: Рішення 26 сесії Стахановської міської ради Луганської області № 455/15 від 17 лютого 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://sgs.gov.ua/index.php?id=1743&doc=pro\\_pripinennia\\_iuridichno\\_osobi\\_komunalnogo\\_p\\_dpri\\_mstva\\_stakhnovske\\_tramvaino\\_troleibusne\\_upravl\\_nnia\\_](http://sgs.gov.ua/index.php?id=1743&doc=pro_pripinennia_iuridichno_osobi_komunalnogo_p_dpri_mstva_stakhnovske_tramvaino_troleibusne_upravl_nnia_).
524. Осауленко А.Г. Статистический ежегодник Украины за 2010 г. – К.: ООО «Август Трейд», 2011. – 560 с.

525. Постанова Вищого господарського суду України від 1 лютого 2011 року № 61/142-09 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/13698758>.
526. Новікова А.М. Реформування системи пільг на транспортні послуги: методичні підходи / Новікова А. М., Яценко Т. М., Новікова О. В. // Автошляховик України. – 2012. – № 4. – С. 8-12.
527. Назаренко Я.Я. Вітчизняний та світовий досвід формування компенсацій за перевезення пільгових категорій пасажирів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/natural/Vntu/2008\\_17\\_2/32.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/natural/Vntu/2008_17_2/32.pdf).
528. Про затвердження Інструкції про порядок обліку пасажирів, що перевозяться громадським транспортом на маршрутах: Наказ Міністерства статистики України № 150 від 27 травня 1996 року.
529. Про Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги: Постанова КМ України №117 від 29 січня 2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 5. – Ст. 177.
530. Про затвердження Порядку фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій з державного бюджету: Постанова Кабінету Міністрів України № 256 від 04.03.2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 10. – Ст. 482.
531. Про затвердження Порядку використання додаткових джерел погашення податкового боргу: Наказ Мінфіна України № 1277 від 05 грудня 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z2186-12>.
532. Рішення Вишгородського районного суду Київської області по справі №2-570/10 від 2 березня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/8804279>.
533. Рішення Новозаводського районного суду міста Чернігова по справі №2/2515/606/2012 від 18 квітня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/24527645>

534. Про внесення змін до Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування»: проект Закону № 2145 від 31.01.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2464-17>.
535. Постанова Національного банку України від 31.08.2001 р. № 375 «Про затвердження Положення про порядок створення і державної реєстрації банків, відкриття їх філій, представництв, відділень» // Офіційний вісник України. – 2001. – № 44. – Ст. 1991.
536. Положення про порядок реєстрації та ліцензування банків, відкриття відокремлених підрозділів, затверджене Постановою Правління Національного банку України від 08.09.2011 р. № 306 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 84. – Ст. 3092.
537. Про споживчу кооперацію : Закон України від 10.04.1992 р. № 2265-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 30. – Ст. 414.
538. Карманов Є.В. Банківське право України: Навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищих закл. освіти. – Х. : Консум, 2000. – 464 с.
539. Селезньова О.М. Комунальний банк: проблеми поняття, правового статусу і правового регулювання / О.М. Селезньова // Економіка. Фінанси. Право. – 2006. – № 9. – С. 18-21.
540. Українська Радянська Енциклопедія [Електронний ресурс] // Режим доступу: [http://leksika.com.ua/19670728/ure/komunalni\\_banki](http://leksika.com.ua/19670728/ure/komunalni_banki).
541. Ващенко Ю.В. Банківське право: Навч. посібник / Ю.В. Ващенко. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 344 с.
542. Електронний словник термінів банківської діяльності [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://banker.ua/glossary/690>.
543. Електронний словник правових термінів [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.zakony.com.ua/lawbase.html?catid=17823>.
544. Проект Закону про місто Харків, зареєстрований Верховною Радою України від 19.05.2008 р. № 2512 [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

545. Пишний А. Г. Правовий статус державних банків в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 [Текст] / А.Г. Пишний; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. — К., 2007. — 19 с.
546. Гроші і кредит [Текст] : підручник / О. М. Колодізев, В. Ф. Колесніченко. - К. : Знання, 2010. - 615 с.
547. Сидорович О. Ніжинський міський громадський банк як складова частина економіки міста в другій половині ХІХ — на початку ХХ ст. / О. Сидорович // Ніжинська старовина: Збірник регіональної історії та пам'яткознавства. — 2010. — Вип. 9(12). — С. 112-120.
548. Костюченко О. А. Банківське право України. Банківська система. Національний банк. Комерційні банки. Розрахунки і кредитування. Ринок цінних паперів. Національне валютне законодавство. Банківські системи зарубіжних країн. Інститут банківської таємниці [Текст] : підручник / О. А. Костюченко. - 4-е вид. - К. : А.С.К., 2006. - 624 с.
549. Васюренко О.В. Банківські операції [Текст] : навч. посіб. для студ. екон. спец. / О. В. Васюренко. - 6-те вид., перероб. і доп. - К. : Знання, 2008. - 318 с.
550. Кириченко В.Є. Система акціонерних банків земельного кредиту в Росії в останнє двадцятиріччя ХІХ ст. / В.Є. Кириченко // Держава і право. – 2009. – Вип. 44. – С. 397-405.
551. Шемшученко Г.Ю. Фінансово-правові аспекти регулювання банківського кредитування: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Г.Ю. Шемшученко ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. — К., 2005. — 20 с.
552. Герасименко Н.О. Створення комунальних банків в Україні в контексті економічної безпеки регіонів / Н. О. Герасименко // Экономико-правовые исследования в веке: правовые средства защиты национальной экономики: материалы девятой межд. науч.-практ. интернет-конференции (г. Донецк, 9-16 марта 2012 г.) / науч. ред. В.К. Мамутов; НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк: Изд-во «Ноулидж» (донецкое отделение), 2012. – С. 143-149.

553. Крюкова С. Преступление ради зарплат и пенсий : [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://expert.ua/articles/9/0/7440/> - Сайт журналу «Експерт Україна», №3(243), 25 січня 2010 р.
554. Кабмин Тимошенко оставил Луганскую область без денег [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.citynews.net.ua/news/4986-kabmin-timoshenko-ostavil-luganskuju.html> - Сайт Новости Луганска и Луганской области.
555. Тимошенко через казначейство блокує фінанси обласних рад, щоб виплачувати пенсії-місцевих рад нарада у Львові [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://galinfo.com.ua/news/58144.html> - Сайт Агенції регіональної інформації та аналітики «Гал-інфо» Львівської області.
556. Указ Президента України від 25.12.2009 р. № 1109/2009 «Про невідкладні заходи щодо нормалізації казначейського обслуговування місцевих бюджетів» (втрат. чинність) // Офіційний вісник Президента України. — 2009. — № 39. — Ст. 1289.
557. Указ Президента України від 20.01.2010 р. № 40/2010 «Про деякі питання розрахунково-касового обслуговування місцевих бюджетів» (втрат. чинність) // Офіційний вісник Президента України. — 2010. — № 2. — Ст. 91.
558. Уткин Э. А. Государственное и муниципальное управление / Э. А. Уткин, А. Ф. Денисов. — М. : Ассоциация авторов и издателей «Тандем», 2001. — 304 с.
559. Рішення Держкомісціннихпаперів України від 07.10.2003 р. № 414 «Про затвердження Положення про порядок випуску облігацій внутрішніх місцевих позик» // Офіційний вісник України. – 2003. – № 44. – Ст. 2336.
560. Джабраїлов Р.А. Комунальна власність як передумова реалізації господарської правосуб'єктності міста / Р.А. Джабраїлов // Економіка та право. — 2009. — № 2. — С. 114-118.
561. Постанова Національного банку України від 20.03.1998 р. № 114 «Про затвердження Положення про організацію внутрішнього аудиту в комерційних



банках України» (зі змінами) // Офіційний вісник України. – 1998. – № 21. – Ст. 148.

562. Постанова Національного банку України від 28.08.2001 р. № 368 «Про затвердження Інструкції про порядок регулювання діяльності банків в Україні» (зі змінами) // Офіційний вісник України. – 2001. – № 40. – Ст. 1813.

563. Постанова Національного банку України від 02.06.2009 р. № 315 «Про схвалення Методики розрахунку економічних нормативів регулювання діяльності банків в Україні».

564. Постанова Національного банку України від 16.03.2006 р. № 91 «Про затвердження Положення про порядок формування обов'язкових резервів для банків України та філій іноземних банків в Україні // Офіційний вісник України. – 2006. – № 13. – Ст. 908.

565. Постанова Національного банку від 13.12.2002 р. № 505 «Про затвердження Положення про порядок формування і використання банками резерву для відшкодування можливих втрат від дебіторської заборгованості» // Офіційний вісник України. – 2003. – № 1. – Ст. 31.

566. Постанова Національного банку України від 25.01.2012 № 23 «Про затвердження Положення про порядок формування та використання банками України резервів для відшкодування можливих втрат за активними банківськими операціями» // Офіційний вісник України. – 2012. – № 16. – Ст. 595.

567. Постанова Національного банку від 27.12.2007 р. № 481 «Про затвердження Інструкції з бухгалтерського обліку кредитних, вкладних (депозитних) операцій та формування і використання резервів під кредитні ризики в банках України» // Офіційний вісник України. – 2008. – № 6. – Ст. 156.

568. Постанова Національного банку України від 01.06.2011 р. № 174 «Про затвердження Інструкції про ведення касових операцій банками в Україні» // Офіційний вісник України. – 2011. – № 51. – Ст. 2046.

569. Постанова Національного банку України від 18.06.2002 р. № 221 «Про затвердження Положення про порядок ведення банками реєстраційної

кодифікації відокремлених підрозділів і банкоматів» // Офіційний вісник України. – 2002. – № 28. – Ст. 1335.

570. Постанова Національного банку України від 11.07.2012 р. № 290 «Про затвердження Правил електронної взаємодії між респондентами та Національним банком України» // Офіційний вісник України. – 2012. – № 73. – Ст. 2944.

571. Постанова Національного банку України від 24.10.2011 р. № 373 «Про затвердження Інструкції про порядок складання та оприлюднення фінансової звітності банків України» // Офіційний вісник України. – 2011. – № 90. – Ст. 3275.

572. Постанова Національного банку України від 19.03.2003 № 124 «Про затвердження Правил організації статистичної звітності, що подається до Національного банку України (зі змінами)» // Офіційний вісник України. – 2003. – № 20. – Ст. 892.

573. Постанова Національного банку України від 08.09.2011 р. № 306 «Положення про порядок подання відомостей про структуру власності» // Офіційний вісник України. – 2011. – № 84. – Ст. 3092.

574. Постанова Національного банку України від 20.09.2012 р. № 386 «Про затвердження Положення про порядок ведення реєстру комерційних агентів (комерційних представників) банків» // Офіційний вісник України. – 2012. – № 80. – Ст. 3228.

575. Постанова Національного банку України від 14.07.2006 р. № 267 «Про затвердження Правил зберігання, захисту, використання та розкриття банківської таємниці» // Офіційний вісник України. – 2006. – № 32. – Ст. 2330.

576. [http://www.bank.gov.ua/Bank\\_Supervision/CIS/cis.htm](http://www.bank.gov.ua/Bank_Supervision/CIS/cis.htm)

577. Постанова Національного банку України від 17.07.2001 р. № 276 «Про затвердження Положення про планування та порядок проведення інспекційних перевірок» (зі змінами) // Офіційний вісник України. – 2001. – № 34. – Ст. 1602.

578. Постанова Національного банку України від 20.06.2011 р. № 197 «Про затвердження Положення про порядок організації та проведення перевірок з

питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» // Офіційний вісник України. – 2011. – № 55. – Ст. 2218.

579. Рішення Фонду гарантування вкладів фізичних осіб від 09.08.2012 р. № 16 «Про затвердження Положення про порядок проведення перевірок учасників Фонду гарантування вкладів фізичних осіб» // Офіційний вісник України. – 2012. – № 70. – Ст. 2842.

580. Рішення Фонду гарантування вкладів фізичних осіб від 05.07.2012 р. № 2 «Про затвердження Положення про виведення неплатоспроможного банку з ринку» // Офіційний вісник України. – 2012. – № 72. – Ст. 2908.

581. Постанова Національного банку України від 17.08.2012 р. № 346 «Про затвердження Положення про застосування Національним банком України заходів впливу за порушення банківського законодавства» // Офіційний вісник України. – 2012. – № 72. – Ст. 2906.

582. Василенко И.К. Роль правовых гарантий защиты коммунальной собственности / И.К. Василенко, И.В. Кременовская // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2012. – Вип. 20. – Ч. 2. – с. 160-162.

583. Про затвердження Положення про Київський зоологічний парк загальнодержавного значення: Розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 19.02.2010 р. № 92.

584. Про перепрофілювання об'єкта «Будівництво павільйону людиноподібних мавп (горил, шимпанзе)» в океанаріум з подальшою добудовою: Рішення Київської міської ради від 12.07.2012 р. № 732/8069 // Київська міська рада. Офіційний Інтернет-сайт. – (Електронний ресурс). – Режим доступу: [http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1\\_docki2.nsf/alldocWWW/C63A11DCB0355DD8C2257A4F006871E3?OpenDocument](http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/C63A11DCB0355DD8C2257A4F006871E3?OpenDocument).

585. Господарський кодекс України. Науково-практичний коментар / За ред. Коссака В.М. – К.: Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2010. – 672 с.

586. Киевский зоопарк: от заселения дельфинами к приватизации. Народный

комитет по борьбе с коррупцией. – (Электронный ресурс). – Режим доступа: <http://stopotkat.net/news/view/25324>.

587. Труш І.В. Економіко-правові проблеми приватизації комунального майна / І.В. Труш // Город, регион, государство: экономико-правовые проблемы : Сб. науч. тр. / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк: Вебер (Донецкое отделение). – В 2-х т. – Т. 1: Город, регион, государство: экономико-правовые проблемы. – 2009. – С. 225 – 229.

588. Устименко В.А. Коммунальная собственность городов на землю: проблемы и решения / В.А. Устименко // Город, регион, государство: экономико-правовые проблемы : Сб. науч. тр. / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк: Вебер (Донецкое отделение). – В 2-х т. – Т. 1: Город, регион, государство: экономико-правовые проблемы. – 2009. – С. 90 – 95.

589. Лукьянченко А.А. Градообслуживающая коммунальная сфера: теория и практика обеспечения устойчивого развития : монография / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований. Донецк: Юго-Восток Лтд, 2007. – 209 с.

590. Литвиненко Н.И. Соблюдение прав собственности и функционирование утилитаризма и легализма в Украине / Н.И. Литвиненко // Научные труды Донецкого национального технического университета. Серия: экономическая. Выпуск 38-2. – Донецк, ДонНТУ, 2010. – С. 59 – 63.

591. Куц В. Рейдерство: кримінально-правовий аспект / В. Куц, М. Арманов // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 10. – С. 128 – 131.

592. Смітюх А. Щодо причин поширення в Україні практики корпоративних загарбань («сірого» та «чорного» корпоративного рейдерства) / А. Смітюх // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 5. – С. 7 – 10.

593. Труш І.В. Чергова спроба «відмінити» Господарський кодекс України виявилася невдалою / І.В. Труш // Экономико-правовые исследования в XXI веке: практика применения Хозяйственного кодекса Украины и направления развития правового регулирования хозяйственных отношений (к 7-й годовщине принятия Хозяйственного кодекса Украины) : материалы Четвертой международной научно-практической интернет-конференции (г. Донецк, 23 – 30 марта

2010 г.) / науч. ред. В.К. Мамутов: НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк: Ноулидж, 2010. – С. 114 – 117.

594. Кременовская И.В. Оценка эффективности субъектов хозяйствования как условие управления публичной собственностью / И.В. Кременовская // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2012. – № 20. – Ч. I. – Т. 2. – С. 181 – 184.

595. Василенко И.К. Основания для применения мер по защите коммунальной собственности / И.К. Василенко, И.В. Кременовская // Экономико-правовые исследования в XXI веке: Хозяйственный кодекс Украины в системе правового обеспечения экономики (к 10-летию принятия) : Одиннадцатая международная научно-практическая интернет-конференция (г. Донецк, 4 – 12 февраля 2013 г.) / Ин-т экономико-правовых исследований НАН Украины. – (Электронный ресурс). – Режим доступа: [http://www.hozpravo.com.ua/conferences/uchastnik/index.php?ELEMENT\\_ID=682](http://www.hozpravo.com.ua/conferences/uchastnik/index.php?ELEMENT_ID=682).

596. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол. Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: Укр. енцикл., 1998. – Т. 2: Д – Й. – 1999. – 744 с.

597. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Цивільного кодексу України: Закон України від 27.04.2007 р. № N 997-V // Урядовий кур'єр. – 2007. – № 108.

598. Про власність: Закон України від 07.02.1991 р. № 697-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 20. – Ст. 249.

599. Крупчан О. Деякі питання адміністративно-правового захисту прав власності / О. Крупчан, В. Перепелюк // Юридична Україна. – 2010. – № 5. – С. 4 – 12.

600. Авдюгін Р. Правові засоби як гарантії забезпечення прав людини / Р. Авдюгін // Юридичний вісник. – 2010. – № 1. – С. 8 – 12.

601. Коммунальное право Украины : учебное пособие / В.Д. Волков, А.Г. Бобкова, Н.А. Захарченко и др. – Донецк: ДонГУ, 1999. – 374 с.

602. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє : монографія / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; відп. ред. – І.А.

Грицяк. – К.: К.І.С., 2009. – 240 с.

603. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. – 10-е изд., испр. и доп. – М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 2003. – 512 с.

604. Федоренко В. Категорії «народний суверенітет», «народне волевиявлення», «безпосередня демократія», «форма безпосередньої демократії та їх співвідношення в конституційній правотворчості та правозастосовній діяльності (Аналітична записка № 3 Комісії з питань здійснення народовладдя) / В. Федоренко // Конституційна асамблея: політико-правові аспекти діяльності (Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів, орієнтований на задоволення інформаційних запитів членів Конституційної Асамблеї, органів державної влади, громадських організацій, наукових працівників та експертів). – 2012. – № 3. – С. 14 – 24.

605. Личенко І.О. Адміністративно-правовий захист права власності в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. – Спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Личенко Ірина Олександрівна ; Львівський Нац. ун-т імені Івана Франка. – Львів, 2010. – 19 с.

606. Гридасов Ю.В. Адміністративно-правові засоби захисту права власності в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. – Спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Гридасов Юрій Володимирович ; Нац. ун-т держ. податкової служби України. – Ірпінь, 2009. – 18 с.

607. Во Львове преступления с коммунальной собственностью остаются безнаказанными // Коммунальная собственность в Украине – новости, обзоры, аналитика. – (Электронный ресурс). – Режим доступа: [http://www.commercial-rent.ru/news\\_ukraine\\_privatizaciya\\_communalka.php?id\\_article=228141](http://www.commercial-rent.ru/news_ukraine_privatizaciya_communalka.php?id_article=228141)

608. Гриценко В.Г. Деякі кримінально-правові аспекти захисту права комунальної власності в Україні / В.Г. Гриценко // Actual problems of corruption: prevention and counteraction. – (Електронний ресурс). – Режим доступу:

<http://www.law-property.in.ua/articles/-4-/118-2012-04-30-19-18-07.html>.

609. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. / Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
610. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності: Закон України від 15.11.2011 р. № 4025-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 25. – Ст. 263.
611. Устименко Т.П. Шляхи подолання «рейдерства» в Україні / Т.П. Устименко // Держава і право. Юрид. і політ. науки : зб. наук. пр. – 2007. – Вип. 37. – С. 365 – 371.
612. Краткий политический словарь / Абаренков В.П., Абова Т.Е., Аверкин А.Г. и др; Сост. и общ. ред. Л.А. О니кова, Н.В. Шишлина. – 6-е изд., доп. – М.: Политиздат, 1989. – 623 с.
613. Словарь иностранных слов. – 14-е изд., испр. – М.: Рус. яз., 1987. – 608 с.
614. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова та ін. / За ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. – Харків: Право, 2002. – 432 с.
615. Шаповал Т. Про визначення конституційних гарантій суб'єктивних прав / Т. Шаповал // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2010. – № 2. – С. 35 – 40.
616. Рабінович П. Ефективність юридичних гарантій законності: до методики їх виявлення / П. Рабінович // Вісник Академії правових наук України. – 2010. – № 1. – С. 17 – 27. – (Загальні проблеми правової науки).
617. Мамутов В.К. Системный подход к совершенствованию управления народным хозяйством / Глядя из Донбасса: Общественно-научные эссе / В.К. Мамутов. – Донецк: Юго-Восток Лтд, 2007. – 267 с.
618. Стрельник О.Л. Проблема розмежування юридичної відповідальності на позитивну і негативну як предмет правового дискурсу / О.Л. Стрельник // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: зб. наук. праць. – 2006. – №

3. – С. 10 – 19.

619. Алексеев И.А. Муниципально-правовая ответственность как комплексный институт юридической ответственности / И.А. Алексеев // Государство и право. – 2006. – № 7. – С. 90 – 99. – С. 90.

620. Большой юридический словарь. 3-е изд., доп. и перераб. / Под ред. проф. А.Я. Сухарева. – М.: ИНФРА-М, 2006. – VI, 858 с. – (Б-ка словарей «ИНФРА-М»).

621. Гончаренко В.Г. Правознавство. Словник термінів: навч. посібник / Л.М. Астрова, А.М. Бірюкова, В.І. Бояров, І.В. Булгакова; В.Г. Гончаренко (ред.). – К.: Юрисконсульт; КНТ, 2007. – 636 с.

622. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учебник. – Харьков: Консум; Университет внутренних дел, 2000. – 704 с.

623. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: Учебное пособие. Издание третье, переработанное и дополненное. – Х.: Одиссей, 2007. – 360 с.

624. Адміністративне право України: підручник / За заг. ред. Т.О. Коломоець. – К.: Істина, 2010. – 480 с.

625. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР від 18.12.1984. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

626. Гуржій Т. До питання про суб'єкт адміністративного делікту / Т. Гуржій // Вісник прокуратури. – 2007. – № 10 (76). – С. 103 – 108.

627. Кудря В.О. Питання класифікації адміністративного примусу в діяльності органів внутрішніх справ / В.О. Кудря // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 53. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – С. 243 – 248.

628. Битяк Ю.П. Административное право Украины: учебник для студентов высш. уч. заведений юрид. спец. / (Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.Н. Гаращук и др.; под ред. проф. Ю.П. Битяка). – Харьков: Право, 2003. – 576 с.

629. Дончук Р. Адміністративно-правова охорона комунальної власності в Україні потребує удосконалення / Р. Дончук // Право України. – 2005. – № 9. – С.



74 – 75.

630. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення: Закон України від 02.06.2005 р. № 2635-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 28. – Стор. 1166. – Ст. 374.

631. Уголовное право Украины. Общая и особенная части: учебник / Под ред. Е.Л. Стрельцова. – Х.: Одиссей, 2002. – 672 с.

632. Голосніченко І. Попереднє адміністративне розслідування як стадія провадження у справах про адміністративні проступки / І. Голосніченко, М. Стахурський, Н. Золотарьова // Право України. – 2002. – № 2. – С. 26 – 30.

633. Берлач А. Теоретичні проблеми кваліфікації адміністративного делікту / А. Берлач, О. Стороженко // Право України. – 2007. – № 10. – С. 5 – 8.

634. Уголовный кодекс Украины. Научно-практический комментарий. – 3-е изд., исправл. и дополн. / Отв. ред. С.С. Яценко. – К.: А.С.К., 2003. – 1088 с.

635. Паламарчук Г. Особливості рейдерства в Україні та політика його подолання / Г. Паламарчук, Л. Венгер // Економіка України. – 2007. – № 9. – С. 38 – 45.

636. Кримінальний процесуальний кодекс України від 12 квітня 2012 р. № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013 р. – № 9-10. – Стор. 474. – Ст. 88.

637. Миколенко О.І. Проблеми відшкодування шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Миколенко Олександр Іванович / Ун-т внутр. справ. – О., 2000. – 19 с.

638. Господарське право : підручник / Д.В. Задихайло, В.М. Пашков, Р.П. Бойчук та ін. ; за заг. ред. Д.В. Задихайла, В.М. Пашкова. – Х.: Право, 2012. – 696 с.

639. Щербина В.С. Господарське право України: навч. посібник. – К.: Атіка, 1999. – 336 с.

640. Кодекс Украины об административных правонарушениях: Научно-практический комментарий. Издание шестое, дополненное и переработанное / А.С. Васильев, Е.В. Додин, О.П. Подцерковный и др. Под общ. ред. А.С. Васильева, А.И. Миколенко. – Х.: Одиссей, 2008. – 1024 с.

641. Галуцько В. Правовий статус посадових осіб публічної адміністрації / В. Галуцько, О. Онищук // Право України. – 2011. – № 7. – С. 156 – 160.
642. Соловьев С. Юридическая ответственность глав муниципальных образований / С. Соловьев // Законность. – 2002. – № 8 (814). – С. 34 – 36.