

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

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

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ПОЛЯКОВА КРИСТІНА ВІКТОРІВНА

УДК 346.21

**ДИСЕРТАЦІЯ
ГОСПОДАРСЬКА КОМПЕТЕНЦІЯ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

12.00.04 – господарське право, господарсько-процесуальне право
(081 – Право)

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ К.В. Полякова

Науковий керівник – **ДЖАБРАІЛОВ Руслан Аятшахович**,
доктор юридичних наук, доцент

Київ – 2018

АНОТАЦІЯ

Полякова К. В. Господарська компетенція органів місцевого самоврядування. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.04 – «Господарське право, господарсько-процесуальне право» (081 – Право). – Інститут економіко-правових досліджень НАН України, Київ, 2018.

У роботі обґрунтовано напрями удосконалення правового регулювання здійснення органами місцевого самоврядування господарської компетенції.

У дисертаційному дослідженні відзначається, що органи місцевого самоврядування реалізують різну за обсягом та змістом господарську компетенцію. Наголошується на тому, що вказана особливість зумовлена неординарним правовим статусом органів місцевого самоврядування, його «змішаним» характером.

У зв'язку з цим було розглянуто поєднання повноважень владного та невідного характеру під час реалізації господарської компетенції, зокрема у організаційно-господарських відносинах. Попри дихотомічність наукових поглядів на можливість реалізації органами місцевого самоврядування повноважень владного характеру у зазначеній групі відносин, у роботі доводиться, що владний вплив є особливістю регулювання діяльності суб'єктів господарювання. Здійснення владного впливу у сфері організації господарських відносин є передусім ключовою ознакою повноважень, делегованих державою органам місцевого самоврядування, зокрема у сфері ціно-, тарифоутворення, антимонопольно-конкурентного регулювання, забезпечення виконання суб'єктами господарювання соціально-комунальних зобов'язань тощо.

Додатково аргументовано, що у процесі управління господарською діяльністю переважно здійснюються господарські повноваження невідного

характеру, з-поміж яких виокремлюються ті, що здійснюють органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальної громади у сфері управління об'єктами права комунальної власності.

Крім того, розглянуто нормативно встановлені підходи до порядку формування та змістовного наповнення господарської компетенції як представницьких, так і виконавчих органів місцевого самоврядування та на цій основі сформульовано теоретико-прикладні висновки.

З огляду на це, встановлено, що зміст господарської компетенції місцевої ради як представницького органу місцевого самоврядування визначається у межах закону та виключає потребу у деталізації на іншому рівні правового регулювання.

Однак щодо виконавчих органів місцевого самоврядування встановлено, що, окрім закону, зміст їх господарської компетенції може визначатися місцевою радою. Зокрема, вказаний аспект взаємовідносин знаходить вияв у сфері управління майном, яке належить до комунальної власності. Зазначено, що саме місцеві ради приймають рішення про визначення меж та умов здійснення повноважень з управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади.

Зважаючи на окремі приклади з судової практики, сформульовано висновок про те, що недотримання визначеного місцевою радою порядку реалізації виконавчими органами місцевого самоврядування наданих їм господарських повноважень, призводить до визнання неправомірності дій таких органів.

У дисертаційній роботі розкриваються особливості реалізації органами місцевого самоврядування господарських повноважень у певних групах майново-господарських відносин.

Зокрема, увагу зосереджено на недоліках орендного та пов'язаного за змістом з орендними відносинами приватизаційного законодавства, які виникли внаслідок суперечливої правотворчої практики.

У ході проведення дослідження встановлено, що сьогодні органи місцевого самоврядування, як і низка інших органів влади, наділені правом надавати в оренду нерухоме майно, яке не використовується ними для здійснення своїх функцій. Однак, на протигагу нормативному підходу, закріпленому у Законі України «Про оренду державного та комунального майна» (далі – Закон про оренду), у роботі аргументовано, що майно, яке передається в оренду, має за своїм призначенням слугувати досягненню комерційних цілей і бути придатним для залучення у сферу господарювання. Зважаючи на те, що об'єктом оренди має бути індивідуально визначене майно виробничо-технічного призначення (або цілісний майновий комплекс), що належить суб'єктам господарювання, як це передбачено Господарським кодексом України, висловлюється думка про неврахування у Законі про оренду концептуальних підходів до визначення правової природи оренди, напрацьованих у межах науки господарського права.

У підсумку обґрунтовано положення про доцільність внесення відповідних змін до Закону про оренду з метою усунення цього недоліку.

Відстоюючи загалом позицію про неприпустимість оренди саме цієї групи нерухомого майна, яким наділені органи місцевого самоврядування, запропоновано на першому етапі вдосконалення правового регулювання досліджуваної сфери відносин виключити можливість приватизації таких об'єктів.

Додатково проаналізовано практику законотворчої роботи, відповідно до якої останнім часом усуваються відмінні ознаки унітарних та корпоративних підприємств, та запропоновано можливі напрями її вдосконалення шляхом як найповнішого врахування правових підходів, напрацьованих у межах науки господарського права.

У дисертаційному дослідженні відзначається, що вказане відбувається через необґрунтовані зміни правового режиму майна комунальних підприємств, поширення правового статусу комунальних підприємств на тих суб'єктів господарювання, які такими ознаками не наділені, тощо.

Зокрема, перший випадок нормативної казуїстики полягає в тому, що податкове законодавство України прирівнює частину чистого прибутку (доходу) унітарних підприємств до дивідендів, змінюючи у такий спосіб правовий режим майна таких суб'єктів господарювання та зміст організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування. Зауважується, що у господарському законодавстві України як дивіденди кваліфікується частина прибутку господарського товариства як підприємства корпоративного типу. За результатами аналізу Закону України «Про господарські товариства» сформульовано висновок про безпідставність ототожнення частини чистого прибутку (доходу) та дивідендів, зокрема в цілях оподаткування. Встановлено, що чистим прибутком, як впливає зі змісту ст. 15 Закону України «Про господарські товариства», визнається сума, яка утворюється після покриття усіх витрат суб'єкта господарювання, у тому числі після сплати податків та інших платежів до бюджету, а також дивідендів. У зв'язку з цим обґрунтовано, що частина чистого прибутку (доходу) не може бути прирівняна до дивідендів та виступати об'єктом оподаткування.

У дисертації наведено також приклади штучного розширення правових меж унітарних підприємств із віднесенням до останніх і тих суб'єктів господарювання, що мають корпоративну природу. Закон України «Про фінансову реструктуризацію» відносить до комунальних підприємств, зокрема і тих суб'єктів господарювання, у статутному капіталі яких частка комунальної власності територіальної громади становить 50 і більше відсотків. І це зважаючи на те, що господарське законодавство визнає останніх суб'єктами господарювання комунального сектора економіки.

У зв'язку з цим у дисертаційному дослідженні висловлено пропозиції щодо усунення виявлених недоліків.

У роботі також відстоюється позиція, згідно з якою правовий статус органів місцевого самоврядування не можна сприймати лише крізь призму принципу «дозволено лише те, що закріплено в законі». Тому

обґрунтовано положення про те, що правовий режим здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування у відносинах, побудованих на правових засадах рівності, повинен визначатися принципом «дозволено все, що прямо не заборонено законом».

Додатково обґрунтовано положення про вдосконалення чинного законодавства України в частині уточнення визначення поняття «делеговані повноваження». Запропоновано у нормативній площині закріпити положення про те, що господарські повноваження органів місцевого самоврядування можуть бути делеговані як місцевим державним адміністраціям, так і іншим органам місцевого самоврядування, комунальним підприємствам та суб'єктам господарювання приватного сектора економіки. Обґрунтовано, що з-поміж правових підстав здійснення делегування, крім закону, доцільно виокремити господарський договір.

Практичне значення одержаних результатів полягає в розробці положень щодо напрямів удосконалення правового регулювання здійснення органами місцевого самоврядування господарської компетенції, у можливості використання теоретичних положень і висновків дисертаційної роботи у процесі законотворчої діяльності, у правозастосовній практиці, у науково-дослідній роботі та навчальному процесі.

Пропозиції, сформульовані у дисертації, щодо уточнення обсягу та змісту господарської компетенції органів місцевого самоврядування, висвітлення особливостей реалізації органами місцевого самоврядування повноважень у майново-господарських та організаційно-господарських відносинах, прийнято до використання у діяльності Господарського суду м. Києва (лист від 5 лютого 2018 р. № 02-18/68).

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, господарська компетенція, правовий статус, правовий режим, майново-господарські відносини, організаційно-господарські відносини, делегування.

НАУКОВІ ПРАЦІ, У ЯКИХ ОПУБЛІКОВАНІ ОСНОВНІ НАУКОВІ РЕЗУЛЬТАТИ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Полякова К. В. Господарська компетенція органів місцевого самоврядування. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 3. С. 182–186.

2. Полякова К. В. Органи місцевого самоврядування як учасники організаційно-господарських відносин. *Форум права: електрон. наук. фахове вид.* 2017. № 5. С. 324–329. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_5_51.pdf.

3. Полякова К. В. Органы местного самоуправления как участники имущественно-хозяйственных отношений. *Leges și viața*. 2018. № 2/2 (314). С. 81–84.

4. Полякова К. В. Делегування як форма реалізації господарської компетенції органами місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2018. Вип. 48. Т. 1. С. 115–119.

5. Полякова К. В. «Змішаний» правовий статус органів місцевого самоврядування та його вплив на визначення змісту їх господарської компетенції. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції: науковий збірник*. 2018. Вип. 1. С. 108–111.

6. Полякова К. В. Господарська компетенція представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2018. № 14. С. 88–94.

НАУКОВІ ПРАЦІ, ЯКІ ЗАСВІДЧУЮТЬ АПРОБАЦІЮ МАТЕРІАЛІВ ДИСЕРТАЦІЇ:

7. Полякова К. В. Правовий режим реалізації господарської компетенції органами місцевого самоврядування. *Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації української держави*: матеріали Всеук. наук.-практ. конф., Одеса, 2–3 березня 2018 р. Одеса: Міжнародний гуманітарний університет, 2018. С. 60–63.

8. Полякова К. В. Органи місцевого самоврядування як учасники господарських відносин. *Юридична наука нового часу: традиції та вектори розвитку*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., Одеса 9 березня 2018 р. / за ред. Г. О. Ульянової; уклад.: О. В. Дикий, Ю. Д. Батан. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 84–87.

9. Полякова К. В. Господарська компетенція органів місцевого самоврядування як елемент правового статусу. *Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., Львів, 16–17 березня 2018 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2018. С. 64–67.

10. Полякова К. В. Делегування господарської компетенції органами місцевого самоврядування: дискусійні наукові аспекти. *Particularitățile adaptării legislației Republicii Moldova și Ucrainei la legislația Uniunii Europene*: conferință internațională științifico-practică, Chișinău, 23–24 martie, 2018 / com. org.: V. Bujor (președinte) [et al.]. Chișinău: Iulian (Tipogr. «Cetatea de Sus»), 2018. P. 200–202.

ANNOTATION

Poliakova K. V. Economic competence of local bodies. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Thesis for a Candidate Degree in Law, specialty 12.00.04 – economic law; economic procedural law (081 – Law). – Institute of Economic and Legal Research of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, 2018.

Thesis substantiates several directions of an improvement of legal regulation of the implementation of local bodies' economic competence.

In the research it is noted that local bodies implement various by scope and content economic competences. It is emphasized that this feature is conditioned by the extraordinary legal status of local bodies, its «mixed» character.

In this regard, a combination of authorities of power and non-executive nature in the implementation of economic competence, particularly, in organizational and economic relations, has been considered. Despite the dichotomy of scientific views on the possibility of local bodies to exercise power authorities in this group of relations, it is proved in the paper that power influence is a peculiarity of regulation of activity of economic entities. As it is noted, the exercise of power influence in the field of economic relations is, above all, a key feature of the powers delegated by the state to local bodies, particularly in the sphere of pricing, tariff formation, antimonopoly-competitive regulation, insurance of social and communal obligations by economic entities, etc.

In addition, it is argued that in the process of management of economic activity predominantly economic powers of a non-executive nature are carried out, among them bodies carrying out local bodies on behalf and in the interests of the territorial community in the field of management of objects of the right to communal property are singled out.

In addition, normatively established approaches to the order of formation and content of economic competence of both representative and executive bodies of local self-government are considered and on this basis several theoretical and applied conclusions are formulated.

In this regard, it has been established that the content of the economic competence of the local council as a representative local body is determined within the law and excludes the need for detail at another level of legal regulation.

While in relation to executive local bodies it is established that, in addition to the law, the content of their economic competence may be determined by the local council. In particular, this aspect of the relationship is reflected in the field of property management, which belongs to communal property. It is noted that the local councils can make the decisions on the definition of limits and conditions for the exercise of powers to manage communal property of the certain territorial community.

Taking into account some examples of judicial practice, the conclusion is drawn that the inobservance of the defined by local bodies order of the implementation by local bodies of their economic powers leads to the recognition of the unlawfulness of the actions of such bodies.

In thesis features of an implementation by local bodies of economic authorities in separate groups of property-economic relations are revealed. In particular, the prevailing attention is drawn to the lacks of lease and related to lease relations, privatization legislation that arose as a result of controversial law-making practices.

In the course of the survey, it was established that local bodies, as well as a number of other authorities, nowadays are entitled to lease real estate that is not used by them to carry out their functions. Disagreeing with such a normative approach, enshrined in the Bill of Ukraine «About the Lease of State and Communal Property» (hereinafter – the Bill of Lease), it is argued in the study that leased property is intended to serve commercial purposes and be suitable for the involvement in the sphere of management. In view of the fact that the object of lease must be an individually determined property of industrial and technical purpose (or integral property complex), belonging to the economic entities, as it is provided by the Commercial Code of Ukraine, the view is expressed about the

failure in the Bill of Lease consideration of conceptual approaches to the definition of the legal nature of lease, drawn up within science of economic law.

As a result, the substantiation of the appropriateness of making appropriate changes to the Bill of Lease in order to eliminate this shortcoming is done.

Still support in general the position on the inadmissibility of lease of this group of real estate, local bodies are endowed with, it is proposed at the first stage to improve the legal regulation of the studied sphere of relations for the exclusion of the possibility of privatization of such objects.

In addition, the practice of law-making work is analyzed, according to which the distinctive features of unitary and corporate enterprises are being removed recently, and the possible directions of its improvement are suggested by way of the fullest account of the legal approaches developed within the framework of the science of economic law.

In the research it is noted that this is due to unreasonable changes in the legal regime of property of communal enterprises, the extension of the legal status of communal enterprises to those entities that are not endowed with such features, etc.

In particular, the first case of normative casuistry is that the tax legislation of Ukraine equates part of the net profit (income) of unitary enterprises to dividends, changing, in essence, the legal regime of the property of such economic entities and the content of organizational and economic powers of local bodies. It is noted that in the economic legislation of Ukraine as a dividend qualifies part of the profit of the economic partnership as a corporate type enterprise. According to the results of the analysis of the Bill of Ukraine «About Business Associations», a conclusion is made on the groundlessness of identifying a part of net income (income) and dividends, in particular for tax purposes. Established that the net profit, as follows from the content of Art. 15 of the Bill of Ukraine «About Business Associations», the amount, which is formed after covering all expenses of the economic entities, including after payment of taxes and other payments to the budget, as well as dividends, is

recognized. In this connection, it is substantiated that a part of the net profit (income) can not be equated to dividends and act as a taxable object.

In the thesis the examples of an artificial expansion of legal boundaries of unitary enterprises are given as well with reference to the latter and corporate entities. In particular, the Bill of Ukraine «About Financial Restructurization» refers to communal enterprises, including those entities which authorized capital has the part of communal ownership of a territorial community of 50 percent or more. And this is despite the fact that the economic legislation recognizes the latter as the transactors of the communal sector of the economy.

In this regard, in the study several proposals have been made to eliminate the identified shortcomings.

Paper also defends the position according to which the legal status of local bodies in the implementation of a number of rights and obligations in the field of management can't be perceived only through the prism of the principle «the thing embodied in law is permitted». In this regard, the provision that the legal regime for the exercise of economic competence by local bodies in relations based on the legal principles of equality should be determined by the principle of «everything is permitted that is not prohibited by law».

In addition, the provision on improving the current legislation of Ukraine in terms of clarifying the definition of «delegated authority» is further substantiated. It is suggested to state in the normative aspects the provision that the economic powers of local bodies may be delegated to both local state administrations and other bodies of local self-government, utility companies and private sector economic entities. It is substantiated that among the legal grounds for delegation, in addition to the law, it is expedient to allocate an economic contract.

The practical significance of the results consists in the development of regulations on the improvement of the legal regulation of the implementation of local authorities' economic competence, the possibility of using the theoretical

positions and conclusions of thesis in the process of lawmaking, law enforcement practice, research work and educational process.

Proposals formulated in the thesis on the clarification of the scope and content of the economic competence of local bodies, coverage of the peculiarities of the implementation by authorities of local bodies in property, economic and organizational and economic relations are accepted for use in the activities of the Kyiv Economic Court (letter dated February 5, 2018 No 02-18/68).

Key words: local bodies, economic competence, legal status, legal regime, pecuniary and economical relations, organizational and economical relations, delegation.

SCIENTIFIC PAPERS

TO PUBLISH MAJOR SCIENTIFIC RESULTS OF THIS THESIS PAPER:

1. Poliakova, K. V. (2017), *Hospodars'ka kompetentsiya orhaniv mistsevoho samovryaduvannya* [Economic competence of local self-government bodies], Journal of Kiev University of Law, vol. 3, pp. 182–186.

2. Poliakova, K. V. (2017), *Orhany mistsevoho samovryaduvannya yak uchasnyky orhanizatsiyno-hospodars'kykh vidnosyn* [Bodies of local self-government as participants in organizational and economic relations], Law forum: electronic scientific professional issue, vol. 5, pp. 324–329. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_5_51.pdf.

3. Poliakova, K. V. (2018), *Organy mestnogo samoupravleniya kak uchastniki imushchestvenno-khozyaystvennykh otnosheniy* [Bodies of local self-government as participants in property-economic relations], *Legea și viața*, vol. 2/2 (314), pp. 81–84.

4. Poliakova, K. V. (2018), *Delehuvannya yak forma realizatsiyi hospodars'koyi kompetentsiyi orhanamy mistsevoho samovryaduvannya* [Delegation as a form of realization of economic competence by local self-

government bodies], Scientific herald of Uzhgorod National University: Series Jurisprudence, vol. 48, T. 1, pp. 115–119.

5. Poliakova, K. V. (2018), «*Zmishannyi*» *pravovyy status orhaniv mistsevoho samovryaduvannya ta yoho vplyv na vyznachennya zmistu yikh hospodars'koyi kompetentsiyi* [«Mixed» legal status of local self-government bodies and its influence on determination of the content of their economic competence], Actual problems of domestic jurisprudence: a scientific collection, vol. 1, pp. 108–111.

6. Poliakova, K. V. (2018), *Hospodars'ka kompetentsiya predstavnyts'kykh ta vykonavchykh orhaniv mistsevoho samovryaduvannya* [Economic competence of representative and executive bodies of local self-government], Bulletin of the Southern Regional Center of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, vol. 14, pp. 88–94.

SCIENTIFIC PAPERS

PROVING THIS THESIS PAPER MATERIALS VALIDATION:

7. Poliakova, K. V. (2018), *Pravovyy rezhym realizatsiyi hospodars'koyi kompetentsiyi orhanamy mistsevoho samovryaduvannya* [Legal regime of realization of economic competence by local self-government bodies], Materialy Vseukrayins'koyi nauk.-prakt. konf. [Proceedings of All-Ukrainian Scientific practical Conference] *Pravove rehulyuvannya suspil'nykh vidnosyn v umovakh demokratyzatsiyi ukrayins'koyi derzhavy* [Legal regulation of social relations in the conditions of democratization of the Ukrainian state], Odessa, Ukraine, March 2–3, 2018, pp. 60–63.

8. Poliakova, K. V. (2018), *Orhany mistsevoho samovryaduvannya yak uchasnyky hospodars'kykh vidnosyn* [Bodies of local self-government as participants in economic relations], Materialy mizhnar nauk.-prakt. konf. [Proceedings of International Scientific practical Conference] *Yurydychna nauka novoho chasu: tradytsiyi ta vektory rozvytku* [Legal science of modern times: traditions and development vectors], Odessa, Ukraine, March 9, 2018, pp. 84–87.

9. Poliakova, K. V. (2018), *Hospodars'ka kompetentsiya orhaniv mistsevoho samovryaduvannya yak element pravovoho statusu* [Economic competence of local self-government bodies as an element of legal status], Materialy mizhnar nauk.-prakt. konf. [Proceedings of International Scientific practical Conference] Aktual'ni pytannya rozvytku ta vzayemodiyi publicлноho ta pryvatnoho prava [Topical issues of development and interaction of public and private law], Lviv, Ukraine, March 16-17, 2018, pp. 64–67.

10. Poliakova, K. V. (2018), *Delehuvannya hospodars'koyi kompetentsiyi orhanamy mistsevoho samovryaduvannya: dyskusiyni naukovi aspekty* [Delegation of economic competence by local self-government bodies: discussion scientific aspects], Materialy mizhnar nauk.-prakt. konf. [Proceedings of International Scientific practical Conference] Particularitățile adaptării legislației Republicii Moldova și Ucrainei la legislația Uniunii Europene [Features of adaptation of the legislation of Moldova and Ukraine to the legislation of the European Union], Chisinau, Moldova, March 23-24, 2018, pp. 200–202.

ЗМІСТ

ВСТУП	17
Розділ 1 Господарська компетенція органів місцевого самоврядування як елемент правового статусу.....	25
1.1 «Змішаний» правовий статус органів місцевого самоврядування та його вплив на визначення господарської компетенції.....	25
1.2 Господарська компетенція представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування.....	49
Висновки до розділу 1.....	68
Розділ 2 Органи місцевого самоврядування як учасники господарських відносин.....	71
2.1 Органи місцевого самоврядування як учасники майново-господарських відносин.....	71
2.2 Органи місцевого самоврядування як учасники організаційно-господарських відносин.....	92
Висновки до розділу 2.....	117
Розділ 3 Особливості правового регулювання здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування.....	121
3.1 Правовий режим здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування.....	121
3.2 Делегування як форма здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування.....	139
Висновки до розділу 3.....	165
ВИСНОВКИ	168
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	172
ДОДАТКИ	202

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. На даний час органи місцевого самоврядування виступають активними учасниками господарських відносин. Органи місцевого самоврядування реалізують господарську компетенцію, зміст якої певною мірою зумовлюється їх особливим правовим статусом як органу влади. Водночас органи місцевого самоврядування вступають у господарські відносини, у яких превалює диспозитивний принцип, нівелюючи свою владно-правову природу. Зокрема, у відносинах з володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності органи місцевого самоврядування діють від імені та в інтересах територіальної громади як, рівного з іншими, суб'єкта права власності, однак на практиці належним чином не враховується сполучення зазначених елементів у діяльності органів місцевого самоврядування.

Слід визнати, що недосконалість чинного законодавства України створює значні перешкоди на шляху ефективної реалізації органами місцевого самоврядування господарської компетенції. Останнім часом було прийнято низку нормативно-правових актів України, які неоднозначно впливають на правове регулювання господарських відносин за участю органів місцевого самоврядування, зумовлюючи їх розвиток у протилежному напрямі, аніж встановлено Господарським кодексом України. Зокрема, необґрунтованими та такими, що потребують приведення у відповідність з господарсько-правовою концепцією, слід визнати правові норми, якими встановлюється надання органам місцевого самоврядування права бути орендодавцем того майна, яке не використовується ними для здійснення публічних функцій, змінюється сутність організаційно-господарських правовідносин за участю органів місцевого самоврядування шляхом поширення правового статусу комунальних підприємств на суб'єктів господарювання комунального сектора економіки, застосування правового

режиму дивідендів до частини чистого прибутку комунальних унітарних підприємств тощо.

Окремі аспекти участі органів місцевого самоврядування у відносинах у сфері господарювання, реалізації повноважень з управління та регулювання господарської діяльності знайшли відображення у низці дисертаційних досліджень. Зокрема, на особливу увагу заслуговують наукові дослідження В.К. Мамутова, В.А. Устименка, Р.А. Джабраїлова, К.І. Апанасенко, К.Д. Хачук. У роботах згаданих учених деталізовано представлені наукові положення, які характеризують органи місцевого самоврядування як особливого суб'єкта господарського права.

Натомість, доречно зазначити, що дотепер крізь призму науки господарського права не було здійснено окремого самостійного дослідження у контексті впливу «змішаного» правового статусу органів місцевого самоврядування на зміст їх господарської компетенції, особливостей реалізації такими органами господарських прав та обов'язків у контексті функціонального підходу до ідентифікації їх компетенції тощо.

Вказане вище визначає актуальність теми та доцільність дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційну роботу виконано відповідно до планів науково-дослідних робіт Інституту економіко-правових досліджень НАН України у межах теми «Модернізація господарського законодавства як передумова сталого розвитку України» (ДР № 0117U002308), де дисертанткою проведено дослідження особливостей реалізації господарської компетенції органами місцевого самоврядування та розроблено відповідні пропозиції з удосконалення законодавства.

Мета і завдання дослідження. *Метою* роботи є розробка нових теоретичних положень щодо господарської компетенції як елементу правового статусу органів місцевого самоврядування та підготовка на цій основі пропозицій з удосконалення господарського законодавства.

Для досягнення зазначеної мети у процесі дослідження було поставлено та вирішено наступні *завдання*:

дослідити «змішаний» правовий статус органів місцевого самоврядування та з'ясувати його вплив на визначення їх господарської компетенції;

з'ясувати особливості визначення змісту господарської компетенції представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування та підготувати відповідні теоретико-прикладні висновки;

виявити окремі недоліки у правовому регулюванні майново-господарських відносин за участю органів місцевого самоврядування та обґрунтувати пропозиції щодо їх усунення;

дослідити правове регулювання організаційно-господарських відносин за участю органів місцевого самоврядування та обґрунтувати пропозиції щодо усунення окремих недоліків;

розглянути правовий режим здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування та розробити пропозиції щодо його конкретизації;

висвітлити особливості делегування як форми здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування та підготувати відповідні теоретико-прикладні висновки.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, пов'язані із реалізацією органами місцевого самоврядування господарської компетенції.

Предметом дослідження є господарська компетенція органів місцевого самоврядування.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становили сучасні методи пізнання: діалектичний, формально-логічний, порівняльно-правовий, аналітико-синтетичний, системно-структурний, логіко-юридичний. При дослідженні правової природи господарської компетенції органів місцевого самоврядування застосовувався діалектичний метод. За допомогою формально-логічного методу здійснено аналіз нормативно-правових актів,

які регулюють господарські відносини за участю органів місцевого самоврядування. Із застосуванням порівняльно-правового методу проаналізовано зарубіжний досвід щодо визначення правового режиму здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування. Аналітико-синтетичний та системно-структурний методи застосовано при дослідженні майново-господарських та організаційно-господарських відносин за участю органів місцевого самоврядування. Логіко-юридичний метод дозволив виявити недоліки чинного законодавства України у досліджуваній сфері та обґрунтувати пропозиції щодо їх усунення.

Теоретичну основу дослідження, крім праць вищевказаних авторів, склали роботи вітчизняних і зарубіжних учених: О.А. Беляневич, А.Г. Бобкової, В.В. Борденюка, А.В. Венедиктова, О.М. Вінник, О.П. Віхрова, Н.О. Герасименко, А.М. Захарченка, О.Р. Зельдіної, І.М. Кравець, В.С. Мартем'янова, В.С. Мілаш, Н.В. Никитченко, О.О. Первомайського, Р. Штобера, В.С. Щербини та інших дослідників.

Емпіричну основу дисертаційного дослідження склали чинне законодавство України, законодавство окремих зарубіжних країн, практика діяльності органів місцевого самоврядування, матеріали судової практики.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що вперше у вітчизняній юридичній науці на основі системного наукового дослідження проблематики здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування розроблено відповідні нові наукові положення та пропозиції щодо вдосконалення законодавства у цій сфері. Наукова новизна результатів дослідження полягає у наступному.

Уперше:

обґрунтовано, що правовий режим здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування у відносинах, побудованих на засадах рівності, має визначатися крізь призму принципу «дозволено все, що прямо не заборонено законом»;

обґрунтовано, що у практиці законотворчої роботи доцільно віддавати

пріоритет правовим підходам, напрацьованим у межах науки господарського права щодо правового режиму та відмінних ознак унітарних та корпоративних підприємств, використання яких забезпечить одноманітність правового регулювання організаційно-господарських відносин за участю органів місцевого самоврядування.

Удосконалено положення щодо:

участі органів місцевого самоврядування у майново-господарських відносинах із обґрунтуванням того, що наділення таких органів правом передавати в оренду нерухоме майно, яке не використовується ними для здійснення своїх функцій, суперечить господарсько-правовій концепції інституту оренди. У зв'язку з цим запропоновано виключити таке право з кола повноважень органів місцевого самоврядування;

відчуження об'єктів права комунальної власності із обґрунтуванням пропозиції про виключення можливості приватизації нерухомого майна, яке не використовується органами місцевого самоврядування для здійснення своїх функцій.

Дістали подальшого розвитку положення щодо:

з'ясування впливу «змішаного» правового статусу органів місцевого самоврядування на правову кваліфікацію їх організаційно-господарських повноважень із відзначенням того, що владний вплив є особливістю регулювання господарської діяльності як форми здійснення організації господарювання на відміну від управління господарською діяльністю, у процесі якого здійснюються господарські повноваження невідного характеру (пов'язані з реалізацією функцій власника);

господарської компетенції виконавчих органів місцевого самоврядування із відзначенням того, що, окрім закону, зміст господарської компетенції таких органів може додатково визначатися місцевою радою, у той час як господарська компетенція останньої, як представницького органу місцевого самоврядування, визначається лише законом, виключаючи можливість змінювати на власний розсуд зміст відповідних повноважень;

здійснення виконавчими органами місцевого самоврядування наданих їм господарських повноважень з обґрунтуванням, що недотримання визначеного місцевою радою порядку їх реалізації призводить до визнання неправомірності дій таких органів;

предмету делегування як форми здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування з обґрунтуванням того, що таким можуть бути як владні, так і господарські повноваження, які не пов'язані з їх владним статусом;

суб'єктного складу правовідносин з делегування господарських повноважень органів місцевого самоврядування з обґрунтуванням, що такі повноваження можуть бути делеговані, окрім як місцевим державним адміністраціям, іншим органам місцевого самоврядування, комунальним підприємствам та суб'єктам господарювання приватного сектора економіки;

правових підстав здійснення делегування господарських повноважень органів місцевого самоврядування із виділенням, окрім закону, такої підстави як укладення господарського договору.

Практичне значення одержаних результатів полягає у: поглибленні теоретичних уявлень про сутність господарсько-правових відносин за участю органів місцевого самоврядування; можливості використання теоретичних положень і висновків дисертаційної роботи у процесі законотворчої діяльності з метою удосконалення та систематизації законодавства України, що визначає правові засади делегування як форми здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування; використанні у правозастосовній практиці, зокрема, при вирішенні питань щодо конкретизації господарських повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування. Положення дисертації можуть застосовуватись у науково-дослідній роботі та навчальному процесі при викладанні господарсько-правових дисциплін, призначених для студентів юридичних та економічних спеціальностей.

Окремі положення та висновки, сформульовані у дисертації, які мають дискусійний характер, можуть бути основою для подальших наукових досліджень.

Пропозиції, сформульовані у дисертації, щодо уточнення обсягу та змісту господарської компетенції органів місцевого самоврядування, висвітлення особливостей реалізації органами місцевого самоврядування повноважень у майново-господарських та організаційно-господарських відносинах прийнято до використання у діяльності Господарського суду м. Києва (лист від 5 лютого 2018 р. № 02-18/68).

Особистий внесок здобувачки. Основні наукові результати отримані авторкою самостійно на основі аналізу наукових публікацій як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників, законодавства України та окремих зарубіжних країн, практики діяльності органів місцевого самоврядування, вивчення судової практики.

Апробація результатів дисертації. Основні положення і висновки дисертаційної роботи доповідалися і обговорювалися у ході роботи низки конференцій, зокрема, на: Міжнародній науково-практичній конференції «Particularitățile adaptării legislației Republicii Moldova și Ucrainei la legislația Uniunii Europene» (Кишинів, Республіка Молдова, 2018); Міжнародній науково-практичній конференції «Юридична наука нового часу: традиції та вектори розвитку» (Одеса, 2018); Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права» (Львів, 2018); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації української держави» (Одеса, 2018).

Публікації. Основні результати дисертаційної роботи викладено у 10 наукових працях, з яких 5 статей опубліковано у наукових фахових виданнях України, 1 стаття у науковому періодичному виданні іншої держави, 4 публікації за матеріалами науково-практичних конференцій.

Структура та обсяг дисертації обумовлені метою і завданнями дослідження. Робота складається з анотації, вступу, трьох розділів, логічно об'єднаних у шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел та двох додатків. Загальний обсяг дисертаційної роботи складає 205 сторінок, з них основного тексту – 155 сторінок. Список використаних джерел налічує 291 найменування.

РОЗДІЛ 1

ГОСПОДАРСЬКА КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ ПРАВОВОГО СТАТУСУ

1.1 «Змішаний» правовий статус органів місцевого самоврядування та його вплив на визначення господарської компетенції

Беручи участь у господарських відносинах, органи місцевого самоврядування реалізують різну за обсягом та змістом господарську компетенцію. Не в останню чергу це зумовлено специфікою правового статусу органів місцевого самоврядування, його «змішаним» характером.

Адже визнання органів місцевого самоврядування суб'єктами права, що реалізують повноваження територіальної громади як рівного з іншими учасника суспільних відносин та делеговані їм повноваження з боку органів державної влади, справляє вплив на правовий статус та, відповідно, зміст господарської компетенції таких органів.

В той же час існуючі дослідження господарсько-правового характеру у певній мірі не враховують цієї особливості, що призводить до формулювання неоднозначних наукових висновків.

Саме вказаними та іншими обставинами зумовлюється актуальність виконання представленого у підрозділі дослідження.

Окремі аспекти проблематики реалізації господарської компетенції органами місцевого самоврядування отримали відображення у наукових працях К.І. Апанасенко, О.П. Віхрова, Р.А. Джабраїлова, І.М. Кравець, В.К. Мамутова, В.А. Устименка, К.Д. Хачук та ін. Поряд з цим невіршеними та такими, що потребують поглибленого висвітлення, залишаються питання щодо з'ясування особливостей правового статусу

органів місцевого самоврядування та його впливу на визначення змісту їх господарської компетенції.

Загалом, терміном «правовий статус» позначається сукупність прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб, тобто прав і обов'язків суб'єктів права [1, т. 5, с. 44].

В той же час у наукових джерелах можна зустріти низку визначень поняття «правовий статус», зміст яких розкривається з доктринальних позицій галузевих наук. Насамперед, привертають увагу наукові погляди В.С. Щербини, який виходить з того, що правове становище (правовий статус) суб'єкта господарського права можна визначити як «сукупність економічних, організаційних та юридичних ознак учасника відносин у сфері господарювання, встановлених в законодавстві (закріплених в іншій правовій формі), що дозволяють індивідуалізувати його шляхом виділення з-поміж інших осіб – суб'єктів правовідносин – і кваліфікувати як суб'єкта господарського права» [2, с. 7].

Додатково слід погодитися з В.С. Щербиною у тому, що основною, визначальною ознакою, що характеризує правовий статус суб'єкта господарського права, є його господарська компетенція (господарська правосуб'єктність) [2, с. 7].

Відповідно до Господарського кодексу України від 16.01.2003 р. серед учасників відносин у сфері господарювання згадуються органи місцевого самоврядування, наділені господарською компетенцією (ст. 2).

При цьому варто звернути увагу на норму ч. 1 ст. 4 Господарського кодексу України, яка виокремлює коло відносин, що не є предметом регулювання цього кодексу. Зокрема, до таких відносин віднесено адміністративні та інші відносини управління за участі суб'єктів господарювання, в яких орган державної влади або місцевого самоврядування не є суб'єктом, наділеним господарською компетенцією, і безпосередньо не здійснює організаційно-господарських повноважень щодо суб'єкта господарювання.

Отже, відносини «влади-підпорядкування», не пов'язані зі сферою господарювання, не можуть бути кваліфіковані як господарські. Таке застереження є важливим, якщо взяти до уваги, що господарські відносини у комунальному секторі економіки України можуть засновуватися на засадах підзвітності, підпорядкованості та підконтрольності. Особливо, коли йдеться про реалізацію системи організаційно-господарських повноважень територіальних громад та органів місцевого самоврядування щодо суб'єктів господарювання, які належать до комунального сектора економіки і здійснюють свою діяльність на основі права господарського відання або права оперативного управління. Переважно у цьому випадку маються на увазі взаємовідносини органів місцевого самоврядування з комунальними підприємствами.

Так, К.Д. Хачук зауважує, що за своїм змістом повноваження органів місцевого самоврядування (в тому числі організаційно-господарські) не є однаковими, і в процесі їх реалізації виникають різні відносини між цими органами та суб'єктами господарювання. Зокрема, як відзначає науковець, відносини між органами місцевого самоврядування та підпорядкованими їм комунальними підприємствами будуються за принципом «влади-підпорядкування», що впливає безпосередньо із ст. 17 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. У підсумку, К.Д. Хачук резюмує, що є підстави для висновку про те, що окремі організаційно-господарські повноваження органів місцевого самоврядування, які стосуються управління діяльністю суб'єктів господарювання комунального сектора економіки, за своїм характером є владними. Разом з тим, на думку вченого, наявність «владного» елемента не змінює приналежності цих повноважень до сфери організації господарської діяльності, вони є невід'ємною складовою господарської компетенції органів місцевого самоврядування і реалізуються у господарських відносинах [3, с. 53].

Спираючись на положення ч. 1 ст. 4 Господарського кодексу України, О.П. Віхров дійшов висновку про те, що органи місцевого самоврядування

щодо сфери господарської діяльності мають подвійну природу. На думку вченого, доцільно розрізнити поняття «орган керівництва економікою» та «суб'єкт організаційно-господарських повноважень». Згідно з таким баченням певний орган місцевого самоврядування може вважатися суб'єктом організаційно-господарських повноважень лише в тому випадку, якщо він здійснює зазначені повноваження безпосередньо стосовно конкретного суб'єкта господарювання (наприклад, у разі прийняття органом місцевого самоврядування рішення, адресованого комунальному підприємству, що перебуває у сфері управління цього органу). У випадку ж прийняття органами місцевого самоврядування правових актів щодо встановлення певних правил поведінки суб'єктів господарювання в межах відповідної території (без вступу у відносини з конкретним суб'єктом господарювання) ці органи мають розглядатися як органи керівництва економікою [4, с. 101–103; 5, с. 62].

До речі, запропоноване О.П. Віхровим розмежування вищенаведених понять має як теоретичне, так і практичне значення, якщо взяти до уваги історичні особливості формування сучасного правового статусу органів місцевого самоврядування.

Так, характеризуючи специфіку правового статусу місцевих рад народних депутатів, які існували за радянських часів, В. Мартем'янов наголошував, що цей статус поєднує одночасно властивості органів державної влади та господарського керівництва, які застосовують різні форми і методи керівництва підвідомчими та непідвідомчими підприємствами (організаціями). При цьому підпорядковане обласній чи крайовій раді господарство розглядалося як єдина територіальна господарська система, центром якої є відповідно обласна або крайова рада народних депутатів. Господарства міст і районів розглядалися як територіальні підсистеми, галузеві управління в комплексі з організаціями (підприємствами) місцевого підпорядкування – як галузеві підсистеми. Місцеві ради позначалися як органи загального господарського керівництва,

оскільки керівництво місцевим господарством здійснювалося на основі подвійного підпорядкування – з розподілом господарської компетенції між галузевими міністерствами та управліннями, з одного боку, і місцевими радами – з іншого [6, с. 4–22].

Додатково органи місцевого самоврядування позначаються як органи господарського керівництва (або органи, що організують господарювання) у підручнику з господарського права, виданому за редакцією академіка В.К. Мамутова [7, с. 372–379]. Крім того, О.М. Вінник також відносить органи місцевого самоврядування до кола суб'єктів господарського права, які здійснюють керівництво господарською діяльністю, в тому числі, організацію такої діяльності [8, с. 59].

В цілому, у науковій літературі відсутнє єдине бачення природи господарських повноважень органів влади, що в окремих випадках призводить до категоричних тверджень, які у певній мірі є недостатньо обґрунтованими. Так, Д. Голосніченко, в межах дослідження загальної теорії повноважень, зазначає, що повноваженню, яке розглядається як елемент характеристики органів місцевого самоврядування, притаманна така ознака, як владність. Вказане свідчить про генезис цього феномена, походження його від влади народу, яка здійснюється через уповноважені органи [9, с. 124].

В той час як І.М. Кравець, досліджуючи правове становище суб'єктів організаційно-господарських повноважень, дійшла висновку про доцільність відмежування організаційно-господарських і владних повноважень, наголошуючи, що при реалізації організаційно-господарських повноважень відсутній владний вплив на суб'єктів господарювання [10, с. 5].

Втім у певній мірі таке твердження є дискусійним, якщо виходити із запропонованого науковцем визначення поняття «організаційно-господарських повноважень» як сукупності прав та обов'язків органів державної влади, органів місцевого самоврядування, господарських об'єднань, власників майна (у т. ч. контролюючих власників корпоративних прав) та інших суб'єктів, яким вони делегуються, з управління

господарською діяльністю та/або її регулювання, складовою яких є контроль [10, с. 5].

При цьому І.М. Кравець кваліфікуючою ознакою «управління господарською діяльністю» визнає майновий аспект, оскільки комплекс необхідних заходів реалізується, на думку вченого, на підставі права власності на майно. В той час як «регулювання господарської діяльності» спрямоване на встановлення уповноваженими законом суб'єктами умов здійснення господарської діяльності господарськими організаціями всіх форм власності та індивідуальними підприємцями [10, с. 5–6].

Відповідно, можна дійти висновку, що заходи з регулювання господарської діяльності жодним чином не впливають з відносин власності на майно. У такому разі виділена науковцем ознака організаційно-господарських повноважень на відміну від владних повноважень як відсутність владного впливу на суб'єктів господарювання не знаходить однозначного підтвердження [10, с. 5–6].

Адже регулювання господарської діяльності передбачає у певній мірі владний вплив, наприклад, якщо органи місцевого самоврядування вживають правові заходи, спрямовані на дотримання суб'єктами господарювання засад цінової (тарифної), антимонопольно-конкурентної, податкової тощо політики.

Не є виключенням з-під сфери владного впливу і така категорія господарських зобов'язань за участю органів місцевого самоврядування як соціально-комунальні зобов'язання (ст. 177 Господарського кодексу України). Так, О.М. Вінник та І.М. Кравець, відзначають, що соціально-комунальні зобов'язання суб'єктів господарювання характеризуються соціальним спрямуванням (тобто мають виконуватися на користь суспільства або територіальної громади) і можуть виникати: 1) за рішенням місцевої ради, відповідно до якого на суб'єктів господарювання покладається обов'язок за рахунок власних коштів відповідно до закону створювати спеціальні робочі місця для осіб з обмеженою працездатністю та

організувати їх професійну підготовку (ч. 1 ст. 177 Господарського кодексу України); 2) за власним бажанням суб'єктів господарювання щодо покладення на себе зобов'язання із: господарської допомоги у вирішенні питань соціального розвитку населених пунктів їх місцезнаходження, у будівництві й утриманні соціально-культурних об'єктів та об'єктів комунального господарства і побутового обслуговування, надання іншої господарської допомоги з метою розв'язання місцевих проблем; участі у формуванні відповідних фондів місцевих рад (якщо інше не встановлено законом) та у виконанні робіт щодо комплексного економічного і соціального розвитку територій [11, с. 64–65].

Слід зауважити, що про можливість владного впливу на суб'єкта господарювання у частині здійснення заходів щодо створення на підприємствах, в установах та організаціях спеціальних робочих місць для осіб з обмеженою працездатністю, організації їх професійної підготовки свідчить норма підпункту 12 п. «б» ч. 1 ст. 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Адже повноваження з вирішення зазначеного кола питань віднесено до категорії делегованих, тобто таких, що надані органами державної виконавчої влади для більш ефективної реалізації на місцях. Відповідно відсутні підстави для спростування владного характеру цієї групи господарських повноважень органів місцевого самоврядування як таких, що реалізуються від імені держави.

І у цьому, як відзначають науковці, полягає одна з особливостей правового статусу органів місцевого самоврядування. Зокрема, як зазначає вчений-конституціоналіст В.М. Шаповал, природа місцевого самоврядування «впливає з природи більш широкого явища – державного владарювання», у зв'язку з чим місцеве самоврядування кваліфікується як децентралізована форма державного управління [12, с. 50].

В той же час, як впливає з вищенаведених у цьому дослідженні положень, у процесі управління господарською діяльністю переважно здійснюються господарські повноваження невідного характеру, серед яких,

найбільш яскраво виокремлюються повноваження, які здійснюють органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальної громади як рівного з іншими учасниками господарських відносин суб'єкта права. Зокрема, до кола таких повноважень можна віднести ті, що пов'язані з реалізацією функцій власника щодо управління об'єктами права комунальної власності.

Таким чином, за результатами вищенаведеного аналізу нормативних положень та узагальнення теоретичних поглядів, можна дійти висновку, що органи місцевого самоврядування у господарських відносинах реалізують господарські повноваження, як пов'язані, так і не пов'язані з владним впливом [13, с. 108–111; 14, с. 64–67].

Привертають увагу і інші аспекти господарсько-правового статусу органів місцевого самоврядування, які в тій чи іншій мірі отримали висвітлення у науковій літературі.

Зокрема, доволі дискусійними виглядають спроби окремих науковців провести певну аналогію між органами місцевого самоврядування та суб'єктами господарювання.

В окремих наукових публікаціях, виданих до прийняття Господарського кодексу України, органи місцевого самоврядування позначалися як суб'єкти господарської діяльності, які здійснюють цю діяльність шляхом створення комунальних підприємств [15, с. 5, 165].

В свою чергу ухвалення Господарського кодексу України не зняло гостроти цього теоретико-прикладного питання. Навіть попри те, що у ст. 8 Господарського кодексу України зауважується про те, що держава, органи державної влади та органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання (ч. 1).

Досліджуючи цей аспект питання, окремі науковці, зокрема А.М. Захарченко, відзначають наявність окремих нормативно-правових актів, що передбачають можливість надання органами місцевого самоврядування певних платних послуг юридичним та фізичним особам. Як відзначає

А.М. Захарченко, разом із послугами адміністративного характеру (оформлення й видача певних дозвільних документів) надаються і суто господарські послуги, зокрема, у сфері розміщення зовнішньої реклами [16, с. 45].

Досліджуючи таку діяльність органів місцевого самоврядування, А.М. Захарченко дійшов висновку, що вона має майже всі ознаки господарської діяльності, визначені у ч. 1 ст. 3 Господарського кодексу України, а саме діяльності у сфері суспільного виробництва, спрямованої на надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність, за винятком однієї ознаки – суб'єкт її здійснення [16, с. 45-46]. Крім того, дослідник звертає увагу на зміст абз. 12 ст. 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції», де визначено, що органи місцевого самоврядування визнаються суб'єктами господарювання в частині їх діяльності з виробництва, реалізації, придбання товарів чи іншої господарської діяльності [17]. Беручи до уваги ці положення, А.М. Захарченко запропонував внести зміни до Господарського кодексу України, передбачивши, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування можуть здійснювати господарську діяльність виключно у випадках, передбачених законодавством, а у ч. 1 ст. 3 Кодексу словосполучення «суб'єктів господарювання» науковцем було запропоновано замінити формулюванням «учасників відносин у сфері господарювання» [16, с. 46].

В той же час заслуговує на підтримку позиція В.С. Щербини, який, зважаючи на те, що вказані положення Закону України «Про захист економічної конкуренції» суперечать змісту Господарського кодексу України, запропонував їх виключити [2, с. 209].

Додатково про доцільність уніфікації законодавчих підходів щодо визначення правового статусу органів місцевого самоврядування та їх відмежування від суб'єктів господарювання наголошувала К.Д. Хачук. Зокрема, науковцем було наведено приклад з судової практики, який доводив

казуїстичність правового регулювання господарських відносин за участю органів місцевого самоврядування із посиланням на зміст норми абз. 12 ст. 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції».

Так, дослідниця, наводить аналіз однієї зі справ у межах господарського судочинства, а саме, коли рішенням господарського суду, залишеним без змін постановою апеляційного суду, визнано недійсним рішення територіального відділення Антимонопольного комітету України про порушення управлінням паливно-енергетичного комплексу (що є виконавчим органом міської ради) законодавства про захист економічної конкуренції та накладення штрафу. Судове рішення було мотивоване тим, що управління паливно-енергетичного комплексу не є суб'єктом господарювання (з посиланням на відповідні статті Господарського кодексу України). Проте Вищий господарський суд України дійшов висновку про необхідність направлення справи на новий розгляд. Згідно з позицією Вищого господарського суду України судові інстанції при вирішенні справи повинні були виходити з визначення терміну «суб'єкт господарювання», що міститься в ст. 1 Закону України «Про захист економічної конкуренції» [18].

Дихотомічний підхід до визначенням правового статусу органів місцевого самоврядування також проявляється у змісті актів законодавства України, які не мають безпосереднього відношення до регулювання відносин у сфері господарювання. Зокрема, згідно з п. 12 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України органи місцевого самоврядування є бюджетними установами. В той же час ч. 4 ст. 13 Бюджетного кодексу України передбачає наявність власних надходжень бюджетних установ, у складі яких виокремлюються надходження від додаткової (господарської) діяльності [19].

Зокрема, як бюджетні установи певні структурні підрозділи органів місцевого самоврядування здійснюють надання платних послуг у різних сферах суспільних відносин. Зокрема, згідно із ст. 35 Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» архівні підрозділи органів

місцевого самоврядування можуть надавати за плату послуги з використання фізичними та юридичними особами відомостей, які містяться в архівних документах, виконувати на платній основі роботи, пов'язані з науково-технічним опрацюванням і забезпеченням збереженості архівних документів, що є власністю держави, територіальних громад, фізичних і юридичних осіб [20].

У наукових дискусіях, що досі тривають, можна також почути думку про те, що органи місцевого самоврядування, попри законодавчі обмеження можуть та мають виступати у якості суб'єкта господарювання.

Так, В.О. Возна звертає увагу на те, що ч. 3 ст. 8 Господарського кодексу України наголошує на тому, що безпосередня участь держави, органів державної влади та органів місцевого самоврядування у господарській діяльності може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України. Отже, із посиланням на ч. 2 ст. 19 Конституції України, дослідниця звертає увагу на доцільність конкретизації вищевказаного положення у змісті Кодексу та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [21, с. 31].

Додатково, на думку В.О. Возної, позиція законодавця щодо того, що органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання, досить спірна та неоднозначна. Як відзначає дослідниця, окрім організаційно-господарських відносин органи місцевого самоврядування беруть участь у господарсько-виробничих відносинах, незважаючи на те, що законодавством України участь органів місцевого самоврядування у господарсько-виробничих правовідносинах не передбачена взагалі. У той же час названі органи, реалізуючи повноваження власників об'єктів комунального майна, фактично здійснюють систематичну діяльність з приводу передачі комунального майна в оренду або в концесію, а відтак систематично за власної ініціативи та на власний ризик передають у користування об'єкти нерухомості з метою не тільки задоволення потреб населення, економічного та соціального розвитку відповідної території, а й отримання доходів, які

втім надходять до місцевого бюджету. До того ж органи місцевого самоврядування активно беруть участь у здійсненні фінансових операцій, а також у відносинах закупівель товарів та послуг, де муніципальні органи виступають зі сторони покупця, що здійснює закупівлі за рахунок місцевого бюджету [21, с. 32].

Враховуючи наведене та багато інших прикладів, В.О. Возна зазначає, що виникають сумніви щодо однозначності визначення статусу органів місцевого самоврядування як таких, що не є суб'єктом господарювання згідно із Господарським кодексом України, адже органи місцевого самоврядування на договірних засадах із суб'єктами господарювання за власної ініціативи, на власний ризик систематично здійснюють діяльність з передачі об'єктів комунальної власності, наприклад, в оренду. Отже, як наголошує В.О. Возна, можна констатувати, що господарсько-правовий статус органів місцевого самоврядування в системі господарсько-виробничих відносин характеризується певною амбівалентністю, і хоча за природою основних інтересів та функцій статус органів публічної влади не є спорідненим із статусом суб'єкта господарювання, разом з тим такі органи на доктринальному рівні, як уявляється, доцільно було б визнати квазігосподарськими організаціями [21, с. 33].

Звісно, вказане свідчить про потребу обрання більш виваженого підходу у правотворчій діяльності щодо визначення змісту правового статусу органів місцевого самоврядування.

З урахуванням того, що у ч. 1 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування визнаються юридичними особами, у наукових колах також розглядається питання участі цих органів у різних за характером та галузевою належністю відносинах не лише як представників територіальних громад, але і як самостійних юридичних осіб.

Так, можна зустріти думку про те, що орган місцевого самоврядування у відносинах адміністративно-правового характеру представляє інтереси

територіальної громади, а отже діє від імені останньої. У той же час у цивільних правовідносинах органи місцевого самоврядування реалізують власну правосуб'єктність, діючи як юридична особа [22, с. 13]. Це, на думку дослідників, актуалізує питання пошуку відповідної організаційно-правової форми органу місцевого самоврядування як юридичної особи, та пропонують як таку обрати форму установи у разі, якщо цивільно-правові відносини виникли із приводу коштів, передбачених у кошторисі витрат органа місцевого самоврядування, чи з приводу майна, закріпленого за ним на праві оперативного управління [22, с. 14].

З цього приводу привертає увагу наукова позиція Р.А. Джабраїлова, який наводить наступні аргументи щодо недоцільності виокремлення окремої правосуб'єктності органів місцевого самоврядування як юридичних осіб [23, с. 91]:

по-перше, як наголошує науковець, у юридичній літературі висловлюється думка, що цивільно-правові операції, що здійснюються органом державної влади, безпосередньо зобов'язують державу. Те ж саме науковець відносить і до органів місцевого самоврядування;

по-друге, вчений відзначає, що напевно орган місцевого самоврядування сам є організаційно-правовою формою. Наприклад, у абз. 7 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [24] районні й обласні ради визначаються саме через конструкцію «орган місцевого самоврядування». Крім того, у ГК України і ЦК України термін «органи місцевого самоврядування» позначає учасника відносин, який безпосередньо представляє інтереси територіальної громади міста і міста в цілому, а отже спеціальна легалізація органу місцевого самоврядування з наданням йому певної організаційно-правової форми не потрібна.

У науковій літературі також відзначається, що визначення суб'єктного складу конкретного правовідношення має важливе значення для з'ясування суб'єкта майнової відповідальності [25, с. 117; 26, с. 98–99]. Додатково, окремі дослідники виокремлюють потреби органу місцевого самоврядування

як юридичної особи і безпосередньо потреби публічно-правового утворення [27, с. 97; 28 с. 7–8].

Останнім часом, як зауважує Р.А. Джабраїлов із посиланням на наукові джерела, проти такого підходу з'являється все більше заперечень [23, с. 92]. Зокрема, О. Уськов вважає, що у публічних органів немає і не може бути ніяких «власних потреб», відмінних від потреб держави та муніципального утворення, точно так, як і не може бути ніяких «власних потреб» в органів юридичної особи. Органи держави створюються виключно для того, щоб держава за допомогою їх участі у відносинах могла набувати відповідних прав і обов'язків, як і юридична особа має свої органи тільки для того, щоб набувати прав і обов'язків за допомогою здійснення ними юридично значущих дій [29, с. 106–112]. На думку Н. Щербакової, неможливою є участь органів державної влади в господарських товариствах на вірі від свого імені й одночасно з цим відстоює правомірність їх участі у вказаних юридичних особах від імені держави [20, с. 92]. На думку О. Уськова, вирішення назрілих проблем вимагає відмову від теорії самостійної правосуб'єктності органів публічно-правових утворень [29, с. 112].

Сприяти вирішенню цієї проблеми, на думку науковців, має впровадження в законодавство і практичне використання категорії «юридична особа публічного права». Як зазначає Р.А. Джабраїлов, сучасне українське законодавство враховує поділ юридичних осіб на осіб приватного та публічного права, проте аналіз наукових джерел і зарубіжного законодавства свідчить про невірний підхід до використання термінології [23, с. 92; 31, с. 17–21].

Для розкриття суті поняття юридичної особи публічного права Р.А. Джабраїлов звернувся до аналізу зарубіжної літератури і законодавства, в яких досліджуване поняття піддалося найбільшій розробці [23, с. 93–99], про що більш детально буде наведено далі по тексту роботи.

Традиційне виділення юридичних осіб публічного права пов'язується з існуванням публічних і приватних галузей права. Юридичні особи, що

підпадають під режим норм приватного права, переслідують мету отримання прибутку, тоді як публічні юридичні особи виконують суспільно корисну діяльність і підкоряються режиму норм публічного права [32, с. 68–72; 33, с. 54–55].

В іноземній доктрині до загальних ознак публічних юридичних осіб відносять: публічну ініціативу їх заснування; встановлення публічною владою правил їх устрою, функціонування і контролю; особливий спосіб фінансування – публічні субвенції або обов'язкові платежі; наявність прерогатив публічної влади [34, с. 75–80, 114–123; 35, с. 35–41; 36, с. 39–43; 37, с. 136–151; 38, с. 46–47]. У цілому ж юридичними особами публічного права визнаються: держава; його адміністративно-територіальні підрозділи (землі, штати, департаменти, общини); а також державні установи, фонди і державні організації (публічні корпорації) [33, с. 54–55; 38, с. 46–47; 39, с. 140–144; 40, с. 37–38]. Відповідно до німецького права до корпорацій публічного права відносяться також цільові об'єднання – муніципальні утворення [41, с. 339]. Окремі дослідники акцентують увагу на існуванні таких суб'єктів права, як «муніципальні корпорації», а також здійснюють спробу підвести під поняття корпорації поняття держави, територіальної громади [42, с. 223–234; 43, с. 53–64; 44, с. 24; 45, с. 193]. Серед юридичних осіб публічного права називають різні види муніципальних утворень, іменуючи їх територіальними колективами, а також іноді міжнародні аеропорти [46, с. 16–26; 47, с. 22–26; 48, с. 167–169].

Так, у Франції – країні, визнаною «батьківщиною» категорії юридичної особи публічного права, держава є такою юридичною особою. Як особлива юридична особа французька держава: володіє всіма його атрибутами (має матеріальну основу, має у своєму розпорядженні штат службовців, укладає договори, покладає на себе відповідальність, виступає в суді); є єдиною юридичною особою, що виражається в єдності державного бюджету, неможливості визнання за міністерствами й іншими ланками державного апарату управління прав юридичної особи, неможливості пред'явлення

державою позову собі (два міністерства не мають права вирішувати свої спори в судовому порядку); наділена особливими перевагами, які відображають його верховенство у всій правовій системі, – суверенітетом, універсальністю (територіальною і функціональною) і приматом державного інтересу [33, с. 64–69; 37, с. 136–151; 49, с. 50–53].

До юридичних осіб публічного права у французькому законодавстві також віднесені територіальні управлінські колективи (комуни, департаменти, території) і державні установи (публічні служби, що «персоналізуються»). Територіальні колективи є юридичними особами, що діють в місцевому масштабі, але характер їх діяльності часто має політичне забарвлення, державні ж установи визнаються юридичними особами функціонального профілю і їх діяльність носить швидше технічний, ніж політичний характер [33, с. 88–90, 124–128].

Особливості правового положення даних юридичних осіб публічного права полягають в тому, що вони: підкоряються нормам адміністративного права; не підсудні судам загальної юрисдикції, всі спори з їх участю віднесені до підсудності спеціальних адміністративних судів; призначені для здійснення публічних повноважень або діяльності за поданням публічних послуг (служб) [37, с. 136–151; 50, с. 201–205].

У німецькому законодавстві статус публічних юридичних осіб мають держава (федерація і федеральні землі); общини; публічно-правові корпорації, установи і фонди. Федерація, землі й общини є територіальними юридичними особами публічного права (на своїй території вони володіють повною компетенцією), останні – «цільовими» юридичними особами (вони створюються для реалізації певного завдання, виділеного з безлічі державних завдань і завдань місцевого самоврядування) [36, с. 39–43].

У діяльності німецьких юридичних осіб публічного права розрізняються її публічно-правова і приватноправова форми. Перша реалізується юридично-владно, на основі норм адміністративного права, є державно-владним управлінням, у процесі якого складаються відносини влади-

підпорядкування. Друга пов'язана з діяльністю публічних юридичних осіб на основі норм приватного права, здійснюваною у формі приватних відносин. Саме в цьому випадку йде мова про «фіскальне управління», оскільки держава як суб'єкт приватного права іменується фіском [51, с. 88–89]. Особливо підкреслюється, що держава і фіск – це єдиний суб'єкт права, іншими словами, фіск – це тільки одна зі сторін держави, при придбанні ж і здійсненні приватних прав останнє під найменуванням фіску розглядається як юридична особа [52, с. 36; 53, с. 179–192].

Таким чином, за французьким і німецьким законодавством держава й інші публічні утворення, зокрема міста, володіють статусом юридичних осіб публічного права і виступають учасниками суспільних відносин, зокрема господарського характеру. Але органи цих суб'єктів (міністерства, відомства, органи місцевого самоврядування та ін.) не визнаються юридичними особами публічного права, вони взагалі не володіють якою-небудь самостійною правосуб'єктністю. Наприклад, масліхати як представницький орган місцевого самоврядування в Казахстані не наділені правовим статусом юридичної особи [54, с. 69]. На думку деяких російських вчених, органи держави і муніципальних утворень взагалі не можуть бути юридичними особами [55, с. 28–29].

Отже, проблема подвійності статусу органів держави, міста для зарубіжних правопорядків у принципі не може виникнути через неможливість їх визнання самостійними суб'єктами права, незалежними від держави. Дана обставина часто якраз і не враховується окремими науковцями, які пропонують наділити органи державної влади, місцевого самоврядування статусом юридичних осіб публічного права одночасно з самими публічними утвореннями [56, с. 17–18; 57, с. 12–14; 58, с. 62–63].

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

4) державні, муніципальні органи, а також органи суб'єктів Російської Федерації. Юридичну особу публічного права наділяють наступними ознаками [47, с. 25–26; 59, с. 16–17; 60, с. 101–104]:

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

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

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

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

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

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

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

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

особливим чином вирішується питання про автономію юридичної особи публічного права, вона визначається його компетенцією, встановленою законом; зазвичай у такому разі діє владна вертикаль підлеглості; у відносинах юридичних осіб публічного права присутній найчастіше елемент ієрархії;

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

На думку І. Богданової, якщо закріпити в законодавстві положення про визнання держави юридичною особою публічного права, то органи, за допомогою яких вона бере участь у правовідносинах, мають бути позбавлені даного статусу, адже саме в цьому полягає сенс категорії «юридична особа публічного права» [32, с. 71]. Тоді дійсно буде вирішена проблема подвійності правового положення органів держави, що у певній мірі можна віднести і до органів місцевого самоврядування міста.

Як підкреслює Р.А. Джабраїлов, питання визнання міста як адміністративно-територіальної одиниці та суб'єкта права юридичною особою розробляється науковцями здавна та й на сьогодні, як свідчить вищенаведений аналіз, не втрачає своєї актуальності [23, с. 97].

У науковій літературі наголошується на тому, що поняття юридичної особи спочатку розвивалося щодо муніципій – міст із правом самоврядування, з яких воно було перенесено на інші корпорації та на державу [61, с. 317; 62, с. 40–43; 63, с. 136; 64, с. 102; 65, с. 184]. Тобто фігура юридичної особи як суб'єкта права з'явилася у значній мірі під впливом обставин, які зумовлювали необхідність пошуку правового статусу міст як суб'єктів, наділених господарською самостійністю [61, с. 318]. Ще за часів Стародавнього Риму муніципії характеризувалися організаційною єдністю, якістю притаманною суб'єкту права, свідченням чого є позиція Ульпіана. Так, він поділяв погляди Гая, коли відзначав, що представник муніципії або сукупності при пред'явленні позову представляє не інтереси окремих осіб, а інтереси сукупності (D.3.4.2.1). Борг на користь сукупності

він розглядав як борг, що підлягає відшкодуванню не окремим особам, а всій сукупності (D.3.4.7.1) [66; 67, с. 299–300]. У період існування Російської імперії згідно з відомою «Жалуваною грамотою», виданою 21 квітня 1785 р., утворювалося міське товариство («общество») як юридична особа з відповідними правами та обов'язками та Міські Думи – Загальна і Шестигласна, які відали усім, що для цього товариства потрібно [68, с. 77–78]. Іншими словами, мова йшла про надання місту правового статусу юридичної особи, від імені та в інтересах якої діяли уповноважені органи – органи місцевого самоврядування міста.

За результатами аналізу зарубіжного законодавства і правової доктрини С.Н. Братусь доходить висновку, що самоврядні територіальні одиниці (общини) визнаються юридичними особами. Саме адміністративно-територіальне суспільне утворення як таке, а не його виборний орган. Наприклад, у Франції юридичною особою є не генеральна рада департаменту, а сам департамент, не мерія, а комуна [69, с. 186–187; 70, с. 1053]. Дореволюційне російське законодавство суб'єктами права визнавало міста, міські товариства («общества»), сільські товариства («общества») і земства. Земські установи і міські думи при здійсненні операцій діяли ім'ям земства та ім'ям міста [71, с. 619].

Сучасне конституційне законодавство ряду зарубіжних країн закріплює за адміністративно-територіальними одиницями правовий статус юридичної особи. Зокрема, Закон Словацької Республіки «Про самоврядування вищих територіальних одиниць і про зміну й доповнення до деяких законів (закон про самоврядні краї)» від 04.07.2001 р. визначає, що самоврядний край виступає «юридичною особою, яка за умов, визначених законом, самостійно господарює із власним майном і з власними доходами, забезпечує і захищає права та інтереси своїх мешканців» (ч. 5 ст. 1). Його органами управління виступають крайове представництво та голова самоврядного краю [72; 73, с. 232–235].

Очевидно, що закріплена в законодавстві України інтерпретація поняття «юридична особа публічного права» потребує відповідного коректування та переосмислення його значення, визначення кола тих суб'єктів права, на які має поширюватися вказана категорія. У цілому можна погодитися з думкою окремих науковців, які вважають, що навіть якщо вважати органи державної влади та місцевого самоврядування юридичними особами, то очевидно, що ці органи у значній мірі відрізняються від інших юридичних осіб, визначених із позицій цивільного права [60, с. 100].

Як відзначає Р.А. Джабраїлов, на даний час деякі українські науковці-правознавці, намагаючись максимально наблизитись до дійсного значення поняття «юридична особа публічного права», пропонують визнати в якості останніх обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад села, селища, міста та виступають учасниками відносин у сфері господарювання [23, с. 99; 74, с. 129–136]. І слід погодитися з науковцем у тому, що мабуть доцільними були пропозиції, які лунали під час розробки нині чинного ЦК України, щодо визнання юридичними особами публічного права територіальної громади разом із державою, Автономною Республікою Крим, разом з іншими публічними утвореннями (органами влади, державними підприємствами та ін.). Загалом переслідувалась мета охопити терміном «юридична особа публічного права» всі види публічних утворень. Проте в останній редакції ЦК України позиція законодавця змінилася і держава, територіальна громада не були визнані юридичними особами публічного права [75, с. 160–161].

Недоцільність визнання, зокрема, територіальних громад та інших публічно-правових утворень юридичними особами публічного права підтримується В.В. Борденюком. На його думку, це:

по-перше, пояснюється тим, що формальне визнання відповідних публічно-правових утворень юридичними особами публічного права не матиме якогось специфічного юридичного навантаження і суттєво не вплине на їх правовий статус як суб'єктів цивільного права, оскільки вони за змістом

відповідних положень ЦК України і так визнаються учасниками цивільних відносин;

по-друге, на нашу думку, такі пропозиції не повною мірою узгоджуються з призначенням конструкції юридичної особи, яка, як зазначалося вище, створена для задоволення потреб майнового (цивільного) обороту, тоді як головне призначення держави, АРК та територіальних громад полягає у здійсненні завдань і функцій держави та місцевого самоврядування, що об'єктивно зумовлює виокремлення їх в категорію особливих суб'єктів цивільного права, відмінних від фізичних та юридичних осіб;

по-третє, можливість визнання держави, АРК та територіальних громад обтяжується тим, що вони є складними територіальними публічно-правовими утвореннями, які здійснюють свої завдання та функції через розгалужену систему органів публічної влади, які традиційно визнаються суб'єктами конституційного, адміністративного, цивільного та інших галузей права. При цьому у публічних правовідносинах, заснованих на владному підпорядкуванні, вони виступають як органи публічної влади, а у цивільних правовідносинах – як юридичні особи публічного права. Тому визнання відповідних публічно-правових утворень юридичними особами публічного права може призвести до виникнення певних проблем теоретичного і практичного характеру, оскільки, як наголошується у науковій літературі, такий їх правовий стан породжує багато невідповідностей їх статусу як владних суб'єктів з конструкцією юридичної особи, розробленою для участі у невідносинах» [76, с. 51–52; 77, с. 98].

Як зазначає В.В. Борденюк, йдеться про те, що відповідно до чинного законодавства публічно-правовим утворенням притаманні специфічні ознаки, які не «вписуються» в конструкцію юридичної особи, яка створена для потреб цивільного обороту. У зв'язку з чим вони не можуть бути включені до числа звичних суб'єктів цивільного права, якими є фізичні та юридичні особи. Зокрема, вони відрізняються від традиційних юридичних осіб за

цілями, завданнями, порядком створення та припинення їх діяльності, характером та обсягом цивільної правосуб'єктності. Так, головною відмінною ознакою територіальних громад є те, що вони вступають у цивільні відносини з метою реалізації покладених на них функцій і завдань місцевого самоврядування, тобто з метою досягнення публічних (суспільних) цілей, тоді як юридичні особи приватного права вступають у такі відносини з метою досягнення власних приватних цілей. При цьому їх повноваження щодо участі в цивільних правовідносинах визначаються переважно в законодавчих актах публічного права, а не цивільного (приватного) права, де визначаються лише основні засади їх участі у цих відносинах [76, с. 52–53].

На відміну від таких добровільних колективних утворень як громадські об'єднання, за твердженням В.В. Борденюка, територіальні громади не є добровільними спільнотами людей. Вони об'єднані спільним проживанням у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, на які поділяється територія держави, внаслідок об'єктивних факторів. При цьому система територіальних громад будується виключно до системи адміністративно-територіального устрою України, яка визначена безпосередньо в Конституції України. У такому контексті територіальні громади є територіальними колективними утвореннями, створеними державою, внаслідок чого на них не можуть поширюватися загальні правила щодо створення та припинення юридичної особи. Зокрема, територіальна громада не може припинити своє існування за власною ініціативою. Для цього потрібне рішення уповноваженого органу влади про створення чи ліквідацію відповідної адміністративно-територіальної одиниці. При цьому до територіальних громад, на відміну від юридичних осіб приватного права, не можуть застосовуватися процедури визнання їх банкрутом [76, с. 53].

Як далі відзначає В.В. Борденюк, відповідно до ст. 87 Цивільного кодексу України для створення юридичної особи її учасники (засновники) розробляють установчі документи, до яких належить затверджений ними статут або засновницький договір. Відповідно до ст. 19 Закону України «Про

місцеве самоврядування в Україні» представницький орган місцевого самоврядування також може прийняти статут територіальної громади. Проте його юридична природа є відмінною від статуту юридичної особи. Зокрема, це відображається в тому, що статут не є установчим документом територіальної громади, оскільки він приймається представницьким органом місцевого самоврядування вже після її створення. До того ж його прийняття не є обов'язковим, у зв'язку з чим переважна більшість територіальних громад не мають власних статутів. При цьому у зв'язку з тим, що органи місцевого самоврядування та їхні посадові особи зобов'язані діяти у цивільних відносинах на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законом, відповідні статuti суттєво не впливають на обсяг та зміст цивільної правосуб'єктності територіальних громад. Певні відмінності існують між органами територіальної громади та органами юридичної особи, через які зазначені суб'єкти цивільного права набувають та здійснюють цивільні права та обов'язки. Зокрема, це відображається в тому органи територіальної громади, на відміну від органів юридичної особи, є юридичними особами, які набувають і здійснюють від її імені цивільні права та обов'язки у межах їхньої компетенції, встановленої законом. Тоді як органи юридичної особи діють відповідно до установчих документів та закону [76, с. 53–54].

Звісно, з'ясування питання щодо доцільності правової характеристики органів місцевого самоврядування у контексті категорії «юридична особа публічного права» потребує окремої уваги та проведення більш глибокого дослідження. Досліджуючи питання реалізації органами місцевого самоврядування власної правосуб'єктності (як юридичної особи), окремі науковці звертають увагу на те, що такі органи в межах наданих їм повноважень можуть укладати господарсько-споживчі договори, через які задовольняються їх потреби у створенні та підтриманні потрібних матеріально-технічних умов функціонування (у таких договорах вони реалізують загальну дієздатність юридичної особи) [78, с. 26].

Зокрема, О.П. Віхров та І.О. Віхрова висвітлюють цей аспект правосуб'єктності органів місцевого самоврядування на прикладі відносин у галузі телекомунікацій. Зокрема, зазначається, що відносини операторів і провайдерів з органами місцевого самоврядування стосовно отримання такими органами телекомунікаційних послуг не належать до категорії організаційно-господарських. У цих відносинах вказані органи виступають не як суб'єкти організаційно-господарських повноважень, наділені господарською компетенцією відносно суб'єктів господарювання, а як негосподарючі суб'єкти – споживачі послуг у галузі телекомунікацій, які отримують ці послуги на договірних засадах із метою створення і підтримання необхідних матеріально-технічних умов їх функціонування в порядку господарського забезпечення власної діяльності (ч. 3 ст. 3 Господарського кодексу України) [79, с. 183].

Отже, можна дійти висновку про те, що господарсько-правовий статус органів місцевого самоврядування відзначається комплексним багатогранним характером. І у межах цього підрозділу було висвітлено лише окремі положення, які свідчать про змішаний правовий статус органів місцевого самоврядування та особливості його впливу на визначення господарської компетенції таких органів.

1.2 Господарська компетенція представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування

Здійснення органами місцевого самоврядування господарської компетенції передбачає реалізацію певного обсягу повноважень з боку як представницьких, так і виконавчих органів. В той же час у теоретико-прикладній площині заслуговують на увагу питання деталізації господарських повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування з

боку місцевих рад. У певній мірі в цьому виявляється особливість визначення змісту господарських повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування з тих питань, що віднесено до предмету відання представницьких органів місцевого самоврядування, зокрема, у сфері управління об'єктами права комунальної власності.

Окремі аспекти проблематики реалізації господарської компетенції органами місцевого самоврядування отримали відображення у наукових працях вітчизняних науковців. Поряд з цим невирішеними та такими, що потребують поглибленого висвітлення, залишаються питання щодо деталізації господарських повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування з боку місцевих рад.

Насамперед, доцільно вказати, що «господарська компетенція» як правова категорія знайшла плідне висвітлення у наукових працях значного кола науковців-господарників як сучасної доби, так і радянського періоду.

Термін «господарська компетенція» вживається як у актах законодавства України, набуваючи легального визначення, так і постає предметом наукових дискусій, спрямованих на з'ясування його змісту та співвідношення з іншими пов'язаними поняттями, а саме «господарська правосуб'єктність».

Зокрема, господарська компетенція визначається як сукупність господарських прав та обов'язків, коли надається визначення суб'єкта господарювання у ст. 55 Господарського кодексу України від 16.01.2003 р. (далі – ГК України). Додатково інтерпретація ч. 1 ст. 207 ГК України дає можливість дійти висновку, що господарська компетенція розглядається як спеціальна правосуб'єктність у випадках укладення учасниками господарських відносин договорів із порушенням наданого їм обсягу господарських прав та обов'язків.

У наукових джерелах наукові погляди щодо співвідношення понять «господарська компетенція» та «господарська правосуб'єктність» мають різний характер та отримують різну оцінку.

Так, на думку В.С. Мілаш, органи державної влади та місцевого самоврядування в організаційних господарсько-управлінських правовідносинах недоговірного характеру (зокрема, відносини у сферах: легалізації господарської діяльності, сертифікації та стандартизації, захисту економічної конкуренції тощо) реалізують господарську компетенцію [80, с. 176].

В свою чергу О.А. Беляневич вважає, що господарська правосуб'єктність як органів господарського управління, так і суб'єктів господарювання визначається через: 1) господарську компетенцію, тобто конкретні права та обов'язки щодо здійснення господарської діяльності та керівництва нею. Такі права та обов'язки є суб'єктивними правами та обов'язками, що існують в силу закону, тобто в рамках абсолютних (неперсоніфікованих) правовідносин; 2) господарську правоздатність, тобто можливість своїми діями набувати прав і обов'язків, що відповідають предмету діяльності суб'єкта, не входять в конфлікт із цілями діяльності цього суб'єкта [81, с. 400].

У навчальному посібнику з господарського права під загальною редакцією В.К. Мамутова господарська правосуб'єктність визначається як така, що визнається законодавством за суб'єктом господарювання сукупність загальних юридичних можливостей щодо участі у безпосередній господарській діяльності та керівництва нею. При цьому господарська компетенція визнається як сукупність господарських прав і обов'язків [7, с. 277–280].

Отже, як випливає з вищенаведених положень такі поняття як «господарська правосуб'єктність», «господарська компетенція» і «правоздатність» є змістовно взаємопов'язаними. На цьому аспекті акцентували увагу окремі науковці – фахівці в галузі господарського права, у тому числі це питання виносилося на рівень дисертаційного дослідження. Зокрема, це питання розкривалося в дослідженнях В.К. Мамутова [82], В.С. Мартем'янова [6], Г.В. Пронської [83], В.К. Андрєєва [84],

В.С. Щербини [2], В.С. Мілаш [80], А.М. Захарченка [85], В.В. Груздєва [86] та ін.

Слід зауважити, що на сьогодні існують різні наукові підходи до інтерпретації терміну «правосуб'єктність», що не дає можливості чітко окреслити обсяг і зміст цього поняття. В юридичній літературі свого часу були висловлені різні концепції щодо змісту поняття правосуб'єктності [87, с. 55–59]:

отождження правосуб'єктності із правоздатністю і визначення її як здатності мати права і обов'язки [88, с. 6; 89, с. 84–85; 90, с. 9–11; 91, с. 10];

розгляд правосуб'єктності як цілісного явища, що складається із правоздатності і дієздатності і характеризується як здатність мати права, обов'язки і здійснювати їх [92, с. 201; 93, с. 185];

висловлюється думка, що правосуб'єктність в одних галузях права рівнозначна правоздатності, а в інших (наприклад, трудовому, виборчому, – для фізичних осіб) вона виступає як право-дієздатність [94, с. 236; 95, с. 36–40];

вирізняють у правосуб'єктності три елементи: правоздатність, дієздатність і деліктоздатність [96, с. 417–418; 97, с. 329–331; 98, с. 147; 99, с. 124; 100, с. 37];

введення у правосуб'єктність поряд із правоздатністю, дієздатністю правового статусу [101, с. 87; 102, с. 240; 103, с. 281].

правосуб'єктність як складова частина правового статусу [104, с. 146];

Розглядаючи питання про співвідношення понять «правосуб'єктність» та «правовий статус», слід зазначити, що існують різні підходи до його розуміння, а саме: деякі дослідники вважають правосуб'єктність умовою, що впливає на обсяг правового статусу [105, с. 82–89], інші схильні включати її у правовий статус як структурний елемент [106, с. 75], треті називають правосуб'єктність більш широкою за змістом категорією, яка включає до свого складу правовий статус [107, с. 379]. Дійсно, за таких умов важко визначитися із власним ставленням до цього питання, проте можна

погодитися з думкою О.В. Петришина, згідно з якою «зміст правового статусу не стільки виражає, скільки зумовлює зміст правосуб'єктності індивіда чи організації» [108, с. 280, 281].

Таке розмаїття наукових підходів до визначення терміну «правосуб'єктність» свідчить, з одного боку, про комплексність цієї категорії, «широту» її змісту, а з іншого – про відсутність у законодавстві України усталеного підходу до визначення правосуб'єктності.

Як зазначає Р.А. Джабраїлов, відсутність легальної дефініції «правосуб'єктність» не є перешкодою для проведення наукових досліджень, предметом яких виступає питання визначення обсягу і змісту правосуб'єктності суб'єкта права. У цілому можна погодитися з тим, що правосуб'єктність виступає певного роду законодавчо встановленим «дозволом» для участі суб'єкта права в тих чи інших правовідносинах. Існування різних за характером і особливостями правового регулювання суспільних відносин дозволяє певним чином класифікувати правосуб'єктність на певні види. Зокрема, виокремлюють загальну, галузеву і спеціальну правосуб'єктність [23, с. 191-192; 109, с. 22; 80, с. 161–162]:

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

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

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

Вбачається, що усі три різновиди правосуб'єктності можна в повній мірі віднести до органів місцевого самоврядування як суб'єктів права, які активно реалізують господарську правосуб'єктність, вступаючи в господарські відносини, урегульовані відповідними інститутами господарського права.

Окремі науковці навіть поділяють господарську правосуб'єктність на *договірну* (передумова участі в господарських, у тому числі підприємницьких комерційних договорах) та *організаційну* (передумову участі в організаційно-управлінських і внутрішньогосподарських правовідносинах) [80, с. 165]. При цьому договірну господарську правосуб'єктність дослідник диференціює на загальну, спеціальну та виключну. В.С. Мілаш відзначає, що господарсько-договірна правосуб'єктність як передумова участі органів державної влади (місцевого самоврядування) у підприємницьких комерційних договорах завжди має виключний характер. Це означає, що виступати стороною підприємницького комерційного договору («партнером») означені суб'єкти вправі тільки за наявності прямої вказівки щодо цього в законі [80, с. 177].

Як вважає С.М. Грудницька, на даний час до дослідження суті правосуб'єктності, у тому числі господарської, сформувалися два філософські підходи: 1) з позицій методологічного індивідуалізму вона розглядається як явище приватної або публічної природи в їх зіставленні; 2) з позицій методологічного колективізму – як явище приватної і публічної природи в їх поєднанні. Саме в руслі методологічного колективізму завжди розвивалося право України, у чому можна погодитися з науковцем. Господарська правосуб'єктність, на думку дослідника, це категорія, яка використовується господарським правом у застосуванні до тих або інших явищ об'єктивної реальності в господарській сфері життєдіяльності суспільства. Важливе значення в характеристиці цієї категорії має особливий методологічний підхід, що відрізняє галузь господарського права. Зокрема, господарсько-правовий підхід припускає дослідження суті правосуб'єктності з позицій методологічного колективізму, що відрізняє його від цивілістичного підходу, що претендує на регулювання відносин у

господарській сфері на основі догматизму з позицій методологічного індивідуалізму. Саме завдяки такому підходу розширюється горизонт господарської правосуб'єктності від приватних і публічних виробничих і комерційних структур до публічних суб'єктів, що володіють організаційно-господарськими повноваженнями на підвідомчій території [110, с. 136–137].

В той же час, на думку окремих науковців, багатоманіття поглядів на питання співвідношення компетенції і правоздатності можна звести до одного з наступних:

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

компетенція і правосуб'єктність пов'язані, але не перетинаються одне з одним поняття як «загальне» та «частина загального». Разом із тим на сторінках дисертаційних досліджень можна зустріти твердження про те, що компетенція – це права й обов'язки, що здійснюються поза правовідносинами, тоді як правоздатність – це можливість надбання прав і обов'язків шляхом вступу до них [80, с. 176–177].

В той же час В.С. Щербина вважає, що категорія «правосуб'єктності», яка традиційно розкривається через «праводієздатність», у науці господарського права отримує вираз у понятті «компетенція», а саме господарська компетенція [2, с. 11].

У наукових джерелах можна також зустріти обґрунтування того, що господарська компетенція у контексті її обсягу дещо дорівнює господарській правосуб'єктності [111, с. 79]. Зокрема, А.Г. Бобкова господарську компетенцію (правосуб'єктність) визначає як засновану на законі можливість набувати майнові та немайнові права, обирати сфери господарської діяльності, партнерів у зобов'язаннях, визначати порядок розподілу чистого прибутку тощо з моменту створення суб'єкта господарювання до припинення діяльності [112, с. 154].

Досить цікавим та обґрунтованим слід визнати бачення В.К. Мамутовим сутності господарської компетенції. Зокрема, на думку науковця, господарську компетенцію слід розглядати як сукупність наявних прав та обов'язків, якими господарський орган наділяється державою, само володіння якими носить імперативний характер. Розглядаючи всю сукупність прав і обов'язків державних органів, В.К. Мамутов виділяє в ній «статичну» частину, до якої відносить компетенцію, та «динамічну» частину, яка охоплює права та обов'язки державного органу, надбані в результаті реалізації правоздатності [113, с. 62; 114, с. 131–132]. У розвиток наведеного підходу, можна зазначити, що свого часу М.М. Агарковим була розроблена концепція «динамічної правоздатності», відповідно до якої правоздатність для кожної особи у відповідний момент означає можливість мати відповідні конкретні права та обов'язки, зокрема, як приклад наводить «право укласти договори» [115, с. 67, 72].

В той же час відмінність між компетенцією і правоздатністю В.К. Мамутов вбачає у тому, що компетенція – це сукупність конкретних наявних прав і обов'язків, що має державний орган у силу закону, тоді як правоздатність – основа для самостійного набуття прав і обов'язків. На думку вченого, компетенція завжди має свій обсяг, який не може бути змінений за їх власною волею, у той час як обсяг правоздатності менш конкретний та є безмежним [113, с. 63].

Важливо згадати і те, що у теорії конституційного права для характеристики правового статусу органів влади було використано також термін «повноваження», який інтерпретується як прив'язка прав до обов'язків. Зокрема, право органу влади діяти певним чином визнається одночасно його обов'язком. Вказана теза, як зазначає О.С. Комарова, знайшла відображення у роботах провідних науковців-конституціоналістів [116, с. 146], а стосовно місцевих рад ця думка була висловлена О.Є. Кутафіним та К.Ф. Шереметом [117, с. 28–29]. Як доречно зауважив

Ю.А. Тихомиров, право – це міра можливої поведінки, а обов'язок – це міра належної поведінки [118].

На з'ясуванні змісту терміну «повноваження» як загальної правової категорії, що використовується в законодавстві та науковій літературі для встановлення (характеристики) правового статусу певного суб'єкта, певну увагу у своїх дослідженнях у контексті організаційно-господарських повноважень приділила К.Д. Хачук [3, с. 38–53].

На думку науковця, повноваження як такі розглядаються як об'єкт дослідження загальної теорії держави та права, предмет теорії повноважень є частиною предмета теорії держави та права і знаходиться між суб'єктом і об'єктом дослідження та виступає як своєрідний посередник між ними і характеризує процес наукового пізнання, його структуру, підходи до вивчення об'єкта з урахуванням вимог вже накопичених знань [3, с. 38–39; 119, с. 15].

У енциклопедичних виданнях, зокрема у Юридичній енциклопедії, «повноваження» визначаються як сукупність прав та обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними в установленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій [120, с. 590]. Крім того, у юридичній літературі пропонуються й авторські визначення поняття «повноваження». Зокрема, Д. Голосніченко розуміє повноваження як загальне для теорії права та держави поняття, змістом якого є система прав та обов'язків, набутих у легітимний спосіб державою, місцевим самоврядуванням, державними органами й органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими суб'єктами правовідносин з метою забезпечення можливостей, потреб та інтересів людини і громадянина, окремих соціальних груп та суспільства в цілому [121, с. 7].

Як зазначає К.Д. Хачук, у деяких публікаціях, присвячених дослідженню питань місцевого самоврядування, пропонуються й визначення поняття «повноваження органу місцевого самоврядування» з урахуванням

особливостей правового статусу відповідних суб'єктів – носіїв повноважень [3, с. 39]. Зокрема, В. Пилін визначає це поняття як права та обов'язки органу місцевого самоврядування щодо прийняття правових актів, а також здійснення інших публічно-владних і цивільно-правових дій [122, с. 172].

Досліджуючи правову природу повноважень органів місцевого самоврядування, окремі дослідники доходять висновку про те, що по відношенню до цих повноважень первинною є категорія «питання місцевого значення». При цьому питання місцевого значення визначаються як межі юрисдикції місцевого самоврядування на території відповідного адміністративно-територіального утворення, що виступають об'єктивними критеріями розмежування компетенції органів місцевого самоврядування від компетенції органів державної влади [123, с. 14].

Як зауважує К.Д. Хачук, цей висновок є слушним, оскільки згідно з Конституцією України (ст. ст. 140, 143) поняття місцевого самоврядування та коло повноважень органів місцевого самоврядування визначаються із застосуванням категорії «питання місцевого значення». Таким чином, в узагальненому розумінні повноваження органів місцевого самоврядування (незалежно від їх галузевої спрямованості) являють собою сукупність прав та обов'язків, наданих цим органам для вирішення питань місцевого значення [3, с. 39–40].

Слід погодитися з Р.А. Джабраїловим у тому, що вищенаведені наукові положення можуть отримати подальший розвиток із відповідним уточненням деяких аспектів щодо органів місцевого самоврядування як певних носіїв комплексу прав і обов'язків, зокрема у сфері господарювання [23, с. 200-201]. Так, господарська правосуб'єктність в цілому означає визнану за суб'єктом права в законодавчому порядку можливість брати участь у господарських відносинах [7, с. 277]. Таке визнання здійснюється шляхом закріплення за учасником відносин у сфері господарювання певного обсягу прав і обов'язків з вирішення питань, що становлять предмет його відання, тобто здійснюється наділення суб'єкта господарською компетенцією. Залежно від правового

статусу, мети діяльності, організаційно-правової форми, форми власності та інших юридично значущих фактів певного змістовного наповнення отримує категорія «господарська компетенція». Звісно, що неможна визнати однаковою за обсягом прав і обов'язків господарську компетенцію окремого суб'єкта господарювання та органу місцевого самоврядування. Проте єдиним для вказаних суб'єктів господарських правовідносин є те, що праводієздатність останніх у господарських відносинах (господарська правосуб'єктність) отримує певні «зовнішні кордони», оскільки трансформується в господарську компетенцію. При цьому господарську компетенцію складають права та обов'язки, які отримані не тільки в силу закону (конкретного нормативного положення), установчих актів суб'єкта господарювання, але і на підставі відповідних дозвільних документів, наприклад, ліцензія. Зокрема, дещо аналогічний підхід можна знайти у працях І.В. Єршової [124, с. 37]. Крім того, В.С. Мілаш вважає, що саме *мета створення* юридичної особи є ключовим фактором, який визначає *межі її автономії волі* під час обрання предмета діяльності (сукупності видів діяльності). Можливість здійснення окремих видів господарської діяльності залежить також від організаційно-правової форми юридичної особи та/або від форми власності, на якій її засновано [78, с. 28].

Звісно, вищенаведені наукові положення і дотепер справляють вирішальний вплив на розвиток наукових досліджень з питань визначення обсягу та змісту господарської компетенції значного кола учасників господарських відносин, у тому числі і органів місцевого самоврядування.

Як відзначає К.Д. Хачук, у складі господарської компетенції органів місцевого самоврядування згідно з теоретичними положеннями науки господарського права умовно можна виділити елементи як загальної, так і спеціальної компетенції. В свою чергу, це призводить до спеціалізації органів місцевого самоврядування із виділенням у їх структурі підрозділів, наділених функціональною та галузевою компетенцією [3, с. 21].

Так, на думку К.Д. Хачук, представницькі органи місцевого самоврядування та їх виконавчі комітети є органами загальної компетенції, оскільки в межах відповідної території вони вирішують не лише господарські, але й інші питання (соціального захисту населення, розвитку культури, освіти, охорони здоров'я, екологічної безпеки тощо). При цьому науковець зауважує, що визначення представницьких органів місцевого самоврядування як органів загальної компетенції впливає безпосередньо із ст. 25 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3, с. 21-22].

Безперечно, органи місцевого самоврядування загальної компетенції, беручи участь у сфері господарювання, діють безпосередньо або через утворені структурні підрозділи. Серед останніх можна виділити відділи, управління, департаменти та інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних та міських рад.

Слід погодитися з К.Д. Хачук у тому, що серед зазначених виконавчих органів рад (які є органами спеціальної компетенції) виокремлюються органи функціональної та галузевої компетенції. Зокрема, діяльність органів функціональної компетенції спрямована на організацію господарювання за окремими напрямками щодо всіх суб'єктів господарювання, тоді як діяльність органів галузевої компетенції передбачає організацію господарювання у певній галузі (сфері) економіки [3, с. 22].

Зі змісту окремих досліджень впливає також висновок про те, що представницькі органи місцевого самоврядування можуть здійснювати повноваження не лише загального характеру. Зокрема, за критерієм відношення до суб'єктів, що управляються з боку місцевої ради, А.М. Серебряков та В.А. Устименко розподіляли компетенцію міської ради на три групи:

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

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

спеціальна компетенція – коли управлінська дія справляється на конкретний, обумовлений законодавством, суб'єкт і тими способами, які обумовлені законодавством України [125, с. 31].

Слід визнати, що вказана класифікація дотепер не втрачає своєї актуальності, оскільки господарська складова присутня в кожній вищенаведеній групі компетенції міської ради як представницького органу місцевого самоврядування.

Привертає увагу і висновок про те, що органи місцевого самоврядування як юридичні особи відрізняються від суб'єктів господарювання саме особливим змістом господарської компетенції та переслідуванням мети передусім реалізації своїх повноважень, а не набуття певних майнових благ [126, с. 45; 127, с. 6].

Крім того, слід погодитися з К.І. Апанасенко у тому, що органи місцевого самоврядування володіють нормотворчими функціями у сфері господарювання, а тому не можуть поєднувати в одній особі якості суб'єкта й об'єкта правового регулювання в економіці [128, с. 131-132].

До речі, можна погодитися з думкою окремих науковців про те, що саме через сукупність всіх елементів компетенції виявляються функції органів місцевого самоврядування [117, с. 31–32].

Так, у науковій юридичній літературі можна зустріти різні підходи до визначення термінів «функції», «муніципальні функції» або «функції муніципалітету» тощо, проте можна погодитися з фахівцями, що функції, у першу чергу, визначають основні напрями діяльності певного суб'єкта [129, с. 40, 42–43].

Наукою комунального (муніципального) права та іншими галузями права вироблено безліч критеріїв для класифікації функцій органів місцевого самоврядування. Проте можна погодитися з думкою окремих науковців, які вважають, що найважливіше місце в системі функцій муніципальної влади

(органів місцевого самоврядування) посідає комплекс об'єктних функцій, зокрема політичних, економічних, соціальних, культурних і екологічних [130, с. 23–25; 131, с. 429–472].

Так, виділення політичної функції органів місцевого самоврядування зумовлене особливим місцем місцевого самоврядування в політичній системі (в механізмі управління суспільством і державою). Місцеве самоврядування, його органи не входять до механізму державної влади, хоча це й не означає його повної автономності від держави, державної влади. Специфічне становище місцевого самоврядування в політичній системі дає змогу характеризувати його як самостійну (поряд з державною владою) форму публічної влади [130, с. 26].

Комплекс економічних питань місцевого значення зумовлює виділення економічних функцій органів місцевого самоврядування. За сутністю ця функція є одним із напрямів локальної діяльності органів місцевого самоврядування із вирішення економічних питань місцевого життя. Економічні функції полягають у розгляді й вирішенні економічних питань місцевого значення, у тому числі діяльності щодо утворення, реорганізації та ліквідації комунальних підприємств, а також здійсненні контролю за їх діяльністю; у виконанні програм соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць тощо. За змістом економічні функції складаються з різних видів діяльності в окремих сферах господарського життя. Такими сферами місцевої економіки можна визнати комунальну промисловість, підприємництво, сектор побутового обслуговування тощо [130, с. 27].

Наступна функція органів місцевого самоврядування – соціальна. Місцеве самоврядування як ланка громадянського суспільства має бути передусім зорієнтоване на вирішення питань соціального розвитку відповідної території, покликане здійснювати різноманітні функції в соціальній сфері життя населення. Органи місцевого самоврядування можуть ефективніше, ніж органи державної влади, вирішувати завдання підвищення

рівня та якості життя мешканців окремих територій, забезпечувати соціальні, комунально-побутові та інші життєво необхідні потреби. Соціальна функція – це центральний напрям діяльності місцевого самоврядування, тому що насамперед воно реалізує повсякденні запити та інтереси населення. За сутністю соціальна функція – це основні напрями і види її здійснення в соціальній галузі. За змістом ця функція складається з певних напрямів діяльності в різних сферах місцевого життя (сфери охорони здоров'я, соціального забезпечення, фізичної культури і спорту, побутового обслуговування тощо) [130, с. 28].

За сутністю функції муніципальної влади в галузі культури є основними напрямами її здійснення при вирішенні духовно-культурних питань місцевого значення. За змістом дані функції складаються з окремих напрямів діяльності в певних сферах культурного життя територіальних громад (зокрема, сфера освіти, сприяння розвитку науки, поліграфія і видавнича справа, муніципальні радіо і телебачення, театральні і музейні установи, архітектурна діяльність тощо). Комплекс культурних функцій органів місцевого самоврядування дає підстави для висновку про те, що суб'єкти місцевого самоврядування, зокрема територіальні громади, не лише беруть участь у керівництві важливими сферами духовного життя регіону, а й створюють своєю діяльністю об'єктивні умови розвитку культури всього суспільства [130, с. 24–25].

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

Важливим є і аналіз технологічних функцій муніципальної влади, зокрема, інформаційна, планування і програмування розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, нормотворча, територіальна,

бюджетно-фінансова, матеріально-технічна, функція соціального контролю та ін. [130, с. 27–28].

Так, інформаційна функція органів місцевого самоврядування полягає в інформуванні місцевих жителів про роботу органів місцевого самоврядування, стан місцевого господарства, реалізації принципу гласності, що є важливою умовою забезпечення активної участі населення у вирішенні питань місцевого значення, контролю за роботою органів місцевого самоврядування тощо [130, с. 29].

Функція органів місцевого самоврядування щодо планування, програмування розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та розподілу соціальних благ, гарантованих державою, полягає у підготовці та затвердженні стратегії розвитку міста, програм і планів соціально-економічного та культурного розвитку міста, цільових програм з інших питань місцевого значення, забезпечення доступності та адресуванні соціальних благ тощо [132, с. 193–200].

Нормотворча функція органів місцевого самоврядування полягає у прийнятті нормативних актів, які на локальному рівні регулюють суспільні відносини, передусім пов'язані з вирішенням питань місцевого значення. Саме на місцевому рівні конституційні та законодавчі положення, які мають досить лаконічний характер, підлягають подальшій деталізації в рамках локальних рішень, які приймаються територіальними громадами безпосередньо або через органи місцевого самоврядування та конкретизуються щодо окремих самоврядних територіальних одиниць з урахуванням місцевих традицій і особливостей [130, с. 29].

Виділення територіальної функції органів місцевого самоврядування зумовлене, по-перше, тим, що органи місцевого самоврядування мають верховенство у вирішенні питань місцевого значення в межах кордонів певних адміністративно-територіальних одиниць. По-друге, тим, що процедура встановлення і зміни кордонів адміністративно-територіальних утворень можлива лише за умови попередніх консультацій з відповідними

органами місцевого самоврядування і повинна здійснюватись з урахуванням історичних та інших місцевих традицій за ініціативою місцевого населення [130, с. 29].

Бюджетно-фінансова та матеріально-технічна функції органів місцевого самоврядування полягають насамперед в управлінні комунальним майном, об'єктами права комунальної власності, затвердженні та виконанні місцевих бюджетів. Загалом комунальна власність міста є широко розгалуженим майновим комплексом, окремі підрозділи та об'єкти якого істотно відрізняються один від одного за напрямками та характером діяльності, системою господарювання та іншим. Комунальний комплекс міста складається з підрозділів, які за традиційним критерієм класифікації галузей економіки відносяться до виробничої та невиробничої сфери [133, с. 194–195].

Невиробничі підрозділи – це більшість об'єктів міської соціальної інфраструктури, об'єкти охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, культури, фізкультури і спорту, а також інших галузей невиробничої сфери. Ця частина об'єктів права комунальної власності міста не приймає прямої участі у матеріальному виробництві, але безпосередньо впливає на його ефективність у межах міста (певного регіону) тому, що забезпечує необхідні умови для нормального повсякденного життя людини. Ці об'єкти безпосередньо впливають на наявність умов для задоволення різноманітних потреб людини, раціональне використання її вільного часу, забезпечення формування всебічно розвинутої особистості [133, с. 194].

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

впливають на ступінь комплексності розвитку міста, забезпечують економічну основу міського самоврядування [133, с. 195].

Аналіз складу комунального майнового комплексу великих міст свідчить про те, що за вартістю основних засобів найбільшими галузевими комплексами його виробничих підрозділів є житлово-комунальне господарство, будівництво і промисловість будівельних матеріалів. За кількістю об'єктів, що входять до складу галузевих комплексів комунальної власності, найбільшими є будівництво, торгівля, житлово-комунальне господарство, освіта [134, с. 132].

До речі, згадані функції здійснюють як представницькі, так і виконавчі органи місцевого самоврядування. Втім особливість правового статусу представницьких органів місцевого самоврядування полягає у тому, що саме на підставі їх рішень відбувається визначення змісту повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування.

І якщо правові норми, які визначають повноваження представницьких органів місцевого самоврядування (місцевих рад), майже виключають дискреційність та можливість таких органів переглядати зміст наданих законом повноважень, то щодо виконавчих органів місцевого самоврядування обсяг повноважень, окрім закону, може визначатися місцевою радою.

Зокрема, вказаний аспект взаємовідносин найбільш яскраво знаходить вияв у відносинах з управління комунальним майном. Так, у п. 31 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» відзначається, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради приймається рішення про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення.

Переважно, як свідчить практика локальної правотворчої діяльності, місцевими радами передається саме виконавчим органам місцевого

самоврядування певний обсяг повноважень у сфері управління комунальним майном. Адже саме на виконавчі органи сільських, селищних та міських рад покладаються повноваження з управління в межах, визначених радою, майном, що належить до комунальної власності відповідних територіальних громад (підпункт 1 п. «а» ст. 29 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Принагідно зазначимо, що судова практика досить яскраво демонструє приклади з правозастосовної діяльності, коли недотримання визначеного місцевою радою порядку реалізації окремими виконавчими органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень призводить до визнання неправомірності дій останніх.

Так, у рішенні Господарського суду Сумської області від 04.08.2014 р. у справі № 920/1025/14 за позовом Управління житлово-комунального господарства Охтирської міської ради до відповідача ТОВ «Водоторгприлад» про визнання відмови суб'єкта господарювання неправомірною, зобов'язати вчинити певні дії та відшкодування завданих збитків відзначається, що позивачем не подано доказів на підтвердження порушення його прав або законних інтересів.

Вказане аргументовано судом тим, що позивач, вимагаючи від відповідача внести зміни до договору оренди цілісного майнового комплексу з водопостачання щодо компенсації земельного податку, діяв поза межами наданих йому повноважень. Адже сторонами договору, як було з'ясовано судом, виступають територіальна громада м. Охтирка в особі Охтирської міської ради як «Орендодавець» цілісного майнового комплексу з водопостачання м. Охтирка і ТОВ «Водоторгприлад» як «Орендар». В свою чергу, з тексту проекту додаткової угоди, як встанови суд, впливало те, що «Орендодавцем» було визначено Управління житлово-комунального господарства Охтирської міської ради.

В той же час, виходячи з аналізу змісту тексту Положення про управління житлово-комунального господарства Охтирської міської ради в

редакції від 04.02.2013 р., суд дійшов висновку, що позивачу не надано право самостійно, в інтересах територіальної громади м. Охтирка, укласти договори оренди ЦМК, які знаходяться в комунальній власності [135].

Отже, резюмуючи вищенаведене можна відзначити те, що обсяг господарської компетенції виконавчих органів місцевого самоврядування деталізується актами місцевих рад як представницьких органів місцевого самоврядування. Відзначається, що недотримання визначеного місцевою радою порядку реалізації виконавчими органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень призводить до визнання неправомірності дій останніх [136, с. 88-94].

Висновки до розділу 1

На основі проведеного дослідження можуть бути сформульовані наступні висновки:

відзначається, що органи місцевого самоврядування реалізують різну за обсягом та змістом господарську компетенцію. Наголошується на тому, то вказана особливість зумовлена неординарним правовим статусом органів місцевого самоврядування, його «змішаним» характером;

відзначається, що визнання органів місцевого самоврядування суб'єктами права, що реалізують повноваження територіальної громади як рівного з іншими учасника суспільних відносин та делеговані їм повноваження з боку органів державної влади, справляє вплив на правовий статус та, відповідно, зміст господарської компетенції таких органів;

доводиться, попри дихотомічність наукових поглядів на можливість реалізації органами місцевого самоврядування повноважень владного характеру у організаційно-господарських відносинах, що владний вплив є особливістю регулювання діяльності суб'єктів господарювання;

відзначається, що здійснення владного впливу у сфері організації господарських відносин є передусім ключовою ознакою повноважень, делегованих державою органам місцевого самоврядування, зокрема у сфері ціно-, тарифоутворення, антимонопольно-конкурентного регулювання, забезпечення виконання суб'єктами господарювання соціально-комунальних зобов'язань тощо;

аргументовано, що у процесі управління господарською діяльністю переважно здійснюються господарські повноваження невідного характеру, серед яких, виокремлюються ті, що здійснюють органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальної громади у сфері управління об'єктами права комунальної власності;

розглянуто нормативно встановлені підходи до порядку формування та змістовного наповнення господарської компетенції як представницьких, так і виконавчих органів місцевого самоврядування та на цій основі сформульовано теоретико-прикладні висновки;

встановлено, що зміст господарської компетенції місцевої ради як представницького органу місцевого самоврядування визначається у межах закону та виключає потребу у деталізації на іншому рівні правового регулювання. Вказане додатково узгоджується з ч. 2 ст. 19 Конституції України;

щодо виконавчих органів місцевого самоврядування встановлено, що, окрім закону, зміст їх господарської компетенції може визначатися місцевою радою. Зокрема, вказаний аспект взаємовідносин знаходить вияв у сфері управління майном, яке належить до комунальної власності. Відзначається, що саме місцеві ради приймають рішення про визначення меж та умов здійснення повноважень з управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади;

з урахуванням окремих прикладів з судової практики, сформульовано висновок про те, що недотримання визначеного місцевою радою порядку реалізації виконавчими органами місцевого самоврядування наданих їм

господарських повноважень призводить до визнання неправомірності дій таких органів.

За результатами дослідження, отриманими в цьому розділі, є наступні публікації:

1. Полякова К.В. «Змішаний» правовий статус органів місцевого самоврядування та його вплив на визначення змісту їх господарської компетенції». *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції: науковий збірник*. 2018. Вип. 1. С. 108–111 [13].

2. Полякова К.В. Господарська компетенція представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2018. № 14. С. 88–94 [136].

3. Полякова К.В. Господарська компетенція органів місцевого самоврядування як елемент правового статусу. *Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 16-17 березня 2018 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2018. С. 64–67 [14].*

РОЗДІЛ 2

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК УЧАСНИКИ ГОСПОДАРСЬКИХ ВІДНОСИН

2.1 Органи місцевого самоврядування як учасники майново-господарських відносин

Загальновідомо, що органи місцевого самоврядування беруть активну участь в різних господарських відносинах, серед яких особливим чином виділяється група майнових відносин.

Органи місцевого самоврядування все частіше стають суб'єктами майново-господарських зобов'язань, передбачених ст. 175 Господарського кодексу України, що зумовлюється їх статусом визнаного в силу закону представника територіальної громади як власника об'єктів права комунальної власності.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від імені й на користь територіальних громад права суб'єкта права комунальної власності здійснюють відповідні ради (ч. 5 ст. 16). Окремі дослідники визнають комунальну власність економічною основою місцевого самоврядування [137, с. 11], що додає останній великої значущості в умовах ринкової економіки і відсутності належного механізму фінансової підтримки з боку держави.

Отже, у межах даного підрозділу вбачається за доцільне навести певну характеристику майнової основи господарювання органів місцевого самоврядування як передумови участі у досліджуваній групі відносин.

На сьогодні перелік об'єктів права комунальної власності визначений в Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Так, ст. 142 Конституції України вказує, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, які знаходяться у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їх спільної власності, що знаходяться в управлінні районних і обласних рад [138].

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» відповідно до зазначених конституційних положень наводиться більш широкий перелік об'єктів. Так, у ст. 60 вказаного Закону закріплено, що територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, у тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, які визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження [24].

У науковій літературі відзначається, що у власності територіальної громади може знаходитися майно різного призначення. Специфіка об'єктів права комунальної власності полягає в тому, що останні мають цільовий характер, тобто призначені для вирішення питань місцевого значення, задоволення житлово-комунальних, соціально-культурних, побутових та інших потреб населення відповідної території. Територіальна громада міста як власник має право визначати кількісні і якісні показники з приводу майна, яке знаходиться в комунальній власності, встановлювати для нього відповідний правовий режим, обмеження на його відчуження тощо [23, с. 250].

В свою чергу, специфіка об'єктів права комунальної власності дає можливість певним чином їх класифікувати. Зокрема, доцільною

представляється класифікація, яка запропонована В.А. Устименком, а саме науковець виокремлює критерії цільового призначення, дохідності, правового режиму окремих видів комунального майна.

Так, на думку В.А. Устименка, залежно від *цільового призначення* все майно можливо розділити на такі основні категорії:

майно, яке забезпечує діяльність органів місцевого самоврядування (відповідні ради, їх виконавчі комітети і т.д.);

майно, яке створене внаслідок рішення рад відповідних рівнів про його об'єднання (спільна власність територіальних громад);

майно, яке закріплене за відповідними підприємствами, установами, організаціями як самостійними юридичними особами.

Виходячи з *прибутковості* об'єктів права комунальної власності, виділяють:

майно, що утримується повністю за рахунок бюджету;

майно, що знаходиться в користуванні соціальних і освітніх установ міського підпорядкування;

майно установ, підтримуваних за рахунок бюджетних коштів;

майно підприємств, що одержують дотації з бюджету;

майно підприємств, інших суб'єктів господарювання, основною метою діяльності яких є отримання прибутку для поповнення місцевого бюджету, вирішення завдань соціально-економічного розвитку території [139, с. 134–135].

Залежно від *правового режиму*, здійснюваного у відношенні до різних видів об'єктів права комунальної власності, слід виділяти:

майно, яке необхідне для реалізації територіальною громадою як власником своїх функцій. До цього виду слід віднести кошти місцевих бюджетів, а також інше комунальне майно, не закріплене за комунальними підприємствами й установами;

майно, закріплене за комунальними унітарними підприємствами, яким майно належить на праві господарського відання або оперативного

управління залежно від наявності комерційної або некомерційної мети їх створення і діяльності (ч. 3 ст. 78 ГК України);

майно, закріплене на обмеженому речовому правовому титулі за некомунальними суб'єктами господарювання на договірній основі (оренда, концесія і т.д.) [140, с. 169–170].

В узагальненому вигляді, на думку Р.А. Джабраїлова, об'єкти права комунальної власності можна згрупувати в наступні категорії:

майно, закріплене за суб'єктами господарювання комунальної форми власності (комунальних підприємств; комунальних банків; господарських товариств, у статутному капіталі яких 100%-ий пакет акцій (часток, паїв) знаходиться у комунальній власності; комунальних господарських об'єднань);

корпоративні права;

об'єкти інтелектуальної власності;

рухоме та нерухоме майно;

фінансові ресурси (доходи місцевих бюджетів);

природні ресурси (переважно це земля) [23, с. 252].

Враховуючи повноваження органів місцевого самоврядування, що закріплені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст.ст. 26–38), у науковій літературі пропонується виділити наступні основні групи об'єктів, що повинні належати територіальним громадам: об'єкти житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорт громадського користування, телекомунікаційні мережі загального користування (об'єкти зв'язку); частково – житловий фонд; об'єкти електро-, газо-, тепло-, водопостачання, водовідведення та споруди для очищення стічних вод; сміттєзвалища, об'єкти для утилізації та знешкодження побутових відходів і трупів тварин; землі населених пунктів, парки, інші місця відпочинку та об'єкти благоустрою; місцеві ринки; кладовища, інші місця поховання; об'єкти соціально-культурного призначення (заклади охорони здоров'я;

заклади дошкільної, загальної середньої, позашкільної освіти; театри, музеї, заклади фізкультури і спорту, пляжі, оздоровчі заклади тощо); архівні установи, де зберігаються документи Національного архівного фонду, які мають місцеве значення, а також ті документи, що не належать до Національного архівного фонду; шляхи місцевого значення, мости на території населеного пункту; об'єкти інженерного забезпечення населеного пункту; пам'ятки історії і культури, архітектури і містобудування, палацо-паркові, паркові й садибні комплекси, природні заповідники; школи-інтернати, дитячі будинки, будинки-інтернати, заклади побутового й торговельного обслуговування для малозабезпечених громадян похилого віку, інвалідів, комунальні аварійно-рятувальні служби [128, с. 58–59].

Заслужують на увагу і інші класифікації об'єктів права комунальної власності, що наводяться у науковій літературі.

М.О. Баймуратов та В.А. Григор'єв класифікують об'єкти права комунальної власності на дві групи: ті, що мають загальногосподарське значення для відповідної території (наприклад, місцеві засоби сполучення, комунальні дороги, місцеве енерго-, тепло- і водозабезпечення, комунальний житловий фонд, служби, які забезпечують пожежну безпеку, благоустрій і санітарне благополуччя територій); ті, що мають загальносоціальне призначення (соціально-культурні установи, установи по охороні материнства й дитинства, комунальні заклади охорони здоров'я, навчальні заклади тощо) [141, с. 63].

Об'єкти права комунальної власності можна поділити на об'єкти виробничої та невиробничої інфраструктури. В науковій літературі відповідні об'єкти поділяють і на інші види інфраструктур: соціально-побутову (дороги, транспорт, водопровід, каналізація, засоби зв'язку, загальна енергетична система, житловий фонд, торгівля й громадське харчування, установи охорони здоров'я, освіти, побутового обслуговування), виробничу, організаційно-управлінську, інституційну [142, с. 17]. Як зауважує К.І. Апанасенко, вони нерідко переплітаються, а тому критерій

їхнього розмежування слід шукати у функціях, що ними виконуються [128, с. 66].

У науковій літературі також згадується про поділ об'єктів права комунальної власності на ті, що можуть бути у власності будь-яких суб'єктів господарювання, а також ті, що можуть перебувати виключно в комунальній власності (окремі категорії земель, доходи місцевого бюджету); ті, що закріплені за певними комунальними суб'єктами господарювання, й ті, що не закріплені за вказаними суб'єктами, але забезпечують діяльність територіальних громад, органів місцевого самоврядування [143, с. 87] (В.М. Гайворонський називає останні скарбницею села, селища, міста [144, с. 23]). Характерною особливістю комунального майна деякі вчені називають те, що воно, як правило, закріплюється за відповідними підприємствами, установами і організаціями [145, с. 84; 146, с. 12; 128, с. 66].

Згідно загальноцивілістичного поділу речей (глава 13 Цивільного кодексу України) об'єкти права комунальної власності можна поділити на: нерухомі та рухомі; подільні та неподільні; об'єкти, визначені індивідуальними або родовими ознаками; споживні й неспоживні; серед таких об'єктів є головні речі і їх приналежності, складні речі. Особливими об'єктами комунальної власності є тварини, валютні цінності, цінні папери, об'єкти права інтелектуальної власності. Опитування керівників органів місцевого самоврядування свідчить, що фінансові ресурси є найголовнішим ресурсом стратегічного розвитку в сучасній практиці господарювання, на другому місці знаходиться рухоме та нерухоме майно, на третьому – природні ресурси; абсолютно ніякої цінності не мають в очах практиків нематеріальні активи [147, с. 39; 128, с. 66].

В якості ознак класифікації об'єктів права комунальної власності вченими запропоновано: їх функціональне призначення; характер виразу об'єктів (вартісний чи речовий); ступінь їхньої прибутковості; режим функціонування об'єктів [148, с. 174].

Як вважає К.І. Апанасенко, узагальнюючою видається позиція російських вчених Н.С. Бондаря, С.А. Зінченко, які класифікують об'єкти муніципальної (комунальної) власності на такі види: соціально-економічна система (господарство) міста як єдине ціле; місцеві природні ресурси; кошти місцевих бюджетів та інше майно, що не закріплене за окремими комунальними підприємствами й організаціями; майно, закріплене за органами економічного управління (господарського керівництва); майно, закріплене за підприємствами на праві господарського відання; майно, закріплене за установами на праві оперативного управління [128, с. 67; 149, с. 91].

Як зазначає К.І. Апанасенко, об'єкти комунальної власності з точки зору права та економічної теорії є благами, які ми використовуємо у своїй життєдіяльності, по суті, первинні мінові цінності (самоцінності) [128, с. 49]. Це майно, що перебуває в комунальній власності, як сукупність всіх належних територіальній громаді речей, чи окрема річ, чи мінова цінність [150, с. 108].

На думку дослідниці, чинне господарське законодавство повністю увібрало в себе доктринальне розуміння об'єктів права власності як сукупності матеріальних і нематеріальних (ідеальних) об'єктів [128, с. 49; 151, с. 218–219]. Це знаходить своє відображення, зокрема, у законодавчому переліку об'єктів комунальної власності (наприклад, ч. 1 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Визначальною категорією в цьому переліку є категорія «майно», яка досить часто використовується у наукових класифікаціях об'єктів права комунальної власності.

Майном у Господарському кодексі України (ч. 1 ст. 139) визнається сукупність речей та інших цінностей (включаючи нематеріальні активи), які мають вартісне визначення, виробляються чи використовуються у діяльності суб'єктів господарювання та відображаються в їх балансі або враховуються в інших передбачених законом формах обліку майна цих суб'єктів. Поняття речі визначено у статті 179 Цивільного кодексу України: річ – це предмет

матеріального світу, щодо якого можуть виникати цивільні права і обов'язки. ЦК України (ч. 1 ст. 190) майном визнає окрему річ, сукупність речей, а також майнові права і обов'язки, проте для визнання цих об'єктів речами в розумінні Господарського кодексу України необхідно, щоб вони відповідали ознакам, зазначеним у ч. 1 ст. 139 цього Кодексу, а саме: а) мали вартісне визначення; б) вироблялися чи використовувалися у діяльності суб'єктів господарювання; в) відображалися в балансі цих суб'єктів або враховувалися в інших встановлених законом формах обліку майна цих суб'єктів [128, с. 50; 144, с. 228].

Залежно від економічної форми, якої набуває майно у процесі здійснення господарської діяльності, майнові цінності належать до основних фондів, оборотних засобів, коштів, товарів.

Основними фондами виробничого і невиробничого призначення є будинки, споруди, машини та устаткування, обладнання, інструмент, виробничий інвентар і приладдя, господарський інвентар та інше майно тривалого використання, що віднесено законодавством до основних фондів (чч. 2, 3 ст. 139 Господарського кодексу України). Для цілей бухгалтерського обліку основні фонди класифікуються, зокрема, на основні засоби (земельні ділянки, капітальні витрати на поліпшення земель, будинки, споруди та передавальні пристрої, машини та обладнання, транспортні засоби, інструменти, прилади, інвентар (меблі), робоча і продуктивна худоба, багаторічні насадження тощо), інші необоротні матеріальні активи (бібліотечні фонди, малоцінні необоротні матеріальні активи, тимчасові (нетитульні) споруди, природні ресурси, інвентарна тара, предмети прокату тощо), незавершені капітальні інвестиції [128, с. 51].

Оборотними засобами є сировина, паливо, матеріали, малоцінні предмети та предмети, що швидко зношуються, інше майно виробничого і невиробничого призначення, що віднесено законодавством до оборотних засобів (ч. 4 ст. 139 Господарського кодексу України).

Коштами у складі майна суб'єктів господарювання є гроші у національній та іноземній валюті, призначені для здійснення товарних відносин цих суб'єктів з іншими суб'єктами, а також фінансових відносин відповідно до законодавства.

Товарами у складі майна суб'єктів господарювання визнаються вироблена продукція (товарні запаси), виконані роботи та послуги (чч. 5, 6 ст. 139 Господарського кодексу України).

Відповідно до ч. 7 ст. 139 Господарського кодексу України особливим видом майна є цінні папери. Як зазначає К.І Апанасенко, об'єктом права комунальної власності можуть бути також права на частку в майні господарського товариства (корпоративні права), які в науковій літературі характеризуються як майнові права [128, с. 52].

При цьому питання про оптимальну кількість та основні види об'єктів права комунальної власності залишається дискусійним в науковій літературі [128, с. 55; 148, с. 178, 192–193]. Деякі дослідники відстоюють думку про відсутність потреби надмірної деталізації об'єктів права комунальної власності, оскільки у будь-якому випадку цей перелік не є вичерпним; пропонують визначити коло об'єктів, які можуть бути лише у комунальній власності [152, с. 96; 153, с. 291–292; 154, с. 38; 7, с. 485–486], обмежити відповідний перелік цільовими рамками [145, с. 73–74] тощо. При обґрунтуванні складу об'єктів права комунальної власності також пропонується виходити із їхнього значення для ефективності функціонування місцевого самоврядування та задоволення інтересів і потреб населення відповідного населеного пункту, їхньої відповідності покладених на ці органи функцій по забезпеченню потреб населення [128, с. 56; 155, с. 300; 156, с. 47].

У науковій літературі відзначається, що при законодавчому визначенні переліку об'єктів права комунальної власності важливим є аналіз того, на якому рівні найоптимальніше організувати управління тими чи іншими сферами соціальної діяльності. При цьому критерії поділу об'єктів права

комунальної власності між різними рівнями місцевого самоврядування потребують серйозного наукового обґрунтування [128, с. 56; 157, с. 133].

У наукових джерелах особлива увага також приділяється характеристиці окремих груп об'єктів права комунальної власності, які можуть бути використані у майново-господарських відносинах. Втім через значний обсяг інформації вбачається за доцільне зупинитися на стислій характеристиці тих об'єктів, які представляють найбільший господарський інтерес.

Так, у науковій літературі акцентується увага на такому об'єкті права комунальної власності, як корпоративні права [23, с. 271; 158, с. 138–142]. Зарубіжний досвід господарювання свідчить про ефективнішу діяльність громад у корпоративному секторі економіки. Наприклад, для збільшення матеріального потенціалу з метою ефективного надання послуг муніципалітети у Фінляндії, Швеції [159, с. 286, 300], гміни у Польщі [160, с. 61] мають законодавчо гарантоване право на заснування компаній з обмеженою відповідальністю, фондів, акціонерних товариств. У ФРН муніципальна власність в основному складається з акцій акціонерних товариств зі значною участю муніципалітетів (транспорт, електро-, тепlopостачання тощо) [161, с. 77].

Відповідно до ч. 1 ст. 167 Господарського кодексу України корпоративні права – це права особи, частка якої визначається у статутному капіталі (майні) господарської організації, що включають правомочності на участь цієї особи 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.. У цілому, як вважає Р.А. Джабраїлов, аналіз глави 18 Господарського кодексу України «Корпоративні права та корпоративні відносини» дає підстави дійти висновку, що повноваження з управління корпоративними правами територіальної громади міста мають належати відповідним органам місцевого самоврядування та уповноваженим особам [23, с. 271].

Як вважає К.І. Апанасенко, серед повноважень місцевих рад (ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») немає повноваження щодо передачі до статутного капіталу господарського товариства комунального майна або іншого повноваження у сфері корпоративних відносин. Водночас згідно з ч. 5 ст. 60 вказаного Закону органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальної громади відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування, розпорядження об'єктами права комунальної власності, зокрема виконують усі майнові операції. Отже, органи місцевого самоврядування мають право здійснювати всі повноваження власника від імені територіальної громади, але брати участь у господарських відносинах та реалізовувати ці повноваження вони можуть лише відповідно до закону. Чинне законодавство спосіб реалізації прав власника комунального майна в корпоративних відносинах органами місцевого самоврядування не визначає. Зокрема, можна погодитися з дослідником у тому, що законом не передбачено, яким чином органи місцевого самоврядування можуть приймати спільне з іншими власниками рішення або укладати договір щодо створення корпоративного підприємства [158, с. 139–140; 23, с. 272].

У комунальній власності можуть перебувати також певні об'єкти права інтелектуальної власності, на що звертають увагу окремі науковці. У цілому перелік об'єктів інтелектуальної власності наводиться у Господарському та Цивільному кодексах України, а також у спеціальних нормативних актах із питань права інтелектуальної власності. Одним із перших, як зауважується у науковій літературі, хто звернув увагу на окремі господарсько-правові аспекти використання інтелектуальної власності територіальною громадою міста визнається В.А. Устименко [23, с. 277]. Науковець визначив, які саме об'єкти інтелектуальної власності можуть перебувати в комунальній власності територіальної громади міста, а також визначив правовий режим об'єктів інтелектуальної власності, які створюються комунальними підприємствами, установами, організаціями [162, с. 45–51].

На думку В.А. Устименка, власником об'єктів права інтелектуальної власності, які належать комунальним підприємствам, установам, організаціям, є територіальна громада міста, оскільки остання є власником всього майна підприємства, а отже, і немайнових прав інтелектуальної власності. Це, звичайно, не виключає згідно з чинним законодавством України прав творців, інших осіб, які були залучені до створення або комп'ютерної програми, або бази даних, аудіовізуального твору тощо. Можна погодитися з твердженням про те, що таке право територіальної громади в законодавчих актах чітко не закріплене. У зв'язку з цим необхідно внести відповідні зміни до чинного законодавства України, які б підтверджували або закріплювали право територіальної громади на об'єкти інтелектуальної власності, створені комунальними підприємствами, організаціями, установами, що відповідало б загальному напрямку законодавства, визнавало б публічно-правовий характер відносин, що виникають у цій сфері [162, с. 48–49; 23, с. 277–278].

Окремої уваги заслуговують питання використання місцевої символіки, до складу якої відносять герб міста або іншого населеного пункту, назву або зображення архітектурних та історичних пам'яток. На думку В.А. Устименка, це лише орієнтовний перелік, оскільки природні ландшафти, а скоріше ландшафти, створені жителями міста, членами територіальної громади, інші об'єкти, що характеризують саме цей населений пункт, які можуть бути використані суб'єктами підприємництва для позначення місця походження товару для залучення покупців або одержувачів продукції або послуг і, відповідно, можуть бути визнані місцевою символікою. Дослідник зараховує до місцевої символіки в тому числі назву міста та визнає за територіальною громадою право власності на назву міста. При цьому використання місцевої символіки автор пропонує здійснювати на господарсько-правових засадах [162, с. 45–51].

Слід погодитися з В.А. Устименко у тому, що на сьогодні відсутній уніфікований нормативний акт, який би регламентував у комплексі всі

господарські відносини щодо використання об'єктів інтелектуальної власності територіальної громади міста. Розпорошеність і сегментність правових норм не сприяють системному вирішенню проблем, що виникають у практиці господарювання [162, с. 45–51]. Навіть прийняття Закону України «Про географічні назви» від 31.05.2005 р. [495], як зауважує Р.А. Джабраїлов, не внесло ясності в досліджуване питання. Зокрема, вказаний Закон не встановлює власника географічних назв як назв географічних об'єктів, до яких у тому числі відноситься місто, а лише взагалі визначає порядок використання таких назв. У ст. 10 Закону України «Про географічні назви» зазначено, що географічні назви, встановлені згідно з цим Законом, є обов'язковими для застосування органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, засобами масової інформації, а також у навчальних, картографічних, довідкових, енциклопедичних виданнях, оголошеннях, рекламах, вивісках, дорожніх покажчиках, поштових відправленнях та інших сферах їхнього офіційного застосування [23, с. 278–279].

У той же час останнім часом привертають увагу особливості реалізації органами місцевого самоврядування господарських повноважень у майново-господарських відносинах. Вказані особливості є проявом недосконалої практики правотворчості і правозастосування, що відображають тенденції, які в одних випадках сприяють необґрунтованому розширенню компетенції органів місцевого самоврядування в майново-господарських відносинах, а в інших – надмірне обмеження їх можливостей і свободи дій в сфері господарювання.

Безсумнівно, вдосконалення господарського законодавства України слід визнати ключовим фактором поліпшення якості правового регулювання суспільних відносин, в тому числі, за участю органів місцевого самоврядування. Як не дивно, зміни, що вносяться до актів господарського законодавства України, можуть мати і протилежний ефект, створюючи колізії та протиріччя. Зокрема, мова йде про господарсько-правові норми, що

регулюють орендні відносини за участю органів місцевого самоврядування, а також про результати неоднозначної практики застосування правових положень, що визначають повноваження органів місцевого самоврядування щодо відчуження об'єктів права комунальної власності.

Слід визнати, що окремі питання участі органів місцевого самоврядування в майново-господарських відносинах отримали широке висвітлення в юридичній літературі. Зокрема, можна виділити роботи К.І. Апанасенко, В.В. Борденюка, О.П. Віхрова, Р.А. Джабраїлова, Ю.А. Дурневої, О.В. Опанасенко, О.О. Первомайського, І.А. Селіванової, В.А. Устименка та ін. В той же час в рамках досліджень, проведених згаданими авторами, не отримали відображення деякі питання, пов'язані з оцінкою правового регулювання орендних відносин за участю органів місцевого самоврядування, а також правозастосовна практика, що стосується реалізації останніми компетенції по відчуженню об'єктів права комунальної власності.

Перш за все слід звернути увагу, що в грудні 2010 року було внесено зміни в Закон України «Про оренду державного та комунального майна» від 10.04.1992 р [163], яким в наукових колах не приділили належної уваги.

Суть внесених змін полягає в тому, що органи місцевого самоврядування поряд з іншими органами державної влади, перерахованими в абз. 7 ч. 1 ст. 4 Закон України «Про оренду державного та комунального майна», отримали право передавати в оренду нерухоме майно, яке не використовується ними для здійснення своїх функцій. При цьому, як зазначено у згаданій нормі Закону, оренда такого майна здійснюється без права викупу орендарем та передачі в суборенду.

Але якщо задуматися над сенсом цієї норми, то виникає важко вирішуване питання щодо переліку такого майна, яким володіє орган місцевого самоврядування для здійснення своїх повноважень і реалізації функцій, яке в той же час може виступати об'єктом оренди.

Беручи до уваги, що Закон України «Про оренду державного та

комунального майна» вказує на нерухоме майно, то можна припустити думку, що, швидше за все, мова може йти про адміністративні будівлі, в яких знаходяться місцеві ради і виконавчі органи місцевого самоврядування (численні департаменти, управління, відділи тощо). Причому територіально ці органи можуть перебувати за різними юридичними адресами, займаючи, відповідно, різні приміщення.

До речі, як свідчить практика правозастосування певні кроки вже були зроблені в цьому напрямку ще до внесення змін в Закон України «Про оренду державного та комунального майна». Зокрема, в засобах масової інформації описувалася ситуація, коли підвальне приміщення адміністративної будівлі Ленінської районної в м. Вінниці ради було передано в оренду для будівництва басейну, солярію, джакузі, а також частина підвалу була зайнята ювелірними майстернями [164, с. 3].

Звичайно, в даному прикладі можна виділити ту обставину, що підвальне приміщення навряд чи використовувалося (або могло використовуватися) органом місцевого самоврядування для виконання своїх функцій. Але викликає сумнів сама можливість використання некомерційного об'єкта з метою отримання прибутку.

У зв'язку з цим заслуговує на підтримку науковий підхід, запропонований Р.А. Джабраїловим у частині класифікації об'єктів права комунальної власності за ознакою ступеня залучення до господарського обігу. За цим критерієм науковець пропонує виділити наступні об'єкти права комунальної власності:

1) об'єкти, що вільно залучаються до господарського обігу (об'єкти, щодо яких немає будь-яких обмежень у залученні у сферу господарювання, наприклад, нежитлові об'єкти комерційного призначення, що передаються в оренду);

2) об'єкти, що можуть бути обмежено використані в господарській діяльності (ця група об'єктів може бути залучена до господарського обігу унаслідок прийняття органом місцевого самоврядування рішення відповідно

до міських програмно-прогнозних документів або згідно з іншими локальними правовими актами, наприклад, приватизація комунального майна відповідно до місцевих програм приватизації; прийняття рішення про надання у концесію об'єктів права комунальної власності відповідно до затвердженого переліку об'єктів права комунальної власності, які можуть надаватися в концесію; передача будівлі дитячого садку в оренду унаслідок його перепрофілювання);

3) об'єкти, які не можуть бути використані у сфері господарювання (ця група об'єктів вилучена з господарського обігу, наприклад, адміністративні будинки органів місцевого самоврядування міст) [165, с. 226–227].

Проводячи аналогію з нормою ст. 178 Цивільного кодексу України дослідник зауважує, що мова йде про господарську оборотоздатність об'єктів права комунальної власності – ступінь залучення їх до господарського обігу. Слід погодитися з думкою Р.А. Джабраїлова про те, що виділення об'єктів права комунальної власності за таким критерієм із відповідним закріпленням на нормативному рівні, зокрема в межах ГК України, є вкрай важливим із практичної точки зору, що дозволить захистити майнові інтереси органів місцевого самоврядування як учасників відносин у сфері господарювання [23, с. 253].

Аналізуючи зміст норми абз. 7 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про оренду державного та комунального майна», можна дійти до висновку, що на даний час нормативно передбачена можливість передати частину приміщень адміністративних будівель, наприклад, місцевої ради будь-якого міста України для розміщення суб'єктів господарювання, що здійснюють різні види економічної діяльності.

Але слід звернути увагу, що аналізована норма містить в собі протиріччя, яке зводиться до того, що майно, яке передається в оренду має за своїм призначенням служити досягненню комерційних цілей і бути придатним для залучення в сферу господарювання.

Вирушаючи від цієї тези, навряд чи можна однозначно стверджувати,

що органи місцевого самоврядування наділені в цілях відправлення своїх функцій нерухомим майном, призначеним для ведення підприємницької діяльності.

Адже інститут оренди спрямований на задоволення господарських потреб орендаря-підприємця. Зокрема, Закон України «Про оренду державного та комунального майна» передбачає, що орендою є засноване на договорі строкове платне користування майном, необхідним орендареві для здійснення підприємницької та іншої діяльності (ч. 1 ст. 2). Додатково, в Господарському кодексі України від 16.01.2003 р. звертається увага на те, що в користування за договором оренди передається індивідуально визначене майно виробничо-технічного призначення (або цілісний майновий комплекс), що не втрачає у процесі використання своєї споживчої якості (неспоживна річ) (ч. 2 ст. 283) [166].

З цього можна зробити висновок, що органи місцевого самоврядування з метою реалізації своїх функцій навряд чи використовують майно виробничо-технічного призначення. В цьому просто немає у них прямої необхідності, оскільки організаційно-правова форма органів місцевого самоврядування як некомерційних юридичних осіб не передбачає володіння таким майном.

Важливо також врахувати правовий режим майна, яке закріплюється власником за органами місцевого самоврядування. Адже власником такого майна є територіальна громада, яка, розпоряджаючись об'єктами права комунальної власності, має право визначити обсяг прав, що передаються підприємствам, установам і організаціям. В даному випадку можна стверджувати, що майно, яким наділяються органи місцевого самоврядування для реалізації компетенції, закріплюється за ними на основі права оперативного управління як обмеженого речового права.

На даний час право оперативного управління згадується в Господарському кодексі України переважно з метою висвітлення правового статусу суб'єктів господарювання, які здійснюють некомерційну господарську діяльність. Проте загальновідомо і те, що право оперативного

управління також характерно для бюджетних установ, якими є органи місцевого самоврядування.

Доцільно також зазначити, що внутрішня казуїстика характерна і для норм Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» від 18.01.2018 р. [167], які змістовно пов'язані із Законом України «Про оренду державного та комунального майна».

Зокрема, абз. 5 ч. 2 ст. 4 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» передбачає, що в оренду не можуть передаватися об'єкти державної власності, що мають загальнодержавне значення і не підлягають приватизації.

Аналіз ч. 2 ст. 4 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» свідчить про те, що загальнодержавне значення, серед іншого, має майно органів місцевого самоврядування, що безпосередньо забезпечує виконання цими органами встановлених законодавством завдань [167]. Втім у ч. 3 ст. 4 цього ж Закону застерігається, що у разі якщо майно органів місцевого самоврядування безпосередньо не забезпечує виконання зазначеними органами встановлених законодавством завдань, таке майно є об'єктом, що підлягає приватизації.

І це в той час, коли у абз. 7 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» наголошується на тому, що таке нерухоме майно надається в оренду без права викупу орендарем та передачі в суборенду.

Отже, вищевказані правові положення є внутрішньо неузгодженими та можуть бути визнані такими, що суперечать правовій природі інституту оренди в господарському праві і потребують відповідного уточнення з метою усунення логіко-змістовних недоліків.

Визнаючи органи місцевого самоврядування учасниками майново-господарських відносин, держава передбачила можливість реалізації відповідного обсягу повноважень щодо відчуження об'єктів права комунальної власності.

В той же час практика правозастосування свідчить про те, що виникають проблеми обмеження повноважень органів місцевого самоврядування щодо відчуження комунального майна, не інакше як через процедуру приватизації. Зокрема, з такою ситуацією зіткнулась Донецька міська рада, коли було прийнято рішення «Про продаж будівлі колишнього клубу, розташованого за адресою м. Донецьк, вул. Серафимовича, 41 «а» »від 16.12.2005 р. № 23/32. Даним рішенням процедура приватизації з посиланням на Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не була передбачена, що зумовило внесення прокурором м. Донецька протесту на рішення Донецької міської ради. В результаті рішення було скасовано.

І це в той час, коли Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» одночасно оперує такими термінами, як «відчуження», «приватизація», «продаж».

У зв'язку з цим слід зазначити, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються такі питання: прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів права комунальної власності, що 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 переліку 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 та 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 повноваження 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 договорах умови використання і фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються у користування і оренду (ч. 5 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Аналіз наукової літератури та чинного законодавства дозволяє зробити висновок про те, що термін «відчуження» використовується в широкому сенсі, яким опосередковуються операції з продажу, поставки, міни, дарування, приватизації тощо. Зокрема, в енциклопедичних виданнях термін «відчуження майна» визначається як один із способів здійснення власником правомочності розпоряджатися належним йому майном шляхом передачі цього майна у власність іншої особи [168, с. 447].

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

При цьому слід зазначити, що відчуження комунального майна шляхом приватизації (як уже зазначалося, є одним з варіантів відчуження), здійснюється, якщо органи місцевого самоврядування включили конкретний об'єкт в перелік об'єктів, що підлягають приватизації (ст. 11 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» від 18.01.2018 р.).

Адже, якщо тлумачити приватизацію як єдину і можливу форму відчуження, стають неможливими угоди територіальної громади з продажу, міни об'єктів права комунальної власності. Зокрема, приватизацію неможливо застосувати в разі відчуження комунального майна державі або іншій територіальній громаді (ст. 655-697 Цивільного кодексу України), міни комунального майна (ст. 293 Господарського кодексу України, ст. 715

Цивільного кодексу України).

Зазначене, дає підстави вважати, що органи місцевого самоврядування можуть використовувати при здійсненні майнових операцій різноманітні способи відчуження об'єктів права власності, які не зводяться виключно до приватизації.

Зазначений висновок знаходить в певній мірі підтвердження як в науковій літературі, так і в рішеннях органу конституційного судочинства.

Зокрема, на виділення характерних ознак «приватизації» та «відчуження» (на прикладі об'єктів права державної власності) сконцентрувала свою увагу в одній з публікацій І.А. Селіванова. Проведене вченим дослідження дозволило їй дійти до висновку про доцільність уточнення поняття «приватизація», наведене в законодавстві України [169, с. 121-126].

Як зазначає науковець, аналіз чинного законодавства дає підстави для висновку, що приватизаційний процес та відчуження державного майна відрізняються: 1) джерелами правового регулювання; 2) суб'єктами, що приймають рішення про відчуження і укладають відповідні угоди; 3) процедурою здійснення [169, с. 122].

За підсумками проведеного аналізу І.А. Селіванова доходить висновку, що приватизація та відчуження державного майна – це різні правові процедури, що суттєво різняться одна від одної [169, с. 126].

Додаткову аргументацію також можна виявити в позиції Конституційного Суду України. Так, в рішенні від 01.07.1998 року № 9-рп у справі про приватизацію державного майна, Конституційний Суд України визнав угоди про приватизацію «особливими договорами купівлі-продажу державного майна, на які поширюються також відповідні норми цивільного законодавства про угоди, якщо інше не впливає із законодавства про приватизацію» (абз. 3 п. 4 мотивувальної частини) [170]. За аналогією даний висновок можна застосувати і до операцій з об'єктами права комунальної власності.

Вищенаведені положення дозволяють дійти до висновку про те, що на даний час повнота реалізації органами місцевого самоврядування компетенції в майново-господарських відносинах в деякій мірі обмежується вузькістю інтерпретації правових норм в сфері господарювання правозастосовними органами. Додатково можна підкреслити неприйнятність безпідставного розширення сфери застосування окремих актів господарського законодавства, що регулюють окремі групи майново-господарських відносин (на прикладі Закону України «Про оренду державного та комунального майна») [171, с. 81–84].

2.2 Органи місцевого самоврядування як учасники організаційно-господарських відносин

На теперішній час органи місцевого самоврядування виступають невід'ємним учасником значного кола суспільних відносин, серед яких особливим чином виокремлюються господарські відносини. За існуючою в теорії господарського права класифікацією переважно виділяють виробничо-господарські, організаційно-господарські та внутрішньогосподарські відносини. Певним чином така видова диференціація господарських відносин знайшла відображення у ст. 3 Господарського кодексу України. Звісно, органи місцевого самоврядування беруть участь у господарських відносинах різного виду. Проте на увагу заслуговує специфіка реалізації органами місцевого самоврядування компетенції у організаційно-господарських відносинах, що зумовлює актуальність виконання представленого у цьому підрозділі дослідження.

В цілому, на окремих аспектах реалізації органами місцевого самоврядування організаційно-господарських повноважень у своїх наукових працях акцентували увагу К.І. Апанасенко, О.П. Віхров, Р.А. Джабраїлов,

І.М. Кравець, В.А. Устименко, К.Д. Хачук та ін. Проте, недостатньо дослідженими та такими, що потребують подальшого аналізу, залишаються питання щодо конкретизації правових норм, які останнім часом усувають відмінні ознаки унітарних та корпоративних підприємств, спотворюючи за змістом та цільовою спрямованістю організаційно-господарські повноваження органів місцевого самоврядування. Додатково вбачається за доцільне докласти зусиль до обґрунтування необхідності дотримання у правотворчій та правозастосовній діяльності усталених у доктрині господарського права підходів до реалізації суб'єктами права, зокрема органами місцевого самоврядування, організаційно-господарських повноважень щодо створення та наділення чітким правовим статусом підприємств унітарного чи корпоративного характеру.

Насамперед, як зазначається у ч. 1 ст. 24 Господарського кодексу України від 16.01.2003 р., 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 сектора економіки і здійснюють свою діяльність на основі права господарського відання або права оперативного управління [166].

Зі змісту цього нормативного положення може виникнути враження, що сфера організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування обмежується лише щодо комунальних унітарних підприємств. Адже саме останні використовують закріплене за ними майно на праві господарського відання (комунальні комерційні підприємства) або оперативного управління (комунальні некомерційні підприємства). Такий поділ комунальних унітарних підприємств передбачений ст. 78 Господарського кодексу України.

В той же час таке сприйняття правової норми дещо є передчасним, якщо звернути увагу на ч. 2 ст. 176 Господарського кодексу України, яка наголошує на тому, що організаційно-господарські зобов'язання можуть

виникати, зокрема, між суб'єктом господарювання та власником, який є засновником даного суб'єкта, або органом державної влади, органом місцевого самоврядування, наділеним господарською компетенцією щодо цього суб'єкта.

З цього положення випливає, що органи місцевого самоврядування можуть бути наділені організаційно-господарськими повноваженнями і щодо інших суб'єктів господарювання. Зокрема, органи місцевого самоврядування можуть виступати засновниками чи співзасновниками суб'єктів господарювання корпоративного типу. Найбільшого поширення серед останніх набули господарські товариства.

Як зазначається у Господарському кодексі України, засновниками і учасниками товариства можуть бути суб'єкти господарювання, інші учасники господарських відносин, зазначені у статті 2 цього Кодексу. Саме серед учасників відносин у сфері господарювання згадуються органи місцевого самоврядування, наділені господарською компетенцією.

Отже, доцільно тлумачити норму ч. 1 ст. 24 Господарського кодексу України у більш широкому сенсі, охоплюючи випадки реалізації органами місцевого самоврядування організаційно-господарських повноважень щодо утворюваних ними суб'єктів господарювання корпоративного типу.

В той же час слід погодитися з думкою К.Д. Хачук про те, що з метою усунення казуїстики у сфері правозастосування доцільно внести зміни до ч. 1 ст. 24 Господарського кодексу України «встановивши, що органи місцевого самоврядування здійснюють організаційно-господарські повноваження й щодо тих суб'єктів господарювання комунального сектора економіки, які здійснюють свою діяльність на основі права власності.» [3, с. 149].

До речі, як унітарні, так і корпоративні суб'єкти господарювання, що засновуються органами місцевого самоврядування (чи за участю останніх), віднесено до категорії суб'єктів господарювання комунального сектора економіки.

Так, суб'єктами господарювання комунального сектора економіки

визнаються 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 (ч. 3 ст. 24 Господарського кодексу України).

Додатково з аналізу змісту норми ч. 2 ст. 176 Господарського кодексу України можна дійти висновку, що організаційно-господарські зобов'язання можуть виникати між суб'єктом господарювання та органом місцевого самоврядування, наділеним господарською компетенцією щодо цього суб'єкта. При цьому наявність відносин власності у такому випадку не є обов'язковою умовою.

За таких обставин можна вести мову про здійснення органами місцевого самоврядування організаційно-господарських повноважень, спрямованих на регулювання діяльності суб'єктів господарювання. Зокрема, у науковій літературі наголошується на виокремленні двох груп прав та обов'язків у складі організаційно-господарських повноважень, пов'язаних з управлінням та регулюванням господарської діяльності.

Так, на думку І.М. Кравець, поняття «управління господарською діяльністю» можна визначити як комплекс необхідних заходів, що реалізуються на підставі права власності на майно, на базі якого провадиться господарська діяльність, або делегованих повноважень з метою ефективного її здійснення (збільшення доходу від використання такого майна, збільшення вартості та/або кількості майна, досягнення певного соціально-економічного ефекту). В той час як поняття «регулювання господарської діяльності» визначається науковцем як встановлення уповноваженими законом суб'єктами умов здійснення господарської діяльності господарськими організаціями всіх форм власності та індивідуальними підприємцями (громадянами, іноземцями, особами без громадянства, зареєстрованими у встановленому законом порядку як суб'єкти підприємницької діяльності), з

метою гарантування свободи підприємництва, обмеження монополізму і захисту економічної конкуренції з одночасним здійсненням контролю за дотриманням встановлених правил, норм і застосування відповідальності за їх порушення [10, с. 4–6].

До речі, Н.В. Никитченко, відмічаючи різну природу контролю у відноснах, що складаються між учасниками господарських відносин, виділяє «вертикальні» і «горизонтальні» договірні і пов'язані з ними організаційні відносини між органами влади і суб'єктами господарювання, що є предметом регулювання господарського права. На думку науковця, ринкова динаміка значною мірою передбачає обмежену сферу безпосереднього державного управління економікою відповідно державний контроль також повинен адаптуватися до сучасних змін. Саме в даній сфері, як зазначає Н.В. Никитченко, потрібний той розумний компроміс між приватноправовим і публічно-правовим регулюванням, який забезпечується шляхом підкорення усіх норм права вимогам правопорядку. Цілком справедливим є твердження вченого про те, що державний контроль у сфері здійснення господарської діяльності буде виконувати господарську функцію лише за умови якщо владний елемент у ньому буде перепідпорядкований [172, с. 73–74].

Можна також погодитися з думкою О.П. Віхрова про те, що між управлінням та регулюванням господарської діяльності як способами впорядкування, організації і забезпечення економічних процесів нездоланної різниці немає [4, с. 53–61].

Отже, можна дійти висновку, що органи місцевого самоврядування здійснюють комплекс прав та обов'язків щодо управління та регулювання господарської діяльності на підвідомчій території (села, селища, міста, району чи області).

Звісно, у науковій літературі вказані форми вияву організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування отримали висвітлення із різним ступенем деталізації.

Втім подальший науковий аналіз уявляється доцільним сконцентрувати на характеристиці законодавчих підходів до здійснення органами місцевого самоврядування організаційно-господарських повноважень щодо суб'єктів господарювання, які діють на основі комунальної власності.

Згідно з чинним законодавством України органи місцевого самоврядування мають право виступати засновниками комунальних унітарних підприємств. Як зазначає Р.А. Джабраїлов, щодо доцільності існування такої організаційно-правової форми господарювання на сьогодні існують різні думки та наукові підходи [23, с. 253–262].

Як зауважується у науковій літературі, досвід розвитку унітарних підприємств у Російській Федерації продемонстрував економічну неефективність цієї організаційно-правової форми. У країні виникла усвідомлена необхідність у різкому скороченні унітарних підприємств і перерозподілі їх функцій серед підприємств інших форм власності. При цьому в ході скорочення унітарних підприємств ємкість державного і муніципального сектора не тільки не скоротиться, але й може істотно зрости. Адже при передачі державних і муніципальних функцій приватним підприємствам відповідний статус цих функцій зберігається [173, с. 128].

Одночасно, як наголошується у наукових джерелах, можна зустріти зовсім протилежні думки із приводу необхідності присутності у сфері господарювання комунальних унітарних підприємств [23, с. 254]. Так, відзначається, що форма унітарного підприємства, поза сумнівом, перспективна для економіки і особливо у промисловості, оскільки дозволяє функціонувати публічному сектору економіки. Цей сектор, як вважає В.С. Мартем'янов, повинен охоплювати провідні галузі економіки (добувні, металургійну, важкого машинобудування, оборонної промисловості, транспорту і зв'язку) [174, с. 45]. Крім того, зарубіжний досвід свідчить про те, що публічне підприємництво здійснюється у формі муніципальних підприємств (також управлінських підприємств), якщо вони не отримують як суб'єкти правової персоніфікації (тобто прав юридичної особи).

Муніципальні підприємства представлені, перш за все, як найважливіші організаційні форми комунальної господарської діяльності [175, с. 109].

Таким чином, вищенаведені положення у певній мірі свідчать про різноманіття наукових поглядів щодо призначення та доцільності існування комунальних унітарних підприємств як суб'єктів господарювання, необхідності їх ліквідації або перетворення в інші організаційно-правові форми здійснення господарської діяльності. Проте, не вдаючись до глибоких наукових дискусій з цього приводу, слід погодитися з Р.А. Джабраїловим у тому, що, по-перше, функціонування комунальних унітарних підприємств передбачено чинним законодавством України, а, по-друге, існування такого виду суб'єкта господарювання детерміновано низкою об'єктивних умов, продиктованих суворими українськими реаліями («рейдерство», «реприватизація», скасування пільг у вільних економічних зонах тощо) [23, с. 255].

Примітно те, що Господарський кодекс України забезпечує різноманіття організаційно-правових форм суб'єктів господарювання, до яких, зокрема, відносяться комунальні унітарні підприємства. В умовах відсутності Господарського кодексу України довелося б констатувати факт неможливості реалізації підприємницької ініціативи підприємствами, оскільки Цивільний кодекс України (ст. 84) визнає це право за підприємницькими товариствами – господарськими товариствами і виробничими кооперативами. Таким чином, у Господарському кодексі України, за справедливим зауваженням окремих науковців, попереджено необґрунтоване обмеження суб'єктного складу відносин господарювання, у тому числі і в комунальному секторі економіки. Крім того, відповідні норми Господарського кодексу України, які присвячені діяльності підприємств, зокрема комунальних, є свого роду «бар'єром» на шляху до «розмивання» комунальної власності за допомогою передачі останньої до статутного капіталу господарських товариств, що є останнім часом предметом, так званого, «рейдерства» – захоплення управління, а, отже, і контролю над

суб'єктом господарювання [23, с. 255].

Відповідно до ч. 1 ст. 78 Господарського кодексу України комунальне унітарне підприємство утворюється компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відособленої частини комунальної власності і входить у сферу його управління. Правовий статус комунального унітарного підприємства дозволяє власникові здійснювати оперативний контроль за діяльністю підприємства, зокрема через його керівника, що діє на контрактній основі, а також забезпечує цілісність комунальної власності, гарантуючи її приналежність територіальній громаді на праві власності.

Як наголошується у наукових дослідженнях, важливим є нормативне положення, що міститься у Господарському кодексі України, про те, що майно комунального унітарного підприємства знаходиться в комунальній власності і закріплюється за таким підприємством на праві господарського відання (комунальне комерційне підприємство), або на праві оперативного управління (комунальне некомерційне підприємство) (ч. 3 ст. 78). Вищенаведені особливості правового режиму майна комунальних унітарних підприємств не враховано у Цивільному кодексі України. Зокрема, ст. 325 Цивільного кодексу України визнає суб'єктами права приватної власності фізичних і юридичних осіб, не обумовлюючи особливостей правового режиму майна, закріпленого за публічними юридичними особами якими є комунальні унітарні підприємства. Таким чином, існування інститутів господарського відання й оперативного управління дозволяють окреслити круг майнових прав юридичних осіб комунального сектора економіки, забезпечивши захист суб'єктів права комунальної власності [23, с. 256].

Специфіка правового режиму комунального майна, яке знаходиться у суб'єктів господарювання комунальної форми власності, серед іншого, характеризується тим, що останні використовують майно, що не належить їм. Власником об'єктів права комунальної власності є територіальна громада села, селища, міста. Комунальні унітарні підприємства, по суті,

організують господарське використання об'єктів права власності територіальної громади міста. Обумовлюється це тією обставиною, що найважливішим повноваженням із тріади повноважень власника – розпорядженням, вони не володіють [23, с. 256–257]. У науковій літературі можна зустріти також інші особливості та характерні ознаки, які притаманні правовому режиму майна комунальних унітарних підприємств [176, с. 78–81]. Можна навіть зустріти наукові дослідження, в яких автори задаються питанням про можливість передачі засновником юридичній особі публічного права (до якої ЦК України, зокрема, відносить комунальні унітарні підприємства) майна на підставі договору управління та в цілому намагаються охарактеризувати правовий режим майна юридичних осіб публічного права [177, с. 7–9].

Саме інститути господарського відання та оперативного управління, на думку Р.А. Джабраїлова, дають можливість власнику залучити комунальне майно в господарський обіг, залишивши за собою максимум повноважень щодо здійснення господарського контролю діяльності суб'єкта господарювання – комунального унітарного підприємства – за яким це майно закріплюється на вказаному правовому титулі [23, с. 257]. У науковій літературі відзначається доцільність збереження і подальшого розширення використання інститутів господарського відання та оперативного управління. Окремі дослідники стверджують, що «внутрішньо притаманна» вищезгаданим правам властивість суміщати в собі, з одного боку, значні повноваження засновника, з іншої – можливість унітарного підприємства відособляти майно на вказаних правах як власне дозволяє вдало суміщати значний ступінь контролю з боку власника з достатньою для успішного ведення статутної діяльності самостійністю унітарного підприємства. Дана властивість незамінна для тих видів діяльності і сфер суспільного життя, в яких отримання прибутку є лише супутньою, не першочерговою метою, а саме у сферах суспільно корисних інтересів [178, с. 35; 179, с. 222]. На підтвердження вказаної тези можна привести приклад успішного

функціонування суб'єктів, аналогічних вітчизняним унітарним підприємствам і установам, в Західній Європі й Америці. В окремих наукових джерелах можна зустріти посилання на те, що підприємства й організації, що належать державі, грають провідну роль у наданні поштових послуг, у сфері перевезень залізничним транспортом і авіаперевезень, а в ряді країн, наприклад у Великобританії, Німеччині, Італії, Нідерландах, Франції, – і в енергетиці [180, с. 28; 181, с. 66; 23, с. 257].

У науковій літературі наголошується, що в комунальному секторі економіки зарубіжних країн переважають, в основному, дві організаційно-правові форми муніципальних (комунальних) підприємств: підприємства прямого управління, жорстко контрольовані органами місцевого самоврядування, і підприємства з делегованим управлінням, частина контролю над якими передана місцевою владою фізичним або юридичним особам [182, с. 380; 23, с. 257–258].

Муніципальні підприємства прямого управління є найбільш традиційною формою організації муніципальних справ. Таке управління є характерним для муніципальних господарств зарубіжних країн, які поділяють на три групи:

комунальна модель, яка характеризується перекладанням на громадян основних витрат щодо підтримання життєзабезпечення громад, а головним ресурсом є податки із громадян;

комунально-рентна модель, яка передбачає участь органів місцевого самоврядування у сфері використання ресурсів території та її розвиток через надання їм обмежених прав щодо фінансово-кредитної діяльності і права ресурсної ренти, тобто податки з населення доповнюються обкладанням ними виробника продукції та послуг;

муніципально-рентна модель означає перекладання основних витрат з обслуговування потреб населення та вирішення питань місцевого значення на органи місцевого самоврядування [183, с. 18; 184, с. 21–22; 23, с. 257–258].

Муніципальні підприємства прямого управління, як і раніше,

залишаються важливими в наданні наступних послуг: пожежна охорона; служба ритуальних послуг; експлуатація доріг; реєстрація актів цивільного стану; зміст архівів і бібліотек, об'єктів культури і спорту, служб соціальної допомоги. У сфері промислової і торгової інфраструктури (газо-, водо- і енергопостачання, опалювання, транспорт, ринки, ярмарки та ін.) вони зустрічаються значно рідше. Підприємства прямого управління практично не мають адміністративної і фінансової автономії. Вони не є юридичними особами, не можуть самостійно вирішувати питання найму або звільнення. Як правило, у них немає свого бюджету (їх поточні витрати фіксуються в бюджеті органів місцевого самоврядування). В окремих випадках такі підприємства складають свій бюджет, який затверджується як додаток до місцевого бюджету [23, с. 258–259].

Зазвичай ці підприємства не мають свого власного органу управління. Їх обслуговуючий персонал формується із службовців місцевої адміністрації. Муніципальні підприємства прямого управління широко представлені у Франції, Бельгії, Нідерландах, Ірландії, Великобританії, Греції, Данії, Італії, Португалії та інших країнах. Навпаки, їх роль вельми обмежена в Германії, де вони зустрічаються тільки у сфері експлуатації міських шляхів сполучення і дорожньому господарстві [185, с. 98–99; 23, с. 259].

Останнім часом намітилася тенденція до зміни принципів контролю над підприємствами прямого управління. Органи місцевого самоврядування надають їм відносну автономію в адміністративному і фінансовому плані. Такі підприємства отримують статус юридичної особи, але адміністративний контроль над ними зберігається. Підприємства прямого управління із статусом юридичної особи мають автономний бюджет (їх збитки фінансуються з місцевого бюджету), власний орган управління, члени якого затверджуються і контролюються місцевою адміністрацією. Керівництво такого підприємства самостійно вирішує питання найму і звільнення службовців відповідно до своїх фінансових можливостей [23, с. 259].

Муніципальні підприємства прямого управління із статусом юридичної

особи останніми роками швидко розповсюджуються у Франції, Греції, Португалії, Нідерландах, Іспанії, Італії, причому в таких сферах, як водо-, газо- і електропостачання, прибирання сміття, опалювання, дорожні роботи тощо. Значне місце вони займають в середніх і крупних містах Німеччини, де іменуються «tadtwerke» («міські роботи»). Такі підприємства забезпечують місто питною водою (85%-90%), електро- і газопостачанням (відповідно 27% і 75%), опалюванням (50%). Зазвичай «міські роботи» – це підприємства невеликої зони дії (в межах міста і передмістя) [23, с. 259; 186, с. 24].

Як наголошує Р.А. Джабраїлов, останніми роками все більш частими стають випадки, коли муніципальні підприємства прямого управління приватизуються, віддаються в концесію або перетворюються в компанії зі змішаною формою власності [23, с. 259–260].

Муніципальні підприємства з делегованим управлінням існують у всіх країнах Західної Європи. Делегування управління припускає передачу функцій управління муніципальними підприємствами фізичним і юридичним особам. Таке управління може відбуватися у формі концесії (за контрактом), створення змішаних компаній, асоціацій або міжкомунальних (тобто об'єднуючих декілька місцевих колективів) утворень. При передачі управління підприємством у концесію між органами місцевого самоврядування і фізичною або юридичною особою укладається контракт, в якому визначаються права і обов'язки сторін, термін його дії та інші умови. Концесія є достатньо гнучкою формою передачі управління, тому вона дає можливість заощадити муніципалітетам кошти на капіталовкладеннях, вивільнити місцеві бюджетні ресурси [23, с. 260].

В умовах обмеженості ресурсів окремих органів місцевого самоврядування особливо зростає значення змішаних компаній, які об'єднують муніципальний і приватний капітал. Треба відзначити, що органи місцевого самоврядування українських міст прикладають чималі зусилля аби створити привабливі інвестиційні умови для залучення коштів іноземних підприємців у діяльність комунальних підприємств або для заснування

спільних підприємств, що діють на змішаній формі власності. Так, за інформацією, яку наводить Р.А. Джабраїлов, у м. Києві із залученням комунального майна було створено 17 спільних підприємств, які тільки за 1999 р. принесли місту прибуток у сумі 6,543 *млн грн*, 600 тис. доларів США та 1,15 *млн* дойчмарок [23, с. 260; 187, с. 44]. А у м. Запоріжжі, як зазначає науковець, розпочало роботу спільне підприємство з переробки сміття, засноване на базі комунального підприємства «Комунсантрансекологія», товариства з обмеженою відповідальністю «Ольф ЛТД» та німецької компанії «Ремондіс Інтернаціональ ГмбХ» [23, с. 260; 188, с. 5].

У більшості випадків змішані компанії дозволяють зберегти контроль органів місцевого самоврядування над послугами суспільного користування і одночасно забезпечити якісніше й ефективніше їх виконання. Так, у Франції змішані компанії створюються для благоустрою території, надання промислових і торгових послуг. Муніципалітет може мати незначну частку в капіталі такої компанії, але надає гарантії з фінансування виконання нею робіт, що дає їм можливість контролювати діяльність компанії. У Бельгії акціонерами змішаних компаній зазвичай є розташовані поблизу один від одного комуни і приватні підприємства. Комуни мають більшість голосів в органах управління змішаної компанії незалежно від їх частки в капіталі. У Бельгії змішані компанії займаються газо-, водо- і електропостачанням, переробкою побутових відходів, санітарним контролем. Подібні компанії зустрічаються в багатьох інших зарубіжних країнах. Окрім надання комунальних послуг вони займаються автостоянками, готелями (Ірландія), громадським транспортом (Великобританія), театрами, туризмом, сферою відпочинку (Греція) [23, с. 260–261; 182, с. 383–384].

Широке розповсюдження останніми роками отримує створення органами місцевого самоврядування одного або різних рівнів об'єднаних муніципальних (комунальних) підприємств. При цьому створюються спільні органи управління. Таке об'єднання ресурсів місцевих співтовариств сусідніх районів дозволяє ефективніше організувати діяльність муніципальних

підприємств. У Франції об'єднані муніципальні підприємства мають статус юридичної особи, їх бюджети відокремлені від місцевих бюджетів. Такі об'єднання створюються для впорядкування території, активізації урбанізації, організації роботи громадського транспорту, водо-, газо- і електропостачання. Об'єднані муніципальні підприємства достатньо широко поширені в Бельгії, Іспанії, Португалії, Люксембурзі. У цих країнах вони зайняті в таких сферах, як водо-, газо- і електропостачання, асенізація, переробка побутових відходів, медичне обслуговування, фінансування проектів розвитку транспортної мережі, житлового будівництва [23, с. 261].

Слід погодитися з твердженням про те, що у комунальному секторі економіки України господарська діяльність здійснюється переважно в організаційно-правовій формі підприємства. Комунальні унітарні підприємства здійснюють свою діяльність на рівних умовах з підприємствами інших форм власності відповідно до вимог ст. 62–71 Господарського кодексу України. При цьому особливості господарської діяльності комунальних унітарних підприємств визначаються відповідно до вимог, встановлених цим кодексом щодо діяльності державних комерційних або казенних підприємств, а також інших вимог, передбачених законом [23, с. 262].

В той же час відповідно до Господарського кодексу України органи місцевого самоврядування можуть виступати засновниками господарських товариств (ст. 79), а також комунальних господарських об'єднань (ст. 119). Окремі питання створення та участі органів місцевого самоврядування в діяльності господарських товариств були розглянуті у науковій літературі [зокрема, 189, с. 121–126] і, як зазначає Р.А. Джабраїлов, даний напрям у господарюванні органів місцевого самоврядування тільки починає поступове становлення та розвиток. Інформація, за спостереженнями науковця, яка міститься в періодичних виданнях не досить багата фактами, які б свідчили про створення господарських товариств на базі комунального майна, проте в цілому відзначимо, що робота у цьому напрямку проводиться. Так, вчений

наводить наступні приклади, а саме територіальній громаді м. Києва належить пакет акцій у розмірі 3% від статутного капіталу ФК «Арсенал» [190, с. 4], а у м. Чернівці задля будівництва автовокзалу було заплановано створення товариства з обмеженою відповідальністю, співзасновником якого виступатиме комунальне підприємство з часткою в розмірі 51% [23, с. 270–271; 191, с. 6]. Слід також погодитися з іншими науковцями-господарниками, які відзначають перспективність функціонування у комунальному секторі економіки організаційно-правової форми товариства з обмеженою відповідальністю [192, с. 16–19].

Додатково деякі вчені вважають доцільним існування акціонерної форми підприємств комунальної форми власності, оскільки це здатне забезпечити таким підприємствам необхідний для функціонування в умовах ринку рівень самостійності для здійснення підприємницької діяльності [193, с. 140; 194, с. 151; 195, с. 29–31; 23, с. 272].

Переважно в акціонерній формі заснуються органами місцевого самоврядування фінансово-кредитні установи, зокрема комунальні банки. Про комунальні банки зазначено у ст. 70 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Проте, як слушно відзначають окремі науковці, казуїстичність українського законодавства проявляється в тому, що вказане положення не отримало відповідного розвитку та віддзеркалення у Законі України «Про банки і банківську діяльність» від 07.12.2000 р. та Господарському кодексі України [23, с. 274–275].

Слід відзначити, що українська правова думка через нерозробленість категорії «комунальний банк» не отримала відповідної деталізації та розвитку. На даний час лише у дисертаційному дослідженні Н.О. Герасименко з позицій науки господарського права наводиться комплексний аналіз правового регулювання діяльності комунальних банків [196]. На окремі господарсько-правові аспекти функціонування комунальних банків також звертали увагу Р.А. Джабраїлов та Ю.А. Дурнева.

Так, Н.О. Герасименко доводить, що територіальна громада в особі органів місцевого самоврядування повинна володіти не менш як 50 % статутного капіталу комунальних банків. Такі банки, на її думку, повинні бути різновидом комерційних банків, що необхідно закріпити в банківському законодавстві України [197, с. 81]. В свою чергу Ю.А. Дурнева пропонує визнавати комунальним банком такий, «сто відсотків статутного капіталу якого сформовано з комунальної власності» [198, с. 5].

Заслуговують на увагу пропозиції Р.А. Джабраїлова, який зауважує на тому, що комунальний банк можна було б визначити як банк, створений за рішенням компетентного органу місцевого самоврядування на основі комунальної власності. Статут комунального банку, на його думку, має затверджуватися місцевою радою, а найменування комунального банку повинно містити слово «комунальний». Слушним є також застереження про те, що територіальна громада здійснює повноваження власника щодо акцій (паїв), які належать їй у статутному капіталі комунального банку, через органи управління комунального банку. Науковець також підкреслює, що у разі прийняття рішення про часткове або повне відчуження територіальною громадою належних акцій (паїв) комунального банку цей банк втрачає статус комунального [23, с. 276].

Слід підтримати тезу, висловлену дослідником, про те, що враховуючи вимоги, які ставить банківське законодавство до заснування банку, у тому числі розміру його статутного капіталу, комунальні банки можуть бути засновані фінансово спроможними містами, зокрема містами обласного значення. У зв'язку з цим коло засновників комунального банку, на думку Р.А. Джабраїлова, обмежується містом, яке через органи місцевого самоврядування приймає відповідне рішення [23, с. 277; 199, с. 95].

Доцільно звернути увагу і на те, що на даний час переважно питання існування комунальних банків досліджується фахівцями у галузі фінансового та банківського права. Зокрема, заслуговують на увагу висновки щодо

визначення поняття, організаційно-правової форми, мети діяльності, порядку створення та ліквідації комунального банку та ін.

Так, категорія «комунальний банк» досліджується, переважно, у працях О.М. Селезньової [200; 201], Є. Карманова [202], побічно в наукових працях Ю.В. Ващенко [203], А. Селіванова [204], Ю. Яременка [205] та деяких інших.

Так, Є. Карманов визначає поняття комунального банку, мету його створення, основні напрями діяльності, особливий порядок формування активів і пасивів. Досліджуючи банківську систему України, науковець запропонував визначити комунальний банк як особливу юридичну особу, яка має спеціальну правоздатність та є комунальною власністю територіальною власністю територіальної громади. Мета створення комунального банку, на думку автора, полягає у сприянні розвитку банківського обслуговування комунального господарства, місцевих підприємств і організацій, а також індивідуального будівництва, тобто заходів із підвищеним ступенем ризику, з позицій звичайної банківської практики [202, с. 30].

На думку О.М. Селезньової, комунальний банк можна визначити як юридичну особу, яка створюється відповідно до законодавства про банки і перебуває у власності територіальної громади, виконує роль фінансового посередника і володіє спеціальною правоздатністю в обсязі кредитування комунального господарства, місцевих підприємств і організацій, а також індивідуального будівництва (заходів з підвищеним ступенем ризику з точки зору звичайної банківської практики) і має виключне право на підставі ліцензії Національного банку України здійснювати в сукупності кредитні, депозитні та розрахункові операції [200, с. 20–21].

За формою власності Ю.В. Ващенко поділяє комерційні банки на державні, приватні, комунальні та змішані [203, с. 59].

У підсумку автори пропонували доповнити Закон України «Про банки та банківську діяльність» відповідною статтею про комунальний банк. Проте враховуючи те, що банк виступає суб'єктом господарювання,

Р.А. Джабраїлов наголошує на доцільності віддзеркалення правової регламентації його діяльності в межах глави 35 Господарського кодексу України «Особливості правового регулювання фінансової діяльності». При цьому практична реалізація цієї пропозиції, як відзначає вчений, не виключає можливості внесення змін у пов'язані з Господарським кодексом України нормативні акти, що визначають правові засади діяльності фінансово-кредитних установ, зокрема Закон України «Про банки та банківську діяльність» [23, с. 276].

У науковій літературі відзначається, що поряд із функціонуванням у комунальному секторі економіки комунальних унітарних підприємств і господарських товариств, заснованих на комунальній власності або зі значною часткою комунального майна, у господарських відносинах можуть брати участь комплексні правові утворення на базі поєднання активів і господарської діяльності окремих підприємств у формі господарського об'єднання [23, с. 272]. На можливість створення комунального господарського об'єднання вказує норма ст. 119 Господарського кодексу України.

На теперішній час відповідні нормативні положення про господарське об'єднання отримують поступове висвітлення у науковій літературі [484]. Важливим є те, що питанням правового регулювання діяльності комунальних господарських об'єднань приділяється особлива увага науковців-господарників. У зв'язку з цим можна виділити роботу К.І. Апанасенко. Так, на підставі аналізу ч. 1 ст. 118, ч. 4 ст. 119 Господарського кодексу України науковець інтерпретує комунальне господарське об'єднання як об'єднання підприємств, яке утворене комунальними підприємствами за рішенням компетентних органів місцевого самоврядування з метою координації їх виробничої, наукової та іншої діяльності для вирішення спільних економічних і соціальних завдань [206, с. 50–53].

Комунальне господарське об'єднання діє на основі рішення про його утворення і статуту, який затверджується органом, що прийняв таке рішення;

ці документи погоджуються з Антимонопольним комітетом України (ч. 5 ст. 119, ч. 4 ст. 121 Господарського кодексу України). Вказане об'єднання може утворюватись на невизначений строк або як тимчасове, воно є юридичною особою (чч. 3, 4 ст. 118 Господарського кодексу України). На думку К.І. Апанасенко, комунальне господарське об'єднання може бути створене за рішенням одного органу місцевого самоврядування, тобто воно перебуватиме у власності однієї територіальної громади. Засновувати такі об'єднання можуть міські ради відповідно до п. 30 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Науковець навіть вважає за доцільне ввести в Закон України «Про холдингові компанії в Україні» [207] поняття комунальної холдингової компанії як холдингової компанії, утвореної у формі відкритого акціонерного товариства, не менш як 100% акцій якої належить територіальній громаді [206, с. 50–53].

Комунальні господарські об'єднання утворюються переважно у формі корпорації або концерну, незалежно від найменування об'єднання (комбінат, трест тощо). Вони можуть також утворюватись в організаційно-правовій формі асоціації, консорціуму. Управління комунальним господарським об'єднанням здійснюють правління об'єднання і його генеральний директор, який призначається на посаду і звільняється з посади органом, що прийняв рішення про утворення об'єднання. Склад правління визначається статутом останнього. Порядок управління таким об'єднанням визначається його статутом відповідно до закону (ч. 4 ст. 122 Господарського кодексу України).

Вихід підприємства зі складу комунального господарського об'єднання, а також ліквідація і реорганізація останнього здійснюється за рішенням органу, що прийняв рішення про його утворення. Ліквідація об'єднання здійснюється в порядку, встановленому Господарським кодексом України щодо ліквідації підприємства. Майно, що залишилося після ліквідації об'єднання, розподіляється між учасниками згідно з його статутом (чч. 2, 4, 5 ст. 124 Господарського кодексу України).

Можна погодитися з думкою Р.А. Джабраїлова про те, що створення комунальних господарських об'єднань і комунальних холдингових компаній є перспективним напрямом розвитку комунального сектора економіки. З огляду на сфери, в яких створюється переважна більшість суб'єктів господарювання комунального сектора економіки (житлово-комунальне господарство, міський електротранспорт тощо), правову природу об'єднань підприємств, колегіальний порядок управління комунальними господарськими об'єднаннями, можна погодитися з тим, що створення на базі відповідних суб'єктів господарювання комунальних господарських об'єднань сприятиме не тільки більшій централізації системи управління підгалуззями місцевої економіки, створенню їх міцної економічної бази, а й проведенню єдиної в межах міста політики у цих сферах, покращенню якості послуг, що надаються відповідними суб'єктами [23, с. 274].

Отже, можна дійти висновку, що органи місцевого самоврядування можуть виступати засновниками підприємств як унітарного, так і корпоративного типу. Втім останнім часом законодавець впроваджує в життя нормативні підходи, за яких правовий статус утворюваного суб'єкта господарювання змінюється поза волею власника.

Вказане відбувається через необґрунтовані зміни правового режиму майна комунальних підприємств, поширення правового статусу комунальних підприємств на тих суб'єктів господарювання, які такими ознаками не наділені тощо. Відповідно такі трансформації не можуть не впливати на зміст організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування.

Насамперед, слід зазначити, що особливість комунальних унітарних підприємств виявляється в тому, що місцева рада, як засновник, встановлює для таких підприємств розмір частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету (п. 29 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р.).

При цьому у Бюджетному кодексі України від 08.07.2010 р.

уточнюється, що до доходів загального фонду бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, міст Києва та Севастополя, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, належить частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до бюджету, в порядку, визначеному відповідними місцевими радами (п. 35 ч. 1 ст. 64).

В той же час податкове законодавство України прирівнює частину чистого прибутку (доходу) унітарних підприємств до дивідендів, змінюючи, по суті, правовий режим майна таких суб'єктів господарювання та зміст організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування. Адже у такому разі здійснення організаційно-господарських повноважень щодо комунальних унітарних підприємств відносно відрахування до місцевого бюджету частини чистого прибутку (доходу) має відбуватися за правилами характерними для підприємств корпоративного характеру.

Зокрема, Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. закріплює положення про те, що для цілей оподаткування до дивідендів прирівнюється також платіж у грошовій формі, що здійснюється юридичною особою на користь її засновника та/або учасника (учасників) у зв'язку з розподілом чистого прибутку (його частини) (абз. 2 підпункту 14.1.49 п. 14.1 ст. 14) [208].

Втім така ідентифікація зазначених коштів є спірною та не враховує низку положень, що отримали нормативно-правове закріплення.

Так, у Бюджетному кодексі України частина чистого прибутку (доходу) унітарних підприємств та дивіденди згадуються як самостійні правові категорії. Про це, зокрема, свідчить норма п. 17 ч. 2 ст. 29, у якій наголошується, що до доходів загального фонду Державного бюджету України належить, між іншим, *частина чистого прибутку (доходу)*

державних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до державного бюджету відповідно до закону, та *дивіденди* (дохід), нараховані на акції (частки) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність.

Важливо звернути увагу, що дивіденди у зазначеній правовій нормі згадуються у нерозривному зв'язку з цінними паперами, які підтверджують частку держави у статутному капіталі господарських товариств як суб'єктів права корпоративного типу.

Саме як дивіденди кваліфікується частина прибутку господарського товариства, про що зазначено у п. «б» ч. 1 ст. 10 Закону України «Про господарські товариства» від 19.09.1991 р.

Вказане свідчить про те, що податкове законодавство України намагається змінити, з одного боку, правовий статус комунальних унітарних підприємств, впроваджуючи елементи характерні для корпоративних утворень, а з іншого – характер взаємовідносин між органом місцевого самоврядування як засновником та таким підприємством [209, с. 84–87].

Про неприпустимість змішування понять «частина чистого прибутку» та «дивіденди» додатково свідчать окремі приклади з судової практики. Зокрема, у постанові Вищого адміністративного суду України від 22.06.2011 р. у справі № 32/124-А на підставі позову ВАТ «Укртелеком» до спеціалізованої державної податкової інспекції в м. Києві по роботі з великими платниками податків про визнання недійсним податкового повідомлення-рішення зазначається, що суди попередніх інстанцій, помилково кваліфікували платіж «частина прибутку (доходу)» як «дивіденди, що сплачуються до бюджету державними некорпоративованими, казенними або комунальними підприємствами» [210].

До речі, ототожнення частини чистого прибутку (доходу) та дивідендів в цілях оподаткування є неприпустимим хоча б з тих позицій, що чистий прибуток – це сума, яка утворюється після покриття усіх витрат суб'єкта господарювання, у тому числі після сплати податків та інших платежів до

бюджету, а також дивідендів. Зокрема, саме таке розуміння чистого прибутку впливає зі змісту норми ст. 15 Закону України «Про господарські товариства», яка наголошує, що прибуток товариства утворюється з надходжень від господарської діяльності після покриття матеріальних та прирівняних до них витрат і витрат на оплату праці. Далі у цій же нормі зауважується, що з балансового прибутку товариства сплачуються проценти по кредитах банків та по облігаціях, а також вносяться передбачені законодавством України податки та інші платежі до бюджету. Додатково у ст. 15 зазначеного Закону підкреслюється, що *чистий прибуток, одержаний після зазначених розрахунків та сплати дивідендів*, залишається у повному розпорядженні товариства, яке відповідно до установчих документів визначає напрями його використання.

Отже, наведене настановує на висновок про те, що *частина чистого прибутку (доходу) не може бути об'єктом оподаткування*.

Важливо згадати і те, що близьке за змістом визначення «чистого доходу (виручки)» містилося у Положенні (стандарті) бухгалтерського обліку 3 «Звіт про фінансові результати», затвердженому Наказі Міністерства фінансів України від 31 березня 1999 року № 87 (який наразі втратив чинність). Зокрема, у п. 18 зазначеного Положення (стандарту) згадувалося про те, що *чистий дохід (виручка) від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) визначається шляхом вирахування з доходу (виручки) від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) відповідних податків, зборів, знижок тощо*.

Крім того, слід звернути увагу на особливості правового режиму майна комунального унітарного підприємства, у даному випадку комунального комерційного підприємства, та господарського товариства. Зокрема, останнє є власником майна, в той час як за комунальним комерційним підприємством, відповідно до ч. 3 ст. 78 Господарського кодексу України, майно закріплюється на праві господарського відання.

Беручи до уваги, що законодавець не передбачив особливого правового режиму для грошових коштів, як джерела формування майна комунального

комерційного підприємства, то можна дійти висновку, що такі кошти також знаходяться у володінні, користуванні та розпорядженні підприємства на засадах права господарського відання.

Відповідно на відміну від господарського товариства, яке як власник всього майна здійснює виплату частини прибутку власникам часток у статутному капіталі, комунальне комерційне підприємство не має права власності на доходи. А тому перерахування частини чистого прибутку (доходу) до місцевого бюджету виступає, по суті, формою перерозподілу власником, зокрема територіальною громадою, грошових коштів, акумульованих у майновій основі комунальних комерційних підприємств.

У зв'язку з цим вбачаємо за доцільне запропонувати внести зміни до Податкового кодексу України у частині усунення колізій у правовій ідентифікації частини чистого прибутку (доходу) та дивідендів.

Подальший аналіз чинного законодавства України свідчить про наявність і інших протилежних тенденцій. Зокрема, спостерігаються спроби штучно розширити розуміння унітарних підприємств із віднесенням до останніх і тих суб'єктів господарювання, що мають корпоративну природу.

В цьому переконує зміст Закону України «Про фінансову реструктуризацію» від 14.06.2016 р. Так, у ст. 1, яка називається «визначення термінів», зауважується, що комунальне підприємство – це підприємство, що діє на основі комунальної власності територіальної громади, або підприємство, у статутному капіталі якого частка комунальної власності територіальної громади становить 50 і більше відсотків (п. 14) [211].

Така правова характеристика комунального підприємства не враховує кваліфікуючі ознаки, які приманні як унітарним підприємствам, в цілому, так і комунальним, зокрема.

Господарський кодекс України виходить з того, що *унітарне підприємство* створюється одним засновником, який виділяє необхідне для того майно, формує відповідно до закону статутний капітал, не поділений на частки (паї), затверджує статут, розподіляє доходи, безпосередньо або через

керівника, який призначається (обирається) засновником (наглядовою радою такого підприємства у разі її утворення), керує підприємством і формує його трудовий колектив на засадах трудового найму, вирішує питання реорганізації та ліквідації підприємства (ч. 4 ст. 63).

При цьому у ст. 78 Господарського кодексу України відзначається, що комунальне унітарне підприємство утворюється компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності і входить до сфери його управління. Особливим є і правовий режим майна комунальних унітарних підприємств, яке закріплюється за ними на праві господарського відання або оперативного управління.

Вищенаведені ознаки унітарних підприємств не є характерними для підприємств, у статутному капіталі яких частка комунальної власності територіальної громади становить 50 і більше відсотків. Адже саме таких суб'єктів господарювання Закон України «Про фінансову реструктуризацію» відносить до комунальних підприємств.

У цьому разі допускається змішування комунальних унітарних підприємств та суб'єктів господарювання комунального сектора економіки. Саме до кола останніх ч. 3 ст. 24 Господарського кодексу України відносить суб'єктів, у статутному капіталі яких частка комунальної власності перевищує п'ятдесят відсотків.

Отже, резюмуючи вищенаведені міркування, слід висловити заперечення щодо можливості необґрунтованої зміни правового статусу комунальних підприємств всупереч положенням актів господарського законодавства України та науковим підходам, напрацьованим у межах науки господарського права [212, с. 324–329].

Викладені у даному науковому дослідженні ідеї можуть бути розвинені у напрямку поглиблення теоретико-прикладних розробок з питань визначення обсягу та змісту організаційно-господарської компетенції органів місцевого самоврядування.

Висновки до розділу 2

На основі проведеного дослідження можуть бути сформульовані наступні висновки:

розкриваються особливості реалізації органами місцевого самоврядування господарських повноважень у певних групах майново-господарських відносин. Зокрема, у дисертаційному дослідженні звертається переважна увага на недоліки орендного та, пов'язаного за змістом з орендними відносинами, приватизаційного законодавства, які виникли внаслідок суперечливої правотворчої практики;

встановлено, що на даний час органи місцевого самоврядування, як і низка інших органів влади, наділені правом надавати в оренду нерухоме майно, яке не використовується ними для здійснення своїх функцій. Не погоджуючись з таким нормативним підходом, закріпленим у Законі України «Про оренду державного та комунального майна», у роботі аргументовано, що майно, яке передається в оренду має за своїм призначенням служити досягненню комерційних цілей і бути придатним для залучення в сферу господарювання;

зважаючи на те, що об'єктом оренди має бути індивідуально визначене майно виробничо-технічного призначення (або цілісний майновий комплекс), що належить суб'єктам господарювання, як передбачено Господарським кодексом України, висловлюється думка про неврахування у Законі України «Про оренду державного та комунального майна» концептуальних підходів до визначення правової природи оренди, напрацьованих у межах науки господарського права;

у підсумку обґрунтовано положення про доцільність внесення змін до Закону про оренду щодо виключення з переліку об'єктів оренди нерухомого майна, яке не використовується органами місцевого самоврядування для здійснення своїх функцій;

відзначається, що у зв'язку з прийняттям у січні 2018 року нового Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна», виникла колізія між нормами цього Закону та Закону України «Про оренду державного та комунального майна». Зокрема, виявлено, що у Законі України «Про приватизацію державного і комунального майна» передбачається можливість відчуження через процедуру приватизації вищезгаданої групи нерухомого майна. В той же час відзначається, що Закон України «Про оренду державного та комунального майна» містить застереження про надання такого нерухомого майна в оренду без права викупу орендарем та передачі в суборенду;

відстоюючи позицію про неприпустимість оренди саме цієї групи нерухомого майна, яким наділені органи місцевого самоврядування, запропоновано на першому етапі вдосконалення правового регулювання досліджуваної сфери відносин виключити можливість приватизації таких об'єктів;

проаналізовано практику законотворчої роботи, відповідно до якої останнім часом усуваються відмінні ознаки унітарних та корпоративних підприємств, та запропоновано можливі напрями її вдосконалення шляхом як найповнішого врахування правових підходів, напрацьованих у межах науки господарського права;

відзначається, що вказане відбувається через необґрунтовані зміни правового режиму майна комунальних підприємств, поширення правового статусу комунальних підприємств на тих суб'єктів господарювання, які такими ознаками не наділені, тощо;

зокрема, перший випадок нормативної казуїстики полягає в тому, що податкове законодавство України прирівнює частину чистого прибутку (доходу) унітарних підприємств до дивідендів, змінюючи, по суті, правовий режим майна таких суб'єктів господарювання та зміст організаційно-господарських повноважень органів місцевого самоврядування;

зауважується, що у господарському законодавстві України як дивіденди

кваліфікується частина прибутку господарського товариства як підприємства корпоративного типу;

за результатами аналізу Закону України «Про господарські товариства» сформульовано висновок про безпідставність ототожнення частини чистого прибутку (доходу) та дивідендів, зокрема в цілях оподаткування;

встановлено, що чистим прибутком, як впливає зі змісту ст. 15 зазначеного Закону, визнається сума, яка утворюється після покриття усіх витрат суб'єкта господарювання, у тому числі після сплати податків та інших платежів до бюджету, а також дивідендів. У зв'язку з цим обгрунтовано, що частина чистого прибутку (доходу) не може бути прирівняна до дивідендів та виступати об'єктом оподаткування;

додатково наведено приклади штучного розширення правових меж унітарних підприємств із віднесенням до останніх і тих суб'єктів господарювання, що мають корпоративну природу;

зауважується, що Закон України «Про фінансову реструктуризацію» відносить до комунальних підприємств, в тому числі і тих суб'єктів господарювання, у статутному капіталі яких частка комунальної власності територіальної громади становить 50 і більше відсотків. І це попри те, що господарське законодавство визнає останніх суб'єктами господарювання комунального сектора економіки;

у зв'язку з цим запропоновано узгодити термінологію Закону України «Про фінансову реструктуризацію» з Господарським кодексом України щодо визначення поняття «комунальне підприємство».

За результатами дослідження, отриманими в цьому розділі, є наступні публікації:

1. Полякова К.В. Органи місцевого самоврядування як учасники організаційно-господарських відносин. *Форум права: електрон. наук. фахове вид.* 2017. № 5. С. 324–329. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_5_51.pdf [212].

2. Полякова К.В. Органы местного самоуправления как участники

имущественно-хозяйственных отношений. *Legea și viața*. 2018. № 2/2 (314). С. 81–84 [171].

3. Полякова К.В. Органи місцевого самоврядування як учасники господарських відносин. *Юридична наука нового часу: традиції та вектори розвитку*: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса 9 березня 2018 року) / за ред. Г.О. Ульянової; уклад.: О.В. Дикий, Ю.Д. Батан. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 84–87 [209].

РОЗДІЛ 3

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1 Правовий режим здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування

Як відомо, органи місцевого самоврядування є активними учасниками широкого спектру суспільних відносин, серед яких вагому частину посідають відносини, що складаються у сфері господарювання. Реалізуючи господарську компетенцію, органи місцевого самоврядування стають суб'єктами господарських правовідносин, переважно, майново-господарського та організаційно-господарського характеру. Саме на реалізації органами місцевого самоврядування господарської компетенції як на невід'ємній умові їх участі у господарських відносинах акцентовано увагу у тексті Господарського кодексу України. Особливий правовий статус органів місцевого самоврядування як владних органів додатково зумовлює специфіку реалізації ними господарської компетенції.

Насамперед, слід зауважити, що окремі питання обсягу та змісту господарської компетенції органів місцевого самоврядування знаходили висвітлення у науковій літературі юридичного характеру. На цей аспект наукової проблематики звертали увагу як науковці-господарники, так і вчені – представники науки цивільного права. Зокрема, можна виділити роботи В.В. Борденюка, Р.А. Джабраїлова, К.І. Апанасенко, О.О. Первомайського, В.А. Устименка та ін. В той же час, визнаючи істотні наукові здобутки зазначених науковців, вбачається за доцільне звернути увагу на окремі не вирішені питання, пов'язані із з'ясуванням можливості застосування

варіативного підходу до визначення обсягу господарської компетенції органів місцевого самоврядування із врахуванням теоретичних напрацювань у межах правової науки, в цілому, та господарського права, зокрема.

Особливість правового статусу органів місцевого самоврядування проявляється у двох аспектах, які характеризують їх як органи влади і як представників територіальних громад, від імені та в інтересах яких вони приймають ті чи інші рішення. Зокрема, останнє знаходить вияв у нормі ч. 5 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р., яка передбачає, що від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради.

На цю обставину у певній мірі зверталася увага у науковій літературі [165, с. 158-169]. Проте дотепер дискусії точаться щодо вибору наукового підходу, який би найбільш адекватно сучасним економіко-правовим тенденціям розкривав правовий статус органів місцевого самоврядування як учасників господарських відносин. Адже з'ясування відповіді на це питання тісно пов'язано з визначенням обсягу господарської компетенції органів місцевого самоврядування.

Як не дивно, але вказане питання стосовно саме органів місцевого самоврядування не знайшло деталізованого відображення у наукових працях вчених-господарників. І це в той час, коли загалом категорія «господарської компетенції» представлена у наукових розробках більшості фахівців у галузі господарського права.

Переважно цей аспект правового статусу органів місцевого самоврядування було висвітлено у поодиноких працях вчених – представників цивільної науки.

Зокрема, на думку О.О. Первомайського, правоздатність територіальної громади слід визначити як загальну, у зв'язку з чим регуляторний принцип «дозволено лише те, що закріплено у законодавстві» не повинен застосовуватися до неї під час її участі у цивільних правовідносинах [213, с. 70]. Аналогічного підходу дотримується відомий російський дослідник

М.І. Брагінський, який відзначив, що «Російська Федерація, суб'єкти федерації та муніципальні утворення володіють загальною правоздатністю, а значить, вправі в принципі укласти будь-які цивільно-правові договори, крім випадків, коли інше передбачено законом» [214, с. 358].

Втім зазначений науковий підхід, через усталеність поглядів на правову природу органів місцевого самоврядування лише як органів влади, не знайшов належної підтримки та поширення. Переважно у науці цивільного права домінує думка про те, що територіальна громада, як і органи місцевого самоврядування, мають дотримуватися обмежувального принципу «дозволено лише те, що закріплено у законодавстві», який в науковій літературі ще називають позитивним.

В.В. Борденюк відзначає, що щодо термінології, яка використовується для характеристики цивільної правоздатності територіальних громад як обмеженої рамками закону, спостерігаються певні розходження. Це знаходить свій вияв у тому, що одні автори визначають правоздатність територіальних громад – спеціальною, другі – цільовою, треті – функціональною. Звичайно, найпоширенішою є точка зору, згідно з якою цивільна правоздатність територіальних громади (на зразок держави) є спеціальною, що визначається законом [76, с. 61; 215, с. 214; 216, с. 455]. Аналогічної думки дотримується російська дослідниця Н.М. Колмакова, яка за результатами відповідного дослідження дійшла висновку, що муніципальне утворення «володіє не загальною, а спеціальною правоздатністю», що, на її думку, впливає з природи публічної влади та аналізу норм чинного законодавства РФ [217, с. 16; 76, с. 61].

Протилежну позицію, як зазначає В.В. Борденюк, займає О.Ю. Боярова, на думку якої цивільна правосуб'єктність муніципального утворення повинна бути охарактеризована як цільова (але не загальна чи спеціальна), оскільки назва «спеціальна» не відображає її специфіки, а тому її краще йменувати цільовою (або функціональною) [76, с. 61; 218, с. 8, 15].

На думку Є.Л. Слепньова, правоздатність муніципального утворення визначається його функціями, у зв'язку з чим він визначає її як функціональну правоздатність, що впливає із специфіки функцій муніципального утворення у створенні громадянського суспільства, забезпеченні та інтегруванні місцевих та державних інтересів для задоволення потреб поселень [219, с. 14–15]. На функціональний характер правоздатності муніципального утворення вказує О.О. Камалов, який вважає її модифікацією спеціальної правоздатності, оскільки муніципальне утворення може мати цивільні права і нести обов'язки, необхідні для здійснення функцій з вирішення питань місцевого значення [220, с. 7, 11; 76, с. 61].

Завершуючи огляд існуючих поглядів на природу цивільної правоздатності територіальної громади, В.В. Борденюк зазначає, що більш продуктивним, теоретично і практично виваженим виглядає підхід, згідно з яким правоздатність територіальної громади є спеціальною, оскільки цивільні права і обов'язки, які становлять її зміст, визначаються законом. При цьому спроби обґрунтувати різницю між цільовою і спеціальною правоздатністю стосовно територіальної громади (як і держави в цілому), виглядають, на його думку, не зовсім вдалимими, оскільки ці два поняття по суті є синонімічними. Адже у цивільному праві, як слушно зауважує Є.О. Суханов, цільова правоздатність традиційно ототожнювалась зі спеціальною [221, с. 377]. Зазначене, на думку дослідника, повною мірою стосується й визначення цивільної правоздатності територіальних громад як функціональної, що зумовлена їх функціями. На переконання вченого, цілі, функції та завдання територіальних громад та інших публічно-правових утворень є чинниками (факторами), які зумовлюють специфіку їх цивільної правоздатності, впливають на її обсяг та зміст. Тому спроби запровадження в науку для характеристики цивільної правоздатності публічно-правового утворення замість терміну «спеціальна правоздатність» (або поряд з ним) термінів «цільова правоздатність» чи «функціональна правоздатність»

виглядають такими, що не мають якогось суттєвого значення для практики [76, с. 63].

Звісно, якщо ототожнювати територіальну громаду з органами публічної влади, то цілком закономірним виглядатиме зазначений вище науковий підхід. Зокрема, В.В. Борденюк зауважує, що «держава, АРК та територіальні громади є носіями публічно-владних повноважень, якими вони наділяються з метою реалізації завдань і функцій держави та місцевого самоврядування, що певною мірою впливає на специфіку їх участі у цивільних правовідносинах...». Продовжуючи свою думку, науковець наголошує, що відмінною рисою публічно-правових утворень (у тому числі, територіальних громад) як особливих суб'єктів цивільного права є те, що вони, на відміну від фізичних та юридичних осіб, беруть участь у цивільних відносинах на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [76, с. 33].

Навряд чи можна однозначно погодитися з думкою науковця щодо наявності саме у територіальній громаді публічно-владних повноважень. Адже відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальною громадою визнаються жителі певної адміністративно-територіальної одиниці (ст. 1). Відповідно немає підстав вважати, що жителі мають публічно-владні повноваження, як і відсутні аргументи на користь ототожнення територіальної громади та органів місцевого самоврядування у їх правовому статусі.

Загалом, у наукових колах неодноразово дискутувалося питання щодо правового статусу територіальної громади, оскільки саме в інтересах останньої органи місцевого самоврядування набувають прав та несуть обов'язки. У наукових джерелах можна зустріти характеристику територіальної громади через систему ознак останньої [128, с. 109–110]. Зокрема, М.О. Баймуратов та В.А. Григор'єв виділяють п'ять ознак територіальної громади: 1) територіальну (спільне проживання членів громади на певній території); 2) інтегративну (територіальна громада

виникає на основі об'єднання всіх жителів, що проживають на певній території, незалежно від їхнього громадянства); 3) інтелектуальну (в основі конституювання громади лежать спільні інтереси жителів); 4) майнову (територіальна громада є суб'єктом права комунальної власності); 5) фіскальну (члени територіальної громади є платниками місцевих податків і зборів) [141, с. 118 – 119]. По відношенню до муніципального утворення в Російській Федерації (суб'єкт муніципальної власності) О.М. Рой виділяє аналогічні ознаки, причому в якості обов'язкової зазначається майнова [222, с. 108 – 109]. Про наявність у общини права управляти власним майном, як зазначає К.І. Апанасенко, вказувалось ще в дореволюційній літературі [128, с. 110].

Визнаючи територіальну громаду публічно-правовим феноменом, К.І. Апанасенко характеризує її як суб'єкта права, наділеного господарською правосуб'єктністю [128, с. 116]. На її думку, територіальні громади як суб'єкти господарського права мають особливий характер ще й тому, що будучи організацією місцевих жителів, вони тим не менше законодавчо не визнаються юридичною особою. В цьому й полягає специфіка правового положення територіальних громад як суб'єктів права [128, с. 119].

Як відзначає К.І. Апанасенко, загалом питання про наявність у територіальної громади статусу юридичної особи є суперечливим [128, с. 119; 144, с. 22; 223, с. 51]. За визнанням деяких вчених, правоздатність територіальних громад не може прирівнюватись до правоздатності юридичних осіб, вона може бути тільки «цільовою» [224, с. 76], а також її визначають як спеціальну правоздатність [215, с. 214].

Невизначеність проблеми викликана в основному відсутністю вказівки на це в Конституції України та інших законодавчих актах України. Деякі дослідники вважають, що територіальні громади мають бути визнані юридичними особами [225, с. 96, 409; 226, с. 198], або доводять необхідність набуття територіальною громадою статусу юридичної особи публічного права для участі у цивільних правовідносинах (шляхом державної

реєстрації), не визнаючи її при цьому суб'єктом цивільного права [227, с. 27–78].

На думку інших авторів, як наголошує К.І. Апанасенко, можливі два варіанти визначення правового статусу територіальної громади: а) територіальна громада є юридичною особою; б) територіальна громада – це утворення, що має лише деякі ознаки юридичної особи, але не є такою. Розглядаючи територіальну громаду як юридичну особу, вони наголошують на специфіці ознак останньої [128, с. 120–122]:

1. Ознака організаційної єдності притаманна територіальній громаді.

2. Що стосується майнової відокремленості територіальної громади, то Конституція України і Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» містять положення, згідно з якими за територіальними громадами закріплюється на праві власності майно.

3. Згідно з ч. 1 ст. 16 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність у відповідності із законом. Відповідно до ч. 1 ст. 77 цього Закону шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету. На підставі наведених норм перш за все можна дійти висновку про те, що господарсько-правовій відповідальності підлягають органи місцевого самоврядування, а не територіальні громади. Проте в будь-якому випадку господарсько-правова відповідальність по зобов'язаннях органів місцевого самоврядування і комунальних підприємств, установ, організацій викликає негативні наслідки для комунальної власності та її суб'єкта – територіальної громади. Тому деякі українські вчені стверджують, що територіальна громада несе самостійну майнову відповідальність по зобов'язаннях, прийнятих на себе як безпосередньо, так і в особі органу місцевого самоврядування [228, с. 254]. Територіальні громади є колективними суб'єктами, що володіють муніципально-правовою деліктоздатністю, вважає О.В. Батанов [155, с. 372,

374]. Територіальні громади відповідають за своїми зобов'язаннями тією частиною належного їм на праві власності майна, яка не закріплена за створеними ними юридичними особами і не відноситься до складу об'єктів, що можуть перебувати тільки в комунальній власності. Комунальні юридичні особи не відповідають за зобов'язаннями територіальної громади; територіальні громади не відповідають за зобов'язаннями створених ними юридичних осіб, крім випадків, установлених законом (частини 1, 2 ст. 176 Цивільного кодексу України). У Республіці Польща, наприклад, законодавство таким же чином врегульовує дані суспільні відносини [229, с. 109, 139].

Загалом, як відзначає К.І. Апанасенко, питання про відповідальність територіальної громади не є достатньо розробленим у науковій літературі [128, с. 121]. Мабуть, першим серед вчених СНД до цієї проблеми звернувся М.А. Краснов [230, с. 14–15], зараз ця проблема розглядається досить детально українськими вченими [155, с. 389; 227, с. 149–169]. На даний же час відповідальність місцевих співтовариств в юридичному сенсі трансформується у відповідальність органів місцевого самоврядування.

4. Право територіальної громади виступати в господарському обороті від свого імені закріплено законодавчо (ч. 2 ст. 2, ч. 1 ст. 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

В деяких зарубіжних країнах муніципалітети, гміни, повіти, воєводства, інші місцеві громади володіють статусом юридичної особи [231, с. 89; 232; 229, с. 106, 138, 166].

К.І. Апанасенко наголошує на тому, що територіальні громади не є юридичними особами. Окрім того, що в законодавстві немає вказівки на приналежність територіальної громади до юридичних осіб, на такий висновок наводять найвідоміші концепції юридичної особи. Територіальна громада не має традиційних ознак юридичної особи. Дійсно, за нею на рівні Конституції закріплюється певне майно, вона має управлінські, представницькі органи тощо. Територіальна громада бере участь у

господарському обігу, але якість власника – не головна її роль. Правова природа територіальної громади відмінна від юридичної особи, яка є організацією, що потребує особливого порядку легітимації, визнання як такої в господарському обігу [128, с. 122]. Відомі теорії місцевого самоврядування (наприклад, теорія вільної общини, суспільно-господарська теорія) виходили з визнання громади як органічної корпорації, що склалась природно і є незалежною від держави, державного визнання [224, с. 5–6]. Насамперед, на думку К.І. Апанасенко, територіальна громада за своєю суттю є політико-правовим феноменом і підводити її під визначення юридичної особи є принаймні некоректним [128, с. 122].

Слід погодитися з науковцем у тому, що на відміну від юридичних осіб, які створюються на певному етапі, а можуть і не бути створені, існування територіальних громад є обов'язковим, зокрема, виходячи з інтересів населення [128, с. 122; 233, с. 355–356]. Причому володіння правомочностями власника для територіальної громади не похідне від інших суб'єктів права [234, с. 48].

Заслуговує на підтримку також позиція К.І. Апанасенко, згідно з якою відмінність територіальної громади від будь-якої юридичної особи проявляється у складі об'єктів, які знаходяться в її власності, змісті й масштабах економічної політики, яку вона проводить, процедурах включення в господарський обіг тощо. Крім того, виходячи з положень Цивільного кодексу України (ст.ст. 80-81), територіальна громада, на нашу думку, не може бути визнана юридичною особою: вона є не організацією, а сукупністю жителів; не може бути створена за рішенням жодного органу, а існує об'єктивно в силу конституційних засад відповідно до існуючого в державі адміністративно-територіального устрою; ніким і ніде не реєструється [128, с. 122].

В той час як В.В. Борденюк наголошує на тому, що незважаючи на те, що територіальні громади формально не визнаються юридичними особами, є підстави вважати, що їм приманні всі ознаки юридичної особи, до яких у

сучасній доктрині цивільного права в тому чи інших варіантах традиційно відносять: організаційну єдність, наявність відокремленого майна, виступ у цивільному обороті від свого імені, здатність нести самостійну майнову відповідальність, здатність бути позивачем або відповідачем у суді [221, с. 230–236; 63, с. 18–19; 235, с.149–150; 236, с. 338–339; 237, с. 139–142; 215, с. 167–168; 216, с. 311–312].

Як зазначає науковець, у сукупності зазначені ознаки, з одного боку, становлять своєрідну методологічну основу для характеристики територіальних громад як суб'єктів цивільного права, а, з другого, – слугують передумовою їх участі у цивільних правовідносинах на рівних правах з іншими учасниками цих правовідносин. Відсутність у них хоча б однієї із зазначених вище ознак, виключає їх участь у цивільних відносинах. Так, виявом організаційної єдності територіальних громад є те, що за змістом відповідних положень Конституції (ч. 3 та ч. 4 ст. 140) та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч. 2 ст. 2) місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також районні та обласні ради, які є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. При цьому за змістом ч. 1 ст. 16 згаданого вище Закону органи місцевого самоврядування є юридичними особами, через які територіальні громади беруть участь у цивільних правовідносинах, що і дістало відображення у ст. 172 Цивільного кодексу України, згідно з якою територіальні громади набувають і здійснюють цивільні права та обов'язки органи місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції, встановленої законом. У такий спосіб ЦК України закріпив плюралістичну модель участі територіальних громад у цивільних правовідносинах, згідно з якою територіальні громади, які формально не визнаються юридичними особами, набувають і здійснюють цивільні права та

обов'язки через органи місцевого самоврядування, які виступають від їх імені у цивільному обороті [76, с. 48–49].

Виявом майнової відокремленості територіальних громад є те, що вони відповідно до Конституції України (ч. 1 ст. 142) та Цивільного кодексу України (ст. ст. 318, 327) визнаються суб'єктами права комунальної власності, яка становить матеріальну основу їх участі у цивільних правовідносинах. Територіальна громада, як і юридична особа, виступає у цивільному обороті від свого імені, яке слугує для цілей її індивідуалізації та дістає свій вияв у її найменуванні. Зокрема, відповідно до ч. 9 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» представницькі органи територіальних громад мають печатки із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням, рахунки в установах банків України. Крім того, відповідно до ст. 19 цього Закону представницький орган місцевого самоврядування може прийняти статут територіальної громади села, селища, міста, в якому вказуються її найменування та інші індивідуальні ознаки [76, с. 49].

Як підкреслює В.В. Борденюк, територіальна громада, як і юридична особа, може виступати у цивільно-правових спорах позивачем та відповідачем, що зокрема, дістало відображення у ст. 175 Цивільного кодексу України, згідно з якою вони відповідають за своїми зобов'язанням своїм майном, крім майна, на яке відповідно до закону не може бути звернено стягнення. При цьому така можливість прямо передбачена в новій ст. 18-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якою орган місцевого самоврядування може бути позивачем та відповідачем у судах загальної юрисдикції. Хоча потреби у внесенні таких змін до цього Закону немає, оскільки відповідні питання повинні регулюватися (і врегульовані) у процесуальному законодавстві [76, с. 49–50].

Більш прийнятним можна визнати підхід О.О. Первомайського, який відзначає, що правоздатність територіальної громади слід визначити як загальну, оскільки остання не є органом державної влади чи органом

місцевого самоврядування, а тому на неї не повинен поширюватися принцип, закріплений у ч. 2 ст. 19 Конституції України [213, с. 70]. Зокрема, вказана норма Основного Закону наголошує на тому, 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.

В той же час вищенаведені приклади наукової дискусії та норми актів чинного законодавства України наштовхують на думку, що правовий статус органів місцевого самоврядування під час реалізації низки прав та обов'язків у сфері господарювання не можна сприймати лише через призму принципу «дозволено лише те, що закріплено у законодавстві».

Вбачається, що існує внутрішня диференціація обсягу та змісту господарської компетенції органів місцевого самоврядування щонайменше на дві великі групи: 1) господарська компетенція органів місцевого самоврядування як органу публічної влади (наприклад, у сфері тарифоутворення, регуляторної діяльності, ліцензування тощо); 2) господарська компетенція органів місцевого самоврядування як представників в силу закону територіальних громад, які визнаються рівними з іншими суб'єктами права учасниками господарських відносин (наприклад, під час реалізації повноважень власника об'єктів права комунальної власності).

І якщо у межах першої групи господарська компетенція органів місцевого самоврядування має реалізовуватися відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України, то у межах другої – органи місцевого самоврядування мають діяти за принципом «дозволено все, що прямо не заборонено законом» (який також отримав у літературі назву «негативний принцип») [238, с. 60–63].

Адже не може бути різниці у правовому статусі рівних суб'єктів права у відносинах горизонтального типу, де владний статус не має жодного впливу. І якщо взяти сферу відносин власності, то цю тезу досить яскраво підкреслює

норма ч. 4 ст. 13 Конституції України, яка наголошує на тому, що усі суб'єкти права власності рівні перед законом.

До речі, запропонований вище науковий підхід знаходить підтвердження у практиці зарубіжних країн та у вітчизняній правотворчій і правозастосовній діяльності.

У наукових джерелах відзначається, що в зарубіжних країнах існують два головні способи визначення правосуб'єктності органу місцевого самоврядування: *позитивний* і *негативний* [239, 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.

В той же час, Г.В. Барабашев, аналізуючи повноваження органів місцевого управління в США і Великобританії, відзначає характерний для країн англосаксонського права поділ повноважень муніципалітетів на державно-владні (*government power*) і корпоративні (*corporate power*). Перший вид повноважень належить їм як державним органам, в той час як другий випливає з корпоративного статусу муніципальних установ за аналогією з приватними корпораціями [240, с. 112–114].

Додатково у науковій літературі відзначається, що у Великобританії місцева влада формально має 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 [241, с. 41].

У той же час дію принципу *ultra vires* стосовно місцевих органів у країнах англосакського права в цілому і не варто абсолютизувати. Наскільки докладним не було б законодавство, що визначає повноваження органів місцевого управління, воно навряд чи здатне передбачити всі питання, які можуть виникнути перед тим або іншим місцевим співтовариством. У зв'язку з цим муніципалітети в англосаксонських країнах на практиці розрізняють два види незаконних дій: ті, що безпосередньо заборонені законом, і такі, що прямо законом не дозволені. Вчинені муніципалітетом дії, що відносяться до останньої категорії, як правило, не оскаржуються органами державної влади, оскільки розцінюють їх як «життєво» необхідні та такі, що здійснені в інтересах населення відповідної території [242, 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 органи місцевого самоврядування можуть не тільки вирішувати проблеми, безпосередньо віднесені до їх компетенції, але й вирішувати нові завдання [243, с. 26].

У той же час, як зазначає Р.А. Джабраїлов, на думку окремих дослідників, позитивний і негативний способи визначення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах не гарантують їх реального здійснення [23, с. 207; 244, с. 57]. Спосіб визначення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування мало значить для їх закріплення, але є суттєвим для механізму їх здійснення. Слід відмітити, що спосіб визначення функцій і повноважень муніципальних органів у зарубіжних країнах, зазвичай, є таким, що сфера дискреційної влади, особливо для реалізації прав і свобод громадян, є досить вузькою. Тому в

більшості випадків повноваження органів місцевого самоврядування пов'язані правом. Законодавство цих країн, як відомо, поділяє повноваження органів місцевого самоврядування на обов'язкові та факультативні (добровільні) [239, с. 12; 23, с. 207].

До обов'язкових належать повноваження цих органів із питань загальнодержавного значення, яким надається фінансова підтримка. Так, держава може зобов'язати органи місцевого самоврядування займатися шляховим будівництвом і ремонтом доріг, загальноосвітніми школами, санітарією, соціальним захистом жителів громад, охороною здоров'я та довкілля, культурою, протипожежною безпекою, охороною громадського порядку тощо. Коло обов'язкових повноважень, які реалізуються цими органами, може розширюватися за рахунок делегування їм додаткових повноважень у різних сферах місцевого життя [23, с. 207].

Вказане свідчить про те, що правовий статус органів місцевого самоврядування у зарубіжних країнах не є статичним, а обсяг повноважень залежить від функцій, які такі органи виконують. До речі, у наукових джерелах можна зустріти поодинокі згадування про функціональну правоздатність, що впливає із специфіки функцій муніципального утворення у створенні громадянського суспільства, забезпеченні та інтегруванні місцевих та державних інтересів для задоволення потреб поселень [219, с. 14–15; 220, с. 7, 11].

Слід відзначити, що саме функціональний аспект покладено в основу розмежування повноважень окремих центральних органів державної виконавчої влади з питань здійснення управління об'єктами права державної власності. Зокрема, у корпоративних відносинах стосовно публічного акціонерного товариства “Національна акціонерна компанія “Нафтогаз України” держава в особі Кабінету Міністрів України діє як акціонер з урахуванням наданих законодавством та статутом Компанії повноважень; *в інших випадках Кабінет Міністрів України діє на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законами України.* Вказана норма

закріплена у підпункті 1 п. 4 Основних засад здійснення державної власності щодо публічного акціонерного товариства “Національна акціонерна компанія “Нафтогаз України”, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 26.04.2017 р. № 351 [245].

В окремих законодавчих актах України, органи місцевого самоврядування навіть прирівнюються до суб’єктів господарювання з метою реалізації нормативних положень. Зокрема, суб’єктами оцінки впливу на довкілля є суб’єкти господарювання, органи державної влади, *органи місцевого самоврядування, які є замовниками планованої діяльності і для цілей цього Закону прирівнюються до суб’єктів господарювання* (ч. 3 ст. 2 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23.05.2017 р.).

У практиці правозастосування також витримується функціональний підхід до визначення обсягу господарської компетенції органів місцевого самоврядування.

Доречно згадати практику організації та здійснення в Україні земельних торгів (до 2012 р.), коли саме представницькі органи місцевого самоврядування затверджували відповідні Положення у вигляді локальних нормативних актів. Хоча на той час Земельним кодексом України (з урахуванням його редакцій до внесення змін Законом України від 05.07.2012 р. № 5077-VI) передбачалося, що земельні торги проводяться у порядку, встановленому законом. І хоч такого окремого закону не було ухвалено, проте це на стало на заваді Державному комітету України по земельних ресурсах підготувати роз’яснення про можливість прийняття на сесіях місцевих рад тимчасових положень про порядок проведення земельних аукціонів [246, с. 13]. Зокрема, у листі Державного комітету України по земельних ресурсах № 14-17-2-П930/6940 від 22.09.2006 р. зауважувалося, що до прийняття Закону України «Про ринок земель» та затвердження загальнообов’язкового порядку проведення земельних торгів порядок їхнього проведення може бути визначено органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування, які уповноважені здійснювати

розпорядження землями державної та комунальної власності з урахуванням відповідних положень Земельного кодексу України [116, с. 81].

Вказане переконує в тому, що досвід зарубіжних країн у частині правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування використовувався в Україні та не викликав зауважень з боку органів державної влади (зокрема, правоохоронних органів, органів правосуддя тощо). Адже у даному випадку нагальним було завдання подолання прогалини у законодавстві України, яке обмежувало права територіальних громад як власників земельних ділянок комунальної форми власності. У підсумку обсяг господарської компетенції органів місцевого самоврядування як представників власника було розширено з метою забезпечення дотримання норми ч. 4 ст. 13 Конституції України.

На доцільності виділення складової господарської компетенції, яка не пов'язана із здійсненням суто владних повноважень у розумінні ч. 2 ст. 19 Конституції України та Кодексу адміністративного судочинства України, звертається увага і у судовій практиці.

Зокрема, у адміністративній справі № 750/3043/17 за позовом до виконавчого комітету Чернігівської міської ради про визнання протиправним рішення від 15.12.2016 р. № 589, в частині затвердження Статуту комунального підприємства «Муніципальна поліція» Чернігівської міської ради, та скасування пунктів 4.1, 4.2.2, 4.3.1, 4.3.2, 4.3.3, 4.3.4, 5.2.5, 5.2.6, 5.2.7, 5.2.9, 7.7 Статуту цього підприємства Деснянським районним судом м. Чернігова у змісті ухвали було відзначено наступне [247].

Рішенням виконавчого комітету Чернігівської міської ради від 15.12.2016 р. № 589 (далі – Рішення) було затверджено Статут комунального підприємства «Муніципальна поліція» Чернігівської міської ради (далі – третя особа). Відповідно до Статуту третя особа є уповноваженим представником відповідача в сфері дотримання та виконання законодавства про благоустрій населених пунктів, про відходи, про захист прав споживачів, громадського порядку та охоронної діяльності (п. 3.2); метою діяльності

третьої особи, зокрема, є забезпечення чіткого виконання суб'єктами господарювання та громадянами обов'язків в сфері благоустрою, забезпечення контролю за здійсненням заходів з охорони майна та фізичних осіб (п. 4.1).

Частиною 2 статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС) (в редакції на час розгляду справи) встановлено, що завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних прав.

Судом було відзначено, що відповідач є органом місцевого самоврядування, який за Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» має право здійснювати владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Отже, за формальною ознакою відповідач є суб'єктом владних повноважень.

В той же час суд дійшов висновку, що, ухвалюючи Рішення, відповідач діяв не як суб'єкт владних повноважень, а як учасник відносин у сфері господарювання орган місцевого самоврядування, наділений господарською компетенцією, що прямо передбачено ст. 2 Господарського кодексу України (далі – ГК). В цих відносинах відповідач реалізував свої організаційно-господарські повноваження у процесі управління господарською діяльністю (ч. 6 ст. 3 ГК) створивши третю особу, яка діє на основі комунальної власності і, за приписом статей 63, 78 ГК, належить до сфери його управління. Після створення третьої особи, між відповідачем і третьою особою виникли організаційно-господарські відносини, що породжують організаційно-господарські та соціально-комунальні зобов'язання, які

регулюються нормами статей 176, 177 ГК, при цьому належать до сфери господарських, а не публічно-правових відносин.

Отже, на підставі вищенаведеного судом було винесено про закриття провадження, оскільки ані Рішення, ані Статут не підлягають оскарженню в порядку адміністративного судочинства. До речі, ухвалу Деснянського районного суду м. Чернігова було залишено без змін Київським апеляційним адміністративним судом.

Підсумовуючи вищенаведені положення, можна дійти висновку, що у контексті реалізації стратегічного курсу держави на децентралізацію державної влади та підвищення рівня динамізму суспільних відносин затребуваним слід визнати перегляд наукових підходів до ідентифікації обсягу та змісту господарської компетенції органів місцевого самоврядування, взявши за основу функціональний підхід, який надасть можливість більш повно реалізувати можливості територіальних громад у сфері господарювання [248, с. 182–186].

Викладені у даному науковому дослідженні ідеї можуть бути розвинені у напрямку поглиблення теоретико-прикладних розробок з питань визначення обсягу та змісту господарської компетенції органів місцевого самоврядування.

3.2 Делегування як форма здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування

Реалізація органами місцевого самоврядування сукупності господарських прав та обов'язків, які складають зміст господарської компетенції, як правило, здійснюється безпосередньо. Втім із активним розвитком різноманітних методів та засобів організації господарських відносин та, в цілому, у зв'язку з ускладненням господарських зв'язків,

найбільш затребуваною виявилася така форма реалізації господарської компетенції органами місцевого самоврядування як делегування.

Практика господарювання свідчить, що на даний час органи місцевого самоврядування досить часто використовують делегування, наділяючи певними повноваженнями інші органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, комунальні підприємства, суб'єктів господарювання приватного сектора економіки.

В той же час на законодавчому рівні існують певні розбіжності, які нівелюють потенціал правової конструкції «делегування» у вирішенні питання вибору органом місцевого самоврядування порядку та форми реалізації господарської компетенції.

Окремі аспекти проблематики реалізації господарської компетенції органами місцевого самоврядування отримали відображення у наукових працях К.І. Апанасенко, О.П. Віхрова, Р.А. Джабраїлова, І.М. Кравець, В.А. Устименка, К.Д. Хачук та ін. Поряд з цим невирішеними та такими, що потребують поглибленого висвітлення, залишаються питання щодо з'ясування сучасного стану правового регулювання відносин з делегування органами місцевого самоврядування окремих господарських повноважень.

На даний час термін «делегування» використовується у різноманітних за юридичною силою нормативно-правових актах України.

Так, у Конституції України від 28.06.1996 р. згадується, що місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, *делегованих* їм відповідними районними чи обласними радами (ч. 6 ст. 118). Про можливість реалізації місцевими державними адміністраціями на відповідній території *делегованих* відповідними радами повноважень згадується і у п. 7 ч. 1 ст. 119 Основного Закону України. Зокрема, згадується про реалізацію місцевими державними адміністраціями інших наданих державою, а також *делегованих* відповідними радами повноважень.

В той же час привертає увагу та обставина, що у тексті Конституції України схожі відносини з делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів державної виконавчої влади не отримали аналогічного термінологічного позначення. Зокрема, у ч. 3 ст. 143 Конституції України наголошується, що органам місцевого самоврядування можуть *надаватися* законом окремі повноваження органів виконавчої влади.

В той час як у ч. 5 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування використовується термін «делегування повноважень». Насамперед, відзначається наступне: «якщо повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов» [249].

У науковій літературі на таких розбіжностях вже неодноразово звертали увагу. Подібна ситуація характерна для законодавства і інших пострадянських країн. Зокрема, у наукових джерелах ведеться досить жвава дискусія з приводу співвідношення понять «передача», «надання» та «делегування», намагаючись виділити ознаки їх змістовної єдності чи відмінності [250, с. 16].

Так, з наукових джерел випливає, що в теорії муніципального права тривалий час розроблялася ідея про існування двох форм наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями: передачі повноважень і делегування повноважень. Під передачею розумівся спосіб регулювання повноважень органів місцевого самоврядування, при якому будь-яке повноваження органу державної влади на невизначений термін виключається з його компетенції і включається до компетенції органів місцевого самоврядування. Під делегуванням пропонувалося розуміти надання органом державної влади права вирішення будь-якого питання органам місцевого самоврядування одноразово, на певний термін або безстроково [251, с. 173–174].

У юридичній літературі можна зустріти і інші підходи до визначення змістовного навантаження згаданих вище термінів та суміжних понять. Зокрема, М.Ю. Дитятковський визначає поняття «наділення органів місцевого самоврядування державними повноваженнями» як передачу державних повноважень органу місцевого самоврядування, здійснювану шляхом виключення будь-яких повноважень з компетенції органів державної влади та включення їх до компетенції органів місцевого самоврядування або надання органом державної влади належного йому права вирішення будь-якого питання органам місцевого самоврядування. При цьому науковець не виключає можливості використання поняття «делегування» в тому значенні, в якому воно вживається в науках теорії держави і права, конституційного права [252, с. 64].

В той же час, М.А. Кулушева передачу деяких повноважень від одних органів іншим на певний час для вирішення тих чи інших конкретних завдань, які розширюють компетенцію останніх, визначає як делегування [253, с. 139]. Принагідно можна звернути увагу на те, що в римському публічному праві для характеристики правовідносин, подібних аналізованим, використовувався термін «делегування» (від лат. *delegare* – покладати, передавати) – передача частини повноважень від делеганта (носія первинних прав) делегату (особі, що приймає дані повноваження) в силу спеціального закону (*imperium lex curiata de iurisdictione*). Делегант мав право контролювати виконання переданих повноважень делегату [254, с. 147].

На думку інших науковців делегування є однією з форм наділення повноваженнями. На їхню думку, наділення повноваженнями може здійснюватися у формі їх передачі або делегування. Так, Є.С. Шугрина вказує на те, що передача являє собою спосіб регулювання повноважень, за допомогою якого будь-яке повноваження органу державної влади виключається з його компетенції і включається до компетенції органів місцевого самоврядування. Делегування – це надання органом державної влади належних йому прав вирішення будь-якого питання органам місцевого

самоврядування одноразово, на певний термін або безстроково [255, с. 355]. Аналогічний підхід міститься у наукових працях Б.М. Лазарева, який вважає, що делегування повноважень – вельми специфічний спосіб наділення повноваженнями, при якому один орган управління покладає на інший право вирішити питання, віднесене до компетенції першого органу [256, с. 152].

Інші вчені розрізняють «наділення» і «делегування» повноважень з інших підстав. Так, наприклад, С.С. Алексєєв зазначає, що на відміну від простого доручення у разі делегування інший орган отримує такі правотворчі повноваження, яких раніше у нього не було, але і орган, який здійснив передачу (делегацію), не втрачає своєї компетенції на видання нормативно-правових актів з цього кола питань. «Наділення» необхідно відрізнити від «делегування», так як при делегуванні орган, який передав певні повноваження іншому органу, зберігає за собою право на їх одночасну реалізацію з органом, який отримав ці повноваження і, навпаки, при «наділенні» орган, який передав повноваження, втрачає право на їх реалізацію з моменту такої передачі [257, с. 154].

В свою чергу К.А. Пивоваров критерієм розмежування «наділення» і «делегування» обирає форму правового регулювання взаємовідносин. Зокрема, наділення окремими державними повноваженнями органів місцевого самоврядування, на його думку, виступає способом одностороннього регулювання обсягу повноважень органів місцевого самоврядування шляхом передачі окремих державних повноважень органам місцевого самоврядування, на основі примусового акту органу державної влади, вираженого у формі закону. Додатково науковець зауважує, що делегування окремих державних повноважень органам місцевого самоврядування можна визнати способом регулювання обсягу повноважень на основі двостороннього вільного волевиявлення шляхом передачі окремих державних повноважень органу місцевого самоврядування, оформленого у вигляді договору [250, с. 14–15]. Такий підхід свідчить про наявність досить актуальної проблеми, пов'язаної з визначенням юридичної форми

перерозподілу повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що ряд дослідників у галузі муніципального права вважають, що «наділення» тотожне за змістом «делегуванню».

Так, І.В. Видрін під делегуванням державних повноважень розуміють надання органом державної влади належних йому повноважень іншому органу, в тому числі і органу місцевого самоврядування [258, с. 21-24]. О.В. Берг вказує, що делегування муніципальним утворенням на поворотній основі державних повноважень для їх здійснення органами місцевого самоврядування означає наділення муніципальних утворень державними повноваженнями [259, с. 21-25]. На думку І.Г. Циганенко, делегування є формою наділення суб'єктом іншого органу правом виконувати деякі його повноваження [260, с. 32].

Додатково слід зауважити, що питання делегування повноважень розглядається у взаємозв'язку з процесами децентралізації. Зокрема, О. Крупчан зазначає, що делегування повноваження необхідно розглядати як одну з форм реалізації інституту децентралізації публічної влади, децентралізація – це поступове делегування частини державних повноважень місцевим органам влади [261, с. 17]. Як зазначає А. Новак, аналогічного підходу дотримується і Г.В. Бублик, вказуючи, що процес делегування повноважень можна розглядати як реалізацію інституту децентралізації публічної влади [262, с. 152; 263, с. 94-95]. Окремі вчені наголошують, що саме місцеве самоврядування є децентралізованою формою державного управління, і влада органів місцевого самоврядування є однією з форм демократичної децентралізації виконавчої влади, сутність якої полягає у звичайному розподілі повноважень щодо здійснення завдань і функцій виконавчої влади [12, с. 51].

Як ефективну форму децентралізації владних повноважень характеризує делегування А.М. Онупрієнко [264, с. 208]. В той же час, В.І. Борденюк наголошує на необхідності розмежування децентралізації державної влади і

делегування повноважень органам місцевого самоврядування. В умовах децентралізації, на думку вченого, відповідні повноваження первісно належать органам місцевого самоврядування за законом. Делегованими повноваженнями є ті повноваження, які первісно закріплені за відповідним органом державної влади законом чи іншим нормативно-правовим актом, виконання яких він має право передати менш повноважним органам, у тому числі органам місцевого самоврядування [265, с. 21–25].

Як відзначає А. Новак, компромісний підхід пропонує Т.О. Карабін, поділяючи децентралізацію на два види: децентралізацію як передачу повноважень та децентралізацію як делегування повноважень [262, с. 152; 266, с. 441]. Перший вид означає незворотне наділення органів місцевого самоврядування владними повноваженнями, а децентралізація як делегування повноважень – це тимчасова передача повноважень [267, с. 54]. Відмінність делегування як виду децентралізації від передачі повноважень полягає в тому, що суб'єктом, який передає повноваження, є орган, у компетенції якого і перебуває відповідне повноваження [266, с. 442].

В свою чергу А. Новак пропонує закріпити на конституційному рівні концептуальні засади муніципального дуалізму. А саме за такого підходу, на думку науковця, делегування повноважень може бути визначено одним зі способів переміщення владних повноважень із загальнодержавного та (або) регіонального та (або) місцевого рівня державного управління на рівень місцевого самоврядування, а тому – способом децентралізації влади [262, с. 153].

Привертає увагу також наявний у наукових джерелах аналіз законодавства багатьох зарубіжних країн щодо делегування повноважень від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування (зокрема, США, ФРН, Великобританія, Японія та ін.) [23, с. 208–212; 268, с. 8–17].

Як наголошує Р.А. Джабраїлов, у даному випадку питання можливості й доцільності делегування державних повноважень місцевим органам влади не викликає сумніву і не є основним. Більш важливим представляється питання

про сутнісні характеристики, вимоги, що висуваються до процедури делегування державних повноважень місцевим органам влади. «Делеговані» повноваження місцевих органів передаються вищестоящою владою на підставі спеціальних законів з можливим укладанням додаткових угод (договорів). На доказ цієї тези Р.А. Джабраїлов приводить наступні відомості [23, с. 208–210].

Так, наприклад, в Італії в разі потреби центральні органи держави можуть делегувати областям інші (додаткові державні) повноваження у сфері управління на підставі закону. У свою чергу область може передавати окремі державні повноваження також у сфері управління на муніципальний рівень провінціям і комунам. Слід зазначити, що делегування здійснюється на підставі закону і припускає обов'язкову передачу фінансових коштів у необхідних випадках – персоналу чи майна всім публічним утворенням даного рівня чи їхнім асоціаціям. При делегуванні повноважень попередньо проводяться консультації із представниками провінцій і комун. Як правило, делегування здійснюється у відношенні всіх територіальних колективів одного рівня. Виділені кошти, які необхідні для реалізації державних повноважень, розподіляються між провінціями і комунами виходячи з об'єктивних критеріїв – кількості жителів, показників соціально-економічного розвитку, характеру переданих функцій. Делегування здійснюється на певний строк і може бути припинене достроково у випадку значних відхилень від напрямів діяльності, встановлених областю. Таким чином, при реалізації делегування як способу перерозподілу публічно-владних повноважень здійснюється контроль, предметом якого є виявлення відхилень від встановлених державою стандартів [269, с. 86–87].

У Великобританії окружним і районним (у м. Лондоні) муніципальним радам надані повноваження по забезпеченню функціонування деяких об'єктів державного значення і вирішенню інших державних питань. Ці повноваження забезпечують експлуатацію аеродромів, охорону пам'ятників

культури, доріг державного значення, закладів охорони здоров'я і т.д. [270, с. 222–223].

У Німеччині, покладання на громаду (комунальне самоврядування) будь-яких державних завдань у рамках «дорученої» компетенції в кожному конкретному випадку здійснюється законодавчим актом землі, яким обов'язково повинні бути врегульовані необхідні фінансові питання. Такі завдання доручаються не громаді, а її певним органам, що будуть нести відповідальність у випадку невиконання чи неналежного виконання переданих повноважень. Для забезпечення належного виконання делегованих органам місцевого самоврядування державних повноважень здійснюється, так званий, «професійний» нагляд, тобто постійний контроль із боку державних федеральних органів чи служб земель. Слід зазначити, що у ФРН стосовно питань, які вважаються справами загальнодержавного значення і делеговані для виконання місцевим органам, будь-які вказівки і рекомендації урядових органів є обов'язковими [244, с. 59].

В Японії реалізація державних повноважень органами місцевого самоврядування відбувається також під строгим контролем із боку відповідного міністра центрального уряду (на рівні префектури) чи ж губернатора префектури (на рівні муніципалітету). За реалізацію агентських функцій місцевий адміністративний орган несе відповідальність не перед представницьким місцевим органом (радою), а перед відповідною державною контролюючою інстанцією [268, с. 11].

До самої процедури делегування в зарубіжних країнах висуваються досить жорсткі вимоги, що регламентують матеріально-фінансове забезпечення, контроль, відповідальність за реалізацією державних повноважень, переданих місцевим органам влади. Адже виконання органами місцевого самоврядування покладених державою повноважень пов'язано зі значними витратами. Таким чином, може виникнути загроза фінансовій самостійності органів місцевого самоврядування, що може викликати неможливість виконання ними як власних, так і делегованих функцій. Для

запобігання цим та іншим несприятливим наслідкам у законодавстві більшості зарубіжних країн закріплюється положення про обов'язковість фінансового супроводження процедури делегування державно-владних повноважень органам місцевого самоврядування [271, с. 111–112].

Отже, до процедури передачі державних повноважень органам місцевого самоврядування застосовуються наступні вимоги: передача здійснюється відповідно до принципу субсидіарності; передача окремих державних повноважень здійснюється на підставі спеціального законодавчого акта з можливим укладанням додаткових угод; процедура супроводжується передачею необхідних матеріальних, фінансових, інформаційних та інших ресурсів із боку держави місцевим органам влади; передані повноваження зберігають державно-правову природу, при цьому органи державної влади контролюють як виконання переданих повноважень, так і використання переданих коштів і ресурсів, зберігають право давати вказівки («імперативні консультації») із приводу реалізації; встановлюється відповідальність перед державою за невиконання чи неналежне виконання місцевими органами влади делегованих державних повноважень в межах переданих фінансових, матеріальних та інших ресурсів [268, с. 16–17].

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

тимчасово розширюється за рахунок одержаних додатково повноважень; г) «делеговані» повноваження можуть бути в будь-який час відізовані; якщо повноваження делегуються на визначений строк, то для припинення делегування непотрібне прийняття відповідного юридичного акта; д) переделегування (субделегування) повноважень не може бути допустимим, оскільки це суперечить намірам органа, що делегував повноваження [272, с. 12].

У частині здійснення «делегованих» повноважень виконавчі органи місцевого самоврядування підконтрольні органам виконавчої влади [405]. У той же час у практиці зарубіжних країн немає делегування повноважень від органів місцевого самоврядування до місцевих державних адміністрацій, як це відбувається в Україні, оскільки така практика суперечить ідеї місцевого самоврядування [239, 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*. Вказане 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.

Втім, як визнає Р.А. Джабраїлов, правову оцінку ч. 2 ст. 4 Європейської Хартії місцевого самоврядування з боку органу конституційної юрисдикції не завжди можна визнати однозначною, що часом призводить до

постановлення рішень, які ущемляють інтереси міста. З цього приводу автор висловив свою думку у відповідній роботі [23, с. 212; 273, с. 116–124]. У зв'язку з чим можна погодитися з думкою О. Кравчука про те, що саме на законодавчому рівні має бути визначений порядок реалізації органами місцевого самоврядування повноважень, які не віднесено до сфери відання інших органів, що не виключає можливості віднесення таких повноважень до відання органів державної влади [274, с. 23–28]. Зокрема, згідно з рішенням Конституційного Суду України від 13.07.2001 р. у справі про адміністративно-територіальний устрій до повного законодавчого врегулювання порядку утворення та ліквідації районів у містах вирішення цих питань не виключено зі сфери відання міських рад.

В той же час, слід відзначити, що на теперішній час певна змістовна деталізація поняття «делегування» наводиться у тексті Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. Зокрема, «делеговані повноваження» визначаються як повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад (ст. 1).

Отже, можна дійти висновку, що конституційно-правова норма про надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади може бути інтерпретована через призму категорії «делеговані повноваження».

В той же час розвиток законодавства України, що визначає можливості та форми участі органів місцевого самоврядування у господарських відносинах, справляє істотний вплив на сучасне розуміння понять «делегування», «делеговані повноваження».

З аналізу легального визначення поняття «делеговані повноваження» випливає, що одержувачем повноважень виступають:

органи місцевого самоврядування, коли їм надаються повноваження органів виконавчої влади;

місцеві державні адміністрації, коли їм надаються повноваження органів місцевого самоврядування за рішенням районних, обласних рад [275, с. 200-202].

Втім, як вбачається, таке розуміння є досить вузьким та не відображає особливостей, притаманних участі органів місцевого самоврядування у сфері господарювання. Додатково в силу тих змін, які відбулися у вітчизняному законодавстві, поняття «делеговані повноваження» у контексті дослідження форм реалізації господарської компетенції органів місцевого самоврядування потребує відповідного уточнення.

Так, варто згадати Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р., який передбачає можливість здійснення співробітництва у формі *делегування* одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів (п. 1 ч. 1 ст. 4). При цьому до суб'єктів співробітництва віднесено територіальні громади сіл, селищ, міст (ч. 1 ст. 3).

Більш детальне ознайомлення з текстом Закону України «Про співробітництво територіальних громад» дає підстави стверджувати, що *суб'єктами делегування повноважень виступають органи місцевого самоврядування*, що представляють інтереси відповідних територіальних громад. Так, у ч. 1 ст. 10 зазначеного Закону міститься норма про те, що для забезпечення виконання повноважень згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів органи місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва на підставі договору про співробітництво можуть делегувати одному із суб'єктів співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів.

При цьому істотні умови договору про співробітництво наведено у ч. 2 ст. 10 Закону України «Про співробітництво територіальних громад», а саме:

- 1) перелік завдань, що делегуються органу місцевого самоврядування суб'єкта співробітництва;

2) найменування органу місцевого самоврядування суб'єкта співробітництва, якому делегуються завдання інших органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва;

3) найменування органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва, які делегують завдання відповідному органу місцевого самоврядування одного із суб'єктів співробітництва;

4) вимоги до виконання органом місцевого самоврядування одного із суб'єктів співробітництва делегованих іншими суб'єктами співробітництва завдань;

5) обсяг коштів місцевих бюджетів, що передаються місцевому бюджету органу місцевого самоврядування суб'єкта співробітництва на виконання делегованих завдань;

6) строк, на який делегуються завдання;

7) форму і порядок звітування про стан виконання та фінансування делегованих завдань;

8) порядок припинення договору та розв'язання спорів під час його виконання.

Зокрема, серед істотних умов такого договору передбачається визначення переліку завдань, що делегуються органу місцевого самоврядування суб'єкта співробітництва. Беручи до уваги, що перелік таких завдань може стосуватися окремих аспектів реалізації господарських повноважень, то можливість їх делегування у межах договору про співробітництво не викликає сумнівів.

До речі, слід звернути увагу, що до прийняття Закону України «Про співробітництво територіальних громад» у законодавстві України усталеним був підхід, за якого делегування повноважень здійснювалось на підставі закону. Безперечно, Закон України «Про співробітництво територіальних громад» не спростовує такого бачення правових підстав делегування повноважень. В той же час норми зазначеного Закону наводять на думку, що підставою для делегування повноважень виступає безпосередньо договір про

співробітництво, оскільки нормативні приписи саме цього Закону не створюють прямого обов'язку для органів місцевого самоврядування передати ті чи інші повноваження.

Вбачається за доцільне віддзеркалити виявлені особливості за суб'єктним складом та правовими підставами делегування у легальному визначенні поняття «делеговані повноваження».

Загалом, вищенаведені положення та висновки дають підстави погодитися з думкою окремих науковців, які вважають, що делегування повноважень органів влади, яке відбувається на договірних засадах, потребує окремого правового регулювання. Зокрема, такої думки дотримується вчений-господарник О.М. Вінник. Але відразу слід зауважити, що науковець розглядає поняття делегування у більш широкому контексті, припускаючи участь у цих відносинах суб'єктів господарювання приватного сектора економіки.

Як відзначає О.М. Вінник, доцільно прийняти спеціальний закон у цій сфері – Закон України «Про делегування владних повноважень», визначивши в ньому основні засади такого делегування, а саме: 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. На думку дослідниці, це додатково сприятиме вибору критеріїв розмежування господарських та адміністративних договорів [276, с. 76].

На правовій кваліфікації договору про делеговане публічне управління як адміністративного акцентують увагу і інші науковці. Так, на думку В. Чабана, на підставі такого договору суспільство (грумада) доручає юридичній особі (приватній чи державній) виконання функцій публічної служби за винагороду, що впливає з виконання цих функцій [277, с. 55–56].

У певній мірі таке розуміння правової природи договору про делегування повноважень (у контексті цього дослідження – у сфері господарювання) зумовлено впливом норм Кодексу адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. Зокрема, у цьому Кодексі адміністративний договір визначається як спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону (п. 16 ч. 1 ст. 4).

Втім правова конструкція «адміністративного договору» не відповідає природі делегованих господарських повноважень, які не мають відношення до владних та не пов'язані з публічно-правовою сферою. У такому разі регулювання зазначених відносин має відбуватися за допомогою господарського договору.

Зокрема, яскравим прикладом такого стану правового регулювання суспільних відносин може бути концесія та концесійний договір, що укладається між уповноваженим органом місцевого самоврядування та суб'єктом підприємництва. Варто звернути увагу, що концесія передбачає надання 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 (абз. 2 ст. 1 Закону України «Про концесії» від 16.07.1999 р.). При цьому об'єкти, які можуть надаватися у концесію, перераховані у ст. 3 зазначеного Закону.

Зокрема, у концесію можуть надаватися об'єкти права державної чи комунальної власності, які використовуються для здійснення діяльності у

таких сферах господарської діяльності (крім видів підприємницької діяльності, які відповідно до законодавства можуть здійснюватися виключно державними підприємствами і об'єднаннями):

водопостачання та водовідведення у порядку, визначеному Законом України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності», забезпечення функціонування зрошувальних і осушувальних систем;

надання послуг міським громадським транспортом;

збирання та утилізація сміття, оброблення відходів;

пошук, розвідка родовищ корисних копалин і їх видобування, видобування кам'яного вугілля, лігніту (бурого вугілля), його переробка у порядку, визначеному Законом України «Про особливості оренди чи концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності»;

будівництво (комплекс дорожньо-будівельних та проектних робіт, пов'язаних з будівництвом нової автомобільної дороги) та експлуатація автомобільних доріг, об'єктів дорожнього господарства, інших дорожніх споруд;

будівництво та/або експлуатація залізниць, аеропортів, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів, інших шляхів сполучення, метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури;

машинобудування;

охорона здоров'я;

надання телекомунікаційних послуг, у тому числі з використанням телемереж;

надання поштових послуг;

теплопостачання у порядку, визначеному Законом України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах

теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності», та розподіл і постачання природного газу;

виробництво та (або) транспортування електроенергії;

громадське харчування;

будівництво жилих будинків;

надання послуг у житлово-експлуатаційній сфері;

використання об'єктів соціально-культурного призначення;

створення комунальних служб паркування автомобілів;

надання ритуальних послуг;

будівництво та експлуатація готелів, туристичних комплексів, кемпінгів та інших відповідних об'єктів туристичної індустрії;

будівництво, реконструкція та експлуатація внутрішньо-господарських меліоративних систем та окремих об'єктів їх інженерної інфраструктури.

Об'єктами права комунальної власності, які надаються у концесію, є:

майно підприємств, їхніх структурних підрозділів, що є цілісними майновими комплексами або системою цілісних майнових комплексів, яке використовується для забезпечення завершеного циклу виробництва продукції (робіт, послуг) у сферах діяльності, що визначені ч.ч. 2 і 3 ст. 3 Закону України «Про концесії»;

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 ч.ч. 2 і 3 ст. 3 Закону України «Про концесії»;

спеціально збудовані об'єкти відповідно до умов концесійного договору для задоволення громадських потреб у сферах діяльності, що визначені ч.ч. 2 і 3 ст. 3 Закону України «Про концесії» [278].

Отже, з цього прикладу (концесії) випливає, що делегування окремих господарських повноважень, що здійснюють органи місцевого самоврядування, можливе на підставі господарських договорів суб'єктам господарювання приватного сектора економіки, зокрема, суб'єктам

підприємницької діяльності. Відповідно, такий висновок буде закономірним і для випадків делегування органами місцевого самоврядування частини повноважень з управління об'єктами права комунальної власності на засадах договору оренди.

Загалом, наділення суб'єктів господарювання приватного сектора економіки повноваженнями з управління об'єктами права комунальної власності на договірних засадах (у даному випадку концесія, оренда тощо) слід нормативно визнати однією з форм делегування окремих господарських повноважень органів місцевого самоврядування. Адже саме на виконавчі органи сільських, селищних та міських рад покладено повноваження з управління в межах, визначених радою, майном, що належить до комунальної власності відповідних територіальних громад (підпункт 1 п. «а» ст. 29 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Відповідно залучення до цього процесу інших суб'єктів права свідчить про покладення на них тих повноважень, які мали б бути реалізовані органами місцевого самоврядування.

До речі, у певній мірі ця думка знаходить підтвердження у Господарському кодексі України від 16.01.2003 р. Зокрема, норма ст. 195 Кодексу наголошує на тому, що управнений суб'єкт господарського зобов'язання, серед іншого, може делегувати другій стороні, за її згодою, належні йому за законом, статутом чи договором права для здійснення господарсько-управлінських повноважень.

Якщо виходити з науково-правової кваліфікації відносин, які складаються у сферах оренди, концесії комунального майна, як організаційно-господарських, на чому неодноразово наголошував О.П. Віхров [279, с. 8], то можна дійти висновку про можливість делегування за договорами оренди та концесії певного кола господарсько-управлінських повноважень.

Тим більше, що залучення суб'єктів господарювання приватного сектора економіки до сфери управління об'єктами права публічної власності

(державної та комунальної) шляхом делегування певного кола повноважень органів влади розглядається як певна форма, так званої, «приватизації компетенції». Як відзначають окремі дослідники, «приватизація компетенції» отримала найбільшу наукову розробку та нормативну підтримку в німецькому праві [280, с. 65–75; 41, с. 38–39].

Як зауважує О.Г. Курчин, у німецькій літературі відсутнє єдине визначення поняття «приватизація компетенції», проте під ним прийнято розуміти передачу приватним особам не тільки власності, але й контролю над державними і муніципальними (комунальними) підприємствами й активами, тобто приватизація без передачі майнових прав. У цьому випадку до основних методів приватизації (відчуження акцій, приватні інвестиції в держпідприємства, розукрупнення підприємств, викуп підприємств їх менеджерами або працівниками, зокрема з використанням кредиту) додаються оренда і підряд, а також передача державних і муніципальних (комунальних) підприємств в управління приватним менеджерам, концесію. В цілому відбувається приватизація управління і результатів діяльності [281, с. 67; 282, с. 65–66].

У науковій літературі детально описано чотири основні моделі приватизації компетенції: організаційна, функціональна, матеріальна і майнова [280, с. 66–74].

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

створених в публічно-правових формах, або всі організації, які здійснюють реалізацію державних завдань [280, с. 66–67].

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

Відмінністю функціональної приватизації від організаційної є передача державних функцій юридичним особам приватного права без участі держави в їх статутному капіталі. Ця модель приватизації використовується у зв'язку з тим, що держава не володіє ресурсами (спеціальними знаннями, технічними засобами), які є у осіб приватного права. Особи приватного права, що залучаються, в німецькому праві традиційно іменуються помічниками суб'єктів державного управління, а в сучасній літературі – також особи, здійснюючі аутсорсинг. Класичними прикладами функціональної приватизації є передача поліцією здійснення евакуації незаконно припаркованих автомобілів суб'єктам приватного права, передача адміністративним органом приватній особі функції зі збору й обробки інформації [280, с. 71–72]. При цьому важливо, щоб функції передавалися приватній особі, що володіє необхідною кваліфікацією, оскільки в разі неналежного здійснення приватною особою переданих йому функцій відповідальність перед громадянином відповідно до § 839 Німецького Цивільного укладення несе адміністративний орган [283].

Поява матеріальної приватизації обумовлена ускладненням управлінських функцій і перевантаженістю держави, а також неможливістю

реалізації державних завдань в повному обсязі. У зв'язку з цим держава вимушена відмовлятися від виконання певних завдань з передачею їх повністю у приватну сферу. Таким чином, загальна тенденція полягає в переході держави від безпосереднього надання послуг до забезпечення гарантованості отримання населенням відповідних послуг. Отже, матеріальна приватизація приводить до повної передачі публічного завдання в недержавний сектор. Завданнями ж держави в даному випадку є надання відповідних гарантій і здійснення нагляду. Отже, в результаті матеріальної приватизації частина державних функцій втрачає державний характер, тобто те, що раніше здійснювала держава, повністю передане у приватноправову сферу [280, с. 72–73].

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

Окрім розглянутих вище класичних моделей приватизації державних функцій, в німецькій літературі виділяють інші види приватизації: фінансову приватизацію – використання приватних фінансових коштів для реалізації публічних завдань; процесуальну приватизацію – участь приватних осіб в адміністративних процедурах або передача їм окремих процедурних етапів (стадій), наприклад участь приватних медіаторів у врегулюванні конфліктів; соціальну приватизацію – передача соціальних установ у приватну сферу тощо [280, с. 74–75].

Слід погодитися з Р.А. Джабраїловим у думці про те, що в Україні на державному та місцевому рівнях у недостатній мірі використовуються усі чотири види приватизації компетенції. Проте науковець відзначає позитивні зрушення у цьому напрямку. Зокрема, на його думку, на сьогодні більш сформованим є законодавство з питань матеріальної та майнової приватизації. Найбільш поширеною формою матеріальної приватизації компетенції органів місцевого самоврядування є передача окремих сфер господарювання в комунальному господарстві у відання суб'єктів

господарювання через використання концесійного механізму або тендерних процедур. При цьому, як зауважує дослідник, в перші роки незалежності України досить активно використовувалась майнова приватизація, яка й досі не втрачає своєї актуальності та важливості для формування місцевого бюджету [165, с. 194-195; 284, с. 18].

Не менш цікавим залишається питання можливості делегування окремих господарських повноважень органів місцевого самоврядування комунальним підприємствам.

Насамперед, слід зауважити, що Господарський кодекс України передбачає норму про те, що господарська компетенція органів державної влади та органів місцевого самоврядування реалізується від імені відповідної державної чи комунальної установи (ч. 3 ст. 8). На недосконалість логіко-юридичного змісту цієї правової норми вже звертали увагу у науковій літературі, відзначаючи доцільність внесення змін та уточнень [16, с. 47].

Втім не вдаючись до з'ясування сутності недоліків юридичної техніки конструювання правової норми, можна припустити, що ч. 3 ст. 8 Господарського кодексу України конкретизує коло таких органів місцевого самоврядування, згадуючи саме комунальні установи. Загалом, органи місцевого самоврядування визнано у Бюджетному кодексі України від 08.07.2010 р. як бюджетні установи (п. 12 ч. 1 ст. 2). Тому можна стверджувати, що представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування є установами, які беруть участь у господарських відносинах та реалізують певне коло господарських повноважень.

Втім привертає увагу те, що останнім часом практика правозастосування свідчить про можливість делегування окремого обсягу господарських повноважень органами місцевого самоврядування комунальним підприємствам.

Зокрема, досить яскравим свідченням цього виступає сфера розміщення зовнішньої реклами на об'єктах права комунальної власності. Насамперед, слід відзначити, що Типові правила розміщення зовнішньої реклами,

затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 29.12.2003 р. № 2067, передбачають можливість участі спеціалізованих підприємств, установ та організацій у розробленні необхідної технічної документації, монтажі (демонтажі) рекламного засобу, проведенні технічної експертизи (п.п. 38, 39). Форма власності таких підприємств не вказується.

В той же час у актах окремих міських рад, якими визначається порядок розміщення реклами, містяться положення, якими надаються комунальним підприємствам певні повноваження у сфері розміщення зовнішньої реклами.

Так, Порядок розміщення реклами в місті Києві, затверджений рішенням Київської міської ради від 22.09.2011 р. № 37/6253, визначає статус КП «Київреклама» як комунального підприємства виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації), підпорядковане Департаменту містобудування та архітектури виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) та *уповноважене виконавчим органом Київської міської ради (Київською міською державною адміністрацією) виконувати функції* з укладення договорів, нарахування і отримання плати за право тимчасового користування місцями (для розміщення рекламних засобів), які перебувають у комунальній власності територіальної громади міста Києва, його районів або повноваження щодо розпорядження якими здійснюють органи місцевого самоврядування м. Києва, здійснювати контроль за надходженням плати за договорами, організувати або здійснювати власними силами та засобами демонтаж самовільно встановлених рекламних засобів, забезпечувати виготовлення друкованої продукції, розміщення соціальної реклами та інформації соціального спрямування, надавати платні послуги та виконувати інші повноваження, передбачені цим Порядком та Статутом підприємства (абз. 6 п. 1.3) [285].

Як можна побачити, комунальному підприємству було делеговано виконавчим органом місцевого самоврядування реалізацію низки невлadних господарських повноважень у сфері розміщення зовнішньої реклами.

Додатково слід зауважити, що комунальні підприємства виконують низку делегованих повноважень з управління об'єктами права комунальної власності, які закріплюються за ними уповноваженими органами місцевого самоврядування на праві господарського відання чи праві оперативного управління. Серед таких повноважень можна виділити такі, що пов'язані з наданням в оренду нерухомого майна, загальна площа якого не перевищує 200 квадратних метрів на одне підприємство та іншого окремого індивідуально визначеного майна (абз. 5 ст. 5 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» від 10.04.1992 р.).

У даному випадку комунальні підприємства виконують делеговані повноваження органів місцевого самоврядування як представників власника майна (територіальної громади). До речі, таке розуміння правового статусу комунальних підприємств як суб'єктів орендних правовідносин знаходить підтримку у судовій практиці, а саме у рішенні Господарського суду Херсонської області від 11.08.2014 р. у справі № 5024/1094/2012 за позовом: Каховської міської ради Херсонської області до Каховського колективного торгівельного виробничого підприємства «Меліоратор» про витребування майна з чужого незаконного володіння [286].

Загалом, слід визнати, що вітчизняні нормативно-правові акти містять положення, які дозволяють здійснювати операції з 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.) [17].

Варто звернути увагу на те, що питання делегування повноважень органів влади суб'єктам господарювання не знаходить однозначного вирішення у законодавстві окремих зарубіжних країн. Зокрема, О.Г. Курчин зауважує, що законодавство окремих зарубіжних країн, зокрема Російської Федерації, прямо забороняє здійснювати делегування суб'єктам

господарювання повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування [281, с. 70]. На цьому акцентовано увагу у ч. 3 ст. 15 Федерального Закону «Про захист конкуренції» від 26.07.2006 р. [287]. 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 [288, с. 15].

Втім цікавим та прогресивним є досвід Республіки Польща у сфері правового регулювання державно-приватного партнерства як форми делегування повноважень у публічних інтересах суб'єктам господарювання для більш ефективного їх здійснення. Так, як зазначає М. Бахуринська, ініціатором угоди про ДПП, відповідно до досвіду Польщі визнаються, в тому числі й підприємства державної або комунальної власності, якщо партнерство з приватною сферою має істотні переваги під час реалізації тих чи інших проектів [289, с. 82]. Виняток, як правило, становлять проекти у сфері державної безпеки та оборони. Водночас виключний перелік державних партнерів у ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державно-приватне партнерство в Україні» [290], що виключає участь державних і комунальних підприємств як публічних партнерів, значно обмежує можливості розвитку державно-приватного партнерства в Україні [289, с. 83].

Отже, резюмуючи вищенаведене, можна дійти висновку про доцільність вдосконалення чинного законодавства України у частині уточнення визначення поняття «делеговані повноваження», передбачивши, що предметом делегування можуть бути як владні повноваження, так і господарські повноваження органів влади (зокрема, органів місцевого самоврядування), які не пов'язані з їх владним статусом. Додатково у нормативній площині слід закріпити положення про те, що господарські повноваження органів місцевого самоврядування можуть бути делеговані, окрім як місцевим державним адміністраціям, іншим органам місцевого

самоврядування, комунальним підприємствам та суб'єктам господарювання приватного сектора економіки. Крім того, серед правових підстав здійснення делегування, окрім закону, доцільно виділити укладення господарського договору [291, с. 115–119.].

В цілому, викладені у даному науковому дослідженні ідеї можуть бути розвинені у напрямку вдосконалення правового регулювання відносин щодо реалізації органами місцевого самоврядування господарської компетенції.

Висновки до розділу 3

На основі проведеного дослідження можуть бути сформульовані наступні висновки:

розглянуто наукові підходи щодо найбільш прийняттого правового режиму здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування;

встановлено, що у правовій науці домінує думка про те, що територіальна громада, як і органи місцевого самоврядування, мають дотримуватися обмежувального принципу «дозволено лише те, що закріплено у законі», який в науковій літературі ще називають позитивним;

відстоюється позиція, згідно з якою правовий статус органів місцевого самоврядування під час реалізації низки прав та обов'язків у сфері господарювання не можна сприймати лише через призму цього принципу;

доводиться, що існує внутрішня диференціація обсягу та змісту господарської компетенції органів місцевого самоврядування щонайменше на дві великі групи: 1) господарська компетенція органів місцевого самоврядування як органу публічної влади (наприклад, у сфері тарифоутворення, регуляторної діяльності, ліцензування тощо); 2) господарська компетенція органів місцевого самоврядування як

представників в силу закону територіальних громад, які визнаються рівними з іншими суб'єктами права учасниками господарських відносин (наприклад, під час реалізації повноважень власника об'єктів права комунальної власності);

аргументовано, що у межах першої групи господарська компетенція органів місцевого самоврядування має реалізовуватися відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України, в той час як у межах другої – органи місцевого самоврядування мають діяти за принципом «дозволено все, що прямо не заборонено законом» (який також отримав у науковій літературі назву «негативний принцип»);

обгрунтовано, що не може бути різниці у правовому статусі рівних суб'єктів права у відносинах горизонтального типу, де владний статус не має жодного впливу. Наголошується, що вказане припущення знаходить підтвердження у нормі ч. 4 ст. 13 Конституції України, яка визнає всіх суб'єктів права власності рівними перед законом;

проаналізовано наукові та нормативні підходи до правової характеристики делегування як форми здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування;

сформульовано висновок про доцільність вдосконалення чинного законодавства України у частині уточнення визначення поняття «делеговані повноваження», передбачивши, що предметом делегування можуть бути як владні повноваження, так і господарські повноваження органів влади (зокрема, органів місцевого самоврядування), які не пов'язані з їх владним статусом;

запропоновано у нормативній площині закріпити положення про те, що господарські повноваження органів місцевого самоврядування можуть бути делеговані, окрім як місцевим державним адміністраціям, іншим органам місцевого самоврядування, комунальним підприємствам та суб'єктам господарювання приватного сектора економіки;

обґрунтовано, що серед правових підстав здійснення делегування господарських повноважень органів місцевого самоврядування, окрім закону, доцільно виділити укладення господарського договору.

За результатами дослідження, отриманими в цьому розділі, є наступні публікації:

1. Полякова К.В. Господарська компетенція органів місцевого самоврядування. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 3. С. 182–186 [248].

2. Полякова К.В. Делегування як форма реалізації господарської компетенції органами місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету : Серія Право*. 2018. Вип. 48. Т. 1. С. 115–119 [291].

3. Полякова К.В. Правовий режим реалізації господарської компетенції органами місцевого самоврядування. *Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації української держави*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Одеса, 2–3 березня 2018 року. Одеса: Міжнародний гуманітарний університет, 2018. С. 60–63 [238].

4. Полякова К.В. Делегування господарської компетенції органами місцевого самоврядування: дискусійні наукові аспекти. *Particularitățile adaptării legislației Republicii Moldova și Ucrainei la legislația Uniunii Europene*: Conferință internațională științifico-practică, 23-24 martie, 2018 / com. org.: V. Bujor (președinte) [et al.]. Chișinău : Iulian, 2018. (Tipogr. «Cetatea de Sus»). P. 200–202 [275].

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження дозволило здійснити теоретичне узагальнення і отримати нове вирішення науково-практичного завдання щодо обґрунтування напрямів удосконалення правового регулювання здійснення органами місцевого самоврядування господарської компетенції і підготовки відповідних пропозицій до законодавства України, яке регулює відносини у цій сфері.

У результаті проведеного дослідження сформульовано наступні основні висновки:

1. Доводиться, що визнання органів місцевого самоврядування суб'єктами права, що реалізують повноваження територіальної громади як, рівного з іншими, учасника господарських відносин та делеговані їм повноваження з боку органів державної влади, справляє вплив на правовий статус та, відповідно, зміст господарської компетенції таких органів. У зв'язку з цим правовий статус органів місцевого самоврядування охарактеризовано як «змішаний».

Обґрунтовано, що найбільш виразно «змішаний» правовий статус органів місцевого самоврядування знаходить прояв під час правової кваліфікації їх організаційно-господарських повноважень. У розвиток цього положення відзначається, що у процесі регулювання господарської діяльності такими органами одночасно справляється владний вплив на суб'єктів господарювання, що не є характерним для управління господарською діяльністю, у процесі якого здійснюються господарські повноваження невідного характеру (пов'язані з реалізацією функцій власника).

2. Висвітлено нормативні підходи до визначення змісту господарської компетенції представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування, а саме:

встановлено, що зміст господарської компетенції виконавчих органів місцевого самоврядування, окрім закону, може додатково визначатися місцевою радою, тоді як господарська компетенція останньої як представницького органу місцевого самоврядування визначається лише законом, виключаючи можливість змінювати на власний розсуд зміст відповідних повноважень;

виявлено, що недотримання виконавчими органами місцевого самоврядування визначеного місцевою радою порядку реалізації господарських повноважень призводить до визнання неправомірності дій таких органів.

3. Аргументовано, що у вітчизняному законодавстві формується концепція участі органів місцевого самоврядування у орендних відносинах, яка суперечить господарсько-правовій доктрині.

Доводиться, що наділення органів місцевого самоврядування правом передавати в оренду нерухоме майно, яке не використовується ними для здійснення своїх функцій, не враховує особливостей правового статусу таких органів. Відповідно наголошується, що органи місцевого самоврядування не наділені в цілях відправлення своїх функцій нерухомим майном, призначеним для ведення підприємницької діяльності.

Отже, обґрунтовано положення про доцільність внесення змін до Закону про оренду щодо виключення з переліку об'єктів оренди нерухомого майна, яке не використовується органами місцевого самоврядування для здійснення своїх функцій. Додатково запропоновано виключити можливість приватизації зазначених об'єктів.

4. Виявлено, що останнім часом у законодавстві України усуваються відмінні ознаки унітарних та корпоративних підприємств через необґрунтовані зміни правового режиму майна комунальних підприємств, поширення правового статусу комунальних підприємств на тих суб'єктів господарювання, які такими ознаками не наділені.

Зокрема, за результатами аналізу чинного законодавства України сформульовано висновок про безпідставність ототожнення частини чистого прибутку (доходу) та дивідендів. Додатково запропоновано у законотворчій роботі виходити з визначення поняття «комунальне підприємство», яке закріплено у Господарському кодексі України.

5. Запропоновано обсяг та зміст господарської компетенції органів місцевого самоврядування диференціювати щонайменше на дві великі групи: 1) господарська компетенція органів місцевого самоврядування як органу публічної влади (наприклад, у сфері тарифоутворення, регуляторної діяльності, ліцензування тощо); 2) господарська компетенція органів місцевого самоврядування як представників в силу закону територіальних громад, які визнаються рівними з іншими суб'єктами права учасниками господарських відносин (наприклад, під час реалізації повноважень власника об'єктів права комунальної власності).

У зв'язку з цим обґрунтовано, що правовий режим здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування у відносинах, побудованих на правових засадах рівності, має визначатися крізь призму принципу «дозволено все, що прямо не заборонено законом».

6. Сформульовано низку положень щодо делегування як форми здійснення господарської компетенції органами місцевого самоврядування, а саме:

обґрунтовано, що предметом делегування можуть бути як владні повноваження, так і господарські повноваження органів місцевого самоврядування, які не пов'язані з їх владним статусом, зокрема у сфері управління об'єктами права комунальної власності;

уточнено суб'єктний склад правовідносин з делегування господарських повноважень з обґрунтуванням, що господарські повноваження органів місцевого самоврядування можуть бути делеговані, окрім як місцевим державним адміністраціям, іншим органам місцевого самоврядування,

комунальним підприємствам та суб'єктам господарювання приватного сектора економіки;

конкретизовано правові підстави здійснення делегування господарських повноважень органів місцевого самоврядування із виділенням, окрім закону, такої підстави як укладення господарського договору.

За результатами дослідження запропоновано внести зміни і доповнення до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про оренду державного та комунального майна», «Про приватизацію державного і комунального майна» та інших актів законодавства України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Шемшученко Ю. С. (відп. ред.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 5: П–С. 2003. 736 с.
2. Щербина В. С. Суб'єкти господарського права: моногр. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 264 с.
3. Хачук К. Д. Організаційно-господарські повноваження органів місцевого самоврядування: дис. на здобуття наук. ступен. канд юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право». Донецьк: НАН України; Ін-т економіко-правових досліджень, 2011. 245 с.
4. Віхров О. П. Організаційно-господарські правовідносини: моногр. Київ: Видавничий Дім «Слово», 2008. 512 с.
5. Віхров О. П. Про розмежування господарських та адміністративних відносин. *Економіка та право*. 2008. № 1 (20). С. 57–62.
6. Мартемьянов В. С. Хозяйственные права местных Советов: моногр. Москва: Юрид. лит., 1981. 176 с.
7. Хозяйственное право: учеб. / В. К. Мамутов, Г. Л. Знаменский, В. В. Хахулин и др.; под ред. В. К. Мамутова. Київ: Юрінком Інтер, 2002. 912 с.
8. Вінник О. М. Господарське право: курс лекцій. Київ: Атіка, 2004. 624 с.
9. Голосніченко Д. Поняття повноважень, їх владна природа та походження від суверенітету Українського народу. *Право України*. 2007. № 2. С. 123–127.
10. Кравець І. М. Правове становище суб'єктів організаційно-господарських повноважень: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право». Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2008. 16 с.

11. Вінник О., Кравець І. Господарські системи в умовах громадянського суспільства і правової держави: правові аспекти взаємодії. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 11. С. 62–67.
12. Шаповал В. М. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування. *Право України*. 2002. № 3. С. 48–54.
13. Полякова К. В. «Змішаний» правовий статус органів місцевого самоврядування та його вплив на визначення змісту їх господарської компетенції». *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції: науковий збірник*. 2018. Вип. 1. С. 108–111.
14. Полякова К. В. Господарська компетенція органів місцевого самоврядування як елемент правового статусу. *Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Львів, 16–17 березня 2018 р.* Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2018. С. 64–67.
15. Гринюк Р. Ф. Правовой статус коммунальных предприятий в Украине: моногр. Донецк: Дельта, 2002. 183 с.
16. Захарченко А. Щодо участі органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері господарювання. *Правничий часопис Донецького університету*. 2007. № 2 (18). С. 43–48.
17. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11.01.2001 р. № 2210-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 12. Ст. 64.
18. Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із застосуванням законодавства про захист економічної конкуренції (за матеріалами справ, розглянутих у касаційному порядку Вищим господарським судом України): Оглядовий лист Вищого господарського суду України від 11 липня 2005 р. № 01-8/1222. *Вісник господарського судочинства*. 2005. № 5. С. 28–41.
19. Бюджетний кодекс України: Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50–51. Ст. 572.

20. Про Національний архівний фонд та архівні установи: Закон України від 24.12.1993 р. № 3814-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 15. Ст. 86.

21. Возна В. О. Органи місцевого самоврядування як учасники господарських відносин за чинним господарським законодавством. *Юрист України*. 2015. № 1–2 (30–31). С. 30–35.

22. Волков В., Москаленко О. Територіальна громада та органи місцевого самоврядування як суб'єкти цивільно-правових відносин. *Правничий часопис Донецького університету*. 2003. № 1 (9). С. 10–15.

23. Джабраїлов Р. А. Господарська правосуб'єктність міста: дис. на здобуття наук. ступен. докт. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право»; Інститут економ.-прав. дослідж. НАН України. Донецьк, 2011. 528 с.

24. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

25. Суханов Е. А. Об ответственности государства по гражданско-правовым обязательствам. *Вестник Высшего арбитражного суда Российской Федерации*. 2001. № 3. С. 116–118.

26. Прасолова Т. В. Государство и его органы как субъект гражданского права. *Труды юридического факультета СевКавГТУ*: сб. науч. тр. Ставрополь: СевКавГТУ, 2004. Вып. 1. С. 96–103.

27. Болдырев В. Учреждение как самостоятельный участник гражданского оборота и представитель публично-правового образования. *Право и экономика*. 2007. № 6. С. 97–98.

28. Жанэ А. Д. Запрет на участие государственных органов в хозяйственных обществах и товариществах на вере. *Право и экономика*. 2006. № 5. С. 7–8.

29. Усков О. Самостоятельная правосубъектность государственных органов и ответственность государства по обязательствам из договора. *Хозяйство и право*. 2003. № 9. С. 106–112.
30. Щербакова Н. Учреждение хозяйственных обществ с участием публично-правовых образований. *Хозяйство и право*. 2002. № 6. С. 91–101.
31. Джабраїлов Р. А. Місто як суб'єкт господарського права. *Господарсько-правове забезпечення розвитку сучасної економіки України*: зб. тез Всеукр. наук.-практ. конф. «Господарсько-правове, цивільно-правове та фінансово-правове забезпечення розвитку сучасної економіки України» (м. Донецьк, 14 листоп. 2008 р.): у 3-х ч. Донецьк: Цифрова типографія, 2008. Ч. 2. С. 17–21.
32. Богданова И. О перспективах использования категории «юридическое лицо публичного права» в российском законодательстве. *Хозяйство и право*. 2008. № 1. С. 68–72.
33. Брэбан Г. Французское административное право; пер. с фр. Д. И. Васильева, В. Д. Карповича; под ред. и со вступ. ст.: С. В. Боботов. Москва: Прогресс, 1988. 488 с.
34. Административное право зарубежных стран / под ред. А. Н. Козырина. Москва: Спарк, 1996. 229 с.
35. Ершова И. В. Проблемы правового статуса государственных корпораций. *Государство и право*. 2001. № 6. С. 35–41.
36. Мицкевич Л. А. Основы административного права Германии. Красноярск: КрасГУ, 2002. 181 с.
37. Талапина Э. В. Административное право Франции сегодня. *Ежегодник сравнительного правоведения 2004 год*. Москва: Норма, 2005. С. 136–151.
38. Кулагин М. И. Государственно-монополистический капитализм и юридическое лицо. *Избранные труды по акционерному и торговому праву*. Москва: Статут, 2004. С. 18–203.

39. Гражданское и торговое право зарубежных государств: учеб.: в 2-х т. / отв. ред. Е. А. Васильев, А. С. Комаров. Москва: Междунар. отношения, 2004. Т. 1. 560 с.
40. Богатых Е. А. Гражданское и торговое право. От древнего римского к современному российскому. Москва: Инфра-М, 1996. Ч. 1. 192 с.
41. Штобер Рольф. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок = Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht. Grundlagen des Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrechts, des Weltwirtschafts- und Binnenmarktrechts; пер. с нем. Москва: Волтерс Клувер, 2008. 400 с.
42. Голикова Т. В. Державне управління територіальним економічним розвитком: теорія і практика: моногр. Київ: Вид-во НАДУ, 2007. 296 с.
43. Романовская О. В. О понятии публичной корпорации. *Изв. вузов. Правоведение*. 2006. № 5. С. 53–64.
44. Белов А. П. Субъекты предпринимательской деятельности в праве России и иностранных государств. *Право и экономика*. 1999. № 6. С. 20–27.
45. Еллинек Г. Общее учение о государстве. Ассоц. юрид. центр. Санкт-Петербург: Юрид. центр Пресс, 2004. 750 с.
46. Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. *Журнал российского права*. 2005. № 5. С. 16–26.
47. Чиркин В. Е. Необходимо ли понятие юридического лица публичного права? *Государство и право*. 2006. № 5. С. 22–26.
48. Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. Москва: Норма, 2007. 352 с.
49. Газье А., Талапина Э. В. Публичное право Франции и России: пересечения и параллели. *Изв. вузов. Правоведение*. 2003. № 3. С. 50–53.
50. Кряжевских К. П. Право оперативного управления и право хозяйственного ведения государственным имуществом. Санкт-Петербург: Юрид. центр Пресс, 2004. 449 с.

51. Мицкевич Л. А. Понятие государственного управления в административном праве Германии. *Государство и право*. 2002. № 6. С. 85–90.

52. Лазаревский Н. Ответственность за убытки, причиненные должностными лицами. Догматическое исследование. Санкт-Петербург: Тип. Спб. акц. общ. печ. и писчебум. дела в России «Слово», 1905. 728 с.

53. Бриксов В. В. О проблеме участия государства в частных отношениях. *Закон*. 2008. № 3. С. 179–192.

54. Сагиндыкова А. Н., Жанузакова Л. Т. Некоторые проблемы формирования местных представительных органов Республики Казахстан. *Государство и право*. 2007. № 9. С. 65–72.

55. Усков О. Ю. Проблемы гражданской правосубъектности государственных органов и органов местного самоуправления. *Журнал российского права*. 2003. № 5. С. 27–36.

56. Костин А. В. Особенности Российской Федерации, федеральных и муниципальных образований как субъектов гражданского права: автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право»; Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. Москва, 2002. 23 с.

57. Пышкин И. И. Публично-правовые образования как акционеры: автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право»; Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. Москва, 2004. 26 с.

58. Кантор Н. О государственных органах как юридических лицах публичного права. *Хозяйство и право*. 2005. № 4. С. 53–64.

59. Чиркин В. Е. Юридическое лицо в частном и публичном праве. *Законодательство и экономика*. 2006. № 5. С. 11–17.

60. Чиркин В. Е. Еще раз о юридическом лице публичного права. *Журнал российского права*. 2006. № 5. С. 94–104.
61. Покровский И. А. История римского права. Санкт-Петербург: Издание Юридического книжного склада «Право», 1913. 571 с.
62. Завальна Ж. Договірні форми узгодження (співвіднесення) інтересів. *Підприємництво, господарство і право*. 2007. № 10. С. 40–43.
63. Козлова Н. В. Понятие и сущность юридического лица: очерк истории и теории. Москва: Статут, 2003. 318 с.
64. Кучеренко І. М. Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права: моногр. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. 328 с.
65. Ул'яновська О. Сутність правової фікції. *Право України*. 2011. № 1. С. 184–187.
66. Дигесты Юстиниана: пер. с латин. Т. 1: Кн. 1–4 / отв. ред. Л. Л. Кофанов. Москва: Статут, Консультант Плюс, 2002. 584 с.
67. Кучеренко І. М. Історія виникнення юридичних осіб публічного права. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*: зб. наук. пр. Київ: Ін-т держави і права ім. Корецького НАН України, 2007. Вип. 35. С. 298–306.
68. Балух В. С., Сурилов А. А. Одесский арбитражный суд: два века истории. Одесса: Юрид. лит., 2001. 328 с.
69. Братусь С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве. Москва: Изд-во юстиции СССР, 1947. 364 с.
70. Planiol M. *Tratado elemental de derecho civil*. Puebla: J. M. Cajica, 1945. 1396 p.
71. Законы гражданские (Свод Зак. т. X, ч. 1, изд. 1900 г., по Прод. 1906, 1908, 1909 и 1910 гг.). С разъяснениями Правительствующего Сената и комментариями русских юристов, извлеченными из научных трудов по гражданскому праву и судопроизводству (по 1 сентября 1912 г.) / сост.: Тютрюмов И. М. 4-е изд., испр. и доп. Санкт-Петербург: Изд. юрид. кн. магазина И. И. Зубкова под фирмою «Законоведение», 1913. 1930 с.

72. Zákon Narodnej rady Slovenskej republiky zo 4. júla 2001 o samospráve vyäsich úsemnich celkov a o zmene a doplnení niektorych zákonov (zákon o samosprávnych krajoch). *Sb. Zákonú*. 2001. S. 7009–7033.

73. Копча В. В. Реформа місцевого публічного управління у Словацькій Республіці в контексті вступу до ЄС. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*: зб. наук. пр. Київ: Ін-т держави і права ім. Корецького НАН України, 2008. Вип. 39. С. 232–235.

74. Кулакова Є. В. Обласні ради як публічні учасники господарської діяльності. *Город, регион, государство: экономико-правовые проблемы градovedения*: сб. науч. тр. / НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований. Донецк: Юго-Восток Лтд, 2007. Т. 1. С. 129–136.

75. Цивільне право України: підруч.: у 2 т. / за заг. ред. В. І. Борисової, І. В. Спасібо-Фатєєвої, В. Л. Яроцького. Київ: Юрінком Інтер, 2004. Т. 1. 480 с.

76. Борденюк В. В. Територіальні громади сіл, селищ та міст як суб'єкти цивільного права: дис. на здобуття наук. ступен. канд юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право»; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2016. 253 с.

77. Спасібо-Фатєєва І. Деякі проблеми, пов'язані з участю держави Україна в цивільно-правових відносинах. *Вісник Академії правових наук України*. 2006. № 4. С. 96–107.

78. Мілаш В. Проблеми визначення господарсько-правового статусу учасників господарських відносин. *Підприємництво, господарство і право*. 2008. № 2. С. 25–29.

79. Віхров О. П., Віхрова І. О. Організаційно-господарські правовідносини у галузі телекомунікацій. *Часопис Київського університету права*. 2008. № 3. С. 179–184.

80. Мілаш В. С. Підприємницькі комерційні договори в господарській діяльності: моногр. Полтава: АСМІ, 2005. 450 с.

81. Беляневич О. А. Теоретичні проблеми господарського договірнього права: дис. на здобуття наук. ступен. докт. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право». Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2006. 506 с.
82. Мамутов В. К. Компетенция государственных органов в решении хозяйственных вопросов промышленности. Москва: Юрид. лит., 1964. 267 с.
83. Пронська Г. В. Компетенція господарських міністерств і відомств Української РСР. Київ: Наук. думка, 1973. 126 с.
84. Андреев В. К. Правосубъектность хозяйственных органов: сущность и реализация; отв. ред. В. В. Лаптев. Москва: Наука, 1986. 124 с.
85. Захарченко А. М. Господарська компетенція місцевих державних адміністрацій: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право»; НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. Донецьк, 2007. 20 с.
86. Груздев В. В. Спорные вопросы соотношения правоспособности и субъективного права. *Государство и право*. 2008. № 1. С. 52–59.
87. Перевалов В. Д. Вопросы теории социалистической правосубъектности. *Изв. вузов. Правоведение*. 1980. № 3. С. 55–59.
88. Братусь С. Н. Субъекты гражданского права. Москва: Госюриздат, 1950. 367 с.
89. Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. Москва: Изд. АН СССР, 1958. 187 с.
90. Толстой Ю. К. К теории правоотношения. Ленинград: Изд-во Ленингр. ун-та, 1959. 88 с.
91. Мицкевич А. В. Субъекты советского права. Москва: Госюриздат, 1962. 213 с.
92. Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1972. 292 с.
93. Спиридонов Л. И. Теория государства и права. Москва: Проспект, 1996. 304 с.

94. Александров Н. Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. Москва: Госюриздат, 1961. 271 с.
95. Якушев І. Правосуб'єктність в теорії трудового права України. *Право України*. 2008. № 3. С. 36–40.
96. Бабаев В. К. Правовые отношения // Общая теория права. Курс лекций. Нижний Новгород: Изд-во Нижегород. ВШ МВД Российской Федерации, 1993. С. 405–428.
97. Теория государства и права: учеб. для вузов / под ред. М. М. Рассолова. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. 735 с.
98. Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. Москва: Юрид. лит., 1982. Т. 2. 360 с.
99. Веберс Я. Р. Правосубъектность граждан в советском гражданском и семейном праве. Рига: Зинатне, 1976. 231 с.
100. Козлова Н. В. Правосубъектность юридического лица. Москва: Статут, 2005. 476 с.
101. Мальцев Г. В. Социалистическое право и свобода личности: теоретические вопросы. Москва: Юрид. лит., 1968. 143 с.
102. Общая теория права: учеб. для юрид. вузов / под общ. ред. А. С. Пиголкина. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Изд-во МГТУ им. Баумана, 1996. 384 с.
103. Сырых В. М. Теория государства и права: учеб. / отв. ред. С. А. Чибиряев. Москва: Былина, 1998. 512 с.
104. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. Москва: Юрид. лит., 1966. 187 с.
105. Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. Москва: Наука, 1979. 229 с.
106. Коваль Л. В. Адміністративне право: курс лекцій. Київ: ВЕНТУРІ, 1996. 206 с.

107. Скакун О. Ф. Теорія держави і права. Харків: Консум, 2001. 655 с.
108. Петришин А. В. Правовой режим государственной службы: вопросы общей теории: дис. на здобуття наук. ступен. докт. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права; история политических и правовых учений»; Нац. юрид. акад. Украины им. Ярослава Мудрого. Харьков, 1999. 365 с.
109. Венедиктов А. В. О субъектах социалистических правоотношений. *Советское государство и право*. 1955. № 6. С. 17–28.
110. Грудницкая С. Н. Методологические подходы к исследованию проблем хозяйственной правосубъектности. *Актуальные проблемы правоведения*. 2008. № 1 (19). С. 133–137.
111. Теоретические проблемы хозяйственного права / Т. Е. Абова, М. М. Богуславский, З. М. Заменгоф и др.; под ред. проф. В. В. Лаптева. Москва: Наука, 1975. 413 с.
112. Бобкова А. Г. Правовое обеспечение рекреационной деятельности. Донецк: Юго-Восток, 2000. 308 с.
113. Мамутов В. К. О соотношении понятий компетенции и правоспособности государственных хозяйственных органов. *Изв. вузов. Правоведение*. 1965. № 4. С. 56–63.
114. Мамутов В. К. Предприятие и вышестоящий хозяйственный орган. Москва: Юрид. лит., 1968. 240 с.
115. Агарков М. М. Обязательство по советскому гражданскому праву. Москва: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1940. 192 с.
116. Комарова О. С. Правове регулювання залучення земельних ділянок комунальної форми власності у господарський обіг: дис. на здобуття наук. ступен. канд юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право»; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2012. 209 с.

117. Кутафин О. Е., Шеремет К. Ф. Компетенция местных Советов: учеб. пособие. 2-е изд. Москва: Юрид. лит., 1986. 224 с.
118. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. Москва: Изд-во г-на Тихомирова М. Ю. 2001. 355 с.
119. Голосніченко Д. Повноваження як об'єкт дослідження загальної теорії держави та права. *Право України*. 2008. № 1. С. 15–18.
120. Юридична енциклопедія. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 2002. Т. 4. 717 с.
121. Голосніченко Д. І. Теорія повноважень, їх регулювання та розподіл у процесі міжнародної інтеграції: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень»; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2010. 40 с.
122. Пылин В. В. Полномочия местного самоуправления: учеб. и науч.-практ. пособие. Санкт-Петербург: СПБИВЭСЭП, 1999. 410 с.
123. Новиченко О. В. О природе полномочий органов местного самоуправления в Российской Федерации. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2005. № 7. С. 13–16.
124. Ершова И. В. Предпринимательское право: учеб. 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Юриспруденция, 2005. 535 с.
125. Серебряков А. М., Устименко В. А. Правовые проблемы управления регионами (на примере городов). *Экономика-право-государственное регулирование*: сб. науч. тр. Донецк: ИЭП АН Украины, 1992. С. 30–37.
126. Иоффе О. С. Право и хозяйственная деятельность социалистических организаций / отв. ред. Петров И. Н. Москва: Юрид. лит., 1979. 112 с.
127. Мартемьянов В. С. Местные Советы и их исполнительные органы как юридические лица. Москва: «Юрид. Лит.», 1975. 112 с.

128. Апанасенко К. І. Правовий режим майна, що є в комунальній власності: дис. на здобуття наук. ступен. канд юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право». Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2006. 200 с.

129. Волков В. Д. Правовой статус социалистического города. *Экономико-правовые проблемы управления городом*: сб. науч. тр. Донецк: ИЭП АН УССР, 1983. С. 37–51.

130. Батанов О. В. Функції муніципальної влади: поняття та класифікація. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2006. № 11. С. 17–30.

131. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: моногр. Київ: Парламентське вид-во, 2007. 576 с.

132. Панухник О. В. Розробка та реалізація стратегії розвитку міста *Вісник Донецького університету. Серія В. Економіка і право*. 2006. Т. 2. Спецвип. С. 193–200.

133. Коммунальное право Украины: учеб. пособие / В. Д. Волков, А. Г. Бобкова, Н. А. Захарченко и др. Донецк: ДонГУ, 1999. 374 с.

134. Дмитриев А. В., Межевич М. Н. СССР–США: социальное развитие в городах (Опыт сравнит. анализа). Ленинград: Наука, 1981. 175 с.

135. Рішення Господарського суду Сумської області від 04.08.2014 р. у справі № 920/1025/14 за позовом Управління житлово-комунального господарства Охтирської міської ради до відповідача ТОВ «Водоторгприлад» про визнання відмови суб'єкта господарювання неправомірною, зобов'язати вчинити певні дії та відшкодування завданих збитків. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/40083953>.

136. Полякова К. В. Господарська компетенція представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування. *Вісник Південного*

регіонального центру Національної академії правових наук України. 2018. № 14. С. 88–94.

137. Адамов Б. І. Комунальна власність як економічна основа місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми і досвід місцевого самоврядування у Східноукраїнському регіоні*: матеріали Міжнар. конф., Донецьк, 28–29 вересня 2001 р. Донецьк: ІЕПД НАН України, 2001. С. 11–17.

138. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

139. Городские системы промышленного региона (теория и практика развития): моногр. / В. Н. Амитан, А. А. Лукьянченко, Ю. Д. Денисов и др. Донецк: Юго-Восток, Лтд, 2004. 348 с.

140. Устименко В. А. Собственность территориальной громады города (хозяйственно-правовые аспекты): дис. на соискание ученой степени докт. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Хозяйственное право; хозяйственно-процессуальное право»; НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований. Донецк, 2007. 596 с.

141. Баймуратов М. А., Григорьев В. А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине: моногр. Одесса: Юридична література, 2003. 248 с.

142. Региональное управление: опыт и проблемы. Київ: Наук. думка, 1984. 256 с.

143. Музика Л. А. Право комунальної власності в Україні: дис. на здобуття наук. ступен. канд юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право». Харків: Національний університет внутрішніх справ, 2004. 249 с.

144. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України. За заг. ред. В. К. Мамутова. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 688 с.

145. Гринюк Р. Ф. Правовий статус комунальних підприємств в Україні: дис. на здобуття наук. ступен. канд юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; арбітражний процес». Донецьк, НАН України, Інститут

економіко-правових проблем, 2001. 192 с.

146. Спасибо-Фатеева І. Питання управління державною і комунальною власністю: приватно-правовий аспект. *Предпринимательство, хозяйство и право*. 1999. № 10. С. 9–13.

147. Ресурси розвитку. Адміністративна реформа в Україні: матеріали Всеукр. семінару та координаційної наради «Ресурсне забезпечення місцевого і регіонального розвитку», Київ, 10 листопада 2001 р., та наук.-метод. семінару «Адміністративна реформа: проблеми і перспективи реформування діяльності органів центральної виконавчої влади», Київ, 27 листопада 2001 р. / упорядники: М. Пухтинський, Е. Рахімкулов. Київ: Логос, 2002. 308 с.

148. Игнатов В. Г., Рудой В. В. Местное самоуправление. (Изд. 2-е, доп. и перераб.). Ростов н/Д.: «Феникс», 2003. 384 с.

149. Бондарь Н. С., Зинченко С. А. Городской совет и администрация: проблемы разграничения полномочий в сфере муниципальной собственности. *Государство и право*. 1993. № 3. С. 86–96.

150. Туктаров Ю. Е. Имущественные права как объекты гражданско-правового оборота. Актуальные проблемы гражданского права: Сборник статей. Вып. 6 / под ред. О. Ю. Шиловцова. Москва: Издательство НОРМА, 2003. С. 101–136.

151. Гражданское и торговое право капиталистических государств: учеб. / под ред. проф. Р. Л. Нарышкиной. Москва: Междунар. отношения, 1983. Ч. I. 288 с.

152. Дзера О. В. Деякі питання формування інституту права власності в період ринкових реформ в Україні. *Економіко-правові проблеми трансформації відносин власності в Україні*: зб. наук. праць. Київ: Манускрипт, 1997. С. 91–98.

153. Кравченко В. В. Конституційне право України: навч. посіб. Київ: Атіка, 2000. 320 с.

154. Музика Л. Деякі питання правового режиму об'єктів права

комунальної власності. *Підприємництво, господарство і право*. 2002. № 12. С. 38–40.

155. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: моногр. / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. Київ: Концерн «Видавничий дім «Ін Юре», 2003. 512 с.

156. Величко О. Становлення комунальної власності: розвиток місцевих бюджетів і соціальної сфери. *Розбудова держави*. 1998. № 9/10. С. 44–50.

157. Щебетун І. С. Організаційно-правові гарантії місцевого самоврядування в Україні: дис. на здобуття наук. ступен. канд юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право». Харків: Національна юридична академія ім. Я. Мудрого, 2002. 210 с.

158. Апанасенко К. І. Проблеми участі територіальних громад у корпоративних відносинах. *Вісник господарського судочинства*. 2005. № 5. С. 138–142.

159. Проміжний рівень управління в європейських державах: Складність проти демократії? / за ред. Т. Ларссона, К. Подмена, Ф. Петітвілля. Київ: К.І.С., 2003. 395 с.

160. Местное самоуправление в новых общественных условиях: политические, социальные, экономические перемены. Социальные и гуманитарные науки. *Отечественная и зарубежная литература*. Сер. 4 Государство и право: РЖ / РАН, ИНИОН. Центр социальных науч.-информ. исслед. Отд. правоведения. 1996. № 2. С. 61.

161. Фатеев В. С. Менеджмент и региональная политика за рубежом / под ред. М. В. Микитенко. Минск: Наука і тэхніка, 1994. 213 с.

162. Устименко В. А. Хозяйственно-правовые аспекты использования интеллектуальной собственности территориальной громадой города. *Актуальные проблемы управления ресурсами городского развития: материалы Междунар. науч.-практ. конф., Донецк, 20 ноября 2003 г.* / НАН

Украины, Ин-т экономико–правовых исследований. Донецк: Юго-Восток Лтд, 2003. С. 45–51.

163. Про оренду державного та комунального майна: Закон України від 10.04.1992 р. № 2269–ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 30. Ст. 416.

164. Скрипник В. Бассейн и джакузи в... райсовете. *Голос України*. 2006. 8 дек. (№ 233). С. 3.

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

166. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436. *Офіційний вісник України*. 2003. № 11. Ст. 462.

167. Про приватизацію державного і комунального майна: Закон України від 18.01.2018 р. № 2269–VIII. *Офіційний вісник України*. 2018. № 22. Ст. 720.

168. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Шемшученко Ю. С. (відп. ред.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 1: А–Г. 672 с.

169. Селіванова І. А. Приватизація та відчуження державного майна: співвідношення понять. *Право України*. 2009. № 6. С. 121–126.

170. Рішення Конституційного Суду України від 01.07.1998 р. № 9-рп у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 3, частини другої статті 5, частин другої та сьомої статті 7 і частини п'ятої статті 29 Закону України «Про приватизацію державного майна» (в редакції Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про приватизацію майна державних підприємств» від 19 лютого 1997 року) (справа щодо приватизації державного майна). *Офіційний вісник України*. 1998. № 27. Ст. 1008.

171. Полякова К. В. Органы местного самоуправления как участники имущественно-хозяйственных отношений. *Leges et vita*. 2018. № 2/2 (314).

С. 81–84.

172. Никитченко Н.В. До питання розмежування природи контрольних правовідносин у сфері господарської діяльності. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. Одеса : Міжнар. гуманітар. ун-т, 2013. № 6-1. Т. 2. С. 73–76.

173. Основы местного самоуправления: учеб. для студ. вузов / Е. Г. Анимица, А. Т. Тертышный. Москва: ИНФРА-М, 2000. 208 с.

174. Мартемьянов В. С. Разгосударствление? Приватизация. *Государство и право*. 1992. № 5. С. 43–50.

175. Дятленко Н. Н. Публичные предприятия в хозяйственном праве Австрии. *Проблеми господарського права і методика його викладання: зб. наук. пр.* / НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень; редкол.: Мамутов В. К. (відп. ред.) та ін. Донецьк: Юго-Восток, Лтд, 2006. С. 103–116.

176. Апанасенко К. Особливості правового режиму майна комунальних унітарних підприємств. *Підприємництво, господарство і право*. 2006. № 4. С. 78–81.

177. Винар Л. Правовий режим майна юридичних осіб публічного права. *Підприємництво, господарство і право*. 2007. № 8. С. 7–9.

178. Беренштейн И. В. Формирование имущественных отношений в сфере водоснабжения и водоотведения в Российской Федерации. *Предпринимательское право*. 2006. № 4. С. 28–36.

179. Петров Д. В. Право хозяйственного ведения и право оперативного управления. Санкт-Петербург: Юрид. центр Пресс, 2002. 359 с.

180. Якобсон Л. И. Экономика общественного сектора: основы теории государственных финансов / Ин-т «Открытое о-во»; ред. совет: В. И. Бахмин и др. Москва: Аспект-Пресс, 1996. 318 с.

181. Фурнье Ж. Предприятия публичного сектора в странах Европейского Союза. Москва: Б.и., 2001. 185 с.

182. Григорьев В. А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика: моногр. Київ: Истина, 2005. 424 с.

183. Воронин А. Г., Лапин В. А., Широков А. Н. Основы управления муниципальным хозяйством: учеб. пособие. Москва: Знание, 1998. 245 с.
184. Воронин А. Г. Муниципальное хозяйствование и управление: проблемы теории и практики. Москва: Финансы и статистика, 2003. 176 с.
185. Граверт Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ. *Государство и право*. 1992. № 10. С. 96–107.
186. Муниципальная собственность и сфера общественных услуг. Проблемы приватизации: обзор / под ред. Г. В. Семеко. Москва: ИНИОН, 1994. 34 с.
187. Музика Л. А. Проблеми права комунальної власності в Україні: моногр. Київ: Атіка, 2006. 228 с.
188. Манько Н. Очистить Запорожье помогут немцы. *Голос Украины*. 2007. 14 сент. (№ 164). С. 5.
189. Устименко В. А., Зельдіна О. Р. Теоретико-правові питання управління корпоративними правами територіальних громад. *Економіка та право*. 2016. № 1 (43). С. 121–126.
190. «Арсенал» спас Рабинович? *Голос Украины*. 2007. 19 мая (№ 86). С. 4.
191. Сулима С. Кто построит автовокзал? *Голос Украины*. 2006. 28 нояб. (№ 225). С. 6.
192. Труш І. Порядок створення товариства з обмеженою відповідальністю комунального сектора економіки. *Підприємництво, господарство і право*. 2010. № 12. С. 16–19.
193. Вінник О. М. Право власності як основний правовий режим майна суб'єкта підприємницької діяльності. *Економіко-правові проблеми трансформації відносин власності в Україні*: зб. наук. пр. Київ: Манускрипт, 1997. С. 137–141.
194. Гринюк Р. Ф. Правовой режим имущества коммунальных предприятий. *Вісник Донецького університету. Серія В. Економіка і право*. 2000. № 1. С. 148–151.

195. Шаломенцева Е. Г. Некоторые аспекты правового регулирования процесса управления муниципальной собственностью. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2006. № 8. С. 28–33.

196. Герасименко Н. О. Правовий статус комунальних банків: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право; НАН України, Ін-т екон.-прав. дослідж. Київ, 2014. 20 с.

197. Герасименко Н. О. Комунальні банки: реалії і перспективи правового регулювання. *Економіка та право*. 2013. № 2. С. 81–86.

198. Дурнєва Ю. А. Правовий статус суб'єктів господарювання комунального сектора економіки: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право». Донецьк, 2012. 18 с.

199. Джабраїлов Р. А. Місто як засновник комунальних банків. *Економіко-правові дослідження в ХХІ столітті: пробіли і економічно необґрунтовані норми в законодавстві, що регулює господарську діяльність в Україні і шляхи їх усунення*: матеріали II Міжнарод. науч.-практ. інтернет-конф., Донецьк, 2–5 червня 2009 г. / Ін-т економіко-правових досліджень НАН України. Донецьк: Вебер (Донецьке відділення), 2009. С. 94–96.

200. Селезньова О. М. Комунальний банк: проблеми поняття, правового статусу і правового регулювання. *Економіка. Фінанси. Право*. 2006. № 9. С. 18–21.

201. Селезньова О. М. Проблема правового регулювання комунального банку. *Право України*. 2006. № 10. С. 49–50.

202. Карманов Є. Правові аспекти реструктуризації банківської системи України. *Право України*. 2001. № 4. С. 28–33.

203. Ващенко Ю. В. Банківське право: навч. посіб. Київ: Центр навчальної літератури, 2006. 344 с.

204. Банківське право України: навч. посіб. / за заг. ред. А. О. Селіванова. Київ: Ін Юре, 2000. 368 с.
205. Яременко Ю. Ще раз про закон, якого чекали 10 років. *Вісник Національного банку України*. 2001. № 11. С. 3.
206. Апанасенко К. І. Комунальні господарські об'єднання: актуальні проблеми правового регулювання. *Право України*. 2008. № 2. С. 50–53.
207. Про холдингові компанії в Україні: Закон України від 15.03.2006 р. № 3528-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 34. Ст. 291.
208. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. *Офіційний вісник України*. 2010. № 92. Том 1. Ст. 3248.
209. Полякова К. В. Органи місцевого самоврядування як учасники господарських відносин. *Юридична наука нового часу: традиції та вектори розвитку*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., Одеса 9 березня 2018 р. / за ред. Г. О. Ульянової; уклад.: О. В. Дикий, Ю. Д. Батан. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 84–87.
210. Постанова Вищого адміністративного суду України від 22.06.2011 № К-5126/08 у справі № 32/124-А за позовом Відкритого акціонерного товариства «Укртелеком» до Спеціалізованої державної податкової інспекції у м. Києві по роботі з великими платниками податків про визнання недійсним податкового повідомлення-рішення. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/18165056>.
211. Про фінансову реструктуризацію: Закон України від 14.06.2016 № 1414-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 57. Ст. 1965.
212. Полякова К. В. Органи місцевого самоврядування як учасники організаційно-господарських відносин. *Форум права: електрон. наук. фахове вид.* 2017. № 5. С. 324–329. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_5_51.pdf.
213. Первомайський О. О. Участь територіальної громади у цивільних правовідносинах. Серія «Юридичний радник. Харків: Страйд, 2005. 184 с.

214. Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право. Книга первая: общие положения. 2-е изд., стер. Москва: Статут, 2003. 848 с.

215. Цивільне право України: академічний курс: підруч.: у 2 т. / А. Ю. Бабаскін, Т. В. Боднар, Ю. Л. Бошицький та ін.; за заг. ред. Я. М. Шевченко. Київ: «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. Т. 1. Загальна частина. 520 с.

216. Цивільне право України: загальна частина: підруч. / С. М. Бервено, В. А. Васильєва, М. К. Галянтич та ін.; за ред. О. В. Дзери, Н. С. Кузнєцової, Р. А. Майданика. 3-е вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 976 с.

217. Колмакова Н. Н. Муниципальное образование как субъект гражданских правоотношений: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право». Волгоград, 2007. 22 с.

218. Боярова О. Ю. Муниципальное образование: особенности правосубъектности в гражданских правоотношениях: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; гражданский процесс; международное частное право». Саратов, 2002. 23 с.

219. Слепнев Е. Л. Право собственности муниципальных образований: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Гражданское право; семейное право; гражданский процесс; международное частное право». Екатеринбург, 2000. 25 с.

220. Камалов О. А. Гражданская правосубъектность муниципальных образований: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право». Екатеринбург, 2001. 24 с.

221. Гражданское право: учеб.: в 4 т. / В. С. Ем, Н. В. Козлова, С. М. Корнеев и др.; отв. ред. Е. А. Суханов. 3-е изд., перераб. и доп. Москва:

Волтерс Клувер, 2004. Т. 1: Общая часть. 720 с.

222. Рой О. М. Система государственного и муниципального управления. Санкт-Петербург: Питер, 2003. 301 с.

223. Сушинський О. І. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів: моногр. Львів: ПТВФ «АФІША», 2003. 176 с.

224. Ясюнас В. А. Основы местного самоуправления: учеб. пособ. Москва: Издательство «Ось-89», 1998. 224 с.

225. Батанов О. В. Функції територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право». Київ: НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, 2000. 20 с.

226. Новікова Т. В. Особливості захисту прав місцевого самоврядування у господарських судах. *Вісник господарського судочинства*. 2005. № 2. С. 194–198.

227. Первомайський О. О. Участь територіальної громади у цивільних правовідносинах: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право». Харків: Національна юридична академія ім. Я. Мудрого, 2003. 202 с.

228. Цивільне право України. Частина перша / за ред. проф. Ч. Н. Азімова, доцентів С. Н. Приступи, В. М. Ігнатенка. Харків: Право, 2000. 368 с.

229. Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні. Київ, Агентство «Україна», 2001. 336 с.

230. Краснов М. А. Введение в муниципальное право. Москва: Академический правовой университет при ИГП РАН, 1993. 16 с.

231. Наконечний В. Велике місто як об'єкт управління і самоврядування: світовий досвід і Україна. *Людина і політика*. 2003. № 1. С. 84–93.

232. Проблемы местного управления и его реформы в зарубежных странах. *Реферативный журнал. Серия 4 «Государство и право». Социальные и гуманитарные науки. Зарубежная литература*. 1994. № 3. С. 54–82.

233. Коркунов Н. М. Русское государственное право. Издание пятое. Санкт-Петербург, 1905. Том II. Часть особенная. 596 с.

234. Толстошеев В. В. Региональное экономическое право России: учеб.-практ. пособие. Москва: Издательство БЕК, 1999. 392 с.

235. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации: в 3-х т.; под ред. Т. Е. Абовой, А. Ю. Кабалкина. 3-е изд., испр. и доп. Москва: Юрайт-Издат, 2006. Т. 1. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой. 1060 с.

236. Кузнецова Н. С. Поняття і класифікація юридичних осіб у цивільному праві України: теорія і практика. *Вибрані праці*. Київ: ПрАТ «Юридична практика», 2014. С. 335–354.

237. Харитонов Є. О., Харитонova О. І., Старцев О. В. Цивільне право України: підруч. 3-е вид., перероб. і доп. Київ: Істина, 2013. 808 с.

238. Полякова К. В. Правовий режим реалізації господарської компетенції органами місцевого самоврядування. *Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації української держави*: матеріали Всеук. наук.-практ. конф., Одеса, 2–3 березня 2018 р. Одеса: Міжнародний гуманітарний університет, 2018. С. 60–63.

239. Муніципальне право зарубіжних країн: навч. посіб.: у 2 ч. / М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, В. М. Кампо, О. А. Музыка; за заг. ред. проф. П. Ф. Мартиненка. Київ: Знання України, 2006. Ч. 2. 120 с.

240. Барабашев Г. В. Местное самоуправление. Москва: Изд-во МГУ, 1996. 352 с.

241. Лапшина И. Е. Полномочия органов местного управления в Великобритании и их взаимоотношения с центральной властью. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2006. № 10. С. 39–48.

242. Ed. Batley R., Stoker G. Local Government in Europe: Trends and Developments. *Houndmills*. Hampshire and London: Macmillan, 1991. 239 p.

243. Гизевиус В. Политика местного самоуправления в ФРГ; пер. с нем. Б. Воронова. Бонн: Фонд Фридриха Эберта, 1995. 144 с.

244. Тимофеев Н. С. Коммунальное право ФРГ. Москва: МГУ, 1982. 137 с.

245. Основні засади здійснення державної власності щодо публічного акціонерного товариства «Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України», затвержені постановою Кабінету Міністрів України від 26.04.2017 р. № 351. *Офіційний вісник України*. 2017. № 45. Ст. 1393.

246. Тимчасові положення про аукціони, затвержені радами, ніхто не відмінив. *Землевпорядний вісник*. 2008. № 4. С. 13.

247. Ухвала Деснянського районного суду м. Чернігова у адміністративній справі № 750/3043/17 від 10 травня 2017 року за позовом Особа_4 до виконавчого комітету Чернігівської міської ради про визнання протиправним рішення від 15.12.2016 р. № 589, в частині затвердження Статуту комунального підприємства «Муніципальна поліція» Чернігівської міської ради, та скасування пунктів 4.1, 4.2.2, 4.3.1, 4.3.2, 4.3.3, 4.3.4, 5.2.5, 5.2.6, 5.2.7, 5.2.9, 7.7 Статуту цього підприємства. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/66384854>.

248. Полякова К. В. Господарська компетенція органів місцевого самоврядування. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 3. С. 182–186.

249. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. *Віче*. 2000. № 3. С. 43–50.

250. Пивоваров К. А. К проблеме передачи отдельных государственных полномочий местным органам самоуправления. *Сибирский юридический вестник*. 1999. № 3. С. 13–18.

251. Чихладзе Л. Т. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (теоретический аспект). *Вестник Московского университета МВД России*. 2014. № 4. С. 172–176.

252. Дитятковский М. Ю. Проблемы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями: дис. на соискание учен. степен. канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право». Омск, 2001. 231 с.

253. Кулушева М. А. О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. *Сб.: Россия на пути реформ: федеративный и региональный аспекты* / под ред. С. Ю. Наумова. Саратов, 2003. С. 136–155.

254. Бартошек М. Римское право (понятия, термины, определения). Москва: Юридическая литература, 1989. 448 с.

255. Шугрина Е. С. Муниципальное право. 5-е изд. Москва: Норма. 2014. 576 с.

256. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. Москва: Юрид. лит., 1972. 280 с.

257. Алексеев С. С. Избранное: наука права. Общесоциальные проблемы. Публицистика. Москва: Статут, 2003. 480 с.

258. Выдрин И. В., Кокотов А. Н. Муниципальное право России: учеб. для вузов. Москва: Издат. группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. 368 с.

259. Берг О. В. Разграничение государственной власти и местного самоуправления: организационные и территориальные аспекты. *Журнал российского права*. 2001. № 4. С. 21–25.

260. Исполнительная власть в Российской Федерации: научн.-практ. пособие / А. Ф. Ноздрачев, Ю. А. Тихомиров, И. Г. Цыганенко и др.; отв. ред.: А. Ф. Ноздричев, Ю. А. Тихомиров; Институт законодательства и

сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Москва: БЕК, 1996. 258 с.

261. Крупчан О. Формування компетенції місцевих органів публічної влади шляхом делегування повноважень. *Юридична Україна*. 2013. № 7. С. 14–19.

262. Новак А. Делегування повноважень у механізмі децентралізації державної влади в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 151–155.

263. Бублик Г. В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект: дис. на здобуття наук. ступен. канд юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; Нац. акад. держ. управ. при Президентові України. Київ, 2005. 178 с.

264. Онупрієнко А. М. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави: теоретико-правовий аналіз: моногр. Харків: ПП «Торсінг», 2009. 300 с.

265. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види). *Право України*. 2005. № 1. С. 21–25.

266. Карабін Т. О. Проблеми децентралізації виконавчої влади в Україні та можливі напрями їх вирішення. *Форум права*. 2012. № 4. С. 439–444. URL: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12ktoniv.pdf>.

267. Юридична енциклопедія: в 6-ти т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: «Укр. енцикл.», 1999. Т. 2: Д–Й. 744 с.

268. Пивоваров К. А. Делегирование государственных полномочий местным органам власти: зарубежный опыт. *Сибирский юридический вестник*. 2002. № 1. С. 8–17.

269. Конституция Италии 1947 г. *Конституции зарубежных стран: сборник* / сост. В. Н. Дубровин. Москва: Юрлит-информ, 2001. 448 с.

270. Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление. Москва: Прогресс, 1984. 367 с.
271. Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика. Москва: ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998. 160 с.
272. Любченко П. М. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право»; Нац. юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого. Харків, 1998. 17 с.
273. Устименко В. А., Джабраїлов Р. А. Проблеми правозастосовної діяльності органів місцевого самоврядування в контексті рішень Конституційного Суду України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2010. № 3. С. 116–124.
274. Кравчук О. Визначення правової природи повноважень органів місцевого самоврядування. *Юридична Україна*. 2006. № 1. С. 23–28.
275. Полякова К. В. Делегування господарської компетенції органами місцевого самоврядування: дискусійні наукові аспекти. *Particularitățile adaptării legislației Republicii Moldova și Ucrainei la legislația Uniunii Europene: Conferință internațională științifico-practică, 23–24 martie, 2018 / com. org.:* V. Bujor (președinte) [et al.]. Chișinău: Iulian (Tipogr. «Cetatea de Sus»), 2018. P. 200–202.
276. Вінник О. М. Щодо питання про критерії розмежування адміністративних і господарських договорів. *Вісник господарського судочинства*. 2010. № 2. С. 71–80.
277. Чабан В. Адміністративний нормативно-правовий акт і адміністративний договір: юридична характеристика. *Підприємництво, господарство і право*. 2015. № 6. С. 52–57.
278. Про концесії: Закон України від 16.07.1999 р. № 997–XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 41. Ст. 372.
279. Віхров О. П. Організаційно-господарські правовідносини: автореф. дис. на здобуття наук. ступен. д-ра юрид. наук: спец. 12.00.04

«Господарське право; господарсько-процесуальне право». Ін-т екон.-прав. дослідж. НАН України. Донецьк, 2009. 30 с.

280. Васильева А. Ф. Делегирование государственных функций субъектам частного права. *Изв. вузов. Правоведение*. 2008. № 2. С. 65–75.

281. Курчин О. Г. Господарсько-правове регулювання розміщення зовнішньої реклами: дис. на здобуття наук. ступен. канд юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право»; Ін-т екон.-прав. дослідж. НАН України. Донецьк, 2012. 191 с.

282. Хайло Е. Г. Зарубежный опыт приватизации объектов жилищно-коммунального хозяйства. *Управление муниципальным хозяйством в условиях становления рыночных отношений*: сб. науч. тр.; под ред. В. Г. Леонтьева. Санкт-Петербург: СПбГИ–ЭА, 1994. 127 с.

283. Гражданское уложение Германии. = Deutsches Bürgerliches Gesetzbuch mit Einruhrgesetz: Ввод. закон к Гражд. уложению / пер. с нем.; науч. ред. А. Л. Маковский и др. Москва: Волтерс Клувер, 2004. 816 с.

284. Ивашко Е. Бюджет не может – продажа поможет. *Голос Украины*. 2008. 28 февр. (№ 39). С. 18.

285. Порядок розміщення реклами в місті Києві, затверджений рішенням Київської міської ради від 22.09.2011 р. № 37/6253. *Офіційний інтернет-сайт Київської міської ради*. URL: http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/D8858F63CA8EDA40C225792C006865D8?OpenDocument.

286. Рішення Господарського суду Херсонської області від 11.08.2014 р. у справі № 5024/1094/2012 за позовом: Каховської міської ради Херсонської області до Каховського колективного торгівельного виробничого підприємства «Меліоратор» про витребування майна з чужого незаконного володіння. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/66384854>.

287. О защите конкуренции: Федеральный Закон Российской Федерации от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ. *Собрание законодательства РФ*. 2006. № 31. Ч. 1. Ст. 3434.

288. Болдырев В. Хозяйствующие субъекты и функции публичной власти. *Право и экономика*. 2010. № 3. С. 12–16.

289. Бахуринська М. Порівняльний аналіз правового регулювання процедури вибору приватного партнера на умовах ДПП на прикладі Польщі. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 81–85.

290. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2404-VI. *Офіційний вісник України*. 2010. № 58. Ст. 1988.

291. Полякова К. В. Делегування як форма реалізації господарської компетенції органами місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія Право*. 2018. Вип. 48. Т. 1. С. 115–119.

Д О Д А Т К И

Додаток А



ГОСПОДАРСЬКИЙ СУД м. КИЄВА

01030, м. Київ, вул. Б.Хмельницького, 44-В, тел.284-18-98

від "5" 02 2018 року № 02-18/68

До Спеціалізованої вченої ради
Д 11.170.02 по захисту дисертацій
в Інституті економіко-правових
досліджень НАН України

Основні положення дисертаційної роботи Полякової Крістини Вікторівни, представленої на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.04 – «господарське право, господарсько-процесуальне право», у частині уточнення обсягу та змісту господарської компетенції органів місцевого самоврядування, висвітлення особливостей реалізації органами місцевого самоврядування повноважень у майново-господарських та організаційно-господарських відносинах є науково-обґрунтованими та базуються на судовій практиці.

У зв'язку з актуальністю та науковою новизною, результати дисертаційного дослідження планується використовувати в правозастосовній діяльності суддів при розгляді справ за участю органів місцевого самоврядування під час реалізації останніми повноважень у майново-господарських та організаційно-господарських відносинах.

Голова Господарського суду
міста Києва



В.В. Князьков

Додаток Б**НАУКОВІ ПРАЦІ, У ЯКИХ ОПУБЛІКОВАНІ ОСНОВНІ НАУКОВІ РЕЗУЛЬТАТИ ДИСЕРТАЦІЇ:**

1. Полякова К. В. Господарська компетенція органів місцевого самоврядування. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 3. С. 182–186.
2. Полякова К. В. Органи місцевого самоврядування як учасники організаційно-господарських відносин. *Форум права: електрон. наук. фахове вид.* 2017. № 5. С. 324–329. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_5_51.pdf.
3. Полякова К. В. Органы местного самоуправления как участники имущественно-хозяйственных отношений. *Leges et vita*. 2018. № 2/2 (314). С. 81–84.
4. Полякова К. В. Делегування як форма реалізації господарської компетенції органами місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2018. Вип. 48. Т. 1. С. 115–119.
5. Полякова К. В. «Змішаний» правовий статус органів місцевого самоврядування та його вплив на визначення змісту їх господарської компетенції. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції: науковий збірник*. 2018. Вип. 1. С. 108–111.
6. Полякова К. В. Господарська компетенція представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2018. № 14. С. 88–94.

НАУКОВІ ПРАЦІ, ЯКІ ЗАСВІДЧУЮТЬ АПРОБАЦІЮ МАТЕРІАЛІВ ДИСЕРТАЦІЇ:

7. Полякова К. В. Правовий режим реалізації господарської компетенції органами місцевого самоврядування. *Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації української держави*: матеріали Всеук. наук.-практ. конф., Одеса, 2–3 березня 2018 р. Одеса: Міжнародний гуманітарний університет, 2018. С. 60–63. (Форма участі – заочна).

8. Полякова К. В. Органи місцевого самоврядування як учасники господарських відносин. *Юридична наука нового часу: традиції та вектори розвитку*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., Одеса 9 березня 2018 р. / за ред. Г. О. Ульянової; уклад.: О. В. Дикий, Ю. Д. Батан. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 84–87. (Форма участі – заочна).

9. Полякова К. В. Господарська компетенція органів місцевого самоврядування як елемент правового статусу. *Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., Львів, 16–17 березня 2018 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2018. С. 64–67. (Форма участі – заочна).

10. Полякова К. В. Делегування господарської компетенції органами місцевого самоврядування: дискусійні наукові аспекти. *Particularitățile adaptării legislației Republicii Moldova și Ucrainei la legislația Uniunii Europene*: Conferință internațională științifico-practică, Chișinău, 23–24 martie, 2018 / com. org.: V. Bujor (președinte) [et al.]. Chișinău: Iulian (Tipogr. «Cetatea de Sus»), 2018. P. 200–202. (Форма участі – заочна).