

ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА ЯК УЧАСНИК ГОСПОДАРСЬКИХ ВІДНОСИН

TERRITORIAL COMMUNITY AS PARTICIPANT OF ECONOMIC RELATIONS

Манзюк В.В.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри господарського права
юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

У ході проведеного дослідження встановлено, що територіальна громада не вимагає набуття якоїсь особливої організаційно-правової форми для вступу у господарські правовідносини та може здійснювати в силу закону господарську правосуб'єктність як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. За результатами виконаного дослідження сформульовані пропозиції з вдосконалення чинного законодавства України.

Ключові слова: територіальна громада, господарські правовідносини, органи місцевого самоврядування, організаційно-правова форма, господарська правосуб'єктність.

В ходе проведенного исследования установлено, что территориальная громада не требует приобретения какой-то особенной организационно-правовой формы для вступления в хозяйственные правоотношения и может осуществлять в силу закона хозяйственную правосубъектность как непосредственно, так и через органы местного самоуправления. По результатам выполненного исследования сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства Украины.

Ключевые слова: территориальная громада, хозяйственные правоотношения, органы местного самоуправления, организационно-правовая форма, хозяйственная правосубъектность.

During the conducted research it is set, that territorial community does not require taking some special legal-organizing form for entering into economic legal relationships and can carry out by virtue of law economic rights both directly and through the organs of local self-government. On results the executed research formulated suggestion on perfection of current legislation of Ukraine.

Key words: territorial community, economic relationship, local government, organizational and legal form, economic personality.

Постановка проблеми. Територіальна громада села, селища, міста визнана низовою ланкою місцевого самоврядування в Україні та самостійним, рівноправним з іншими суб'єктом права власності. Здійснюючи правомочності володіння, користування, розпорядження комунальною власністю, територіальна громада вступає у певні правовідносини, зокрема господарські. При цьому виникає питання щодо того, чи є законодавчо встановлені передумови для реалізації територіальними громадами своєї правосуб'єктності у вказаних відносинах та у якому статусі.

Стан дослідження. Дослідженню питань правосуб'єктності територіальних громад присвячені праці В.К.Мамутова [1], К.І.Апанасенко [2], С.М.Грудницької [3], Р.А.Джабраїлова [4], В.А.Устименка [5] та ін. Усі автори підкреслюють важливу роль територіальних громад та органів місцевого самоврядування у забезпеченні задоволення потреб населення, особливості участі громад у суспільних правовідносинах, з чим, безумовно, можна погодитися. Разом з цим дотепер недостатньо висвітленими залишаються окремі питання конституювання територіальних громад як учасників господарських відносин.

У зв'язку з цим **метою** статті виступає визначення особливостей реалізації територіальними громадами своєї господарської правосуб'єктності.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ч. 2 ст. 2 Цивільного кодексу України (надалі – ЦК

України) учасниками цивільних відносин є: держава Україна, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, іноземні держави та інші суб'єкти публічного права [6].

У ЦК України визначені форми участі територіальних громад у цивільних відносинах. Зокрема, територіальні громади діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин. Територіальні громади реалізують свої установчі правомочності шляхом створення юридичних осіб публічного права (комунальні підприємства, навчальні заклади тощо) у випадках та в порядку, встановлених Конституцією України та законом, а також юридичних осіб приватного права (підприємницькі товариства тощо) і брати участь в їх діяльності на загальних підставах, якщо інше не встановлено законом (ст. 169 ЦК України).

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

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

На відміну від цивільного, господарське законодавство визначає органи місцевого самоврядування

як учасників господарських відносин (ст. 2 Господарського кодексу України (надалі – ГК України)). При цьому не можна не відзначити, що у ГК України територіальна громада також згадується, зокрема, у ч. 1 ст. 17, ч. 5 ст. 23, ч. 1 ст. 24, абз. 4 ч. 1 ст. 63, ч. 2 ст. 78, ч. 3 ст. 141, ч. 5 ст. 168, ч. 1 ст. 209 [7].

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

Якщо проаналізувати наукову літературу та господарське законодавство України, то можна дійти розуміння значення наступних понять як від більш загального до вузького, а саме: «суб'єкт господарського права», «учасник у сфері господарювання», «суб'єкт господарювання».

У підручнику «Господарське право» під загальною редакцією Мамутова В.К. зауважується, що суб'єкти господарського права у діючому законодавстві України позначаються зазвичай такими термінами як «суб'єкт господарювання», «суб'єкт господарської діяльності», «господарюючий суб'єкт», «господарська організація» [1, с. 273]. Далі вказується, що ці терміни можна розглядати як синоніми, але зустрічаються і більш широкі поняття – «учасники господарських відносин», під якими розуміють організації, котрі виступають стороною, учасником господарських правовідносин, але за основним своїм призначенням не можуть бути віднесені до категорії саме господарських організацій.

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

норми перелічених суб'єктів, полягає у тому, що особи володіють здатністю бути носіями юридичних прав та обов'язків. Суб'єктом права слід визнати не того, чий інтереси охороняються правом, а того, хто самостійно розпоряджається цим правом [8, с. 133; 9, с. 146].

У сучасній юридичній літературі, як і в наукових та навчальних виданнях радянської доби, здебільшого висловлюється думка про однозначність категорій «суб'єкт права», «учасник правовідносин», та пропонується з метою уникнення термінологічної плутанини відмовитися від використання поняття «суб'єкт правовідносин» [8, с. 133; 10, с. 84]. Однак існує й інша точка зору на характер співвідношення зазначених категорій: поняття учасника правовідносин є більш вузьким, ніж поняття суб'єкта права; воно дає лише змогу охарактеризувати відповідну сторону реального буття суб'єкта права – його участь у конкретних суспільних правовідносинах [8, с. 133; 11, с. 116]. Отже, прихильники розмежування зазначених понять пояснюють різницю між ними наступним чином: суб'єкт права – це особа, яка володіє правосуб'єктністю, тобто особа, яка потенційно здатна бути учасником правовідносин; суб'єкт правовідносин – це реальний учасник правових відносин. На думку В.С. Мілаш, у межах галузей права, предметом яких є однорідні суспільні відносини, поняття «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин» співпадають (незалежно від того, в статичній чи динамічній використовуються даний термін), а в комплексних галузях права (якою власне, є господарське право) «суб'єкт права» має розглядатися як узагальнююче поняття, що поглинає у своєму змісті всіх «учасників відносин», які є об'єктом їх правового впливу [8, с. 133-134].

Якщо у науковій літературі досі тривають дискусії щодо співвідношення понять учасника та суб'єкта господарювання, то діюче законодавство України, зокрема ГК України, чітко їх розмежує. У ст. 2 ГК України серед учасників відносин у сфері господарювання називаються суб'єкти господарювання. За логікою законодавця, суб'єкт господарювання має особливий правовий статус тому, що він **безпосередньо здійснює господарську діяльність**. Усім іншим учасникам така ознака не притаманна, хоча їх дії мають той чи інший конкретний зв'язок саме з цією діяльністю [12, с. 10]. Наприклад, органи державної влади та органи місцевого самоврядування не визнаються суб'єктами господарювання (ч. 1 ст. 8 ГК України). Однак вони можуть впливати на здійснення господарської діяльності, якщо наділені відповідною господарською компетенцією.

Слід зазначити, що у наукових працях провідних учених адміністративно-територіальні одиниці (АТО) та органи господарського керівництва АТО – органи місцевого самоврядування визнаються не тільки в якості організаторів господарської діяльності на своїй території, але і в ролі безпосередніх учасників господарського обороту, тобто публічного суб'єкта, здійснюючого безпосередню господарську діяльність [1, с. 379]. Проте законодавець дотриму-

ється іншої думки, яка знайшла своє відображення у ГК України.

Таким чином, виходячи з вищенаведеного, територіальні громади можуть вступати у господарські відносини лише в якості **учасників у сфері господарювання, а не суб'єктів господарювання**. Втім, територіальна громада не передбачена у складі учасників відносин у сфері господарювання, тому можна погодитися з думкою деяких вчених [2, с. 141] про необхідність доповнення положень ст. 2 ГК України, визнавши її учасником відносин у сфері господарювання.

Деякі автори вважають, що для територіальної громади повинен бути визначений статус юридичної особи, хоча із деякою специфікою [13, с. 90]. Такий підхід до статусу територіальної громади передбачався у проекті Закону України «Про територіальну громаду» від 11.04.2001 р. № 7218. Відповідно до ст. 3 цього законопроекту територіальна громада набуває статусу юридичної особи після її реєстрації у встановленому цим Законом порядку. Таке твердження викликає певні сумніви, тому що відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. територіальна громада визначається як **жителі**, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [14]. Можна погодитися з думкою деяких вчених про те, що держава та адміністративно-територіальні одиниці, маючи майнову відособленість, господарську компетенцію і самостійну майнову відповідальність, у той же час для участі у процесах господарювання не потребують спеціальної легітимації в якості суб'єкта господарювання, у набутті якоїсь особливої організаційно-правової форми, оскільки їх статус вже закріплений діючим законодавством [1, с. 377]. Такої ж точки зору, але у контексті участі територіальних громад у сфері цивільних відносин дотримується Волков В., який вважає, що цілком достатньо законодавчо закріпити територіальну громаду як учасника цивільних відносин, діючого на рівних правах з іншими учасниками цих відносин, як це передбачає у ст. 169 Цивільний кодекс України [15, с. 11].

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

Згідно з ч. 5 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради. Тобто первинним суб'єктом права власності є територіальна громада, а так званим «похідним» – місцева рада, яка здійснює повноваження власника майна.

Майновою основою господарювання територіальної громади села, селища, міста є комунальна

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

Виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради приймаються рішення щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, про надання у концесію об'єктів права комунальної власності, про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади (п. 30 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

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

У цілому ч. 5 ст. 60 згаданого Закону є бланкетною та відсилає до спеціальних актів, які визначають особливості реалізації територіальними громадами своїх повноважень під час використання об'єктів комунальної власності у господарських відносинах. Зокрема, особливості участі територіальних громад у господарському обороті передбачені Законами України «Про приватизацію державного майна» від 04.03.1992 р., «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» від 06.03.1992 р., «Про оренду державного та комуналь-

ного майна» від 10.04.1992 р., «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» від 13.10.1992 р. (та інші спеціальні Закони у сфері створення та діяльності спеціальних економічних зон), «Про оренду землі» від 06.10.1998 р., «Про концесії» 16.07.1999 р., «Про угоди про розподіл продукції» від 14.09.1999 р. та ін.

Це лише мала частина законодавчих актів, які визначають права територіальних громад та органів місцевого самоврядування щодо господарського використання об'єктів права комунальної власності. Доцільніше було б систематизувати положення цих нормативно-правових актів із метою досягнення територіальними громадами більшої ефективності реалізації господарської правосуб'єктності.

З погляду на те, що досі не ухвалений Закон України «Про право комунальної власності», який би разом з іншим встановив би особливості використання об'єктів комунальної власності у сфері господарювання, пропонується визначити особливості участі територіальних громад та органів місцевого самоврядування у господарських відносинах у рамках ГК України у вигляді окремої глави. Це створить певні передумови для визнання територіальної громади рівним учасником відносин у сфері господарювання та активізації законотворчої діяльності з метою розвитку відповідних положень ГК України щодо визначення напрямів та способів використання територіальними громадами об'єктів комунальної власності у господарських правовідносинах.

Деякі науковці вважають, що органи місцевого самоврядування є виключно суб'єктами організаційно-господарських відносин та відносяться до них, як приклад, концесійні договори [8, с. 145, 177]. Ця позиція є неоднозначною та викликає сумніви.

Зокрема, слід погодитися з позицією Джабраїлова Р.А., який відзначає, що відповідно до ч. 1 ст. 173,

ст. 175, 176, 177 ГК України органи місцевого самоврядування беруть участь як у організаційно-господарських відносинах, так і майново-господарських, соціально-комунальних відносинах. Додатково науковець вказує на те, що організаційно-господарськими визнаються «господарські зобов'язання, що виникають у процесі управління господарською діяльністю...» [4, с. 52-53]. При цьому автори науково-практичного коментарю ГК України таке управління визначають як підзаконну владну діяльність з організації господарських зв'язків, що здійснюється органами державної влади, органами місцевого самоврядування, наділеними господарською компетенцією, а також громадянами, громадськими та іншими організаціями, які є засновниками суб'єктів господарювання чи здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності [12, с. 300].

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити про те, що територіальна громада села, селища, міста є рівним з іншими учасником відносин у сфері господарювання, не потребує набуття якоїсь особливої організаційно-правової форми для вступу в господарські правовідносини та може здійснювати в силу закону господарську правосуб'єктність як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. У зв'язку з цим доцільним було б доповнити перелік учасників відносин у сфері господарювання, який міститься у ст. 2 ГК України, згадуванням про територіальну громаду. Додатково на перспективу необхідно визначити особливості участі територіальних громад та органів місцевого самоврядування у господарських відносинах у межах ГК України.

Викладені у даному науковому дослідженні ідеї можуть бути розвинені у напрямку вдосконалення правових засад господарювання за участю територіальних громад.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Хозяйственное право / Под ред. акад. В.К. Мамутова. – К.: Юринком Интер, 2002. – 910 с.
2. Апанасенко К.І. Проблеми участі територіальних громад у корпоративних відносинах / К.І. Апанасенко // Вісник господарського судочинства. – 2005. – № 5. – С. 138-142.
3. Грудницкая С.Н. Хозяйственная правосубъектность украинского народа, территориальных громад и разграничение полномочий / С.Н. Грудницкая // Город, регион, государство: проблемы распределения полномочий: сб. науч. тр. / НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк: Юго-восток, Лтд, 2007. – С. 123-136.
4. Джабраїлов Р.А. Господарська правосуб'єктність міста: теорія і практика: монографія / Р.А. Джабраїлов; НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. – Донецьк: Вид-во «Ноулідж», 2010. – 455 с.
5. Устименко В.А. Городская собственность и городское хозяйство / В.А. Устименко; НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк: Юго-восток, Лтд, 2006. – 352 с.
6. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435 // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40-44. – 356 с. – (зі змін. та допов.).
7. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – 462 с. – (зі змін. та допов.).
8. Мілаш В.С. Підприємницькі комерційні договори в господарській діяльності: моногр. / В.С. Мілаш. – Полтава: АСМІ, 2005. – 450 с.
9. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права / Г.Ф. Шершеневич. – М.: Издание Бр. Башмаковых, 1914. – Т. 1. – 483 с.
10. Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе / С.Ф. Кечекьян. – М.: Изд-во АН СССР, 1958. – 185 с.
11. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении / Р.О. Халфина. – М.: Юрид. лит., 1974. – 350 с.
12. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / Кол. авт.: Г.Л. Знаменський, В.В. Хахулін, В.С. Щербіна та ін.; За заг. ред. В.К. Мамутова. – К.: Юринком Интер, 2004. – 688 с.
13. Пастернак Е. К вопросу о правосубъектности территориальной громады / Е. Пастернак // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 3. – С. 87-90.
14. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – 170 с. – (зі змін. та допов.).
15. Волков В. Територіальна громада та органи місцевого самоврядування як суб'єкти цивільно-правових відносин / В. Волков, О. Москаленко // Правничий часопис Донецького університету. – 2003. – № 1 (9). – С. 10-15.