



ЗАГАЛЬНІ ТА ОСОБЛИВІ ОЗНАКИ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ КОМУНАЛЬНОГО СЕКТОРА ЕКОНОМІКИ

Дурнєва Ю.А.,

аспірантка Інституту економіко-правових
досліджень НАН України

Розглянуто ознаки господарських товариств, унітарних комунальних підприємств та юридичних осіб, особливості створення суб'єктів господарювання територіальними громадами, а також судова практика України. За результатами дослідження визначено загальні та особливі ознаки суб'єктів господарювання комунального сектора економіки.

Ключові слова: суб'єкт господарювання комунального сектора економіки, територіальна громада, загальні та особливі ознаки.

Рассмотрены признаки хозяйственных обществ, унитарных коммунальных предприятий и юридических лиц, особенности создания субъектов хозяйствования территориальными громадами, а также судебная практика Украины. В результате исследования определены общие и особенные признаки субъектов хозяйствования коммунального сектора экономики.

Ключевые слова: субъект хозяйствования коммунального сектора экономики, территориальная громада, общие и особенные признаки.

We consider features of economic associations, municipal unitary enterprises and entities, especially the creation of business entities and territorial communities, and litigation in Ukraine. The survey identified general and specific features of business entities of municipal sector.

Keywords: entity municipal sector, local community, general and special features.

В Україні залишаються актуальними проблеми фінансової неспроможності більшості територіальних громад та низької якості комунальних послуг. Одним із шляхів вирішення цих питань є підтримка діяльності суб'єктів господарювання комунального сектора економіки. Для цього необхідно, перш за все, з'ясувати ознаки таких суб'єктів господарювання.

Окремі аспекти досліджуваного питання знайшли своє відображення у працях Р. Гринюка [1], С. Смилова [2], В. Устименко [3], В. Цікало [4] та інших науковців. Авторами визначено ознаки комунальних підприємств та деякі ознаки інших суб'єктів господарювання комунального сектора економіки, які було виділено до набрання чинності Господарським кодексом України. Але на цей час відсутні комплексні дослідження щодо ознак суб'єктів господарювання комунального сектора економіки з урахуванням чинного законодавства.

Метою цієї статті є визначення ознак суб'єктів господарювання комунального сектора економіки. Для досягнення мети необхідно вирішити такі завдання як дослідження ознак юридичних осіб, господарських товариств, унітарних комунальних підприємств, судової практики з досліджуваного питання, на підставі чого визначити загальні та особливі ознаки досліджуваних суб'єктів господарювання.

Все майно, що знаходиться у власності комунальних утворень, ділиться на дві частини. Одну його частину становить майно, закріплене за комунальними підприємствами і установами на праві господарського відання або оперативного управління. Інша частина, так звана комунальна (або місцева) казна відповідного комунального утворення, складається з коштів місцевого бюджету та іншого комунального майна, не закрі-

пленого за комунальними підприємствами і установами [5, с.71]. Г. Монастирський також зазначає, що суб'єкти муніципального (комунального), корпоративного, приватного секторів та сектору домашніх господарств можуть створювати підприємства на основі об'єднання капіталу різних форм власності [6, с.38].

Тобто, територіальні громади в особі місцевих рад є власниками корпоративних прав суб'єктів господарювання, створених повністю або частково на основі комунальної форми власності, а у деяких випадках – власниками таких суб'єктів господарювання.

У своїх дослідженнях унітарних комунальних підприємств Р.Ф. Гринюк виділив такі їх характерні ознаки як: володіння майном на праві повного господарського відання, а не на праві власності; неподільність майна на частки (паї); спеціальна правоздатність, що виражається в чіткому встановленні предмета і цілей діяльності; вільне володіння, користування і розпорядження рухомим майном, що знаходиться в повному господарському віданні; вільне володіння та користування і обмежене – за згодою власника – розпорядження нерухомим майном, що є в повному господарському віданні; відповідальність підприємства за своїми боргами всім майном в тому числі переданим йому на праві повного господарського відання; здійснення управління унітарним комунальним підприємством керівником, якого призначає на посаду з підписанням контракту власник підприємства або уповноважений ним орган; відсутність субсидіарної відповідальності територіальної громади за боргами унітарного комунального підприємства; обов'язок територіальної громади вживати заходів щодо попередження банкрутства унітарного комунального підприємства та інші ознаки.



Відзначається, що ряд зазначених ознак відносять і до господарських товариств, створених на основі комунальної власності. Зокрема, приналежність до певної територіальної громади, тісний взаємозв'язок з забезпеченням соціально-економічних потреб членів територіальної громади [1, с.23-25].

Закріплене за комунальними підприємствами і структурами майно має в основному соціальне і виробниче призначення. Його використання, як правило, носить строго цільовий характер. І навіть для комерційних організацій – комунальних унітарних підприємств, зміна цільового призначення майна (у першу чергу нерухомого) без рішення власника неможливо. Власник – муніципальне утворення (в Україні – територіальна громада в особі місцевої ради), приймаючи таке рішення, в якості безумовних пріоритетів буде планувати задоволення потреб населення [5, с.73].

Російський дослідник Сміслов С.Є. зазначає, що ознаками державних та муніципальних (комунальних) унітарних підприємств є організаційна єдність, майнова відокремленість, цивільно-правова відповідальність, участь у цивільному обороті від власного ім'я. Організаційна єдність юридичної особи, у свою чергу, включає 4 елементи: а) побудова органів юридичної особи, б) побудова його структурних підрозділів, в) організація взаємодії юридичних осіб із зовнішніми структурами, г) установчі [2, с.46].

Однак, оскільки до суб'єктів господарювання належать не лише унітарні підприємства та установи, то розглянемо загальні ознаки господарських товариств. На основі положень Цивільного та Господарського кодексів України виділяють наступні ознаки корпоративного товариства: утворюється як одним, так і більшою кількістю засновників; утворюється як на основі одностороннього правочину чи розпорядчого акта, так за договором; при його утворенні формується статутний (складений) капітал; у його статутному (складеному) капіталі визначається частка засновників (засновника); діє певний правовий режим майна – право власності, тобто є власником майна, переданого йому засновником (засновниками); його засновники беруть участь в управлінні справами із створенням органів товариства; його учасники є суб'єктами корпоративних прав щодо нього; його засновники беруть участь у розподілі його доходів та ризиків; діє лише як підприємницьке товариство [4, с.50].

У теорії господарського права суб'єктом господарського права є майново відокремлена організація або окремих громадян (фізична особа), легітимні в організаційно-правовій формі, що допускається законом для здійснення господарської діяльності та керівництва нею, наділені необхідними для цього правами про обов'язками і несуть відповідальність за результати своєї діяльності.

Враховуючи, що терміни «суб'єкт господарського права» «суб'єкт господарювання», «суб'єкт господарської діяльності», «господарюючий суб'єкт» можна розглядати як синоніми [7, с.273], суб'єкти господарювання наділяють такими ознаками як: організаційна єдність, майнова відокремленість, легітимність існування

в якості суб'єкта господарювання, наявність господарських прав та обов'язків та відповідальність за результати господарювання [8, с.219]. Майнова відокремленість відноситься до основних ознакам юридичної особи, оскільки саме вона перетворює абстрактну можливість участі юридичної особи в майнових відносинах у можливість реальну [2, с.86]. Підсумковою ознакою всякої юридичної особи є її участь у майновому обороті від власного імені. Всі інші ознаки, в тому числі організаційна єдність, майнова відокремленість, самостійна майнова відповідальність, є передумовами такої участі [2, с.156].

У зарубіжних країнах до найбільш істотних ознак юридичної особи також відносяться: незалежність існування юридичної особи від осіб, які входять до її складу; самостійна воля юридичної особи, що відрізняється від волі тих осіб, які в неї входять; наявність майна, відокремленого від майна її учасників; самостійна майнова відповідальність юридичної особи; право бути позивачем і відповідачем у суді від свого імені [9, с.31].

Зокрема в Китайській Народній Республіці юридичні особи повинні відповідати таким умовам: бути заснованими відповідно до закону; володіти необхідним майном або нести витрати; мати своє найменування, організаційну структуру і місце знаходження; самостійно нести господарську відповідальність. При цьому підставою реєстрації організації як юридичної особи є наявність наступних умов: найменування, організаційна структура і статут; встановлене місце діяльності; загальна сума капіталу і робочі місця, які відповідають встановленим державою обсягам промисловості або послуг; мати можливість самостійно нести відповідальність; сфера діяльності має відповідати законодавству держави, його політиці [10, с.73-76]. Таким чином, в українському та іноземному праві виділяються практично однакові ознаки юридичних осіб.

Однак, окрім розглянутих особливостей важливим напрямом розвитку системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування є збільшення надходжень від підприємницької діяльності суб'єктів господарювання комунального сектора економіки [11, с.8-9]. На думку В.А. Устименко як і будь-який власник, територіальна громада зацікавлена в отриманні найбільшого ефекту від використання своєї власності. Традиційно узагальнюючим результатом підприємницького використання є отримання прибутку. Чим вище рівень отриманого прибутку, тим ефективніше використання майна. Однак підприємства житлово-комунального господарства, які забезпечують життєдіяльність міського господарського комплексу, в більшості випадків, є збитковими [3, с.48-53].

У той же час інші дослідники вказують, що місцеве самоврядування не може уподібнюватися господарюючому суб'єкту, тому що це веде до монополізації і обмеження конкуренції, поширення неефективних форм господарської діяльності. За зауваженням німецького економіста Р. Ліфмана, громадські утворення не повинні піклуватися про свою рентабельність і функціонують незалежно від економічних імперативів. В.В. Зайчикова не погоджується з позицією, висловленою Л.М. Томіло-



вою, що «цілі, завдання і компетенція муніципального утворення обумовлюють необхідність його участі в підприємницькій діяльності». Призначення органів місцевого самоврядування – управлінська, а не господарська діяльність. Наприклад, на думку М.В. Жабреєва, Російська Федерація, суб'єкти Російської Федерації та муніципальні утворення таку мету як одержання прибутку ставити не можуть, і всі доходи повинні отримувати через податки та збори [12, с.66]. О.А. Музика також вважає, що головне призначення доходів місцевих бюджетів – забезпечення виконання програм місцевого значення [13, с.4]. Точка зору кожного науковця є виправданою, але вбачається, що суб'єкти господарювання комунального сектора економіки, вирішуючи питання соціально-економічного значення, повинні намагатися отримати найбільш ефективний результат, принаймні, при можливості отримувати прибуток від своєї діяльності, в тому числі за рахунок оптимізації виробництва, застосування нових технологій і зниження за рахунок цього своїх витрат.

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

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

Господарський суд міста Києва рішенням від 2 лютого 2010 за справою № 32/326 про визнання недійсними установчих зборів засновників (учасників) ТОВ «Аеропорт «Херсон» та повернення Херсонській обласній раді у власність комунального майна, а саме цілісного майнового комплексу ОКП «Аеропорт «Херсон», повністю задовольнив позов. Судом було вирішено, що стаття 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко вказує на недопустимість вирішення питань відчуження об'єктів спільної власності територіальних громад області інакше, ніж на пленарних засіданнях обласної ради та за умов наявності дору-

чення відповідних рад області. Доказів наявності доручень відповідних рад Херсонської області не надано. Таким чином, цілісний майновий комплекс Обласного комунального підприємства «Аеропорт «Херсон» був переданий Херсонською обласною радою як внесок до статутного капіталу ТОВ «Аеропорт «Херсон» з перевищенням повноважень та з порушенням вимог чинного законодавства. Отже, якщо засновниками суб'єкта господарювання комунального сектора економіки виступають територіальні громади в особі обласної або районної ради, необхідна наявність доручень відповідних місцевих рад, розташованих на території області або району.

Підбиваючи підсумки, зазначимо, що суб'єктам господарювання комунального сектора економіки властиві такі загальні ознаки як: організаційна єдність, майнова відокремленість, легітимність існування в якості суб'єкта господарювання, наявність господарських прав та обов'язків та відповідальність за результати господарювання.

Також, розглянувши запропоновані підходи до визначення ознак юридичних осіб, господарських товариств, унітарних комунальних підприємств та враховуючи норми чинного законодавства України, можна дійти висновку, що суб'єкти господарювання комунального сектора економіки мають наступні особливі ознаки:

- одним із засновників (учасників, акціонерів) є територіальна громада (громади) в особі представницького органу місцевого самоврядування або комунальне підприємство;

- територіальна громада (громади) в особі одного органу місцевого самоврядування або комунальне підприємство може бути єдиним засновником (учасником, акціонером) або – спільно з іншими органами місцевого самоврядування, чи спільно з іншими юридичними та (або) фізичними особами;

- частка комунального майна, що передається до статутного фонду суб'єкта господарювання, дорівнює 100 % від об'явленого розміру статутного фонду, або 50%, чи іншій величині, що забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність;

- один або декілька органів місцевого самоврядування здійснюють вирішальний вплив на господарську діяльність;

- юридичною адресою суб'єкта господарювання може бути інша адміністративно-територіальна одиниця, аніж межі територіальної громади, що є засновником (учасником, акціонером) цього суб'єкта господарювання; на районні та обласні ради не розповсюджується таке право відносно комунальних підприємств та установ;

- майно належить суб'єкту господарювання на праві або господарського відання, або оперативного управління, або праві власності;

- діє на підставі статуту;

- управління здійснюється через організаційно-господарські повноваження територіальних громад та органів місцевого самоврядування;



- представництво інтересів територіальної громади як власника корпоративних прав, здійснює особа, визначена відповідним органом місцевого самоврядування;

- відповідальність за результати господарської діяльності несуть органи місцевого самоврядування у визначенні законом меж;

- орган місцевого самоврядування бере участь у визначенні доходів суб'єкта господарювання;

- засновані встановлюються додаткові гарантії від банкрутства відносно суб'єктів господарювання.

- вирішує соціально-економічні завдання територіальної громади (громад).

Крім того:

- майно як поділяється на долі (частки, акції), так і є нерозділимим;

- територіальні громади можуть бути як власниками майна, що передається до статутного фонду (у разі створення комунального підприємства та установи), так і власником корпоративних прав (у заснування господарського товариства або участі у ньому);

- до статутного капіталу суб'єкта господарювання комунального сектора економіки може увійти майно комунального підприємства за умови, що відповідна місцева рада надасть свою згоду на прийняття комунальним підприємством такого рішення;

- якщо відбувається реорганізація шляхом з'єднання дочірнього підприємства, яке створене комунальним підприємством, та господарського товариства, комунальне підприємство повинне видати наказ про реорганізацію дочірнього підприємства шляхом з'єднання;

- якщо засновниками суб'єкта господарювання комунального сектора економіки виступають територіальні громади в особі обласної або районної ради, необхідна наявності доручень відповідних місцевих рад, розташованих на території області або району.

Розглянуте питання потребує подальших досліджень, оскільки на підставі запропонованих ознак необхідно законодавчого врегулювання особливості створення, діяльності та ліквідації суб'єктів господарювання комунального сектора економіки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гринюк Р.Ф. Правовой статус коммунальных предприятий в Украине: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.04 / Гринюк Роман Федорович. – Донецк, 2001. – 194 с.
2. Смыслов С.Е. Государственные и муниципальные предприятия – субъекты гражданского права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Смыслов Сергей Евгеньевич. – Рязань, 2003. – 232 с.
3. Устименко В.А. Формирование собственности территориальной громады и ее влияние на функционирование городского хозяйства / В.А. Устименко // Экономика та право. – 2003. – № 3. – С. 47-55.
4. Цыкало В. Корпоративне товариство: поняття, ознаки, організаційно-правові форми / В. Цыкало // Право України. – 2006. – № 6. – С. 48-50.
5. Артюшин С.В. Осуществление права муниципальной собственности: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Артюшин Станислав Владимирович. – Москва, 2005. – 199 с.
6. Монастирський Г. Теоретико-методологічні засади модернізації технологій управління економічним розвитком територіальних спільнот базового рівня / Г. Монастирський // Вісник ТНЕУ. – 2008. – № 4. – С. 36-48.
7. Уголовное право: Учебник / [В.К. Мамутов, Г.Л. Знаменский, К.С. Хахулин и др.]; под ред. В.К. Мамутова – К.: Юринком Интер, 2002. – 897 с.
8. Господарське право: навчальний посібник у схемах і таблицях / за заг. ред. канд. юрид. наук, доц. Шелухіна М.Л. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 616 с.
9. Чувпило О.О. Господарське право зарубіжних країн: Навчальний посібник / Чувпило О.О. – К.: НМКВО, 1992. – 220 с.
10. Шуйбао Чжан. Організаційно-правові основи підприємницької діяльності у Китайській Народній Республіці і в Україні (порівняльно-правовий аналіз): Навчальний посібник / Шуйбао Чжан. – Одеса: Юридична література, 2000. – 216 с.
11. Зайчикова В.В. Системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в європейських країнах: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.04.01 "Фінанси, грошовий обіг і кредит" / В.В. Зайчикова. – Ірпінь, 2003, – 14 с.
12. Шуман А.В. Право муниципальной собственности на современном этапе развития Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Шуман Алексей Васильевич. – Рязань, – 2007. – 176 с.
13. Музика О.А. Правове регулювання неподаткових доходів місцевих бюджетів: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 "Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / О.А. Музика. – Київ, 2005, – 17 с.