

УДК 346.5

 DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1204314>
К.В. ПОЛЯКОВА,

 здобувач Інституту економіко-правових досліджень НАН України,
 м. Київ, Україна

 ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8578-4689>

ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК УЧАСНИКИ ОРГАНІЗАЦІЙНО- ГОСПОДАРСЬКИХ ВІДНОСИН

K.V. POLYAKOVA,

 Applicant of a Ph.D., Institute of Economic and Legal Research
 of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kijv, Ukraine

 ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8578-4689>

BODIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AS PARTICIPANTS IN ORGANIZATIONAL AND ECONOMIC RELATIONS

На теперішній час органи місцевого самоврядування виступають невід'ємними учасниками 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 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. Новизною роботи є 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.

Для досягнення поставленої мети були вирішені наступні завдання:

- проаналізувати існуючі наукові розробки та вітчизняне законодавство в контексті досліджуваної тематики;

- підготувати пропозиції щодо вдосконалення законодавства України у досліджуваній сфері.

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 [1].

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, 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» [2, 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 [3, с.4–6].

Загалом, можна погодитися з думкою О.П. Вірова 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.

Зокрема, як вже відзначалося, 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).

У 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, 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).

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 ч.1 ст.88 Господарського кодексу України.

Вказане свідчить, 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.

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 некорпоративними, казенними або комунальними підприємствами» [5].

Проте й досі вказана правова норма не зазнала істотних змін.

Подальший аналіз чинного законодавства України свідчить про наявність й 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) [6]. 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), за-

тверджує 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.

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

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Господарський кодекс України : від 16.01.2003 № 436. *Офіційний вісник України*. 2003. № 11. Ст. 462.
2. Хачук К. Д. Організаційно-господарські повноваження органів місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. Донецьк : НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень, 2011. 245 с.
3. Кравець І. М. Правове становище суб'єктів організаційно-господарських повноважень : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. К. : Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка, 2008. 16 с.
4. Віхров О. П. Організаційно-господарські правовідносини : монографія. К. : Видавничий Дім «Слово», 2008. 512 с.
5. 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. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/18165056>.

6. Про фінансову реструктуризацію : Закон України від 14.06.2016 № 1414–VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 57. Ст. 1965.

REFERENCES

- Hospodars'kyi kodeks Ukrainy [Commercial Code of Ukraine]. Zakon Ukrainy (16.01.2003 No 436). *Ofitsiynyy visnyk Ukrainy*, (11). 462 (in Ukr.).
- Khachuk, K. D. (2011). *Orhanizatsiyno-hospodars'ki povnovazhennya orhaniv mistsevoho samovryaduvannya* [Organizational and economic powers of local self-government bodies]. Kandydats'ka dysertatsiya. (12.00.04). Donets'k: NAN Ukrainy, In-t ekonomiko-pravovykh doslidzhen' (in Ukr.).
- Kravets', I. M. (2008). *Pravove stanovyshche sub'yektiv orhanizatsiyno-hospodars'kykh povnovazhen'* [Legal status of subjects of organizational and economic powers]. Kandydats'ka dysertatsiya thesis. (12.00.04). Kyiv: Kyivskyy natsional'nyy universytet imeni T. Shevchenka (in Ukr.).
- Vikhrov, O. P. (2008). *Orhanizatsiyno-hospodars'ki pravovidnosyny: monohrafiya* [Organizational and economic relations: monograph]. Kyiv: Vydavnychyy Dim «Slovo» (in Ukr.).
- Pozov Vidkrytoho aktsioneroho tovarystva «Ukrtelekom» do Spetsializovanoyi derzhavnoyi podatkovoyi inspektsiyi u m. Kyievi po roboti z velykymy platnykamy podatkov pro vyznannya nediyssnym podatkovoho povidomlennya-rishennya [The suit of the Open Joint Stock Company «Ukrtelecom» to the Specialized State Tax Inspectorate in Kyiv on work with large taxpayers on the invalidation of a tax notice-decision]. (22.06.2011 No K-5126/08 u spravi No 32/124-A). *Postanova Vyshchoho administratyvnoho sudu Ukrainy*. Retrieved from: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/18165056> (in Ukr.).
- Pro finansovu restrukturyzatsiyu [On Financial Restructuring]. Zakon Ukrainy (14.06.2016 No 1414–8). *Ofitsiynyy visnyk Ukrainy*, (57). 1965 (in Ukr.).

Надійшла 17.11.2017

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

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1204314>

Розглянуто 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. Обґрунтовано необхідність 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. Висловлено заперечення щодо можливості необґрунтованої зміни правового статусу комунальних підприємств всупереч положенням актів господарського законодавства України та науковим підходам, напрацьованим у межах науки господарського права.

Ключові слова: орган місцевого самоврядування, організаційно-господарські відносини, господарська компетенція

Полякова К.В. Органы местного самоуправления как участники организационно-хозяйственных отношений

Рассмотрен вопрос о конкретизации правовых норм, которые в последнее время устраняют отличительные признаки унитарных и корпоративных предприятий, искажая по содержанию и целевой направленности организационно-хозяйственные полномочия органов местного самоуправления. Обоснована необходимость соблюдения в правотворческой и правоприменительной деятельности устоявшихся в доктрине хозяйственного права подходов к реализации субъектами права, в частности органами местного самоуправления, организационно-хозяйственных полномочий по созданию и наделению четким правовым статусом предприятий унитарного или корпоративного характера. Высказано возражение о возможности необоснованного изменения правового статуса коммунальных предприятий вопреки положениям актов хозяйственного законодательства Украины и научным подходам, разработанным в рамках науки хозяйственного права.

Ключевые слова: орган местного самоуправления, организационно-хозяйственные отношения, хозяйственная компетенция

Polyakova K.V. Bodies of Local Self-Government as Participants in Organizational and Economic Relations

The article deals with the issues of specification of legal norms, which in recent times eliminate the distinctive features of unitary and corporate enterprises, distorting the organizational and economic powers of local self-government bodies by the content and purpose. The necessity of observing the approaches to realization by the subjects of the right, in particular local self-government bodies, organizational and economic powers in the creation and granting of a clear legal status of enterprises of unitary or corporate character, established in the doctrine of commercial law, is substantiated. The scientific approach is divided according to which two groups of rights and responsibilities within the organizational and economic powers of local self-government bodies related to management and regulation of economic activity are distinguished. It is noted that recently the legislator implements normative approaches, in which the legal status of the entity being formed changes beyond the will of the owner (the territorial community in the person of local self-government bodies). It is noted that such transformations occur 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. It was stated that such changes affect the content of organizational and economic powers of local self-government bodies. As a result, there are objections to the possibility of unjustified changes in the legal status of utility companies in contravention of the provisions of the Ukrainian legislation on economic legislation and the scientific approaches developed within the framework of the science of economic law.

Key words: *local government body, organizational and economic relations, economic competence*