

# ЕКОНОМІКА, ПІДПРИЄМНИЦТВО, ЦИВІЛЬНЕ, ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО

УДК 346.23:342.25:352

**О. В. ГЛИНСЬКА,***аспірант**Інституту економіко-правових досліджень НАН України*

## ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЮ ГРОМАДОЮ ГОСПОДАРСЬКОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ

Розглянуто питання стосовно форм реалізації територіальною громадою господарської правосуб'єктності. Розглянуто місцеві вибори і референдуми; загальні збори громадян за місцем їхнього проживання; місцеві ініціативи; громадські слухання.

Основними формами діяльності територіальних громад є форми їх безпосереднього (прямого) волевиявлення, спрямовані на забезпечення здійснення безпосередньо територіальними громадами самоврядування в межах Конституції і законів України. Існування і законодавче закріплення таких форм діяльності територіальних громад є не тільки свідченням широкої локальної децентралізації, а й доповненням її внутрішньомуніципальною децентралізацією, що виявляється у розвитку і вдосконаленні громадських засад у діяльності місцевих співтовариств і розкріпаченням самодіяльної активності членів таких співтовариств – жителів певних територій, об'єднаних у громаду.

Становлення і розвиток форм діяльності територіальних громад (форм реалізації господарської правосуб'єктності) в Україні – це надзвичайно актуальні проблеми у становленні та функціонуванні самого інституту місцевого самоврядування, тому що ці форми засновані на проявленні громадянської ініціативи місцевих співтовариств, зростанні соціальної активності кожного жителя, залученні населення в самоврядний процес.

**Мета** дослідження полягає у з'ясуванні та характеристиці форм реалізації територіальною громадою господарської правосуб'єктності.

Актуальними при дослідженні зазначених проблем є роботи фахівців у сфері місцевого самоврядування та господарського права зокрема таких учених, як: К. Апанасенко, О. Бабіна, О. Гончаренко, Р. Денчук, Р. Джабраїлов, О. Пастернак, О. Пашков, В. Устименко, І. Черкаський тощо. Водночас аналіз публікацій свідчить

про відсутність достатньої об'єктивної характеристики форм реалізації територіальною громадою господарської правосуб'єктності.

До форм безпосереднього волевиявлення територіальних громад взагалі та зокрема у сфері господарювання, що одержали своє законодавче закріплення, належать: місцеві вибори і референдуми; загальні збори громадян за місцем їхнього проживання; місцеві ініціативи; громадські слухання тощо.

При розумінні місцевого самоврядування як специфічного рівня і форми владарювання увагу слід акцентувати на специфіці питань, що підлягають вирішенню через органи місцевого самоврядування, а також на розмірах території, в межах якої функціонує відповідна територіальна громада. Місцеве самоврядування виступає як специфічна діяльність з вирішення питань місцевого значення, тобто питань безпосереднього забезпечення життєдіяльності членів територіальної громади.

Отже, таку діяльність може здійснювати не кожний її представник, а тільки той, хто, поперше, відповідає вимогам закону, що ставляться до кандидатів у депутати, по-друге (що, на нашу думку, є не менш важливим), має достатні знання і кваліфікацію і йому виявили довіру члени територіальної громади. Саме в цьому і виявляється сутність місцевих виборів.

Таким чином, територіальні громади сіл, селищ, міст, що функціонують на базовому рівні місцевого самоврядування, за допомогою місцевих виборів формують представницькі органи місцевого самоврядування не тільки свого рівня, а й асоційованого рівня місцевого самоврядування (районні, обласні ради).

У формі місцевого референдуму територіальної громади вирішують питання місцевого значення шляхом прямого волевиявлення громадян, які належать до відповідних громад. Предметом місцевого референдуму може бути

будь-яке питання, віднесене до відання територіальних громад Конституцією України, законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами. Рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими до виконання на території громади. Порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються тільки референдумом, визначаються законодавством про референдуми.

Місцевий референдум є найвищою нормативною формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення. Він є також основним актом локальної нормотворчості територіальної громади, який дозволяє їй брати пряму участь в управлінні місцевими справами.

Відповідно до абз. 2 п. 30 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виключно на підставі результатів референдуму або лише за згодою територіальної громади (загальних зборів) села, селища, міста повинно вирішуватись питання про реорганізацію або ліквідацію діючих комунальних дошкільних навчальних закладів, а також дошкільних навчальних закладів, створених колишніми сільськогосподарськими колективними та державними господарствами.

Загальні збори громадян за місцем проживання – це одна з форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення (ч. 1 ст. 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Під загальними зборами розуміють збір усіх або частини жителів села (сіл), селища, міста для вирішення питань місцевого значення. Предметом цих зборів може бути, зокрема, створення з дозволу відповідної ради будинкових, вуличних, квартальних, дільничних комітетів, комітетів мікрорайонів, вирішення інших питань з керівництва цими органами; попереднє обговорення рішень рад та їх виконавчих комітетів; заслуховування звітів та інформації керівників підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності територіальної громади; порушення перед відповідними органами місцевого самоврядування питань, що стосуються колективних потреб жителів відповідного будинку, вулиці, кварталу, а також села, селища, міста в цілому [1, с. 640].

На відміну від місцевого референдуму, який є формою вирішення питань місцевого значення шляхом голосування всіма членами громади, загальні збори провадяться на рівні «мікрोगрад», у межах окремих частин сіл, селищ,

міст як адміністративно-територіальних одиниць (будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів тощо), а тому є формою участі окремих груп членів територіальної громади в обговоренні та вирішенні питань, що належать до відання місцевого самоврядування.

Історична практика місцевого самоврядування свідчить, що загальні збори громадян є однією з найбільш масових форм безпосередньої демократії. Вони найбільш доступні для громадян і є одним з найефективніших засобів їх самоорганізації.

У загальних зборах мають право брати участь громадяни, мешканці територіальних громад з правом голосу, тобто фізичні особи, які проживають у територіальній громаді, є її членами і відповідають усім вимогам закону про вибори до органів місцевої влади. Із цим статусом деякі автори пов'язують право здійснювати вплив на політичні, економічні, культурні, соціальні, екологічні та інші процеси розвитку територіальної громади. І хоча закон забороняє будь-які обмеження права громадян на участь у загальних зборах громадян (залежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками), фактично у загальних зборах не можуть брати участь іноземні громадяни й особи без громадянства, які постійно проживають в Україні на відповідній території та фактично є членами відповідних територіальних громад. Рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності, стають змістом їхньої роботи.

Спеціальними формами безпосереднього волевиявлення територіальних громад, відповідно до чинного законодавства про місцеве самоврядування, є місцеві ініціативи та громадські слухання.

Право територіальної громади, її членів на місцеві ініціативи закріплено у ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. (далі – Закон). Це право територіальної громади може бути обумовлено виходячи з тлумачення ст. 140 Конституції України, згідно з якою місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи. Розвиваючи це положення, ст. 9 указанного Закону закріплює право членів територіальної громади ініціювати розгляд у

радї (у порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Це можуть бути питання, пов'язані з відчуженням об'єктів комунальної власності, які мають важливе значення для задоволення потреб територіальної громади, а також об'єктів спільної власності територіальних громад, місцеві програми приватизації об'єктів комунальної власності [2, с. 18–19] тощо.

Відповідно до п. 2. ст. 9 Закону порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади. Тобто, надаючи таке право органам місцевого самоврядування, Закон допускає різні варіанти порядку внесення місцевої ініціативи на розгляд ради, що дає змогу найбільш оптимально враховувати історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості здійснення місцевого самоврядування, але на основі Конституції України та в межах указанного Закону.

Правова природа цієї, як і більшості інших форм діяльності територіальної громади також впливає зі змісту ст. 140 Конституції України, яка проголошує первинним суб'єктом місцевого самоврядування територіальну громаду як певну самоорганізацію громадян, об'єднаних за територіальною ознакою з метою задоволення в межах закону своїх колективних потреб і запитів, а також захисту своїх законних прав та інтересів. Тому в Конституції України прямо йдеться про підвищення ролі різноманітних форм безпосередньої участі територіальних громад – жителів сіл, селищ, міст в управлінні місцевими справами. І хоча Конституція України не конкретизує самих форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, вона залишає їх для врегулювання окремими законами.

Пропозиції, що вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування (п. 3 ст. 13 Закону). Цим ще раз підкреслюється те значення, яке відіграє територіальна громада у вирішенні важливих питань місцевого значення.

Слід нагадати, що Закон не визначає порядок організації, періодичність, терміни проведення громадських слухань, надаючи право регулювати ці питання територіальній громаді, але, закріплюючи в п. 2 ст. 13 Закону положення про те, що такі громадські слухання провадяться не рідше одного разу на рік, законодавець зазначає важливість цієї форми безпосередньої участі територіальних громад в управлінні місцевими справами.

Представницький орган місцевого самоврядування, ухвалюючи статут територіальної громади села, селища, міста і передбачаючи в ньому таку форму безпосередньої участі територіальних громад в управлінні місцевими справами, як громадські слухання, має враховувати необхідність забезпечення відповідної регулярності таких слухань, тобто проведення їх через приблизно однакові проміжки часу, а також у найбільш зручний як для жителів, так і для депутатів і посадових осіб місцевого самоврядування час.

Формами залучення громадян до участі у вирішенні питань управління комунальним майном є також опитування й анкетування, обговорення проектів актів органів місцевого самоврядування, а також громадська експертиза (ч. 12 ст. 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Можливими є членство жителів у комісіях, що створюються на громадських засадах при органах та посадових особах місцевого самоврядування, у громадських радах при місцевих радах, у фахових організаціях, що створюються при виконавчих органах місцевих рад тощо [3, с. 240–241]. Оскільки на сьогодні переважна кількість об'єктів спільної власності територіальних громад перебуває в управлінні районних та обласних державних адміністрацій, слід вказати ще й на таку форму громадської участі у вирішенні питань управління цими об'єктами, як консультації місцевих органів виконавчої влади з громадськістю, участь у роботі громадських рад при вказаних органах [4].

Важливе значення для активізації діяльності територіальної громади, удосконалення її діяльності та правового регулювання має статут територіальної громади. Крім того, що статут регулює безпосередньо діяльність громади у вищезгаданих формах, він сприятиме формуванню територіальної громади як суб'єкта самоврядування.

Територіальні громади здійснюють місцеве самоврядування також і через відповідні органи самоврядування: ради як представницькі органи громади, виконавчі органи рад через сільського, селищного, міського голову.

Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їхнього імені і в їхніх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». Стаття 26 Закону України «Про місцеве

самоврядування в Україні» визначає виключну компетенцію сільських, селищних, міських рад.

Основною формою роботи сільської, селищної, міської ради є сесія. Сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій ради. Сесія ради скликається в міру необхідності, але не рідше ніж один раз на квартал. Сесія ради є правомочною, якщо в її пленарному засіданні бере участь більш ніж половина депутатів від загального складу ради.

Отже, безпосереднє волевиявлення членів територіальної громади, пов'язане з їхнім вступом у сферу суспільно-політичного життя, можна класифікувати за кількома ознаками:

1) самореалізація членами територіальної громади власних запитів, у тому числі самостійне прийняття ними публічно-владних рішень: а) нормативних; б) індивідуальних; в) кадрових (на місцевих виборах і референдумах);

2) самозаява членами територіальної громади своїх запитів (на загальних зборах громадян за місцем їхнього проживання, з допомогою місцевих ініціатив);

3) участь територіальної громади у відправленні органами місцевого самоврядування владно-управлінських функцій: а) участь в обговоренні проектів місцевих планів і програм, проектів нормативних актів, прийняття рішень про їх реалізацію; б) участь у здійсненні вже прийнятих планів, програм, актів; в) оцінка результатів діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, загального стану справ у рамках своєї громади, в окремих галузях місцевого життя (місцеві референдуми, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання);

4) контроль з боку членів територіальної громади за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування і депутатів (місцеві вибори, громадські слухання).

Слід також зазначити, що останнім часом у контексті проблем місцевого самоврядування набувають особливої значущості завдання захисту прав та інтересів територіальних громад у межах різноманітних за галузевою належністю правовідносин. Судовий порядок захисту прав є найбільш ефективним, що обумовлює актуальність дослідження механізму реалізації права територіальної громади на судовий захист порушених або оспорюваних прав чи інтересів.

Право на місцеве самоврядування гарантується і визнається Конституцією України. За ст. 140 Основного Закону місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення

у межах Конституції і законів України як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальною громадою є 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 (ст. 1 Закону). Конституцією та вказаним Законом територіальну громаду віднесено до первинних суб'єктів місцевого самоврядування, тобто таких, які безпосередньо (без спеціального уповноваження) мають право вирішувати питання місцевого значення.

В цьому плані законодавство України пішло «дещо далі Європейської хартії про місцеве самоврядування, котра визначає місцеве самоврядування як право і спроможність органів місцевого самоврядування здійснювати регулювання й управління значною частиною суспільних справ, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення» [5].

Так, ст. 60 Закону визначає, що територіальним громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку в майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження.

Таким чином, відповідно до законодавства України територіальна громада є специфічним публічно-правовим утворенням і відповідно до цього статусу може діяти в різних (цивільних, земельних, господарських тощо) видах правовідносин. Наприклад, Цивільний кодекс України включає територіальні громади до кола учасників цивільних відносин, які діють у таких відносинах на рівних правах з іншими учасниками (статті 2, 169) [6]. За ст. 2 Земельного кодексу України територіальні громади віднесено до складу суб'єктів земельних правовідносин [7]. Специфічність територіальної громади як учасника вказаних відносин полягає у реалізації правосуб'єктності особливим способом та в спеціальних формах, передбачених законом.

Так, повноваження власника комунального майна здійснюються територіальною громадою шляхом застосування специфічних форм реалізації публічної влади: поєднання форм безпосередньої та представницької демократії. Реалізація повноважень власника можлива, наприклад, через прийняття рішення щодо розпорядження об'єктами комунальної власності шляхом проведення місцевого референдуму; через проведення загальних зборів, внесення місцевої ініціативи, громадські слухання [8].

Однак, як правило, територіальні громади набувають і здійснюють господарські права та обов'язки через органи місцевого самоврядування у межах їхньої компетенції, встановленої законом.

Участь територіальних громад у господарських відносинах через свої органи є безпосередньою реалізацією їх господарської правосуб'єктності. Це спеціальне положення, передбачене для господарських відносин відповідає загальному правилу, яке визначено ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законодавством України. Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією та законодавством України, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

За класифікацією ст. 6 Закону вказані органи віднесені до вторинних суб'єктів системи місцевого самоврядування, чий владні повноваження мають похідний характер: вони утворюються первинними суб'єктами [9]. Отже,

«першоджерелом територіального інтересу є територіальна громада, а суб'єктами, через які здійснюється, реалізується цей інтерес, – органи місцевого самоврядування» [10].

Інтереси самої територіальної громади виникають і виявляються на основі сукупності інтересів її індивідів-членів (спільні інтереси – насамперед у задоволенні соціальних, комунально-побутових, локально-культурологічних та інших потреб) і в індивідуалізованому інтересі конкретної особи – члена територіальної громади (особисті інтереси, що виявляються насамперед у сфері комунікативних зв'язків на локальному рівні і, як наслідок, самореалізація особистості в рамках територіальної громади). Нарешті, інтереси конкретної особи – члена територіальної громади являють собою її муніципальні права у вузькому розумінні й виникають під час реалізації нею практично всіх своїх життєвих прагнень. За такої реалізації конкретний житель виступає як суб'єкт-об'єкт місцевого самоврядування, концентруючи в собі і виявляючи зовні його демократичний заряд і позитивний потенціал.

Таке взаємне урахування всієї сукупності інтересів, що виявляються на рівні місцевого самоврядування і реалізуються у вигляді муніципальних прав особистості, їх взаємокомпромісність і гармонізація є гарантом існування і функціонування системи місцевого самоврядування, толерантності та протекціонізму до неї центральної влади держави.

**Висновки.** Таким чином, територіальна громада є природним і єдиним соціальним утворенням, яке діє у просторових межах держави і в рамках якого, за допомогою певних форм, реалізуються природні й повсякденні потреби та інтереси жителів територій системного характеру (муніципальні права особистості) та її господарська правосуб'єктність.

#### Список використаної літератури

1. Конституційне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Наук. думка, 2000. – 734 с.
2. Корнієнко М. Статут територіальної громади: яким він може бути? / М. Корнієнко // Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування : зб. матеріалів конф. (21–22 груд. 1998 р., м. Київ). – К. : Перспектива, 1999. – С. 15–20.
3. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія / О. В. Батанов ; за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Ін Юре, 2003. – 512 с.
4. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовт. 2004 р. № 1378 // Урядовий кур'єр. – 2004. – 3 листоп. – № 209.
5. Любченко П. М. Конституційне регулювання статусу громад: порівняльний аналіз / П. М. Любченко // Вісник академії правових наук України. – 2005. – № 2. – С. 83–91.
6. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
7. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.

8. Кравець І. М. Правовий статус суб'єктів організаційно-господарських повноважень за Господарським кодексом України / І. М. Кравець // Вісник господарського судочинства. – 2008. – № 1. – С. 150–157.

9. Пастернак О. М. Суб'єкти муніципально-правових відносин в Україні: проблеми теорії та практики : монографія / О. М. Пастернак. – Севастополь : Телескоп, 2007. – 255 с.

10. Гончаренко О. Конституційне право громадян України користуватися об'єктами державної та комунальної власності / О. Гончаренко // Право України. – 2005. – № 1. – С. 39–42.

*Надійшла до редколегії 12.10.2011*

### **ГЛИНСКАЯ О. В. ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ ОБЩЕСТВОМ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТИ**

Рассмотрены вопросы относительно форм реализации территориальной громадой хозяйственной правосубъектности. Рассмотрены местные выборы и референдумы; общие собрания граждан по месту их жительства; местные инициативы; общественные слушания.

### **GLINSKA O. FORMS OF REALIZATION OF ECONOMIC LEGAL PERSONALITY BY TERRITORIAL COMMUNITY**

The questions on the forms of implementation of economic legal personality by territorial community are reviewed. Local elections and referenda; general meetings of citizens at their place of residence; local initiatives; public hearings are considered.

---

УДК 347.136(477)

**К. О. ЖИРНОВА,**

*здобувач*

*Харківського національного університету внутрішніх справ*

## **СТРУКТУРА, ОСОБЛИВОСТІ ТА ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ДОГОВОРУ ПРО НАДАННЯ РЕКЛАМНИХ ПОСЛУГ**

Розглянуто особливості та правові аспекти укладання та виконання договору про надання рекламних послуг, розглянуто структуру договору, вказані сторони, предмет та об'єкт договору. Крім того, розглянуто правові аспекти істотних умов договору, розподілу відповідальності між сторонами договору. Наголошено на необхідності реформування законодавства України про рекламу та внесення змін до цивільного та господарського законодавства з метою уникнення недоброякісної реклами та прихованої реклами заборонених об'єктів.

Нині в процесі переходу України до ринкової економіки дедалі більшого розвитку набувають договірні відносини між суб'єктами господарювання. Договір за своєю сутністю є обов'язковим до виконання керівним документом, метою якого є закріплення прав та обов'язків його сторін у певних відносинах, що виникають між ними.

Серед господарських договорів важливе місце посідають договори про надання послуг. Особливу увагу слід приділити такому їх різновиду, як договір про надання рекламних послуг. На сьогодні реклама посідає дуже важливе місце в суспільному житті. Саме за допомогою реклами компанії-виробники доводять до відома споживачів основну інформацію про свою продукцію чи послуги, спонукають до придбання такої продукції. В. Фесенко у своїй праці «Правове регулювання рекламної

діяльності» говорить, що реклама є складним і суперечливим поняттям. З одного боку, її вплив на економіку є сприятливим, оскільки вона сприяє росту економіки, капіталовкладень, числа робочих місць, підтримує конкуренцію, а також інформує споживачів і розширює ринки для нових товарів. З іншого боку, вона призводить до виснаження ресурсів, монополізації, може створювати бар'єри для вступу на ринок, протидіяти конкуренції, у чому виявляються негативні властивості реклами. Настільки ж суперечливим є її вплив на споживачів? Забезпечуючи споживачів інформацією, будучи засобом контролю за якістю товарів, сприяючи підвищенню, підтримці або стабілізації попиту і забезпечуючи стимули для підвищення рівня життя, реклама водночас нерідко подає непотрібну, марну інформацію або таку, що вводить в оману [1]. Із цим твердженням