

УДК 346.25

Алла Гелич,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри господарського права і процесу

Юридичного інституту Національного авіаційного університету

## УТВОРЕННЯ СПІЛЬНИХ КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ, УСТАНОВ ТА ОРГАНІЗАЦІЙ ЯК ФОРМА СПІВРОБІТНИЦТВА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

*У статті розглядаються особливості правового статусу спільних комунальних підприємств, установ та організацій. Здійснено загальний аналіз можливості створення та мети діяльності цих юридичних осіб.*

**Ключові слова:** підприємство, місцеве самоврядування, юридична особа.

Поступова децентралізація державної влади надає все більше можливості для діяльності територіальних громад як учасників правових відносин. Останні зміни у законодавстві, спричинені прийняттям Закону України «Про співробітництво територіальних громад» (далі — Закон), визначають організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю.

З огляду на це, виникає необхідність дослідження та наукового осмислення положень законодавства щодо співробітництва територіальних громад у частині утворення спільних комунальних підприємств. Особливий акцент слід приділити господарсько-правовим аспектам такого співробітництва, зважаючи на засади господарювання.

Прийняття Закону зумовлено необхідністю створення законодавчої основи для кооперації ресурсів органів місцевого самоврядування з метою вирішення спільних проблем життедіяльності територіальних громад на місцевому рівні, більш ефективного надання послуг місцевому населенню, створення спільних об'єктів муніципальної інфраструктури для декількох територіальних громад.

Перш за все, необхідно звернути увагу на те, що Законом співробітництво територіальних громад визначено як відносини між двома або більше територіальни-

ми громадами, що здійснюються на довоєрних засадах у визначеніх цим Законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку території, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень.

Внаслідок такого розуміння співробітництва воно ґрунтуються на принципах: законності; добровільності; взаємної вигоди; прозорості та відкритості; рівноправності учасників; взаємної відповідальності суб'єктів співробітництва за його результати.

Форми співробітництва визначені наступним чином:

1) делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;

2) реалізація спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;

3) спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності — інфраструктурних об'єктів;

4) утворення суб'ектами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій — спільних інфраструктурних об'єктів;

5) утворення суб'ектами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

Зважаючи на принципи співробітництва, а також досліджувані відносини з приводу утворення спільних підприємств, вважаємо, що, по-перше, йдеться про диспозитивні засади, які притаманні приватноправовому регулюванню, по-друге, у відносинах присутній публічний елемент, який виконує суттєву управлінські функції. Таким чином, виникає запитання щодо віднесення цих відносин до приватноправових чи адміністративних.

Відповідно до наукових поглядів на адміністративний договір, максимальна його сутність розкривається відповідно до таких ознак: а) врегулювання право-відносин у сфері державного управління; б) учасником договору має бути орган державного управління; в) підставою укладення договору є реалізація компетенції у сфері державного управління; г) сторони договору є вільними при його укладенні, хоча самим договором надаються певні переваги і сторони не є рівними під час виконання договору [1].

На підтримання приватноправового характеру цих відносин слід звернути увагу на те, що територіальні громади визнаються учасниками цивільних відносин. Таким чином, повністю реалізується механізм участі цих публічних утворень у приватних відносинах — набуття цивільних прав та обов'язків через органи місцевого самоврядування (ст. 172 ЦК України), а також створення юридичних осіб (ч. 2 ст. 169 ЦК України), зокрема відповідно до законодавчих змін — спільні комунальні підприємства як юридичні особи публічного права.

Відповідно до ст. 13 Закону з метою реалізації спільних інфраструктурних проектів і виконання функцій, що становлять спільний інтерес, суб'екти співробітництва на підставі договору можуть утворювати спільні комунальні підприємства, установи та організації і спільно їх утримувати.

Так звані спільні підприємства є знайо-

мою конструкцією господарського права. Закон Української РСР «Про підприємства в Українській РСР» відповідно до форм власності визначав спільне підприємство — засноване на базі об'єднання майна різних власників (зміщана форма власності). Із прийняттям ГК України стосовно законодавчих критеріїв статус спільного підприємства не визначався.

Нині спільні підприємства визначені Законом України «Про зовнішньоекономічну діяльність» як підприємства, що базуються на спільному капіталі суб'єктів господарської діяльності України та іноземних суб'єктів господарської діяльності, на спільному управлінні та на спільному розподілі результатів та ризиків. Таким чином, розмежовуються учасники зовнішньоекономічних відносин залежно від наявності іноземного елемента, а ознака «спільне» передбачає поєднання цих елементів для належного розуміння підстави створення суб'екта господарювання.

Черговий виток законодавчого регулювання внес до ГК України новий вид підприємства як спільне комунальне підприємство, що діє на договірних засадах спільного фінансування (утримання) відповідними територіальними громадами — суб'єктами співробітництва. Однак таке визначення дисонує з видом цієї юридичної особи, відповідно до змін у ч. 2 ст. 169 ЦК України, де спільне підприємство визначене як юридична особа публічного права.

Так, відповідно до ч. 2 ст. 81 ЦК України юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, а досліджуваний Закон передбачає створення спільних підприємств на договірних засадах.

Натомість, Законом передбачена договірна форма створення юридичних осіб, а сам договір про співробітництво у частині утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій повинен містити, зокрема:

- 1) сферу діяльності спільних комунальних підприємств, установ та організацій;
- 2) найменування та місцезнаходжен-

ня спільних комунальних підприємств, установ та організацій;

3) організаційно-правову форму спільних комунальних підприємств, установ та організацій;

4) структуру органів і служб управління спільними комунальними підприємствами, установами та організаціями, порядок їх призначення та організації діяльності;

5) обсяг коштів (майна), що інвестуються органами місцевого самоврядування суб'ектам співробітництва для фінансування (утримання) та забезпечення функціонування спільних комунальних підприємств, установ та організацій, а також строки їх внесення;

6) етапи утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій і відповідальність сторін за результати їх діяльності;

7) шляхи покриття органами місцевого самоврядування суб'ектів співробітництва можливих збитків, дефіциту коштів та розподілу отриманих доходів спільних комунальних підприємств, установ та організацій;

8) порядок припинення діяльності спільних комунальних підприємств, установ та організацій, а також розподілу між суб'ектами співробітництва майна таких підприємств, установ та організацій;

9) порядок припинення дії договору та розв'язання спорів під час його виконання;

10) умови виходу одного із суб'ектів із співробітництва.

Відповідно до теоретичних поглядів на юридичну особу публічного права, закладених В. Є. Чиркіним, ознаками цих організацій є: 1) публічно-правове утворення; 2) соціальна якість; 3) публічний інтерес; 4) пов'язаність з публічною владою; 5) різність організаційно-правових форм, на відміну від юридичних осіб приватного права; 6) особливий порядок створення; 7) особливий суб'ектний та матеріальний статус; 8) закріплість майна на відповідному правовому режимі; 9) необов'язковість статуту; 10) подібність управління до органів управління публічними органами; 11) автономія у діяльності; 12) публічно-правовий характер відповідальності [2].

Відсутність у вітчизняному законо-

давстві належної конструкції юридичної особи публічного права спричинює ряд запитань щодо існування досліджуваних спільних підприємств. Крім того, залишається досить проблемною організаційно-правова форма спільних установ та організацій, положення про які не знайшли зміни у ГК України чи ЦК України.

Необхідно погодитися з позицією В. В. Коціна, який зауважує, що так звана тріада — підприємства, установи, організації — потребує суттєвого перегляду та детального визначення щодо організаційно-правових форм цих юридичних осіб, що надасть змогу оптимізувати здійснення публічних функцій. Однак, за відсутності законодавчого акта, що регулюував би загальні положення щодо порядку створення та діяльності цих юридичних осіб, виникає необхідність використання положення про ці юридичні особи, закріплені у ЦК України [3].

З огляду на це, вважаємо, що організаційно-правові форми цих спільних юридичних осіб можуть існувати як спільні підприємства та установи, що відповідатиме розмежуванню публічного управління на сфері безпосереднього управління (органи місцевого самоврядування), господарювання (підприємства) та невиробничої сфери (установи).

Підприємство як організаційно-правова форма юридичної особи досить часто піддається критиці з боку вчених-цивілістів. Вважаємо, що підприємство може існувати як суб'єкт господарювання, оскільки за допомогою його створення компетентним органом державної влади, або органом місцевого самоврядування, або іншими суб'ектами задовольняються суспільні та особисті потреби шляхом систематичного здійснення виробничої, науково-дослідної, торговельної, іншої господарської діяльності.

Відповідно до ч. 1 ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Таким чином, інтерес територіальної громади може бути виключно публічним — питання місцевого значення.

Підприємства, будучи об'єктом комунальної власності (відповідно до цивілістичної конструкції), управляються органом місцевого самоврядування. Внаслідок цього О. А. Черненко зауважує про відсутність у зарубіжних країнах юридичної, господарської чи фінансової самостійності казенних підприємств, оскільки вони фактично входять до системи управління [4]. Однак правове регулювання управління комунальним майном потребує визнання за цими суб'єктами господарювання статусу юридичної особи, оскільки виникає необхідність самостійності господарювання, ведення економічної діяльності, самостійної господарсько-правової відповідальності, тобто застосування у певній мірі теорії фікції та теорії цільного майна юридичної особи.

Окремі зауваження виникають щодо передання такій юридичній особі на відповідному речовому праві майна. Так, ст. 78 ГК України передбачено правове регулювання лише комунальних унітарних підприємств, проте відповідно до концепції нового Закону спільні підприємства мають бути корпоративними. Воочевидь, загальні принципи їх правового регулювання мають залишитися такими, як і для унітарних підприємств, а саме:

1) має відокремитися база частини комунальної власності територіальних громад, що входить до сфери їх управління;

2) органи, до сфери управління яких входить комунальне підприємство, є представником власників;

3) майно комунального підприємства перебуває у комунальній власності і закріплюється за таким підприємством на праві господарського відання (комунальне комерційне підприємство) або на праві оперативного управління (комунальне некомерційне підприємство);

4) статутний капітал комунального підприємства утворюється органом, до сфери управління якого воно належить;

5) комунальне підприємство очолює керівник підприємства, що призначається спільним рішенням органів, до сфери управління яких входить підприємство, і є підзвітним цим органам.

З огляду на це, вважаємо за доцільне застосувати до спільногомунального

підприємства конструкцію юридичної особи невласника. В. А. Болдирев зауважує, що для юридичних осіб з правом оперативного управління чи правом господарського відання на закріплена за ними майно існує можливість лише одного публічного власника цього майна, разом з тим, оперативне управління та господарське відання — конструкції, які не мають вдалого поєднання з власністю на відповідне майно декількох осіб, так само, як і можливість набуття приватної власності на нього [5].

Нині в Україні вже фактично існують спільні комунальні підприємства, які створені на рівні обласних рад. Так, у відкритому доступі до державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців міститься інформація про Житомирське обласне комунальне агролісогосподарське підприємство «Житомироблагроліс» Житомирської обласної ради. Така юридична особа створена відповідно до повноважень обласної ради у частині вирішення в установленому законом порядку питань щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад (п. 20 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Вважаємо, що новий Закон зробить механізм утворення спільних юридичних осіб більш адекватним потребам територіальних громад, оскільки позбавить їх впливу обласних рад, який часом може носити суто адміністративний характер. Закладені в ньому принципи відповідають вже побудованому порядку створення та діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування: законність; добровільність; рівноправність; самоврядність; самостійність; відкритість і публічність (Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування»).

*Таким чином, вважаємо, що прийняття Закону України «Про співробітництво територіальних громад» є досить вчасним та відповідає тенденціям розвитку місцевого самоврядування в Україні. Утворення спільних юридичних осіб як юридичних осіб публічного права, з одного боку, не відповідає договірному принципу їх створення, з іншого — є*

*адекватним до мети їх створення — вирішення спільних публічних потреб та інтересів. Організаційно-правовим формами цих юридичних осіб, на наш погляд, мають бути лише спільні підприємства та установи, які будуть юридичними особами—невласниками, оскільки реалізовуватимуть управління спільним майном територіальних гро-*

*мад, які, з юридичної точки зору, лише управлюють ним від імені територіальної громади. Загалом, внесення Законом новел до господарського та цивільного законодавства спричинює необхідність подальшого розвитку механізму створення та діяльності цих підприємств та установ.*

#### ПРИМІТКИ

1. Зима О. Т. Адміністративний договір: система ознак / О. Т. Зима // Договір як універсальна правова конструкція : монографія / А. П. Гетьман, В. І. Борисова, О. П. Євсеєв [та ін.] ; за ред. А. П. Гетьмана, В. І. Борисової. — Х. : Право, 2012. — С. 358.
2. Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права / В. Е. Чиркин. — М. : НОРМА, 2014. — С. 76–88.
3. Кочин В. В. Особливості участі публічних установ у цивільних відносинах / В. В. Кочин // Актуальні питання правового регулювання участі суб'єктів публічного права в приватних відносинах : зб. наук. пр. / НАПрН України, НДІ приватного права і підприємництва ; за ред. акад. НАПрН України О. Д. Крупчана, доц. О. О. Первомайського. — К. : Право України, 2013. — С. 79.
4. Черненко О. А. Правове становище державних підприємств в Україні : монографія / О. А. Черненко. — К. : НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України, 2013. — С. 112.
5. Болдырев В. А. Конструкция юридического лица несобственника: опыт цивилистического исследования / В. А. Болдырев. — М. : Статут, 2012. — С. 352.

*Гелич Алла. Образование совместных коммунальных предприятий, учреждений и организаций как форма сотрудничества территориальных общин.*

*В статье рассматриваются особенности правового статуса совместных коммунальных предприятий, учреждений и организаций. Осуществлен общий анализ возможности создания и цели деятельности этих юридических лиц.*

**Ключевые слова:** предприятие, местное самоуправление, юридическое лицо.

**Gelych Alla. Formation of common public utility enterprises, institutions and organizations as a form of cooperation between territorial communities.**

*Article discusses the features of the legal status of joint municipal enterprises, institutions and organizations. Carried out a general analysis of the feasibility and objectives of these entities.*

**Key words:** enterprise, local government, a legal entity.