

УДК 346:35.073.515*352

В.А. УСТИМЕНКО, член-кор. НАПрН України, д-р юрид. наук, професор, директор
Інститут економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ

О.Р. ЗЕЛЬДІНА, д-р юрид. наук, професор, завідувачка сектору
Інститут економіко-правових досліджень НАН України, м. Київ

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ УПРАВЛІННЯ КОРПОРАТИВНИМИ ПРАВАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Ключові слова: корпоративні права, місцеве самоврядування, територіальні громади, комунальна власність, законодавство.

Проаналізовано чинне законодавство України щодо реалізації корпоративних прав територіальних громад та проблеми, що виникають у процесі їх здійснення. За результатами дослідження внесено пропозиції з вдосконалення Господарського кодексу України, законодавства, яке регулює діяльність суб'єктів господарювання комунального сектору економіки.

Постановка проблеми. В останній час питання децентралізації діяльності органів місцевого самоврядування набули особливої актуальності, що зумовлено сучасною соціально-економічною ситуацією в країні. В спеціальній та публіцистичній літературі пропонується наділити органи місцевого самоврядування більшою самостійністю, що забезпечить оперативне вирішення наявних проблем і дозволить залучити інвесторів для активізації підприємницької діяльності на місцях. «Надання певної свободи органам місцевого самоврядування сприяє підвищенню інвестиційної привабливості. На місцевому рівні влада має більше можливостей оцінити напрями господарської діяльності території у поєднанні із загальнодержавними інтересами та сформулювати стратегію розвитку на основі отриманих результатів» [1, С. 66]. В умовах децентралізації одним з ключових питань, яке вимагає зваженого і комплексного вирішення, є ефективне управління корпоративними правами, що належать територіальній громаді. Однак неможливо говорити про ефективність управління корпоративними правами в умовах, коли існує невизначеність, прогалини в законодавстві, можливість різночитання норм права. Тому це питання потребує більш детального теоретичного дослідження, що дозволить авторам запропонувати напрями вирішення наявних проблем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням, пов'язаним з правовим регулюванням комунальних підприємств, присвячено роботи багатьох науковців: Макутова В.К. [2], Щербини В.С. [3], Труша І.В. [4], Кравчука О.О. [5] та інших. Проте низка питань у цій сфері залишилась невирішеною та потребує подальшого дослідження. У тому числі це стосується проблеми забезпечення ефективного управління корпоративними правами територіальних громад.

Мета статті: комплексно проаналізувати законодавство України, що регулює питання управління корпоративними правами територіальних громад, а також наукові напрацювання у цій сфері, та запропонувати напрями вдосконалення чинного законодавства України, які дозволять забезпечити ефективність управління корпоративними правами територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. Основними нормативно-правовими актами, які регулюють питання управління корпоративними правами територіальних громад, є Конституція України від 28.06.1996 р. у редакції від 02.03.2014 р. [6], Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV у редакції від 19.02.2016 р. (далі — ГК) [7], Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. в редакції від 01.03.2016 р. [8], Закон України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р. у редакції від 19.02.2016 р. [9].

Приписи статей 19, 140, 143, 144, 146 Конституції України встановлюють конституційно-правові межі правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування.

Так, ст. 140 Конституції України встановлює, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Згідно зі ст. 143 Конституції України, територіальні громади безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності, утворюють, реорганізують та ліквідують комунальні підприємства, організації й установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю, вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції. Ст. 144 Конституції України передбачає, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, ухвалюють рішення, що є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, деся-

тої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) [10], орган місцевого самоврядування має право ухвалювати рішення, вносити до них зміни та / чи скасовувати їх на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Дане Рішення Конституційного суду базується на приписах ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування [11], де вказано, що головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються Конституцією або законом, органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилючене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу.

Таким чином, Конституція України дає право органам місцевого самоврядування ухвалювати рішення про утворення комунальних підприємств у будь-який спосіб заснування та формування статутного капіталу, що передбачені Конституцією України та чинних законодавством України.

Важливе місце серед учасників відносин у сфері господарювання посідають органи місцевого самоврядування, наділені господарською компетенцією. Розглядаючи правове становище органів місцевого самоврядування як учасників господарських відносин, В.С. Щербина визначає господарську компетенцію як сукупність повноважень, прав та обов'язків органу місцевого самоврядування, які вони зобов'язані використовувати для виконання своїх функціональних завдань у сфері господарювання (господарської діяльності) [12, С. 111; 3, С. 248–263].

Основні напрями та форми участі місцевого самоврядування у сфері господарювання врегульовано нормами ГК, який передбачає класифікацію підприємств за різними критеріями, а саме: залежно від форм власності; залежно від способу утворення (заснування) та формування статутного капіталу; існування залежності від іншого підприємства.

Згідно з ч. 1 ст. 63 ГК, в Україні відповідно до форм власності, можуть діяти підприємства таких видів: приватне підприємство, підприємство колективної власності, комунальне підприємство, державне підприємство, підприємство, засноване на змішаній формі власності,

спільне комунальне підприємство. В Україні можуть діяти також інші види підприємств, передбачені законом.

Згідно з ч. 3 ст. 63 ГК, залежно від способу утворення (заснування) та формування статутного капіталу в Україні діють підприємства унітарні та корпоративні.

Унітарне підприємство створюється одним засновником, який виділяє необхідне для цього майно, формує відповідно до закону статутний капітал, не поділений на частки (паї), затверджує статут, розподіляє доходи, безпосередньо або через керівника, який ним призначається, керує підприємством і формує його трудовий колектив на засадах трудового найму, вирішує питання реорганізації та ліквідації підприємства. Унітарними є підприємства державні, комунальні, підприємства, засновані на власності об'єднання громадян, релігійної організації або на приватній власності засновника (ч. 4 ст. 63 ГК).

Корпоративне підприємство утворюється, як правило, двома або більше засновниками за їх спільним рішенням (договором), діє на основі об'єднання майна та / або підприємницької чи трудової діяльності засновників (учасників), їх спільного управління справами, на основі корпоративних прав, у тому числі через органи, що ними створюються, участі засновників (учасників) у розподілі доходів та ризиків підприємства. Корпоративними є кооперативні підприємства, підприємства, що створюються у формі господарського товариства, а також інші підприємства, у тому числі засновані на приватній власності двох або більше осіб (ч. 5 ст. 63 ГК).

Згідно з ч. 6 ст. 63 ГК, особливості правового статусу унітарних і корпоративних підприємств встановлюються цим Кодексом, іншими законодавчими актами. Аналіз ГК дозволяє стверджувати, що в статті 78 ГК визначено порядок утворення комунальних унітарних підприємств органом місцевого самоврядування, разом з цим окремої статті, присвяченої визначенню комунального корпоративного підприємства і порядку його утворення, у ГК немає. Проте, як зазначає І. Труш, комунальні підприємства можуть бути не тільки унітарними, але і корпоративними. Органи місцевого самоврядування реалізують свою господарську компетенцію від імені комунального підприємства: як унітарного, так і корпоратив-

ного [13, С. 4] Тому доцільно дослідити норми законодавства України, що дозволить визначити — в яких організаційно-правових формах можуть бути реалізовані корпоративні права територіальних громад.

Стаття 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» надає територіальним громадам право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, у 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. Тобто зазначена норма права передбачає, що територіальним громадам на праві комунальної власності може належати як підприємство, так і частка в майні підприємства.

Відповідно до ч. 1 ст. 167 ГК, корпоративні права — це права особи, які визначаються у статутному капіталі (майні) господарської організації, що включають правомочності на участь цієї особи в управлінні господарською організацією, отримання певної частки прибутку (дивідендів) даної організації та активів у разі ліквідації останньої відповідно до закону, а також інші правомочності, передбачені законом та статутними документами. У ч. 2 ст. 55 ГК передбачено, що господарські організації — це юридичні особи, створені відповідно до Цивільного кодексу України, державні, комунальні та інші підприємства, створені відповідно до цього Кодексу, а також інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку.

Аналіз ст. 55 ГК і ст. 167 ГК дозволяє стверджувати, що комунальне підприємство є різновидом господарської організації, а тому може володіти корпоративними правами. Із цих норм права випливає, що корпоративні права виникають не лише стосовно господарських товариств, а й інших господарських організацій: державних і комунальних підприємств. Не можна не погодитись із О.О. Кравчуком, який стверджує: «Ефективне управління па-

кетами акцій, частками, паями, що належать державі та територіальним громадам у господарських товариствах та інших корпоративних організаціях, державними і комунальними підприємствами на сьогодні має першорядне значення в питаннях підвищення ефективності державного та комунального сектору економіки, якості надання громадянам суспільно важливих управлінських послуг, добробуту та рівня життя населення» [5, С. 206].

Відповідно до ч. 3 ст. 24 ГК, суб'єктами господарювання комунального сектору економіки є 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.

Таким чином, суб'єктами господарювання комунального сектору економіки є підприємства, що діють на основі лише комунальної власності (відповідно до ст. 63 ГК, це унітарне підприємство), а також підприємства, у статутному капіталі яких частка комунальної власності перевищує п'ятдесят відсотків чи становить величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу. Тобто це підприємство, що створюється двома або більше засновниками на основі корпоративних прав (відповідно до ст. 63 ГК, це корпоративне підприємство). Як суб'єкти господарювання комунального сектору економіки унітарне і корпоративне підприємства мають однаковий правовий статус та відрізняються наявністю або відсутністю корпоративних прав.

Можливість органів місцевого самоврядування мати корпоративні права та створювати різні за організаційними формами види підприємств підтверджується Рішенням Конституційного суду України від 20 червня 2007 року № 5-рп/2007 у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Кіровоградобленерго» про офіційне тлумачення положень частини восьмої статті 5 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності)» [14]. Так, у п. 3.5 Рішення Конституційного суду України від 20 червня 2007 року № 5-рп/2007 зазначено,

що оскільки органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання та їм заборонено здійснювати підприємницьку діяльність, то істотне значення має правильний вибір ними організаційно-правової форми утворюваних цими органами суб'єктів господарювання. Далі у цьому пункті наголошується, що статтею 78 Господарського Кодексу закріплено можливість утворення органами місцевого самоврядування комунальних унітарних підприємств, тобто підприємств, що створюються на базі відокремленої частини комунальної власності і чий статутний фонд не поділений на частки, акції, паї тощо. Крім того, за змістом статті 24 цього ж Кодексу органи місцевого самоврядування можуть утворювати з іншими партнерами у встановленому порядку господарські товариства за термінологією Господарського кодексу України та Закону України «Про господарські товариства» або підприємницькі товариства за термінологією Цивільного кодексу України і мати корпоративні права, що визначають їхню частку у статутному фонді створених товариств. Отже, органами місцевого самоврядування можуть бути створені на основі відокремленої частини комунальної власності або із залученням майна цієї власності різні за організаційними формами види підприємств чи інших суб'єктів господарювання.

Досліджуючи законодавство про корпоративні права територіальних громад, доцільно звернути особливу увагу на ч. 9 ст. 78 ГК, яка встановлює, що комунальне унітарне підприємство, його дочірні підприємства, а також підприємства, господарські товариства, у статутному капіталі яких п'ятдесят і більше відсотків належить комунальному підприємству, у разі здійснення ними закупівель та за умови, що вартість предмета закупівлі дорівнює або перевищує межі, визначені частиною першою статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі», оприлюднюються на веб-порталі Уповноваженого органу, визначеного Законом України «Про здійснення державних закупівель», звіт про укладення договору про закупівлю товарів, робіт і послуг за кошти підприємств та інформацію про зміну його істотних умов не пізніше, ніж через сім днів з дня укладення договору про закупівлю або внесення змін до нього.

Аналіз ч. 9 ст. 78 ГК дає можливість стверджувати, що законодавець:

• передбачає однакові зобов'язання як для комунального унітарного підприємства, так і для підприємств, господарських товариств, у статутному капіталі яких п'ятдесят і більше відсотків належить комунальному підприємству;

• розділяє підприємства, у статутному капіталі яких п'ятдесят і більше відсотків належить комунальному підприємству, та господарські товариства, у статутному капіталі яких п'ятдесят і більше відсотків належить комунальному підприємству.

Таким чином, мають місце протиріччя, прогалини у законодавстві, яке регулює питання управління корпоративними правами територіальних громад, що наочно демонструє проведене дослідження законодавства України, а також висловлювання науковців.

Підводячи підсумок, необхідно зазначити:

1. Конституція України дає право органам місцевого самоврядування ухвалювати рішення про утворення комунальних підприємств у будь-який спосіб заснування та формування статутного капіталу, що передбачені Конституцією України та чинним законодавством України. Водночас у законодавстві України відсутній чіткий механізм реалізації зазначених положень Конституції України.

2. Аналіз законодавства України дозволяє стверджувати, що суб'єктами господарювання комунального сектору економіки є підприємства, що діють на основі лише комунальної власності (унітарне підприємство), а також підприємства, у статутному капіталі яких частка комунальної власності перевищує п'ятдесят відсотків чи забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу (корпоративне підприємство). Проте чіткого визначення комунального корпоративного підприємства у законодавстві України немає.

3. Для забезпечення ефективності управління корпоративними правами територіальних громад доцільно чітко визначити у законодавстві, що комунальні підприємства діляться на унітарні та корпоративні, й закріпити у окремій статті ГК правовий статус комунального корпоративного підприємства, що підвищить ефективність управління корпоративними правами територіальних громад.

Проведене дослідження свідчить про необхідність ухвалення рішень, які б відповідали сучасним економічним реаліям, підвищили ефективність управління органами місцевого

самоврядування корпоративними правами територіальних громад, активізували процеси децентралізації у державі.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. *Веклич В.О.* Теоретичні основи правового регулювання інвестиційної діяльності в харчовій промисловості / В.О. Веклич // Інтелект XXI. — 2015. — № 1. — С. 63—69.
2. *Хозяйственное право: учеб.* / В.К. Мамутов, Г.Л. Знаменский, В.В. Хахулин [и др.]; под. ред. Мамутова В.К. — К. : Юринком Інтер, 2002. — 912 с.
3. *Щербина В.С.* Суб'єкти господарського права : монографія / В.С. Щербина. — К. : Юринком Інтер, 2008. — 264 с.
4. *Труш І.* Організаційно-правові форми комунальних підприємств / І. Труш // Право України. — 2010. — № 2. — С. 223—231.
5. *Кравчук О.О.* Корпоративні права держави й територіальних громад, державні і комунальні підприємства як об'єкти управління державною та комунальною власністю / О.О. Кравчук // Держава і право. — 2010. — Вип. 49. — С. 206—212.
6. *Конституція України* від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
7. *Господарський кодекс України* від 16.01.2003 р. 436-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18. — Ст. 144.
8. *Про місцеве самоврядування в Україні* : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
9. *Про публічні закупівлі* : Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII // Відомості Верховної Ради України. — 2016. — № 9. — Ст. 89.
10. *Рішення Конституційного суду України* від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) від 16.04.2009 р. № 7-рп/2009 // Вісник Конституційного Суду України. — 2009. — № 3. — С. 20.
11. *Європейська хартія місцевого самоврядування* від 15.10.1985 р. // Офіційний вісник України. — 2015. — № 24, № 39. — 2013. — Ст. 1418. — С. 450. — Ст. 718.
12. *Щербина В.С.* Органи державної влади та органи місцевого самоврядування як учасники відносин у сфері господарювання / В.С. Щербина // Вісник господарського судочинства. — 2008. — № 1. — С. 111—117.
13. *Труш І.В.* Господарська компетенція комунального підприємства / І.В. Труш // Часопис Академії адвокатури України. — 2011. — № 4. — С. 1—6.
14. *Рішення Конституційного суду України* від 20 червня 2007 року № 5-рп/2007 у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Кіровоградобленерго» про офіційне тлумачення положень частини восьмої статті 5 Закону України «Про

відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності) від 20.06.2007 р. № 5-рп/2007 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 48. — Ст. 1991.

REFERENCES

1. Veklich V.A. (2015), "The theoretical basis of legal regulation of investment activity in the food industry", *Intellect XXI*, vol. 1, pp. 63-69.
2. Mamutov, V.K. Znamenskiy, G.L. and Khakhulin, V.V. (2002), *Khozyaistvennoe pravo*, [Economic Law], Yurinkom Inter, Kyiv, Ukraine.
3. Shcherbina V.S. (2008), *Sub'yekty hospodars'koho prava* [Subjects of economic law], Yurinkom Inter, Kyiv, Ukraine.
4. Trush I. (2010), "Organizational and legal forms of communal enterprises", *Law of Ukraine*, vol. 2, pp. 223-231.
5. Kravchuk A.O. (2010) "Corporate rights of the state and local communities, public utilities and facilities management as state and municipal property", *State and Law*, vol. 49, pp. 206-212.
6. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), «Law of Ukraine "The Constitution of Ukraine"», *Supreme Council of Ukraine*, vol. 30, p. 141.
7. Verkhovna Rada of Ukraine (2003), "Law of Ukraine "The Commercial Code of Ukraine"», *Supreme Council of Ukraine*, vol. 18, p. 144.
8. Verkhovna Rada of Ukraine (1997), "Law of Ukraine "On local self-government in Ukraine"», *Supreme Council of Ukraine*, vol. 24, p. 170.
9. Verkhovna Rada of Ukraine (2015), "Law of Ukraine "On public procurement"», *Supreme Council of Ukraine*, vol. 9, p. 89.
10. Constitutional Court of Ukraine (2009), "Decision "Of the constitutional provision Kharkiv city council concerning the official interpretation of the provisions of Article 19, Article 144 of the Constitution of Ukraine, Article 25, Article 46 of the Fourteenth, part one, tenth Article 59 of the Law of Ukraine "On local self-government in Ukraine" (the right to cancel the acts of local government) of 16.04.2009. vol. 7-рп / 2009", *Bulletin of the Constitutional court of Ukraine*, vol. 3, p. 20.
11. The Congress of Local and Regional Authorities of Europe (2009), "European Charter of Local Self-Government", *Official Bulletin of Ukraine*, vol. 24, p. 450.
12. Shcherbina V.S. (2008) "State authorities and local governments as participants of economic relations", *Bulletin of economic justice*, vol. 1, pp. 111-117.
13. Trush I.V. (2011) "Economic competence utility company", *Journal of Academy of Advocacy of Ukraine*, vol. 4, pp. 1-6.
14. Constitutional Court of Ukraine (2007), "Decision "The decision of the Constitutional Court of Ukraine on June 20, 2007 № 5-рп / 2007 In the constitutional appeal of Open Joint Stock Company "Kirovogradoblenergo" the official interpretation of part eight of Article 5 of the Law of Ukraine "On Restoring Debtor's Solvency or Declaring it Bankrupt" (case creditors on communal ownership)", vol. 48, pp.1991.

Надійшла 17.03.2016

В.А. Устименко, Е.Р. Зельдина

Институт экономико-правовых исследований, г. Киев

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ КОРПОРАТИВНЫМИ ПРАВАМИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН

Проанализировано действующее законодательство Украины о реализации корпоративных прав территориальных общин и проблемы, возникающие в процессе их осуществления. По результатам исследования внесены предложения об усовершенствовании Хозяйственного кодекса Украины, законодательства, регулирующего деятельность субъектов хозяйствования коммунального сектора экономики.

Ключевые слова: корпоративные права, местное самоуправление, территориальные общины, коммунальная собственность, законодательство.

V.A. Ustyenko, O.R. Zeldina

Institute of Economic and Legal Researches
of NAS of Ukraine, Kyiv

THEORETICAL AND LEGAL ISSUES OF CORPORATE RIGHTS MANAGEMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES

The article analyzed the present Law of Ukraine on the implementation of the local communities corporate rights and the problems that arise in their implementation. According to the research, included proposals to improve the Economic Code of Ukraine, legislation regulating activities of subjects of the municipal sector.

Key words: corporate laws, local government, municipalities, municipal property, legislation.