

Комунальний сектор економіки: генезис, зміст та значення поняття

К. АПАНАСЕНКО

юрисконсульт управління освіти Чернігівської міської ради

З 20-х рр. XX ст. у радянській науковій літературі зотримав поширення термін “муніципальне (комунальне, місцеве) господарство”, а згодом — “територіальна господарська система”. Близьким до них є нове для українського господарського законодавства поняття “комунальний сектор економіки”, передбачене ст. 24 Господарського кодексу України. З огляду на вказану новелу в господарському законодавстві, а також враховуючи значимість перетворень у сфері місцевого самоврядування, актуальність дослідження основних законодавчих аспектів поняття “комунальний сектор економіки” не викликає сумніву. Метою цього дослідження є аналіз наукових підходів до понять “муніципальне (місьцеве, комунальне) господарство”, “територіальна господарська система”, з’ясування їх зв’язку з поняттям “комунальний сектор економіки”, змісту та правового значення останнього.

Насамперед визначимо, який зміст вкладали та вкладають науковці у поняття “місьцеве (комунальне, муніципальне) господарство”. Є декілька позицій щодо даного поняття[1, 70-71].

Одна група дослідників відносить до муніципального господарства всі підприємства та установи, які знаходяться на території адміністративно-територіальної одиниці. Вони надають місцевому самоуправлінню майже абсолютний статус господарюючого суб’єкта, що займає домінуюче становище над іншими такими суб’єктами. Близьким до наведеного розуміння муніципального господарства є запропонований вченим-економістом І.Салієм термін “господарський підкомплекс населеного пункту”[2, 54-55]. По суті, при такому підході підкреслюється значення органів місцевого самоврядування як тих, які відповідають за комплексний економічний і соціальний розвиток окремих міст, районів або областей. З цим

пов’язана дуже серйозна проблема — оптимальне поєднання галузевого й територіального аспектів управління народним господарством.

Інша група дослідників зараховує до муніципального господарства тільки ті підприємства та установи, які знаходяться у комунальній власності. Так, у 1989р. вчений-економіст В.Черновець запропонував[3] при формуванні муніципальної власності передавати до неї тільки об’єкти місцевого значення з метою збереження провідної економічної ролі державної власності. Відомий вчений В.Мартем’янов по суті також поділяє цю позицію. В одній зі своїх наукових праць[4, 10-11] він визнав, що організації, які не мають майнової спільності з місцевими радами (за винятком колгоспів), не можна відносити до господарської системи обласної ради. Деякі вчені[5, 57-58; 6, 42; 7, 119] відносили до місцевого господарства підприємства, що підпорядковуються місцевим радам.

Вчені О.Батанов, В.Халецький в цілому також поділяють дану позицію з огляду на віднесення ними до муніципального сектора економіки саме муніципальних юридичних осіб. Зокрема, першим кроком до організації муніципального сектора економіки пропонується[8] створення муніципальної торгівлі та служби побуту, перехід до муніципальних корпорацій з обслуговування населення. Важливими елементами муніципального підприємництва мають стати, на думку вчених[9, 268], муніципальна банківська діяльність (випуск цінних паперів, інвестування тощо), операції із землею та нерухомістю.

Більш продуктивним визнають третій підхід (А.Вороніна, В.Лопіна, А.Широкова, запропонований у книзі “Основи управління муніципальним хозяйством”) вчені М.Баймуратов, А.Григор’єв[10, 131-132]. Як пріоритетний критерій включення господарюючих суб’єктів у муніци-

пальне господарство вченими обрана ознака задоволення потреб населення[11, 13]. Єдине, що може викликати питання при такому підході, так це правомірність та доцільність довільного виключення з його структури тих суб'єктів господарювання, які не служать задоволенню колективних потреб населення. Адже всі суб'єкти господарювання, незалежно від їх напрямку та ефективності роботи, допомагають вирішувати соціальну проблему зайнятості населення[10, 132].

Третя група дослідників спирається на ідеї відомого російського вченого Л.Веліхова, який у праці "Основи міського господарства" (1928 р.) у поняття "муніципальне господарство" включає господарюючі суб'єкти всіх форм власності, діяльність яких спрямована на задоволення певних колективних потреб населення муніципального утворення[12]. Цю точку зору поділяють, наприклад, російські вчені В.Ясюнас[1, 71], О.Рой[13, 118], Т.Морозова[14, 27].

Деякі дослідники[15, 21-22], визнаючи метою функціонування місцевого господарства забезпечення нормальних умов життєдіяльності населення певної території, відводять комунальній власності роль стабілізатора можливих різких відхилень у фінансовій діяльності економічно самостійних підприємств, організацій, що належать до місцевого господарства, але з іншою формою власності. Інші вчені[16, 80], розвиваючи відповідну концепцію, визнають необхідність чіткого визначення правового режиму функціонування місцевого господарства, кола суб'єктів його управління і меж їх повноважень.

Близьким у змістовному значенні до поняття "комунальний сектор економіки" є також розроблене господарською наукою поняття "територіальна господарська система" або використовуваний у науковій літературі радянського періоду термін "господарство місцевого підпорядкування"[17]. Ця наукова традиція склалась історично. Так, у законодавстві 1920-х рр. вже вживається термін "підприємства місцевого значення". У листопаді 1923 р. ЦВК СРСР затвердив Положення про майно місцевих рад, а у 1929 р. — Положення про майнові права місцевих рад, згідно з яким до "господарства, підвідомчого місцевим радам" або "місцевого господарства" віднесене майно, що не має республіканського чи загальносоюзного значення, розміщене на території певної адміністративно-територіальної одиниці і обслуговує виключно або переважно потреби місцевого населення[6, 169-171].

У середині 70-х рр., в роки повного одержавлення економіки, вчений В.Мартем'янов виступив з пропозицією визнання територіального обласного господарства, що складається з підприємств та організацій, які підпорядковуються й підвідомчі обласній Раді народних депутатів, самостійною територіальною господарською системою[18]. Ознакою цієї системи він назвав те, що за нею зак-

ріплюється певне відособлене майно. Загалом в радянській правовій науці визнавалось існування галузевих господарських систем; вченим визнано існування також і територіальних господарських систем[19]. Складовими господарської системи області (краю) є, на думку, В.Мартем'янова[4, 14-15], господарства міст і районів. Вчений вважає за доцільне врегулювати нормами господарського права майнові відносини в місцевому господарстві, правове становище господарських систем області й права їх центрів[4, 56-57; 18, 49-50]. При подальшій розробці своєї теорії вчений запропонував[4, 8, 17] визнати територіальні господарські утворення носіями прав та обов'язків, тобто суб'єктами права (що створило б теоретичну базу для розроблення законодавства про правовий статус цих утворень, їх майно, господарську компетенцію), а згодом — визнати місцеві органи влади та місцеві господарства господарюючими суб'єктами[20, 21]. В.Мартем'янов також проаналізував зміст права на майно територіальних господарських систем та їх підсистем[4, 62-76].

Ідеї В.Мартем'янова розвинуті вченими В.Лаптевим[21], В.Мамутовим та іншими. Останній, наприклад, здійснив спробу осмислити нові шляхи розвитку системи управління місцевим господарством (територіальним господарським комплексом регіону) за умов різноманітності форм власності[22]. Виходячи з доцільності регіональної міжгалузевої координації діяльності численних і різноманітних суб'єктів господарювання, вчений звертає увагу на необхідність створення органу, який відповідав би за розвиток територіального господарського комплексу регіону як єдиного цілого, наприклад, координаційних фінансово-промислових груп, що мають формуватись з представників владних структур та професіоналів-господарників і фінансистів.

Досить ґрунтовним було правове регулювання становища місцевого господарства у Законі "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування" від 7 грудня 1990 р. По-перше, у Законі дано визначення складу та мети діяльності місцевого господарства (статті 5, 6, 19). По-друге, чітко визначено юридичні наслідки належності суб'єктів господарювання до місцевого господарства і передбачені окремі пільги для відповідних суб'єктів, що повинно було стимулювати розвиток місцевих господарств та відповідно — збільшення доходів місцевих бюджетів (статті 6, 11). Зокрема, передбачено, що місцеве господарство забезпечує безпосереднє задоволення потреб населення і функціонування системи місцевого самоврядування; воно складається з підприємств (об'єднань), організацій, установ, об'єктів виробничої і соціальної інфраструктури, які є комунальною власністю. До складу місцевого господарства могли бути включені за згодою власника підприємства (об'єднання), організації і установи, які не є комунальною влас-

ністю і діяльність котрих пов'язана переважно з обслуговуванням населення. На пленарних засіданнях Ради народних депутатів визначався перелік об'єктів місцевого господарства. Сільські, селищні, міські Ради народних депутатів у межах своєї компетенції могли надавати підприємствам, організаціям, які входять до складу місцевого господарства, переважне право на користування природними ресурсами місцевого значення, матеріально-технічне забезпечення з місцевих фондів. Вони координували діяльність підприємств, організацій місцевого господарства. У бюджети місцевого самоврядування повністю зараховувався податок на доходи цих підприємств та організацій.

Таким чином, у науці господарського права радянського періоду досить розробленою була теорія місцевих господарств, територіальних господарських систем. У нових економічних умовах внаслідок формування відокремленої від держави системи місцевого самоврядування виникла необхідність комплексного законодавчого оформлення майнових відносин у територіальних громадах. У зв'язку з цим у новому Господарському кодексі України введено поняття "комунальний сектор економіки". Спробуємо проаналізувати, чи має юридичне значення виокремлення у господарському законодавстві категорії "комунальний сектор економіки".

З положення ч. 3 ст. 24 ГК України можна зробити висновок про зміст, який вкладено законодавцем у поняття "комунальний сектор економіки". Це — сукупність суб'єктів господарювання, що діють на основі лише комунальної власності певної територіальної громади, а також суб'єктів господарювання, у статутному фонді яких частка комунальної власності перевищує п'ятдесят відсотків чи становить величину, що забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів. По суті комунальний сектор економіки визначено законом як місцеве господарство у значенні сукупності суб'єктів господарювання однієї форми власності (комунальних комерційних і некомерційних підприємств, комунальних установ тощо) або сукупність територіальних господарських систем.

Законодавець трактує поняття "комунальний сектор економіки" подвійно: як сектор економіки певної територіальної громади, а також як сектор економіки у загальнодержавному масштабі, до якого віднесені всі суб'єкти господарювання певної форми власності. Такий висновок можна зробити з основних правил регулювання господарської діяльності у даному секторі економіки.

По-перше, 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; правовий статус суб'єкта господарювання у комунальному секторі економіки визначається уповноваженими органами управління відповідно до вимог законів (ч. 1, 2 ст. 24 ГК). Одночасно ч. 5 ст. 24 ГК передбачила, що органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за наслідки діяльності суб'єктів господарювання, які належать до комунального сектора економіки, на підставах, у межах та порядку, визначених законом. До певної міри це правило співзвучне з положенням ч. 1 ст. 3 Закону "Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом": засновники (учасники) боржника — юридичної особи, органи місцевого самоврядування у межах своїх повноважень зобов'язані вживати заходів для запобігання банкрутству підприємства-боржника.

По-друге, саме законом можуть бути встановлені особливості здійснення антимонопольно-конкурентної політики щодо комунального сектора економіки, а також додаткові вимоги та гарантії права комунальної власності при реалізації процедури банкрутства щодо суб'єктів господарювання комунального сектора економіки (ч. 4 ст. 24 ГК).

На сьогодні узагальнюючих правил правового регулювання комунального сектора економіки в господарському законодавстві немає. Так, антимонопольне законодавство (наприклад, закони "Про природні монополії", "Про захист економічної конкуренції") не містить загальних норм щодо комунального сектора економіки, а врегульовує діяльність у певній сфері економіки (наприклад, щодо централізованого водопостачання, постачання теплової енергії тощо). Закон "Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом" передбачає (ч. 7 ст. 5), що у разі прийняття на пленарному засіданні місцевої ради відповідного рішення положення цього Закону не застосовуються до юридичних осіб-підприємств, які є об'єктами права комунальної власності.

Вимоги до діяльності комунального сектора економіки як єдиного цілого законодавством не визначені, одночасно ж Законом (ст. 78 ГК) передбачено окремі правила щодо утворення, вимоги до формування майна, найменування тощо комунальних унітарних підприємств. Правовий статус окремого суб'єкта господарювання у комунальному секторі економіки, як вказано вище, визначається відповідним органом місцевого самоврядування. Закон також покладає на органи місцевого самоврядування відповідальність не за наслідки діяльності всього сектора економіки, а за результати діяльності окремого суб'єкта господарювання. Отже, законодавством не визначено відповідальність органів місцевого самоврядування за комплексний розвиток комунального сектора економіки.

Вважаю, що з викладеного можна зробити наступний висновок. Правова єдність комунального сектора економіки як сукупності господарюючих суб'єктів, що знаходяться у власності окремої територіальної громади, на сьогодні законодавством не забезпечена. Тому поки що значення введення у законодавство поняття “комунальний сектор економіки” політичне, а не юридичне. З його допомогою описують економічну діяльність територіальної громади [10, 129], а також визнано значимість відповідного сектора економіки для держави. При подальшому розвитку положень ГК України у відповідних законодавчих актах це поняття можна буде наповнити юридичним змістом. Корінь даної проблеми міститься, на мою думку, саме у двоаспектному розумінні законодавцем поняття комунального сектора економіки.

Таким чином, український законодавець, спираючись на наукові традиції та визнаючи значимість для розвитку економіки суб'єктів господарювання комунальної форми власності, на рівні закону визначив поняття “комунальний сектор економіки”. Основним критерієм для віднесення суб'єктів господарювання до комунального сектора економіки при цьому визнано форму власності або вирішальний вплив органів місцевого самоврядування на господарську діяльність від-

повідних суб'єктів. Такий підхід, на мій погляд, хоча і не містить потенціалу для комплексного врегулювання господарських відносин на території окремої територіальної громади, але відкриває шлях для вдосконалення правового статусу суб'єктів господарювання комунальної форми власності та забезпечення паритетного розвитку державного, приватного й комунального секторів економіки з огляду на практичну відсутність уваги законодавця до комунального сектора економіки (на відміну від державного та приватного, регулюванню яких присвячено останніми роками сотні нормативних актів).

Вважаю за необхідне на рівні закону визначити підстави, межі та порядок відповідальності органів місцевого самоврядування за наслідки діяльності не тільки окремого суб'єкта господарювання комунального сектора економіки, а й за наслідки діяльності комунального сектора економіки відповідної територіальної громади в цілому. На розвиток ч. 4 ст. 24 ГК України доцільно законодавчо передбачити особливості здійснення антимонопольно-конкурентної політики щодо комунального сектора економіки, а також додаткові вимоги та гарантії права комунальної власності при реалізації процедури банкрутства щодо відповідних суб'єктів господарювання.

Використані матеріали:

1. Я с ю н а с В.А. Основы местного самоуправления: Учеб. пособ. — М., 1998. — 224 с.
2. С а л і й І. Українські міста: питання власності і муніципального управління: Навч. посіб. — К., 2001. — 416 с.
3. Ч е р н о в е ц В. Теоретические проблемы развития социалистической собственности // Вопросы экономики. — 1989. — № 5. — С. 68.
4. М а р т е м ь я н о в В.С. Хозяйственные права местных Советов. — М., 1981. — 176 с.
5. Правовые вопросы организации и деятельности совнархозов / Под общ. ред. К.С.Юдельсона. — М., 1959. — 340 с.
6. А з о в к и н И.А. Местные Советы в системе органов власти. — М., 1971. — 272 с.
7. Рекомендации конференции // Вопросы экономики. — 1989. — № 4. — С. 115-119.
8. Х а л е ц к и й В. Муниципальные корпорации по обслуживанию населения / Місцеве та регіональне самоврядування України. — Вип. 4 (9). — К., 1994. — С. 53 — 56.
9. Б а т а н о в О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні / За заг. ред. В.Ф.Погорілка. — К., 2003. — 512 с.
10. Б а й м у р а т о в М.А., Г р и г о р ь е в В.А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине. — Одесса, 2003. — 248 с.
11. В о р о н и н А.Г., Л а п и н В.А., Ш и р о к о в А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. — СПб., 1996.
12. В е л и х о в Л.А. Основы городского хозяйства. — М. — Л., 1928. — С. 221 (Цит. за: Б а й м у р а т о в М.А., Г р и г о р ь е в В.А. Вказ. праця. — С. 130).
13. Р о й О.М. Система государственного и муниципального управления. — СПб., 2003. — 301 с.
14. Муниципальный менеджмент: Учеб. пособ. для вузов / Т.Г.Морозова, М.П.Победина, Г.Б.Поляк и др.; Под ред. проф. Т.Г.Морозовой. — М., 1997. — 263 с.
15. Механизм территориального самоуправления и рыночнос регулирование / Отв. ред. Г.А.Ковалева, А.И.Татаркин. — Екатеринбург, 1991. — 144 с.
16. К о р е н е в с к а я Е. Местное хозяйство и полномочие Советов // Хоз. и право. — 1989. — № 9. — С. 79-87.
17. П р о к о ш и н В.А. Россия: Советы и экономика. — М., 1978. — С. 77, 80, 85 та ін.; Региональнос управленис: опыт и проблемы. — К., 1984. — С. 27.
18. М а р т е м ь я н о в В.С. Хозяйственная система областного (красового) Совета депутатов трудящихся, ее особенности и проблемы правового регулирования // Сов. гос. и право. — 1976. — № 7. — С. 44-52.
19. У цьому зв'язку необхідно навести визначення господарської системи: господарська система — це сукупність підприємств, виробничих об'єднань, що входять як підсистеми в єдину систему народного господарства. Мета господарської системи — виробництво продукції, здійснення іншої господарської діяльності для задоволення потреб народного господарства і населення. У ній поєднуються елементи безпосередньої господарської діяльності й

керівництва нею; її ланки мають господарську компетенцію. Між ними існують постійні відносини, стійкі господарські зв'язки (субординаційні та координаційні), що цементують систему як ціле; у господарській системі є певне майно, яке закріплюється за центром системи і дозволяє здійснювати господарську діяльність та керувати нею (Л а п т е в В.В. Правовая организация хозяйственных систем. — М., 1978. — С. 7-11).

20. М а р т е м ь я н о в В. Региональное руководство экономикой // Хоз. и право. — 1989. — № 6. — С. 12-21.

21. Л а п т е в В.В. Правовая организация хозяйственных систем. — М., 1978. — 168 с.

22. М а м у т о в В. Органи регіональної координації господарської діяльності / Проблеми реформування державної влади: конституційні та управлінські аспекти: Тези доповідей і наукових повідомлень науково-практичної конференції (Київ, 10-11 березня 1995 р.). — К., 1995. — С. 130-131.

