

ПРО ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІСТА

На сьогодні розпорошеність правових норм, що визначають у тій чи іншій мірі засади діяльності міста, у численних нормативних актах України, а також їх низька правова якість не дають цілісного уявлення про місто як суб'єкт права. Навіть, якщо сказати більше, не створюють передумов для визнання міста учасником різних суспільних відносин, у тому числі господарського характеру. За останні десятиріччя права система України не зазнала серйозних змін у сфері правової організації місцевого самоврядування, якщо не брати до уваги прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у 1997 р. За 11 років, що минули з часу прийняття цього Закону, будь-якого суттєвого кроку щодо визначення правового статусу територіальних громад, органів місцевого самоврядування міст, так само як і інших населених пунктів, не було здійснено, не кажучи про відсутність правових розробок щодо правового статусу міста як рівноправного суб'єкта права, які б були винесені на рівень законопроекту. Вищенаведеним обумовлюється актуальність проведення дослідження за обраною темою.

В цілому питанням створення правових засад діяльності міста, визначення правового статусу міста як учасника відносин у сфері господарювання приділялась увага в дослідженнях В. К. Мамутова, В. Д. Волкова, В. С. Мартем'янова, В. А. Устименка, А. М. Серебрякова та ін. Проте подальшого наукового аналізу та відповідного переосмислення потребують питання визначення напрямів вдосконалення господарсько-правової регламентації діяльності міста.

Метою дослідження є визначення напрямів вдосконалення господарсько-правової регламентації діяльності міста.

Для досягнення поставленої мети були вирішені наступні завдання:

узагальнено наукові погляди вчених на проблему визначення правового статусу міста у сфері господарювання;

обґрунтовано необхідність застосування системного підходу до вдосконалення правової регламентації господарювання міста.

Слід зауважити, що в історії сучасної України активна науково-прикладна робота щодо визначення господарсько-правового статусу міста проводилася у 1995–1996 роках.

Перш за все, мається на увазі активна робота в цей часовий період над розробкою проекту Закону України «Про статус міста» [1]. Робота над розробкою законопроекту розпочалася у січні 1995 р. за дорученням Кабінету Міністрів України робочою групою у складі вчених Інституту економіко-правових досліджень НАН України, економіко-правового факультету Донецького державного (зараз – національного) університету та фахівців Донецької міської ради. У 1995–1996 рр. проект закону про місто був розроблений і схвалений усіма учасниками робочої групи, проте в силу об'єктивних причин даний законопроект так і не перетворився у ранг чинного закону.

Інноваційним у законопроекті про місто, як вказує В. Д. Волков, було те, що місто визнавалось самостійною господарською одиницею, яка могла володіти різного роду майном, розпоряджатися ним, займатися господарською діяльністю тощо [1, с. 118]. При цьому можна погодитися з думкою В. Д. Волкова, що місто не можна ототожнювати з територіальною громадою або органами місцевого самоврядування, як не можна урівнювати підприємство і трудовий колектив чи підприємство та його адміністрацію [1, с. 118–119]. Законопроект про місто мав бути спеціальним актом, на базі якого кожне місто мало б можливість приймати свій статут, а окремі положення закону могли б бути деталізовані у межах статуту. Прийняття закону або положення про місто, на думку В. Д. Волкова, є не менш важливим, аніж прийняття нормативного акту про міністерство або підприємство [2, с. 181–193]. Наприклад, можна погодитися з В. С. Щербинюю, що й досі залишається актуальною пропозиція Г. В. Пронської, висловлена нею понад двадцять

років тому, щодо прийняття Загального положення про господарські міністерства і приведення у відповідність до нього індивідуальних положень про ці органи [3, с. 117; 4, с. 50–51]. Свого часу навіть були висловлені пропозиції щодо визначення правового статусу області [5].

Звісно, прийняття закону про місто, про що висловлювалися свого часу В. К. Мамутов, В. Д. Волков, В. А. Устименко та інші науковці, є вкрай необхідним заходом, який дозволить закріпити із правової точки зору статус міста як суб'єкта права та учасника господарських відносин. Проте треба враховувати, що пропозиція щодо прийняття закону про місто була сформульована у зовсім іншій правовій формації, коли ще не існувало Господарського кодексу України. Прийняття ГК України значним чином впливає на техніко-юридичні засоби закріплення правову статусу міста. Зокрема, розв'язати проблему визначення правового статусу міста та особливостей участі цього суб'єкта права у господарських відносинах представляється можливим шляхом екстрагування правових норм про місто, що мають місце у чинних нормативно-правових актах, і генерації нових норм про місто з відповідною їх консолідацією у ГК України в межах окремого розділу. Цей розділ має містити в собі визначення міста як учасника господарських відносин, порядок реалізації містом господарської компетенції, особливості реалізації повноважень у комунальному секторі економіки, підстави залучення комунального майна в господарський обіг, приватизації об'єктів права комунальної власності, відповідальність міста за порушення господарських зобов'язань або за порушення правил організації та здійснення господарської діяльності та регламентувати інші питання участі міста у господарських відносинах.

Можна погодитися із твердженням В. Д. Волкова, що не можна змішувати правовий статус міста із правовим статусом тих суб'єктів, які функціонують на базі міста, хоч вони між собою тісно взаємопов'язані, наприклад, територіальна громада або органи місцевого самоврядування [1, с. 119]. У той же час необхідно взяти до уваги і той факт, що невизначеність правового статусу територіальної громади міста, органів місцевого самоврядування, правового режиму об'єктів права комунальної власності та об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ і міст, правового режиму земельних ділянок комунальної форми власності та інших природних ресурсів місцевого значення, тобто в цілому майнової основи господарювання міста, унеможливають відповідь на питання про правовий статус міста як суб'єкта господарського права.

Так, досі не визначеним залишається одне з ключових питань про значення, структуру, порядок

розробки і прийняття статуту територіальної громади міста. Адже саме активізація статутної діяльності на місцях була закладена в якості завдання, на вирішення якого мала б бути спрямована дія закону про місто [1, с. 122]. Нормативна та доктринальна невирішеність цього питання у певній мірі уповільнює розвиток законодавства України про місто.

Питання створення і вдосконалення правових засад розробки статутів територіальних громад міст на даний час знаходять відображення у працях переважно представників науки конституційного та комунального права, проте останнім часом ця проблема привертає увагу фахівців у галузі господарського права [6; 7]. Це не дивно, оскільки статут має визначити особливості регламентації господарської діяльності на території міста, використання комунального майна в господарській діяльності, окремі аспекти приватизації об'єктів права комунальної власності тощо.

Загалом, як свідчить аналіз наукових джерел з відповідним узагальненням законодавчої практики і практики правозастосування у зарубіжних країнах, статут більше є характерною рисою міста аніж територіальної громади. Зокрема, у США муніципалітет — це узагальнюючий термін, що вбирає до себе міста, поселення та інкорпоровані тауни [8, с. 370]. Як зазначає В. А. Устименко, у ряді штатів право ухвалення хартії закріплене за містами, чисельність населення яких перевищує певний мінімум (наприклад, в Арізоні — не менше 3,5 тис. осіб, в Техасі — 5 тис.), а у деяких штатах хартії самоврядування передбачені, окрім міст, також за графствами й тауншипами. При цьому не кожне місто має свій статут — на даний час шість штатів у США не передбачають для своїх муніципалітетів хартії самоврядування [9, с. 516]. В окремих країнах, зокрема в Чехії, статут це привілей лише статутних міст, причому їх кількість поіменно визначається законом про муніципалітети (на сьогодні нараховується 19 статутних міст). Крім того, спеціальний статут приймається також самоврядуванням столичного міста — Праги [10, с. 57].

У зв'язку з цим можна погодитися з думкою окремих дослідників, що необхідно говорити про статут міста, який окремим розділом поглинати статут територіальної громади [11, с. 83]. Саме статут міста виступатиме конститууючою платформою його як суб'єкта права, як єдиного учасника суспільних відносин та визначатиме особливості участі міста у сфері господарювання.

Визнання міста суб'єктом права, учасником господарських відносин у певній мірі уповільнюється через невизначеність правових засад управління комунальним майном як майновою основою господарювання міста. Необхідно констатувати, що й досі не прийнятий Закон про комунальну власність, як

це передбачено абз. 5 п. 10 Розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». На даний час ми маємо лише велику кількість законопроектів щодо права комунальної власності, проте серйозних кроків уперед ще не зроблено.

Аналогічно питанню про право комунальної власності, недосконалою залишається правова регламентація відносин щодо використання об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ і міст, оскільки для вирішення тих або інших питань господарського характеру міста мають право залучати спільний економічний ресурс. Крім того, невирішеними залишаються питання управління районними та обласними радами спільною власністю територіальних громад сіл, селищ і міст, у складі якої велику вагу мають нерухомі об'єкти.

Невідкладними залишаються завдання щодо створення належних правових засад з питань: формування та використання коштів місцевих бюджетів; розмежування земель державної та комунальної форми власності; розмежування компетенції органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій з питань ціноутворення на житлово-комунальні послуги; планування та забудови території міста тощо. Невизначеність цих питань, які в цілому визначають передумови для конкретизації господарсько-правового статусу міста, його змістовне навантаження, обумовлюють необхідність пошуку правових засобів їх вирішення.

Аналіз законодавства України та наукових робіт свідчить про те, що і законодавець, і дослідники намагаються вирішити одну загальну проблему – конституювання міста як суб'єкта права, а, відповідно, як учасника різноманітних правовідносин, у тому числі господарського спрямування, використовуючи не системний підхід, а намагаючись розчленувати її на окремі складові, так би мовити, «правові компоненти». Вирішення цих складових однієї загальної проблеми як науковці, так і законодавець бачать у розробці відповідних Концепцій як стратегічного бачення вибору методів і способів правової регламентації відповідної групи суспільних відносин. Загалом, на даному етапі соціально-економічного розвитку із врахуванням стану правової системи України це скоріше один із вірних способів постановки проблеми та вибору способу її вирішення.

Так, на сьогодні можна виокремити такі нормативно встановлені концепції, що стосуються теми дослідження: Концепція сталого розвитку населених пунктів від 24.12.1999 р. [12], Концепція реформування місцевих бюджетів від 23.05.2007 р. [13], Концепція Містобудівного кодексу України від 18.07.2007 р. [14], Концепція вдосконалення державного регулювання господарської діяльності від

03.09.2007 р. [15], Концепція ціноутворення у сфері житлово-комунальних послуг від 28.12.2007 р. [16] та ін. При цьому реалізація положень цих концепцій обумовлює необхідність прийняття пов'язаних з ними нормативних актів. Зокрема, можна виділити Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 р. [17]; Загальнодержавну програму розвитку малих міст, затверджену Законом України від 04.03.2004 р. [18]; Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки, затверджену Законом України від 24.06.2004 р. [19]; Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 р. [20]; Основні напрями забезпечення комплексного розвитку малих монофункціональних міст, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 17.03.2000 р. [21]; Порядок складення плану земельно-господарського устрою території населеного пункту, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 22.02.2008 р. [22] та інші акти.

У наукових колах також розроблюються концепції реформування правового регулювання тієї чи іншої сфери суспільних відносин. Зокрема, слід акцентувати увагу на Концепції модернізації господарського законодавства на базі Господарського кодексу України, розробленій провідними вченими Інституту економіко-правових досліджень НАН України [23, с. 5–16]; Концепції комунальної власності в Україні, розробленої В. І. Кравченко, І. А. Грицяком, В. М. Ковтюхом, М. О. Пухтинським, М. О. Теплюком [24, с. 98–108], а також на Концептуальних підходах до розмежування земель державної і комунальної власності, запропонованих С. М. Горбатович [25, с. 25–33]. Звісно не можна стверджувати, що лише цими Концепціями обмежується усе різноманіття наукових підходів до вирішення тих або інших питань розвитку міста та відносин у місті, проте вказані Концепції одні з небагатьох, які передбачають дієвий механізм подолання проблем і уніфікації чинного законодавства України.

На сьогодні також існує думка про необхідність розробки Муніципального кодексу України як центрального акта законодавства про місцеве самоврядування, у межах якого детально були б виписані усі аспекти локальної діяльності територіальної громади, порядок формування, організації та діяльності органів місцевого самоврядування тощо [26, с. 178–181]. Науковці відзначають, що Муніципальний кодекс повинен бути внутрішньо самодостатнім, концептуально узгодженим, збалансованим, динамічним, функціональним і легким у користуванні. З одного боку, він не повинен бути переобтяжений муніципально-правовим матеріалом, з іншого – містити якомога менше бланкетних норм.

На переконання деяких дослідників, розробка Муніципального кодексу вимагає одночасного аналізу всієї системи законодавчих актів у сфері місцевого самоврядування для виявлення та вичленування норм, які обов'язково мають міститися в основному муніципальному акті — Кодексі, і які залишаються у галузевому законодавстві.

Можливо у Муніципальному кодексі України будуть відображені певні положення щодо правового статусу міста, проте навряд чи за містом у межах даного документу буде закріпленний статус суб'єкта права, учасника господарських відносин, оскільки в численних редакціях проекту Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України) такі згадування були відсутні.

Отже, на глибоке авторське переконання на сьогодні потрібно відійти від фрагментарного вдосконалення правового статусу міста до системного, що бачиться в необхідності розробки єдиної Концепції розвитку законодавства про місто. У межах Концепції розвитку законодавства про місто доцільно було б об'єднати розрізнені положення, приведених у роботі багатьох концептуальних документів та інших нормативних актів, де згадується місто як учасник відносин, а також з урахуванням передового зарубіжного наукового і правового досвіду сформулювати нові норми про сучасний правовий статус міста. В цілому реалізація вищенаведеної пропозиції дасть можливість завершити формування в Україні міського права.

Представляється, що формування та реалізація в подальшому Концепції розвитку законодавства про місто у поєднанні з положеннями Концепції модернізації господарського законодавства на базі Господарського кодексу України створять реальні передумови для посилення консолідуючої ролі Господарського кодексу України і якісного наповнення господарської правосуб'єктності міста як учасника відносин у сфері господарювання.

На основі проведеного дослідження можуть бути сформульовані наступні висновки.

аргументовано, що розпорошеність правових норм, що визначають у тій чи іншій мірі засади діяльності міста, у численних нормативних актах України, а також їх низька правова якість не дають цілісного уявлення про місто як суб'єкт права;

відзначено, що прийняття закону або положення про місто, про що висловлювалися свого часу в наукових працях провідні вчені, зокрема В. К. Мамутов, В. Д. Волков, В. А. Устименко, є вкрай необхідним заходом, який дозволить закріпити із правової точки зору статус міста як суб'єкта права та учасника господарських відносин. У той же час треба враховувати, що прийняття ГК України значним чином впливає на техніко-юридичні засоби закріплення правового статусу міста;

підкреслено, що розв'язати проблему визначення правового статусу міста та особливостей участі цього суб'єкта права у господарських відносинах представляється можливим шляхом екстрагування правових норм про місто, що мають місце у чинних нормативно-правових актах, і генерації нових норм про місто з відповідною їх консолідацією у ГК України в межах окремого розділу;

погоджуючись з думкою окремих науковців про різний правовий статус міста та суб'єктів, які функціонують на базі міста, відзначено, що невизначеність правового статусу територіальної громади міста, органів місцевого самоврядування, правового режиму об'єктів права комунальної власності та об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ і міст, правового режиму земельних ділянок комунальної форми власності та інших природних ресурсів місцевого значення, тобто в цілому майнової основи господарювання міста, унеможливають відповідь на питання про правовий статус міста як суб'єкта господарського права;

зауважено, що досі не визначеним залишається одне із ключових питань про значення, структуру, порядок розробки і прийняття статуту територіальної громади міста;

поділяється думка окремих дослідників про пріоритетність статуту міста, який окремим розділом має поглинати статут територіальної громади. Саме статут міста має виступати одним із правових засобів конституювання міста як суб'єкта права, як єдиного учасника суспільних відносин і визначати особливості участі міста у сфері господарювання;

обґрунтовано, що необхідно відійти від фрагментарного вдосконалення правового статусу міста, яке має місце на даний час, до системного, що бачиться в необхідності розробки єдиної Концепції розвитку законодавства про місто.

Література

1. Волков В. Методологические основы разработки проекта Закона Украины «О статусе города» // Реформирование хозяйственных комплексов городов Украины: сб. науч. тр. / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований; Редкол.: В. К. Мамутов (отв. ред.) и др. — Донецк, 1997. — С. 117—125.
2. Управление развитием города (экономико-правовые аспекты) / Под ред. В. К. Мамутова, В. В. Финагина, А. М. Серебрякова и др. — К.: Наук. думка, 1986. — 207 с.
3. Щербина В. С. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування як учасники відносин у сфері господарювання // Вісник господарського судочинства. — 2008. — № 1. — С. 111—117.
4. Пронская Г. В. Компетентия хозяйственных министерств Украинской ССР. — К., 1973. — 127 с.

5. Волков В. Д. До питання про концепцію Закону «Про статус області» // Вісник Академії правових наук України. — 1994. — № 2. — С. 68–75.
6. Бобкова А. Г. Устав територіальної громади як правова основа міського самоуправління / А. Г. Бобкова, І. А. Бабешко, Ю. А. Криволапов // Региональное (областное) самоуправление: сб. науч. тр. / НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень; Редкол.: В. К. Мамутов (отв. ред.) і др. — Донецьк: ООО «Юго-Восток, Лтд», 2005. — С. 101–113.
7. Устименко В. А., Джабраїлов Р. А. Господарсько-правова характеристика статуту територіальної громади міста // Актуальні питання реформування правової системи України: матеріали ІV Міжнарод. наук.-практ. конф. (1–2 черв. 2007 р.). — Луцьк: РВВ «Вежа» Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2007. — Т. 1. — С. 489–493.
8. Конституційне законодавство зарубіжних країн. Хрестоматія: навч. посіб. / Упоряд. В. О. Ріяка, К. О. Закоморна. — К.: Юрінком Інтер, 2007. — 384 с.
9. Устименко В. А. Собственность територіальної громади міста (хозяйственно-правовые аспекты): Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.04 / Інститут економіко-правових досліджень НАН України. — Донецьк, 2007. — 596 с.
10. Гроспич І. Преобразования публічного управління в Чеській Республіці // Государство и право. — 2007. — № 4. — С. 56–66.
11. Музика Л. А. Проблеми права комунальної власності в Україні: монографія. — К.: Атіка, 2006. — 228 с.
12. Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів: Постанова Верховної Ради України від 24 грудня 1999 р. № 1359-ХІV // Офіційний вісник України. — 2000. — № 1. — Ст. 6.
13. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 308-р // Офіційний вісник України. — 2007. — № 38. — Ст. 1526.
14. Про схвалення Концепції Містобудівного кодексу України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 536-р // Офіційний вісник України. — 2007. — № 53. — Ст. 2171.
15. Про Концепцію вдосконалення державного регулювання господарської діяльності: Указ Президента України від 3 вересня 2007 р. № 816/2007 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 66. — Ст. 2540.
16. Про Концепцію ціноутворення у сфері житлово-комунальних послуг: Указ Президента України від 28 грудня 2007 р. № 1324/2007 // Офіційний вісник України. — 2008. — № 1. — Ст. 8.
17. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-ІV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 9. — Ст. 79.
18. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст: Закон України від 4 березня 2004 р. № 1580-ІV // Голос України. — 2004. — 15 квіт. (№ 70).
19. Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки: Закон України від 24 червня 2004 р. № 1869-ІV // Голос України. — 2004. — 30 лип. (№ 140).
20. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 08.09.2005 р. № 2850-ІV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 51. — Ст. 548.
21. Про Основні напрями забезпечення комплексного розвитку малих монофункціональних міст: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 березня 2000 р. № 521 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 12. — Ст. 471.
22. Про затвердження Порядку складення плану земельно-господарського устрою території населеного пункту: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2008 р. № 79 // Урядовий кур'єр. — 2008. — 5 бер. (№ 43).
23. Концепція модернізації хозяйственного законодавства на базі Хозяйственного кодексу України (проект) // Економіка та право. — 2006. — № 2 (15). — С. 5–16.
24. Кравченко В. І. Концепція комунальної власності в Україні / В. І. Кравченко, І. А. Грицяк, В. М. Ковтюх, М. О. Пухтинський, М. О. Теплох // Місцеве самоврядування. — 1997. — № 1–2. — С. 98–108.
25. Горбатович С. М. Концептуальні підходи до розмежування земель державної і комунальної власності // Землепорядний вісник. — 2003. — № 2. — С. 25–33.
26. Трачук П. А. Муніципальна правотворчість: деякі питання теорії і практики // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія Право. — 2008. — Вип. 9. — С. 178–181.

Подано до редакції 14.11.2008 р.