

КИЇВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМ. ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

На правах рукопису

УСТИМЕНКО Володимир Анатолійович

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОВІДНОСИН МІСЬКОЇ РАДИ З

СУБ'ЄКТАМИ ПІДПРИЄМНИЦТВА

Спеціальність 12.00.04 - господарське право; арбітражний процес

Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Київ-1995



ДВ 32.924

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Інституті економіко-правових досліджень НАН України

Науковий керівник - Мамутов В. К., доктор юридичних наук, професор, академік НАН України

Офіційні опоненти - Михайлін С. З., доктор юридичних наук, професор

- Борденюк В. І., кандидат юридичних наук

Провідна організація - Одеський юридичний інститут при Одеському університеті

Захист дисертації відбудеться " 10 " жовтня 1995 р. о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 068.18.14 при Київському університеті ім. Тараса Шевченка (252017, м. Київ-17, вул. Володимирська, 60, юридичний факультет)

З дисертацією можна ознайомитися в науковій бібліотеці Київського університету ім. Тараса Шевченка ( вул. Володимирська, 58)

Автореферат розісланий " \_\_\_\_ " \_\_\_\_\_ 1995 р.

Вчений секретар спеціалізованої вченої ради кандидат юридичних наук, доцент



Шибіко В. П.

ЛНБ України ім. В. Стефаніка



00755820 (R)

ЛНБ ім. В. Стефаніка  
АН України

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**АКТУАЛЬНІСТЬ ТЕМИ.** В умовах радикального реформування економіки і будівництва правової держави особливу роль починає відігравати правотворчий досвід регулювання відносин органів влади, в тому числі органів місцевого самоврядування з суб'єктами господарювання, більшу частину яких являють суб'єкти підприємництва. У зв'язку з цим виникає чимало питань, що вимагають законодавчого розв'язання. У той же час відчувається брак чіткого наукового підходу до регулювання **вказаних суспільних відносин.**

**Проблеми регулювання взаємовідносин міських Рад та їх органів з суб'єктами підприємництва тісно пов'язані з питанням про правосуб'єктність міста, оскільки розгорнутого висвітлення проблема правосуб'єктності міста в юридичній літературі ще не отримала. Між тим питання регулювання відносин суб'єктів підприємництва з міськими Радами народних депутатів, незважаючи на їх велику актуальність, ще не підлягали всебічному дослідженню в науці господарського права. Окремі питання розглядалися у роботах з державного, конституційного, адміністративного, фінансового права.**

Як свідчить проведений аналіз, у діяльності міської Ради та її виконкому переважають господарські питання, в певній мірі місто виступає як територіальна господарська корпорація, міськрада виконує функції конференції цієї корпорації, а виконком - функції її правління.

**МЕТА І ЗАВДАННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ.** Мета дослідження полягає в розробці концепції правового регулювання взаємовідносин міської Ради і її органів із суб'єктами підприємництва у

нових економічних умовах.

Виходячи із вказаної мети, дисертантом були поставлені наступні завдання:

- теоретично визначити суб'єктний склад досліджуваних відносин;
- визначити роль міської Ради в міському територіально-господарському комплексі і господарських правовідносинах, які складаються на території міста;
- дослідити існуючі та запропонувати нові юридичні форми, що є посередниками відносин суб'єктів підприємництва з міською Радою.

МЕТОДОЛОГІЧНА ТА ТЕОРЕТИЧНА ОСНОВА ДОСЛІДЖЕННЯ. При виконанні дисертаційного дослідження використані методи наукового пізнання: соціологічний, статистичний, історичний, логічний, порівняльно-правовий та інші.

Автором вивчена економічна, історична і юридична література (із загальної теорії права, державного, господарського, земельного та адміністративного права), проаналізовано діюче законодавство, що регулює взаємовідносини міської Ради з суб'єктами підприємництва, судова практика, опубліковані статистичні дані з діяльності органів місцевого самоврядування і суб'єктів підприємства, матеріали робочої групи по доробці Закону про місцеве самоврядування, у діяльності якої дисертант брав участь.

У дисертації узагальнено досвід правового регулювання взаємовідносин міських Рад ряду великих міст України й Російської Федерації, інших країн із суб'єктами підприємницької діяльності. У ній використано результати аналізу конкретних нормативних актів місцевих Рад народних

депутатів, які регламентують їх відносини із суб'єктами підприємництва, а також різноманітних юридичних форм, що опосередковують ці відносини.

Теоретичну базу для зроблених у дослідженні висновків склали праці відомих правознавців: Г.В. Барабашева, Н.С. Бондаря, В.І. Борденюка, В.Ф. Погорілко, А.С. Васильєва, Р.К. Давидова, М. Ораіха, М.Л. Баймуратова, М. Смола, І. Бутко, В.Д. Волкова, В.В. Лаптева, В.К. Мамутова, В.С. Мартем'янова, С.З. Михайліна, Т.К. Невзорова, Г.В. Пронської, А.М. Серебрякова та ін.

НАУКОВА НОВИЗНА дисертації визначається тим, що вона являє собою перше комплексне дослідження теоретичних і практичних проблем правового регулювання господарським правом взаємовідносин міської Ради із суб'єктами підприємництва в нових економічних умовах.

У дисертації обґрунтовуються і виносяться на захист такі положення:

1. Міська Рада у широкому розумінні, тобто у сукупності усіх її органів та організаційно-правових форм, посідає ознаки, властиві суб'єктові господарського права. Ряд питань міського життя успішно може розв'язуватися за умови визнання міської Ради суб'єктом господарського права, оскільки вирішення господарських питань, господарське забезпечення розвитку міста займає основне місце в її діяльності. Сама вона при цьому як носій складної правосуб'єктності не втрачає інших своїх прав і обов'язків.

2. Особливий правовий статус міської Ради дозволяє говорити про її провідну роль у міському територіально-господарському комплексі, значний вплив на

господарські правовідносини, що створюються на території міста.

3. Доцільним і правомірним є укладення міською Радою господарських договорів з підприємствами та іншими суб'єктами підприємництва, розташованими на території міста, про їх господарську участь у соціально-економічному розвитку міста. Одночасно слід було б прийняти нормативний акт про порядок укладання, виконання та припинення господарських договорів з підприємцями, що господарюють на підвідомчій міській Раді території. Таким нормативним актом могло б бути відповідне Положення, затверджене Кабінетом Міністрів України.

4. Передача об'єктів із загальнодержавної власності до комунальної, тобто у власність певного міста (територіального колективу), вже є актом роздержавлення, і такі об'єкти не повинні охоплюватися державними програмами приватизації. Питання відчуження цих об'єктів повинні розв'язуватися самими міськрадами.

5. Нежитлові приміщення, зайняті об'єктами соціальної інфраструктури, підлягають передачі у міську власність, а ті, що будуються не за рахунок державних коштів, повинні мати правовий статус, що дозволить би їх використання лише за прямим призначенням, передбаченим планами забудови і розвитку міста, незалежно від форми власності і власника.

6. Міська Рада повинна мати право виступати учасником об'єднань підприємств і організацій, що дозволить їй безпосередньо впливати на соціально значимі види діяльності великої кількості суб'єктів господарювання.

7. Міське право як дисципліну або спецкурс доцільно вивчати при підготовці як фахівців з вищою юридичною освітою,

так і у галузі муніципального менеджменту.

НАУКОВЕ І ПРАКТИЧНЕ ЗНАЧЕННЯ роботи полягає в тому, що висновки і рекомендації, які в ній містяться, можуть бути використані в процесі подальшого удосконалення: законодавства про місцеві Ради народних депутатів; локальної правотворчості міських Рад народних депутатів та їх органів; практики взаємовідносин Рад народних депутатів і їх органів із суб'єктами підприємництва та іншими суб'єктами господарювання.

Матеріали дисертації можливо також використати у навчальному процесі з курсу державного управління і самоврядування, конституційного права і при читанні спецкурсу з міського права.

АПРОБАЦІЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ДОСЛІДЖЕННЯ. Основні висновки і положення дисертації викладені автором в опублікованих роботах і обговорені на засіданнях відділу Інституту економіки промисловості НАН України та засіданнях вченої ради Інституту економіко-правових досліджень НАН України. Вони відображені також у тезах доповідей і виступів на наукових конференціях, що проводилися Інститутом економіки промисловості НАН України, Інститутом економіко-правових досліджень НАН України, Донецьким державним університетом, Міжнародній східноукраїнській конференції з питань муніципального уряду.

Пропозиції автора про комплексне урегулювання питань, що відносяться до компетенції міської Ради і пов'язані з відведенням і подальшою експлуатацією земельних ділянок суб'єктам підприємництва за посередництвом укладених договорів соціально-економічного партнерства (про участь у

соціально-економічному розвитку міста) втілені у практику Донецької, Макіївської та інших міських Рад. Широкого застосування набули також пропозиції про утворення при міських Радах або їх виконкомах Рад підприємців, розробку програм сприяння підприємництву. Подібні Ради створені в ряді міст Донецької області, у багатьох з них проводиться робота з розробки програм сприяння підприємництву.

Структуру дисертації визначають мета і завдання дослідження. Дисертація складається із вступу, трьох розділів, висновків та списку використаної літератури.

### ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовується актуальність теми дисертаційного дослідження, розкривається міра розробленості теми, мета і завдання, методологічна, теоретична та інформаційна основи, наукова новизна і практичне значення роботи.

У главі першій - "Міська Рада як суб'єкт правовідносин" аналізується сучасна економічна і юридична література яка місто розглядає у декількох аспектах. Це зводиться до розгляду його як об'єкту управління, цілісного соціально-економічного комплексу територіальної господарської підсистеми, як комплекс елементів соціально-економічної системи, територіально-виробничого комплексу, адміністративно-територіальної одиниці цілісного соціально-економічного організму, що охоплює економічну, соціальну та матеріально-просторову підсистеми, як соціально-господарський і територіальний комплекс, виробничий

підрозділ у структурі народногосподарського комплексу країни, як складний багатогалузевий комплекс, що охоплює сферу матеріального виробництва і об'єкти соціально-культурного призначення різної відомчої підпорядкованості. Виходячи із цього, в дисертації обґрунтовується висновок про те, що місто слід вважати цілісною соціально-економічною системою, територіальним господарським комплексом.

За останні десятиріччя господарська компетенція міських Рад народних депутатів розширилася. Це дало всі підстави називати їх органами господарського керівництва і навіть центрами територіальних господарських систем.

Дійсно, якщо розглянути міську Раду з точки зору господарського права, то їй властиві всі ознаки суб'єкту господарського права:

- певна організація (організаційна єдність);
- за нею закріплено майно (майнова самостійність);
- вона наділена господарськими правами і має обов'язки (господарська компетенція);
- вона відповідає за результати своєї діяльності і може звертатися за захистом порушених прав.

Реалізуючи свої господарські права, міська Рада виступає і як свого роду підприємець. Це зумовлюється тим, що і міські Ради, і суб'єкти підприємництва в ролі суб'єктів права, зокрема господарського, мають права і переслідують однакову мету - отримання прибутку. Проте якщо для суб'єктів підприємництва одержання прибутку є основною метою, то для міської Ради це далеко не так. Із самого характеру правосуб'єктності міської Ради, її повноважень і завдань, безумовно, впливає основна мета задоволення соціальних,

духовних, матеріальних та інших запитів населення, що проживає на території міста.

Господарська практика свідчить, що закріплені в законодавстві повноваження міської Ради на виконання важливих функцій шляхом вступу в договірні відносини із підприємствами, що не є комунальною власністю, малоефективні.

У зв'язку з цим дисертант пропонує снуючий стан виправити доповненням законодавства нормою про надання ухвалам міських Рад сили планового акту. При цьому слід визначити відсоток від основної виробничої програми підприємств (об'єднань), організацій, у межах якого міська Рада могла б встановлювати свої завдання з відшкодуванням витрат на їх виконання.

Визначення місцевого самоврядування у законодавстві України дозволяє зробити висновок про те, що місцеве самоврядування в певній мірі є частиною державного управління в загальнодержавному масштабі, але з меншим ступенем залежності від центральної влади, з більшим ступенем свободи у виборі методів реалізації існуючих повноважень, що дозволяє територіальним колективам міст захищати свої права в судовому порядку, в тому числі і стосовно органів державної влади.

На думку дисертанта, повноваження (права) міської Ради як органу самоврядування можна розділити на дві великі групи. До першої належать права внутрішньоорганізаційної діяльності Ради, які помітного впливу на зовнішніх суб'єктів не мають. До таких повноважень відносяться питання організації діяльності сесій та засідань виконкомів міських Рад, обрання органів Ради та посадових осіб Ради, виконкому тощо. Другу

групу складають повноваження, реалізуючи, яка міська Рада і її органи вступають у правовідносини з іншими зовнішніми суб'єктами права - громадянами, підприємствами, установами, організаціями, або рішення, що приймаються ними, зачіпають інтереси згаданих суб'єктів.

Проведені автором дослідження дозволяють зробити висновок про подвійну правову природу міської Ради. З одного боку, вона виступає як орган самоврядування, з другого - як представник державного управління.

У юридичній та економічній літературі вже склалися поняття територіально-господарського комплексу та самоврядування. Головними суб'єктами територіально-господарського самоврядування в місцеві Ради народних депутатів - як основні ланки місцевого (територіального) самоврядування і підприємства - як самоврядні господарчі суб'єкти, розширення повноважень перших і других пов'язано із загальним процесом демократизації управління, його децентралізації. Принципи самоврядування дозволяють підприємствам у їх діяльності широко використовувати право на самостійне визначення структури, штатів, розв'язання соціальних проблем колективу підприємства, вирішення багатьох виробничих питань.

Здійснюючи функції центрального органу, що відповідає за задоволення потреб міста, органу, відповідального за комплексний соціально-економічний його розвиток, міська Рада має право формувати з урахуванням цього плани підприємств (об'єднань), організацій місцевого господарства, а також розмішувати різні замовлення на договірних засадах на підприємствах незалежно від їх форми власності та відомчої підпорядкованості. При цьому практика господарювання свідчить про те, що

вказані повноваження слід доповнити механізмом реалізації. Ураховуючи це, автор пропонує, зокрема, включити суб'єкти господарювання до складу місцевого господарства шляхом укладання тристороннього договору про це між міською Радою, суб'єктом господарювання та вищим органом (міністерством, відомством); установити порядок реалізації права міської Ради на скасування дозволу на експлуатацію і створення економічного об'єкту.

Таким чином, реалізуючи свою компетенцію, здійснюючи координаційні та управлінські функції, міська Рада тим самим займає центральне місце в міському територіально-господарському комплексі, відіграє в ньому провідну роль. Крім того, в сучасних умовах спостерігаються деякі явища, які дозволяють припускати, що відбувається процес формування комплексної галузі права - міського права, подібного до магдебурзького чи давньоруського міського права.

Другий розділ роботи "Участь міської Ради у господарських правовідносинах з суб'єктами підприємництва" присвячений проблемам господарських правовідносин, які існують у міської Ради з суб'єктами підприємництва.

Правовідносини міських та інших Рад народних депутатів і їх органів з підприємствами їх комунальної власності та іншими суб'єктами підприємництва, що повністю або частково підпорядковані Раді народних депутатів, у юридичній літературі з господарського права висвітлені слабо. Це обумовлюється зовсім недавньою появою у законодавстві самого поняття комунальної власності і недостатнім виявом протиріч, що виникають між міською Радою і суб'єктами підприємництва міської комунальної власності. Необхідно конкретизувати термін "комунальна влас-

ність" у законодавстві, чітко визначити, які об'єкти мають бути передані містам у ході розмежування загальнодержавної власності. Основною ознакою, що відрізняє ці об'єкти від інших, повинна бути ознака необхідності згаданих об'єктів для задоволення потреб населення міста, забезпечення його функціонування. Пропонується об'єкти, діяльність яких на 80 і більше відсотків можна віднести до такого роду діяльності, передати із загальнодержавної та обласної власності у власність міста.

Аналіз відносин міської Ради із вказаними вище суб'єктами дозволяє поділити їх на:

- а) відносини, пов'язані з утворенням суб'єкту;
- б) відносини, пов'язані з його діяльністю;
- в) відносини, пов'язані з ліквідацією суб'єкту;
- г) відносини, пов'язані з приватизацією комунального майна міської Ради.

Відносини, що входять до першої групи, дисертант розглядає як відносини по визначенню самостійно або разом з іншими засновниками доцільності і необхідності утворення суб'єкту, відношення з приводу власне його утворення (прийняття рішення про утворення, затвердження статуту, призначення керівника); відношення, пов'язані з державною реєстрацією, і пропонує утворення суб'єктів підприємництва здійснювати лише в межах затвердженої Радою програми сприяння підприємству, з приводу чого в законодавстві повинна бути зроблена відповідна зміна.

Друга група відносин, виходячи з результатів дослідження, проведених дисертантом, є найбільшою із розглянутих. У межах відносин цієї групи міська Рада по відношенню до суб'

'ектів з її участю може виступати і в ролі власника і в ролі господарюючого суб'єкта. Автор доходить висновку про необхідність по відношенню до таких суб'єктів зробити те саме, що зроблено по відношенню до підприємств загальнодержавної власності і дати право міським Радам установлювати не на договірній, а на директивній основі замовлення на виконання завдань, для чого вони, власне, й були утворені; брати участь у плануванні їх діяльності, оскільки їх призначення не дозволяє займатися вільним, не в інтересах населення підприємництвом, тому що опосередковано засновниками таких суб'єктів з всі мешканці міста і мета, що ставиться перед підприємцями повинна відповідати інтересам усіх мешканців.

Наступна група перелічених вище суб'єктів підприємництва з міською Радою - це відносини, пов'язані з приватизацією міського комунального майна й передачею його в оренду. Досліджуючи орендні відносини між міською Радою і суб'єктами підприємництва, автор приходить до висновку про необхідність надання міській Раді права визначати умови використання його майна, в тому числі й можливість викупу.

Указані умови, за думкою дисертанта, мусять установлюватися, виходячи із соціального значення для населення міста об'єкта оренди і значення його для розвитку міського господарського комплексу. Друга група відносин викликає великий інтерес як дослідників, так і громадськості. При цьому дисертант підтримує думку про те, що приватизацію слід розглядати не як самоціль, як процес відчуження власності заради самого відчуження, а як процес, скерований на підвищення ефективності господарювання, досягнення кращих наслідків тієї ж галузі

при зміні власника.

Слід вважати й те, що міська Рада, яка передає як статутний фонд майно, що їй належить, різного роду господарським товариствам і спільним підприємствам, не має на меті тільки його відчуження, навпаки, у переважній більшості випадків вона бажає підвищення ефективності його використання. І світова практика у цьому плані теж свідчить, що приватизація й покращення методів і результатів господарювання є далеко не синоніми, після чого автор наводить приклади із зарубіжної практики. Більш того, автор вважає, що сама передача об'єктів із загальнодержавної власності у комунальну, тобто у власність певного територіального колективу, вже є фактом роздержавлення, і на такі об'єкти не повинні поширюватися вимоги державної програми приватизації, юридичну долю цих об'єктів міська Рада має право визначити самостійно.

Нове законодавство про підприємництво і місцеві Ради народних депутатів, зокрема стаття 42 Закону України "Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування", першими визначає відносини міської Ради із суб'єктами підприємництва і відносини, пов'язані із державною реєстрацією цих суб'єктів.

Для державної реєстрації суб'єктів підприємництва, що діють на підставі статуту, передбачається при реєстрації представлення суб'єктом статуту. У той же час, як свідчить практика, зміст таких статутів в залежності від форми підприємницької діяльності повторюється, а для державних підприємств існує типовий статут, зареєстрований Міністерством юстиції України, який має силу позавідомчого нормативного акту. Рішениця у статутах однорідних суб'єктів підприємництва поля-

гає у викладі видів діяльності, місцезнаходженні власників і деяких інших. Існуюча в різних державах Західної Європи й інших країнах світу практика реєстрації свідчить, що для реєстрації статутного товариства не потрібно розробляти і подавати для реєстрації сам статут. Зміст статуту міститься в тексті нормативних (законодавчих) актів, засновникові суб'єкта підприємництва треба лише вказати особливості цього суб'єкта підприємництва, що відрізняють його від інших, та сплатити реєстраційний внесок (оплату за реєстрацію). Подібно відбувається реєстрація суб'єкта підприємництва в Італії, Англії, США, ряді інших країн. За таким зразком можна було б удосконалити законодавство суб'єктів підприємництва про реєстрацію і в нашій країні. Для цього потрібно законодавчими актами затвердити типові статuti підприємств, об'єднань, господарських товариств, кооперативів у декількох варіантах, на підставі яких орган або особа, бажуюча зареєструвати суб'єкт підприємницької діяльності, мусила б лише подати до реєструючого органу заяву про реєстрацію, зазначивши різновид або вид суб'єкту підприємництва, внести реєстраційну плату. Таке удосконалення законодавства значно спростило б процедуру реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, прискорило б її, позитивно вплинуло на розвиток підприємництва в країні.

Значне місце у відносинах міської Ради і суб'єктів підприємництва, що бажать здійснювати або розвивати свою діяльність на підвідомчій міській Раді території, займають відносини, пов'язані з отриманням згоди (дозволу) міської Ради на здійснення такого роду діяльності. Повноваження міської Ради у цій галузі встановлені ст.ст. 9,35(п.10), 42 (п.1, п.10) Закону України "Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве

та регіональне самоврядування", ст.ст. 5 (п.3), 7 (п.2) Закону України "Про підприємства в Україні".

Законодавством не вирішене питання про критерії позитивного або негативного розв'язання згаданих вище питань. Дисертант дотримується думки про можливість розв'язання вказаних питань, виходячи з інтересів населення. Практика управління містами, як вітчизняних міських Рад, так і місцевих органів управління містами в інших країнах, до таких критеріїв відносить забезпечення зайнятості населення міста, виробництво продукції, що її потребує місто, передбачення зростання надходжень до бюджету міста, екологічна безпека, вплив нового виробництва на зміну загальної структури промисловості, розташованої на території міста, та інші. Законодавством не встановлена процедура реалізації повноважень міської Ради в розглядуваній сфері, в ході якої саме і виникають відносини міської Ради і суб'єкту підприємницької діяльності. Дисертант пропонує розгляд питань у цій сфері починати з подання суб'єктами підприємницької діяльності, які бажають на підвідомчій міській Раді території розпочати свою діяльність або розташувати який-небудь об'єкт або структурний підрозділ, відповідного клопотання з обґрунтуванням потреби таких дій і планів по відношенню до власної діяльності або об'єктів, структурних підрозділів. Обґрунтування (ТОО) і плани діяльності повинні пройти відповідну експертизу в службах міської Ради, після чого з цього питання мусить бути прийняте рішення.

Дисертант вважає, що в результаті реалізації власних повноважень міська Рада вступає із суб'єктами підприємницької діяльності у правовідносини, які слід визначити як:

- 1) контрольні відносини;

- 2) облікові відносини;
- 3) відносини з надання природних ресурсів;
- 4) координаційні відносини.

Далі автор аналізує зміст цих відносин і пропонує шляхи їх удосконалення. До першої групи він включає відносини, що виникають між міською Радою і суб'єктами підприємництва в процесі здійснення першою функцій контролю за природоохоронною діяльністю, що приносить шкоду оточуючому природному середовищу. Відносини другої групи складаються між міською Радою і суб'єктами підприємництва при оформленні різноманітних облікових матеріалів, необхідних для ведення державного земельного кадастру, балансу земельних ресурсів та інших облікових документів. Оскільки ці відносини складаються на підставі реалізації міською Радою делегованих їй державою повноважень, що є обов'язковими і для неї, і для всіх суб'єктів господарювання, вони мають обов'язковий державний характер. До третьої групи належать відносини по наданню міською Радою суб'єктам підприємництва природних ресурсів на території міста.

В діяльності міської Ради велике місце займали питання планування певних сфер діяльності непідпорядкованих їм підприємств, які значно обмежені діючим законодавством. Автор вважає таке обмеження невигравданим і пропонує надати міським Радам ряд "відібраних" повноважень. Зокрема це стосується правомочності у галузі використання нежитлових приміщень. Їх будівництво у тому чи іншому районі (мікрорайоні) міста згідно з генеральним планом і планами детального планування, які поширюються на забудовників, незалежно від їх підпорядкованості й форми власності і, отже, надання земельної ділянки в місті

для забудови передбачає розміщення на ньому запланованих об'єктів. Джерелами фінансування інфраструктури, що склалася в місті, були, як згадано вище, державні кошти, передані для будівництва тому чи іншому державному підприємству. Установлені державою нормативи і порядок використання нежитлових приміщень, що були зайняті під об'єкти соціальної сфери, не передбачали можливості ігнорування підприємствами інтересів міста, тобто це державне майно мало специфічний правовий статус; права на використання цього майна були фактично у виконкомі місцевої Ради народних депутатів, тому що за постановою ВЦК та РНК СРСР від 17.10.37 р. "Про схоронність житлового фонду і покращення житлового господарства в містах" питання розміщення (заселення) нежитлових приміщень з конторською чи торгівельною метою могли бути вирішені з розпорядження (ордеру) місцевої Ради.

Зміни, які відбулися у нормативній базі, що зумовлювала діяльність місцевих Рад народних депутатів і підприємств (об'єднань), інших суб'єктів підприємництва, викликали ряд проблем у цій сфері. Розмежування державної власності на загальнодержавну і державну комунальну з наступною передачею на баланс підприємств, організацій, установ загальнодержавної власності, об'єктів, що знаходяться на території міста разом з приміщеннями, зайнятими під об'єкти соціально-культурної сфери, і права, надані по відношенню до цього майна підприємству за Законом України "Про підприємства в Україні", створили парадоксальну ситуацію, коли збудовані в певних потребах міста приміщення після закінчення договору оренди з підприємством торгівлі, громадського харчування, побуту і т.п., залишаються за інститутом, заводом, об'єднанням для "власних пот-

реб", після чого передаються в оренду або використання (за договором про спільну діяльність або інше) комерційному магазину, брокерській конторі і т.п. Зазначене становище потребує зміни, і дисертант пропонує всі нежитлові приміщення, зайняті об'єктами соціальної інфраструктури, передати у державну власність, а щодо тих, що будуються не за рахунок державних коштів, установити чіткий механізм використання за передбаченим планами розвитку міста призначенням, незалежно від форми власності й власника.

Третій розділ дисертаційного дослідження "Юридичні форми, що опосередковують відносини суб'єктів підприємництва з міською Радою" присвячений аналізу юридичних форм, що опосередковують відносини суб'єктів підприємництва з міською Радою.

Потреби залучення до вирішення проблем соціального й економічного розвитку міста невідомих суб'єктів господарювання і найповніше використання можливостей підпорядкованих міській Раді підприємств постійно викликали до життя нові форми роботи міської Ради із зазначеними суб'єктами, що у свою чергу ставило питання про урегулювання цих форм правом. Позитивним при цьому виявився досвід діяльності територіально-міжгосподарських (міжгалузевих) об'єднань виконкомів міських Рад народних депутатів. Вперше експеримент по створенню територіально-міжгалузевого об'єднання був проведений у м. Поті Грузинської РСР. Система територіального планування, використана в територіально-міжгалузовому об'єднанні Поті, дала можливість міській Раді народних депутатів більш активно і більш результативно брати участь у процесі планування і впливати на підвищення виробничого потенціалу міста і підпри-

емств, на підвищення добробуту мешканців міста, задоволення духовних і фізичних потреб трудящих. Велика увага в діяльності об'єднання приділялась складанню, координації та контролю за виконанням міських планів впровадження нової техніки й прогресивної технології. Крім заходів організаційного впливу, були розроблені конкретні пропозиції по технічному розвитку підприємств із залученням фінансових коштів об'єднання шляхом формування фонду розвитку виробництва й резерву для надання фінансової допомоги підприємствам і організаціям. Подальше законодавство удосконалювало правовий статус таких об'єднань, про що докладно пише дисертант, відзначаючи їх позитивні риси і подаючи приклади практичної діяльності, у зв'язку з чим законодавство України повинно бути доповнено нормами про надання прав міським Радам утворювати такі об'єднання.

Крім територіально-міжгосподарських об'єднань виконкомів, міська Рада згідно з ст. 3 Закону України "Про підприємства в Україні" має право затверджувати статuti об'єднань як власник усіх підприємств, що входять до цього об'єднання, тобто підприємств міської комунальної власності.

Діюче законодавство України не передбачає можливості участі міської Ради в об'єднаннях підприємств, що не належать до комунальної власності міста. Дисертант вважає, що міська Рада повинна мати право виступати учасником об'єднань підприємств і організацій, а в ряді випадків бути ініціатором створення подібних об'єднань. Це пов'язано з потребою координації діяльності підприємств та інших суб'єктів підприємницької діяльності у певних сферах її компетенції, у більшій частині соціальної сфери. Практика останніх років свідчить, що відсутність таких прав у міських Рад негативно відбивається на

реалізації завдань, що стоять перед територіальними органами управління.

Прийняття Верховною Радою України законів "Про підприємства в Українській РСР", "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування" визначило ширшу сферу застосування в практиці діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема міських Рад, господарських договорів. Особливо велике значення при цьому надається договорам, укладеним міською Радою з підприємствами (об'єднаннями) та іншими суб'єктами підприємництва, що не належать до міської комунальної власності.

Ряд положень законодавства у частині договірних відносин міської Ради народних депутатів з суб'єктами підприємництва вимагають удосконалення. Як відомо, згідно із Законом України "Про підприємства в Україні" підприємства зобов'язані брати участь у розвитку мікрорайонів, у яких мешкають його працівники. У той же час жодними нормативними актами порядку такої участі, його розміри не обумовлені, що не дозволяє належним чином залучити підприємство до розвитку соціальної інфраструктури шляхом безпосередньої участі у виконанні планів (програм) соціально-економічного розвитку або фінансування робіт по їх виконанню. Тому Верховній Раді або Кабінету Міністрів необхідно установити відповідні нормативи в залежності від обсягу виробництва підприємства, у межах яких підприємство мусило б перераховувати кошти на розвиток соціальної інфраструктури або виконувати певний обсяг робіт відповідно до своєї спеціалізації. При цьому в договорі, який регламентує ці відносини, повинна передбачатися відповідальність місцевої Ради (її виконкому) за незабезпечення розвитку соціальної

інфраструктури певного мікрорайону (району) міста. Крім того, на думку дисертанта, план (програма) соціально-економічного розвитку міста на сучасному етапі повинен мати силу планового акту для всіх згаданих у ньому суб'єктів і бути підставою для укладення господарських договорів на виконання зазначеного у ньому обсягу робіт (надання послуг).

Автор пропонує договірне регулювання відносин, що виникають між міською Радою й суб'єктами підприємництва при розв'язанні питань про надання земельних ділянок останнім. Такі договори мають назву договорів соціально-економічного партнерства, договорів про участь у соціально-економічному розвитку міста і спрямовані передусім на вирішення питань комплексного розвитку підвідомчій міській Раді території. У цих договорах, зокрема, передбачається будівництво об'єктів інженерної та соціальної інфраструктури (павільйонів очікування на зупинках громадського транспорту, трансформаторних підстанцій, водоводів і т. п.), утримання територій як виділеної підприємству на створення санітарно-захисної зони, так і на території, що до неї прилягає, питання забезпечення населення міста товарами, що їх виробляють суб'єкти господарювання, послугами й багато інших питань.

У юридичній літературі певна увага приділяється іншим формам відносин міської Ради із суб'єктами підприємництва, що розташовані на підвідомчій території. До таких форм належать ради з кооперування, робочі групи, штаби, комісії і т. п. Особливого поширення набули територіальні ради директорів підприємств міста, які дозволяють переборювати відомчу роз'єднаність, об'єднати зусилля (грошові, матеріальні, організаційні) підприємств міста у вирішенні завдань як підвищення

ефективності виробництва, так і соціально-культурного розвитку. Такі ради, діючи на підставі затверджених міськими Радами народних депутатів та їх виконкомів положень, розв'язують чимало питань забезпечення життєдіяльності міста як єдиного господарського комплексу.

Зміни, що відбулися в структурі господарського комплексу міста, викликали необхідність залучення до складу подібних рад підприємців, потребу відповідного коректування локальних нормативних актів, що регламентують їх діяльність. Дисертантом розроблене положення про раду промисловців і підприємців міста Донецька, додане до дисертації. Затвердження типового проекту положення про раду промисловців і підприємців при міській Раді вплинуло б позитивно на залучення нових суб'єктів підприємництва до розв'язання питань соціального й економічного розвитку міст, координації їх діяльності у господарському комплексі міста.

Досліджуючи питання про розгляд господарських спорів між міською Радою і суб'єктами підприємництва, дисертант відзначає, що зовсім недавно ці суперечки по суті розглядалися відповідними партійними комітетами, і виникнення справи з таких спорів у органах державного арбітражу, який теж фактично був органом державної, а не судової влади, було скоріш винятком, ніж правилом. У наш час кількість подібного роду спорів у арбітражних судах (а саме вони розглядають більшість спорів, що виникають між міськими Радами і суб'єктами підприємництва) невпинно зростає. Аналіз, проведений дисертантом, показав, що якщо у 1991 році арбітражним судом Донецької області було розглянуто трохи більше 80-ти, а в 1992 трохи більш 100, то у 1993 році - більш 130 таких справ, левину долю яких

складають позови про визнання установленого державного замовлення на заготівлю і здачу брухту й відходів чорних і кольорових металів частково або повністю недійсними (зверх 80 відсотків). У подальшій частині розгляд справи можна розподілити на такі напрямки:

- оспорювання рішень про визнання майна безгосподарським;

- оспорювання рішень про реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності ;

- оспорювання рішень про передачу майна на баланс;

- оспорювання рішень про укладання договорів оренди нежитлових приміщень;

- оспорювання рішень про відведення й вилучення земельних ділянок;

- оспорювання рішень, пов'язаних із створенням санітарно-захисної зони промислових підприємств;

- оспорювання рішень про вилучення майна;

- стягнення збитків, що нанесені порушеннями законодавства про охорону оточуючого природного середовища;

- оспорювання рішень, що ними відмінюються раніше прийняті рішення.

Аналіз господарських суперечок, що виникають із взаємовідносин підприємств з міськими Радами народних депутатів, виявив, що в окремих випадках працівники місцевих Рад народних депутатів не завжди чітко орієнтуються в діючому законодавстві, не ведуть претензійно-позовної роботи, у зв'язку з чим дисертант вважає за необхідне посилити роботу юридичних служб міських Рад у згаданих напрямках.

Далі дисертант пропонує звільнити міську Раду народних

депутатів від невластивих їй функцій установлювати державомовлення на задачу металобрухту. Крім цього автор пропонує в Земельному кодексі установити порядок оскарження неправомірного відмовлення міської Ради при попередньому узгодженні місцевосташування земельної ділянки суб'єктами підприємництва, оскільки без цього неможливе відведення земельної ділянки і неустановлений будь-який порядок оскарження такого рішення.

У ЗАКЛЮЧНІЙ ЧАСТИНІ коротко підсумовуються висновки дисертаційного дослідження і даються рекомендації по удосконаленню правового урегулювання взаємовідносин міської Ради народних депутатів і її органів із суб'єктами підприємництва.

По темі дисертації опубліковани наступні роботи:

1. Правові проблеми управління регіонами (на прикладі міста). - Економіка-право-державне регулювання. Донецьк, 1992 (в співавторстві). - 0,4 др. арк.
2. Проблеми територіально-господарського самоврядування в світлі нових законів СРСР і УРСР. - Препринт докладу інституту економіки промисловості АН УРСР. Донецьк, 1991. - 0,3 др. арк.
3. Деякі аспекти договірних відносин у діяльності органів місцевого самоврядування. - Питання вдосконалення економіки на сучасному етапі. Донецьк, 1993. - 0,5 др. арк.
4. Поєднати інтереси // Сільська Донеччина. - 1991. - 23 квітня. - С. 3 - 0,1 др. арк.
5. Мамутов В. К., Устименко В. А. Некоторые аспекты совершенствования правового статуса шахтерских городов. // Проблемы развития промышленных городов Украины (Сборник научных трудов). - Донецк, 1994. - 0,9 др. арк.

Устименко В. А. Правовое регулирование взаимоотношений городского Совета с субъектами предпринимательства.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04-хозяйственное право; арбитражный процесс, Киевский ун-т, Киев 1995.

Защищается рукопись, которая содержит теоретические исследования правового статуса города, городского территориально-хозяйственного комплекса, обоснование новых правовых форм взаимоотношений городского Совета с субъектами предпринимательства. Установлено, что городской Совет имеет особый правовой статус, позволяющий ему играть значительную роль в городском хозяйственном комплексе; назрела необходимость изучать городское право в качестве дисциплины либо спецкурса при подготовке специалистов с высшим юридическим образованием и специалистов в области муниципального менеджмента. Предлагается внести ряд изменений в действующее законодательство, регламентирующее взаимоотношения городского Совета народных депутатов с субъектами предпринимательства, а также новые юридические формы, опосредствующие их взаимоотношения.

Ключові слова:

міська Рада, міське право, правове регулювання, суб'єкти підприємництва.

Ustimenko V. A. Law regulation of relations between the town Soviet and subjects of business.

This is the thesis presented for a candidate of a juridical science degree in the field 12.00.04 - economic law, arbitration process, Kiev University, Kiev 1995.

The manuscript is being defended, which contains the theoretical research of the law status of a town, of a town territory - economic complex, the substantiation of a new law form of relations between the town Soviet and subjects of business. It is ascertained that the town Soviet has a special law status which allows it to play the considerable part in the town economic complex, the necessity has become imminent to study the town law as a subject or special course while training specialists of higher juridical education and specialists in the field of municipal management. It is proposed to make some changes into the laws in force, regulating relations between the town Soviet of people's deputies and subjects of business, and also new juridical forms for the new relations.

*Ust*

АВ 32 924  
**АВ 32.924**

Сдано в производство 10.08.95    Формат 60x90/16.  
Офс.печ.                      Тираж 100.    Заказ 273.    Уч.-издл. 1,00  
ЦЕНТИ угольной промышленности  
Цех оперативной полиграфии  
340000 г.Донецк, ул. Артема, 60