

**Буряк І. В.,**  
аспірант кафедри фінансового права  
Національного університету державної фіскальної служби України

## ПИТАННЯ ПРАВОВОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ РАЙОННИХ РАД У СФЕРІ НАДАННЯ МІСЦЕВИХ ГАРАНТІЙ

### QUESTIONS OF LEGAL CONTRACTING OF RIGHTS OF THE DISTRICT COUNCIL IN THE PROVISION OF LOCAL GUARANTEES

У статті увагу акцентовано на тому, що обласні ради та міські ради положеннями Бюджетного кодексу України наділені правом надавати місцеві гарантії, а районні ради такого повноваження позбавлені. З'ясовано відмінність у положеннях Бюджетного кодексу України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині регулювання питань надання місцевих гарантій. Наведені аргументи доцільності надання районним радам права надавати місцеві гарантії забезпечення зобов'язань комунальних підприємств, що продовжують перебувати в їх управлінні та спільній власності територіальних громад району.

**Ключові слова:** районна рада, місцева гарантія, об'єднана територіальна громада, комунальне підприємство.

В статье внимание акцентировано на том, что областные советы и городские советы согласно положениям Бюджетного кодекса Украины наделены правом предоставлять местные гарантии, а районные советы таких полномочий лишены. Выяснено отличие в положениях Бюджетного кодекса Украины и Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» в части регулирования вопросов предоставления местных гарантий. Приведены аргументы целесообразности правовой фиксации полномочий районных советов предоставлять местные гарантии обеспечения обязательств коммунальных предприятий, которые продолжают находиться в их управлении и общей собственности территориальных общин района.

**Ключевые слова:** районный совет, местная гарантия, объединенная территориальная община, коммунальное предприятие.

The article focuses on the fact that regional councils and city councils have the right to provide local guarantees under the provisions of the Budget Code of Ukraine, while district councils are deprived of such authority. The difference is found in the provisions of the Budget Code of Ukraine and the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" regarding the regulation of issues of provision of local guarantees. The arguments of the expediency of granting district councils the right to provide local guarantees to ensure obligations of communal enterprises that continue to be in their management are provided and fixed like objects of common ownership of territorial communities of the district.

**Key words:** district council, local guaranty, united territorial community, communal enterprise.

Комунальна власність як самостійна форма власності в Україні з'явилася з ухваленням у 1996 р. Конституції України, а остаточне завершення процесу формування комунальної власності відбулося з набранням чинності 12 червня 1997 р. закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Майно, передане до комунальної власності областей і районів, а також набуто на інших законних підставах, є спільною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, управління яким здійснюють районні й обласні ради чи уповноважені ними органи.

Таким чином, районні (обласні) ради здійснюють управління районними (обласними) комунальними підприємствами, які є спільним об'єктом власності територіальних громад району (області). Відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» органи місцевого самоврядування як засновники боржника в межах своїх повноважень зобов'язані вживати своєчасних заходів для запобігання банкрутству боржника, серед яких найпоширенішою формою заходів є місцева гарантія. Проте чинне законодавство визначає як суб'єкта надання місцевої гарантії Автономну Республіку Крим та міську раду, а з 1 січня 2019 р. очікуємо набуття чинності змінами до Бюджетного кодексу України (далі – БК України),

якими повноваженням із надання місцевої гарантії наділяються обласні ради.

Питання державних і місцевих гарантій і загалом місцевого боргу аналізували такі дослідники, як В. Андрущенко, В. Башко, Й. Бейскід, С. Березовська, Т. Богдан, І. Бураковський, І. Бурмака, Г. Возняк, Л. Воронова, М. Гапонюк, І. Заверуха, В. Зимовець, О. Кириленко, М. Корнієнко, Н. Костіна, В. Кравченко, А. Крисоватий, Т. Луніна, О. Музика-Стефанчук, С. Нефьодов, О. Орлюк, В. Опарін, С. Попова, І. Шпак, І. Щebetун, В. Федосов, Н. Якимчук та інші. Проте питання правового закріплення повноважень районних рад у сфері надання такого виду забезпечення виконання господарського зобов'язання, як місцева гарантія, залишалося поза увагою дослідників.

**Метою статті** є дослідження питання доцільності правового закріплення повноважень районних рад у сфері надання місцевих гарантій.

Правовий інститут місцевих гарантій стрімко розвивається й реагує на всі зміни в законодавстві, пов'язані з процесом децентралізації та добровільного об'єднання громад. Проте особливій уваги заслуговують зміни, які внесені до Бюджетного кодексу України у зв'язку з прийняттям 22 листопада 2018 р. в цілому проекту Закону України «Про внесення змін

до Бюджетного кодексу України» [1] в частині визнання прав обласних рад у сфері надання місцевих гарантій «для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України, що належать до комунального сектора економіки, розташовані на відповідній території та здійснюють на цій території реалізацію інвестиційних проектів, метою яких є розвиток комунальної інфраструктури, відновлення та реконструкція об'єктів спільної власності територіальних громад або державної власності, що перебувають в управлінні обласних рад, обласних державних адміністрацій, або впровадження ресурсозберігаючих технологій, а також реалізацію проектів будівництва, реконструкції, капітального ремонту автомобільних доріг загального користування державного, місцевого значення». Відзначимо, що й обласні, і районні ради як представницькі органи місцевого самоврядування здійснюють управління комунальними підприємствами, які перебувають в їх управлінні, функціонування яких задовольняє спільні інтереси територіальних громад області чи району. У контексті такої трансформації інституту місцевих гарантій вважаємо за необхідне зупинитися на проблемі доцільності закріплення за районними радами повноважень у сфері надання місцевих гарантій виконання комунальними підприємствами районного підпорядкування зобов'язань перед кредиторами (позикодавцями, контрагентами тощо). У ст. 17 БК України (у редакції від 22 листопада 2018 р.) закріплене право надання місцевих гарантій Автономною Республікою Крим, обласними радами та міськими радами, проте відсутнім є положення про те, що суб'єктом надання місцевої гарантії може виступати районна рада. Також відсутнє положення, яке давало б можливість визнавати комунальні підприємства, функціонування яких забезпечує спільні інтереси територіальних громад відповідного району та які знаходяться в управлінні районних рад, такими, що можуть ініціювати отримання місцевої гарантії виконання ними певного зобов'язання, що виникає на підставі реструктуризації боргу чи інвестиційного проекту.

Незважаючи на те, що в ст. 70 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що органи місцевого самоврядування можуть виступати гарантами кредитів підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, із дотриманням вимог, установлених у БК України й інших законах України [2], у БК України (у редакції від 22 листопада 2018 р., що набула чинності 1 січня 2019 р.) ідеться лише про міські ради й обласні ради. Така позиція законодавця може бути обґрунтована тим, що: 1) відповідно до п. 20 ч. 1 ст. 43 та ч. 2 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» може відбуватися передача комунальних підприємств району [2]; 2) відповідно до ст. 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» у разі об'єднання всіх територіальних громад одного району в одну об'єднану територіальну громаду все майно спільної власності територіальних громад такого району є комунальною власністю такої об'єднаної

територіальної громади, у комунальну власність об'єднаної територіальної громади переходять також комунальні підприємства району [3]; 3) якщо в межах району (із певними винятками) створюється декілька об'єднаних територіальних громад, комунальне підприємство також у договірному порядку реорганізується з комунального підприємства, що знаходиться в управлінні відповідної районної ради, у спільне комунальне підприємство в порядку, передбаченому ст. 10 Закону України «Про співробітництво територіальних громад»; 4) в абз. 3 п. 10 Розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування» передбачено, що за пропозицією сільських, селищних, міських рад районні, обласні ради повинні приймати рішення про передачу в комунальну власність відповідних територіальних громад окремих об'єктів, спільної власності територіальних громад, які знаходяться на їх території й задовольняють колективні потреби виключно цих територіальних громад [2]; 5) п. 39 Прикінцевих і перехідних положень БК України встановлено, що районні ради здійснюють передачу зі спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст у власність ОТГ, що створюються згідно із законом і перспективним планом формування територій громад, відповідних бюджетних установ, розташованих на їхній території, відповідно до розмежування видатків між бюджетами, визначеного БК України [5].

Проте, по-перше, процес децентралізації та добровільного об'єднання територіальних громад триває, а комунальні підприємства відповідних районних рад потребують отримання фінансової допомоги у формі гарантії та/або реструктуризації їхнього боргу вже сьогодні; по-друге, вищезазначені положення законодавства лише впорядковують розмежування комунальних підприємств між рівнями місцевого самоврядування, але не виключають можливості перебування окремих комунальних підприємств в управлінні районних рад; по-третє, районна рада є органом місцевого самоврядування, функціонування якого передбачене Конституцією України (ст. ст. 140, 141, 143) і до повноважень якого належить затвердження районних бюджетів (ст. 143 Основного Закону України) [6]. Саме районні й обласні ради відповідно до положень Конституції України досі визначені як органи місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст і відповідно до ч. 4 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» здійснюють управління об'єктами їхньої спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад [2]. Також слід урахувати положення п. 10 розд. V Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де передбачено, що відчуження зазначеного майна здійснюється лише за рішенням власника чи вповноваженого ним органу [2].

Щодо питання, наскільки обов'язковим до виконання є рішення об'єднаної територіальної громади про ініціювання передачі комунального підприємства зі спільної власності територіальних громад району, а отже, з управління районної ради у власність

об'єднаної територіальної громади, національні суди виносять рішення, у яких висвітлюється часом діаметрально протилежна позиція суддів.

1. У справі за позовом Іллінецької міської об'єднаної територіальної громади до Іллінецької районної ради про визнання протиправним рішення, визнання протиправною бездіяльності та зобов'язання вчинити дії Рішенням Вінницького окружного адміністративного суду 19 жовтня 2018 р. у справі № 0240/2454/18-а було прийняте рішення, де закріплено таке: 1) визнати протиправним і скасувати рішення 28 сесії 7 скликання Іллінецької районної ради «Про ініціювання передачі Іллінецького міжшкільного навчально-виробничого комбінату Іллінецької районної ради в державну власність» від 22 червня 2018 р.; 2) зобов'язати Іллінецьку районну раду вчинити дії, спрямовані на передачу зі спільної комунальної власності територіальних громад сіл, селища, міста Іллінецького району у власність Іллінецької міської об'єднаної територіальної громади Іллінецького міжшкільного навчально-виробничого комбінату Іллінецької районної ради, відповідно до п. 7 розділу IV Прикінцевих положень Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Отже, суд не вважає, що в районній раді є свобода волі як власника приймати рішення про передачу комунального підприємства у власність ОТГ [7].

2. Аналізуючи в касаційному порядку рішення суду першої інстанції у справі за позовом Бориспільської міської ради V скликання до Київської обласної ради V скликання, Вищий господарський суд у Постанові від 17 лютого 2009 р. № 6/175 акцентував увагу на тому, що в суду першої інстанції не було законних підстав для визнання права власності за територіальною громадою міста Борисполя в особі Бориспільської міської ради на комунальне підприємство водопровідно-каналізаційного господарства м. Бориспіль «Бориспільводоканал», оскільки було відсутнє рішення Київської обласної ради про передачу спірного об'єкта у власність територіальної громади міста Борисполя. Суд зазначив таке: «Так, відповідно до приписів ст. ст. 16, 46, 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», п. 10 Прикінцевих і перехідних положень цього Закону, матеріальною й фінансовою основою місцевого самоврядування є, зокрема, рухоме й нерухоме майно, що є в комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Від імені та в інтересах територіальних громад право суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради, які проводять свою роботу сесійно. При цьому саме органи місцевого самоврядування відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, зокрема можуть вирішити питання їхнього відчуження. Відчуження зазначеного майна здійснюється лише за рішенням власника чи вповноваженого ним органу» [8].

Отже, сьогодні лише напрацьовується єдина практика судів із приводу того, чи є можливість обласних (районних) рад передавати комунальні підприємства у власність об'єднаних територіальних громад, функціонування яких задовольняє інтереси виключно єдиної об'єднаної територіальної громади, правом чи обов'язком. Проте в ч. 3 п. 10 Розділу 5 «Перехідні та прикінцеві положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено імперативну норму законодавства: «За пропозицією сільських, селищних, міських рад районні ради повинні приймати рішення про передачу до комунальної власності відповідних територіальних громад окремих об'єктів спільної власності територіальних громад, які знаходяться на їх території й задовольняють колективні потреби виключно цих територіальних громад».

Слід визнати, що процес розмежування комунальних підприємств між об'єднаними територіальними громадами та спільнотою територіальних громад району (області), що діють в особі районних і обласних рад, як того вимагає законодавство про об'єднані територіальні громади, лише розпочато, що не виключає можливості перебування окремих комунальних підприємств у спільній власності територіальних громад району як таких, що задовольняють спільні інтереси територіальних громад відповідного району, зокрема об'єднаних, або їх перетворення на спільні комунальні підприємства.

У ст. 70 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» міститься положення, згідно з яким «органи місцевого самоврядування можуть виступати гарантами кредитів підприємств, установ і організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, із дотриманням вимог, установлених БК України й іншими законами України». Отже, непоодинокими є випадки надання місцевих гарантій районними радами. Так, Радивилівська районна рада Рівненської області рішенням від 23 жовтня 2018 р. № 396 погодила договір реструктуризації заборгованості за спожитий природний газ комунальним підприємством «Радивилівтеплосервіс» Радивилівської районної ради за договорами купівлі-продажу (постачання) природного газу, яким вирішено надати гарантію для забезпечення виконання укладеного договору про реструктуризацію й уповноважено голову районної ради погодити такі договори [9]. Такі рішення широко приймаються, що свідчить про те, що органами місцевого самоврядування здійснюється досить широке тлумачення положень і БК України, і Закону України «Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних і теплогенеруючих організацій і підприємств централізованого водопостачання й водовідведення за спожиті енергоносії» [10], де передбачене надання місцевої гарантії територіальною громадою. Слід зазначити, що іншої думки притримуються суди. Так, у Рішенні Вищого господарського суду України № 14/188-16 від 7 листопада 2006 р., який керувався ще БК України 2001 р., зазначається таке: «По-

силання відповідача в касаційній скарзі на те, що стаття 17 БК України не встановлює вичерпного кола суб'єктів, які мають право надавати гарантії, а лише регулює порядок надання гарантії щодо виконання боргових зобов'язань цими органами, не може вважатися обґрунтованим, оскільки з огляду на приписи статті 19 Конституції України до органів державної влади та місцевого самоврядування застосовується принцип дозволу робити тільки те, що встановлено законом, а тому відсутність зазначення в статті 17 БК України районних державних адміністрацій як органів, уповноважених надавати гарантії, свідчить про те, що вони в силу закону такими повноваженнями не наділені» [11]. Отже, у БК України не передбачена можливість надання місцевої гарантії рішенням районної ради. Тому виникає ситуація, коли КП, що знаходяться в підпорядкуванні районних рад, не можуть ініціювати й отримувати районну місцеву гарантію, оскільки це не передбачено БК України (абз. 2 ч. 2 ст. 17 БК України), а її отримання з обласного бюджету призведе до порушення принципів самостійності та збалансованості бюджетів; не можуть отримати міську місцеву гарантію, оскільки сфера діяльності такого комунального підприємства виходить за межі населеного пункту (пунктів), де розташована відповідна територіальна громада (зокрема об'єднана) (абз. 1 ч. 2 ст. 17 БК України).

Якщо припустити, що комунальні підприємства можуть ініціювати надання місцевої гарантії за рахунок коштів обласного бюджету, слід визнати, що в цьому разі принцип збалансованості бюджетної системи порушується, оскільки дохід від діяльності комунального підприємства надходить до районного бюджету, а гарантується виконання зобов'язань коштами обласного бюджету; окрім цього, виникає низка питань щодо правової конструкції компенсування з відповідного районного бюджету збитків, які можуть мати місце в разі здійснення виплати по гарантії, та/або порушення строків повернення коштів до обласного бюджету; щодо відсутності повноважень на укладення договорів між обласною та районною радами про таке компенсування, незважаючи на те, що: а) у ч. 7 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що «органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів

окремі повноваження та власні бюджетні кошти», б) у ч. 2 ст. 61 указанного Закону закріплено, що «районні й обласні ради затверджують районні й обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами чи для виконання спільних проектів і з коштів, залучених на договірних засадах із місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, контролюють їх виконання» [2].

Отже, районні ради як органи місцевого самоврядування, існування яких передбачене в Конституції України, продовжують функціонувати, а в їх управлінні перебувають районні комунальні підприємства, які відповідно до реформи децентралізації можуть бути передані зі спільної власності територіальних громад району у власність об'єднаної територіальної громади, якщо їх функціонування забезпечує інтерес саме цієї ОТГ; можуть бути перетворені в договірному порядку на спільні комунальні підприємства; можуть бути й надалі об'єктами спільної власності територіальних громад району й перебувати в управлінні районних рад, які зобов'язані вживати своєчасних заходів для запобігання банкрутству таких комунальних підприємств. Зміни в бюджетному законодавстві спрямовані на визнання обласних рад суб'єктами надання місцевих гарантії, проте потреба використовувати такий засіб забезпечення щодо районних комунальних підприємств щороку лише зростає, незважаючи на те, що кількість таких підприємств у результаті реформи децентралізації значно зменшиться.

Отже, вважаємо, що комунальні підприємства, що функціонують із метою забезпечення спільних інтересів територіальних громад району, повинні мати право ініціювати й одержувати за рішенням відповідної районної ради місцеву гарантію, що забезпечується коштами районного бюджету, якщо інвестиційний проект націлений на розвиток комунальної інфраструктури, відновлення та реконструкцію об'єктів спільної власності територіальних громад району, що потребує внесення змін до БК України та його узгодження зі ст. 70 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Вважаємо, що така юридична конструкція має право на існування, і її застосування сприятиме утвердженню принципів самостійності та збалансованості бюджетів.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Проект Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (реєстр. номер 9084 від 17 вересня 2018 р.). URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64599](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64599).
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
4. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#n178>.
5. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
6. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
7. Рішення Вінницького окружного адміністративного суду 19 жовтня 2018 р. Справа № 0240/2454/18-а (Єдиний реєстр судових рішень). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77408400>.
8. Постанова Вишого господарського суду України від 17 лютого 2009 р. № 6/175 (Єдиний реєстр судових рішень). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/3085026>.

9. Про погодження комунальному підприємству «Радивилівтеплосервіс» Радивилівської районної ради договорів реструктуризації заборгованості за спожитий природний газ з НАК «Нафтогаз України»: рішення Радивилівської районної ради Рівненської області від 23 жовтня 2018 р. № 396. URL: [radrajrada.rv.gov.ua/media/documents/\\_396\\_теплосервіс\\_борг.doc](http://radrajrada.rv.gov.ua/media/documents/_396_теплосервіс_борг.doc).

10. Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості тепlopостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії: Закон України від 3 листопада 2016 р. № 1730-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1730-19>.

11. Рішення Вищого господарського суду України № 14/188-16 від 7 листопада 2006 р. URL: [http://vgsu.arbitr.gov.ua/docs/28\\_1397972.html](http://vgsu.arbitr.gov.ua/docs/28_1397972.html).