

Проблеми, які створює проєкт Закону України «Про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період» № 6013 від 09.09.2021 для здійснення повноважень органами місцевого самоврядування

1. Територіальні громади позбавляються конституційного права, на створення комунальних підприємств, передбаченого статтею 143 Конституції України. Інститут комунальних підприємств дозволяє надавати дешеві та доступні послуги соціально вразливим категоріям населення, а природні комунальні монополії в сфері водо- та теплопостачання гарантують громадянам безперервність послуг. Господарські товариства не зможуть цього забезпечити, оскільки орієнтовані виключно на комерційну діяльність.

2. Заборона створення спільних комунальних підприємств суперечить статті 142 Конституції України блокує міжмуніципальне співробітництво для поглиблення якого і на виконання рекомендацій ЄС в 2023-2024 роках ВРУ кардинально змінила законодавство України.

3. Територіальна громада позбавляється права власності на комунальне майно, закріплене за комунальними підприємствами на праві господарського відання в результаті його передачі у власність господарських товариств (АТ, ТОВ). Комунальне майно є власністю громади і не може бути передане у власність конкретному товариству, крім цього, такі дії можуть в подальшому призвести до відчуження такого майна.

4. Законопроект № 6013 пропонує здійснювати внесення комунального майна у власність правонаступника підприємства як вклад до статутного капіталу за балансовою вартістю такого майна без проведення його оцінки, що суперечить статті 115 Цивільного кодексу України та статті 7 Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні», відповідно до яких проведення оцінки майна є обов'язковим у випадках, зокрема, створення підприємств (господарських товариств) на базі майна, що є у комунальній власності. Таким чином, дана норма не відповідає нормам чинного законодавства.

5. Такі речові права, як «право господарського відання» та «право оперативного управління» ліквідуються без відповідної заміни, яка встановлюватиме межі повноважень щодо управління майном, обсяг передання майна та чіткі критерії щодо передачі на відповідному правовому титулі майна. Зазначене дозволить суб'єктам управління приймати відповідні рішення без чітких правозастосовних рамок, що може призвести до неефективного управління комунальним майном, вибуття такого майна з комунальної власності та створення основи для корупційних ризиків.

6. Законопроект № 6013 визначає, що уповноважений орган місцевого самоврядування може передбачити додаткові умови володіння і користування комунальним майном. Проте, з огляду на норми статей 6 та 19 Конституції України щодо законодавчого визначення повноважень органу місцевого самоврядування, їх меж та способів здійснення, а також положення статті 92 Конституції України, правовий режим власності (включають володіння, користування чи розпоряджання)

визначається виключно законами України. Таким чином, не враховані вимоги щодо юридичної визначеності як елемента верховенства права.

7. Запроваджується новий вид речового права – «узуфрукт комунального майна», який фактично замінює інші види речового права – господарського відання та оперативного управління. Однак Законопроектом № 6013 не передбачено регулювання цього правового інституту в ЦК України. Крім того, право володіння і користування комунальним майном, допускає збіг у визначенні органу місцевого самоврядування як власника комунального майна та його ж користувача (узуфруктарія), що не узгоджується з іншими нормами цього Закону.

8. Законопроект № 6013 передбачає, що узуфруктарію належить право отримання плодів, продукції і доходів від користування комунальним майном, що не узгоджується із принципом юридичної визначеності з огляду на той факт, що Законопроектом № 6013 не розкрито дефініції термінів "плоди" і "продукція", а це призводитиме до множинності тлумачення цих термінів, а отже, і їх правозастосування.

9. Право постійного користування земельними ділянками для комунальних підприємств, які будуть перетворені в АТ або ТОВ переходить лише на правах оренди строком на 5 років. Зазначене призведе до збільшення витрат юридичних осіб комунальної форми власності на перереєстрацію документів на земельні ділянки. Окрім того, витрати за користування земельними ділянками на праві оренди значно зростуть порівняно зі сплатою коштів за право постійного користування земельною ділянкою. Разом з тим, встановлення додаткових пільг щодо сплати орендної плати за такі земельні ділянки не передбачено.

10. Окремим новоствореним суб'єктам господарювання фактично будуть надані значні переваги в отриманні земельних ділянок комунальної власності усіх категорій, в тому числі сільськогосподарського призначення, в оренду на 5 років. При цьому Законопроектом № 6013 не пропонується визначити запобіжників, обмежень щодо обсягу надання земельних ділянок одній юридичній особі, вимог до юридичних осіб - набувачів земельних ділянок, умов використання ними земельних ділянок, що може створити значні ризики монополізації великих площ земельних ділянок комунальної власності окремими суб'єктами господарювання. Це, в свою чергу, унеможливить доступ до земельних ділянок громадян і може призвести до порушення конституційного принципу рівності на доступ кожного громадянина України до використання землі.

11. Закладається непрозорий та незрозумілий підхід до використання комунального майна перетворення комунальних підприємств, адже комунальне майно передається на праві узуфрукта безоплатно, в той час як земельна ділянка — на умовах оренди, а отже на платній основі для всіх типів господарських товариств. Таким чином, не здійснюється розмежування між некомерційними товариствами та товариствами, що мають на меті отримання прибутку.

12. Втрачається можливість застосування органами місцевого самоврядування оперативно-господарських санкцій до суб'єктів господарювання за невиконання взятих на себе господарських зобов'язань. Законопроект № 6013 передбачає лише види адміністративно-господарських санкцій (без зазначення підстав, умов та порядку їх застосування – в порушення принципу правової визначеності).

13. Законопроект № 6013 не визначає правонаступника виконання зобов'язань комунального підприємства щодо отриманих коштів (кредитів, грантів

тощо), залучених від міжнародних фінансових інституцій (ЄІБ, ЄБРР, НЕФКО тощо), у тому числі залучених під гарантії держави.

14. Законопроект № 6013 не передбачає внесення будь-яких змін до Бюджетного кодексу, яким визначено, що джерелом доходів місцевих бюджетів є доходи від комунальних підприємств. Тому після ліквідації комунальних підприємств територіальні громади втратять джерело доходів до своїх бюджетів.

15. Бюджетний кодекс України визначає можливість функціонування одержувачів бюджетних коштів, проте зміни до нього не передбачаються. Таким чином, не врегульовано питання можливості подальшого фінансування господарських товариств з місцевих бюджетів відповідно до місцевих програм та для здійснення капітальних видатків. До того ж, не врегульовано питання підтримки діяльності господарських товариств в умовах застосування економічно необґрунтованих тарифів при збереженні наявної тенденції тривалого невідшкодування різниці в тарифах.

16. Не врегульована можливість новоствореним господарським товариствам бути бенефіціаром та реципієнтом в рамках отримання міжнародної технічної та гуманітарної допомоги.

17. Законопроект № 6013 забороняє внесення змін до відомостей про державні підприємства, що містяться в ЄДР, крім відомостей, що пов'язані з їх перетворенням. Така заборона призведе до неможливості вирішувати ключові питання для провадження господарської діяльності, а саме: вносити зміни в статут підприємства, вносити зміни в статутний капітал підприємства шляхом його поповнення, вносити доповнення до видів економічної діяльності тощо до моменту реорганізації, на яку встановлено 6 місяців з дати набрання чинності Законом.

18. Законопроект № 6013 передбачає, що зміна організаційно-правової форми юридичної особи з комунального некомерційного підприємства на комунальне некомерційне товариство відповідно не вважається її перетворенням. Однак це положення суперечить статті 104 ЦКУ, згідно з якою юридична особа припиняється в результаті реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації; у разі реорганізації юридичних осіб майно, права та обов'язки переходять до правонаступників. Відтак, наведене положення Законопроекту № 6013 порушує концептуальні положення цивільного законодавства. Такий підхід може призводити до неможливості застосування згаданого положення Законопроекту № 6013 на практиці.

19. Запропонована зміна організаційно-правової форми (з підприємства на товариство) закладів охорони здоров'я може безпосередньо призвести до зміни мети їх діяльності, в якій буде переважати отримання прибутку. Натомість основною метою діяльності комунальних закладів охорони здоров'я (комунальних некомерційних підприємств) є забезпечення потреб населення у медичному обслуговуванні без отримання прибутку. Реалізація зазначених ініціатив також може нести значні ризики, пов'язані з можливою участю у діяльності товариств інших суб'єктів (розширення кола учасників у діяльності товариств) тощо.

20. Не врегульовано питання оформлення ліцензій, висновків про доступність будівель та споруд та інші дозвільні документи на господарські товариства після сплину терміну дії тих, що надавалися комунальним підприємствам.

21. Законопроект № 6013 розмежовує поняття засновник підприємства і уповноважений орган місцевого самоврядування та їх обох наділяє правом приймати

рішення про припинення комунальних підприємств, створення господарських товариств. Оскільки Законопроектом № 6013 не уточнюється поняття «уповноважений орган місцевого самоврядування», відсутнє регулювання яким саме суб'єктом можуть бути реалізовані зазначені повноваження та чиє рішення матиме вищу юридичну силу з даного питання. Якщо під «засновником» мається на увазі територіальна громада, а під «уповноваженим органом місцевого самоврядування» — відповідна місцева рада, тоді яким чином територіальна громада як «засновник» має безпосередньо реалізувати право на прийняття рішення про припинення комунального підприємства та вибір його організаційно-правової форми у випадку перетворення.

22. Створення правової колізії з іншими законодавчими актами, до яких цим законом зміни не вносяться, зокрема:

- ЗУ "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" щодо визначення великих, середніх підприємств, що містять різні критерії;

- ЗУ «Про благоустрій населених пунктів», який передбачає створення та функціонування комунальних підприємств для утримання відповідних об'єктів;

- ЗУ «Про управління відходами», яким передбачено, що адміністратором послуги з управління побутовими відходами визначається виключно комунальне підприємство;

- ЗУ «Про медіа», який визначає, що суб'єктами у сфері місцевих публічних аудіовізуальних медіа є комунальні некомерційні підприємства, засновані органами місцевого самоврядування.

Також Законопроектом № 6013 пропонується визнати таким, що втратив чинність Господарський кодекс України, посилення на який міститься в низці законодавчих актів України, зокрема Кодексі законів про працю України, законах України, "Про кредитні спілки", "Про захист прав споживачів", "Про систему громадського здоров'я", "Про страхування", "Про енергетичну ефективність", "Про фінансовий лізинг", "Про зайнятість населення" та ін., зміни до даних законів у Законопроекті № 6013 не запропоновано, що свідчить про несистемний підхід в регулюванні суспільних відносин.

*Підготовлено Аналітичним центром
Асоціації міст України*

08.01.2025