



АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСОЦІАЦІЯ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

вул. Січових Стрільців, 73, 11 поверх, м. Київ, Україна, 04053
Тел/факс: (+38 044) 4862878, 4862841, 4862812, 4863070, 4862883
E-mail: info@auc.org.ua www.auc.org.ua

*№5-697/21
від 19 жовтня 2021 року*

Комітет Верховної Ради України з питань економічного розвитку

*Про Проект Закону про особливості регулювання
підприємницької діяльності окремих видів
юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період
(№ 6013 від 09.09.2021)*

На розгляді Комітету перебуває Проект Закону про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період (№ 6013 від 09.09.2021) (далі - Законопроект № 6013).

Законопроект № 6013, зокрема, передбачає зміну механізму здійснення права комунальної власності, а також механізму контролю за ефективним управлінням об'єктами комунальної власності. Зокрема, передбачається внести зміни до Цивільного кодексу України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», скасувати Господарський кодекс України.

Асоціація міст України розглянула Законопроект №6013 та зазначає наступне.

Щодо скасування інституту комунальних підприємств

Частиною першою статті 22 Законопроекту № 6013 передбачено, що протягом п'яти років з дня набрання чинності цим Законом власник (суб'єкт, що виконує функції власника підприємства) зобов'язаний прийняти рішення про реорганізацію комунального підприємства (злиття з господарським товариством, приєднання до господарського товариства, перетворення в господарське товариство) або його ліквідацію.

Водночас частиною першою статті 20 Законопроекту № 6013 встановлюється заборона на створення юридичних осіб окремих організаційно-

правових форм, зокрема і комунального підприємства, спільного комунального підприємства.

Таким чином із тексту законопроекту можна дійти висновку, що усі комунальні підприємства повинні бути реорганізованими та перетвореними у господарські товариства.

Це суперечить Конституції України. Зокрема частині другій статті 142 Конституції України відповідно до якої територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

Також це суперечить частині першій статті 143 Конституції України згідно якої територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю.

Зазначимо, що перетворення комунальних підприємств у відповідні господарські товариства на підставі Законопроекту № 6013 не враховує того, що згідно з частиною першою статті 10 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» таке перетворення є елементом механізму приватизації комунального майна. Таким чином, реорганізація комунальних підприємств у господарські товариства, передбачена частиною першою статті 22 Законопроекту № 6013, створює ризики втрати територіальними громадами та їх органами місцевого самоврядування контролю за підприємствами, приватизація яких заборонена (наприклад, мережі, споруди, устаткування, які пов'язані з постачанням споживачам води, тепла, а також відведенням і очищенням стічних вод), що може мати негативні наслідки.

Щодо скасування «оперативного управління комунальним майном»

Визначення у пункті 12 «Прикінцевих та перехідних положень» Законопроекту № 6013 того, що «договори управління державним і комунальним майном з державними чи комунальними органами і установами ... можуть бути безоплатними...» не узгоджується з частиною 1 статті 1029 Цивільного Кодексу України, згідно з якою «за договором управління майном одна сторона (установник управління) передає другій стороні (управителеві) на певний строк майно в управління, а друга сторона зобов'язується за плату здійснювати від свого імені управління цим майном в інтересах установника управління або вказаної ним особи (вигодонабувача)», тобто, вказаний договір не може бути безоплатним.

Таким чином реалізація цих норм призведе до додаткових видатків з місцевих бюджетів на забезпечення плати за управління комунальним майном.

Щодо зміни системи управління підприємствами

Законопроект № 6013 містить внутрішню колізію у частині запровадження наглядових рад підприємств. В частині другій статі 4 Законопроекту № 6013 наглядова рада може бути утворена за рішенням власника. В той же час в частині четвертій цієї ж статті керівники комунальних підприємств призначаються та звільняються з посади наглядовою радою за пропозицією комітету наглядової ради з питань призначень та винагород посадовим особам. Тобто наглядова рада для комунальних підприємств є обов'язковою. Крім цього частина четверта статті 4 Законопроекту № 6013 суперечить частині 4 статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в редакції Законопроекту № 6013, відповідно до якої сільський, селищний, міський голова призначає на посади та звільняє з посад керівників юридичних осіб, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад.

Зазначаємо, що обов'язковість запровадження наглядових рад для підприємств комунальної власності є надмірною з огляду на потребу додаткових видатків на оплату праці членів наглядових рад, можливих труднощів з кадровими потенціалом (лише закладів охорони здоров'я у вигляді некомерційних комунальних підприємств в Україні 2,5 тис).

Щодо закладів охорони здоров'я як комунальних некомерційних підприємств

Зі змісту Законопроекту № 6013 випливає, що через п'ять років після набрання чинності цим Законом всі комунальні підприємства мають бути реорганізовані у господарські товариства. Для цього Законопроект № 6013 вносить зміни до багатьох законів, зокрема в частині вилучення словосполучень «комунальні підприємства». В той же час, Законопроект № 6013 не вносить зміни до Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я». Так відповідно до ст. 16 цього Закону за організаційно-правовою формою заклади охорони здоров'я комунальної власності можуть утворюватися та функціонувати як комунальні некомерційні підприємства. Також заклади охорони здоров'я комунальної власності можуть утворюватися та функціонувати шляхом здійснення співробітництва територіальних громад у формах, передбачених законом, у тому числі як спільне комунальне підприємство.

Зауважуємо, що майже чотири роки триває медична реформа. У результаті реформи заклади охорони здоров'я пройшли перетворення з бюджетних закладів у комунальні некомерційні підприємства. Це був складний шлях для медичних

закладів пов'язаний з необхідністю виконання багатьох нових вимог Господарського та Цивільного кодексів та інших законів. Перетворення таких комунальних підприємств у господарські товариства, які створюються виключно з метою отримання прибутку, є неприйнятним з огляду на те, що медицина є складовою соціальної політики держави, а основним завданням таких підприємств є надання гарантованих державою медичних послуг.

Зміни, що пропонуються Законом № 6013, порушують статтю 49 Конституції України, що у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно, та відкинуть запроваджувані зміни в охороні здоров'я назад. Це безперечно негативно вплине на доступність та якість медичного обслуговування громадян.

Щодо заміни понять «підприємства, установи, організації, що перебувають у комунальній власності»

У змінах до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» слова «підприємства, установи, організації, що перебувають у комунальній власності» замінюються «юридичні особи, що перебувають у комунальній власності». Термін «юридичні особи, що перебувають у комунальній власності», на нашу думку є некоректним, адже може застосовувався і до органів місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи). Наприклад, статус окремої юридичної особи можуть мати також виконавчі органи сільської, селищної, міської ради, а не лише підприємства, установи та організації.

Також, частиною першою статті 329 Цивільного кодексу України передбачено, що юридична особа публічного права набуває право власності на майно, передане їй у власність, та на майно, набуте нею у власність на підставах, не заборонених законом. Водночас не визначено механізму перебування самої юридичної особи у комунальній власності. Таким чином можливе виникнення непорозумінь щодо трактування закону у разі його прийняття.

Щодо дублювання повноважень органів місцевого самоврядування органами самоорганізації населення.

Запропоноване Законом № 6013 внесення змін до статті 17 Закону України «Про органи самоорганізації населення», що передбачає можливість набуття органами самоорганізації населення права власності на майно передане їм у власність, та на майно, набуте ними у власність на підставах, не заборонених законом, мати речові права на чуже майно, не заборонені законом, а також користуватися майном чи здійснювати управління ним відповідно до укладених договорів не є доцільним.

Частиною 6 статті 140 Конституції України зазначається, що сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Таким чином можна дійти до висновку, що органи самоорганізації населення можуть лише наділятися окремим майном із комунальної власності для здійснення повноважень, наділених ними органами місцевого самоврядування.

Отже, у разі прийняття запропонованих Законопроектом № 6013 змін може відбутися фактичне дублювання повноважень органів місцевого самоврядування органами самоорганізації населення.

Враховуючи вищевикладене пропонуємо відправити на доопрацювання проект Закону України «Про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період» (реєстр. № 6013 від 09.09.2021).

Виконавчий директор Асоціації



О. В. Слобожан