



# НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ

Володимирська, 54, Київ-30, 01601, МСП.

E-mail: prez@nas.gov.ua. Факс: (044) 234-32-43

Телефон: канцелярія 234-51-67, 239-65-94; для довідок 239-66-66, 239-64-44

Для телеграм: Київ, Наука. ЕДРПОУ 00019270

№ 121/1546 - 3 «01» 10 2021р.

На Ваш №

Верховна Рада України  
Комітет з питань освіти, науки та інновацій

На № 04-24/20-2021/290323 від 20.09.2021

Відповідно до листа Комітету Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій від 20.09.2021 № 04-24/20-2021/290323 Національна академія наук України надсилає експертні висновки до проєкту Закону України «Про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період» (реєстр. № 6013 від 09.09.2021), підготовлені в Інституті держави і права ім. В.М. Корецького НАН України та Державній установі «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Макутова НАН України».

Додатки: на 36 стор.

Віцепрезидент  
Національної академії наук України  
академік НАН України

Сергій ПИРОЖКОВ



Від 09.02.2021. Тираж 4000

аченко І.В. 239 64 73

Апарат Верховної Ради України  
Не зареєстрований



663659

НАЦІОНАЛЬНА  
АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ  
**ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА  
ІМЕНІ В.М.КОРЕЦЬКОГО**

01001, Україна, м. Київ  
вул. Трьохсвятительська, 4  
тел. (044) 278 5155  
факс (044) 278 5474  
E-mail: idpnanu@gmail.com



NATIONAL  
ACADEMY OF SCIENCES OF UKRAINE  
**KORETSKY INSTITUTE  
OF STATE AND LAW**

4, Trjohsvjativska st.,  
01001, Kyiv, Ukraine  
tel. (044) 278 5155  
fax (044) 278 5474  
E-mail: idpnanu@gmail.com

01.10.2021 № 146/313

на №10/1460-8 від 21.09.2021 р.

**Віцепрезидентів Національної  
академії наук України,  
академіку НАН України  
В.Л. Богданову**

**Вельмишановний Вячеславе Леонідовичу!**

У відповідь на ваш лист № 4/307 від 17.09.2021 р. щодо проєкту Закону України «Про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період» (реєстр. № 6013 від 09.09.2021 р) надсилаємо підготовлений в Інституті висновок.

Директор Інституту  
академік НАН України

**Ю.С. Шемшученко**

## ВИСНОВОК

[на проект Закону України «Про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період», № 6013 від 09.09.2021]

Законопроект № 6013 від 09.09.2021 [ініційований 135 суб'єктами законодавчої ініціативи - народними депутатами України] у чинній редакції не відповідає меті правового регулювання та не може бути підтриманий для подальшого прийняття з огляду на наступне:

1. За змістом пояснювальної записки до проекту Закону України «Про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період» прийняття даного законопроекту обґрунтовується посиланням на необхідність удосконалення правового регулювання окремої групи суспільних відносин, що виникають, змінюються та припиняються у ході здійснення господарської діяльності державними та комунальними підприємствами, та в цілому, - метою оптимізації правового регулювання порядку здійснення господарської діяльності окремими суб'єктами господарювання, якщо їх діяльність заснована на праві господарського відання або праві оперативного управління.
2. На підтвердження необхідності прийняття законопроекту у відповідній редакції його авторами наводиться приклад актуальних точкових протиріч у актах цивільного та господарського законодавства в частині визначення поняття «підприємство» [ст. 191 ЦК та ст. 55 ГК], а також акцентується увага на неоднаковому застосуванні норм процесуального права Касаційним господарським судом у складі Верховного Суду та Великою Палатою Верховного Суду [на прикладі справи № 916/2813/18 та в контексті вирішення спору, який стосується правової природи такої організаційно - правової форми господарської діяльності як приватне підприємство].
3. З огляду на викладене, авторами законопроекту зазначається, що «це свідчить про наявність непередбачуваної та кардинально різної національної судової практики щодо наявності у підприємства статусу організаційно-правової форми юридичної особи та потребує невідкладного виконання Верховною Радою України свого обов'язку із забезпечення «якості закону», який у свою чергу полягає в тому, щоб він [закон] був доступним для зацікавлених осіб, чітким та передбачуваним у своєму застосуванні».
4. Окремо, на пояснення мети правового регулювання, у пояснювальній записці до законопроекту здійснюється посилання на те, що 7 років тому Організацією економічного співробітництва та розвитку були опубліковані керівні принципи щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності, згідно яких, зокрема, органи державної влади повинні спростити і стандартизувати організаційно-правові форми діяльності юридичних осіб, що контролюються державою; держава повинна дозволити контролюванню нею юридичним особам бути повністю автономними в їх операційній діяльності на досягнення визначених цілей та має утримуватися від втручання в їх управління; держава повинна дозволити наглядовим радам виконувати їхні функції та має поважати їхню незалежність.
5. Отже, з усього вищенаведеного вбачається, що задекларована мета пропонованого правового регулювання зводиться до досягнення стану самостійності [незалежності, автономності] суб'єктів господарювання відносно їх засновника/учасника [держави в особі уповноваженого органу влади] та вдосконалення корпоративного управління, як відносини між учасниками корпоративних правовідносин, та, включно, між державою та юридичною особою, яка державою заснована, або щодо якої держава здійснює правомочності учасника на підставі належних державі корпоративних прав.
6. Не заперечуючи саму по собі необхідність досягнення вищевказаної мети та не піддаючи сумніву потребу в удосконаленні правового регулювання у окресленій сфері господарських відносин слід констатувати, що ряд положень законопроекту № 6013 задекларовану мету правового регулювання не виправдовують або ж такій меті суперечать. Звертаю наступному:
  - (1) Пояснювальна записка до законопроекту не містить належного обґрунтування, яке б кореспондувало необхідності прийняття відповідного акту саме у вказаній редакції. Одне тільки точкове посилання на наявні суперечності у дефініціях, що надані у різних нормативно - правових актах та акцентування на неоднакових прикладах правозастосування - судову практику [що є



поширеним явищем відносно усіх сфер життя в Україні, а більше того, саме до компетенції Верховного Суду віднесено питання забезпечення єдності судової практики ст. 17, 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», - не є достатнім обґрунтуванням для виправдання видозмінення правового регулювання відносин цілої галузі у тому об'ємі, що пропонується. Враховуючи те, що правове регулювання за наслідком прийняття нормативно - правового акта у формі закону поширюватиме свій регулюючий вплив та стосуватиметься невизначеного кола учасників господарських відносин, - обґрунтування необхідності прийняття законопроекту повинне мати вичерпне пояснення передумов внесення змін до існуючих правових актів, бути послідовним, всебічним, урахувати наслідки прийняття закону в контексті вимог до забезпечення верховенства права та правової визначеності в інтересах усіх учасників відносин, на засадах рівності. Таким критерієм законопроект № 6013 не відповідає, адже проект закону у вказаній редакції заснований на поверхневому аналізі проблематики [вартує уваги хоча б те, що авторами законопроекту навіть не надається пояснення сутності правовідносин, які піддаватимуться нормативному впливу, не здійснюється порівняльний аналіз правових режимів здійснення господарської діяльності, їх ефективності, співвідношення між правовим регулюванням ЦК та ГК, немає інформації та доводів на користь пріоритетності нового правового регулювання тощо).

- (2) Враховуючи те, що метою правового регулювання авторами законопроекту задекларовано стандартизацію організаційно-правових форм юридичних осіб та імплементацію ідеї повної юридичної автономності у правовідносинах між державою та заснованими нею юридичними особами (суб'єктами господарювання) або щодо яких держава здійснює корпоративні права, - зміст проекту в цілому повинен бути приведений у відповідність саме і виключно до такої мети.
- (3) При цьому, слід зауважити, що досягнення вказаних цілей можливе у спосіб внесення точкових змін до чинних актів цивільного та господарського законодавства, однак законотворча діяльність не повинна руйнувати сталі взаємозв'язки між регулюючими нормами (принаймні, якщо така необхідність не є виправданою та обґрунтованою). Тим не менше, зміст запропонованих змін до чинного законодавства не спрямований винятково на точкове вдосконалення правового регулювання.
- (4) В контексті усього вищевикладеного, такими, що суперечать задекларованій меті правового регулювання є пропозиції авторів законопроекту визнати Господарський кодекс України [Відомості Верховної Ради України, 2003 р., № 18, № 19-20, № 21-22, ст. 144] таким, що втратив чинність, з дня набрання чинності цим Законом [п. 4] та запровадити перехідний період правового регулювання цілого пласту суспільних відносин, що впродовж 18 років регулювалися зазначеним актом господарського законодавства. У цій частині слід особливо наголосити на тому, що:
  - проект Закону України «Про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період» № 6013 від 09.09.2021, - має на меті саме вдосконалення регулювання діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань, а не скасування Господарського кодексу України під виглядом необхідності внесення змін до окремих норм права;
  - пояснювальна записка до законопроекту № 6013 в цілому не містить навіть декларації про наміри скасування Господарського кодексу України;
  - оголошені цілі «стандартизації» організаційно - правових форм юридичних осіб та вдосконалення корпоративного управління можуть бути досягнуті шляхом внесення змін до Господарського кодексу України, без необхідності припинення його чинності, що не спростовано у межах пояснювальної записки, а відтак має бути прийнято до уваги;
  - авторами законопроекту не висловлено жодного доводу на користь нагальності, необхідності, пріоритетності припинення Верховною Радою України чинності Господарського кодексу України, предметом правового регулювання якого є суспільні відносини у сфері господарювання;
  - таким чином, ймовірно схвалення (через прийняття закону) поверхневих пропозицій щодо потреби скасування Господарського кодексу України, без їх належного обґрунтування та виваженого переконання усіх бенефіціарів нормотворчого процесу у доцільності досягнення такого результату буде, у моєму сприйнятті як науковця та практикуючого адвоката, проявом правового свавілля, адже закони не повинні прийматися без попереднього глибокого фахового аналізу проблематики, формування пропозиції до вирішення тієї чи іншої проблеми, обговорення таких пропозицій на засадах фаховості та прогнозу правових та соціально-економічних наслідків прийняття конкретного закону.

- (5) Враховуючи те, що корпоративні правовідносини є за своєю правовою природою різновидом господарських правовідносин, - запропоновані зміни до правового регулювання таких відносин повинні полягати у внесенні змін до Господарського кодексу України. Норми права, якими передбачається регулювання корпоративних правовідносин, та які містяться у Цивільному кодексі України, рекомендується імплементувати у Господарський кодекс України (з одночасним їх виключенням з Цивільного кодексу України).
- (6) З вищенаведених міркувань, не відповідає цілям узгодженості правового регулювання та правової визначеності подальше удосконалення особливостей регламентації відносин з приводу управління товариством через внесення змін до Цивільного кодексу України. Такі зміни повинні вноситися до Господарського кодексу України враховуючи визначений даним кодифікованим актом спеціальний предмет правового регулювання. З Цивільного кодексу України, як наслідок, подібні норми права слід виключити.
- (7) З огляду на задекларовану авторами законопроекту мету досягнення незалежності у правовідносинах між органами державної влади та місцевого самоврядування та заснованими ними юридичними особами, - виникають сумніви у кореспонденції такій меті пропозиції про внесення змін до ст. 17 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де, зокрема, пропонується передбачати, що відносини органів місцевого самоврядування з юридичними особами, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування; органи місцевого самоврядування при здійсненні повноважень у сфері контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення можуть проводити перевірки в юридичних особах, що перебувають у комунальній власності відповідної територіальної громади.
- (8) Таким, що не відповідають меті правового регулювання є також пропозиції про внесення змін до Закону України «Про управління об'єктами державної власності» [Відомості Верховної Ради України, 2006, № 46, ст. 456] у спосіб доповнення закону статтею 11<sup>5</sup> та, зокрема, встановлення що «...Юридичні особи, державна частка у статутному капіталі яких перевищує п'ятдесят відсотків чи становить величину, яка забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів, які на день набрання чинності цим Законом не надавали понад п'ять років поспіль до уповноваженого органу управління інформацію про свою діяльність, а також до органів державної податкової служби згідно із законодавством податкових декларацій, документів бухгалтерської звітності, а також за наявності інших ознак, що свідчать про відсутність підприємницької діяльності і за відсутності у таких відсутності заборгованості із сплати податків, зборів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, страхових коштів до Пенсійного фонду України, фондів соціального страхування та відкритих виконавчих проваджень ліквідуються». Законопроект не повинен вирішувати питання ліквідації тих чи інших юридичних осіб, які засновані до ймовірного набуття пропонованим законом чинності [адже закон має на меті тільки уніфікацію видів юридичних осіб, а не припинення окремих з них].
- (9) Зрештою, саме по собі встановлення «перехідного періоду» правового регулювання окреслених суспільних відносин викликає критику з міркувань необхідності забезпечення правової визначеності та стабільності у правозастосуванні. Навпроти, існують підстави вважати, що запровадженням «перехідного періоду» за наслідком втрати чинності Господарським кодексом України наявну стабільність регулювання правовідносин і буде порушено. Виваженого прогнозу наслідків фактичної імплементации запропонованих змін до чинного законодавства авторами законопроекту не надано, - що в цілому і принципово унеможлиблює будь - яке виправдання [з точки зору права] його подальшого прийняття у розрізі завдань, функцій та повноважень Верховної Ради України.
7. В контексті вищевикладеного, проект Закону України «Про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період» № 6013 від 09.09.2021 не відповідає також критерію «якості закону», на який здійснено посилання за змістом пояснювальної записки до законопроекту, оскільки:
- поняття «якість закону» [quality of law] охоплює собою такі характеристики відповідного акта законодавства як, зокрема, чіткість, точність, недвозначність, зрозумілість, узгодженість, доступність, виконуваність, передбачуваність та послідовність. Ці характеристики стосуються як положень будь-

якого акта [норм права, які в ньому містяться], так і взаємозв'язку такого акта з іншими актами законодавства такої ж юридичної сили;

- категорія «якість закону» є основою правового порядку, заснованого на принципах верховенства права [правовладдя; rule of law], оскільки однією з вимог цього принципу є вимога юридичної визначеності [legal certainty], яка є істотно важливою у питаннях довіри до судової системи, а також для гарантування ефективності підприємницької діяльності та привабливості інвестиційного клімату [передумов економічного розвитку];
  - норми права, що не відповідають критерію «якості закону» [зокрема, не відповідають принципу передбачуваності [principle of foreseeability] передбачають можливість різного тлумачення та правозастосування, суперечать і такому елементу принципу верховенства права як заборона свавілля, а застосування таких норм може призвести до порушення конституційних прав особи та неможливості адекватного захисту від необмеженого втручання суб'єктів владних повноважень у права такої особи;
  - суб'єкт нормотворчості не повинен порушувати права особи внаслідок прийняття «неоднозначних» актів законодавства та повинен нести відповідальність за це [особливо, якщо акт передбачає можливість обмеження прав особи], а також мати обов'язком негайно виправити ситуацію, яка зумовлена прийняттям акта, що містить норми права, які не відповідають критерію «якості закону»;
  - акт законодавства, який містить норму, що не сформульована з достатньою мірою якості, не дозволяє особі регулювати [впорядкувати] свою поведінку та передбачати [без зайвої складності або отримавши, при потребі, відповідну консультацію] наслідки такої поведінки, не володіє повною мірою такою ознакою як обов'язковість [не може розглядатись як «право»];
  - сталою є практика Конституційного Суду України щодо визнання неконституційним закону у зв'язку з його невідповідністю критерію «якість закону», яка, зокрема, ґрунтується на відповідних підходах ЄСПЛ, в аспекті вимог і ціннісних орієнтирів Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.
8. В контексті вищевикладеного, проектом Закону України «Про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період» № 6013 від 09.09.2021, а особливо, в частині пропозиції припинення чинності Господарського кодексу України, порушується юридична визначеність, яка за послідовно відтвореним твердженням Конституційного Суду України дає можливість учасникам суспільних відносин завбачати наслідки своїх дій і бути впевненими у своїх легітимних очікуваннях [legitimate expectations], зокрема у тому, що набуте ними на підставі чинного законодавства право буде реалізоване. Так, юридичною визначеністю обумовлюється втілення легітимних очікувань, тобто досягнення бажаного результату шляхом вчинення правомірних дій з огляду на заздалегідь передбачені ймовірні наслідки. Втілення легітимних очікувань унеможлиблюється, зокрема, у випадку, коли особа не може досягнути прогнозованого результату внаслідок зміни юридичного регулювання у такі строки, що не є розумними та обґрунтованими [припинити чинність Господарського кодексу України авторами законопроекту пропонується не впродовж певного періоду, а одночасно з набуттям чинності законопроектом]. Отже, скасування кодифікації господарського законодавства тягне за собою саме такі ризики, які жодним чином не передбачені та не спростовані авторами законопроекту.

### **ВИСНОВОК**

Законопроект № 6013 від 09.09.2021 вимогам чинного законодавства, - **не відповідає**

**С.В. Батрин, к.ю.н.**

**Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України**

12.00.04 - господарське право; господарсько - процесуальне право

30 вересня 2021 року

