



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне юридичне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-20-76

До реєстр. № 3118 від 24.02.2020
(друге читання)

З А У В А Ж Е Н Н Я

до проекту Закону України про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" щодо забезпечення додержання державних гарантій місцевого самоврядування та захисту його економічних основ
(реєстр. № 3118)

У Головному юридичному управлінні здійснено юридичну експертизу підготовленого до другого читання Комітетом Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування проекту Закону України про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" щодо забезпечення додержання державних гарантій місцевого самоврядування та захисту його економічних основ (далі – законопроект). Щодо змісту пропонованих законодавчих положень звертаємо увагу на таке.

1. Відповідно до частини першої статті 169 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) територіальні громади діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин. Водночас, одна територіальна громада діє на рівних правах з іншими територіальними громадами, зокрема у випадку, якщо декілька територіальних громад вступають у цивільні відносини спільно. Однак наділення у таких відносинах лише однієї територіальної громади привілейованим правом надання згоди щодо перереєстрації місцезнаходження об'єкта їх спільної власності (новий абзац другий частини сьомої статті 60 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні") ставить ці територіальні громади у нерівне становище. Такий підхід не враховує вимог частини четвертої статті 13 Конституції України щодо рівності усіх суб'єктів права власності.

2. Згідно з частиною другою статті 327 ЦК України управління майном, що є у комунальній власності, здійснюють безпосередньо територіальна громада та утворені нею органи місцевого самоврядування. Водночас за змістом частини четвертої статті 140 Конституції України органами місцевого

самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. При цьому частина перша статті 358 ЦК України чітко визначає, що право спільної часткової власності здійснюється співвласниками за їхньою згодою. А відповідно до частини другої статті 369 ЦК України розпоряджання майном, що є у спільній сумісній власності, здійснюється за згодою всіх співвласників, якщо інше не встановлено законом. Тобто, районні та обласні ради, створивши певну юридичну особу, здійснюють щодо неї право спільної власності кількох територіальних громад за їх спільною згодою.

Проте згаданими змінами законопроекту щодо надання "додаткової" згоди на перереєстрацію юридичної особи одним зі співвласників, на території якого знаходиться така юридична особа фактично допускається інше правове регулювання, ніж визначено ЦК України. А це не враховує вимог абзацу третього частини другої статті 4 ЦК України, за якими "якщо суб'єкт права законодавчої ініціативи подав до Верховної Ради України проект закону, який регулює цивільні відносини інакше, ніж цей Кодекс, він зобов'язаний одночасно подати проект закону про внесення змін до Цивільного кодексу України. Поданий законопроект розглядається Верховною Радою України одночасно з відповідним проектом закону про внесення змін до Цивільного кодексу України".

З аналогічних підстав суперечить положенням Конституції України та ЦК України пропозиція законопроекту щодо доповнення частини дев'ятої статті 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» пунктом 4, за змістом якого *"сільські, селищні, міські, районні в містах (у разі їх створення) ради мають право надавати згоду районним, обласним радам на здійснення зміни місцезнаходження комунального підприємства, установи, організації, що має наслідком державну реєстрацію місцезнаходження юридичної особи за межами адміністративно-територіальної одиниці (району, міста, району у місті, селища, села), що є фактичним місцем ведення діяльності чи розташування офісу, з якого проводиться щоденне керування діяльністю такої юридичної особи (переважно знаходиться керівництво) та здійснення управління і обліку"*. При цьому саме формулювання *"право надавати згоду"* фактично не допускає множинність його тлумачення, а отже і правозастосування в контексті можливості ненадання такої згоди, чим не узгоджується з принципом правової визначеності як елементом верховенства права (стаття 8 Конституції України).

3. Положення законопроекту (новий абзац другий частини сьомої статті 60 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"), за змістом якого *"районна, обласна рада може змінювати місцезнаходження комунального підприємства, установи, організації, що перебуває у її комунальній власності ..."* є некоректним та не узгоджується з положенням Конституції України та ЦК України. Так, частиною першою статті 142 Конституції України "матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні

ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також **об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад**". Водночас, за змістом статті 327 ЦК України "у комунальній власності є майно, у тому числі грошові кошти, яке належить територіальній громаді. Управління майном, що є у комунальній власності, здійснюють безпосередньо територіальна громада та утворені нею органи місцевого самоврядування". Таким чином, наведеними законодавчими положеннями визначено, що майно, яке перебуває у комунальній власності належить виключно територіальній громаді. Натомість районна чи обласна не має майна, що "перебуває у її комунальній власності", а тому може лише здійснювати управління таким майном. Відтак, словосполучення "перебуває у її комунальній власності" слід замінити словосполученням "перебуває у її управлінні".

4. Відповідно до пункту 2 розділу II "Прикінцеві положення" законопроекту надається доручення *"органам місцевого самоврядування протягом трьох місяців з дня набрання чинності цим Законом змінити місцезнаходження комунальних підприємств, установ, організацій на фактичне місце ведення діяльності чи розташування офісу, з якого проводиться щоденне керування діяльністю такої юридичної особи (переважно знаходиться керівництво) та здійснення управління і обліку"*. Однак такий підхід фактично зобов'язує органи місцевого самоврядування перереєструвати місцезнаходження всіх юридичних осіб (зокрема і господарських товариств) не враховуючи можливих економічних втрат від цього, а, отже не призводить до справедливого балансу інтересів суспільства та суб'єкта господарювання, діяльність якого підлягає такому обмеженню. Відтак, наведене положення не узгоджується із принципом свободи підприємницької діяльності, яка не заборонена законом та принципом заборони незаконного втручання органів державної влади у господарські відносини (пункт 4 частини першої статті 3 ЦК України, абзаци третій, сьомий частини першої статті 6 Господарського кодексу України).

Слід зазначити, що відповідно до частини другої статті 85 Конституції України Верховна Рада України здійснює також інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання. Натомість до повноважень Верховної Ради України, передбачених Конституцією України, не віднесено здійснення управлінських та розпорядчих дій, в тому числі і щодо органів місцевого самоврядування.

Крім того, положення розділу II «Прикінцеві положення» законопроекту загалом свідчать про відсутність достатніх і завершених механізмів для реалізації положень Закону, у разі його прийняття, оскільки виконання норм Закону у повному обсязі ставиться у залежність від прийняття відповідних рішень органами місцевого самоврядування.

Узагальнюючий висновок: з огляду на характер висловлених зауважень вважаємо, що законопроект слід направити на повторне друге читання.

Заступник Керівника
Головного юридично управління

С. МІШУРА



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: МІШУРА СВИТЛАНА ІВАНІВНА
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000144D2C001BBD7501
Дійсний до: 03.04.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 07/02-2020/155537 від 11.09.2020



194079