



# АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

## Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 3118 від 24.02.2020  
Народні депутати України  
Васильченко Г. та інші

### ВИСНОВОК

#### **на проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення додержання гарантій місцевого самоврядування та захисту його економічних основ»**

У Головному науково-експертному управлінні розглянуто поданий законопроект, в якому пропонується шляхом внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон) «унеможливити зміну місця реєстрації у одноосібному порядку комунальних підприємств, установ, організацій районними та обласними радами як органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст; встановити обов'язок щодо отримання відповідного дозволу для районних та обласних рад при зміні місця реєстрації зазначених об'єктів від сільських, селищних, міських та районних в містах рад; забезпечити зміну місцезнаходження комунальних підприємств, установ, організацій на фактичне місце ведення діяльності чи розташування офісу, з якого на сьогодні проводиться щоденне керування діяльністю такої юридичної особи (переважно знаходиться керівництво) та здійснення управління і обліку органами місцевого самоврядування» (п. 3 пояснювальної записки).

Прогнозується, що прийняття законопроекту (у разі його схвалення) «сприятиме покращенню загального стану наповнення місцевих бюджетів, налагодженню порядку сплати основного бюджетоутворювального податку місцевих бюджетів – податку на доходи фізичних осіб, а також забезпечить сталий розвиток громад» (п. 6 пояснювальної записки).

За результатами розгляду даного проекту Головне управління вважає за необхідне зазначити наступне.

1. Чинною редакцією ч. 7 ст. 60 Закону передбачено, що «майнові операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об'єктами права комунальної власності, не повинні ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню». У законопроекті пропонується доповнити ч. 7 ст. 60 Закону новелою наступного змісту: *«Районна, обласна рада може змінювати*

*місцезнаходження комунального підприємства, установи, організації, що перебуває у її комунальній власності, 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, лише за умови отримання згоди від територіальної громади відповідної адміністративно-територіальної одиниці» (пп. 1 п. 1 Розділу I проекту). Передбачається, що така згода надаватиметься шляхом прийняття відповідного рішення органами місцевого самоврядування територіальної громади такої адміністративно-територіальної одиниці.*

Аналіз запропонованих новел дозволяє дійти висновку, що ними, по суті, пропонується обмежити право районних, обласних рад здійснювати свої повноваження по управлінню об'єктами спільної власності територіальних громад району, області через необхідність санкціонування органами місцевого самоврядування сіл, селищ, міст, районів у містах (у разі їх створення) рішень районних, обласних рад, які стосуються зміни місцезнаходження об'єктів районної, обласної комунальної власності, що знаходяться на їх території.

1.1. Такий підхід не може бути підтриманий, адже, насамперед, він не має під собою конституційної основи. Норми Конституції України не передбачають таких форм взаємодії між органами місцевого самоврядування різних рівнів, як надання взаємної згоди на прийняття рішень при здійсненні покладених на них повноважень. Натомість у ч. 4 ст. 140 Конституції України районні та обласні ради визначаються як *органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст*. Відповідно до ч. 2 ст. 10 Закону обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами, а згідно з ч. 1 ст. 16 того ж Закону органи місцевого самоврядування є юридичними особами і *наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону*. У ч. 4 ст. 60 Закону встановлено, що районні та обласні ради від імені територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюють управління об'єктами їхньої спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад.

Таким чином, районні та обласні ради за своїм правовим статусом є самостійними представницькими органами місцевого самоврядування, які приймають рішення на власний розсуд, керуючись спільними інтересами територіальних громад сіл, селищ, міст, в тому числі при прийнятті рішень щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, та несуть відповідальність за ці рішення. Запропонована ж у проекті ідея наділення сільських, селищних, міських рад правом надавати

згоду на прийняття певних рішень районними, обласними радами та оспорювати їх у суді, тобто, по суті, протиставляти інтереси територіальної громади села, селища, міста спільним інтересам територіальних громад, що входять до району, області, суперечить втіленій в чинному законодавстві України правовій моделі побудови та функціонування місцевого самоврядування.

1.2. У проекті пропонується доповнити ч. 9 ст. 60 Закону новим п. 5, який встановлює, що сільські, селищні, міські, районні в містах (у разі їх створення) ради матимуть право *«звертатися до суду за захистом своїх прав, у випадку порушення районними, обласними радами процедури 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»* (новий п. 5 ч. 9 ст. 60 Закону в редакції проекту).

У зв'язку з цим звертаємо увагу на те, що однією із гарантій місцевого самоврядування, його органів та посадових осіб є право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад, повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування (ч. 4 ст. 71 Закону). Тому вважаємо, що дублювання цього положення (яке викладене іншими словами) у ст. 60 Закону є недоречним.

1.3. Оцінюючи зазначені вище положення проекту з позиції їх доцільності, можна констатувати, що ці положення ставлять комунальні підприємства, якими управляють районні чи обласні ради, у гірші порівняно з іншими підприємствами умови. Адже ці підприємства не зможуть змінити місце реєстрації і «піти» з території відповідної територіальної громади навіть у тих випадках, коли умови для ведення господарської діяльності внаслідок рішень і дій органів самоврядування цієї території стають несприятливими. У той же час інші підприємства у цих випадках можуть вільно змінювати місце своєї реєстрації. Окрім цього, такий підхід не стимулюватиме органи самоврядування територіальних громад до поліпшення умов для ведення господарської діяльності на їх території. Фактично у проекті пропонується здійснити «поневолення» певних юридичних осіб на певних територіях, що не узгоджується з принципом свободи ведення економічної діяльності за умови додержання вимог, встановлених законом.

2. Слід звернути увагу на те, що пояснювальна записка до проекту не містить достатнього обґрунтування необхідності вирішення порушеної у проекті проблеми шляхом прийняття змін саме до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». У ній (п. 1), зокрема, зазначається, що «протягом 2018-2019 років в окремих областях спостерігається негативна

тенденція руйнування усталених економічних зв'язків через штучну зміну місцезнаходження комунальних підприємств, установ та організацій, що знаходяться на балансі у відповідних обласних рад. Це призводить до того, що розташовані у обласних центрах комунальні заклади (в тому числі охорони здоров'я) перереєстровуються за межі населених пунктів, в яких проживає переважна частина кінцевих споживачів послуг відповідних закладів. При цьому фактичне місцезнаходження юридичних осіб залишається незмінним. Така штучна зміна місцезнаходження комунальних підприємств, установ, організацій наносить безпосередню шкоду бюджетам тих адміністративно-територіальних одиниць, в яких відповідні юридичні особи фактично знаходяться».

При цьому, у пояснювальній записці наводиться єдиний приклад Львівської обласної ради (її структурних підрозділів), на підставі рішень якої у період з червня по грудень 2019 року було змінено місцезнаходження низки комунальних закладів/підприємств, що знаходяться у місті Львові, та перереєстровано їх на території інших населених пунктів області.

У цьому зв'язку слід зауважити, що з аналізу пояснювальної записки чітко не впливає, наскільки систематичною і поширеною в межах всієї України є подібна практика перереєстрації за межі населених пунктів комунальних підприємств, установ та організацій, що знаходяться на балансі у відповідних обласних рад; якими є причини таких масових перереєстрацій та яку мету переслідують відповідні обласні ради в ході штучної зміни місцезнаходження комунальних підприємств, установ, організацій, що знаходяться на їх балансі, і якими критеріями при цьому керуються? Адже не виключено, що умови ведення господарської діяльності у місті Львові для відповідних підприємств чи установ є менш сприятливими, аніж у населених пунктах, в яких вони були перереєстровані.

Узагальнюючий висновок: за результатами розгляду у першому читанні законопроект доцільно відхилити.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: О. Мірошніченко



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА

Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B420047F32C01

Дійсний до: 10.11.2020 23:59:59

Апарат Верховної Ради України  
№ 16/3-2020/34327 від 22.04.2020



62747