

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО

УДК 347.191

Ю. М. Юркевич

доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін
юридичного факультету
Львівського державного університету внутрішніх справ

ПРАВОВИЙ СТАТУС КОМУНАЛЬНИХ УНІТАРНИХ ПІДПРИЄМСТВ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

У статті досліджено особливості правового регулювання порядку створення та діяльності комунальних унітарних підприємств за законодавством України. Чинне господарське законодавство України розрізняє два види комунальних унітарних підприємств: комунальне комерційне підприємство, за яким майно закріплюється на праві господарського відання, та комунальне некомерційне підприємство, за яким майно закріплюється на праві оперативного управління. За результатами дослідження обґрунтовано авторську позицію щодо вдосконалення чинного законодавства України в цій сфері.

Ключові слова: підприємство, комунальне комерційне підприємство, комунальне некомерційне підприємство, право господарського відання, право оперативного управління.

Постановка проблеми. Розвиток ринкових відносин в Україні, реформування законодавства в контексті його гармонізації з правом Європейського Союзу та інші чинники, що впливають на діяльність юридичних осіб зумовлюють необхідність вивчення та аналізу особливостей статусу їх окремих видів. Серед таких учасників цивільного та господарського оборотів – комунальні унітарні підприємства. Незважаючи на наявність у Господарському кодексі України (далі – ГК України) норм, присвячених регламентації їх правового статусу, окремі аспекти господарської діяльності цих суб'єктів залишаються неналежно врегульованими, чим і обґрунтовується актуальність теми дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання правового регулювання порядку створення та діяльності комунальних унітарних підприємств в Україні досліджувалися у працях багатьох учених-науковців, зокрема таких, як Ю.Б. Бек, О.М. Вінник, В.М. Коссак, В.М. Кравчук, І.М. Кучеренко, Б.М. Поляков та багато інших. Незважаючи на це, дослідження цієї проблематики в умовах реформування вітчизняного законодавства досі залишається актуальним.

Мета статті – здійснити теоретичний аналіз правового регулювання порядку створення

та діяльності комунальних унітарних підприємств в Україні, а також обґрунтувати власну позицію щодо необхідності вдосконалення законодавства в цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Згідно із ст. 327 ЦК України [1] в комунальній власності може перебувати майно, зокрема грошові кошти, яке належить територіальній громаді. Статтею 143 Конституції України встановлено, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності [2].

Відповідно до ст. 78 ГК України [3], комунальне унітарне підприємство утворюється компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності і входить до сфери його управління. При цьому орган, до сфери управління якого входить комунальне унітарне підприємство, є представником власника – відповідної територіальної громади – і виконує його функції у межах, визначених ГК України та іншими законодавчими актами.

Чинне господарське законодавство України розрізняє два види комунальних унітарних підприємств: 1) комунальне комерційне під-

приємство, за яким майно закріплюється на праві господарського відання, та 2) комунальне некомерційне підприємство, за яким майно закріплюється на праві оперативного управління. У комунальних унітарних підприємствах формується статутний капітал, розмір якого підлягає визначенню уповноваженою місцевою радою. На відміну від порядку правового регулювання статусу окремих видів корпоративних юридичних осіб, зокрема товариств з обмеженою відповідальністю, статутний капітал комунального унітарного підприємства підлягає сплаті до закінчення першого року з дня державної реєстрації такого підприємства. Серед спеціальних вимог до найменувань комунальних підприємств – необхідність зазначення словосполучення «комунальне підприємство» та вказівки на уповноважений орган місцевого самоврядування. Також під час реформування законодавства України закріплено можливість створення в комунальних підприємствах наглядової ради, особливістю укладення правочинів щодо яких є заінтересованість тощо. При цьому в будь-якому разі річна фінансова звітність комунальних підприємств може підлягати обов'язковій перевірці незалежною аудиторською службою, а інформація про їхню діяльність за загальним правилом підлягає оприлюдненню на офіційному веб-сайті суб'єкта управління об'єктами комунальної власності, що здійснює функції з управління відповідним підприємством.

Варто також додати, що, як зауважила О.М. Вінник, комунальні підприємства можуть бути корпоративного типу з використанням форми акціонерного товариства (що зазвичай пов'язано з корпоратизацією комунальних підприємств) чи товариства з обмеженою відповідальністю [4, с. 102].

Досліджуючи правовий статус комунальних унітарних підприємств, необхідно зазначити, що особливу дискусію зумовлює положення ч. 6, 9, 10 ст. 78 ГК України. Наприклад, відповідно до закріплених у цих нормах правил, комунальні унітарні підприємства не відповідають за зобов'язаннями власника та органу місцевого самоврядування, до сфери управління якого входять. Одночасно збитки, заподіяні таким підприємствам у зв'язку із виконанням рішень державних органів або органів місцевого самоврядування, мають відшкодовуватися зазначеними органами в добровільному порядку чи на виконання судового рішення. При цьому осо-

бливості господарської діяльності державних комерційних або казенних підприємств, а також інші вимоги, передбачені законом, поширюються на комунальні унітарні підприємства.

Наприклад, відповідно до ч. 7 ст. 77 ГК України, казенне підприємство відповідає за своїми зобов'язаннями лише коштами, що перебувають у його розпорядженні; у разі ж недостатності зазначених коштів держава в особі органу, до сфери управління якого входить підприємство, несе повну субсидіарну відповідальність за зобов'язаннями казенного підприємства. Тож логічною у зв'язку з цим є норма ч. 5 ст. 2 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», згідно з якою положення Закону про банкрутство не застосовуються до юридичних осіб – казенних підприємств. Щодо комунальних підприємств, то законодавство окремої такої вказівки не містить. Отож важливо з'ясувати, чи нестиме територіальна громада субсидіарну (додаткову) відповідальність за зобов'язаннями комунальних унітарних підприємств і чи можуть такі бути визнані банкрутами.

У літературі вказують, що відповідальністю можна розглядати лише таке відновлення майнової сфери потерпілого, що провадиться за кошт майна правопорушника, яке належить йому на законних підставах [5, с. 12]. Обов'язковими ознаками цивільно-правової відповідальності є негативні несприятливі наслідки у майновій сфері правопорушника; осуд правопорушення і правопорушника; можливість державного примусу [6, с. 94].

Відповідно до ст. 619 ЦК України, договором або законом може бути передбачена поряд із відповідальністю боржника додаткова (субсидіарна) відповідальність іншої особи [7, с. 530]. До пред'явлення вимоги особі, яка несе субсидіарну відповідальність, кредитор повинен пред'явити вимогу до основного боржника. Якщо основний боржник відмовився задовольнити вимогу кредитора або кредитор не одержав від нього в розумний строк відповіді на пред'явлену вимогу, кредитор може пред'явити вимогу в повному обсязі до особи, яка несе субсидіарну відповідальність. Також особа, яка несе субсидіарну відповідальність, повинна до задоволення вимоги, пред'явленої їй кредитором, повідомити про це основного боржника, а у разі пред'явлення позову подати клопотання про залучення основного боржника до участі у справі. У разі недотримання цих ви-

мог особою, яка несе субсидіарну відповідальність, основний боржник має право висунути проти регресної вимоги особи, яка несе субсидіарну відповідальність, заперечення, які він мав проти кредитора.

Питання можливості притягнення органу місцевого самоврядування до відповідальності за зобов'язаннями створюваного ним комунального підприємства уже було предметом розгляду національних судів.

Досліджуючи відповідні проблеми, Верховний Суд вказав, що основним є питання обґрунтованості застосування ст. 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод як норми прямої дії, яка покладає на засновника комунального підприємства – орган місцевого самоврядування – відповідальність за боргами заснованого ним комунального підприємства, яке, у свою чергу, було позбавлено основної частини свого майна на підставі рішення органу місцевого самоврядування. Особливостями цієї справи була необхідність дослідження сутності режиму оперативного управління, повноважень засновника комунального підприємства щодо позбавлення самого комунального підприємства-боржника його основного майна і, як наслідок, відкриття провадження у справі про банкрутство такого боржника з огляду на неможливість погашення ним наявної заборгованості перед кредиторами. При цьому виключність проблеми полягає в тому, що всі кредитори такого боржника мають легітимні очікування щодо погашення боржником наявних боргів у силу статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [8]. Зокрема, як слушно вказує Ю.Б. Бек, досліджуючи питання зміни чи розірвання договорів, під час гармонізації регулювання треба спиратись на необхідність правового захисту їхніх сторін [9, с. 175].

При цьому, відповідно до ч. 11 ст. 96 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» [10], положення про особливості банкрутства державних підприємств і підприємств, у статутному капіталі яких частка державної власності перевищує 50 відсотків, не застосовуються до юридичних осіб – підприємств, що є об'єктами власності Автономної Республіки Крим і комунальної власності. Водночас Конституційний Суд України у справі № 1-14/2007 Рішенням № 5-рп/2007 від 20 червня 2007 р. [11] визначив, що під такими підприємствами – об'єкта-

ми комунальної власності розуміють виключно комунальні унітарні підприємства. У Рішенні Конституційного Суду України також вказано, що відповідна рада органів місцевого самоврядування має право виключно на своєму пленарному засіданні прийняти рішення про незастосування положень Закону про банкрутство до комунальних унітарних підприємств, які перебувають у комунальній власності її територіальної громади, як до початку порушення справ про банкрутство цих підприємств, так і на будь-якій стадії провадження у справі про банкрутство.

Власне, як слушно стверджує Б.М. Поляков, у відносинах неспроможності основний інтерес – публічний, який спрямований на відновлення платоспроможності боржника і збереження господарюючого суб'єкта; однак приватний інтерес – погашення зобов'язань кредиторів не зникає, а враховується у вигляді спільного інтересу; публічний і приватний інтереси мають підпорядковуватися спільному інтересу [12].

Як убачається зі змісту Постанови Великої Палати Верховного Суду від 4 вересня 2018 р. [13], справа стосувалася КП «Комбінат комунальних підприємств», яке за своїм правовим статусом було суб'єктом некомерційного господарювання, а його майно за чинним на час банкрутства цього підприємства законодавства не підлягало включенню до ліквідаційної маси як таке, що було в оперативному управлінні.

Враховуючи, що особливості господарської діяльності комунальних унітарних підприємств визначаються відповідно до встановлених вимог щодо діяльності державних підприємств, судами під час з'ясування правової природи спірних відносин було застосовано норми ГК України про казенні підприємства, зокрема ті, якими встановлено правила щодо субсидіарної відповідальності. При цьому Верховний Суд вказав, що умовою покладення субсидіарної відповідальності на орган місцевого самоврядування за змістом ч. 7 ст. 77 ГК України та ч. 10 ст. 78 ГК України є недостатність коштів, які є у розпорядженні комунального підприємства [13].

Тож дійсно, у низці випадків Європейський суд із прав людини визнавав державу відповідальною за борги підприємств незалежно від їх формальної класифікації у внутрішньодержавному праві (рішення від 30 листопада 2004 р. у справі «Михайленки та інші проти України», хоча Уряд України наполягав, що згідно з наці-

ональним законодавством держава не відповідає за заборгованості своїх підприємств) [14].

Враховуючи вищеподане, Верховний Суд підтвердив підставність для субсидіарної відповідальності Лозівської міської ради Харківської області за зобов'язаннями КП «Комбінат комунальних підприємств».

Іншої думки притримується суддя Верховного Суду О.Б. Прокопенко з тих міркувань, що ГК України прямо не встановлює повну субсидіарну відповідальність територіальної громади за зобов'язаннями створеного нею комунального підприємства, оскільки нею врегульовано питання особливостей здійснення господарської діяльності, а не питання підстав і меж відповідальності комунального підприємства. Тому з урахуванням відсутності в ГК України прямої норми, яка б передбачала повну субсидіарну відповідальність власника за зобов'язаннями комунального підприємства, такий випадок субсидіарної відповідальності можливий лише з підстав, встановлених іншими законами. При цьому норми закону як підстава субсидіарної відповідальності мають бути нормами прямої дії і не можуть застосовуватися за аналогією закону чи аналогією права [15].

Відповідно до ст. 17 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [16], відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування. Своєю чергою, ст. 26 цього ж Закону визначає, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішують питання встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету.

Отже, дійсно прямої вказівки закону про додаткову субсидіарну відповідальність органів місцевого самоврядування за зобов'язаннями підприємств, що входять до сфери їхнього управління, немає, як і відсутня вказівка про те, що комунальні некомерційні підприємства не можуть бути визнані банкрутами.

За визначеннями, даними в ГК України, господарська діяльність, що здійснюється для досягнення економічних і соціальних результатів і з метою одержання прибутку, є підпри-

ємництвом, а суб'єкти підприємництва – підприємцями; господарська діяльність може здійснюватись і без мети одержання прибутку (некомерційна господарська діяльність). Некомерційна господарська діяльність здійснюється суб'єктами господарювання державного або комунального секторів економіки в галузях (видах діяльності), у яких забороняється підприємництво, на основі рішення відповідного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, а також іншими суб'єктами господарювання, яким провадження підприємницької діяльності заборонено на рівні закону.

З огляду на вищевказане, на нашу думку, питання особливостей здійснення господарської діяльності та питання підстав і меж відповідальності комунальних підприємств не можна розглядати відокремлено. Самі органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарської діяльності, хоча комунальне майно повинні використовувати, перш за все, для задоволення потреб та інтересів мешканців відповідних територіальних громад. З цією метою їм і надано право створювати комунальні комерційні або комунальні некомерційні підприємства.

Також, як видається, у цьому разі не йдеться про застосування норм про субсидіарну відповідальність за аналогією закону чи аналогією права. Наприклад, відповідно до ст. 8 ЦК України, якщо цивільні відносини не врегульовані ЦК України, іншими актами цивільного законодавства або договором, вони регулюються тими правовими нормами ЦК України, інших актів цивільного законодавства, що регулюють подібні за змістом цивільні відносини (аналогія закону). У разі ж неможливості використати аналогію закону для регулювання цивільних відносин вони регулюються відповідно до загальних засад цивільного законодавства (аналогія права). Своєю чергою, у випадку комунальних підприємств, то особливості їх господарської діяльності, зокрема відповідальності за зобов'язаннями, частково врегульовано ст. 78 ГК України, яка одночасно має відсилні норми до положень ГК України про державні комерційні підприємства та казенні підприємства.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи вищевказане, конкретизуючи деякі проблеми, вважаємо за можливе зробити висновок, що стосовно комунальних комерційних підприємств застосовують положення про державні комерційні підприємства, а стосовно комунальних некомерційних підприємств – про ка-

зенні підприємства, зокрема ті, які регулюють порядок відповідальності за їхніми зобов'язаннями. Однак з огляду на Рішення Конституційного Суду України від 20 червня 2007 р., беручи до уваги відсутність прямої вказівки в законодавчих актах, провадження у справі про банкрутство комунального підприємства не може бути припинено без рішення уповноваженої місцевої ради про незастосування Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом». Водночас, на нашу думку, зважаючи на природу інституту додаткової субсидіарної відповідальності та правовий статус територіальних громад і органів місцевого самоврядування, а також сферу некомерційного господарювання, комунальні некомерційні підприємства, подібно як і казенні підприємства, банкрутами визнаватися не мають.

Список використаної літератури:

1. Цивільний кодекс України № 435-IV від 16 січня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40. 3 жовтня.
2. Конституція України № 254к/96-ВР від 28 червня 1996 р. (із змінами та доповненнями). *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. 23 липня.
3. Господарський кодекс України № 436-IV від 16 січня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18. 2 травня.
4. Вінник О.М. Господарське право: навч. посібник. 2-ге вид., змін. та доп. Київ: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2009. 766 с.
5. Савицька А.М., Луць В.В., Ромовська З.В. та ін. Юридична відповідальність (цивілістичні аспекти) / За ред. Н.І. Титової. Львів: «Вища школа», 1975. 196 с.
6. Цивільне право України: Академічний курс: підручник: у 2 т. / За заг. ред. Я.М. Шевченко. 2-ге вид., доп. і перероб. Київ: Видавничий дім «Ін Юре», 2006. Т. 1. Загальна частина. 696 с.
7. Бек Ю.Б., Богдан Й.Г., Дякович М.М. та ін. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України. 2-ге вид., змін. і доп. / За ред. В.М. Коссака. Київ: «Істина», 2004. 976 с. С. 530.
8. Ухвала Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 3 квітня 2018 р. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73353143> (дата звернення: 03.02.2019).
9. Белоусов Ю.В., Бек Ю.Б., Дыминская Е.Ю. и др. Гармонизация договорного права / Под ред. У. Хелльманна, С.А. Балашенко, Ю.В. Белоусова. Хмельницкий: Хмельницкий университет управления и права, 2015. 268 с.
10. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом: Закон України № 2343-XII від 14 травня 1992 (в редакції Закону № 4212-VI від 22 грудня 2011 р. *ВВР*. 2012. № 32–33. Ст. 413 (із змін. та допов.). *Відомості Верховної Ради*. 1992. № 31. 4 серпня.
11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Кіровоградобленерго» про офіційне тлумачення положень частини восьмої статті 5 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності) № 5-рп/2007 від 20 червня 2007 р. у справі № 1-14/2007. *Офіційний вісник України*. 2007. № 48. 13 липня.
12. Поляков Б.М. Правові проблеми регулювання неспроможності (банкрутства): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Донецьк, 2003. 38 с. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis64r_81/cgiirbis_64.exe (дата звернення: 03.02.2019).
13. Постанова Великої Палати ВС від 4 вересня 2018 р. у справі № 5023/4388/12. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76381567> (дата звернення: 03.02.2019).
14. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Михайленки та інші проти України» від 6 червня 2005 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_231/conv (дата звернення: 03.02.2019).
15. Окрема думка судді Великої Палати ВС Прокопенко О.Б. у справі №5023/4388/12(провадження№12-102гс18).URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76649365> дата звернення: 03.02.2019).
16. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280-97/ВР від 21 травня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. 25 червня.

Юркевич Ю. М. Правовой статус муниципальных унитарных предприятий по законодательству Украины

В статье исследованы особенности правового регулирования порядка создания и деятельности муниципальных унитарных предприятий по законодательству Украины. Действующее хозяйственное законодательство Украины различает два вида коммунальных унитарных предприятий: коммунальное коммерческое предприятие, по которому имущество закрепляется на праве хозяйственного ведения и коммунальное некоммерческое предприятие, за которым имущество закрепляется на праве оперативного управления. По результатам исследования обоснованно авторскую позицию по совершенствованию действующего законодательства Украины в этой сфере.

Ключевые слова: предприятие, коммунальное коммерческое предприятие, коммунальное некоммерческое предприятие, право хозяйственного ведения, право оперативного управления.

Yurkevych Yu. M. Legal status of communal unitary enterprises under the legislation of Ukraine

In the article the features of legal regulation of the creation and activity of communal unitary enterprises under the legislation of Ukraine have been investigated. The current economic legislation of Ukraine distinguishes two types of communal unitary enterprises: the communal commercial enterprise, which owns the property on the right of economic management and the communal non-profit enterprise, which owns the property on the right of operational management. According to the survey the own opinion in improving the current legislation of Ukraine in this sphere has been motivated.

Key words: enterprise, communal commercial enterprise, communal non-profit enterprise, right of economic management, right of operational management.