
Комунальні господарські об'єднання: актуальні проблеми правового регулювання

К. АПАНАСЕНКО

кандидат юридичних наук (м. Чернігів)

Особливим видом господарських організацій, які належать до комунального сектора економіки, є комунальні господарські об'єднання. Даний вид суб'єктів господарювання новий для української економіки; як такий він отримав свою "правову форму" в новому Господарському кодексі України від 16 січня 2003 р. [1]. З огляду на новизну відповідних положень господарського законодавства доцільно проаналізувати правовий режим майна на званих об'єднань.

На підставі ч. 1 ст. 118, ч. 4 ст. 119 Господарського кодексу України (далі — ГК) можна дати наступне визначення комунального господарського об'єднання: це об'єднання підприємств, утворене комунальними підприємствами за рішенням компетентних органів місцевого самоврядування з метою координації їх виробничої, наукової та іншої діяльності для вирішення спільних економічних та соціальних завдань.

Комунальне господарське об'єднання діє на основі рішення про його утворення та статуту, який затверджується органом, що прийняв таке рішення; ці документи погоджуються з Антимонопольним комітетом України (ч. 5 ст. 119, ч. 4 ст. 121 ГК). Назване об'єднання може утворюватись на невизначений строк або як тимчасове, воно є юридичною особою (чч. 3, 4 ст. 118 ГК). Можливим є створення господарського об'єднання за участю комунальних підприємств, що не матиме статусу комунального господарського об'єднання.

Із положень ч. 5 ст. 119 ГК випливає, що комунальне господарське об'єднання може бути створене за рішенням одного органу місцевого самоврядування, тобто воно перебуватиме у власності однієї територіальної громади. На мою думку, засновувати такі об'єднання можуть сільські, селищні, міські ради відповідно до п. 30 ч. 1 ст. 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. [2]. Використавши за аналогією п. 20 ч. 1 ст. 43 Закону, районні й обласні ради вправі ви-

ступати засновниками комунальних господарських об'єднань.

Учасниками зазначеного об'єднання, вважаю, можуть бути тільки комунальні унітарні підприємства, причому, як комерційні, так і некомерційні, оскільки серед завдань діяльності об'єднань підприємств законодавець не вказує виключно підприємницьку діяльність (ч. 1 ст. 118, чч. 2 — 5 ст. 120, статті 125, 126 ГК). Господарські товариства, 100% акцій (часток, паїв) яких перебуває у комунальній власності, є самостійними власниками майна, а тому можливість прийняття рішення органом місцевого самоврядування про створення комунального господарського об'єднання за участю такого господарського товариства є спірною, враховуючи норми чч. 3, 5 ст. 168 ГК.

Комунальні господарські об'єднання утворюються переважно у формі корпорації або концерну, незалежно від найменування об'єднання (комбінат, трест тощо). Вони можуть також утворюватись в організаційно-правовій формі асоціації, консорціуму. На мою думку, за логікою законодавця переважними організаційно-правовими формами для комунальних господарських об'єднань обрані корпорація і концерн, оскільки асоціація і консорціум створюються в основному для задоволення господарських потреб учасників або досягнення їх спільної господарської мети (чч. 2, 4 ст. 120 ГК). При цьому законодавцем допущена до певної міри неузгодженість правових норм про установчі документи комунального господарського об'єднання в організаційно-правовій формі корпорації: такими для даного об'єднання є рішення про його створення і статут (ч. 5 ст. 119 ГК), а для корпорації — договір (ч. 3 ст. 120 ГК). Пріоритетними при правозастосованні, вважаю, є норми ч. 5 ст. 119 ГК, які є спеціальними для комунального господарського об'єднання.

Управління комунальним господарським об'єднанням здійснюють правління об'єднання і його генеральний директор, який призначається на посаду і звільняється з посади орга-

ном, що прийняв рішення про утворення об'єднання. Склад правління визначається статутом останнього. Порядок управління таким об'єднанням визначається його статутом відповідно до закону (ч. 4 ст. 122 ГК).

Вихід підприємства зі складу комунального господарського об'єднання, а також ліквідація і реорганізація останнього здійснюється за рішенням органу, що прийняв рішення про його утворення. Ліквідація об'єднання здійснюється в порядку, встановленому ГК щодо ліквідації підприємства. Майно, що залишилося після ліквідації об'єднання, розподіляється між учасниками згідно з його статутом (чч. 2, 4, 5 ст. 124 ГК).

Зайвим, вважаю, є положення ч. 3 ст. 121 ГК про те, що підприємство, яке входить до складу комунального господарського об'єднання, не має права приймати рішення про припинення своєї діяльності, адже відповідним правом володіє лише його власник (територіальна громада), уповноважений ним орган (місцева рада), суд (ч. 1 ст. 59 ГК).

Учасники комунального господарського об'єднання можуть вносити на умовах і в порядку, передбаченому його статутом, майнові внески (вступні, цільові, членські тощо). Майно передається об'єднанню його учасниками у господарське відання або в оперативне управління на основі рішення про його утворення.

Господарське об'єднання має право утворювати за рішенням його вищого органу управління унітарні підприємства, філії, представництва, а також бути учасником (засновником) господарських товариств. Статuti відповідних підприємств затверджуються об'єднанням. Комунальне господарське об'єднання підприємств не відповідає за зобов'язаннями його учасників, а підприємства-учасники не відповідають за зобов'язаннями об'єднання, якщо інше не передбачено статутом об'єднання (ст. 123 ГК).

Вважаю, що положення ч. 3 ст. 123 ГК про право об'єднань підприємств створювати унітарні підприємства та бути учасником (засновником) господарських товариств суперечать нормам чч. 1–3 ст. 135 ГК, а також нормі ч. 4 ст. 63 ГК, яка містить вичерпний перелік видів унітарних підприємств і не передбачає такого їх виду, як підприємство, що створено об'єднанням підприємств (водночас право об'єднань підприємств на створення філій, представництв, закріплене ч. 3 ст. 123 ГК, є законодавчо обґрунтованим). Адже на базі відокремленої частини комунального майна може бути створено лише комунальне унітарне

підприємство, проте останнє утворюється компетентним органом місцевого самоврядування і входить до сфери його управління (чч. 1, 2 ст. 78 ГК). Об'єднання підприємств не володіють правом власності на закріплене за ними майно (ч. 2 ст. 123 ГК), а тому вони не мають належних організаційно-установчих повноважень, зокрема, щодо створення унітарних підприємств або участі в корпоративних відносинах. Відповідно, пропоную норму ч. 3 ст. 123 ГК викласти в наступній редакції: "Господарське об'єднання має право утворювати за рішенням його вищого органу управління філії, представництва".

Можливість участі комунальних підприємств у промислово-фінансових групах (ст. 125 ГК) обмежена незначною кількістю галузей, оскільки їх створення у сфері торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування населення, матеріально-технічного постачання, транспортних послуг забороняється (п. 3 Положення про створення (реєстрацію), реорганізацію та ліквідацію промислово-фінансових груп, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 липня 1996 р. № 781[3]).

Господарські товариства комунального сектора економіки можуть входити до складу асоційованих підприємств і холдингових компаній (ст. 126 ГК). На питанні про участь органів місцевого самоврядування у створенні холдингових компаній доцільно зупинитись окремо.

Господарський кодекс України (чч. 5–7 ст. 126) та Закон України "Про холдингові компанії в Україні" від 15 березня 2006 р.[4] не заперечують можливості володіння холдинговою компанією холдинговим корпоративним пакетом акцій (часток, паїв) корпоративного підприємства, учасником (засновником) якого є територіальна громада. Однак специфіка участі територіальних громад у даних корпоративних відносин Законом не визначається.

Водночас Закон (статті 6, 7), враховуючи особливості такої публічної форми власності, як державна, окремо визначає порядок створення та діяльності державних холдингових компаній. Відповідні законодавчі положення розвинуті в підзаконних нормативно-правових актах: у Порядку обрання представника інтересів державної холдингової компанії на загальних зборах корпоративного підприємства та надання йому доручення щодо голосування, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2006 р. № 1476[5]; Порядку утворення державних холдингових компаній у процесі корпоратизації та приватизації,

затвердженому наказом Міністерства економіки України, Фонду державного майна України від 11 серпня 2006 р. № 275/1252[6].

Законодавець визначив особливості правового режиму майна державних холдингових компаній (абз. 2 ч. 2, чч. 8–13 ст. 6 Закону “Про холдингові компанії в Україні”). Зокрема, Законом заборонено відчуження, передача в заставу, використання для формування статутних фондів будь-яких підприємств державних пакетів акцій (часток, паїв) та державного майна, переданого державою до статутного фонду державної холдингової компанії.

Вважаю за доцільне в Законі України “Про холдингові компанії в Україні” ввести поняття комунальної холдингової компанії як холдингової компанії, утвореної у формі відкритого акціонерного товариства, не менш як 100 % акцій якої належить територіальній громаді. Можливо, утворення таких холдингових компаній буде явищем нечастим, однак відповідна законодавча база їх діяльності має існувати. Господарський кодекс України допускає можливість створення корпоративних підприємств, 100 % часток (акцій) яких перебуває у власності територіальної громади, і застосовує принцип аналогії закону при регулюванні правового режиму їх майна (ч. 5 ст. 168). Логічно, що на базі таких двох і більше корпоративних підприємств може бути створена комунальна холдингова компанія.

Зважаючи на публічний характер власності, на базі якої створюються господарські товариства, 100% часток (акцій) яких належить територіальній громаді, доцільно законодавчо передбачити обмеження щодо розпорядження майном відповідних комунальних холдингових компаній, аналогічні встановленим законом стосовно пакетів акцій (часток, паїв) державної форми власності, що передаються до статутного фонду холдингової компанії. Такі законодавчі обмеження мають гарантувати збереженість для територіальної громади відповідного комунального майна.

Загалом слід відзначити, що забезпечення належного правового регулювання участі територіальної громади у створенні холдингової компанії прямо пов'язане з необхідністю створення законодавчої бази управління корпоративними правами територіальної громади. Ні Господарський та Цивільний кодекси України[7], ні Закон України “Про цінні папери та фондовий ринок” від 23 лютого 2006 р.[8], ні інші нормативно-правові акти не забезпечують належного правового механізму управління корпоративними правами територіальної гро-

мади. На сьогоднішній день у даній сфері правовідносин маємо лише одну відсилочну норму ч. 5 ст. 168 ГК про здійснення управління корпоративними правами територіальних громад відповідно до положень ст. 168 ГК, якщо інше не встановлено законом.

Однак одна стаття в законі неспроможна врегулювати багатоаспектні відносини з управління корпоративними правами територіальної громади. Адже вказана правова норма лише закладає основи відповідного правового механізму: щодо корпоративних прав територіальної громади вона розмежовує повноваження з управління цими правами між органами місцевого самоврядування та їх уповноваженими особами і визначає складові цих повноважень. Водночас відносини з управління корпоративними правами держави регулюються цілим рядом підзаконних нормативно-правових актів, що визначають порядок оцінки названих корпоративних прав, правове становище уповноваженої особи тощо, чим забезпечується більш-менш чітке правове підґрунтя для діяльності держави у корпоративному секторі економіки (постанови Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2003 р. № 1891[9], від 15 травня 2000 р. № 791 “Про управління корпоративними правами держави”[10]). Застосування цих нормативно-правових актів за аналогією стосовно корпоративних прав територіальних громад законом не допускається, і це вірно, оскільки механізми управління відповідними корпоративними правами є досить різними.

Отже, нині управління корпоративними правами територіальних громад здійснюється в умовах правового вакууму. Якщо дані громади стають учасниками (співзасновниками) господарських товариств, статутний фонд яких сформовано з об'єктів різних форм власності, управління відповідними товариствами здійснюється у загальному порядку, визначеному ГК, ЦК України, Законом України “Про господарські товариства” від 19 вересня 1991 р.[11]. Однак якщо територіальна громада має 100% часток (акцій) у статутному фонді господарського товариства, управління відповідними корпоративними правами здійснюють органи місцевого самоврядування (чч. 3, 5 ст. 168 ГК). В даному випадку постає питання: як співвідносити положення перелічених вище законодавчих актів щодо управління господарськими товариствами з нормами ст. 168 ГК про управління корпоративними правами територіальних громад органами місцевого самоврядування?

Підсумовуючи викладене вище, необхідно визнати, що створення комунальних господарських об'єднань та комунальних холдингових компаній є перспективним напрямом розвитку комунального сектора економіки. З огляду на сфери, в яких створюється переважна більшість суб'єктів господарювання комунального сектора економіки (житлово-комунальне господарство, міський електротранспорт тощо), правову природу об'єднань підприємств, колегіальний порядок управління комунальними господарськими об'єднаннями, можна констатувати, що створення на базі відповідних господарюючих одиниць комунальних господарських об'єднань сприятиме не тільки більшій централізації системи управління підгалузями місцевої економіки, створенню їх

міцної економічної бази, а й проведенню єдиної в межах населеного пункту політики у цих сферах, покращенню якості послуг, що надаються відповідними суб'єктами. Тому надзвичайно важливим є забезпечення належного правового режиму майна для аналізованого виду суб'єктів господарювання.

Такі господарюючі суб'єкти доцільно створювати для вирішення спільних соціально-економічних проблем за участю декількох територіальних громад, на базі їх спільної власності. Зважаючи на специфіку договірного управління спільним майном територіальних громад, правовий режим майна відповідних комунальних господарських об'єднань та холдингових компаній потребує подальших досліджень.

Використані матеріали:

1. Голос України. — 2003. — № 49—50.
2. Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
3. Урядовий кур'єр. — 1996. — № 142—143. — 1 серп.
4. Урядовий кур'єр. — 2006. — № 73—74. — 18 квіт.
5. Урядовий кур'єр. — 2006. — № 205. — 1 листоп.
6. Офіційний вісник України. — 2006. — № 36. — Ст. 2516.
7. Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 40—44. — Ст. 356.
8. Офіційний вісник України. — 2006. — № 13. — Ст. 857.
9. Офіційний вісник України. — 2003. — № 51. — Ст. 2669.
10. Офіційний вісник України. — 2000. — № 20. — Ст. 827.
11. Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 49. — Ст. 682.