

Національна академія наук
України
**ІНСТИТУТ
ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИХ
ДОСЛІДЖЕНЬ**
01032, м. Київ,
бульвар Тараса Шевченка, 60
e-mail: office.iepd@nas.gov.ua
<http://www.iepd.kiev.ua>
тел.: (044) 200-55-68



National Academy of Sciences
of Ukraine
**INSTITUTE
OF ECONOMIC AND LEGAL
RESEARCH**
60 Tarasa Shevchenka Blvd,
Kyiv, 01032, Ukraine
e-mail: office.iepd@nas.gov.ua
<http://www.iepd.kiev.ua>
tel.: +38(044)200-55-68

НАУКОВИЙ ЕКСПЕРТНИЙ ВИСНОВОК
до проєкту Закону України «Про внесення змін і доповнень до деяких
законів України з метою вдосконалення цивільного законодавства»
(реєстр. № 2635 від 19.12.2019 р.)

19.12.2019 р. на розгляд Верховної Ради України суб'єктами законодавчої ініціативи – групою народних депутатів (н.д. О.О. Мережко, н.д. І.Р. Калаур, н.д. В.А. Ватрас, н.д. С.О. Демченко та н.д. С.В. Кальченко) подано проєкт Закону України «Про внесення змін і доповнень до деяких законів України з метою вдосконалення цивільного законодавства» (реєстр. № 2635; далі – Законопроект № 2635), який має системний характер для окремих галузей законодавства і потребує наукового опрацювання на підставі ст. 103 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» за рішенням головного комітету. Головним щодо Законопроекту № 2635 визначено Комітет з питань економічного розвитку Верховної Ради України. Науковий експертний висновок підготовлено відповідно до звернення Голови Комітету з питань економічного розвитку Верховної Ради України н.д. Д.А. Наталухи до Національної академії наук України від 13.02.2020 р. № 04-16/16-157/35185.

Науковий експертний висновок підготовлено Робочою групою, створеною на підставі розпорядження директора Інституту економіко-правових досліджень НАН України від 18.02.2020 р. № 2/20, у складі: В.А. Устименко (голова Робочої групи, член-кореспондент НАН України, д-р юридичних наук, професор, Заслужений юрист України, директор Інституту економіко-правових досліджень НАН України), Р.А. Джабраїлов (заступник голови Робочої групи, д-р юридичних наук, доцент, заступник директора з наукової роботи Інституту економіко-правових досліджень НАН України), О.Ю. Ілларіонов (секретар Робочої групи, заступник зав. відділу господарсько-правових досліджень проблем економічної безпеки Інституту економіко-правових досліджень НАН України), А.Г. Бобкова (академік НАПрН України, д-р юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник відділу господарсько-правових досліджень проблем економічної безпеки Інституту економіко-правових досліджень НАН України, професор кафедри господарського права Донецького національного університету ім. Василя Стуса), О.А. Беляневич (д-р юридичних наук, професор, експерт громадської організації «Координата»), Е.Б. Бойченко (д-р економічних наук, доцент, старший науковий співробітник відділу проблем

міжрегіонального співробітництва Інституту економіко-правових досліджень НАН України, доцент кафедри економіки, підприємництва та природничих наук Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського МОН України), І.В. Заблодська (д-р економічних наук, професор, директор Луганської філії Інституту економіко-правових досліджень НАН України), Д.В. Задихайло (член-кореспондент НАПрН України, д-р юридичних наук, професор, завідувач кафедри господарського права Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого), О.Р. Зельдіна (д-р юридичних наук, професор, завідувачка сектору проблем реалізації господарського законодавства відділу проблем модернізації господарського права та законодавства Інституту економіко-правових досліджень НАН України), В.О. Коверзнев (д-р юридичних наук, доцент, старший науковий співробітник відділу проблем модернізації господарського права та законодавства Інституту економіко-правових досліджень НАН України, заступник голови Деснянського районного суду м. Чернігова), В.Г. Олюха (д-р юридичних наук, доцент, провідний науковий співробітник відділу господарсько-правових досліджень проблем економічної безпеки Інституту економіко-правових досліджень НАН України), О.П. Подцерковний (член-кореспондент НАПрН України, д-р юридичних наук, професор, завідувач кафедри господарського права і процесу Національного університету «Одеська юридична академія»), В.В. Резнікова (д-р юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник відділу господарсько-правових досліджень проблем економічної безпеки Інституту економіко-правових досліджень НАН України, завідувачка кафедри господарського права Київського національного університету ім. Тараса Шевченка).

Робоча група вважає за доцільне звернути увагу Комітету з питань економічного розвитку Верховної Ради України на наступне.

Законопроектом № 2635 пропонується закріпити у Цивільному кодексі України (далі – ЦК) шляхом доповнення його положень новою ст. 96-1 поняття корпоративних прав, встановлене сьогодні у Господарському кодексі України (далі – ГК), з одночасною ліквідацією організаційно-правових форм юридичних осіб, не передбачених ЦК, у тому числі унітарних державних та комунальних підприємств, навчальних закладів, господарських об'єднань, приватних підприємств тощо, а також визнати таким, що втратив чинність, Господарський кодекс України.

За підсумками проведеного комплексного аналізу змісту Законопроекту № 2635 із використанням низки загальних та спеціальних методів наукового пізнання, робочій групі вдалося виявити значну кількість істотних недоліків, а також порушень вимог чинного законодавства України, а саме:

1. Назва Законопроекту № 2635 **не відповідає його змісту**. У назві Законопроекту чітко вказується мета його прийняття, а саме вдосконалення

цивільного законодавства, яке відповідно до Класифікатора галузей законодавства України, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 02.06.2004 р. №43/5, має код 020.000.000, тоді як господарське законодавство за цим Класифікатором має код 090.000.000. В основі Законопроекту № 2635 лежить пропозиція щодо втрати чинності Господарського кодексу України, який є основою (стрижнем) господарського законодавства. У зв'язку з цим внесення змін чи скасування актів галузевого законодавства має відбуватися шляхом підготовки відповідних законопроектів, за формою та змістом спрямованих на відповідну галузь законодавства. У випадку із аналізованим Законопроектом № 2635 автори свідомо відійшли від зазначеного підходу, порушивши засади юридичної техніки.

2. Супровідні документи до Законопроекту № 2635 не містять належного обґрунтування соціально-економічних наслідків його прийняття, стосуються лише питання примусової реорганізації юридичних осіб та скасування права господарського відання та оперативного управління, але не пояснюють потреби у скасуванні інших положень ГК. Це порушує вимоги Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 р. № 1160-IV.

Процедури регуляторної політики розраховані на встановлення єдиного підходу до підготовки аналізу регуляторного впливу та до здійснення відстежень результативності регуляторних актів. Будь-яких даних про відстеження результативності ГК не наведено, посилення на неефективність права господарського відання та оперативного управління суперечать судовій практиці.

3. Законопроект № 2635 порушує систему господарського законодавства, чим фактично зводить нанівець значну частину роботи Верховної Ради України щодо вдосконалення відповідного (в т.ч. господарського) законодавства, оскільки визнає таким, що втрачає чинність стрижневий акт господарського законодавства, до якого пропонується на сьогодні на рівні інших законопроектів багато змін та доповнень, що відповідає стратегічному напрямку модернізації господарського законодавства та його адаптації до права ЄС. Виключення системоутворюючих норм порушить єдність господарського законодавства, яке регулює значне коло суспільних відносин.

4. Законопроектом № 2635 пропонується доповнити ЦК ст. 96-1 «Корпоративні права».

У ч. 1 запропонованої норми встановлюється, що *корпоративні права – це сукупність правомочностей, які належать особі як учаснику (засновнику, акціонеру, пайовику) юридичної особи.* Разом із тим, практично шкідливо та методологічно помилково ототожнювати право особи із сукупністю правомочностей. Загалом у теорії права загальновизнаним є те, що суб'єктивне право – це передбачена нормами права міра можливої поведінки учасника правовідносин. У цьому контексті правомочності не припустимо ототожнювати

із суб'єктивним правом, в тому числі корпоративним, вони є лише його складовими, елементами.

У ч. 2 ст. 96-1 пропонується встановити, що «корпоративні права набуваються особою з моменту набуття права на частку (акцію, пай або інший об'єкт цивільних прав, що засвідчує участь особи в юридичній особі) в статутному (складеному) капіталі юридичної особи».

Виходячи із змісту цієї частини запропонованої статті виходить, що корпоративні права стосуються лише статутного (складеного) капіталу юридичної особи, тоді як в частині першій запропонованої статті йдеться не лише про передбачені ЦК товариства, але й будь-які інші юридичні особи, у тому числі установи. Разом із тим, законодавство України не вимагає, наприклад, від приватних установ, державних установ мати визначений статутний (складений) капітал.

Виникнення корпоративного права не може пов'язуватися із моментом набуття частки в статутному капіталі юридичної особи. Має враховуватися, що набуття корпоративного права за чинним законодавством пов'язується не з моментом набуття права на частку у статутному капіталі, а з моментом державної реєстрації змін до установчих документів відповідної юридичної особи чи реєстрації правочину щодо відчуження акцій.

Зокрема, для набуття правомочностей учасника товариства з обмеженою відповідальністю така особа має подати заяву про вступ до товариства (ст. 23 Закону України «Про товариства з обмеженою і додатковою відповідальністю»). А припинення відповідних правомочностей пов'язується з моментом виходу з товариства (п. 5 ст. 24 Закону України «Про товариства з обмеженою і додатковою відповідальністю»).

Відповідно до положень Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», офіційне визнання вступу та виходу відбувається шляхом державної реєстрації змін до відомостей про юридичну особу, що містяться в Єдиному державному реєстрі. Згідно з ч. 5 ст. 89 ЦК, зміни до установчих документів юридичної особи, які стосуються відомостей, включених до Єдиного державного реєстру, набирають чинності для третіх осіб з дня їх державної реєстрації. При цьому державна реєстрація базується на засадах обов'язковості, публічності, здійснення за заявницьким принципом (ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань»). У разі вступу до товариства заявником виступає особа, яка набула або відчужила (передала) частку у статутному капіталі ТОВ і ТДВ, спадкоємець чи правонаступник учасника або уповноважена ними особа. У разі припинення правомочностей заявником виступає учасник, який виходить з ТОВ і ТДВ, його спадкоємець чи правонаступник або уповноважена ними особа (п. 8 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань»).

Отже, запропонована норма зруйнує усталену практику набуття

корпоративних прав та, щонайменше, потребує одночасного внесення змін і доповнень до інших нормативно-правових актів.

Законопроектом № 2635 також пропонується виключити із ч. 2 ст. 167 ЦК слова «(державні підприємства, навчальні заклади тощо)», а також виключити із ч. 2 ст. 169 ЦК слова «(комунальні підприємства, спільні комунальні підприємства, навчальні заклади тощо)».

Враховуючи, що у відповідних положеннях ст. 167 ЦК йдеться про право держави створювати юридичні особи публічного права у випадках та в порядку, встановлених Конституцією України та законом, то за логікою такого виключення держава позбавляється права створювати державні підприємства та навчальні заклади, а територіальні громади позбавляються права створювати комунальні підприємства, спільні комунальні підприємства та навчальні заклади.

Таке розуміння логіки авторів Законопроекту № 2635 стає очевидним у зв'язку із пропозицією закріпити у прикінцевих положеннях обов'язок: «до 01.01.2021 року засновникам усіх юридичних осіб привести організаційно-правову форму та установчі документи юридичних осіб у відповідність до Цивільного кодексу України.».

У цьому контексті виникає низка юридичних суперечностей, що не можуть бути усунені прийняттям Законопроекту № 2635.

Зокрема, положення щодо виключення понять «державних підприємств» та «навчальних закладів», «комунальних підприємств» суперечать Конституції України, якою передбачено існування таких суб'єктів.

У положеннях Конституції України чітко закріплюється правосуб'єктність державних підприємств, навчальних закладів, комунальних підприємств.

Зокрема, у ч. 2 ст. 37 Конституції України закріплено: «Не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на **державних підприємствах, у навчальних закладах** та інших державних установах і організаціях.».

Положення ч. 2 ст. 142 передбачають: «Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) **комунальних підприємств**, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби».

Ст. 143 Конституції: «Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх

результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують **комунальні підприємства**, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.».

Таким чином, автори Законопроєкту № 2635 **всупереч положенням Конституції України пропонують позбавити державу та територіальні громади в особі уповноважених органів створювати державні підприємства, комунальні підприємства, навчальні заклади.** Також авторами Законопроєкту № 2635 закладається небезпечний механізм відмови від поширення на Автономну Республіку Крим юрисдикції України. З пояснювальних документів до Законопроєкту № 2635 це виключення не можна зрозуміти (щодо можливостей створення закладів вищої освіти).

Відповідні пропозиції також порушують методологічні основи ЦК як кодексу приватного права, що не покликаний втручатися у публічно-правові відносини, а, відповідно, його положення не можуть визначати організаційно-правові форми юридичних осіб публічного права, що слідує з ч. 3 ст. 81 ЦК, відповідно до якої «цим Кодексом встановлюються порядок створення, організаційно-правові форми, правовий статус юридичних осіб приватного права.

Порядок утворення та правовий статус юридичних осіб публічного права встановлюються Конституцією України та законом.

Таким чином, обмеження на створення певних організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права суперечить предмету ЦК України.

У контексті вищенаведеного слід наголосити, що ч. 1 ст. 81 ЦК містить положення, згідно з яким «Юридичні особи можуть створюватися у формі товариств, установ *та в інших формах, встановлених законом*», тобто ЦК і надалі не забороняє створювати юридичні особи у формах, відмінних від передбачених цим Кодексом.

З цього слідує, що як положення Законопроєкту № 2635 щодо можливості створення юридичних осіб лише організаційно-правових форм, передбачених ЦК, так і положення Законопроєкту № 2635 щодо виключення вище зазначених підприємств не мають сенсу.

У системному зв'язку із пропозиціями про втрату чинності ГК та зобов'язанням Кабінету Міністрів України протягом 6 місяців «розробити та подати до Верховної Ради України проєкт закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям цього Закону», вищенаведені положення Законопроєкту № 2635 не виключають перенесення всіх положень про державні підприємства, комунальні підприємства, спільні комунальні підприємства, навчальні заклади до інших законодавчих актів.

5. Законопроєкт № 2635 приховує скасування публічно-правових положень, які встановлено саме у ГК та за будь-яких умов не отримують втілення у ЦК.

Зокрема, публічно-правовими за суттю є наступні положення ГК:

- публічно-правові засади господарської діяльності (гл. 1);
- основні напрями та форми участі держави і місцевого самоврядування у сфері господарювання (гл. 2);
- обмеження монополізму у сфері господарювання (гл. 3);
- публічно-правові вимоги та державні гарантії підприємництва (гл. 4);
- публічно-правові вимоги до некомерційної господарської діяльності (гл. 4);
- правовий статус державних, у тому числі казенних, та комунальних підприємств; організаційні, антикорупційні та планові вимоги до їх діяльності (гл. 8);
- правовий режим державного майна, управління ним та його приватизації (гл. 14);
- публічно-правові вимоги до використання природних ресурсів у сфері господарювання (гл. 15);
- інститут організаційно-господарських зобов'язань, у тому числі соціально-комунальних зобов'язань (ст. 176-177 гл. 19);
- державне регулювання цін у сфері господарювання (гл. 21);
- інститути державної гарантії та загально-господарських гарантій (ст. 199, 201 ГК);
- порядок визнання суб'єкта господарювання банкрутом (гл. 23 ГК);
- інститут адміністративно-господарських санкцій (гл. 27 ГК);
- відповідальність суб'єктів господарювання за порушення антимонопольно-конкурентного законодавства (гл. 28);
- класифікація галузей економіки (гл. 29);
- публічно-правові вимоги та стимули інноваційної діяльності (гл. 34);
- публічно-правові вимоги фінансової діяльності у сфері господарювання (гл. 35);
- публічно-правові вимоги до зовнішньоекономічної діяльності (гл. 37);
- державні гарантії іноземних інвестицій (гл. 38);
- спеціальні режими господарювання (гл. 39);
- публічно-правові вимоги до концесії (гл. 40);
- інші види спеціальних режимів господарювання (гл. 41).

Отже, мета вдосконалення цивільного законодавства України не може бути виправдана скасуванням публічно-правових положень ГК ані змістовно, ані за формою запропонованого Законопроекту № 2635.

6. Пояснювальна записка до Законопроекту № 2635 містить суперечливі та необгрунтовані положення, зокрема щодо наступного:

6.1. Зазначено, що «реалізація проекту Закону не потребує додаткових витрат з Державного бюджету України». Однак, будь-які зміни у правовому регулюванні повинні бути виваженими та узгодженими, а також із відповідним економічним обгрунтуванням їх наслідків. У зв'язку з цим доречно здійснити розрахунок грошових витрат юридичних осіб в результаті зміни організаційно-

правових форм у разі скасування ГК. Інформація про зареєстровану кількість юридичних осіб в Україні станом на 01.02.2020 р. наведена у табл. 1.

Табл.1. Кількість юридичних осіб в Україні за організаційно-правовими формами господарювання.

№	Організаційно-правові форми господарювання юридичних осіб	Усього
		1344572
	у тому числі	
1.	фермерське господарство	46998
2.	приватне підприємство	200309
3.	державне підприємство	3745
4.	казенне підприємство	32
5.	комунальне підприємство	14018
6.	дочірнє підприємство	11641
7.	іноземне підприємство	629
8.	підприємство громадського об'єднання (релігійної організації, профспілки)	3284
9.	підприємство споживчої кооперації	1163
10.	акціонерні товариства	687026
	публічне акціонерне товариство	1400
	приватне акціонерне товариство	5356
	товариство з обмеженою відповідальністю	677071
	товариство з додатковою відповідальністю	1512
	повне товариство	1315
	командитне товариство	372
11.	кооперативи	24828
	виробничий	2207
	обслуговуючий	19579
	споживчий	768
	сільськогосподарський виробничий	1005
	сільськогосподарський обслуговуючий	1269
12.	органи державної влади, організації (установи, заклади)	64202
12.1	державна організація (установа, заклад)	59029
12.2.	комунальна організація (установа, заклад)	1214
12.3	приватна організація (установа, заклад)	1498

12.4	організація (установа, заклад) громадського об'єднання	2461
13.	асоціація	553
14.	корпорація	79
15.	консорціум	185
16.	концерн	317
17.	спілка споживчих товариств	741
18.	інші об'єднання юридичних осіб	619
19	товарна біржа	1060
20	кредитна спілка	4387
21	споживче товариство	9570
22	недержавний пенсійний фонд	74
23	політична партія	15315
24	громадська організація	89148
25	громадська спілка	1733
26	релігійна організація	26375
27	профспілка, об'єднання профспілок	28559
28	творча спілка (інша професійна організація)	317
29	благодійна організація	19156
30	об'єднання співвласників багатоквартирного будинку	32890
31	орган самоорганізації населення	1616
	Відокремлені підрозділи юридичних осіб	54635
32	філія (інший відокремлений підрозділ)	49582
33	представництво	5053

Отже, у разі зміни організаційно-правових форм господарювання у підприємств та їх об'єднань (приватне підприємство, державне підприємство, казенне підприємство, комунальне підприємство, дочірнє підприємство, іноземне підприємство, асоціація, корпорація, консорціум і концерн) обов'язково виникнуть такі витрати: 1) на державну реєстрацію змін в установчих документах юридичних осіб (1580 грн) та адміністративний збір (10 грн); 2) на оплату нотаріальних послуг (\approx 1200 грн).

Окрім того, у багатьох юридичних осіб можуть виникнути витрати на: 1) оплату юридичних послуг третіх осіб з державної реєстрації змін в установчих документах юридичних осіб (\approx 2500 грн); 2) виготовлення нових печаток і штампів (\approx 500 грн); 3) оплату додаткової роботи співробітників компанії у зв'язку з підвищенням навантаження, зумовленим оформленням

необхідних документів (залежить від розміру підприємства); 4) проведення загальних зборів засновників (залежить від розміру підприємства); 5) транспортні витрати на відвідування органів державної реєстрації, дозвільних органів тощо; 6) поліграфічні послуги (друк документів); 7) а також інші витрати, які неможливо наперед передбачити та розрахувати.

На деяких підприємствах витрати можуть збільшитися на: 1) вартість послуг з переоформлення ліцензій; 2) витрати на переукладання договорів з контрагентами; 3) вартість послуг з переоформлення договорів оренди землі та нерухомості; 4) втрати від простою підприємства, пов'язаного з реорганізаційними заходами та інші. Зокрема, значна частина витрат виникатиме у зв'язку із простоєм техніки, транспортних засобів на період вилучення та видачі нових документів. Значна кількість суб'єктів господарювання вимушена буде зупинити участь в тендерах у межах публічних закупівель на період зміни дозвільної документації. Додаткові витрати при реорганізації шляхом перетворення зумовлюються ст. 107 ЦК, згідно з якою кредитор може вимагати від юридичної особи, що припиняється, виконання зобов'язань якої не забезпечено, припинення або дострокового виконання зобов'язання, або забезпечення виконання зобов'язання. Рішення про припинення, дострокове виконання або додаткове забезпечення зобов'язання залежатиме від намірів кредиторів та може значно обтяжити бізнес.

У табл. 2 подано методичний підхід до розрахунку витрат на приведення юридичними особами своїх організаційно-правових форм та установчих документів до вимог ЦК.

Табл. 2. Розрахунок витрат на зміну юридичними особами своїх організаційно-правових форм та установчих документів

Витрати	Вартість послуги	Джерело інформації	Кількість юридичних осіб з таблиці 1	Загальна сума витрат
	V_p		$K_{юо}$	$\sum R = V_p \times K_{юо}$
Обов'язкові витрати (R_о)				
на державну реєстрацію змін в установчих документах юридичних осіб	0,75 x 2102 грн = 1576,5 грн	http://ac.dozvil-kiev.gov.ua/AdminServices/Details/15fa10d3-98b7-4265-b2ed-9a4e7495265f?categoryId=43cc5429-b41f-4b7b-8d42-be7d769ee2c5	281819 (п.1-9) + 4955 (п.12.4.,13-18) = 286774 юр. осіб	452099,2 тис. грн
адміністративний збір	10 грн			2867,7 тис. грн
Оплата нотаріальних послуг (посвідчення підписів засновників та їх зразків)	≈ 1200 грн			344128,8 тис. грн
Друкарські витрати (папір, картриджі тощо)	≈ 200 грн			57354,8 тис. грн
				$\sum R_o \approx 856450,5$ тис. грн

Витрати високо ймовірні у залежності від ОПФГ (Rv)

витрати на оплату послуг юридичних фірм з надання комплексу послуг щодо державної реєстрації змін в установчих документах юридичних осіб	≈2500 грн	https://diloviposlu.gy.kiev.ua/vnesenya-zmin/zminanazvi-pidpriyemstva?fbclid=IwAR2TlsuMKFZofcw29tYT uPiaMzwyG80FgsXazSXW8c-bly781vSrKRphVgA	200309 (п.2) + 629 (п.7) = 200939 юр.осіб	200939 осіб x 2500 грн = 502345,0 тис. грн
на роботу бухгалтера чи послуги аудитора при складенні передавального акту, розподільчого чи ліквідаційного балансу.	≈5000 грн		200309 (п.2) 3745 (п.3) + 32 (п.4) + 14018 (п.5) + 553 (п.13) + 79 (п.14) + 185 (п.15) + 317 (п.16) = 219238 юр. осіб	1096190,0 тис. грн
Організація роботи реорганізаційної чи ліквідаційної комісії,	≈1000 грн		200309 (п.2) 3745 (п.3) + 32 (п.4) + 14018 (п.5) + 553 (п.13) + 79 (п.14) + 185 (п.15) + 317 (п.16) = 219238 юр. Осіб	219238,0 тис. грн
на виготовлення нових печаток і штампів	≈ 500 грн		3745 (п.3)+ 32 (п.4) + 14018 (п.5) + 553 (п.13) + 79 (п.14) + 185 (п.15) + 317 (п.16) = 18929 юр. осіб	18929 юр.осіб x 500 грн = 9464,5 тис. грн
на оплату додаткових обов'язків у співробітника компанії через оформлення необхідних документів (залежить від розміру підприємства)	≈ 409 грн – середня з/пл. за 1 раб. день	https://index.minfin.com.ua/labour/salary/average/ 12264 грн	553 (п.13) + 79 (п.14) + 185 (п.15) + 317 (п.16) = 18929 юр. осіб	18929 юр.осіб x 409 грн = 7742,0 тис. грн
на проведення загальних зборів колективу (залежить від розміру підприємства)	X грн		281819 (п.1-9) + 4955 (п.12.4., 13-18) = 286774 юр. осіб	286774 юр. осіб x X тис. грн = Y тис. грн
Транспортні витрати	≈ 40 грн x – ≈ 2 осіб на 3-4 поїздки = 240 грн			240 грн x 286774 юр осіб = 68667,4 тис грн
Інші	In грн			∑In тис. грн
			∑ Rv ≈ 305111,9 тис.грн. + ∑In	

Витрати мало ймовірні у залежності від ОПФГ (Rm)				
вартість послуг з переоформлення ліцензій (залежить від виду економічної діяльності)	5 x 17 грн = 85 грн	https://nakaz.ua/ua/blog/pereoformlennia-licenzii		∑L тис. грн
витрати на переукладання договорів з контрагентами (зв'язок, поштові витрати ін);	≈100 грн	.	Всі юридичні особи мають хоча б один договір	286774 юр. осіб x 100 грн = 28677,4 тис. грн
вартість послуг на переоформлення договорів оренди землі, нерухомості	Z грн			∑Z грн
втрати від простою підприємства, пов'язаного з реорганізаційними заходами	P грн			∑P грн
виплати працівникам у зв'язку із ліквідацією частини підприємств та інші ліквідаційні витрати				
Інші	In грн			∑In грн
		$\sum Rm' \approx Rm + \sum L + \sum Z + \sum P + \sum In$		
		$\sum Rm \approx 28667,4 \text{ тис. грн.}$		

Проте реальний обсяг цих витрат буде значно вище та дорівнювати сумі усіх витрат $\sum R$:

$$\sum R = \sum R_o + \sum R_v + \sum R_m' \text{ або}$$

$$\sum R = \sum R_o + \sum R_v + \sum R_m + \sum L + \sum Z + \sum P + \sum In$$

Отже, поданий методичний підхід до розрахунку витрат на приведення юридичними особами своїх організаційно-правових форм та установчих документів у відповідність до вимог ЦК дозволяє стверджувати, що мінімальний обсяг витрат юридичних осіб України становитиме 856450,5 тис. грн. Ймовірно, що обсяг витрат збільшиться ще на 305111,9 тис. грн, а для розрахунку реального обсягу витрат потрібно провести ґрунтовні аналітичні дослідження. Це пов'язано з тим, що важко передбачити інші витрати, які складно розрахувати, а саме: витрати на оновлення вивісок, виготовлення нових фірмових бланків та всіх фірмових атрибутів підприємств тощо. Банківські установи, які обслуговують юридичних осіб, скоріше за все, здійснять корегування їх організаційно-правових форм господарювання безкоштовно.

Таким чином, приведення юридичними особами своїх організаційно-правових форм та установчих документів у відповідність до вимог ЦК за умов скасування ГК, передбачає, що кожна юридична особа витратить щонайменше 3000 грн, а максимальна сума витрат залежить від виду економічної діяльності та організаційно-правової форми господарювання. Проте, виходячи із практики господарювання та бюрократизації дозвільної системи, можна спрогнозувати витрати на рівні від 2 до 3 млрд грн.

6.2. Зазначено про потребу відмови «від невідомих світові речово-правових титулів майна державних і комунальних підприємств», а саме від права господарського відання та оперативного управління. Це не відповідає дійсності. Зокрема, у Підприємницькому кодексі Республіки Казахстан закріплено інститути права господарського відання як речового права державних підприємств та права оперативного управління як речового права державних установ та казенних підприємств. При цьому варто звернути увагу на те, що Республіка **Казахстан посідає 25 місце у світовому рейтингу «Doing Business-2020», в той час як Україна лише на 64 місці.** Право господарського відання та оперативного управління передбачено ЦК РФ, ЦК Республіки Білорусь і ці країни не вбачають необхідності відмовлятися від таких титулів на майно.

6.3. Зазначено, що Законопроект № 2635 покликаний вивести «так званий «державний та комунальний сектори економіки» із міжнародної економічної ізоляції». Насправді державний сектор економіки не перебуває у будь-якій міжнародній ізоляції. Зокрема, успішно здійснює експортну діяльність концерн «Укроборонпром», успішно беруть участь у зовнішньоекономічних відносинах морські порти України, заклади вищої освіти, наукові установи та казенні підприємства тощо. В господарській практиці відсутні факти будь-яких проблем державних підприємств та установ України на зовнішніх ринках.

7. Законопроект № 2635 передбачено 6-місячний строк для розробки Кабінетом Міністрів України проекту закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям цього Закону та подання відповідного проекту закону до Верховної Ради України. Отже, протягом зазначеного періоду доведеться констатувати відсутність: належного правового регулювання підприємництва та підприємницької діяльності, визначення правового статусу суб'єктів господарювання, принципів господарювання, інших правових засад господарської діяльності.

Такий стан правового регулювання може **створити передумови для спаду темпів економічного зростання** України, особливо у контексті реалізації стратегії сталого розвитку економіки України.

8. В обґрунтування ліквідації багатьох організаційно-правових форм юридичних осіб та втрату чинності ГК автори Законопроекту № 2635 посилаються на приведення до «законодавчої практики країн ЄС». Таке твердження є необґрунтованим з огляду, зокрема на те, що кожна країна ЄС має власний перелік організаційно-правових форм юридичних осіб. Якщо говорити, наприклад, про приватні підприємства, то їх аналог передбачений у законодавстві Франції, коли йдеться про індивідуальне підприємство з обмеженою відповідальністю (L'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL)). А у Болгарії поряд із корпоративними державними підприємствами (наприклад, «Агролеспроект» ЕООД, гр. Софія), діють й унітарні державні підприємства, що забезпечують функціонування кінного та лісового

господарства (наприклад, Държавно предприятие «Кабиюк» чи Южноцентрално държавно предприятие).

Важливо те, що певного стандартного переліку організаційно-правових форм юридичних осіб у країнах-учасниках ЄС не існує, а корпоратизація державних підприємств відбувається адресно.

Більше того, **корпоратизація державних підприємств в Україні не є визначальним чинником їх ефективності.** Наприклад, за критерієм «Фінансова стабільність державних підприємств в Україні» очолює рейтинг державне унітарне підприємство ДП «Украерорух», а найнижчу фінансову стійкість має корпоратизоване державне підприємство ПАТ «Одеський припортовий завод» (<http://companies.icps.com.ua/>).

9. «Законодавча практика країн ЄС», на яку посилаються автори Законопроект 2635, не може заперечувати існування окремих, поряд із цивільним, господарських та комерційних кодексів. Так, у Бельгії у 2013 р. прийнято новий акт комплексного регулювання – Господарський кодекс (*Code de droit économique*). Цей акт по структурі та змісту максимально наближений до змісту Господарського кодексу України.

Останні десятиліття знаменуються прийняттям нових комерційних та підприємницьких кодексів у Австрії (2007), Франції (2007), Туреччині (2012), Казахстані (2015), Естонії (2011), Латвії (2000) тощо. У Німеччині постійно оновлюється та доповнюється Комерційний кодекс (Торговельне укладення) 1900 р. В Іспанії Уряд представив у парламент новий Комерційний кодекс на заміну старого. Комерційні кодекси діють також у таких розвинутих країнах, як Люксембург, Португалія, США, Японія, Південна Корея тощо. Отже, у правових системах більшості розвинутих країн значну роль відіграють господарські або комерційні кодекси. На відміну від Російської Федерації, де традиційно заперечується потреба у кодифікації правил ведення господарської діяльності.

10. Порушення норм Конституції України, підґрунтя для яких створюються Законопроект № 2635.

10.1. Втрата чинності ГК означає позбавлення правового визначення поняття підприємництва. ЦК містить поняття свободи підприємництва, але не закріплює визначення останнього. Поняття підприємництва закріплено ст. 42 ГК: «Підприємництво – це самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку.». Втрата чинності ГК утворить невизначеність у положеннях ч. 1-3 ст. 42 Конституції України:

«Кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом.

Підприємницька діяльність депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування обмежується законом.

Держава забезпечує захист конкуренції у **підприємницькій діяльності**. Не допускаються зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Види і межі монополії визначаються законом».

Додатково термін «підприємницька діяльність» вживається у ч. 2 ст. 78 Конституції України. Беручи до уваги положення п. 8 ч. 1 ст. 92 Конституції України про те, що «Виключно законами України визначаються «правові засади і гарантії **підприємництва**; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання», можна дійти висновку, що саме у гл. 4 (ст. 42-51) ГК визначаються правові засади і гарантії підприємництва в Україні.

Крім того, виникне проблема, пов'язана із визнанням корпоративних прав як форми підприємництва, позаяк саме ГК у ст. 42 встановлює, що володіння корпоративними правами не є підприємництвом.

Таким чином, Законопроект № 2635, передбачаючи втрату чинності ГК, створює невизначеність у законодавчій реалізації положень Конституції України у сфері підприємництва.

11. Втрата чинності ГК означає позбавлення правового визначення поняття «суб'єкт господарювання», що суперечить ч. 4 ст. 13 Конституції України, яка передбачає наступне: «Держава забезпечує захист прав усіх **суб'єктів** права власності і **господарювання**, соціальну спрямованість економіки.» Відповідно до Інформаційно-пошукової системи «Законодавство України» (станом на 03.03.2020 р.) словосполучення «суб'єкти господарювання» використано у 242183 документах (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/index>).

12.3 правової системи України зникне поняття «підприємство» у значенні суб'єкта правовідносин, позаяк у ст. 191 ЦК поняття «підприємство» наводиться виключно у значенні об'єкта права (єдиний майновий комплекс). Саме у ГК підприємство визначається як самостійний суб'єкт господарювання, створений компетентним органом державної влади або органом місцевого самоврядування, або іншими суб'єктами для задоволення суспільних та особистих потреб шляхом систематичного здійснення виробничої, науково-дослідної, торговельної, іншої господарської діяльності в порядку, передбаченому ГК України та іншими законами. Саме підходи ГК (підприємство-суб'єкт), а не ЦК (підприємство – об'єкт, майно) у цьому питанні відповідають положенням Конституції України, а саме:

- ч. 2 ст. 46 Конституції України встановлено: «Це право (соціального захисту) гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, **підприємств**, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними»;

- ч. 2 ст. 78 Конституції: «Народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші

оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного органу чи наглядової ради **підприємства** або організації, що має на меті одержання прибутку»;

- ч. 1 ст. 86 Конституції: «Народний депутат України має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників **підприємств**, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності»;

- ч. 3 ст. 86 Конституції: «Керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, **підприємств**, установ і організацій зобов'язані повідомити народного депутата України про результати розгляду його запиту»;

- ч. 4 ст. 104 Конституції: «Президент України не може мати іншого представницького мандата, обіймати посаду в органах державної влади або в об'єднаннях громадян, а також займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю чи входити до складу керівного органу або наглядової ради **підприємства**, що має на меті одержання прибутку»;

- ч. 1 ст. 120 Конституції України: «Члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою (крім викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), входити до складу керівного органу чи наглядової ради **підприємства** або організації, що має на меті одержання прибутку».

Таким чином, виключення поняття «підприємство» з правового поля України призведе до утворення прогалин у реалізації конституційних положень, порушить принцип верховенства норм Конституції України у системі законодавства України.

13. Загальні проблеми правового забезпечення економіки, що виникатимуть у результаті втрати чинності ГК відповідно до Законопроєкту № 2635.

ГК слугує стрижневою основою господарського законодавства України та закріплює фундаментальні категорії як-от: господарська діяльність, суб'єкт господарювання, підприємство, підприємець, підприємницька діяльність, некомерційна господарська діяльність, засоби державного регулювання економіки, специфіка господарського договірного права, адміністративно-господарські санкції, оперативно-господарські санкції, правові засади обороту державної власності й функціонування державних підприємств, публічно-правові вимоги до господарської діяльності. Декодифікація є десистематизуючою дією.

Розпорошення правил здійснення господарської діяльності по окремим законам, як це пропонується Законопроєктом № 2635, **не відповідає потребам**

упорядкування та системної побудови законодавства, унеможливлуватиме введення цих законів у логічну структуру за допомогою принципів права, заважатиме зменшенню кількості регуляторних актів, яке доцільно здійснювати саме на підставі кодифікації.

14. Порушення міжнародних зобов'язань України, що виникатиме у разі скасування ГК. Всі плани дій щодо адаптації українського законодавства до вимог Угоди про спрощення процедур торгівлі (в межах СОТ) та Угоди про асоціацію розроблялися з урахуванням основних понять, інститутів, організаційно-правових форм господарювання та принципів державного регулювання економіки, закріплених у чинному ГК. Законопроект № 2635 створює загрозу унеможливлення виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у зв'язку з тим, що значна питома вага положень Угоди стосується торговельних аспектів, реалізації засобів державного регулювання економіки (зокрема, технічне регулювання, валютні операції, правовий режим інвестицій тощо), діджиталізації економіки країн-партнерів Угоди. Реалізація зазначених пріоритетних напрямів в умовах втрати чинності ГК та, відповідно, дестабілізації практики застосування господарського законодавства є неможливим. Україна як член СОТ має зобов'язання забезпечення стабільності законодавства та торговельної практики, які можуть вплинути на міжнародну торгівлю. В першому огляді торговельної практики, який Україна представила до СОТ у 2018 р., відзначалося, що правила здійснення торгівлі є прозорими, передбачуваними, саме з огляду на наявність кодифікованих актів, які постійно лібералізуються. Скасування ГК матиме негативний вплив на міжнародну торгівлю та порушить принципи правової визначеності і прогнозованості, захисту прав національних та іноземних інвесторів.

15. Ризики для функціонування державного сектору економіки.

Законопроект № 2635 буде скасована гнучка модель вибору організаційно-правової форми підприємств та організацій державного сектору економіки: усі державні унітарні підприємства, включаючи казенні, підлягатимуть примусовій корпоратизації.

Разом із тим, корпоратизація державних та комунальних підприємств не є панацеєю для вирішення проблем їх ефективності. У цьому висновку вже наводилися приклади ефективних державних унітарних підприємств та неефективних корпоративних державних підприємств.

Проблема ефективності державного сектору економіки не може бути подолана зміною внутрішнього устрою цих підприємств у випадку відсутності приватизаційних та інвестиційних перспектив їх діяльності. Адже ці підприємства виконують соціальні та комунальні функції, покладені на них органами державної влади та місцевого самоврядування як частини державних функцій та інтересів територіальних громад.

Міжнародними інституціями, що надають експертну допомогу Україні, суцільна корпоратизація державних підприємств не називається умовою реформування державного сектору економіки.

Зокрема, якщо звернути увагу на Звіт Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) «Реформування підприємств державної форми власності в секторі вуглеводнів в Україні» 2019 р. (OECD (2019), State-Owned Enterprise Reform in the Hydrocarbons Sector in Ukraine)¹, то рекомендації щодо реформування відповідного сектору не містять положень щодо суцільної корпоратизації. Позаяк проблеми корпоративного управління є не меншими, а в 2016 р. була проведена реформа у сфері управління державною власністю, державні унітарні підприємства отримали наглядові ради за аналогією із корпоративним сектором.

У провідній західній юридичній літературі відзначаються переваги та недоліки корпоратизації державних підприємств, відзначаються чинники, коли корпоратизація погіршує стан керованості державними підприємствами та є чинником зниження якості послуг, які вони надають споживачам. Див, наприклад: David A. McDonald. To corporatize or not to corporatize (and if so, how? *Utilities Policy* 40 (2016) 107-114 // https://www.researchgate.net/publication/290648498_To_corporatize_or_not_to_corporatize_and_if_so_how).

16. Суцільне перетворення унітарних державних та комунальних підприємств та організацій у господарські товариства означатиме зміну правового режиму майна цих юридичних осіб на право власності, позаяк корпоративні підприємства наділяються правом власності на закріплене за ними майно. Це створить передумови для виведення з державної власності із передачею у корпоративне управління відповідного майна без персоніфікованого рішення Кабінету Міністрів України про корпоратизацію певного підприємства.

Фактично це має характер втручання органу законодавчої влади у компетенцію виконавчої гілки влади всупереч гарантованому Конституцією України поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову.

Верховна Рада України як орган законодавчої влади не може нав'язувати Кабінету Міністрів України вибір форми управління державною власністю – унітарний чи корпоративний.

Зокрема, при визначенні моделі управління підприємством у сфері оборонно-промислового комплексу має застосовуватись підхід, який забезпечить оптимальний вибір моделі управління, виходячи з пріоритетів задоволення потреб національної безпеки та оборони держави та забезпечення оперативної координації діяльності підприємств оборонно-промислового комплексу. Саме завдяки подібним мотивам було враховано зауваження Президента України при прийнятті Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління об'єктами державної та комунальної власності» від 02.06.2016 р. № 1405-VIII.

17. Корпоратизація казенних підприємств призведе додатково до їх комерціалізації та можливості накладення стягнення (розпродажу) їх

¹ <https://www.oecd.org/daf/ca/Ukraine-Hydrocarbons-SOE-Review-UKR.pdf>

майна всупереч встановленим ГК гарантіям щодо стабільності їх майнової бази, коли відповідальність цих підприємств обмежена лише коштами, а за недостатності цих коштів відповідальність несе уповноважений орган управління (ст. 76-77 ГК).

Законопроект № 2635 **ігнорує потреби забезпечення стабільної роботи казенних підприємств**, що створені у секторах економіки, у яких: законом дозволено здійснення господарської діяльності лише державним підприємствам; основним (понад п'ятдесят відсотків) споживачем продукції (робіт, послуг) виступає держава; за умовами господарювання неможлива вільна конкуренція товаровиробників чи споживачів; переважаючим (понад п'ятдесят відсотків) є виробництво суспільно необхідної продукції (робіт, послуг), яке за своїми умовами і характером потреб, що ним задовольняються, як правило, не може бути рентабельним; приватизацію майнових комплексів державних підприємств заборонено законом; здійснюється медичне обслуговування населення.

Отже, казенні підприємства створені в найбільш важливих для забезпечення державних функцій в окремих галузях економіки, в тому числі у військово-промисловому комплексі.

Корпоратизація створить передумови для «тіньової» приватизації державного майна казенних підприємств через стягнення кредиторів, а також поставить під питання можливість їх роботи для виконання найважливіших суспільних функцій (арешти майна, примусовий продаж тощо).

Те саме стосується державних навчальних закладів. Доцільність корпоратизації цих суб'єктів не отримала належного обґрунтування Законопроекті № 2635.

18. Правовий статус державних та комунальних установ буде прирівняний до правового статусу непідприємницької установи, визначеного ст. 93, 101-103 ЦК. Це означатиме, що уповноважені органи державної влади та місцевого самоврядування будуть обмежені у правах на управління відповідними установами. Це радикально ускладнюватиме керованість галузями охорони здоров'я, культури, охорони природи, житлового господарства, енергетики тощо.

19. Примусове перетворення державних підприємств, у тому числі казенних, господарських об'єднань, установ та організацій у господарські товариства означатиме **необхідність переоформлення усієї дозвільної та реєстраційної документації щодо цих підприємств**, а також переоформлення майнових прав на закріплене за ними державне майно із значними державними фінансовими та організаційними витратами.

20. Втрата чинності ГК України означатиме скасування обмежених речових прав господарського відання та оперативного управління, якими володіють усі унітарні юридичні особи публічного права, починаючи від органів державної влади та місцевого самоврядування і закінчуючи

державними комерційними підприємствами, державними установами та закладами (освіта, наука, охорона здоров'я, культура, Збройні Сили тощо).

Після прийняття ГК у 2003 р. правовий режим господарського відання та оперативного управління було закріплено у численних законах, зокрема: ст. 3 Закону «Про правовий режим майна в Збройних Силах України» (оперативне управління стосовно майна ЗСУ); ч. 13 ст. 6 Закон України «Про холдингові компанії в Україні» (право господарського відання стосовно пакетів акцій (часток, паїв) або іншого майна, переданого до статутного фонду державної холдингової компанії, державної холдингової компанії); ч. 3 ст. 23 Закону України «Про морські порти в Україні» (право господарського відання стосовно стратегічних об'єктів портової інфраструктури та іншого майна Адміністрації морських портів України); ч. 1 ст. 3 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» (право господарського відання чи оперативного управління стосовно державних підприємств, установ та організацій); ч. 4 ст. 28 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» (право оперативного управління стосовно майна Державної прикордонної служби України, її навчальних закладів, установ та організацій); ч. 2 ст. 4 Закону України «Про Національний банк України» (право господарського відання стосовно майна НБУ); ч. 2 і 3 ст. 5 «Про залізничний транспорт» (господарське відання стосовно магістральних залізничних ліній загального користування та розміщені на них технологічні споруди, передавальні пристрої, що безпосередньо використовуються для забезпечення процесу перевезень, та передаються АТ «Укрзалізниця»); ч. 7. ст. 7 Закону України «Про трубопровідний транспорт» (право господарського відання без права відчуження для здійснення функцій оператора Єдиної газотранспортної системи України); ч. 3 ст. 44 Закону України «Про Кабінет Міністрів України (стосовно погодження правочинів, наслідком яких може бути припинення права господарського відання на майно, що використовується у процесі провадження діяльності з транспортування природного газу); ч. 4 ст. 15 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» (стосовно права користування ліцензією протягом року при передачі об'єктів державної власності на праві господарського відання від одного до іншого суб'єкта господарювання); п. 3 ч. 2 ст. 21, ч. 1 ст. 37, п. 3 ч. 2 ст. 45 Закону України «Про ринок природного газу (стосовно обмеження права господарського відання та речового права на газорозподільні системи, власником яких є держава)»; п. 3 ч. 4 ст. 31 Закону України «Про ринок електричної енергії» (стосовно обмеження на передачу об'єктів державної власності, що використовуються оператором системи передачі у процесі провадження діяльності з передачі електричної енергії, в господарське відання суб'єктам недержавного сектору економіки) тощо.

Скасування цих правових титулів створить **правову невизначеність щодо правомочностей** юридичних осіб публічного права, за якими державне майно закріплене на відповідному правовому титулі.

21. Утворюється правова невизначеність у відносинах оренди державного та комунального майна.

Скасування існуючих організаційно-правових форм державних та комунальних підприємств, зникнення правових титулів господарського відання та оперативного управління зумовлює припинення реалізації Фондом державного майна України своїх функцій у сфері погодження оренди державного майна. Корпоратизація перетворить державні підприємства та установи на власників, а тому питання надання згоди ФДМУ на відповідну оренду не матиме правової основи. Це ж стосується і діяльності територіальних громад щодо здачі в оренду комунального майна.

Наслідком цього стане **припинення надходжень від оренди державного та комунального майна до Державного бюджету України та місцевих бюджетів.**

22. Прикінцеві положення Законопроєкту № 2635 (п.3) передбачають, що «майно, яке не увійшло до статутного (складеного) капіталу юридичних осіб, може передаватися їм в управління, а також на інших правових підставах, передбачених Цивільним кодексом України». У контексті пояснювальної записки про заміну права господарського відання та оперативного управління на режим «управління майном» ці положення можна розуміти як такі, що передбачають передачу державним підприємствам та організаціям майна на зобов'язальному праві управління майном відповідно до гл. 70 ЦК.

Доцільність заміни речового права на зобов'язальне стосовно державного майна не знайшло належного обґрунтування у Законопроєкті № 2635. Застосування правового титулу «управління» не має правової усталеності навіть у приватному секторі економіки та містить приховані ризики для функціонування державної власності. Наприклад, згідно з ч. 2 ст. 1043 ЦК «управитель несе субсидіарну відповідальність за боргами, що виникли у зв'язку зі здійсненням ним управління, якщо вартості майна, переданого в управління, недостатньо для задоволення вимог кредиторів». Таке положення зумовлює можливість накладення кредиторами стягнення на державне майно. «Не можуть бути предметом договору управління майном грошові кошти, крім випадків, коли право здійснювати управління грошовими коштами прямо встановлено законом» (ч. 2 ст. 1030 ЦК). Відповідно, виникне прогалина у питанні управління грошовими коштами юридичними особами публічного права.

23. Негативні наслідки для комунальної власності та комунальних підприємств:

- пропозиція щодо перетворення комунальних і комунальних спільних підприємств у господарські товариства **суперечить Європейській Хартії місцевого самоврядування**, ратифікованій Законом України від 15.07.1997 р № 452/97-ВР, Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», оскільки порушує право власності територіальної громади. Відповідно до ч. 1 ст. 4 Європейської Хартії місцевого

самоврядування, головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом. У змістовній єдності із цим положенням знаходиться норма ст. 143 Конституції України, яка передбачає, що саме територіальні громади безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що перебуває в комунальній власності; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації та установи, а також здійснюють контроль за їхньою діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції;

... - положення щодо організаційно-правової форми комунальних спільних підприємств були внесені у ГК після його прийняття – Законом України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р. № 1508-VII. Зазначена організаційно-правова форма була впроваджена з метою задоволення потреб територіальних громад у реалізації спільних проєктів.

... У матеріалах до Законопроєкту № 2635 не містяться відомості про обговорення з територіальними громадами подібних новел.

Відповідно до ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування», право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, підприємства, установи та організації, в тому числі банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, на частку в майні підприємств, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше належить відповідній територіальній громаді. Доцільність, порядок та умови відчуження об'єктів права комунальної власності встановлює відповідна рада. Право комунальної власності територіальної громади захищається законом на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів. Об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені у територіальних громад та передані іншим суб'єктам права власності без згоди безпосередньо територіальної громади або відповідного рішення ради чи уповноваженого нею органу, за винятком передбачених законом випадків. При цьому особливості управління господарською діяльністю в комунальному секторі економіки встановлені ст. 24 ГК.

Отже, запропоновані зміни щодо перетворення комунальних підприємств та зміни правового режиму їхнього майна є **порушенням права власності близько 30 тис. територіальних громад.**

24. Скасування ГК призведе до виключення з правової системи численних запобіжників від незаконних операцій із державною та комунальною власністю.

Зокрема:

- скасовуватиметься чіткий порядок укладання господарських договорів, передбачений ст. 179-181 ГК, що призведе до процедурної невизначеності у відносинах між державними організаціями та бізнесом;

- скасовуватимуться заборони на обмін державного майна за договорами міни (ч. 4 ст. 293 ГК);

- дерегулюватимуться розміри штрафних санкцій у договорах за участі суб'єктів господарювання державного сектору економіки (ч. 2 ст. 231 ГК), що призведе до довільного закріплення відповідних положень на шкоду інтересам держави, або призведе до зловживань державних підприємств стосовно приватного бізнесу у частині визначення договірних санкцій;

- суб'єкти господарювання державного сектору економіки нестимуть штрафну неустойку, що сплачується незалежно від відшкодування збитків у разі договірного правопорушення, позаяк лише ГК України передбачає залікову неустойку у ч. 1 ст. 232, а ЦК України встановлює штрафну неустойку у ч. 1 ст. 624;

- скасовуватиметься положення ч. 2 ст. 99 ГК про забезпеченість державною гарантією лише зобов'язань суб'єктів господарювання державного сектору економіки;

- змінюватимуться інші усталені правила ведення господарської діяльності, що здатне дестабілізувати роботу державного сектору економіки та економіки загалом.

25. Правова доля господарських об'єднань у зв'язку із втратою чинності ГК.

Організаційно-правові форми господарського об'єднання не передбачено у ЦК. Отже, із втратою чинності ГК, зокрема гл. 12 Кодексу (ст. 118-127 ГК), значно ускладниться вибір моделі об'єднання юридичних осіб.

В результаті прийняття Законопроекту № 2635 підлягатимуть ліквідації чи реорганізації 4 тис. господарських об'єднань, які діють у формі асоціацій, корпорацій, концернів, консорціумів, а також в інших формах об'єднання інтересів підприємств (союзів, спілок, асоціацій підприємців тощо).

При цьому правова форма господарського товариства не задовольняє потреб учасників об'єднань підприємств.

Відмінна ознака об'єднань підприємств – це мета їх створення, а саме: координація виробничої, [наукової] та іншої діяльності підприємств-учасників об'єднання для вирішення спільних економічних та соціальних завдань. Тобто об'єднання підприємств почасти є юридичними особами, які не мають на меті розподіл прибутку між учасниками. Для того, щоб виконати вимоги Законопроекту № 2635 щодо зміни організаційно-правової форми об'єднання підприємств потрібно буде провести реорганізацію шляхом перетворення. Разом із тим, згідно з ч. 2 ст. 104 ЦК юридична особа, яка не вправі розподіляти прибуток між учасниками, не може бути реорганізована, якщо серед правонаступників є юридична особа, наділена таким правом. Таким чином, господарські товариства та виробничі кооперативи в силу ч. 1 ст. 84 ЦК не можуть стати правонаступниками об'єднань підприємств. Постає питання лише про ліквідацію цих підприємств. А серед них чимало таких, які мають стратегічне значення для безпеки держави, ефективного функціонування економіки або окремих її сегментів, а саме: Державний концерн

«Укроборонпром», Асоціація «Український Кредитно-Банківський Союз», Українська Асоціація Інвестиційного Бізнесу – УАІБ, Професійна асоціація учасників ринків капіталу та деривативів (ПАРД), Корпорація «ДБК-Житлобуд» та ін.

Крім того, потрібно враховувати, що координаційні функції та можливості господарського об'єднання та господарського товариства розрізняються. Господарське об'єднання типу асоціація, адвокатське об'єднання, об'єднання кооперативів, концерн, консорціум тощо, – усі ці об'єднання не можуть бути реорганізовані у господарські товариства, позаяк втратиться координаційна функція об'єднання.

У господарському товаристві товариство не може координувати роботу засновників, а для господарського об'єднання це є його основним призначенням.

26. Негативні наслідки для економічної конкуренції.

Належна економічна конкуренція у державі формується на основі чітких правил здійснення господарської діяльності, коли визначеними є основні правові поняття щодо господарської діяльності та підприємництва.

Разом із тим, у результаті прийняття Законопроєкту № 2635 скасовуватимуться засади господарської діяльності, основні поняття та гарантії підприємництва, передбачені ГК.

І це в той час, коли значна кількість законів спираються на ці поняття. Йдеться, зокрема, про закони України «Про захист економічної конкуренції», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про основні засади державного контролю (нагляду) у сфері господарської діяльності», «Про державну регуляторну політику у сфері господарської діяльності», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» та ін.

27. ГК на кодифікованому рівні закріплює основні засади економічної конкуренції та імплементує їх на кожному рівні регулювання господарської діяльності у ст. 5, 6, 10, 18, 19, 22, 24, 56, 75, 76, 128, 141, 180, 212, 244, 245, 329, 372, 380, 389, гл. 3 (ст. 25-41), гл. 28 (ст. 251-258) Кодексу, інших положеннях.

На жаль, кодифікація цих положень при прийнятті ГК у 2003 р. не була достатньо опрацьована та належно узгоджена із спеціальними законами. Але це не означає необхідності відмови від закріплення положень про захист економічної конкуренції у кодифікованому акті. Адже саме кодифікація як акт систематизації дозволяє закласти у правову систему найбільш вагомі правові засади, формуючи конкурентний правопорядок та усталену правосвідомість підприємців.

28. У разі прийняття Законопроєкту № 2635 буде унеможливлено видання органами державної влади типових та примірних договорів, що мають на меті обмеження прав монополістів та суб'єктів господарювання, які мають ринкову владу, запобігають зловживанням з боку операторів державної власності – вагомої гарантії передбаченої ГК України. ЦК не містить поняття типового та

примірного договорів, а ст. 630 передбачається поняття «типові умови договору», чим надається абсолютне право сторонам самим визначатися, чи є обов'язковими для них типові умови договорів. Це здебільшого використовується монополістами для зловживання монопольним становищем.

Оскільки лише у ч. 4 ст. 179 ГК встановлюється поняття та регулятивне значення типових та примірних договорів, то у разі скасування цього Кодексу органи державної влади втратять право видавати типові договори: чинні типові договори перетворяться за своєю суттю на примірні (рекомендаційні), а чинні примірні договори втратять правову основу.

Втратять регулятивне значення Типовий договір постачання природного газу побутовим споживачам, затверджений Постановою НКРЕКП від 30.09.2015 р. № 2500; Типовий договір розподілу природного газу, затверджений Постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг 30.09.2015 р. № 2498, Типовий договір оренди цілісного майнового комплексу державного підприємства (структурного підрозділу підприємства), Типовий договір оренди індивідуально визначеного майна (нерухомого або іншого), що належить до державної власності, та Примірний договір про відшкодування витрат балансоутримувача на утримання орендованого нерухомого майна та надання комунальних послуг орендарю, затверджений Наказом ФДМУ від 23.08.2000 р. № 1774; Примірний договір підряду у капітальному будівництві, затверджений наказом Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 27.10.2005 р. № 3; Типового договору про надання освітніх послуг між вищим навчальним закладом та фізичною (юридичною) особою, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 р. № 634; Типовий договір з індивідуальним споживачем про надання послуги з постачання теплової енергії (із здійсненням обслуговування і поточного ремонту внутрішньобудинкової системи тепlopостачання); Типовий договір з індивідуальним споживачем про надання послуги з постачання теплової енергії; Типовий договір з колективним споживачем про надання послуги з постачання теплової енергії; Типовий колективний договір про надання послуги з постачання теплової енергії; Типовий договір з власником (користувачем) будівлі про надання послуги з постачання теплової енергії, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 21.08.2019 р. № 830.

У своїх Рекомендаціях «Про запобігання порушенням законодавства про захист економічної конкуренції» від 14.03.2016 р. № 6-рк Антимонопольний комітет України прямо посилається на ст. 179 ГК на підтвердження обов'язків відповідних суб'єктів додержуватися правил типових договорів та внесення змін до них.

Антимонопольний комітет України справедливо зазначає, що «відсутність відповідного типового договору може створювати умови для зловживання тепlopостачальними організаціями своїм монопольним (домінуючим) становищем на ринку постачання теплової енергії внаслідок,

зокрема, невключення ряду істотних умов до договору, що передбачені у ст. 26 Закону, які можуть призводити до ущемлення інтересів споживачів, які були б неможливими за умов існування значної конкуренції на ринку».

29. Скасування ГК України призведе до виключення з правової системи запобіжників від зловживання природними монополіями та іншими суб'єктами, наділеними ринковою владою, свободою договору.

Задля усунення зловживання цією свободою ГК передбачає низку запобіжників, зокрема встановлює:

- чіткий порядок укладання господарських договорів, передбачений ст. 179-181 ГК із закріпленням послідовної системи документообігу між суб'єктами господарювання та строків такого документообігу, тоді як ЦК таких чітких процедур та строків не встановлює;

- судовий примус до укладання господарського договору, обов'язкового для сторін у силу закону (ст. 187 «Укладання господарських договорів за рішенням суду»), тоді як ЦК не передбачає такого примусу. Отже, свобода суб'єктів, що мають ринкову владу, не може бути обмежена на підставі положень ЦК;

- розміри штрафних санкцій у договорах за участі суб'єктів господарювання державного сектору економіки (ч. 2 ст. 231 ГК). Скасування ГК призведе до довільного закріплення відповідних положень та, вочевидь, буде використано на шкоду суб'єктам малого та середнього бізнесу.

Отже, реалізація Законопроекту № 2635 призведе до усунення елементів правопорядку, що забезпечують процедуру укладання договорів із монополістами.

ВИСНОВКИ

1. Законопроект № 2635 суперечить Конституції України, міжнародним зобов'язанням України в частині визначеного євроінтеграційного вектору. Прийняття цього проекту несе істотні ризики дестабілізації, десистематизації правової системи України, порушення усталеної судової практики, принципів та засад підзаконного правотворення. Крім того, відповідні пропозиції до ЦК також порушують методологічні основи самого ЦК як кодексу приватного права, що не покликаний втручатися у публічно-правові відносини, а, відповідно, його положення не можуть визначати організаційно-правові форми юридичних осіб публічного права. Українська правова система втратить національну своєрідність (яка повністю корелюється із традиціями держав-членів Європейського Союзу) у порівнянні із Російською Федерацією та СРСР, де традиційно заперечувалася та заперечується окрема кодифікація господарського (або підприємницького чи комерційного) законодавства всупереч світовому досвіду, що може мати непрогнозовані наслідки збоку держави-агресора щодо розгортання пропаганди спільності та схожості

правових систем, створить підґрунтя для повернення до питання втягування України в Митний Союз та інші неоімперські структури.

2. Супровідні документи до Законопроект № 2635 не містять належного обґрунтування соціально-економічних наслідків його прийняття, стосуються лише питання примусової реорганізації юридичних осіб та скасування права господарського відання та оперативного управління, без належного пояснення потреби у скасуванні інших положень ГК. Це порушує вимоги Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 р. № 1160-IV. За попередніми розрахунками, наведеними у цьому висновку, реалізація положень Законопроект № 2635 потребуватиме витрат на суму близько 2-3 млрд грн, в т.ч. із Державного бюджету України. Законопроект № 2635 містить істотні корупційні ризики та загрози для державної та комунальної власності (захоплення майна, можливості незаконної зміни форми власності майна внаслідок примусової зміни організаційно-правової форми підприємств державного та комунального секторів, рейдерство тощо).

Процедури регуляторної політики розраховані на встановлення єдиного підходу до підготовки аналізу регуляторного впливу та до здійснення відстежень результативності регуляторних актів. Будь-яких даних про відстеження результативності ГК не наведено, посилання на неефективність права господарського відання та оперативного управління суперечать усталеній судовій практиці.

3. Законопроект № 2635 приховує скасування публічно-правових положень (див. текст висновку), які встановлено саме у ГК та за будь-яких умов не отримують втілення у ЦК (якщо не буде прийняте рішення про істотний перегляд предмету регулювання, що у підсумку докорінно змінить зміст та сферу впливу ЦК).

Отже, мета вдосконалення цивільного законодавства України не може бути виправдана скасуванням публічно-правових положень ГК ані змістовно, ані за формою, запропонованою Законопроектом № 2635.

4. Законопроект № 2635 несе ризики зниження позицій України щодо умов ведення бізнесу (підприємництва), насамперед, у зв'язку з виключенням визначення поняття «підприємництво». Цивільний кодекс України містить поняття свободи підприємництва, але не закріплює цього поняття. Втрата такого інформаційного ресурсу, в умовах складності та масивності господарського законодавства, погіршить розуміння особливостей національної правової системи для іноземних інвесторів.

Крім того, Законопроект № 2635 створює загрозу унеможливлення виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у зв'язку з тим, що значна питома вага положень Угоди стосується торговельних аспектів, реалізації засобів державного регулювання економіки (зокрема, технічне регулювання, валютні операції, правовий режим інвестицій тощо), діджиталізації економіки країн-партнерів Угоди. Реалізація зазначених пріоритетних напрямів в умовах

скасування Господарського кодексу України та, відповідно, засад господарського законодавства є неможливим. Втрата чинності Господарським кодексом України матиме негативний вплив на зобов'язання України у межах СОТ щодо забезпечення стабільності законодавчої бази міжнародної торгівлі, порушуватиме принцип правової визначеності та прогнозованості, захисту прав національних та іноземних інвесторів.

Скасування Господарського кодексу України поставить під сумнів можливість виконання Плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності та покращення бізнес-клімату, а також Плану дій щодо підвищення позиції України в рейтингу Світового банку «Ведення бізнесу» («Doing Business») (розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 р. № 1413), який погоджений із міжнародними експертами та позбавлений декодифікаційних ініціатив. Не висувуються вимоги декодифікації господарського законодавства і іншими впливовими міжнародними інституціями (Міжнародний валютний фонд, Європейський банк реконструкції та розвитку тощо).

5. Із скасуванням Господарського кодексу буде усунута база для необхідного перегляду (із інкорпорацією до Кодексу) численних господарських актів (в т.ч. законів). В умовах нормативно-правової інфляції (необґрунтованого множення чисельності нормативно-правових актів) напрошується поглиблення, а не скасування господарської кодифікації. Без законодавчих правил також залишатимуться засади державної економічної політики. Сьогодні саме ГК України (у гл. 1-3, 27, 29 тощо) системно розкриває засоби державного регулювання економіки, а також закріплює принципи взаємодії держави та бізнесу (ст. 6, 43). У результаті скасування ГК ці засоби опиняться поза системного законодавчого закріплення.

6. У разі скасування Господарського кодексу України потребуватимуть розроблення за правилами чинного законодавства багаточисельних нормативно-правових актів, наприклад, щодо підприємництва та некомерційного господарювання; заново доведеться розмежовувати малі, середні та великі підприємства задля диференціації державної економічної політики. Потребуватимуть перегляду сотні законів України та тисячі підзаконних нормативно-правових актів, розроблених на засадах ГК України.

Між тим, на Господарський кодекс України посилаються близько 7 тис. нормативно-правових актів та рішень судів. Кодекс входить у 20-ку найбільш популярних законів на сайті Верховної Ради України, маючи понад 2000 переглядів на день.

7. Поза законом виявляться поняття суб'єкта господарювання та господарської діяльності. Величезна кількість законів спираються на ці поняття. Йдеться, зокрема про закони України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про основні засади державного контролю (нагляду) у сфері господарської діяльності», «Про державну регуляторну політику у сфері господарської діяльності», «Про дозвільну систему у сфері господарської

діяльності» тощо. За відсутності поняття господарської діяльності та господарського договору виникнуть підстави для конкуренції повноважень судів різних юрисдикцій, що призведе до нових спорів щодо підвідомчості судових справ господарським судам.

8. Скасовуватимуться численні публічні обмеження свободи договору, спрямовані сьогодні проти суб'єктів, що мають ринкову владу. Саме положення ст. 187 Господарського кодексу України передбачає відповідні гарантії. Монополісти зможуть ухилитися від укладання договорів із підприємцями, позаяк Цивільний кодекс України не передбачає судового примусу до укладання публічних договорів. Будуть нівельовані переваги та гарантії компенсаційної, а не штрафної форми майнової відповідальності суб'єктів господарювання, що на сьогодні є особливістю Господарського кодексу України (ст. 232) й спрямовані на попередження випадків неправомірного банкрутства підприємств та тиск на них з боку банківських установ, монополістів тощо. Інститут оперативно-господарських санкцій (гл. 26 Господарського кодексу України), не передбачений Цивільним кодексом України, перестане бути легальним ефективним засобом позасудового захисту договірних прав підприємців. Втратить законодавчу підставу низка специфічних форм господарських договорів та зобов'язань, зокрема агентський договір (ст. 297 Господарського кодексу України), загальногосподарські (публічні) гарантії виконання зобов'язань (ст. 201 Господарського кодексу України) тощо.

9. Скасовуватимуться гарантії законності застосування адміністративно-господарських санкцій (гл. 27 Господарського кодексу), зокрема, строки їх застосування, узагальнення яких не може здійснити Кодекс про адміністративні правопорушення, розрахований винятково на громадян.

10. Із прийняттям Законопроєкту № 2635 будуть порушені економічні та інші спільні інтереси учасників об'єднань юридичних осіб, що може дезорганізувати стабільність економічних зв'язків та погіршить становище вітчизняного бізнесу у порівнянні із глобалізованими зовнішніми ринками. Законопроєкт № 2635 як за формою, так і за змістом не відповідає потребам суспільства та несе значний ризик дестабілізації економічних правовідносин у державі.

11. Судова практика щодо застосування Господарського та Цивільного кодексів є усталеною та не викликає сьогодні проблем у бізнес-адвокатів та суддів. Верховним судом, господарськими судами України напрацьована значна практика правозастосування, відмова від якої потягне дезорієнтацію бізнесу та інвесторів на багато років уперед, створить умови для рейдерських захоплень підприємств.

Загальний висновок.

Підсумовуючи всі вищенаведені аргументи та відповідно до ст. 94 Регламенту Верховної Ради України та ст. 50 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», Робочою групою вбачається за доцільне рекомендувати Комітету з питань економічного розвитку Верховної Ради України звернутися до Голови Верховної Ради України із пропозицією повернути проєкт Закону України «Про внесення змін і доповнень до деяких законів України з метою вдосконалення цивільного законодавства» від 19.12.2019 р. реєстр. № 2635 суб'єкту права законодавчої ініціативи без його включення до порядку денного сесії та розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України.

Від імені Робочої групи

Голова Робочої групи з підготовки
наукового експертного висновку



В.А. Устименко

Секретар Робочої групи з підготовки
наукового експертного висновку

О.Ю. Ілларіонов

В цьому документі
пронумеровано, прошито та
скріплено печаткою

30 (Тридцять) аркушів

Завідувач канцелярії

ПРИМАНН України

О.В.Сінякова

КАНЦЕЛЯРІЯ

