

Повноваження органів місцевого самоврядування

щодо управління корпоративними правами територіальних громад



К. Д. Хачук

старший викладач кафедри державно-правових дисциплін Донецького національного університету

Проаналізовано правові питання встановлення та реалізації повноважень органів місцевого самоврядування щодо управління корпоративними правами територіальних громад. Обґрунтовано пропозиції стосовно вдосконалення законодавства в частині визначення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері управління корпоративними правами територіальних громад.
Ключові слова: органи місцевого самоврядування, повноваження, корпоративні права територіальних громад, суб'єкти господарювання комунального сектору економіки.

Проанализированы правовые вопросы установления и реализации полномочий органов местного самоуправления по управлению корпоративными правами территориальных громад. Обоснованы предложения относительно совершенствования законодательства в части определения полномочий органов местного самоуправления в сфере управления корпоративными правами территориальных громад.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, полномочия, корпоративные права территориальных громад, субъекты хозяйствования коммунального сектора экономики.

The legal questions of establishment and realization of plenary powers of organs of local self-government are analysed on a management corporate rights for territorial masses. Grounded suggestion in relation to perfection of legislation in part of decision of plenary powers of organs of local self-government in the field of management corporate rights for territorial masses.

Keywords: *organs of local self-government, plenary powers, corporate rights for territorial masses, subjects of management of communal sector of economy.*

Однією з передумов укріплення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування є ефективне управління об'єктами права комунальної власності, в тому числі корпоративними правами територіальних громад. Разом з тим, відносини, пов'язані із здійсненням корпоративних прав територіальних громад, до цього часу не одержали належного регулювання на законодавчому рівні. Повноваження органів місцевого самоврядування щодо управління такими правами визначені у законодавстві лише у загальних рисах, що призводить до ускладнень в їх практичній діяльності.

Окремі питання здійснення органами місцевого самоврядування корпоративних прав територіальних громад розглядалися у працях К. І. Апанасенко, Р. Ф. Гринюка, Р. А. Джабраїлова, Л. А. Музики та інших науковців. Проте з урахуванням прогалин у законодавстві, деякі аспекти вказаної проблеми потребують додаткового опрацювання. Зокрема, це стосується необхідності конкретизації повноважень представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування з управління корпоративними правами територіальних громад, а також порядку реалізації таких повноважень.

Вищевикладене свідчить про актуальність теми цієї статті, метою якої є обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення законодавства в частині визначення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері управління корпоративними правами територіальних громад.

Згідно із ч. 1 ст. 167 Господарського кодексу України (далі – ГК України), корпоративні права – це права особи, частка якої визначається у статутному фонді (майні) господарської організації, що включають правомочності на участь цієї особи в управлінні господарською організацією, отримання певної частки прибутку (дивідендів) даної організації та активів у разі ліквідації останньої відповідно до закону, а також інші правомочності, передбачені законом та статутними документами. При цьому ч. 5 ст. 168 ГК України оперує словосполученням «корпоративні права територіальних громад», вказуючи таким чином на можливість набуття територіальними громадами зазначених правомочностей [1].

Із змісту ч. 2 ст. 79 ГК України, ч. 3 ст. 169, ст. 172 Цивільного кодексу України [2], ч. 1 ст. 9 Закону України «Про акціонерні товариства» [3] випливає, що територіальні громади набувають і здійснюють корпоративні права опосередковано – через органи місцевого самоврядування. Ці права можуть набуватися територіальними громадами внаслідок прийняття уповноваженими органами місцевого самоврядування рішення про створення господарського товариства або про придбання частки у статутному фонді господарського товариства, яке вже функціонує.

Необхідність здійснення корпоративних прав територіальних громад обумовлює наділення органів місцевого самоврядування відповідними повноваженнями. При цьому, спираючись на ч. 6 ст. 3,

ч. 3 ст. 24 ГК України, можна дійти висновку, що вказані повноваження органів місцевого самоврядування є організаційно-господарськими. Адже ці повноваження передбачають управління господарською діяльністю суб'єктів господарювання комунального сектору економіки, у статутному фонді яких частка комунальної власності забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність таких суб'єктів.

Разом з тим, слід відзначити суперечливість положень законодавства при визначенні кола суб'єктів господарювання, на яких поширюються організаційно-господарські повноваження органів місцевого самоврядування. Так, згідно з ч. 1 ст. 24 ГК України управління господарською діяльністю у комунальному секторі економіки здійснюється через систему організаційно-господарських повноважень територіальних громад та органів місцевого самоврядування щодо суб'єктів господарювання, які належать до комунального сектору економіки і здійснюють свою діяльність на основі права господарського відання або права оперативного управління. Виходячи з цього, К. І. Апанасенко дійшла висновку, що організаційно-господарські повноваження органів місцевого самоврядування не поширюються на корпоративні підприємства, які діють на основі права власності [4, с. 183]. Схожа позиція відображена й у рішенні Конституційного Суду України від 20 червня 2007 р. у справі № 1-14/2007, де наголошено, що статтею 24 ГК України не передбачено віднесення господарських товариств до суб'єктів господарювання, щодо яких здійснюється управління територіальних громад та органів місцевого самоврядування через систему їх організаційно-господарських повноважень [5].

У зв'язку з цим видається, що відсутність у ст. 24 ГК України відповідних по-

ложень потрібно розцінювати як недолік у законодавстві, адже після створення корпоративного підприємства, якому передається право власності на майно, що раніше належало територіальній громаді, територіальна громада в особі органу місцевого самоврядування набуває корпоративні права, які серед іншого передбачають участь в управлінні справами створеного товариства (ст. 10 Закону України «Про господарські товариства» [6]). Отже, повноваження органів місцевого самоврядування щодо здійснення вказаних прав також дають цим органам можливість здійснювати управлінський вплив на діяльність корпоративних підприємств. Зважаючи на це, до ч. 1 ст. 24 ГК України доцільно внести уточнення, встановивши, що органи місцевого самоврядування реалізують організаційно-господарські повноваження й щодо тих суб'єктів господарювання комунального сектору економіки, які здійснюють свою діяльність на основі права власності.

На сьогодні спеціальний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не визначає повноважень органів місцевого самоврядування щодо управління корпоративними правами територіальних громад [7]. Тому при вирішенні відповідних питань органи місцевого самоврядування керуються загальними положеннями ГК України, Цивільного кодексу України, Закону України «Про господарські товариства», «Про акціонерні товариства».

У частині 5 ст. 168 ГК України («Здійснення корпоративних прав держави») визначено, що управління корпоративними правами територіальних громад здійснюється відповідно до положень цієї статті, якщо інше не встановлено законом. Виходячи з цього і застосовуючи вказану статтю за аналогією до відносин з управління корпоративними правами територіальних громад, можна дійти

висновку, що таке управління може здійснюватися органами місцевого самоврядування безпосередньо у разі якщо:

територіальна громада має сто відсотків часток (акцій) у статутному фонді господарської організації;

не відбувся конкурс з призначення уповноваженої особи через відсутність претендентів, або якщо пропозиції конкурсанти не відповідають умовам конкурсу.

В інших випадках управління корпоративними правами територіальних громад повинно здійснюватися із залученням на конкурсній основі уповноваженої особи, з якою орган місцевого самоврядування укладає договір.

Із змісту ст. 39 Закону України «Про акціонерні товариства» випливає, що уповноважена особа органу, що здійснює управління комунальним майном, є представником територіальної громади як акціонера на загальних зборах акціонерного товариства. Представник може призначатися постійно або на певний строк. При цьому передбачено, що акціонер має право у будь-який момент замінити свого представника, повідомивши про це виконавчий орган акціонерного товариства. Представнику видається довіреність на право участі та голосування на загальних зборах акціонерного товариства, яка може містити завдання щодо голосування, тобто перелік питань порядку денного загальних зборів із зазначенням того, як і за яке (проти якого) рішення потрібно проголосувати.

У зв'язку з тим, що повноваження органів місцевого самоврядування з управління корпоративними правами територіальних громад не одержали належного закріплення у законодавстві, відповідні органи намагаються заповнити законодавчі прогалини власними правовими актами. Наприклад, Ухвалою Львівської міської ради від 1 березня 2007 р. № 576

затверджено Положення про участь територіальної громади м. Львова у господарських товариствах [8]. Згідно з Положенням основні повноваження з управління корпоративними правами покладені на департамент економічної політики міської ради. Зокрема, департамент економічної політики розробляє і подає на затвердження ради проекти ухвал з питань управління корпоративними правами, бере участь у визначенні стратегії розвитку господарських товариств, у статутних фондах яких є частка територіальної громади, веде реєстр таких прав, проводить їх оцінку. Крім того, департамент розробляє положення про порядок проведення конкурсу з визначення уповноважених осіб на виконання функцій управління корпоративними правами. Умови передачі повноважень та завдань з управління корпоративними правами територіальної громади, у тому числі щодо юридичної відповідальності уповноважених осіб, визначаються ухвалою міської ради про участь міської ради у господарському товаристві та вказуються у відповідному договорі, який укладається з уповноваженою особою департаментом економічної політики.

Слід відзначити, що у порівнянні з ГК України Положення розширює коло підстав, за яких правомочності з управління корпоративними правами територіальної громади здійснюються органами місцевого самоврядування безпосередньо. А саме передбачено, що ці правомочності можуть здійснюватися безпосередньо департаментом економічної політики, якщо це визначено ухвалою міської ради про участь у господарському товаристві. Разом з тим, видається, що на даний час такий підхід не в повній мірі узгоджується із ч. ч. 3, 4 ст. 168 ГК України, відповідно до якої випадки безпосереднього управління корпоративними правами повинні передбачатися законом.

У контексті досліджуваної проблеми викликає інтерес рішення Київської міської ради від 22 лютого 2007 р. № 165/826 «Про питання ефективного управління корпоративними правами територіальної громади м. Києва у господарських товариствах» [9]. Згідно з цим рішенням рада надала право Київському міському голові укладати з уповноваженими особами договори доручення на здійснення функцій по управлінню корпоративними правами територіальної громади міста, а також затвердила відповідний типовий договір. Але це рішення не містить положень щодо визначення уповноважених осіб на конкурсних засадах. Такі положення відсутні і в рішенні Київської міської ради від 23 березня 2000 р. № 70/791 «Про порядок призначення уповноважених осіб для здійснення функцій з управління корпоративними правами територіальної громади міста Києва» [10]. В цьому рішенні зазначено лише, що Київська міська рада уповноважила міського голову призначати уповноважених осіб для здійснення функцій з управління корпоративними правами територіальної громади міста у майні господарських товариств за поданням виконавчого органа Київради та погодженням постійної комісії Київради з питань власності і відповідними галузевими постійними комісіями Київради.

В окремих випадках повноваження органів місцевого самоврядування з управління корпоративними правами визначаються у статутах територіальних громад. Наприклад, Статут територіальної громади м. Кременчука містить статтю «Управління корпоративними правами територіальної громади» [11]. В ній визначено, що органи місцевого самоврядування зобов'язані вживати заходів із закріплення у статутах товариств з майновою участю територіальної громади положень, які враховують вимоги цього

Статуту щодо захисту майнових інтересів територіальної громади. Передбачено, що уповноважені особи, які представляють інтереси територіальної громади в органах управління відповідних товариств, призначаються лише за умов погодження їх кандидатур профільною постійною комісією ради. Інформація стосовно призначення уповноважених осіб та особливостей здійснення ними за дорученням органів місцевого самоврядування повноважень з управління корпоративними правами територіальної громади оголошується на сесії міської ради. Також на вимогу депутатів міської ради може заздалегідь надаватися інформація стосовно термінів проведення та порядку денного загальних зборів акціонерів (засновників) і спостережних рад відповідних товариств. В разі необхідності рада може прийняти рішення щодо затвердження кандидатур уповноважених осіб, визначених її виконавчими органами, безпосередньо радою.

Аналіз практики діяльності органів місцевого самоврядування дає підстави погодитися з позицією дослідників, які вважають доцільним закріпити основні повноваження цих органів щодо управління корпоративними правами територіальних громад на законодавчому рівні [12]. Спроби вирішення цього завдання здійснювалися авторами декількох законопроектів про комунальну власність, які перебували на розгляді Верховної Ради України різних скликань. Останнім з цих законопроектів є проект Закону про комунальну власність в Україні, зареєстрований у парламенті 6 червня 2008 р. (реєстр. № 2617), який на даний час перебуває на розгляді Комітету з питань економічної політики [13]. Вказаний законопроект містить окремий розділ – «Управління комунальними корпоративними правами». В ньому, зокрема, передбачено, що за поданням вико-

навчого органу сесія відповідної ради затверджує перелік осіб, уповноважених управляти комунальними корпоративними правами в органах управління господарських товариств, а також завдання та умови здійснення функцій з управління комунальними корпоративними правами, які обов'язкові до виконання уповноваженими особами. При передачі функцій з управління комунальними корпоративними правами в органах управління господарських товариств уповноваженій особі голова ради укладає договір доручення з уповноваженою особою, проект якого готується виконавчим органом ради. Передбачено, що уповноважена особа зобов'язана погоджувати з відповідною радою позицію при розгляді загальними зборами питань щодо розподілу прибутку господарського товариства, реорганізації та ліквідації господарського товариства, внесення змін і доповнень до установчих документів, створення дочірніх підприємств, укладання господарським товариством договорів про створення інших підприємств, розпорядження майном товариства, якщо балансова вартість майна перевищує 10 відсотків чистих активів товариства, зміни статутного фонду та інших питань, визначених договором доручення, про що приймається рішення на сесії ради.

Разом з тим, законопроект не містить положень щодо порядку визначення осіб, уповноважених управляти корпоративними правами територіальних громад, не передбачає безпосереднього здійснення органами місцевого самоврядування правомочностей з управління корпоративними правами і не закріплює повноваження обласних і районних рад стосовно корпоративних прав, які вважаються об'єктами спільної власності територіальних громад.

З урахуванням зазначеного, відповідний законопроект потребує доопрацю-

вання. Насамперед в ньому доцільно передбачити повноваження представницьких органів місцевого самоврядування щодо обрання способу реалізації правомочностей з управління корпоративними правами територіальних громад: здійснення цих правомочностей безпосередньо або із залученням уповноважених осіб на конкурсній основі.

З метою конкретизації порядку безпосереднього здійснення органами місцевого самоврядування повноважень з управління корпоративними правами потрібно передбачити, що у разі якщо територіальна громада має сто відсотків часток (акцій) у статутному фонді господарського товариства, загальні збори такого товариства не скликаються, а повноваження, що згідно з чинним законодавством належать загальним зборам товариства, здійснюються місцевою радою на її пленарному засіданні. За рішенням відповідної місцевої ради ці повноваження можуть бути делеговані її виконавчим органам (або передані уповноваженим структурним підрозділам виконавчого апарату обласних і районних рад), за винятком повноважень з прийняття рішень про реорганізацію чи ліквідацію господарських товариств.

Водночас не можна виключати випадків, коли крім територіальної громади у господарському товаристві є інші учасники, а уповноважені особи до управління корпоративними правами територіальних громад з різних причин не залучаються. Для врегулювання такої ситуації потрібно закріпити право місцевих рад доручати здійснення відповідних правомочностей в органах управління господарського товариства посадовим особам місцевого самоврядування. При цьому посадові особи повинні діяти в межах завдань, затверджених місцевою радою чи уповноваженим нею виконавчим органом. У даному випадку при опрацюванні

відповідних статей законопроекту можна враховувати Положення про представника органу, уповноваженого управляти відповідними корпоративними правами держави в органах управління господарських товариств, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 15 травня 2000 р. № 791 [14].

Також потрібно додатково приділити увагу регулюванню питань щодо управління корпоративними правами територіальних громад шляхом залучення на конкурсній основі уповноважених осіб, які не є посадовими особами місцевого самоврядування. Для цього в законопроекті доцільно передбачити, що сільські, селищні, міські ради затверджують за поданням виконавчих органів порядок проведення конкурсу з визначення осіб, уповноважених управляти корпоративними правами територіальних громад, а виконавчі органи – забезпечують проведення цього конкурсу. Обласні та районні ради затверджують порядок проведення конкурсу з визначення осіб, уповноважених управляти корпоративними правами, що є об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст і перебувають у сфері управління цих рад. В цьому випадку розроблення проекту такого порядку та організація проведення конкурсу має здійснюватися виконавчим апаратом обласних і районних рад.

Крім того, для забезпечення узгодження розглянутого законопроекту з іншими законодавчими актами в його «Прикінцевих положеннях» потрібно передбачити внесення відповідних кореспондуючих норм до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про господарські товариства» та «Про акціонерні товариства».

Узагальнення вищевикладеного дозволяє дійти наступних висновків щодо напрямів вдосконалення законодавства

в частині визначення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері управління корпоративними правами територіальних громад:

1. Доцільно внести уточнення до ч. 1 ст. 24 ГК України, встановивши, що органи місцевого самоврядування здійснюють організаційно-господарські повноваження щодо суб'єктів господарювання комунального сектору економіки, які здійснюють свою діяльність на основі права власності.

2. Необхідно забезпечити доопрацювання та прийняття законопроекту «Про комунальну власність в Україні», з урахуванням вищенаведених пропозицій щодо конкретизації повноважень представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування різних територіальних рівнів стосовно безпосереднього управління корпоративними правами територіальних громад або залучення для цього уповноважених осіб на конкурсній основі.

Обґрунтування пропозицій щодо створення правових умов для підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування з управління корпоративними правами територіальних громад може стати предметом подальших наукових досліджень.

Література

1. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18-22. – Ст. 144. – (Станом на 7 жовтня 2010 р.).
2. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 461. – (Станом на 9 вересня 2010 р.).
3. Про акціонерні товариства : Закон України від 17 вересня 2008 р. № 514-VI // Офіційний вісник України. – 2008. – № 81. – Ст. 2727. – (Станом на 6 липня 2010 р.).
4. *Апанасенко К. І.* Правовий режим майна, що є в комунальній власності: дис... канд. юрид. наук : 12.00.04 «Господарське право, господарсько-процесуальне право». – К., 2006. – 248 с.
5. Рішення Конституційного Суду України від 20 червня 2007 р. у справі № 1-14/2007 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» // Офіційний вісник України. – 2007. – № 48. – Ст. 1991.
6. Про господарські товариства : Закон України від 19 вересня 1991 р. № 1576-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 49. – Ст. 68. – (Станом на 6 липня 2010 р.).
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. – (Станом на 9 липня 2010 р.).
8. Про затвердження Положення про участь територіальної громади м. Львова у господарських товариствах : Ухвала Львівської міської ради від 1 березня 2007 р. № 576 [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://www8.cityadm.lviv.ua>
9. Про питання ефективного управління корпоративними правами територіальної громади м. Києва у господарських товариствах : Рішення Київської міської ради від 22 лютого 2007 р. № 165/826 [Електронний ресурс]. / Офіційний інтернет-сайт Київської міської ради. Режим доступу : <http://kmr.ligazakon.ua>
10. Про порядок призначення уповноважених осіб для здійснення функцій з управління корпоративними правами територіальної громади міста Києва : Рішення Київської міської ради від 23 березня 2000 р. № 70/791 [Електронний ресурс]. / Офіційний інтернет-сайт Київської міської ради. Режим доступу : <http://kmr.ligazakon.ua>
11. Статут територіальної громади міста Кременчука [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Кременчуцької міської ради. – Режим доступу : <http://www.kremen.mvk.pl.ua>
12. *Дурнева Ю. А.* Щодо управління корпоративними правами територіальних громад / Ю. А. Дурнева // Матеріали Второй междунаучно-практ. интернет-конференции «Экономико-правовые исследования в XXI веке: пробелы и экономически необоснованные нормы в законодательстве, регулирующем хозяйственную деятельность в Украине, и пути их устранения» (г. Донецк, 2-5 июня 2009 г.) / Ин-т экономико-правовых исследований НАН Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.hozpravo.com.ua>
13. Проект Закону про комунальну власність в Україні, зареєстрований у Верховній Раді України 6 червня 2008 р. (реєстр. № 2617) [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://gska2.rada.gov.ua>
14. Про управління корпоративними правами держави : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 травня 2000 р. № 791 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 20. – Ст. 827. – (Станом на 28 січня 2004 р.).