


<https://doi.org/10.15407/econlaw.2021.02.143>

УДК 346.1+347.1

В.О. КОВЕРЗНЕВ, д-р юрид. наук, проф., старш. наук. співроб.

Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Мамутова НАН України», м. Київ, Україна

 [orcid.org/0000-0003-4228-1368](https://orcid.org/0000-0003-4228-1368)

## КОНЦЕПЦІЯ «ПОЛІГРАФА ШАРІКОВА»: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ОНОВЛЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

**Ключові слова:** оновлення Цивільного кодексу України, Господарський кодекс України, комунальне підприємство, право господарського відання, право оперативного управління.

*Проаналізовано окремі положення Концепції оновлення Цивільного кодексу України, їх вплив на економіку країни та діяльність органів місцевого самоврядування України. Визначено юридичний статус цього документа й неможливість його використання як підґрунтя для законодавчої роботи Верховної Ради України. Обґрунтовано, що практичне запровадження Концепції призведе до руйнівних наслідків в окремих сферах економіки та подальшого зубожіння населення. Доведено, що відмова від речових прав господарського відання та оперативного управління створить підґрунтя для «прихованої приватизації» комунального майна та його корупційного виведення на користь обмеженої групи осіб приватного права, що позбавить органи місцевого самоврядування можливості реалізації своїх функцій.*

**Постановка проблеми.** 05.01.2021 Першим заступником Голови Верховної Ради України Р. Стефанчуком у приміщенні Верховної Ради України презентовано Концепцію оновлення Цивільного кодексу України, практичне впровадження якої, на думку її авторів, забезпечить формування реальної й ефективної ринкової економіки як невід’ємної складової громадянського суспільства та євроінтеграційної спрямованості всіх компонентів суспільства (далі Концепція) [1].

Під часи підготовки Концепції її автори вдалися до маніпуляцій, спрямованих на підвищення юридичного статусу документа в очах професійної спільноти, а сама робота містить суттєві методологічні недоліки та голосливі твердження.

Деякі положення Концепції не узгоджуються з нормами Конституції України, порушують соціальні гарантії, а практичне їх провадження призведе до краху окремих сфер економіки та зубожіння населення України.

**Аналіз останніх публікацій.** Зважаючи на те, що з моменту представлення Концепції минуло небагато часу, наразі відсутні наукові публікації у фахових виданнях, присвячені аналізу її положень та їх впливу на діяльність суб’єктів господарювання та економіку загалом. Водночас слід відмітити підготовлену групою провідних науковців-

Цитування: Коверзнев В.О. Концепція «Поліграфа Шарікова»: проблемні питання оновлення цивільного законодавства України. *Економіка та право*. 2021, № 2. С. 143—149. <https://doi.org/10.15407/econlaw.2021.02.143>

господарників України Концепцію модернізації господарського законодавства України (схвалена 25.02.2021 на розширеному засіданні Координаційного бюро Національної академії правових наук України, а також рекомендована до друку 05.03.2021 Вченою радою Державної установи «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Макутова НАН України»), в якій сформульовано основні проблеми господарського законодавства, шляхи їх розв'язання, напрями модернізації господарського законодавства та очікувані результати.

#### **Виклад основного матеріалу.**

*І. Аналіз юридичного статусу Концепції.* У Концепції зазначено, що вона підготовлена членами Робочої групи, утвореної постановою Кабінету Міністрів України від 17.07.2019 № 650 «Про утворення робочої групи щодо рекодифікації (оновлення) цивільного законодавства України», і має гриф «наукове видання».

Утім, відповідно до п. 8 ст. 1 Закону України від 26.11.2015 № 848-VIII «Про наукову і науково-технічну діяльність» науковим виданням є наукова праця (монографія, збірник наукових праць, збірник документів і матеріалів, тези та матеріали наукових конференцій, автореферат дисертації, препринт, словник, енциклопедія тощо) наукового характеру, що пройшла процедуру наукового рецензування та затвердження до друку вченою радою наукової установи або вищого навчального закладу, редакційно-видавниче опрацювання, виготовлена шляхом друкування, тиснення або в інший спосіб, містить інформацію про результати наукової діяльності, теоретичних чи експериментальних досліджень.

Концепція не проходила процедуру наукового рецензування та рекомендації до друку вченою радою наукової установи або вищого навчального закладу, також вона не містить інформації про результати наукової діяльності.

Таким чином, у розумінні Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» Концепція не є науковим виданням і не відображає результати наукових досліджень.

Окремі положення Концепції, зокрема щодо включення господарських відносин до предмета цивільного законодавства, виходять за межі приватноправового регулювання та зачіпають сферу публічно-правових відносин.

Інформація про підготовку Концепції робочою групою, утвореною постановою Кабі-

нету Міністрів України від 17.07.2019 № 650 [1, с. 3], не відповідає дійсності, оскільки цією Постановою до складу Робочої групи з рекодифікації цивільного законодавства на постійній основі включено Міністра юстиції (голова робочої групи) та Державного секретаря Міністерства юстиції України; інші особи беруть участь у діяльності Робочої групи виключно за їхньою згодою (див.: постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2019 № 650 «Про утворення робочої групи щодо рекодифікації (оновлення) цивільного законодавства України»).

Проте, як впливає з відповідей на публічні запити до Міністерства юстиції України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України:

а) Міністерство юстиції України не володіє інформацією про кількість і дати засідань Робочої групи з рекодифікації цивільного законодавства, утвореної Постановою від 17.07.2019 № 650, не оплачувало типографський друк Концепції та не надсидало будь-яких результатів діяльності Робочої групи до Кабінету Міністрів України, як того вимагає зазначена Постанова;

б) Кабінет Міністрів України не отримувал від Міністерства юстиції України тексту Концепції або будь-яких інших напрацювань Робочої групи, утвореної Постановою від 17.07.2019 № 650, та не надсилав їх до Верховної Ради України;

в) Верховна Рада України не отримувала тексту Концепції ані від Кабінету Міністрів України, ані від Міністерства юстиції України.

Отже, *Концепція не є офіційним документом, розробленим на підставі розпорядчого акта Кабінету Міністрів України, що є органом законодавчої ініціативи, а лише відображає погляди невеликої групи науковців, які представляють цивілістичну науку, у зв'язку з цим не може бути підґрунтям у законотворчій діяльності Верховної Ради України.*

Зазначене виключає легальне потрапляння Концепції до Верховної Ради України та її просування посадовими особами цього органу законодавчої влади з використанням державного ресурсу, що формується за рахунок коштів платників податків.

*II. Наслідки запровадження положень Концепції для окремих сфер економіки та населення України.* Головною ідеєю Концепції є те, що

оновлення Цивільного кодексу України можливо виключно за умови попереднього скасування Господарського кодексу України (далі ГК України) через його невідповідність параметрам актів, які регулюють підприємницькі відносини, та наявність системних вад, що істотно перешкоджають економічному розвитку України та його реформуванню відповідно до положень Угоди про асоціацію [1, параграф 1.1].

Параграф 1.8 Концепції містить імперативний припис про закріплення у Цивільному кодексі України (далі ЦК України) вичерпного переліку організаційно-правових форм юридичних осіб з одночасною відмовою від архаїчних конструкцій юридичних осіб (йдеться про підприємства).

Концепцією встановлено, що для юридичних осіб, які зареєстровані в організаційно-правових формах, не передбачених ЦК України, повинен бути наданий час для приведення організаційно-правових форм у відповідність до положень ЦК України протягом строку, який буде встановлений законом.

Як відомо, ГК України визначає господарсько-правовий статус підприємств, зокрема комунальних, які виконують у державі важливу соціально-економічну функцію та здійснюють господарську діяльність насамперед у тих секторах економіки, які не мають комерційної привабливості, або забезпечують сферу некомерційних відносин.

Слід зазначити, що право утворення підприємств передбачено ч. 2 ст. 46 Конституції України 1996 р.

Крім того, ст. 140 Конституції встановлено, що в Україні діє місцеве самоврядування — право жителів села, селища та міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України; органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, сіл, селищ і міст, є відповідні ради.

За приписом ст. 143 Конституції, територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, ор-

ганізації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю.

Згідно зі ст. 26 Закону України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» створення комунальних підприємств є виключною компетенцією сільських, селищних і міських рад.

Комунальні підприємства є ефективним інструментом реалізації органами місцевого самоврядування своїх повноважень у сфері житлово-комунального господарства, побутового обслуговування населення, громадського харчування, транспорту та зв'язку, у сфері будівництва, охорони здоров'я, фізкультури та спорту тощо (ст. 30—32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Отже, практична реалізація положень Концепції призведе не лише до фактичної заборони діяльності в Україні підприємств як організаційно-правової форми господарювання, що прямо суперечить Конституції, але є втручанням у діяльність органів місцевого самоврядування та позбавленням їх можливості реалізації своїх повноважень в інтересах мешканців місцевих громад.

Примусове перетворення комунальних підприємств у господарські товариства, що створюються винятково з метою отримання прибутку, позбавить їх права на знижку з оплати місцевих податків, які надаються Податковим кодексом України від 02.12.2010 № 2755-VI лише комунальним підприємствам.

Крім того, комунальні підприємства, перетворені в господарські товариства, будуть зобов'язані переоформити право користування земельними ділянками, що перебувають у комунальній власності, на договірні орендні відносини, оскільки відповідно до ст. 92—93 Земельного кодексу України від 25.10.2001 № 2768-III таке право мають лише державні та комунальні підприємства, ОСББ і заклади освіти. Від цього розмір плати за землю та розмір місцевих податків підвищиться в разі, що потягне за собою збільшення вартості усіх послуг, зокрема і комунальних платежів, які вже зараз створюють непомірний тягар для більшості домогосподарств України, тому як поточні витрати підприємств, що їх виробляють, включаються до структури тарифу.

**Довідка:** 2020 р. КП «Чернігівводоканал» Чернігівської міської ради прийняло від одного забудовника на баланс водопровідні та

каналізаційні мережі вартістю 96 млн грн; за чинним законодавством підприємство повинно було сплатити 2020 р. від цієї операції податок у розмірі 18 % балансової вартості мереж (17,28 млн грн), але маючи статус комунального було звільнено від його сплати; крім того, за користування землею комунальної власності підприємство мало сплатити 2020 р. земельний податок у розмірі 900 тис. грн, але як комунальне — отримало 75 % знижку і фактично перерахувало до місцевого бюджету лише 350 тис. грн.

Отже, якщо би послуги з водопостачання та водовідведення в м. Чернігів 2020 р. надавалися не комунальним підприємством, а суб'єктом господарювання, утвореним у формі господарського товариства, їхня вартість лише за рахунок одного об'єкта стала би дорожчою для кінцевих споживачів на 17,83 млн грн (17,28 + 0,55).

За Законом України від 05.09.2017 № 2145-VIII «Про освіту», держава гарантує безоплатну дошкільну, повну загальну середню та професійну (професійно-технічну освіту), яка надається бюджетними і комунальними некомерційними закладами освіти (ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Органи місцевого самоврядування здійснюють матеріально-технічне забезпечення створених ними комунальних некомерційних закладів освіти, виплачують заробітну плату педагогічним та іншим працівникам.

Крім того, органи місцевого самоврядування здійснюють матеріально-технічне забезпечення закладів охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, які функціонують у формі комунальних некомерційних підприємств.

Перетворення усіх без винятку комунальних підприємств і закладів у господарські товариства унеможливить їхнє утримання за рахунок коштів місцевих бюджетів і надання пільг з оподаткування, оскільки такі дії утворюють склад правопорушення, передбаченого ст. 15 Закону України від 11.01.2001 № 2210-III «Про захист економічної конкуренції», кваліфікуються як антиконкурентні дії органів місцевого самоврядування і тягнуть за собою юридичну відповідальність, передбачену п. 1 ст. 50, ст. 51—52 цього Закону.

**III. Наслідки відмови від речових прав господарського відання та оперативного управління.**

За приписом ч. 3 ст. 78 ГК України, майно комунального унітарного підприємства перебуває у комунальній власності і закріплюється за таким підприємством на праві господарського відання (комунальне комерційне підприємство) або на праві оперативного управління (комунальне некомерційне підприємство).

*Право господарського відання* є речовим правом суб'єкта підприємництва, який володіє, користується і розпоряджається майном, закріпленим за ним власником (уповноваженим ним органом), з обмеженням правомочності розпорядження щодо окремих видів майна за згодою власника у випадках, передбачених ГК України та іншими законами; власник майна, закріпленого на праві господарського відання за суб'єктом підприємництва, здійснює контроль за використанням та збереженням належного йому майна безпосередньо або через уповноважений ним орган, не втручаючись в оперативно-господарську діяльність підприємства (чч. 1, 2 ст. 136 ГК України).

*Правом оперативного управління* визнається речове право суб'єкта господарювання, який володіє, користується та розпоряджається майном, закріпленим за ним власником (уповноваженим ним органом) для здійснення некомерційної господарської діяльності, у межах, встановлених ГК України та іншими законами, а також власником майна (уповноваженим ним органом); власник майна, закріпленого на праві оперативного управління за суб'єктом господарювання, здійснює контроль за використанням і збереженням переданого в оперативне управління майна безпосередньо або через уповноважений ним орган і має право вилучати у суб'єкта господарювання надлишкове майно, а також майно, що не використовується, та майно, що використовується ним не за призначенням (чч. 1, 2 ст. 137 ГК України).

Таким чином, комунальні підприємства обмежені в праві вільного розпорядження закріпленим за ними майном, що перебуває в комунальній власності.

Параграфом 3.18 Концепції передбачена беззастережна відмова від права господарського відання і права оперативного управління — як «реліктів соціалістичного минулого, що не мають аналогів у розвинених правопорядках», та їх заміна ринковими конструкціями.



Розробники Концепції вважають: «Притаманні правам господарського відання та оперативного управління їх встановлення на підставі адміністративного акта органу публічної влади і право власника (держави, Автономної Республіки Крим, територіальної громади) вилучати майно та припиняти ці правові титули на власний розсуд не відповідають традиційним уявленням про речові права на чуже майно. Квазіречові права радянської доби не можуть використовуватися в умовах ринкової економіки, коли держава та інші юридичні особи публічного права діють у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками, коли ліквідовані «привілейовані» форми власності тощо. В інтересах економічного зростання «радянські» конструкції повинні бути замінені ринковими інструментами у вигляді організаційно-правових форм акціонерних та інших товариств, різних видів договорів, приватноправових конструкцій речових прав [1, с. 24—25].

На заперечення цього твердження потрібно нагадати, що подібні правові режими майна використовуються у законодавстві багатьох економічно розвинених країн світу, зокрема в Законі Чеської Республіки «Про державні підприємства». Тому віднесення права господарського відання та права оперативного управління до квазіречових прав радянської доби є повною нісенітницею.

Крім того, за ст. 1 Конституції, Україна є суверенна і незалежна, демократична, *соціальною*, правова держава. Виконання соціальної функції передбачає обов'язкове використання державною та органами місцевого самоврядування власної майнової бази, яка є основою здійснення будь-якої діяльності (економічної, соціальної тощо).

Скасування ГК України з відмовою від права господарського відання та права оперативного управління призведе до виникнення потреби негайного вирішення питання подальшої долі комунального майна, закріпленого за комунальними підприємствами, які підлягатимуть або ліквідації, або реорганізації в господарські товариства, що володіють майном на праві власності чи праві оренди.

У такому разі у керівників органів місцевого самоврядування обов'язково виникне спокуса передати комунальне майно, що належить територіальним громадам, у приватну

власність підконтрольним їм господарським товариствам, що є «прихованою приватизацією» та корупційним виведенням комунальної власності у власність суб'єктів приватного права. Подібну процедуру ми вже проходили на початку 1990-х рр., що призвело до присвоєння більшої частини державної власності, яка належала народові України, у приватну власність кількома особами, які одразу стали олігархами.

За таких обставин ліквідація речового права господарського відання та права оперативного управління створить передумови для незаконного збагачення невеликої групи осіб, наближених до керівництва місцевих рад, позбавлення територіальних громад власності, що утворює майнову базу місцевого самоврядування, та як наслідок цього — неможливості виконання ними своїх конституційних повноважень.

Необхідно зазначити, що отримання у приватну власність комунального майна не зобов'язує нових власників продовжувати здійснення діяльності з надання соціальних послуг населенню, які раніше надавалися їх попередниками (комунальними підприємствами), та не створює будь-яких законодавчих перешкод для подальшого його відчуження або для зміни мети господарювання, оскільки зайняття, наприклад гральним бізнесом, принесе значно більший дохід, ніж виконання функцій дошкільного навчального закладу або лікарської установи.

Загальновідомий персонаж повісті Михайла Булгакова «Собаче серце» пропонує як рецепт для подолання розрухи в країні все відібрати та поділити. Автори Концепції скористалися частиною цих порад і пропонують все відібрати. Саме тому розроблений механізм оновлення цивільного законодавства України заслуговує назви «Концепція Поліграфа Шарікова», оскільки сприяє значному обмеженню повноважень органів місцевого самоврядування, остаточному перерозподілу державної та комунальної власності, позбавленню населення доступу до безоплатної дошкільної і загальної середньої освіти, до безоплатного медичного обслуговування, якісних комунальних послуг та гідного життя, перетворення України з незалежної держави на колонію.

**Висновки.** 1. За своєю юридичною природою Концепція відображає виключно осо-

бисті погляди невеликої групи вчених, достовірність яких не підтверджена результатами наукових досліджень; документ не має статусу наукового видання та не пройшов процедури обговорення у фаховому середовищі. Приватний характер підготовки Концепції виключає її використання як підґрунтя для законотворчої роботи Верховної Ради України.

2. Концепція має вади методологічного характеру, а сформульовані в ній пропозиції суперечать Конституції України, порушують соціальні гарантії та не узгоджуються з нормами чинного законодавства, зокрема: Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Податкового кодексу України, Земельного кодексу України, Закону України «Про освіту», Закону України «Про захист економічної конкуренції» тощо.

3. Упровадження положень Концепції призведе до неможливості практичної реалізації органами місцевого самоврядування функцій у сфері житлово-комунального господарства та побутового обслуговування населення, в сфері культури, охорони здоров'я, освіти, фізкультури і спорту, а також до комерціалізації цих послуг. Зазначене призведе до стрімкого зростання рівня цін на житлово-комунальні

послуги, повної руйнації системи безоплатної медичної допомоги та безоплатної дошкільної, повної загальної середньої і професійної (професійно-технічної) освіти.

4. Оскільки понад 60 % населення України наразі перебуває за межею бідності, значне зростання рівня цін на комунальні послуги, переведення закладів охорони здоров'я, а також закладів дошкільної, загальної середньої і професійної (професійно-технічної) освіти виключно на комерційну основу господарювання позбавить переважну більшість населення фінансової можливості оплачувати їх ринкову вартість, що потягне за собою подальше зниження рівня життя та погіршення демографічної ситуації в Україні, яка і без того є незадовільною. Крім того, населення України буде обмежено в доступі до послуг закладів культури, фізкультури і спорту.

5. Відмова від речового права господарського відання та права оперативного управління створить передумови для позбавлення територіальних громад комунальної власності та неможливості виконання ними своїх конституційних повноважень, а також до збагачення невеликої групи осіб приватного права та остаточного зубожіння решти населення України.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Концепція рекодифікації Цивільного кодексу України. URL: <https://drive.google.com/file/d/1ExwdnngsmvpAZJtWi836Rr6-x1quaZJQ/view> (дата звернення: 08.04.2021).

Надійшла 10.04.2021

## REFERENCES

1. Kontseptsia rekodyfikatsii Tsyvilnoho kodeksu Ukrainy. URL: <https://drive.google.com/file/d/1ExwdnngsmvpAZJtWi836Rr6-x1quaZJQ/view> [in Ukrainian].

Received 10.04.2021

*V.O. Koverznev*

State Organization "V. Mamutov Institute of Economic and Legal Research of NAS of Ukraine", Kyiv, Ukraine  
[orcid.org/0000-0003-4228-1368](https://orcid.org/0000-0003-4228-1368)

## THE "POLYGRAPH SHARIKOV" CONCEPT: PROBLEMATIC ISSUES OF UPDATING THE CIVIL LEGISLATION OF UKRAINE

The article substantiated that by its legal nature the Concept of updating the Civil Code of Ukraine reflects exclusively the personal views of a small group of scientists, the authenticity of which is not confirmed by the results of scientific research; the document does not have the status of a scientific publication and has not passed the procedure for discussion in the professional environment. The private nature of the Concept preparation excludes its use as a basis for legislative work of the Verkhovna Rada of Ukraine. It has been proved that the Concept has methodological problems, and the proposals formulated in it contradict the Constitution of Ukraine, violate social guarantees and do not agree with the norms of the current legislation, in particular: the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine", the

Tax Code of Ukraine, the Land Code of Ukraine, the Law of Ukraine “On Education”, the Law of Ukraine “On Protection of Economic Competition” etc.

It was emphasized that the implementation of certain provisions of the Concept for updating civil legislation of Ukraine will lead to the impossibility of practical implementation by local self-government bodies of functions in the field of housing and communal services, consumer services; in the field of culture, health, education, physical education and sports and the commercialization of these services. This will lead to a rapid increase in the level of prices for housing and communal services, the complete destruction of the system of free medical care, as well as free preschool, complete general secondary and professional (vocational) education.

Since more than 60% of the population of Ukraine is currently below the poverty line, a significant increase in prices for utilities, the transfer of healthcare institutions, as well as preschool, general secondary and vocational (vocational) education exclusively on the commercial basis of management will deprive the vast majority of the population of the financial opportunity to pay their market value, which will lead to a further decrease in living standards and deterioration of the demographic situation in Ukraine, which is already unsatisfactory. In addition, the population of Ukraine will be limited in access to the services of cultural, physical education and sports institutions.

It was concluded that the refusal of the real right of economic management and the right of operational management will create preconditions for depriving territorial communities of communal property and the impossibility of fulfilling their constitutional powers, as well as to enrich a small group of persons of private law and the final impoverishment of the rest of the population of Ukraine.

**Keywords:** update the Civil Code of Ukraine, Economic Code of Ukraine, municipal enterprise, the right of economic management, the right of operational management.