

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

до проекту Закону України «Про особливості управління юридичними особами окремих організаційно-правових форм, учасниками (засновниками) яких є територіальні громади, районні, обласні ради»

1. Обґрунтування необхідності прийняття проекту Закону

Юридичні особи комунальної форми власності, зокрема комунальні підприємства, спільні комунальні підприємства та господарські товариства, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать одній або кільком територіальним громадам, районній, обласній раді, є важливими суб'єктами публічного сектору економіки. Їх діяльність безпосередньо пов'язана із забезпеченням суспільно важливих потреб, наданням публічних послуг, виконанням соціально-економічних функцій органів місцевого самоврядування, а також з використанням і збереженням об'єктів комунальної власності.

Водночас чинне законодавство не містить комплексного та системного регулювання особливостей управління такими юридичними особами з урахуванням публічного характеру комунальної власності, необхідності чіткого розмежування функцій власника, наглядових і виконавчих органів, а також підвищених вимог до прозорості, підзвітності та ефективності управління. На практиці управління комунальними підприємствами, спільними комунальними підприємствами та господарськими товариствами з переважною участю територіальної громади здійснюється фрагментарно, переважно на підставі загальних положень цивільного законодавства, законодавства про місцеве самоврядування та окремих локальних актів відповідних рад.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» надає місцевим радам повноваження, зокрема, щодо прийняття рішень про визначення критеріїв, відповідно до яких утворення наглядової ради є обов'язковим у комунальних унітарних підприємствах та господарських товариствах з переважною часткою комунальної власності, затвердження порядку утворення наглядових рад, порядку призначення їх членів, визначення кола питань виключної компетенції наглядових рад, а також встановлення вимог до

незалежних членів таких органів. Однак на практиці зазначені повноваження реалізуються обмежено, а створення наглядових рад у комунальних підприємствах залишається скоріше винятком, ніж сталою управлінською практикою. Відсутність законодавчо визначених мінімальних стандартів корпоративного управління призводить до значної варіативності підходів у різних громадах або повної відмови від їх запровадження.

Крім того, у більшості комунальних підприємств спостерігаються системні управлінські проблеми, зокрема відсутність стратегічного планування, переважання політичних міркувань над економічною доцільністю при ухваленні управлінських рішень, непрозорі процедури призначення керівників, недостатній фінансовий контроль, бухгалтерський та управлінський облік, що унеможлиблює своєчасне виявлення фактичної збитковості діяльності. Такі обставини зумовлюють хронічну залежність окремих підприємств від бюджетної підтримки та створюють додаткове навантаження на місцеві бюджети.

Окремої уваги потребують комунальні підприємства та господарські товариства, що здійснюють діяльність у сферах, критично важливих для забезпечення потреб населення, зокрема у сферах водопостачання, тепlopостачання, громадського транспорту, поводження з відходами та інших життєво важливих послуг. Відсутність належних механізмів стратегічного нагляду та професійного управління в таких юридичних особах підвищує ризику фінансової нестабільності, ускладнює залучення інвестицій, призводить до хронічного недофінансування інвестиційних програм, поступового зносу та невідновлення інфраструктурних об'єктів, а також формує стійку залежність їх діяльності від фінансової підтримки з місцевих бюджетів.

Крім того, Законом України від 9 січня 2025 року № 4196-IX «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» започатковано реформу корпоратизації комунальних підприємств. Законом № 4196-IX, зокрема, передбачено, що територіальні громади можуть створювати та бути учасниками господарських товариств і непідприємницьких товариств, водночас встановлено заборону на створення нових комунальних унітарних підприємств.

Разом із тим, Законом № 4196-IX визначено, що на непідприємницькі товариства, єдиним учасником (засновником) яких є держава або територіальна громада, поширюються вимоги щодо корпоративного управління, встановлені для господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі. Таким чином, для таких юридичних осіб законодавчо закріплено обов'язковість запровадження елементів корпоративного управління.

Водночас для існуючих комунальних підприємств чинним законодавством не встановлено аналогічних обов'язкових вимог щодо впровадження корпоративного управління. Запровадження відповідних механізмів у таких підприємствах залишається дискреційним правом органів місцевого самоврядування та залежить від рішень конкретної територіальної громади. Внаслідок цього реформа корпоратизації має гнучкий характер і не забезпечує уніфікованого та послідовного застосування стандартів корпоративного управління до юридичних осіб комунальної власності.

За таких умов виникає об'єктивна потреба у законодавчому врегулюванні особливостей управління юридичними особами комунальної власності шляхом встановлення мінімальних обов'язкових стандартів корпоративного управління для юридичних осіб, що забезпечують функціонування критичної інфраструктури, із збереженням можливості запровадження таких стандартів в інших комунальних підприємствах та господарських товариствах за рішенням відповідної територіальної громади.

Необхідність системного вдосконалення корпоративного управління у комунальному секторі зумовлена також міжнародними зобов'язаннями України. Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом сторони домовилися співпрацювати у питаннях розвитку політики корпоративного управління відповідно до міжнародних стандартів та поступового наближення до правил і рекомендацій ЄС у цій сфері.

2. Мета і завдання законопроекту

Метою законопроекту є створення правових засад для переходу до сучасної моделі управління юридичними особами комунальної форми власності, заснованої на принципах ефективності, прозорості та підзвітності, а також орієнтованої на забезпечення фінансової стійкості таких юридичних

осіб, зниження ризиків неефективного управління та підвищення якості суспільно важливих послуг.

Завданнями законопроекту є формування єдиної та передбачуваної системи управління юридичними особами комунальної форми власності, забезпечення належної реалізації територіальними громадами, районними і обласними радами прав власника щодо таких юридичних осіб, підвищення ефективності їх діяльності, забезпечення належного розмежування функцій власника та органів управління, посилення прозорості та підзвітності у сфері їх управління, а також створення передумов для залучення інвестицій, модернізації діяльності та розвитку таких юридичних осіб.

3. Загальна характеристика та основні положення законопроекту

Проектом Закону України «Про особливості управління юридичними особами окремих організаційно-правових форм, учасниками (засновниками) яких є територіальні громади, районні, обласні ради» визначаються загальні засади управління комунальними підприємствами, спільними комунальними підприємствами та господарськими товариствами, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать одній або кільком територіальним громадам, районній, обласній раді.

Передбачається, що управління такими юридичними особами здійснюють їх органи відповідно до рішень власника та установчих документів у порядку, передбаченому Цивільним кодексом України, цим та іншими законами. При цьому законопроект закріплює принцип операційної незалежності, відповідно до якого не допускається втручання вищого органу управління у прийняття рішень наглядовою радою та виконавчим органом, а наглядова рада не повинна втручатися в операційну діяльність виконавчого органу, крім випадків, прямо передбачених законом або статутом.

Для формування єдиних підходів до управління такими юридичними особами законопроектом запроваджується політика комунальної власності територіальної громади, районної, обласної ради. Вона розробляється у випадку, якщо територіальна громада, районна, обласна рада є засновником (акціонером, учасником) комунального підприємства, спільного комунального підприємства або господарського товариства, яке є великим підприємством відповідно до Закону України «Про бухгалтерський облік та

фінансову звітність в Україні» або відповідає іншим критеріям, затвердженим представницьким органом місцевого самоврядування, районною, обласною радою. Політика комунальної власності розробляється з урахуванням пріоритетів, визначених стратегією розвитку відповідної територіальної громади, державними цільовими програмами економічного і соціального розвитку, затверджується за результатами громадських слухань та переглядається не рідше ніж один раз на три роки.

Законопроект визначає, що політика комунальної власності встановлює загальні засади управління відповідними юридичними особами, зокрема підходи до створення, реорганізації і ліквідації комунальних підприємств, спільних комунальних підприємств і господарських товариств, цілі залишення їх у комунальній власності, підходи до класифікації таких юридичних осіб, вимоги до фінансових і нефінансових цілей їх діяльності, засади щодо розкриття інформації, звітності, винагороди керівників та членів органів управління, а також підходи до управління об'єктами комунальної власності, переданими таким юридичним особам у користування чи в межах публічно-приватного партнерства або концесії. Методичні рекомендації та примірна політика комунальної власності затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики.

На підставі політики комунальної власності та після консультацій з наглядовою радою уповноважений орган місцевого самоврядування, а у господарських товариствах загальні збори акціонерів (учасників), щороку затверджують лист очікувань власника. Такий лист включає коротко- і середньострокові фінансові та нефінансові цілі діяльності комунального підприємства, спільного комунального підприємства або господарського товариства та є основою для стратегічного планування їх діяльності. Відповідно до листа очікувань власника і стратегічного плану розвитку наглядова рада забезпечує затвердження стратегічного плану розвитку, а виконавчий орган складає і виконує річний фінансовий план, річний інвестиційний план та інвестиційний план на середньострокову перспективу. Окремо законопроектом визначаються випадки, у яких для комунальних підприємств, спільних комунальних підприємств та господарських товариств є обов'язковим запровадження елементів корпоративного управління. Такі вимоги поширюються на юридичних осіб, які є великими підприємствами

відповідно до Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» або відповідають іншим критеріям, затвердженим представницьким органом місцевого самоврядування, районною, обласною радою. Для таких юридичних осіб законопроектом передбачається обов'язкове утворення наглядової ради як органу управління, впровадження системи внутрішнього контролю, що включає функції комплаєнсу, управління ризиками та внутрішнього аудиту, проведення відкритого та прозорого конкурсного відбору одноосібних виконавчих органів (голів колегіальних виконавчих органів), проведення відкритого та прозорого конкурсного відбору незалежних членів наглядових рад, а також проведення обов'язкового аудиту фінансової звітності.

Разом з тим законопроект визначає випадки, коли зазначені вимоги не застосовуються. Йдеться про комунальні підприємства, спільні комунальні підприємства та господарські товариства, які протягом останнього звітного року не провадили основної діяльності, розташовані на територіях активних бойових дій або тимчасово окупованих територіях, а також про юридичних осіб, щодо яких прийнято рішення про ліквідацію.

Крім того, законопроектом передбачається можливість застосування однорівневої структури управління у формі ради директорів відповідно до Закону України «Про акціонерні товариства», якщо більшість її кількісного складу становлять незалежні невиконавчі директори. У такому разі до ради директорів та її членів застосовуються положення цього Закону, встановлені для наглядової ради та виконавчих органів.

Законопроектом також врегульовується розподіл повноважень між представницьким органом місцевого самоврядування, районною, обласною радою, їх виконавчими органами, а щодо господарських товариств загальними зборами акціонерів (учасників), наглядовими радами та виконавчими органами. Представницький орган місцевого самоврядування, районна, обласна рада затверджує, зокрема, статут комунального підприємства, порядок конкурсного відбору одноосібного виконавчого органу, порядок конкурсного відбору незалежних членів наглядової ради, профіль наглядової ради, кваліфікаційні вимоги до незалежних членів, критерії визначення ефективності управління об'єктами комунальної власності, а також порядок проведення оцінювання діяльності наглядової ради. Виконавчий орган відповідної ради організовує та проводить конкурсні відбори, здійснює

моніторинг фінансової діяльності, забезпечує проведення інвентаризації та аудиту, а також контроль за розкриттям інформації. Наглядова рада здійснює стратегічне керівництво і контроль за діяльністю юридичної особи, затверджує стратегічний план розвитку, фінансовий та інвестиційні плани, організовує відбір керівника, призначає та звільняє його, забезпечує функціонування системи внутрішнього контролю, утворює комітети та приймає інші рішення з питань, віднесених законом і статутом до її виключної компетенції.

Крім того, законопроектом передбачається обов'язок комунальних підприємств, спільних комунальних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать одній або кільком територіальним громадам, районній, обласній раді, забезпечувати проведення інвентаризації об'єктів права комунальної власності, що перебувають на їх балансі, а також актуальність інформації про такі об'єкти для її оприлюднення та регулярного оновлення у формі відкритих даних відповідно до законодавства.

4. Місце законопроекту в системі законодавства

Правовідносини у цій сфері регулюються Конституцією України, Цивільним кодексом України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», Законом України «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» та іншими актами законодавства України.

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Реалізація законопроекту не потребує додаткових витрат з Державного бюджету України.

У зв'язку із цим розрахунок необхідних додаткових матеріальних і фінансових витрат, їх обсяг та джерела покриття до цієї пояснювальної записки не додаються.

6. Очікувані соціально-економічні, правові та інші наслідки застосування закону після його прийняття

Прийняття законопроекту забезпечить формування єдиних організаційно-правових засад управління комунальними підприємствами,

спільними комунальними підприємствами та господарськими товариствами, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать одній або кільком територіальним громадам, районній, обласній раді, а також врегулює реалізацію прав територіальних громад, районних, обласних рад як власників таких юридичних осіб.

У правовому вимірі це сприятиме усуненню фрагментарності правового регулювання, чіткому розмежуванню повноважень між представницькими органами місцевого самоврядування, їх виконавчими органами, загальними зборами акціонерів (учасників), наглядовими радами та виконавчими органами відповідних юридичних осіб, а також закріпленню мінімальних стандартів корпоративного управління у комунальному секторі.

В організаційному та управлінському вимірі законопроект створить передумови для запровадження системного стратегічного та фінансового планування, підвищення якості нагляду за діяльністю юридичних осіб комунальної власності, впровадження внутрішнього контролю, управління ризиками, комплаєнсу та внутрішнього аудиту, а також для професіоналізації добору керівників і незалежних членів наглядових рад.

У соціально-економічному вимірі очікується підвищення ефективності використання об'єктів комунальної власності, покращення якості управлінських рішень, зміцнення фінансової дисципліни, створення передумов для зростання інвестиційної привабливості відповідних підприємств і товариств, а також підвищення якості та стабільності надання публічних послуг, що мають важливе значення для територіальних громад.

Прийняття законопроекту сприятиме поступовому наближенню системи управління юридичними особами комунальної форми власності в Україні до рекомендацій Європейського Союзу та стандартів Організації економічного співробітництва та розвитку.

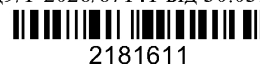
Народні депутати України

О.В. Мовчан та інші



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
Підписувач: Мовчан Олексій Васильович
Сертифікат: 3FAA9288358EC0030400000093E22E006FA0DC00
Дійсний до: 12.12.2026 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
351д9/1-2026/67141 від 30.03.2026



2181611