



## Комітет з питань економічного розвитку Верховної Ради України

### Щодо законопроекту № 15121

Асоціація міст України розглянула проєкт Закону України «Про особливості управління юридичними особами окремих організаційно-правових форм, учасниками (засновниками) яких є територіальні громади, районні, обласні ради» від 01.04.2026 реєстр. № 15121 (далі – проєкт Закону).

Асоціація підтримує мету законопроекту – підвищення ефективності та прозорості управління комунальною власністю. Водночас, за результатами опрацювання опитування органів місцевого самоврядування та узагальненого аналізу їх відповідей робимо висновок, що проєкт містить низку суттєвих ризиків, які можуть призвести до звуження прав територіальних громад як власників, надмірного бюрократичного навантаження та втрати реального контролю за підприємствами, які перебувають у власності територіальних громад.

Звертаємо увагу на такі неузгодженості та суперечності з чинними законодавчими актами, а також на наслідки прийняття проєкту акту для територіальних громад:

### **1. Щодо системності законодавчого регулювання та дотримання принципу правової визначеності.**

9 січня 2026 року Верховною Радою України було прийнято Закон України № 4196-IX «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб» (далі Закон № 4196-IX). Цей Закон визначив правові та організаційні засади діяльності юридичних осіб у перехідний період і встановив трирічний перехідний період для поступового перетворення комунальних підприємств у господарські товариства.

Пояснювальна записка до проєкту Закону обґрунтовує необхідність його прийняття, зокрема, тим, що Законом № 4196-IX для непідприємницьких товариств, єдиним учасником яких є територіальна громада, уже передбачено поширення вимог корпоративного управління, аналогічних тим, що застосовуються до господарських товариств з часткою держави понад 50 %. Водночас для діючих комунальних унітарних підприємств запровадження таких стандартів залишається дискреційним правом органів місцевого самоврядування.

Враховуючи, що основні правові засади діяльності комунальних підприємств, господарських товариств з переважною часткою комунальної власності, а також особливості управління ними вже врегульовані Законом № 4196-IX та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (зокрема, частиною восьмою статті 3 Закону № 4196-IX), виникає



питання щодо оптимальної форми законодавчого врегулювання запропонованих у законопроекті № 15121 механізмів.

З метою забезпечення принципу правової визначеності, системності законодавства та дотримання критеріїв якості закону **вважаємо за доцільне розглянути можливість врегулювання порушених питань шляхом внесення комплексних змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Закону України № 4196-ІХ**, сфера регулювання яких безпосередньо охоплює зазначені відносини, замість прийняття окремого спеціального закону.

Такий підхід дозволить уникнути дублювання правового регулювання, забезпечити логічну послідовність законодавства та створити єдину, прозору систему норм щодо управління об'єктами комунальної власності.

**2. Запровадження обов'язкових стандартів корпоративного управління для юридичних осіб комунальної форми власності є важливим кроком, який потребує комплексного та виваженого підходу, оскільки матиме багатоаспектний вплив на сферу місцевого самоврядування.**

2.1. Відповідно до Плану України, схваленого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.03.2024 № 244-р у межах реалізації ініціативи Європейського Союзу «Ukraine Facility», Уряд зобов'язався провести дослідження всіх комунальних підприємств, забезпечити підвищення прозорості їхньої діяльності та розробити стратегії корпоратизації для тих підприємств, щодо яких така форма управління є доцільною.

Вважаємо, що запровадженню фундаментальних змін у системі управління об'єктами комунальної власності має передувати всебічне дослідження їхнього впливу на заінтересованих осіб, оцінка очікуваних соціально-економічних наслідків, а також аналіз спроможності органів місцевого самоврядування щодо виконання нових вимог.

Зокрема, потребує детального вивчення реалістичність запровадження обов'язкового створення наглядових рад для тисяч юридичних осіб комунальної форми власності, а також управлінське та адміністративне навантаження на органи місцевого самоврядування, пов'язане з розробленням та затвердженням політики комунальної власності, листів очікувань власника, профілів наглядових рад та виконанням інших нових обов'язків, передбачених статтею 6 проекту Закону.

Крім того, розділ 6 пояснювальної записки до законопроекту містить лише загальні формулювання щодо очікуваних позитивних наслідків і не містить конкретних даних, розрахунків чи обґрунтувань, на підставі яких було зроблено відповідні висновки. Це не відповідає вимогам частини першої статті 91 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України».

Також звертаємо увагу, що проектом Закону не передбачено перехідного періоду, достатнього для приведення актів органів місцевого самоврядування у відповідність до нових вимог, що може створити суттєві труднощі в практичній реалізації норм.

2.2. Значна кількість органів місцевого самоврядування, особливо невеликих і середніх територіальних громад, звертає увагу на суттєве збільшення адміністративного та фінансового навантаження, пов'язаного із запровадженням нових обов'язків. Зокрема, йдеться про необхідність розроблення та затвердження політики комунальної власності (з обов'язковим проведенням громадських слухань), підготовку листів очікувань власника, профілів наглядових



рад, системи внутрішнього контролю та інших документів. З огляду на суттєву різницю в інституційній, кадровій, фінансовій та організаційній спроможності органів місцевого самоврядування механічне поширення єдиних обов'язкових вимог на всі територіальні громади без урахування їхнього реального потенціалу може призвести до формального підходу до виконання норм або їх фактичної неможливості виконати.

2.3. Окрему стурбованість висловлюють територіальні громади, які постраждали від збройної агресії Російської Федерації, зокрема ті, що розташовані в зоні активних бойових дій, прифронтові або тимчасово окуповані.

Запровадження нових обов'язкових процедур (створення наглядових рад, проведення громадських слухань щодо політики комунальної власності, розроблення складних стратегічних документів тощо) є практично невиконуваним у таких умовах через обмежену кадрову спроможність, постійні ризики для безпеки, пошкодження або втрату майна підприємств, а також неможливість проведення певних публічних процедур.

Механічне поширення єдиних вимог на всі територіальні громади без урахування воєнного стану може призвести до формального виконання норм або повної зупинки управління підприємствами, які перебувають у власності територіальних громад, в найбільш уразливих територіях.

#### *Пропонуємо*

– передбачити в проєкті Закону розумний та достатній перехідний період (не менше 24–36 місяців з дня набрання чинності законом), протягом якого органи місцевого самоврядування зможуть поступово адаптувати свої нормативно-правові акти, статути підприємств, внутрішні документи та організувати виконання нових процедур, зокрема щодо створення наглядових рад, розроблення політики комунальної власності та листа очікувань власника;

– передбачити в проєкті Закону особливий порядок застосування норм для територіальних громад, розташованих у районах проведення воєнних (бойових) дій або на тимчасово окупованих територіях, а також для громад, які постраждали внаслідок збройної агресії. Зокрема, пропонуємо надати таким громадам право:

- застосовувати спрощений порядок виконання окремих вимог Закону;
- тимчасово призупиняти дію певних норм (наприклад, щодо обов'язкового створення наглядових рад або проведення громадських слухань) на період воєнного стану та протягом певного часу після його припинення;
- самостійно визначати пріоритетність виконання нових вимог залежно від ситуації на території територіальної громади.

Такий підхід дозволить уникнути хаотичного застосування норм, мінімізувати ризики порушення законодавства через об'єктивну неможливість швидкого виконання всіх вимог та забезпечити більш ефективну і послідовну імплементацію реформи корпоративного управління в комунальному секторі.

**3. У частині першій статті 1 проєкту Закону зазначається, що його дія поширюватиметься на правовідносини, пов'язані з управлінням комунальними підприємствами, спільними комунальними підприємствами, а також господарськими товариствами, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать одній або кільком територіальним громадам, районній чи обласній раді. Таким чином,**



**проект Закону фактично визначає районні та обласні ради як суб'єктів права власності поряд із територіальними громадами.**

Звертаємо увагу на необхідність забезпечення чіткої відповідності норм законопроекту Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Згідно зі статтями 142 та 143 Конституції України, матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є майно, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їх спільної власності, які перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Відповідно до пункту 30 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», питання створення, реорганізації, ліквідації та перепрофілювання комунальних підприємств вирішуються виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради. Районні та обласні ради здійснюють управління об'єктами спільної власності територіальних громад відповідного району чи області.

Власником комунальних підприємств та акцій (часток) у статутному капіталі господарських товариств є територіальні громади, від імені яких виступають відповідні представницькі органи місцевого самоврядування. Районні та обласні ради наділені повноваженнями щодо управління об'єктами спільної власності, а не статусом власника.

*Пропонуємо* привести норми Закону проекту № 15121 у відповідність до Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», чітко закріпивши, що власником підприємств комунальної форми власності є територіальні громади, а районні та обласні ради здійснюють управління об'єктами їх спільної власності.

*Пропонований варіант:*

«Дія цього Закону поширюється на правовідносини, пов'язані з управлінням комунальними підприємствами, спільними комунальними підприємствами, а також господарськими товариствами, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать одній або кільком територіальним громадам, у тому числі на праві спільної власності територіальних громад, управління якими здійснюють відповідні районні чи обласні ради, а також на правовідносини, пов'язані з реалізацією прав територіальних громад як власників таких підприємств та господарських товариств через відповідні органи місцевого самоврядування».

Така редакція забезпечить конституційну точність, усуне можливі правові колізії та сприятиме правильному розумінню розподілу повноважень між різними рівнями місцевого самоврядування.

**4. Проект Закону містить неузгоджене вживання термінів «представницький орган місцевого самоврядування, районна, обласна рада» та «представницький орган місцевого самоврядування територіальних громад».**

Така термінологічна невизначеність може призвести до неоднозначного тлумачення норм та ускладнити правозастосування.

*Пропонуємо* забезпечити єдину та коректну термінологію відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», чітко розмежовуючи повноваження сільських, селищних, міських рад та районних, обласних рад.



**5. Проектом Закону передбачається, що низка важливих документів, які мають безпосередній вплив на здійснення органами місцевого самоврядування своїх повноважень у сфері управління комунальною власністю, затверджуватиметься центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики. Зокрема, йдеться про методичні рекомендації щодо розроблення, погодження, затвердження, моніторингу та оцінювання реалізації політики комунальної власності, примірну політику комунальної власності територіальної громади, районної, обласної ради, а також примірний порядок проведення конкурсного відбору незалежних членів наглядової ради (частина шоста статті 3, частина четверта статті 6 проекту Закону).**

Таке регулювання потребує додаткового узгодження з принципами місцевого самоврядування, закріпленими в Конституції України та Європейській хартії місцевого самоврядування. Згідно зі статтею 92 Конституції України, засади місцевого самоврядування визначаються виключно законами України. Органи місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження самостійно і несуть за це відповідальність. Органи виконавчої влади не мають права втручатися у діяльність органів місцевого самоврядування, крім випадків виконання делегованих повноважень (статті 10, 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Надання центральному органу виконавчої влади повноважень щодо затвердження примірної політики комунальної власності територіальної громади, а також обов'язкових для застосування методичних рекомендацій може створювати ризики надмірного державного регулювання сфери, яка становить основу самостійності місцевого самоврядування.

*Пропонуємо:*

- виключити з проекту Закону норми, які надають центральному органу виконавчої влади повноваження затверджувати примірну політику комунальної власності територіальної громади;
- залишити за центральним органом виконавчої влади право затверджувати методичні рекомендації рекомендаційного характеру, які не будуть обов'язковими до застосування;
- передбачити, що політика комунальної власності затверджується виключно відповідним представницьким органом місцевого самоврядування (сільською, селищною, міською, районною чи обласною радою) з урахуванням специфіки кожної територіальної громади.

Такий підхід дозволить забезпечити баланс між єдиними державними стандартами корпоративного управління та конституційною самостійністю територіальних громад у розпорядженні своєю власністю.

**6. Частиною першою статті 4 проекту Закону передбачено, що на підставі затвердженої політики комунальної власності та після консультацій з наглядовою радою уповноважений орган місцевого самоврядування та загальні збори акціонерів (учасників) господарського товариства щороку затверджують лист очікувань власника.**

Підтримуємо ідею запровадження листа очікувань власника як важливого інструменту стратегічного управління комунальними підприємствами. Водночас, проект Закону не визначає ні форми, ні порядку проведення консультацій з наглядовою радою, ні правових наслідків погодження або непогодження нею листа очікувань власника.

Відсутність чіткої регламентації процедури консультацій порушує принцип юридичної визначеності та може призвести до виникнення конфліктних ситуацій, затягування процесу затвердження листа очікувань власника або навіть блокування цього важливого механізму.



З метою уникнення правової невизначеності та водночас захисту прав територіальних громад, *пропонуємо* передбачити в проекту Закону норму, згідно з якою порядок проведення таких консультацій затверджується відповідним рішенням представницького органу місцевого самоврядування.

Це дозволить органам місцевого самоврядування самостійно, з урахуванням місцевої специфіки, визначити:

- форму проведення консультацій (засідання, обмін письмовими висновками тощо);
- строки надання наглядовою радою пропозицій до листа очікувань;
- правовий статус висновків наглядової ради та процедуру врахування (або вмотивованого відхилення) таких пропозицій уповноваженим органом;
- механізм подолання розбіжностей, що забезпечить безперервне затвердження стратегічних документів підприємства.

Такий підхід забезпечить дієвість механізму «листа очікувань» та унеможливить блокування управлінських процесів через відсутність регламентації, зберігаючи при цьому за громадою право самостійно організувати внутрішні процедури управління комунальною власністю.

### **7. Щодо врегулювання механізмів однорівневої структури управління.**

У проекті Закону відсутні чіткі алгоритми функціонування однорівневої структури, що створює ризики правового вакууму та управлінського хаосу. Проект Закону передбачає можливість застосування однорівневої структури замість наглядової ради, проте ці норми мають переважно декларативний характер. Законопроект не дає відповідей на ключові питання: за яких умов громада може обрати саме цю модель, як розподіляються повноваження всередині ради директорів та, що найважливіше, як здійснюється призначення і звільнення виконавчого менеджменту в таких умовах. Це прямо суперечить принципу правової визначеності.

З метою створення цілісної та працездатної моделі корпоративного управління, *пропонуємо* чітко врегулювати умови та порядок застосування однорівневої структури управління, а також механізм призначення, звільнення керівників та укладення з ними контрактів у разі її запровадження.

### **8. Ризики звуження прав територіальних громад як власників через принцип операційної незалежності.**

Проект Закону закріплює принцип операційної незалежності комунальних підприємств та господарських товариств з переважною часткою комунальної власності (стаття 2).

На думку багатьох органів місцевого самоврядування, надмірне посилення цього принципу в поєднанні з широкими повноваженнями наглядової ради може суттєво обмежити можливість органів місцевого самоврядування здійснювати ефективний контроль за діяльністю підприємств, які є стратегічно важливими для територіальної громади, виконують публічні функції та значною мірою фінансуються з місцевого бюджету.

Такий підхід несе ризик фактичного усунування територіальних громад від управління власними підприємствами та послаблення їхньої ролі як власника.

*Пропонуємо:*

Чітко обмежити сферу застосування принципу операційної незалежності, виключивши або суттєво звуживши його дію щодо підприємств, які:



- виконують публічні функції;
- фінансуються з місцевого бюджету;
- є підприємствами критичної інфраструктури або мають стратегічне значення для територіальної громади.

Необхідно забезпечити баланс між операційною незалежністю підприємств та збереженням за територіальними громадами реальних важелів впливу як власника, зокрема через чітке розмежування повноважень між наглядовою радою, виконавчим органом підприємства та органами місцевого самоврядування.

### **9. Ризик надмірного втручання у господарську діяльність підприємств.**

Пунктом 11 частини першої статті 7 проекту Закону передбачається, що виконавчий орган місцевого самоврядування погоджує всі без винятку договори комунального підприємства, спільного комунального підприємства про спільну діяльність та управління майном, а також зміни до них.

На думку багатьох органів місцевого самоврядування, така вимога без чіткої конкретизації видів, предмета або суми договорів, які підлягають погодженню, створює суттєві ризики надмірного адміністративного втручання у поточну господарську діяльність підприємств. Це може призвести до необґрунтованого затягування укладання договорів, блокування операційної діяльності підприємств та порушення принципу їх операційної незалежності, проголошеного у статті 2 проекту Закону.

*Пропонуємо:*

Розмежувати повноваження виконавчого органу місцевого самоврядування та підприємства щодо погодження договорів про спільну діяльність чіткими критеріями. Зокрема, передбачити обов'язкове погодження органами місцевого самоврядування лише тих договорів, які:

- стосуються значних (великих) правочинів;
- перевищують певний поріг вартості (наприклад, визначений у відсотках від балансової вартості активів підприємства або у абсолютній сумі);
- стосуються відчуження чи передачі в користування майна підприємства;
- мають ознаки правочинів із заінтересованістю.

Для всіх інших договорів достатньо інформування виконавчого органу місцевого самоврядування або наглядової ради у встановленому порядку.

Такий підхід дозволить запобігти надмірному втручання у господарську діяльність підприємств, зберегти баланс між контролем власника та операційною незалежністю юридичних осіб комунальної форми власності.

### **10. Повноваження органів управління та термінологічна неузгодженість**

Проект Закону містить низку термінологічних та змістовних неузгодженостей:

- некоректне використання терміну «виконавчий орган представницького органу місцевого самоврядування, районної, обласної ради»;
- дублювання повноважень органів управління, врегульованих Законами «Про акціонерні товариства» та «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю»;



– суперечності щодо повноважень з призначення та звільнення керівників підприємств між наглядовою радою, виконавчим органом ради та сільським, селищним, міським головою (відповідно до ст. 42 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»).

*Пропонуємо:*

– привести термінологію проєкту у відповідність до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», замінивши «виконавчий орган представницького органу місцевого самоврядування» на «виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад» та «виконавчий апарат районної, обласної ради»;

– усунути дублювання повноважень наглядової ради з нормами спеціальних законів про господарські товариства;

– чітко розмежувати повноваження між наглядовою радою, виконавчими органами місцевого самоврядування та сільським, селищним, міським головою, зокрема з урахуванням особливостей столиці – міста Київ.

### **11. Фінансове навантаження на бюджети територіальних громад**

Пункт 7 частини першої статті 7 проєкту Закону передбачає обов'язковий аудит фінансової звітності підприємств, які не є великими. Для невеликих комунальних підприємств вартість послуг незалежного аудитора може бути непропорційно високою. При цьому джерела фінансування таких витрат у проєкті не визначені.

*Пропонуємо* передбачити диференційований підхід до обов'язковості аудиту залежно від розміру та фінансових показників підприємства або чітко визначити джерела компенсації відповідних витрат.

### **12. Неузгодженість щодо «уповноваженого органу місцевого самоврядування»**

У проєкті Закону одночасно вживаються поняття «уповноважений орган місцевого самоврядування» (ст. 4) та «виконавчий орган представницького органу місцевого самоврядування» (ст. 7) без чіткого визначення, який саме орган мається на увазі. Це особливо актуально для міста Києва з урахуванням його спеціального статусу.

*Пропонуємо* чітко визначити у статті 1 Закону поняття «уповноважений орган місцевого самоврядування» та забезпечити єдине його застосування по всьому тексту.

### **13. Надмірні повноваження наглядової ради**

Частина п'ята статті 8 надає наглядовій раді право передавати на розгляд представницького органу місцевого самоврядування будь-яке питання, що належить до її виключної компетенції. Це суперечить статті 19 Конституції України, згідно з якою органи місцевого самоврядування можуть діяти лише в межах визначених законом повноважень.

*Пропонуємо* виключити норму, яка дозволяє наглядовій раді передавати на розгляд ради питання, що не віднесені до компетенції представницького органу.

### **14. Термінологічна неузгодженість та інші технічні недоліки**

Проєкт Закону потребує суттєвого термінологічного узгодження, зокрема щодо:

– «прийняття рішення про вчинення правочину» / «надання згоди на вчинення правочину»;

– різних формулювань назви господарських товариств з часткою громади понад 50 %.



Також потребує конкретизації порядок відчуження та передачі в користування майна підприємств через електронні аукціони.

Асоціація міст України вважає за необхідне доопрацювати проект Закону з метою усунення дублювання норм, забезпечення принципу юридичної визначеності, дотримання конституційних засад місцевого самоврядування та врахування реальної спроможності територіальних громад.

**Виконавчий директор**

**Олександр СЛОБОЖАН**

Інна Комарова  
(044) 486-30-82, [i.komarova@auc.org.ua](mailto:i.komarova@auc.org.ua)

