

*ЗАХИСТ МАЙНОВИХ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ НЕКОМЕРЦІЙНИХ
КОМУНАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВ ПРИ ЗВІЛЬНЕННІ*

В статті 23 Загальної декларації прав людини 1948 р. проголошено, що:

- кожна людина має право на працю, вільний вибір роботи, справедливі та сприятливі умови праці та захист від безробіття;
- кожна людина без будь-якої дискримінації має право на рівну оплату за рівну працю;
- кожен працюючий має право на справедливу та задовільну винагороду, яка забезпечує гідне людини існування для нього самого та його сім'ї, і таке, що доповнюється, за необхідності, іншими засобами соціального забезпечення.

Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права 1966 р., в статтях 6 та 7 якого закріплено право на працю, покладає на держав-учасниць обов'язок забезпечення цього права.

Право на працю належить до соціально-економічних прав та закріплено в Конституції України. Кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується (ч. 1 ст. 43 Конституції України). Право на своєчасне одержання винагороди за працю захищається законом (ч. 7 ст. 43 Конституції України).

Права працівника на оплату праці та їх захист врегульовано Кодексом законів про працю України (далі – КЗпП), Законом «Про оплату праці», іншими нормативно-правовими актами.

Стаття 94 КЗпП визначає заробітну плату як винагороду, обчислену, як правило, у грошовому виразі, яку власник або уповноважений ним орган виплачує працівникові за виконану ним роботу.

Під заробітною платою, що належить працівникові, або, за визначенням, використаним у частині другій статті 233 Кодексу, належною

працівнику заробітною платою необхідно розуміти усі виплати, на отримання яких працівник має право згідно з умовами трудового договору і відповідно до державних гарантій, встановлених законодавством для осіб, які перебувають у трудових правовідносинах з роботодавцем, незалежно від того, чи було здійснене нарахування таких виплат¹.

Відповідно до ч. 5 ст. 97 КЗпП оплата праці працівників здійснюється в першочерговому порядку. Всі інші платежі здійснюються власником або уповноваженим ним органом після виконання зобов'язань щодо оплати праці. Частиною 6 ст. 24 Закону «Про оплату праці» передбачено, що своєчасність та обсяги виплати заробітної плати працівникам не можуть бути поставлені в залежність від здійснення інших платежів та їх черговості.

Встановлені ч. 4 і ч. 6 ст. 43 Конституції України гарантії щодо права кожного на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом та право на своєчасне одержання винагороди за працю, є складовими принципу соціальної справедливості у сфері оплати праці. Такі гарантії встановлюються для уникнення диспропорційного розшарування в суспільстві за рівнем доходу. В науковій літературі звертається увага на те, що поняття «справедливість» тлумачиться зазвичай як належне, що містить в особі вимогу відповідності, пропорційності діяння та відплати, зокрема відповідності прав та обов'язків, праці та винагороди, заслуг та визнання, злочину та покарання, відповідності ролі, що відіграють у житті суспільства різні соціальні верстви, групи індивідів та окремі індивіди, їх соціальному положенню у ньому, а відсутність незалежної відповідності між цими сутностями оцінюється як несправедливість². Саме державне і договірне регулювання оплати праці і спрямоване на забезпечення відтворювальної і стимулюючої функцій

¹ Пункт 2 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Присяжнюк Людмили Михайлівни щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 233 Кодексу законів про працю України, статей 1, 12 Закону України «Про оплату праці» від 05.10.2013 р. № 8-рп/2013.

² Трюхан О.А. Щодо питання справедливості в трудових правовідносинах. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2016. Випуск 6. Том 1. С.178.

заробітної плати, що в свою чергу, дозволяє працівникові отримувати за результатами праці «справедливу» винагороду.

Порушення права працівника на своєчасне одержання заробітної плати, в тому числі при звільненні, залишаються в Україні одними з найбільш поширених, що в умовах соціально-економічної кризи тягне зубожіння громадян і є однією з основних причин зростання соціальної напруженості в країні.

Нижче будуть розглянуті окремі аспекти захисту права працівників на одержання заробітної плати при звільненні працівників, з огляду на новітню правозастосовну практику судів, в тому числі Верховного Суду, аналіз якої свідчить про проблеми судового захисту цього права. Правозастосування ст. 117 КЗпП при вирішенні справ відповідної категорії свідчить про тенденцію до нівелювання самої природи цього як права соціально-економічного.

Конституційний Суд України неодноразово звертав увагу на те, що Україна як соціальна держава визнає людину найвищою соціальною цінністю, розподіляє суспільне багатство згідно з принципом соціальної справедливості та піклується про зміцнення громадянської злагоди у суспільстві. Основними завданнями соціальної держави є створення умов для реалізації соціальних, культурних та економічних прав людини, сприяння самостійності і відповідальності кожної особи за свої дії, надання соціальної допомоги тим громадянам, які з незалежних від них обставин не можуть забезпечити достатній рівень життя для себе і своєї сім'ї³.

Статтею 116 КЗпП України встановлено, що при звільненні працівника виплата всіх сум, що належать йому від підприємства, установи, організації, провадиться в день звільнення. Якщо працівник в день звільнення не

³ Див., зокрема: пункт 2.1 рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України від 25 січня 2012 року № 3-рп/2012.

працював, то зазначені суми мають бути виплачені не пізніше наступного дня після пред'явлення звільненим працівником вимоги про розрахунок. Про нараховані суми, належні працівнику при звільненні, власник або уповноважений ним орган повинен письмово повідомити працівника перед виплатою зазначених сум. У разі спору про розмір сум, належних працівникові при звільненні, власник або уповноважений ним орган в усякому випадку повинен в зазначений у цій статті строк виплатити не оспорювану ним суму.

В разі невиконання з вини власника або уповноваженого ним органу належних звільненому працівникові сум у строки, зазначені в статті 116 КЗпП, при відсутності спору про їх розмір підприємство, установа, організація повинні виплатити працівникові його середній заробіток за весь час затримки по день фактичного розрахунку. При наявності спору про розміри належних звільненому працівникові сум власник або уповноважений ним орган повинен сплатити зазначене в цій статті відшкодування в тому разі, коли спір вирішено на користь працівника. Якщо спір вирішено на користь працівника частково, то розмір відшкодування за час затримки визначає орган, який виносить рішення по суті спору (ст. 117 КЗпП).

В пункті 2.2. мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Стріхаря Володимира Васильовича щодо офіційного тлумачення положень статті 233 Кодексу законів про працю України у взаємозв'язку з положеннями статей 117, 237¹ цього Кодексу від 22.02. 2012 р. № 4-рп/2012 зазначено, що:

- невиконання зобов'язань з виплати сум, що належать йому від власника або уповноваженого ним органу, є триваючим правопорушенням, а отже, працівник може визначити остаточний обсяг своїх вимог лише на момент припинення такого правопорушення, яким є день фактичного розрахунку;

- для встановлення початку перебігу строку звернення працівника до суду з вимогою про стягнення середнього заробітку за весь час затримки

розрахунку при звільненні визначальними є такі юридично значимі обставини, як невиклата належних працівникові сум при звільненні та факт проведення з ним остаточного розрахунку;

- невиклата власником або уповноваженим ним органом належних працівникові при звільненні сум і вимога звільненого працівника щодо їх виплати є *трудовим спором між цими учасниками трудових правовідносин*.

На цей час вже можна вважати ustalеною в практиці ВС позицію відносно того, що відшкодування, яке сплачується за час затримки розрахунку при звільненні відповідно до статті 117 КЗпП, *не відповідає ознакам заробітної плати*, які передбачені ч. 1 ст. 94 КЗпП, оскільки виплачується не за виконану працівником роботу, а за затримку розрахунків при звільненні⁴.

Наприклад, в постанові ВП ВС від 26.06.2019 р. у справі №761/9584/15-ц зазначено, що:

- метою такого законодавчого регулювання є захист майнових прав працівника у зв'язку з його звільненням з роботи, зокрема захист права працівника на своєчасне одержання заробітної плати за виконану роботу, яка є основним засобом до існування працівника, необхідним для забезпечення його життя. Відшкодування, передбачене ст. 117 КЗпП, спрямоване на компенсацію працівнику майнових втрат, яких він зазнає внаслідок несвоєчасного здійснення з ним розрахунку з боку роботодавця;

- загальною ознакою цивільно-правової відповідальності є її компенсаторний характер. Заходи цивільно-правової відповідальності спрямовані не на покарання боржника, а на відновлення майнової сфери потерпілого від правопорушення. Відповідно до ч. 1 ст. 9 ЦК така спрямованість притаманна і заходу відповідальності роботодавця, передбаченому статтею 117 КЗпП;

⁴ Тому, наприклад, запровадження в банківській установі тимчасової адміністрації чи початок її ліквідації не може бути підставою для відмови у захисті судом права працівника щодо виплати заробітної плати (див., наприклад, постанову КГС ВС від 12.05.2020 р. у справі № 8/568 за заявою ВАТ «Полтаваобленерго» до Державного підприємства «Виробниче об'єднання «Знамя» про визнання банкрутом// <http://reyestr.court.gov.ua/Review/89212760>).

- з огляду на компенсаційний характер заходів відповідальності у цивільному праві та виходячи з принципів розумності, справедливості та пропорційності, суд за певних умов може зменшити розмір відшкодування, передбаченого ст. 117 КЗпП⁵.

Таке тлумачення норм ст. 117 КЗпП, яка розташована в Главі VII КЗпП «Оплата праці», є, на наш погляд, сумнівним, оскільки: а) припинення виконання працівником трудової функції не змінює сутність правовідносин з роботодавцем як трудових; б) припинення трудових правовідносин пов'язане не лише з фактом звільнення працівника, але і з виконанням визначеного ст. 116 КЗпП обов'язку роботодавцем з виплати йому всіх сум, що належать йому від підприємства, установи, організації (в тому числі заробітної плати); в) норми ст. 117 КЗпП є імперативними і не передбачають будь-яких застережень або принципів, відповідно до яких можна обмежити відповідальність за затримку розрахунку при звільненні.

Законодавство про працю складається з Кодексу законів про працю України та інших актів законодавства України, прийнятих відповідно до нього (ст. 4 КЗпП).

В рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») від 09.07.1998 р. № 12рп/98 зазначено:

- трудовий договір є основним юридичним фактом, з яким пов'язано виникнення, зміна чи припинення трудових правовідносин. Саме тому основні елементи інституту трудового договору (порядок укладення трудового договору, його зміст, гарантії працівникам при укладенні, зміні та припиненні

⁵ Постанова ВП ВС від 26.06. 2019 р. у справі № 761/9584/15-ц (провадження № 14-623цс18) за позовом ОСОБА_1 до Публічного акціонерного товариства «Комерційний банк «Надра» про стягнення заробітної плати за роботу у вихідні дні, компенсації втрати частини заробітної плати у зв'язку з порушенням строків її виплати та середнього заробітку за час затримки розрахунку при звільненні// <http://reyestr.court.gov.ua/Review/87952206>

трудового договору, підстави припинення договору тощо) як такі, що мають засадничий характер, повинні врегульовуватись лише законом (п. 4 мотивувальної частини рішення);

- термін «законодавство», що вживається у частині третій статті 21 Кодексу законів про працю України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору, треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України (п. 1 резолютивної частини).

Отже, норми глави I «Загальні положення» та глави VII «Оплата праці» Кодексу законів про працю України не дають підстав кваліфікувати відносини відповідальності за затримку розрахунку при звільненні, врегульовані ст. 117 КЗпП як цивільно-правові.

В літературі зверталася увага на те, що механізм правового регулювання трудових відносин будується на поєднанні принципу свободи праці та вільного волевиявлення особи на укладення трудового договору з існуванням «господарської влади роботодавця» (в нормативному аспекті) у межах існуючих трудових правовідносин⁶.

Юридичний факт у механізмі правового регулювання трудових відносин – це реальна життєва обставина, з правовою моделлю якої норма права пов'язує настання певних юридичних наслідків у сфері трудових і тісно пов'язаних з ними правовідносин, здійснення чи набуття суб'єктивних прав та обов'язків, а також *захист* порушених або оспорюваних суб'єктивних трудових прав⁷.

⁶ Сімутіна Я.В. Юридичні факти в механізмі правового регулювання трудових відносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 /О. В. Данилюк; Нац. ун-т «Одеська юридична академія». – Одеса, 2019. – С. 12 ⁷ Сімутіна Я.В. Указ. праця – С. 6

Статті 116 та 117 КЗпП утворюють цілісний правовий засіб захисту прав працівника від «господарської влади роботодавця» при звільненні і не є за своєю природою цивільстичним.

Конституційний Суд України звернув увагу на те, що вимогою верховенства права є дотримання принципу юридичної визначеності, що обумовлює однакове застосування норми права, недопущення можливостей для її довільного трактування. Юридична визначеність норми права є ключовою умовою забезпечення кожному ефективного судового захисту незалежним судом⁷.

Крім того, така позиція ВС фактично означає «оприватнення» трудових відносин. В теорії цивільного права висловлювалася думка про те, що трудові відносини є категорією, яка не просто є суміжною із цивільним правом, але в ринкових умовах стає суто приватноправовою, що використання найманої праці в умовах ринкової економіки вичерпує себе, а його місце поступово займають цивільно-правові договори про працю. З цим навряд чи можна погодитися, оскільки переведення трудового законодавства «на рейки» приватного права істотно знижуватиме ступінь захищеності працівника у відносинах із роботодавцем. Заслуговує на підтримку позиція О.І. Процевського про те, що галузь трудового права як самостійна галузь права має регулювати специфічні суспільні відносини, які уособлюють діяльність людей, спрямовану на створення матеріальних та духовних цінностей як основу існування суспільства, і потребують специфічного правового регулювання; за жодних обставин людина не може вважатися товаром, оскільки людину, яка володіє здатністю до праці, неможливо

⁷ Пункт 2.3 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 55 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 375 Кримінального кодексу України від 11.06. 2020 р. № 7-р/2020

розділити на дві «частини» – як робочої сили (товару як об'єкта цивільних прав) та як суб'єкта цих прав⁸.

Як слушно зауважує О.С. Прилипко, необхідність заміни трудових договорів цивільно-правовими договорами відсутня, оскільки при застосуванні цивільного права до договорів щодо використання праці втрачається *соціальна сутність* договорів про працю. Роботодавець завідомо є стороною, яка має більше коло прав, аніж працівник, від початку він є стороною, яка пропонує працівнику свої умови, у зв'язку з чим трудове право першочергово покликано захищати інтереси працівників та встановлювати рівні права як роботодавця, так і працівника⁹.

Відповідно, якщо при застосуванні судом норм цивільного законодавства замість норм законодавства про працю деформується сама сутність трудових відносин, тим самим і норми про оплату праці та захист права працівника на оплату праці втрачають свою публічно-правову сутність.

Якими будуть наслідки такої деформації для ефективного захисту права працівника на оплату праці, можна проілюструвати на прикладі проблеми відповідальності органів місцевого самоврядування за зобов'язаннями створених ними некомерційних підприємств, що виникають у трудових правовідносинах. Ця проблема наразі залишається нерозв'язаною як законодавчо, так і судовою практикою.

Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) в рішенні від 08.10.2010 р. у справі «Єршова проти Російської Федерації», зазначив таке (п.62): враховуючи публічний характер діяльності підприємства, істотний ступінь контролю за його майном з боку муніципальних органів влади і рішень останніх, які мали наслідком передачу майна і подальшу ліквідацію підприємства, ЄСПЛ дійшов висновку про те, що підприємство не було

⁸ Тенденції розвитку науки трудового права та права соціального забезпечення [Текст]: зб. наук. пр.; матеріали наук-практ. конф. (Київ, 25–26 квіт. 2013 р.). – К.: Ніка-Центр, 2013. – С. 5.

⁹ Прилипко О.С. Правова природа трудового договору в умовах сьогодення. Державне будівництво та місцеве самоврядування. Випуск 25 ' 2013 225. – С. 224.

наділене достатньою організаційною та управлінською незалежністю від муніципальних органів влади. Отже, незалежно від статусу підприємства як самостійної юридичної особи, муніципальна влада і відповідно держава мають бути в межах Конвенції визнані відповідальними за діяльність і бездіяльність підприємства.

У низці випадків ЄСПЛ визнавав державу відповідальною за борги підприємств незалежно від їх формальної класифікації у внутрішньодержавному праві (п. 45 рішення від 30.11.2004 р. у справі «Михайленки та інші проти України», п. 19 рішення від 04.04. 2006 р. у справі «Лисянський проти України», п.п. 18, 19 рішення від 03.04. 2007 р. у справі «Кооперативу Агрікола Слобозія-Ханесей проти Молдови», п. 35 рішення від 12.04. 2007 р. у справі «Григор'єв та Какаурова проти Російської Федерації», рішення від 15.01. 2008 р. у справі «Р. Качапор та інші проти Сербії»). Отже, на думку ЄСПЛ, внутрішньодержавний правовий статус підприємства як самостійної юридичної особи сам по собі не звільняє державу від відповідальності за борги підприємств у межах Конвенції. Така практика є релевантною, на наш погляд, і випадках визнання органу місцевого самоврядування, який виконує функції публічного власника.

Крім того, право працівника на виплату йому всіх сум, що належать йому від підприємства, установи, організації (ч. 1 ст. 116 КЗпП) повинно розглядатися як майно для цілей застосування частини першої ст. 1 Протоколу № 1 до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: «кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном».

Як вірно зауважує Б.П. Карнаух, практика ЄСПЛ дає змогу виокремити три таких ознаки, за якими те чи інше суб'єктивне право може бути визнано майном: 1) змістова характеристика; 2) галузева належність та 3) визначеність. Той факт, що певне право має публічно-правове походження, з точки зору ЄСПЛ, не перешкоджає визнанню цього права «цивільним» за умови, якщо

реалізація такого права безпосередньо пов'язана з економічними інтересами приватної особи. Права, які мають економічну цінність, Суд схильний визнавати цивільними¹⁰.

Прикладом, в якому сфокусувалися одразу і проблема відповідальності власника за результати діяльності створених ним підприємств, і проблема ефективного захисту права працівника на оплату праці, і проблема застосування практики ЄСПЛ як джерела права, може бути справа № 711/3288/17. У травні 2017 року ОСОБА_1 звернулася до суду з позовом до Черкаської міської ради, комунального підприємства «Служба утримання будинків «Митниця» Черкаської міської ради про солідарне стягнення заробітної плати, середнього заробітку за час затримки розрахунку, інфляційних втрат та відшкодування моральної шкоди. Позовна заява мотивована тим, що вона працювала двірником у КП «СУБ «Митниця». Відповідно до наказу КП «СУБ «Митниця» позивачку було звільнено на підставі частини 1 статті 36 КЗпП України, в той же день вона отримала копію наказу про звільнення та трудову книжку. На день звільнення позивачці була нарахована, але не виплачена заробітна плата та компенсація за невикористану відпустку у сумі 2 393,77 грн. Судами було встановлено, що відповідно до рішення Черкаської міської ради від 28.10. 2016 р. № 1412 «Про внесення змін до рішення виконкому Черкаської міської ради від 21 жовтня 2007 року «Про визначення виконавців житлово-комунальних послуг населенню м. Черкаси» КП «СУБ «Митниця» більше не обслуговує населення м. Черкаси, господарської діяльності не веде, джерел для виплати заборгованості по зарплаті не має. Оскільки Черкаська міська рада є одноосібним власником КП «СУБ «Митниця» та одноосібним власником майна, що належало КП «СУБ «Митниця», і рішенням саме міської ради була припинена господарська

¹⁰ Карнаух Б.П. Поняття майна в контексті статті 1 контексті статті 1 Протоколу № 1 до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод// Проблеми законності : зб. наук. праць / відп. ред. В. Я. Тацій. – Харків : Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2016. – Вип. 132. – С. 206, 208.

діяльність комунального підприємства, Черкаська міська рада, як вважала позивачка, є солідарним боржником. Необхідність застосування саме солідарної відповідальності, на думку позивачки, викликана тим, що внаслідок дій свого власника КП «СУБ «Митниця» Черкаської міської ради формально існує (не виключене з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань), а, отже, Черкаська міська рада як власник може виплатити заборгованість працівнику підприємства як безпосередньо, так і шляхом здійснення організаційно-господарських повноважень по відношенню до належного їй комунального підприємства. Рішення суду першої інстанції, залишене в силі судом апеляційної інстанції, мотивовано тим, що позовні вимоги в частині стягнення виплат з відповідача КП «СУБ «Митниця» є обґрунтованими та законними. Але, посилаючись на ч. 1 ст. 176 ЦК України, яка виключає відповідальність територіальних громад за зобов'язаннями створених ними юридичних осіб. Суди дійшли, зокрема, висновків про те, що «трудовим законодавством солідарна відповідальність у трудових спорах за вимогами, визначеними позивачкою до відповідачів, не передбачена. Черкаська міська рада не є роботодавцем, з яким позивачка перебувала у трудових відносинах, оскільки міською радою, в межах повноважень визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», виконувались владні функції, що характеризуються наданням різноманітних управлінських послуг вказаному підприємству та справлянням на нього владного впливу в рамках публічно-правових відносин».

Залишаючи в силі зазначені рішення і залишаючи касаційну скаргу позивачки без задоволення, Об'єднана палата Касаційного цивільного суду (далі – КЦС) у складі ВС сформулювала такий висновок про застосування норми права: «Субсидіарна відповідальність органу місцевого самоврядування за зобов'язаннями комунальних комерційних підприємств не настає, крім випадку, якщо буде доведено, що комунальне комерційне підприємство було доведено до банкрутства саме діями його засновника (учасника) - органу

місцевого самоврядування. Така відповідальність не може бути покладена на орган місцевого самоврядування у трудових правовідносинах без встановлення того, що сама юридична особа не може виконати свої зобов'язання в межах трудових правовідносин у процедурі виконання судових рішень або банкрутства». При цьому Об'єднана палата КЦС у складі ВС не взяла до уваги той факт, що судами було встановлено, що майно КП «СУБ «Митниця» знаходилося у оперативному управлінні цього підприємства, отже, у будь-якому разі не могло бути включене до ліквідаційної маси та використане для погашення заборгованості перед кредиторами, яка виникла та існувала протягом тривалого періоду¹¹.

Такий висновок, на наш погляд, істотно перешкоджає виконанню судами при розгляді відповідної категорії трудових спорів завдання цивільного судочинства - справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду і вирішення цивільних справ з метою ефективного захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави.

Не відповідає такий висновок і верховенству права як конституційній засаді здійснення судочинства.

Конституційні права і свободи є фундаментальною основою існування та розвитку Українського народу, а тому держава зобов'язана створювати ефективні організаційно-правові механізми для їх реалізації. Відсутність таких механізмів нівелює сутність конституційних прав і свобод, оскільки призводить до того, що вони стають декларативними, а це є неприпустимим у правовій державі¹².

Проблема застосування субсидіарної відповідальності засновника унітарного підприємства за боргам цього підприємства вирішувалася також

¹¹ <http://reyestr.court.gov.ua/Review/90111464>

¹² Пункт 2 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Трояна Антона Павловича щодо офіційного тлумачення положень статті 24 Конституції України (справа про рівність сторін судового процесу) від 12 .04. 2012 р. № 9-рп/2012

судами господарської юрисдикції. Постановою Великої Палати Верховного Суду від 04.09.2018 р. у справі № 5023/4388/12 залишено в силі ухвалу Господарського суду Харківської області, якою заяву ліквідатора про стягнення з Лозівської міської ради Харківської області 242169,30 грн. задоволено у повному обсязі і стягнуто з Лозівської міської ради Харківської області на користь КП «Комбінат комунальних підприємств» 242169,30 грн., що складає різницю між сумою вимог кредиторів банкрута, яка затверджена господарським судом, і ліквідаційною масою, яка становить 0,00 грн.

Застосувавши наведені вище висновки ЄСПЛ щодо відповідальності держави та органу місцевого самоврядування за зобов'язаннями державних та комунальних підприємств, а також зміст норм ГК України, якими визначено регулювання діяльності комунальних некомерційних підприємств аналогічно до діяльності державних казенних підприємств, без наділення вказаних суб'єктів повною самостійною відповідальністю у відносинах з третіми особами¹³.

З огляду на соціальну значущість і гостроту проблеми забезпечення права на оплату праці, особливо в умовах економічної нестабільності, до внесення відповідних змін у законодавство, проблема відповідальності держави, органу місцевого самоврядування, які здійснюють повноваження щодо управління публічною власністю, повинна вирішуватися шляхом системно-логічного та телеологічного тлумачення і застосування законодавства про місцеве самоврядування, господарського та трудового законодавства крізь призму норм Конституції України.

Місцеве самоврядування є формою здійснення народом влади, яка визнається і гарантується в Україні (ст. 7 Конституції України).

Місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно

¹³ <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76381567>

або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст. 2 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування є одним з пріоритетів Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020». Відповідно до ч. 1 ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Законом України від 15.07.1997 р., місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних прав, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення.

Відповідно до ст. 140 Конституції України, ст. 2 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Змістом цієї діяльності є вирішення питань місцевого значення в інтересах територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування в межах Конституції і законів України.

«Конституційному змісту інституту місцевого самоврядування властиві принаймні дві найважливіші ознаки. Це – самостійність територіальної громади, органів місцевого самоврядування у вирішенні певного кола питань і те, що предметами відання місцевого самоврядування є не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення, тобто такі, які пов'язані передусім з життєдіяльністю територіальних громад.

Перелік таких питань визначено у Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року»¹⁴.

Економічною основою всієї системи місцевого самоврядування в державі є комунальна власність (статті 1, 16, 60 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Режим права комунальної власності визначений в ст. 60 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Основні напрями та форми участі місцевого самоврядування у сфері господарювання врегульовано у статтях 2, 5, 8, 24, 43, 78, 214 та інших нормах Господарського кодексу України (далі – ГК). З їх змісту випливає, що органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання, їм забороняється ведення підприємницької діяльності, але вони можуть утворювати суб'єктів господарювання.

Також ст. 327 ЦК закріплює зміст права комунальної власності – у комунальній власності є майно, в тому числі грошові кошти, яке належить територіальній громаді, яка і здійснює безпосередньо управління цим майном, зокрема і через органи місцевого самоврядування.

Важливі концептуальні висновки щодо особливостей управління господарською діяльністю підприємств комунального сектору економіки, які залишаються актуальними як для практики застосування господарського законодавства, так і для правової теорії, містяться в рішенні Конституційного Суду України у справі 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» (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності) від 20 червня 2007 р.

¹⁴ Пункт 4 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 28 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» (справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад) від 26.03.2002 р. № 6-рп/2002.

№ 5-рп/2007¹⁵.

Статтею 24 ГК визначено особливості управління господарською діяльністю у комунальному секторі економіки, серед яких, зокрема, такі:

- 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 сектора економіки і здійснюють свою діяльність на основі права господарського відання або права оперативного управління (ч. 1 ст. 24 ГК);

- суб'єктами господарювання комунального сектора економіки є суб'єкти, що діють на основі лише комунальної власності, а також суб'єкти, у статутному фонді яких частка комунальної власності перевищує п'ятдесят відсотків чи становить величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів (ч. 3 ст. 24 ГК);

- органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за наслідки діяльності суб'єктів господарювання, що належать до комунального сектора економіки, на підставах, у межах і порядку, визначених законом.

Реалізація органами місцевого самоврядування їх організаційногосподарських повноважень залежить від організаційно-правової форми суб'єкта господарювання комунального сектора економіки, а саме:

1) якщо головною метою суб'єкта господарювання в комунальному секторі економіки є виробництво продуктів чи послуг для задоволення нагальних потреб жителів відповідної територіальної громади, наприклад, з водопостачання, опалення, вивезення сміття та відходів тощо, то його

¹⁵ Незважаючи на те, що в чинному Кодексі України з процедур банкрутства норми, яка була предметом тлумачення КСУ немає, в зазначеному рішенні містяться важливі концептуальні висновки щодо особливостей управління господарською діяльністю підприємств комунального сектору економіки, які залишаються актуальними як для практики застосування господарського законодавства, так і для правової теорії.

організаційно-правовою формою має ставати *комунальне унітарне підприємство*;

2) у випадках, коли основною метою діяльності суб'єкта господарювання у комунальному секторі економіки зазначено отримання прибутку, його організаційно-правовою формою має стати господарське товариство з відповідною часткою комунальної власності у статутному фонді. Господарські товариства проводять свою діяльність на основі права власності, утворюються для ведення виключно підприємницької діяльності, метою якої є отримання прибутку, а не досягнення якогось іншого соціального результату. Здійснення корпоративних прав органами місцевого самоврядування щодо господарських товариств переслідує мету доцільного, економного та ефективного використання комунальної власності, а не задоволення нагальних потреб жителів територіальної громади. Тому статтею 24 Господарського кодексу України не передбачено віднесення таких господарських товариств до суб'єктів господарювання, щодо яких здійснюється управління територіальних громад та органів місцевого самоврядування через систему їх організаційно-господарських повноважень¹⁶.

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) (ч. 3 ст. 78 ГК).

Некомерційна господарська діяльність як така, що спрямована на досягнення економічних, соціальних та інших результатів без мети одержання прибутку, здійснюється суб'єктами господарювання державного або комунального секторів економіки у галузях (видах діяльності), в яких

¹⁶ Пункт 3.6 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України у справі 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» (справа щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності) від 20 червня 2007 р. № 5рп/2007.

відповідно до статті 12 ГК забороняється підприємництво, на основі рішення відповідного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування (частини 1, 2 ст. 52 ГК).

Основу правового режиму майна суб'єктів господарювання, які здійснюють некомерційну господарську діяльність, становить право оперативного управління як речове право.

Цивільному кодексу України правовий титул «право оперативного управління» не відомий і цим Кодексом не регулюються відносини, що виникають у зв'язку із реалізацією носієм такого речового права своїх правомочностей, в тому числі його відносини із власником майна. Так, Ю.О. Чубарева зазначає, що ЦК України не містить конкретизованого положення про те, що окремі юридичні особи можуть користуватися особливими речовими правами, якими не користуються інші учасники цивільних відносин. Таке несистематизоване регулювання розглянутого питання спричиняє порушення прав суб'єктів права господарського відання та оперативного управління, а також неоднакове застосування норм права уповноваженими органами¹⁷. На думку Р.А. Майданика, норми про наділення унітарних державних та комунальних підприємств обмеженими речовоправовими титулами господарського відання та оперативного управління не відповідають принципам юридичної рівності оскільки виключають можливість особам публічного права мати право власності, яке належить будь-якій фізичній або юридичній особі приватного права¹⁹. З огляду на це вважаємо помилковим застосування до відносин банкрутства комунального некомерційного підприємства норм ст. 176 ЦК України.

Зміст права оперативного управління визначений в ст. 137 ГК. Це речове право суб'єкта господарювання, який володіє, користується і

¹⁷ Чубарева Ю.О. Право господарського відання та оперативного управління як речові права юридичних осіб. Перспективні напрями розвитку сучасної юридичної науки. м. Івано-Франківськ, 20-21 березня 2015 р. С. 80-82. <http://molodyvcheny.in.ua/files/conf/law/09march2015/24.pdf> ¹⁹ Майданик Р.А. Речове право: підручник / Р. А. Майданик. К.: Алерта, 2019. 1102 с.

розпоряджається майном, закріпленим за ним власником (уповноваженим ним органом) для здійснення некомерційної господарської діяльності, у межах, встановлених цим Кодексом та іншими законами, *а також* власником майна (уповноваженим ним органом) (ч. 1 ст. 137 ГК).

Як вбачається із змісту норм глави 14 «Майно суб'єктів господарювання» ГК, право оперативного управління є найбільш обмеженим правовим титулом, похідним від права власності. Воно обмежується не тільки законом та статутом, але й власником майна. Зокрема, орган, до сфери управління якого входить казенне підприємство, здійснює контроль за використанням та збереженням належного підприємству майна, і має право вилучити у казенного підприємства майно, яке не використовується або використовується не за призначенням, та розпорядитися ним у межах своїх повноважень (ч. 3 ст. 77 ГК)¹⁸.

Застосування історичного, телеологічного та системно-логічного способів тлумачення норм про право оперативного управління дають підстави стверджувати, що *субсидіарна відповідальність власника майна є суттєвою і обов'язковою ознакою легальної конструкції права оперативного управління*. Найбільш послідовно це зафіксовано в нормах, що регулюють діяльність казенних підприємств.

Сучасне правове регулювання відносин права публічної власності, до якої включається державна та комунальна власність, ґрунтується на засадах уніфікації режиму права державної власності та комунальної власності із збереженням певних особливостей, зумовлених сутністю місцевого самоврядування¹⁹.

¹⁸ За відсутності аналогічної норми в статті 78 ГК наявність у органу місцевого самоврядування правомочності вилучати у комунального некомерційного підприємства майно під сумнів не ставиться.

¹⁹ Відповідно до статті 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. З цього конституційного положення у системному взаємозв'язку з положеннями статті 6 Конституції України про те, що державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, випливає, що органи місцевого самоврядування не є органами державної влади, а місцеве самоврядування слід розглядати як форму здійснення народом влади, яка визнається і гарантується в Україні (стаття 7 Конституції України) (пункт 4 рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного

Відповідно до ч. 10 ст. 78 ГК особливості господарської діяльності комунальних унітарних підприємств визначаються відповідно до вимог, встановлених цим Кодексом щодо діяльності державних комерційних або казенних підприємств, а також інших вимог, передбачених законом. *Такі вимоги встановлено ст. 77 ГК «Особливості господарської діяльності казенних підприємств».*

Відповідно до ч. 7 ст. 77 ГК казенне підприємство відповідає за своїми зобов'язаннями лише коштами, що перебувають у його розпорядженні. *У разі недостатності зазначених коштів держава, в особі органу, до сфери управління якого входить підприємство, несе повну субсидіарну відповідальність за зобов'язаннями казенного підприємства.*

Зазначеною нормою *не встановлено будь-яких умов* для покладення субсидіарної відповідальності на орган держави, до сфери управління якого входить казенне підприємство. Така відповідальність зумовлена особливостями управління казенними підприємствами та повноваженнями відповідного органу. Зокрема, орган, до сфери управління якого входить казенне підприємство, має право вилучити у казенного підприємства майно, яке не використовується або використовується не за призначенням, та розпорядитися ним у межах своїх повноважень (ч. 3 ст. 78 ГК).

Відносини, що складаються між органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, які ними створюються, *є відносинами організаційно-господарськими*, а не відносинами влади і підпорядкування (публічно-правовими відносинами).

Як зазначено в п. 3.6 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України у справі щодо кредиторів підприємств комунальної форми власності від 20 червня 2007 р. № 5-рп/2007, відповідно до частини першої статті 24 Господарського кодексу України управління господарською

тлумачення положення частини другої статті 28 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» (справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад) від 26.03.2002 р. № 6рп/2002.

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 сектора економіки і виконують свою діяльність, базуючись на праві господарського відання або праві оперативного управління. Діяльність у комунальному секторі економіки на підставі зазначених обмежених майнових прав здійснюють виключно комунальні унітарні підприємства згідно з положеннями частини третьої статті 78 цього Кодексу.

Саме обмеженість майнових прав комунальних унітарних підприємств є *особливістю їх правового статусу*, яка зумовлює і особливості їх відповідальності за своїми зобов'язаннями.

В практиці господарювання непоодинокими є випадки, коли органи місцевого самоврядування вилучають майно, передане для здійснення господарської діяльності створеним ними підприємствам, або вчиняють інші дії організаційно-господарського характеру щодо таких підприємств. Внаслідок цих дій кредитори підприємств комунальної форми власності (юридичні та фізичні особи) позбавляються можливості задовольнити свої вимоги.

При цьому важливо встановити, чи дійсно унітарне підприємство комунальної форми власності здійснює підприємницьку діяльність, а майно закріплене за ним на титулі повного господарського відання. Як уявляється, положення статуту можуть не відповідати фактичному становищу такого підприємства як некомерційного. Слід взяти до уваги положення статей 136 та 137 Господарського кодексу України, якими визначено зміст права господарського відання та права оперативного управління. Однією з головних відмінностей є те, що казенне підприємство або інший суб'єкт господарювання, який здійснює некомерційну господарську діяльність, спрямовану на досягнення економічних, соціальних та інших результатів без

мети одержання прибутку (ч. 1 ст. 52 Господарського кодексу України), *постійно фінансується власником.*

Як було зазначено вище, орган місцевого самоврядування, який від імені територіальної громади здійснює повноваження власника, в тому числі організаційно-господарські повноваження щодо створених ним комунальних некомерційних підприємств, несе субсидіарну відповідальність за зобов'язаннями таких підприємств в силу норм ч. 7 ст. 77, ч. 10 ст. 78 Господарського кодексу України.

Субсидіарна відповідальність органу місцевого самоврядування за зобов'язаннями комунальних некомерційних підприємств є елементом правового статусу останніх. Свого часу в науковій літературі зверталася увага на те, що в основі ідеї незастосування щодо комунального підприємства положень ч. 8 ст. 5 Закону «Про відновлення платоспроможності або визнання його банкрутом» лежить обов'язок відповідної ради, яка приймає рішення [щодо незастосування цього Закону до юридичних осіб - підприємств, що є об'єктами права комунальної власності, - О.Б.], задовольнити вимоги за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету²⁰.

В нормах ч. 7 ст. 77 ГК не міститься будь-якого обмеженого кола зобов'язань, за якими орган управління несе субсидіарну відповідальність. *До таких зобов'язань з точки зору господарського законодавства можуть бути віднесені і вимоги щодо заробітної плати.* Це підтверджується також і тим, що законодавство про банкрутство (як Закон «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», так і чинний Кодекс України з процедур банкрутства) визнають статус кредитора за особами, які мають вимоги до боржника щодо заробітної плати.

Підсумовуючи, можна зробити такі висновки.

²⁰ Актуальні проблеми господарського права/ за ред. В.С. Щербини. К.: Юрінком Інтер, 2013. С. 119.

Реалізація права на працю як невід'ємного права людини забезпечує її фізичне та соціальне буття, тому захист трудових прав працівників повинен ґрунтуватися на нормах Конституції України про те, що:

- Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава (стаття 1 Конституції України);

- в Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина 1 статті 8 Конституції України). Одним із фундаментальних аспектів верховенства права є принцип правової визначеності, який, між іншим, вимагає щоб при остаточному вирішенні справи судами їх рішення не викликали сумнівів.

Це означає, що будь-які неясності в законодавстві повинні тлумачитися на користь соціально більш вразливої (слабкішої) сторони у трудових відносинах.

Орган місцевого самоврядування не відповідає за зобов'язаннями комерційного комунального підприємства, яке є суб'єктом підприємницької діяльності.

Орган місцевого самоврядування, який від імені територіальної громади здійснює повноваження власника, в тому числі організаційногосподарські щодо створених ним комунальних некомерційних підприємств, несе субсидіарну відповідальність за зобов'язаннями таких підприємств в силу норм ч. 10 ст. 78, ч. 7 ст. 77 ГК.

Умовою покладення субсидіарної відповідальності на орган місцевого самоврядування відповідно ч. 7 ст. 77 ГК є недостатність коштів, які є у розпорядженні казенного підприємства. Будь-яких інших умов законом не передбачено. З огляду на це відсутність встановленого факту доведення комунального некомерційного підприємства до банкрутства не впливає на можливість покладення на орган місцевого самоврядування субсидіарної відповідальності за зобов'язаннями такого підприємства.

