

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

# Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 14 (27)

Суми – 2019

**SECTION 2  
ECONOMIC LAW; ECONOMIC PROCEDURAL LAW**

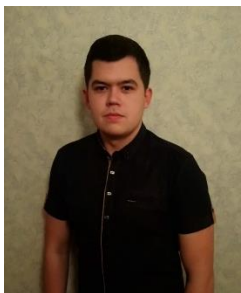
**СЕКЦІЯ 2  
ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО; ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО**

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2019.i14.p29>

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ УНІТАРНИХ ПІДПРИЄМСТВ**



***Руденко Людмила Дмитрівна,***  
*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного, господарського права  
та фінансово-економічної безпеки,  
Навчально-науковий інститут права,  
Сумський державний університет*



***Кондєєв Євгеній Сергійович,***  
*Навчально-науковий інститут права,  
Сумський державний університет*



***Божко Євген Іванович,***  
*Навчально-науковий інститут права,  
Сумський державний університет*

У статті досліджені найбільш актуальні проблеми законодавства у сфері діяльності державних унітарних підприємств. Необхідною складовою ефективної діяльності зазначених підприємств є належне правове забезпечення. Незважаючи на наявність значної кількості нормативно-правових актів, виникають нові законодавчі ініціативи щодо розробки окремого нормативно-правового акту про державні унітарні підприємства.

Важливість наукового дослідження правових засад діяльності державних унітарних підприємств впливає з наступних чинників:

- по-перше, для виконання стратегічних цілей держави та забезпечення суспільних потреб найбільш важливими видами продукції, потрібні саме державні унітарні підприємства, які в обов'язковому порядку виконують замовлення держави, та можуть відступати від норм антимонопольного законодавства;

- по-друге, діяльність державного унітарного підприємства, тісно пов'язана не лише з господарсько-правовими відносинами, а також із адміністративно-правовими, державно-правовими і трудовими відносинами.

Тому необхідно дослідити як теоретичні, так і практичні аспекти діяльності державних унітарних підприємств, бо вони мають комплексний характер.

Отже, якісна регламентація правового статусу державних унітарних підприємств, та створення засад їхньої діяльності, які дозволять цим суб'єктам працювати ефективно, для забезпечення економічного добробуту в Україні є важливим питанням.

Незважаючи на важливість діяльності досліджуваного виду підприємств, законодавець не поспішає детально регламентувати цю сферу діяльності держави. Проте, дана проблематика має загальний характер, та потребує наукової розробки як юристів, так і економістів. Отже, беручи до уваги наявність Господарського кодексу України та Закону України «Про управління об'єктами державної власності», існує потреба у створенні уніфікованого нормативно-правового акту, який би регулював діяльність державних унітарних підприємств.

Ключові слова: державні казенні підприємства; державні комерційні підприємства; державні унітарні підприємства; правові засади; проект закону; прогалина; суб'єкт господарювання.

### **Rudenko L.D., Kondieiev Y.S., Bozhko Y.I. Legal basis of activity of state unitary enterprises.**

The article investigates the most urgent problems of legislation in the sphere of state unitary enterprises. Proper legal support is a necessary component of the effective activity of these enterprises. Despite the presence of a significant number of legal acts, there are new legislative initiatives to develop a separate legal act on state unitary enterprises.

The importance of scientific research of the legal basis of the state unitary enterprises follows from the following factors:

- first, in order to fulfill the strategic goals of the state and meet the public needs of the most important types of products, it is necessary to state unitary enterprises, which necessarily fulfill the order of the state, and can deviate from the rules of antitrust law;

- secondly, the activity of the state unitary enterprise is closely connected not only with economic and legal relations, but also with administrative and legal, state-legal and labor relations.

Therefore, it is necessary to study both theoretical and practical aspects of the activities of state unitary enterprises, as they are complex. Based on the fact that many legal acts have a large number of rules that directly or indirectly regulate the activities of state unitary enterprises, the feasibility of adopting a separate law requires a separate analysis.

Thus, the qualitative regulation of the legal status of state unitary enterprises, and the creation of the foundations of their activities that will allow these entities to work effectively to ensure economic well-being in Ukraine is an important issue.

Despite the importance of the activity of the studied type of enterprises, the legislator is in no hurry to regulate this sphere of state activity in detail. However, this problem is of a General nature and requires the scientific development of both lawyers and economists. Therefore, despite the existence of the Economic code of Ukraine and the Law of Ukraine "On management of state property", there is a need to create a unified legal act that would regulate the activities of state unitary enterprises.

Keywords: state state-owned enterprises; state commercial enterprises; state unitary enterprises; legal framework; draft law; gap; business entity.

Актуальність. Відповідно до даних Державної служби статистики в Україні станом на 1 квітня 2018 року діяло 3875 державних підприємств[1]. Це достатньо велика кількість суб'єктів господарювання державної форми власності у порівнянні з більш розвиненими країнами. Але діяльність таких підприємств є недостатньо ефективною. Необхідною складовою ефективною діяльності державних унітарних підприємств є належне правове забезпечення. Незважаючи на наявність Господарського кодексу України

(надалі – ГК України), Закону України «Про управління об'єктами державної власності» (надалі – ЗУ про державну власність) та низки інших нормативно-правових актів, виникають нові законодавчі ініціативи щодо розробки окремого нормативно-правового акту про державні унітарні підприємства. Виходячи з того, що у багатьох нормативно-правових актах є велика кількість норм, які прямо чи опосередковано регулюють діяльність державних унітарних підприємств,

доцільність прийняття окремого закону потребує аналізу.

Міністерством юстиції України за підтримки Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства фінансів, Фонду державного майна України, Державної регуляторної служби України розроблено Законопроект «Продержавні унітарні підприємства» від 19 червня 2007 року [2]. Основною метою розробки даного законопроекту було усунення колізій та прогалин у законодавстві щодо діяльності державних комерційних та державних казенних підприємств.

У зв'язку з підписанням Угоди про асоціацію з ЄС та складними економічними умовами, в яких опинилась Україна, питання прийняття окремого регуляторного акту щодо державного унітарного підприємства потребує окремого дослідження.

Метою дослідження є розробка пропозицій щодо удосконалення правових засад діяльності державних казенних та комерційних підприємств у контексті доцільності прийняття окремого закону.

Ступінь дослідження. Питаннями правових засад діяльності державних унітарних підприємств займалися: Є.І. Бородін, О.Р. Кібенко, О.Л. Лотоцька, Н.В. Петришина, О.Ю. Чередниченко, І.Г. Яценкова та інші. Проте у зв'язку з підписанням Угоди про асоціацію з ЄС, зміною економічних реалій доцільність прийняття закону про державні унітарні підприємства потребує окремого дослідження.

Основна частина: Державними унітарними підприємствами є суб'єкти господарювання, утворені компетентними органами державної влади в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини державної власності, як правило, без поділу її на частки, і входить до сфери управління (ч. 1 ст. 73 ГК України). Законодавець відніс державні підприємства до юридичних осіб публічного права [3].

У порівнянні з суб'єктами господарювання приватної форми власності, державні унітарні підприємства зобов'язані виконувати низку додаткових стратегічних економічних та соціальних зобов'язань, а саме: забезпечувати суспільні потреби критичних видах продукції; виконувати замовлення держави. У більшості випадків такі суб'єкти працюють у сегменти природної або державної монополії (виробництво спирту, зброї масового знищення тощо). Норми щодо регулювання діяльності державних унітарних підприємств містяться у господарському, цивільному, адміністративному та трудовому законодавстві.

Аналіз практичної діяльності державних унітарних підприємств вказує на низку негативних чинників, які впливають на рентабельність таких

підприємств у порівнянні з суб'єктами господарювання приватної форми власності. Зокрема, це низька кваліфікація менеджменту, непрозорість розподілу фінансових ресурсів підприємства, бюрократична процедура затвердження фінансових планів, високий рівень корупційної складової при укладенні договорів. Зазначені проблеми вказують на недостатність правових засобів, які містяться у діючих нормативно-правових актах. Постає питання вибору способу удосконалення правових механізмів: або вносити зміни у низку діючих нормативно-правових актів, або прийняти спеціальний закон про державні унітарні підприємства, у якому комплексно врегулювати правовий статус такого підприємства та привести у відповідність з ним весь масив інших нормативно-правових актів.

Нормативно - правові акти, які регулюють діяльність державних унітарних підприємств, можна розділити на дві групи: основні та додаткові. До основної групи доцільно віднести:

#### 1. Конституцію України.

Конституція, як акт вищої юридичної сили, у сфері господарської діяльності підприємств, визначає принципи господарської діяльності, закріплює рівність всіх форм власності, свободу (відповідні положення закріплюються в 42, 92, 116 статтях) [4].

#### 2. Господарський Кодекс України.

ГК України визначається правовий режим майна державного унітарного підприємства, порядок управління, подання звітності, визначає види державних унітарних підприємств та особливості їх господарської діяльності та ін. (відповідні положення закріплюються в статтях 73-77) [5].

#### 3. Цивільний кодекс України.

Цивільний кодекс України є нормативно-правовим актом загального характеру і застосовується для регулювання діяльності державного унітарного підприємства субсидіарно. Як і в інших підприємств, діяльність державних унітарних підприємств тісно пов'язана основоположними засадами цивільного права (наприклад договірне забезпечення діяльності) (відповідні положення закріплюються главою 7) [6].

4. ЗУ «Про управління об'єктами державної власності».

На підставі аналізу положень ЗУ «Про управління об'єктами державної власності» слід зазначити, що цей нормативно-правовий акт займає провідне місце у регулюванні діяльності державного унітарного підприємства, оскільки у ньому врегульовано та систематизовано: механізм управління об'єктами державної власності;

об'єктив управління державної власності; суб'єктів управління об'єктами державної власності; повноваження відповідних суб'єктів; окремі питання розпорядження майном та доходами відповідних підприємств; компетенцію органів управління тощо[7].

До додаткових нормативних актів доцільно віднести:

1. ЗУ «Про захист економічної конкуренції».

Вищенаведений закон регулює питання взаємовідносин органів державної влади безпосередньо з суб'єктами господарювання, суб'єктів господарювання між собою та із споживачами. Для державних унітарних підприємств визначальна дія цього закону полягає в тому, що вони, як і всі інші підприємства, повинні дотримуватись норм антимонопольного законодавства, але в окремих випадках мають право відступати від його норм [8].

2. ЗУ «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі».

Сфера регулювання Закону співпадає з ЗУ про державну власність, проте має характерні особливості, які визначаються специфікою діяльності суб'єктів господарювання оборонно-промисловому комплексі [9].

3. ЗУ «Про публічні закупівлі»[10].

Оскільки державні унітарні підприємства здійснюють господарську діяльність, використовуючи державну власність, на них розповсюджується особливий порядок укладення договорів відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі». Закон забезпечує прозорий, ефективний, конкурентний механізм закупівлі у державному секторі економіки. ці підприємства повинні керуватися вище зазначеним законом.

4. ЗУ «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань».

Як і всі інші юридичні особи, державні унітарні підприємства підлягають державній реєстрації у порядку, встановленому цим законом[11].

5. ЗУ «Про природні монополії».

У наведеному нормативно-правовому акті визначено правові, економічні та організаційні засади державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій в Україні[12].

Вищенаведений перелік нормативно-правових актів не є вичерпним. Діяльність державних унітарних підприємств регулюється також підзаконними нормативно-правовими актами, прийнятими на виконання положень законів. Наведені закони регулюють основні складові діяльності державних унітарних підприємств.

Аналіз положень Законопроекту «Про державні унітарні підприємства» вказує, що більша частина запропонованого матеріалу дублює те, що вже є у діючому законодавстві. Зокрема, Законопроект зазначає, що державні унітарні підприємства створюються як державні казенні або комерційні підприємства за рішенням відповідних суб'єктів управління об'єктами державної власності, які виконують свої повноваження відповідно до закону і діють на основі прийнятого статуту, який затверджується органом управління. Такі положення вже існують у ГК України. Законопроект дублює два режими речових прав: повне господарське відання та оперативне управління. У Законопроекті фактично прописано вже існуючий порядок припинення діяльності державного унітарного підприємства, відповідальності такого підприємства. Єдиною новелою є ст.ст. 11, 12 Законопроекту, які визначають порядок формування статутного фонду підприємства, його зміни (збільшення, зменшення). Але пропозиція щодо мінімального розміру статутного фонду у сумі, еквівалентній не менш як 100 мінімальних заробітних плат є неоднозначною. Адже між правовим режимом повного господарського відання або оперативного управління та правом власності є певні відмінності. Законодавством передбачено мінімальний розмір статутного фонду для акціонерних товариств, банків, страхових компаній. Наявність такої вимоги обумовлена гарантійною функцією статутного фонду для контрагентів, клієнтів, контрагентів. У випадку з державним підприємством правовий режим повного господарського відання та оперативного управління передбачає обмежувальні механізми правомочності розпорядження. Для засновника-держави у особі певних органів державної влади передбачено додаткові гарантії контролю за об'єктами державної власності. Для контрагентів-інших суб'єктів господарювання такий мінімальний розмір статутного фонду не може виконувати гарантійну функцію.

Також слід зазначити, що у Законопроекті не враховано зобов'язання, покладені на Україну у зв'язку з підписанням Угоди про асоціацію, щодо прозорості управління діяльністю державних підприємств, забезпечення конкурентних засад у систему публічних закупівель та конкурентоспроможності державних підприємств в цілому [13]. Слід зазначити, що частину зобов'язань Україна вже виконала шляхом внесення змін у ГК України. Зокрема, у ст. 73 ГК України внесено зміни щодо обов'язкової перевірки незалежним аудитором річної фінансової звітності державного унітарного підприємства

незалежним аудитором; обов'язкового оприлюднення певної інформації про діяльність підприємства. ГК України доповнено ст. ст. 731, 732, якими закріплено механізм контролю над господарськими зобов'язаннями, щодо вчинення яких є заінтересованість, та над значними господарськими зобов'язаннями.

Проведене дослідження дозволяє підбити наступні висновки. Представляється доцільним класифікувати нормативно-правові акти, що регулюють діяльність державних унітарних підприємств, на дві групи: основні та додаткові.

Проведений аналіз вказує на те, що розробка та прийняття окремого закону про державні унітарні підприємства є недоцільною. Наявність ГК України та низки інших спеціальних законів дозволяють удосконалити правові засоби та привести їх у відповідність з найкращими світовими практиками регулювання діяльності державних унітарних підприємств. У подальших наукових дослідженнях представляється доцільним дослідити способи забезпечення більшої автономності державних унітарних підприємств.

### Література :

1. Кількість юридичних осіб за організаційними формами [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.ukrstat.gov.ua/edrpo/ukr/EDRPU\\_2018/ks\\_opfg/ks\\_opfg\\_0418.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/edrpo/ukr/EDRPU_2018/ks_opfg/ks_opfg_0418.htm)
2. Проект Закону України «Про державні унітарні підприємства» від 19.06.2007 року № 974 [Електронний ресурс] // Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JF0R200A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF0R200A.html)
3. Лотоцька О. Л. Актуальні проблеми цивільно-правового статусу державних комерційних підприємств / О. Л. Лотоцька // Європейські перспективи. - 2014. - № 1. - с. 116-120. - Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe\\_2014\\_1\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2014_1_22)
4. Конституція України: від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР// Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URI: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
5. Господарський Кодекс України: від 16.01.2003 року №436-IV// Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URI: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>
6. Цивільний кодекс України: від 16 січня 2004р. № 435-IV // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URI: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
7. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21.09.2006 № 185-V. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URI: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16>
8. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11 січня 2001 року № 2210-III. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URI: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2210-14>
9. Про особливості управління об'єктами державної власності в обороннопромисловому комплексі: Закон України від 16.06.2011 р. № 3531-VI. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URI: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3531-17>
10. Про публічні закупівлі: Закон України від 2016, № 922-VIII. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URI: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>
11. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань: Закон України від 2003, № 755-IV. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URI: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15>
12. Про природні монополії: Закон України від 2000, № 1682-III. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URI: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-14>
13. Стенограма пленарного засідання: від 19 червня 2007 року. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URI: <http://rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/1461.html>