



### Список использованной литературы:

1. Розвиток транскордонного співробітництва : науково-аналітична доповідь / НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України»; наук. редактор В.С. Кравців, Львів, 2016. 125 с.

2. Полішук Ліна. Основні пріоритети співпраці українських і польських регіонів : реалії та перспективи. URL: <http://soskin.info/ea/2008/3-4/200811.html>.

3. Официальный сайт Посольства Украины в Республике Польша. URL: <http://poland.mfa.gov.ua/ua/ukraine-pl/legal-acts>.

4. Официальный сайт «Программа трансграничного сотрудничества Польша –Беларусь – Украина на 2007–2013 гг.». URL: <http://www.pl-by-ua.eu/ua>.

5. Официальный сайт «Программа трансграничного сотрудничества Польша – Беларусь – Украина на 2014–2020 гг.». URL: <http://www.pl-by-ua.eu/ua>.

6. Obodovska Valentyna, Oliynyk Yaroslav. Contemporary socio-economic characteristics of transboundary cooperation between Ukraine and the Republic of Poland. Journal of Education, Health and Sport. URL: <http://www.ojs.ukw.edu.pl>.

7. Государственная служба статистики Украины. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

8. Główny urząd statystyczny w Polsce. URL: <http://stat.gov.pl>.

9. Минимальная и средняя зарплата в Польше в 2017 году. URL: <http://vsetutpl.com/minimalna-ta-serednya-zarplata-v-polschi-v-2017-rotsi>.

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Дыганова Анна Юрьевна** – аспирант кафедры публичного управления и таможенного администрирования Университета таможенного дела и финансов

### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Dyganova Anna Yuryevna** – Postgraduate Student at the Department of Public Administration and Customs Administration of University of Customs and Finance

*Nannel05@yandex.ru*

УДК 346.244

## ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННЫХ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ И ПРОБЛЕМАТИКА ИХ СОЗДАНИЯ

**Евгения КЛЮЕВА,**

кандидат юридических наук, доцент,  
заведующая кафедрой хозяйственного и транспортного права  
юридического факультета,  
Государственного университета инфраструктуры и технологий

**Юрий ДАНИЛЬЧЕНКО,**

старший преподаватель кафедры хозяйственного и транспортного права  
юридического факультета  
Государственного университета инфраструктуры и технологий

### АННОТАЦИЯ

В статье раскрывается сущность и законодательная основа создания и существования государственных унитарных предприятий в Украине. Выделены основные проблемы функционирования унитарных государственных предприятий и обоснованы пути их решения. Выявлены особенности хозяйствования государственного унитарного предприятия и приведены характерные для них недостатки. Представлены предложения по дальнейшему использованию исследуемых форм хозяйствования.

**Ключевые слова:** государственное предприятие, унитарное предприятие, Типовой устав, руководство, договор.

## LEGAL STATUS OF STATE UNITARY ENTERPRISES AND THE PROBLEMS OF THEIR CREATION

**Evgeniya KLYUYEVA,**

PhD in Law, Associate Professor, Head of the Department  
of Economic and Transport Law of the Law Faculty  
of the State University of Infrastructure and Technologies

**Yuriy DANILCHENKO,**

Senior Lecturer of the Department of Economic and Transport Law of the Law Faculty  
of the State University of Infrastructure and Technologies

### SUMMARY

The article reveals the essence and legislative basis for the creation and existence of state-owned enterprises in Ukraine. The main problems of the functioning of unitary state-owned enterprises are highlighted and the ways to solve them are justified. The peculiarities of the management of a state unitary enterprise have been clarified and the disadvantages characteristic of them are given. Proposals for the further use of the studied forms of management are presented.

**Key words:** state enterprise, unitary enterprise, Model charter, management, contract.

**Постановка проблемы.** В наследство от экономики бывшего СССР Украине достались государственные унитарные предприятия. Как это ни странно, но как раз статуса предприятий они и не имели, потому что рассматривались лишь как производственные объекты и представляли собой заводы и фабрики. В частности, в сферу управления Министерства обороны Украины попали государственные ремонтные предприятия (танкоремонтные, авиа-

ремонтные, судоремонтные, автомобилеремонтные, ремонтно-механические, предприятия обеспечения полетов, строительного комплекса и многие другие). Структуру таких предприятий нужно было соответствующим образом реформировать. Для этого были нужны единые методологические основы, что частично и обеспечил Типовой устав государственного предприятия.

**Состояние исследования.** Научный анализ проблем определения



правового статуса унитарных предприятий, в том числе и государственных, а также правового регулирования процесса создания в Украине унитарных предприятий осуществляется многими отечественными учеными. Среди них следует отметить таких, как А. Бондарь, А. Денисюк, Н. Доценко, И. Жалнин, Б. Катрушин, С. Ледомская, А. Рудченко и др. Проблемы регулирования организационно правовых форм хозяйствования юридических лиц освещены в работах А. Бобковой, А. Довгерта, Л. Знаменского, В. Коростя, В. Мамутова, А. Подцерковного, Б. Розовского, И. Спасибо-Фатеевой, Е. Торкановського, В. Щербины.

**Целью и задачей статьи** является исследование проблем в процессе создания и установления правового статуса государственных унитарных предприятий в Украине.

**Изложение основного материала.** Унитарное предприятие создается одним учредителем, который выделяет необходимое для этого имущество, формирует в соответствии с законом уставной капитал, не разделенный на доли (паи), утверждает устав, распределяет доходы, непосредственно или через руководителя, который им назначается, руководит предприятием и формирует его трудовой коллектив на основе договора трудового найма, решает вопросы реорганизации и ликвидации предприятия [1]. Унитарными являются предприятия государственные, коммунальные, предприятия, основанные на собственности объединения граждан, религиозной организации или на частной собственности основателя. Ст.73 Хозяйственного кодекса Украины указывает, что государственное унитарное предприятие образуется компетентным органом государственной власти в распорядительном порядке на базе отделенной части государственной собственности, как правило, без разделения ее на части, и входит в сферу его управления [2].

По нашему мнению, предшествовать принятию решения о создании государственного унитарного предприятия должны разработка и утверждение на уровне указанного компетентного органа государственной власти технико-экономического обоснования (далее – ТЭО) необходимости, целесообразности и законности создания

предприятия. К сожалению, ни Хозяйственный кодекс Украины, ни Закон Украины «Об управлении объектами государственной собственности», ни действующий ранее Закон Украины «О предприятиях в Украине» от 27 марта 1991 N 887-ХІІ подобной нормы не содержат и не содержали. Причем такая норма должна быть закреплена именно на уровне закона, а не в подзаконных нормативно-правовых актах. Более того, по нашему мнению, указанные законы также должны содержать общие указания по объему, направлениям и глубине отработки ТЭО, а также положение о том, что методика и порядок отработки ТЭО должны утверждаться Кабинетом Министров Украины. По крайней мере, ТЭО не должно быть упрощенным бизнес-планом. Отработка ТЭО, по нашему мнению, должна производиться специалистами компетентных органов государственной власти, имеющих право на создание государственных унитарных предприятий. При недостаточности мощностей и специалистов можно было бы предусмотреть также норму, по которой в случае необходимости могут привлекаться специалисты других органов государственной власти по соответствующим условиям. Возможно утверждения таких ТЭО должно производиться приказами по соответствующему министерству или ведомству. Сейчас вопрос об отсутствии ТЭО при создании новых предприятий в государственном секторе экономики возникает постоянно и усложняет процедуру рассмотрения соответствующих вопросов.

Формой решения о создании государственного унитарного предприятия, по нашему мнению, должен быть административный приказ органа государственной власти (министерства, ведомства и так далее), который необходимо оформить в соответствии с правилами делопроизводства. Другие формы принятия административного решения по этому вопросу, такие как директива, распоряжения и другие, в управленческой практике применяются очень редко.

Приказ о создании государственного унитарного предприятия, как правило, решает несколько блоков связанных между собой вопросов, в частности: о создании предприятия, о наделении

его соответствующим имуществом, об утверждении устава предприятия, о назначении руководителя вновь созданного предприятия и другие. Так, при разработке проекта приказа решается вопрос о наименовании предприятия, его местонахождение, наделение основными средствами производственного и непромышленного характера, другими активами материальными и нематериальными (земельным участком) и установления их правового режима, а при необходимости и денежными средствами, решается много других вопросов. Поэтому в этой процедуре должны принимать участие основные структурные подразделения органа государственной власти, которыми обрабатываются соответствующие положения проекта приказа – экономические, финансовые, учетные, кадровые, юридические и другие. К проекту приказа, как правило, прилагается письмо согласований, в котором руководители таких подразделений согласовывают текст проекта приказа своими подписями. При этом одно из подразделений органа государственной власти определяется основным. Основная его функция – это обеспечение качественной и своевременной отработки проекта приказа и координации действий участников процедуры по этому поводу. В случае, когда позиции подразделений противоречат друг другу, основное подразделение, как правило, проводит совещание через созыв представителей всех задействованных подразделений, на котором решаются проблемные вопросы. В любом случае юридическое подразделение органа государственной власти при готовности проекта приказа перед направлением его на подписание компетентному лицу министерства, ведомства осуществляет его обработку на соответствие законодательству и визирования или предоставляет справку о невозможности визирования при несоответствии проекта приказа требованиям действующего законодательства.

Среди других вопросов, которые решаются при разработке проекта приказа, определяется и подразделение органа государственной власти, на которое возлагается ответственность за осуществление компетентным органом государственной власти функций по управлению государственным иму-



ществом, будет передаваться на баланс вновь создаваемого предприятия. Кроме того, на орган государственной власти возложены функции по контролю за наличием государственного имущества, которое передано предприятию. Ответственность за реализацию таких функций в пределах органа государственной власти как раз и несет указанное подразделение министерства, ведомства. На него также возлагается и ответственность за осуществление других функций органа управления имуществом (органа государственной власти), источником которых являются нормы Закона Украины «Об управлении объектами государственной собственности» и Хозяйственного кодекса Украины, другие акты действующего законодательства, о чем будет сказано ниже.

Приказом, как правило, решается вопрос о наделении вновь созданного предприятия основными средствами. В таком случае, с точки зрения юридической техники, к приказу прилагается соответствующего объема приложение или приложения, в котором или в которых приводится перечень основных средств, передаваемых на самостоятельный баланс вновь создаваемого предприятия. Перечень может включать в себя здания, сооружения, транспортные и специальные средства, оборудование, различные коммуникации, основные средства производственного или непроизводственного назначения и другое имущество, необходимое для формирования целостного имущественного комплекса предприятия. Приказом решается и вопрос о распространении на вышеупомянутое имущество соответствующих правовых режимов – хозяйственного ведения или оперативного управления. Понятно, что указанные правовые режимы реально начинают действовать с момента оприходования на самостоятельный баланс предприятия соответствующего имущества на основании документов первичного бухгалтерского учета.

В дальнейшем, в ходе реализации приказа, прием и передача имущества, составляющего целостный имущественный комплекс предприятия, осуществляется соответствующими комиссиями с составлением актов приема-передачи установленных форм.

Следующим вопросом, который должен быть решен, является вопрос об утверждении устава создаваемого предприятия. Понятно, что этот вопрос, как и другие, может быть решен путем издания самостоятельных приказов. Однако по сложившейся практике органов государственной власти все указанные выше вопросы, как правило, решаются одним приказом, что целесообразно. При этом устав должен быть одним из приложений к приказу о создании предприятия.

Устав – это учредительный документ предприятия, по которому оно организует и проводит в соответствии с ним и положениями действующего законодательства свою финансово-хозяйственную и другую деятельность. При этом, поскольку устав предприятия является документом статическим, а в действующем законодательстве постоянно идут соответствующие изменения, положения устава могут устареть и в силу этого не только не согласовываться с требованиями законодательства, но и противоречить им, поэтому в органе государственной власти должен быть настроен соответствующий правовой мониторинг. В случае необходимости в уставы предприятий путем издания дополнительных приказов должны вноситься изменения и дополнения (учебник по хозправу). Именно из-за положения устава предприятия орган государственной власти устанавливает и конкретизирует цели, направления и предмет деятельности предприятия. В частности, в соответствии с требованиями специального законодательства, например о лицензировании, формируется раздел устава предприятия по предмету деятельности предприятия.

Следует отметить, что в свое время Закон Украины «О предприятиях в Украине» от 27 марта 1991 N 887-ХІІ и Декрет Кабинета Министров Украины от 15.12. 1992г. №8-92 «Об управлении имуществом, находящимся в общегосударственной собственности» в части правового регулирования содержания устава предприятия достаточного количества правовых норм не содержали. Поэтому часто возникал вопрос о механизме реализации закона в этой части. Так, постановлением Кабинета Министров Украины от 30.01.1993 г. №72 «О мерах по организации выпол-

нения Декрета Кабинета Министров Украины «Об управлении имуществом, находящимся в общегосударственной собственности», согласно приложениям, была сформирована сфера управления многих министерств и ведомств Украины, фактически означало формирование тогдашнего государственного сектора экономики Украины. Однако меньшее влияние на формирование государственного сектора экономики оказала норма пункта 5 постановления, по которому Министерству экономики Украины, Министерству финансов Украины, Министерству труда Украины, Министерству юстиции Украины совместно с Фондом государственного имущества Украины было предписано разработать и утвердить в месячный срок типовой устав (положение) государственного предприятия (учреждения, организации) [3].

Уместно сразу отметить, что типовое положение государственного учреждения (организации) не было разработано и не разработано до сих пор. Причиной этого, по нашему мнению, является отсутствие достаточного по объему правового регулирования по общим вопросам правового статуса и деятельности государственной организации и учреждения на уровне закона. В то же время необходимо отметить, что в дальнейшем, при условии принятия соответствующих законов, были отработаны типичные (примерные, образцовые) положения о функциональных государственных учреждениях и организациях в области образования, науки, архитектурной деятельности, архивного дела и других.

Типовой устав государственного предприятия (далее – типовой устав) на выполнение указанного решения Правительства Украины был разработан и зарегистрирован в Министерстве юстиции Украины 10 мая 1993 № 43. На базе этой типовой формы специалистами министерств и ведомств Украины было разработано несколько тысяч конкретных уставов нескольких тысяч конкретных государственных предприятий, которые были приняты в ведение органов государственной власти Украины и впервые прошли государственную регистрацию и получили статус юридических лиц в плоскости национального законодательства. Стоит отметить, что без прохождения процедуры



утверждения уставов предприятий и их государственной регистрации была бы невозможной большая и малая приватизация имущества государственных предприятий и организаций, корпоративизация большого количества государственных предприятий, а также коммерциализация сферы услуг, торговли, гостиничной сферы.

Типовой устав государственного предприятия действовал более десяти лет. Понятно, что за это время произошли кардинальные изменения в правовом регулировании деятельности юрлиц публичного права, и нормы Типового устава устарели, перестали согласовываться с действующим законодательством. Это обстоятельство, по нашему мнению, должно служить основанием для приведения норм Типового устава государственного предприятия в соответствие с действующим законодательством, но не до признания его утратившим силу, как это произошло ранее с предыдущим уставом (приказ Министерства экономики и по вопросам европейской интеграции Украины, Министерства труда и социальной политики Украины, Министерства финансов Украины, Фонда государственного имущества Украины от 29.10.2004 №394 / 269/682/2297 «О признании утратившим силу Типового устава государственного предприятия»).

Некоторые органы государственной власти в это время попытались урегулировать этот вопрос в рамках своей сферы управления. Примером этого может служить приказ Министерства регионального развития и строительства Украины от 26.06.2008 № 267 «Об утверждении примерного устава государственного предприятия, отнесенного к сфере управления Минрегионстроя». Однако такие решения системными ни были, а потому повлиять на весь государственный сектор экономики Украины не могли [4].

Впоследствии приказом Министерства экономического развития и торговли Украины от 26.07.2012 № 870 «Об утверждении примерных уставов государственного коммерческого предприятия и казенного предприятия» с целью повышения эффективности управления объектами государственной собственности были утверждены Примерный устав государственного коммерческого

предприятия и Примерный устав казенного предприятия. Однако эта попытка оказалась не совсем удачной, потому что приказом Министерства экономического развития и торговли Украины от 11.08.2017 № 1201 «О признании утратившим силу приказа Министерства экономического развития и торговли Украины от 26.07.2012 № 870» для приведения нормативно правовых актов Министерства в соответствие с требованиями законодательства Украины, приказ Министерства экономического развития и торговли Украины от 26.07.2012 № 870 «Об утверждении примерных уставов государственного коммерческого предприятия и казенного предприятия» утратил силу. На наш взгляд, современная ситуация с проблемами правового статуса государственных предприятий различных сфер управления также требует единых методологических основ, а ведомственные подходы не могут их обеспечить, что негативно влияет на организацию деятельности таких предприятий. Поэтому считаем, что отмена Типового (Примерного) устава государственного предприятия не является правильным решением.

Многие специалисты вопросы разработки типового или примерного устава государственного предприятия в современных условиях связывают с возможным принятием Верховной Радой Украины нового закона «О государственных унитарных предприятиях». Законопроект находится на рассмотрении и содержит много новаций в правовом регулировании этой сферы деятельности. Понятно, что орган государственной власти, создав предприятие и утвердив его устав, должен контролировать соблюдение предприятием его положений, а также принимать соответствующие решения в связи с нарушениями положений устава. Как отмечалось выше, в устав предприятия иногда возникает необходимость внесения изменений и дополнений не только в случаях несоответствия его положений действующему законодательству. Так, соответствующие изменения в устав предприятия должны вноситься при изменении его наименования, местонахождения, предмета и цели деятельности и в других случаях.

Особым случаем, по нашему мнению, является передача государ-

ственного унитарного предприятия из сферы управления одного органа государственной власти в сферу управления другого органа государственной власти. В этом случае в устав предприятия должны вноситься изменения, вытекающие из факта такой передачи. Сама передача государственного унитарного предприятия как отдельного объекта статистического и экономического учета с одной сферы управления к другой должна сопровождаться составлением установленной формы акта приема-передачи. Однако, по нашему мнению, корпоративные права государства в отношении таких предприятий при передаче их из одной сферы управления к другой должны сопровождаться составлением отдельного акта приема-передачи корпоративных прав и акта приема-передачи собственно предприятия в этом случае недостаточны. Именно с актом о передаче корпоративных прав государства, по нашему мнению, связывается возникновение полномочий у органа государственной власти в отношении переданного в его сферу управления государственного унитарного предприятия по вопросам списания государственного имущества, отчуждения избыточного имущества, предоставление согласия на передачу имущества в аренду и в других случаях. Было бы целесообразным соответствующей нормой дополнить Хозяйственный кодекс Украины или Закон Украины «Об управлении объектами государственной собственности».

В различных случаях подразделения органа государственной власти, на который возлагается ответственность за осуществление компетентным органом государственной власти функций по управлению государственным имуществом, как раз и совершает соответствующие действия по формированию проекта изменений и дополнений в уставы, организует и осуществляет деятельность по контролю за соблюдением предприятиями и их должностными лицами положений уставов и готовит проекты решений, связанных с решением вопросов об ответственности за допущенные нарушения. Таким же образом через указанное подразделение в органе государственной власти ведется вся работа, связанная с решением вопросов по списанию государственного имущества, отчуждения



избыточного имущества, предоставленные согласия на передачу имущества в аренду и в других случаях, поскольку именно в этом подразделении сосредоточивается подавляющее большинство информации по предприятию, его имущественного положения, даже перечня государственного имущества переданного на самостоятельный баланс предприятия, финансово-хозяйственной деятельности предприятия. Что касается контроля за сохранностью государственного имущества, то такие полномочия, как правило, осуществляются через соответствующие государственные органы контроля и их ведомственные подразделения. Осуществление полномочий по контролю за эффективностью использования государственного имущества предприятиями может осуществляться упомянутыми подразделениями при наличии в их штате соответствующих специалистов.

Следующим вопросом, который обязательно должен быть решенным при создании государственного унитарного предприятия, это вопрос о назначении руководителя предприятия. Эти вопросы регулируются рядом решений Правительства Украины. Так, постановлением Кабинета Министров Украины от 19.03.1993 года №203 «О применении контрактной формы трудового договора с руководителем предприятия, находящегося в государственной собственности» было утверждено «Положение о порядке заключения контракта с руководителем предприятия, находящегося в государственной собственности, при найме на работу», в свою очередь, показатели эффективности использования государственного имущества и прибыли, а также имущественного положения предприятия, учитываются при заключении контракта с руководителем предприятия, находящегося в государственной собственности). Постановлением также установлено, что контракты с руководителями предприятий, находящихся в государственной собственности, заключаются министерствами, другими подведомственными Кабинету Министров Украины органами исполнительной власти, в ведении которых находятся эти предприятия, по согласованию с Кабинетом Министров Украины, местной государственной администрацией в соответствии с номенклатурой групп, к которым они

принадлежат. В соответствии с Положением о порядке заключения контракта с руководителем предприятия, находящегося в государственной собственности, при найме на работу контракт является особой формой трудового договора, в котором срок его действия, права, обязанности и ответственность сторон, условия материального обеспечения и организации труда работника, условия расторжения договора могут устанавливаться соглашением сторон [5].

Контракт является основанием для издания приказа или распоряжения о назначении руководителя на должность (наем на работу) со дня, установленного по соглашению сторон в контракте. Типовая форма контракта с руководителем предприятия, находящегося в государственной собственности предусмотрено постановлением Кабинета Министров Украины от 02.08.1995 г. № 597 «О Типовой форме контракта с руководителем предприятия, находящегося в государственной собственности». Несколько иной порядок назначения руководителя государственного предприятия предусматривает постановление Кабинета Министров Украины от 03.09.2008 г. № 777 «О проведении конкурсного отбора руководителей субъектов хозяйствования государственного сектора экономики», в частности, при назначении руководителя предприятия, имеющего стратегическое значение для экономики и безопасности государства, стоимость активов которого по данным последней финансовой отчетности или годовой размер чистого дохода которого превышает 200 млн гривен.

**Выводы.** Таким образом, процедура создания государственного унитарного предприятия вместе с решением других сопутствующих вопросов достаточно урегулирована, имеются соответствующие правовые механизмы, однако из-за недостаточности правового регулирования статуса государственного унитарного предприятия в этой сфере существует ряд правовых проблем и вопросов, о которых говорилось выше. По нашему мнению, указанные проблемные вопросы могут быть отчасти решены путем принятия Верховной Радой Украины закона «О государственных унитарных предприятиях».

#### Список использованной литературы:

1. Сайт электронных учебников. URL: [https://pidruchniki.com/85604/pravo/derzhavni\\_unitarni\\_pidpriyemstva\\_vidi](https://pidruchniki.com/85604/pravo/derzhavni_unitarni_pidpriyemstva_vidi).
2. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
3. Декрет Кабінету Міністрів України від 19.02.1993 № 19-93 «Про управління майном, що є у загальнодержавній власності, в будівництві та промисловості будівельних матеріалів»
4. Мінрегіонбуд; Наказ, Статут, Форма типового документа від 26.06.2008 № 267 «Про затвердження примірної статуту державного підприємства, віднесеного до сфери управління Мінрегіонбуду»
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 19.03.1993 № 203 «Про застосування контрактної форми трудового договору з керівником підприємства, що є у державній власності»

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

**Клюева Евгения Николаевна** – кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой хозяйственного и транспортного права юридического факультета Государственного университета инфраструктуры и технологий;

**Данильченко Юрий Семенович** – старший преподаватель кафедры хозяйственного и транспортного права юридического факультета Государственного университета инфраструктуры и технологий

#### INFORMATION ABOUT AUTHORS

**Klyuyeva Evgeniya Nikolayevna** – PhD in Law, Associate Professor, Head of the Department of Economic and Transport Law of the Law Faculty of the State University of Infrastructure and Technologies

*Klyuyeva0711@ukr.net*

**Danilchenko Yuriy Semenovich** – Senior Lecturer of the Department of Economic and Transport Law of the Law Faculty of the State University of Infrastructure and Technologies

*tp-kdavn@i.ua*