

## **О. О. КРАВЧУК. ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ ТА УСТАНОВАМИ**

*Розглядаються проблеми правового регулювання управління державними організаціями, установами, іншими юридичними особами, що не є державними унітарними підприємствами. Зокрема, розглядаються питання правового статусу майна цих суб'єктів, укладення контрактів з їх керівниками, відрахування частки прибутку до бюджету.*

**Ключові слова:** державна організація, державна установа, державний заклад, контракт з керівником, частка прибутку, управління майном.

*Рассматриваются проблемы правового регулирования управления государственными организациями, учреждениями, иными юридическими лицами, не являющимися государственными унитарными предприятиями. В частности, рассматриваются вопросы правового статуса имущества данных субъектов, заключения контрактов с их руководителями, отчисления части прибыли в бюджет. Сделаны выводы и предложения по совершенствованию правового регулирования в данной сфере.*

**Ключевые слова:** государственная организация, государственное учреждение, государственное заведение, контракт с руководителем, часть прибыли, управление имуществом.

*The article examines some problems of legal regulation of the management of state organizations, institutions, other legal entities which are not state unitary enterprises. In particular, the problems of legal status of the property of such subjects, contracting with the heads, the contribution of the part of profits to the budget are examined. The conclusions and proposals for improvement of legal regulation in this area are made.*

**Key words:** state organization, state institution, contract with the head, part of profits, property management.

Майнові об'єкти, що перебувають у державній власності, є надзвичайно різноманітними. Важливу частину майнового комплексу держави становлять юридичні особи, створені на основі майна державної власності. Питання адміністративно-правового регулювання управління такими юридичними особами залишається одним із ключових при дослідженні адміністративно-правового регулювання управління майном державної власності в Україні.

Програмою економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада», схваленою 2 червня 2010 р. на засіданні Комітету з економічних реформ, утвореного згідно з Указом Президента України від 26 лютого 2010 р. № 273, та взятої до виконання розпорядженням Кабінету Міністрів України (далі – Кабмін) від 23.06.2010 р. № 1724-р, наголошується: однією із проблем в управлінні державною власністю є те, що функція управління державним майном здійснюється неефективно – понад 500 підприємств з 4000, у яких понад 50 % належить державі, перебувають на стадії банкрутства; діяльність державних компаній та їх корпоративне управління є непрозорими, важкоконтрольованими й низькоефективними. Цілями реформи в цій сфері названа Програма зокрема визначає забезпечення ефективного управління державною власністю шляхом виконання таких завдань: оптимізація

структури державного сектору економіки, підвищення ефективності управління держвласністю та захист права держави в управлінні цією власністю.

Розвиток в останні десятиріччя приватного сектору економіки та тенденція щодо універсалізації нормативного регулювання правового статусу юридичних осіб приватного та публічного права призвело до того, що порядок здійснення цілого ряду управлінських дій щодо деяких юридичних осіб, утворених за участі державного майна (державних організацій або господарських організацій, у яких держава має лише певну частку), залишається неврегульованим, а тому їх здійснення ускладнюється або навіть унеможливується. У подібних випадках органи управління змушені діяти за аналогією або навіть на основі правових звичаїв. Вказані обставини, як показує практика, негативно відбиваються на ефективності управління майном державної власності, що призводить до зниження якості надання народу України державою управлінських послуг.

У зв'язку з наведеним, у пропонованій статті ми маємо на меті проаналізувати деякі проблеми адміністративно-правового регулювання управління державними організаціями, установами, закладами, іншими юридичними особами, утвореними на основі майна державної власності, на основі аналізу теоретичних і практичних проблем розробити пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання в цій сфері. Вирішення зазначених завдань сприяє розв'язанню загальнонаукової проблеми удосконалення адміністративно-правового регулювання управління майном державної власності.

Окремі аспекти статусу юридичних осіб державної власності в останні роки розглядалися в роботах А.М. Балашова, О.І. Мацків, В.П. Рубцова, Н.І. Перинської, В.П. Семенюк-Самсоненко та ін. Однак особливості правового статусу цих осіб як об'єктів управлінського впливу комплексно не досліджувалися, а тому відповідні питання в статті, здебільшого, розглядаються в новому світлі.

Як було зазначено вище, важливою частиною майнового комплексу держави є юридичні особи, утворені на основі майна державної власності – державні підприємства, організації, установи. Коли мова йде про таких юридичних осіб як об'єкти управління, в літературі як правило вживають це словосполучення («підприємства, організації, установи» або «підприємства, установи, організації») як сталі і майже неподільне. Між тим, як показує практика, при здійсненні управлінської діяльності важливе значення має питання конкретної організаційно-правової форми таких суб'єктів – чи є відповідна юридична особа підприємством або ж установою, організацією чи навіть закладом. Управління деякими із них, унаслідок недосконалості нормативного регулювання їх правового статусу, характеризується серйозними практичними проблемами.

Державні, установи, організації, заклади – це юридичні особи, які здійснюють свою діяльність на засадах госпрозрахунку, або бюджетного фінансування (на характерних особливостях такої ознаки юридичної особи державної або комунальної власності як форма фінансування нами наголошувалося в одній зі статей). Проте із організаційно-правової форми юридичної особи (організація, установа, заклад) однозначно визначити форму її фінансування не можна (лише підприємства є госпрозрахунковими, хоча в законодавстві і вживається термін «некомерційне підприємство», що по суті є нонсенсом), а тому є необхідним передбачати форму фінансування в установчому документі відповідної юридичної особи<sup>1</sup>.

Адміністративне та господарське законодавство на сьогодні по-різному врегульовують питання щодо правового статусу державних унітарних підприємств та

інших суб'єктів, заснованих на державній власності. Так, на сьогодні нормативно врегульовані на рівні закону ряд положень щодо використання державного майна, які стосуються лише державних унітарних підприємств. Наприклад, відповідно до ст. 73 ГК України, державне унітарне підприємство утворюється компетентним органом державної влади в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини державної власності, як правило, без поділу її на частки, і входить до сфери його управління; такий орган державної влади є представником власника і виконує його функції у межах, визначених законодавчими актами; державні унітарні підприємства діють як державні комерційні підприємства або казенні підприємства. Особливості господарської діяльності державних комерційних підприємств визначаються в статті 75 зазначеного кодексу. З керівником державного підприємства укладається контракт.

В Україні функціонують також інші суб'єкти господарювання, засновані повністю на державній власності, із госпрозрахунковою формою фінансування, які не є підприємствами. В найменуванні деяких із них існує вказівка на їх організаційно-правову форму (організація, установа, заклад), в інших – таке найменування слід шукати в установчих документах. Із керівниками таких суб'єктів контракт не укладається, адже вони не є підприємствами. Так, відповідно до ст. 21 Кодексу законів про працю України, сфера застосування контракту визначається законами України. Статтею 4 Декрету Кабінету Міністрів України «Про управління майном, що є у загальнодержавній власності» було встановлено, що наймання керівника підприємства, що є у загальнодержавній власності, здійснюється шляхом укладання з ним контракту (тобто стосувалося воно лише підприємств)<sup>2</sup>. Підзаконним актом, прийнятим на виконання цього Декрету, було Положення про порядок укладання контракту з керівником підприємства, що є у державній власності, при найманні на роботу, затверджене постановою Кабміну від 19.03.1993 р. № 203<sup>3</sup>. Після набуття чинності Закону України «Про управління об'єктами державної власності» (з яким вищезазначений Декрет втратив чинність), в його статті 6 з'явилася норма, відповідно до якої, повноважені органи управління відповідно до покладених на них завдань укладають і розривають контракти з керівниками державних підприємств, установ, організацій і господарських структур та здійснюють контроль за їх виконанням. Під господарськими структурами в ст. 4 цього Закону розуміються державні господарські об'єднання, державні холдингові компанії, інші державні господарські організації<sup>4</sup>; а згідно зі статтею 55 Господарського кодексу України, господарські організації – це юридичні особи, створені відповідно до Цивільного кодексу України, державні, комунальні та інші підприємства, створені відповідно до цього Кодексу, а також інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку. Це, на нашу думку, означає, що на сьогодні існує необхідність укладення контракту з керівниками усіх господарських організацій, а тому вищезазначене Положення про порядок укладання контракту, затверджене постановою Кабміну від 19.03.1993 р. № 203, необхідно переглянути.

Наступним важливим недоліком, пов'язаним із адміністративно-правовим статусом названих суб'єктів господарювання, і зокрема їх організаційно-правовою формою, є те, що ці суб'єкти не сплачують до бюджету відрхувань частки прибутку («держдивіденди»), в той же час вони можуть бути високоприбутковими. Наділяючи суб'єкта господарювання відповідним найменуванням, що містить слово «державний», майном, коштами та/або відповідними функціями, держава

має розраховувати на певну «віддачу». Звичайно, що прибутковість суб'єкта господарювання державного сектору економіки – як правило, не є головною метою його створення. Проте ж у деяких випадках такі суб'єкти надають обов'язкові платні послуги, є свого роду монополістами, а тому можуть фактично отримати прибуток (навіть у випадках, коли їх установчим документом і не передбачено, що метою їх діяльності є одержання прибутку). В подібних випадках очевидно, що держава повинна отримувати від такого суб'єкта частку прибутку. Цілком очевидним є той факт, що в сучасних умовах (до прийняття і набрання чинності Податковим кодексом України) «неприбутковість» суб'єкта господарювання за правилами податкового обліку з податку на прибуток (коли особа вноситься до реєстру неприбуткових організацій) і фактична наявність чи відсутність прибутку, за правилами бухгалтерського обліку, – це різні річі.

Статтю 14 чинного Закону України «Про систему оподаткування» передбачено, що до загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів) належить податок на прибуток підприємств, у тому числі дивіденди, що сплачуються до бюджету державними некорпоративними, казенними або комунальними підприємствами<sup>5</sup>. В законах про Державний бюджет на кожен рік передбачається, що державні унітарні підприємства та їх об'єднання сплачують до Державного бюджету України частину чистого прибутку (доходу) у певному розмірі (відповідне наприклад передбачене статтю 58 Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік». Як бачимо серед цих об'єктів відсутні інші суб'єкти державної власності (організації, установи, заклади), крім державних унітарних підприємств<sup>6</sup>.

Прикладом, що засвідчує необхідність справляти частку прибутку («держдивіденди») з усіх суб'єктів господарювання державної власності, може бути відповідна успішна практика, яка вже багато років застосовується в Столиці України – місті-герої Києві. Рішенням Київської міської ради від 19.07.2005 р. № 821/3396 затверджено Диференційовані нормативи відрахувань частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до бюджету міста Києва підприємствами, організаціями та установами, що належать до комунальної власності м. Києва, а також Порядок нарахування та сплати таких відрахувань. Цими нормативними документами передбачено сплату відрахувань частки прибутку не лише комунальними підприємствами, але й організаціями, установами, а також закладами культури. Для деяких високоприбуткових суб'єктів, що не є комунальними підприємствами, а є організаціями, взагалі визначено підвищений норматив відрахувань частки прибутку<sup>7</sup>. Київська міська рада, приймаючи вищезазначене рішення, виходила з того, що положеннями п. 29 ч. 1 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету, – віднесено до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад<sup>8</sup>.

Як бачимо, законодавець прямо уповноважив місцеві ради приймати рішення щодо зарахування до місцевого бюджету відрахувань частки прибутку не лише комунальними підприємствами, але й організаціями та установами. Для державних же суб'єктів господарювання відповідні норми встановлені чинним законодавством лише для державних унітарних підприємств.

Зауважимо, що Закон України «Про управління об'єктами державної власності» в підпункті «в» пункту 18 ч. 2 ст. 5 відніс до компетенції Кабміну відраху-

вання до Державного бюджету частини чистого прибутку (доходу) державними, у тому числі казенними, підприємствами та їх об'єднаннями, господарськими структурами. Із цієї норми (з урахуванням вищенаведеного розуміння поняття «господарські структури»), можна зробити висновок про те, що названий Закон взагалі передбачив можливість сплати до бюджету частки прибутку для всіх інших державних господарських організацій, крім державних унітарних підприємств. Однак наведена норма реалізована не була – наприклад постановою Кабміну від 21.07.2010 р. № 610 «Про порядок відрахування у 2010 році державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями до державного бюджету частини чистого прибутку (доходу)» не передбачається сплата відрахувань частки прибутку іншими суб'єктами (державними установами, організаціями, закладами)<sup>9</sup>. Більше того, пунктом 24 ст. 1 Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Бюджетного кодексу України» (набирає чинності з дня набрання чинності Бюджетним кодексом України, прийнятим 8 липня 2010 року) передбачається внесення змін до вищенаведених положень підпункту «в» пункту 18 ч. 2 ст. 5 Закону «Про управління об'єктами державної власності», а саме слова «державними, у тому числі казенними, підприємствами та їх об'єднаннями, господарськими структурами» передбачено замінити словами «державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями»<sup>10</sup>. У самому ж новоприйнятому Бюджетному кодексі України при віднесенні «держдивідендів» до доходів Державного бюджету, законодавець назвав в п. 13 ч. 2 статті 29 знову лише «держдивіденди» (частку прибутку) з державних унітарних підприємств<sup>11</sup>.

Адміністративно-правовий статус госпрозрахункових суб'єктів господарювання державної власності, що не є державними підприємствами, характеризується також неврегульованістю їх установчих повноважень. Так, зокрема, статтею 1 чинного на сьогодні Декрету Кабінету Міністрів України «Про впорядкування діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, створених за участю державних підприємств» установлено, що державні підприємства (за винятком будівельних організацій, підприємств будівельної індустрії та будівельних матеріалів, які є засновниками господарських товариств, що здійснюватимуть проектування та перспективне будівництво за кордоном) не можуть бути засновниками підприємств будь-яких організаційних форм та видів, господарських товариств, кооперативів<sup>12</sup>. Буквальне тлумачення цієї норми свідчить про те, що відповідна заборона стосується лише державних підприємств. Однак з враховуючи характер викладення цієї норми в тексті Декрету, можна зробити висновок про те, що законодавець мав на меті заборону участі в суб'єктах господарювання для всіх юридичних осіб державної власності (адже організації наприклад ним віднесені до числа підприємств). Окрім цього, термін «засновник» на сьогодні не співпадає з терміном «учасник», а тому увійти до вже заснованого товариства нібито може навіть державне підприємство (тоді воно буде не засновником, а учасником або акціонером).

Між тим із практики відомо, що юридичні особи державної власності вже після прийняття названого Декрету нерідко виступали і виступають засновниками і учасниками суб'єктів господарювання. Так наприклад на Інтернет-сайті Акціонерного товариства «Українська охоронно-страхова компанія» (<http://www.uosk.ua/>) наголошується на тому, що вона – є державною страховою компанією, створеною в 1996 році, засновником якої є Державна служба охорони при МВС

України. Дійсно, відповідно до Положення про Державну службу охорони при Міністерстві внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабміну від 10.08.1993 р. № 615 (зі змінами), Державна служба охорони має право створювати в установленому порядку, а також виступати засновником (учасником) суб'єктів господарювання, діяльність яких пов'язана з організацією і виконанням заходів охорони та безпеки, розробленням, виробництвом, реалізацією, монтажем, профілактичним обслуговуванням, використанням, ремонтом технічних засобів охоронного призначення, проведенням маркетингу та інжинірингу в галузі забезпечення особистої і майнової безпеки, соціального захисту своїх працівників. При цьому, згідно з названим Положенням Державна служба охорони провадить свою діяльність на засадах госпрозрахунку за рахунок коштів, одержаних її підрозділами охорони, підприємствами та установами за організацію і надання послуг з охорони та безпеки за договорами, та інших надходжень, передбачених законодавством; управління, відділи і підрозділи охорони є державними установами, що провадять некомерційну господарську діяльність<sup>13</sup>.

Відповідно до ст. 7 Закону України «Про управління об'єктами державної власності», від імені держави засновником господарських організацій, до статутних фондів яких передається державне майно, виступає Фонд державного майна України. Він же виступає в установленому порядку правонаступником державних підприємств стосовно суб'єктів господарювання, раніше створених за їх участю, а також державних внесків до статутного фонду недержавних суб'єктів господарювання.

Участь державних установ, організацій, закладів в створенні суб'єктів господарювання шляхом передачі їм державного майна та/або коштів, закріплених за такими юридичними особами, на нашу думку, може призвести до неефективного використання відповідного державного майна (коштів), адже у разі прийняття таким суб'єктом господарювання певних рішень, наприклад про додаткову емісію акцій акціонерного товариства, на викуп якої в державної установи може не виявитися коштів), державна частка в таких суб'єктах може зменшуватися, у зв'язку з чим можуть наставати негативні наслідки.

Виходячи з вищезазначеного, вважаємо за необхідне зробити наступні висновки і пропозиції:

1. Неврегульованість адміністративно-правового статусу організацій, установ, закладів, заснованих на державній власності, непоширення на цих суб'єктів норм, установлених чинним законодавством для державних унітарних підприємств, призводить до неврегульованості окремих аспектів правового статусу переданого їм державного майна, ускладнює управління таким майном з боку державних органів та знижує ефективність контролю за його використанням. У зв'язку з цим існує потреба передбачення в законодавстві норми щодо прирівнення правового статусу майна державних організацій, установ, закладів до майна державних підприємств.

2. Існує необхідність перегляду Положення про порядок укладання контракту, затвердженого постановою Кабміну від 19.03.1993 р. № 203 і запровадження укладання контрактів не лише з керівниками державних підприємств, але і з керівниками державних установ, організацій, закладів (адже можливість укладення з ними контрактів передбачена законом).

3. У сучасних умовах суворої економії, наділяючи суб'єкта господарювання певним статусом, державним майном, коштами та/або правом надавати певні

платні послуги чи виконувати роботи на госпрозрахункових засадах, недоцільно вказувати на неприбутковість суб'єкта господарювання, завідома орієнтуючи його на «проїдання» всього одержаного доходу. Адже збитковість суб'єкта господарювання призводить до зменшення державного капіталу, а нульовий фінансовий результат – призводить до нездатності такого суб'єкта до розширеного відтворення.

Під час доопрацювання Податкового кодексу України доцільно впровадити сплату до Державного бюджету відрахувань частки прибутку («держдивідендів») не лише з державних унітарних підприємств, але і з державних установ, організацій, закладів (крім бюджетних установ). Відповідні норми варто враховувати і при прийнятті закону про Державний бюджет України. При цьому із тексту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Бюджетного кодексу України» пропонується виключити пункт 24 статті 1.

4. Положення Декрету Кабінету Міністрів «Про впорядкування діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, створених за участю державних підприємств» доцільно привести у відповідність до вимог сучасності (бажано включити їх до тексту Закону України «Про управління об'єктами державної власності»). При цьому норму, що забороняє державним підприємствам бути засновниками підприємств будь-яких організаційних форм та видів, господарських товариств, кооперативів, доцільно викласти в такій редакції: «державні підприємства, організації, установи, заклади (крім випадків, прямо передбачених законом або актом Кабміну) не можуть бути засновниками (учасниками) підприємств, організацій, установ будь-яких організаційних форм та видів, господарських товариств, кооперативів».

З огляду на стан правового регулювання та численні теоретичні і практичні проблеми, що виникають при управлінні майном державних підприємств, організацій, установ, подальше дослідження їх адміністративно-правового регулювання – є перспективним та актуальним.

**1.** Кравчук О. Проблеми класифікації юридичних осіб державної і комунальної власності як об'єктів управлінського впливу. // *Юридична Україна*. – 2010. – №1. – С. 48–54. **2.** *Відомості Верховної Ради України*. – 1993. – № 7. – Ст. 52. **3.** *Зібрання постанов Уряду України*. – 1993. – № 6. – Ст. 121. **4.** *Офіційний вісник України*. – 2006. – № 41. – Ст. 2726. **5.** *Відомості Верховної Ради України*. – 1991. – № 39. – Ст. 510. **6.** *Офіційний вісник України*. – 2010. – № 32. – Ст. 1155. **7.** *Хрещатик*. – 2005. – № 129. **8.** *Відомості Верховної Ради України*. – 1997. – № 24. – Ст. 170. **9.** *Офіційний вісник України*. – 2010. – № 55. – Ст. 1858. **10.** *Офіційний вісник України*. – 2010. – № 59. – Ст. 2048. **11.** *Офіційний вісник України*. – 2010. – № 59. – Ст. 2047. **12.** *Відомості Верховної Ради України*. – 1993. – № 11. – Ст. 94. **13.** *Зібрання постанов Уряду України*. – 1994. – № 2. – Ст. 31.