

УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.02.41>

ПЕРЕДУМОВИ РЕФОРМУВАННЯ ПІДПРИЄМСТВ ОБОРОННО-ПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ ДЕРЖАВНОЇ ФОРМИ ВЛАСНОСТІ: ЗАКОНОДАВЧИЙ АСПЕКТ

Ярусевич А.С.,

аспірантка кафедри кримінально-правових дисциплін та судочинства

ННІ права

Сумського державного університету

Ярусевич А.С. Передумови реформування підприємств оборонно-промислового комплексу державної форми власності: законодавчий аспект.

Вказується, 06 жовтня 2021 року набрав чинності Закон України «Про особливості реформування підприємств оборонно-промислового комплексу державної форми власності» (далі – Закон). Закон визначає особливості правового, економічного та організаційного регулювання перетворення Державного концерну «Укроборонпром» в акціонерне товариство, а державних унітарних підприємств, у тому числі казенних підприємств, що входять до складу Концерну, – у господарські товариства, управління і розпорядження їхнім майном. Цей Закон є спеціальною нормою права, який створює конкуренцію норм, що по-різному регулюють однакові відносини, а тому вивчення передумов реформування підприємств оборонно-промислового комплексу є актуальним під час реалізації вказаного Закону.

У статті розглядаються передумови реформування підприємств оборонно-промислового комплексу у розрізі правового регулювання. Вивчено та проаналізовано нормативно-правові акти у сфері управління об'єктами державної власності та перетворення державних підприємств, стратегічні документи формування і реалізації політики Уряду. Досліджено, що після проголошення необхідності перетворення (корпоратизації) державних підприємств оборонно-промислового комплексу скасовано необхідність обґрунтування доцільності перетворення підприємства та очікуваних наслідків, скасовано Перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, а рішення про необхідність корпоратизації Державного концерну «Укроборонпром» та підприємств його учасників затверджено протокольним рішенням на засіданні Уряду. Встановлено, що державою перед початком перетворення державних підприємств оборонно-промислового комплексу (ОПК) здійснювалися заходи щодо суттєвого спрощення механізмів такого перетворення.

Ключові слова: реформування, концерн, державне підприємство, управління об'єктами державної власності, оборонно-промисловий комплекс.

Yarusevych Anna. Prerequisites for reforming the enterprises of the defense-industrial complex of the state form of ownership: legislative aspect.

It is indicated that on October 6, 2021, the Law of Ukraine "On Peculiarities of Reforming Enterprises of the State-Owned Defense and Industrial Complex" (hereinafter - the Law) entered into force. The law defines the features of legal, economic and organizational regulation of the transformation of the State Concern "UkrOboronProm" into a joint stock company, and state unitary enterprises, including state-owned enterprises that are part of the Concern - into companies, management and disposal of their property. This Law is a special rule of law that creates competition between norms that regulate the same relations in different ways, and therefore the study of the preconditions for reforming the enterprises of the defense-industrial complex is relevant during the implementation of this Law.

The article considers the preconditions for reforming the enterprises of the defense-industrial complex in the context of regulatory regulation. Regulations and legal acts in the field of management of state property and transformation of state enterprises, strategic documents of the Government were studied and analyzed. It is investigated that after the proclamation of the need for transformation (corporatization) of state enterprises of the defense-industrial complex the necessity of substantiation of expediency of transformation of the enterprise and expected consequences was abolished, the list of objects of state property not subject to privatization and enterprises of its participants were approved by a protocol decision of the Government. It is established that before the transformation of state-owned enterprises of the defense industry, the state took measures to significantly simplify the mechanisms of such transformation.

Key words: reform, concern, state enterprise, management of state property, defense-industrial complex.

Постановка проблеми. 06 жовтня 2021 року набрав чинності Закон України «Про особливості реформування підприємств оборонно-промислового комплексу державної форми власності» (далі

– Закон). Закон визначає особливості правового, економічного та організаційного регулювання перетворення Державного концерну «Укроборонпром» в акціонерне товариство, а державних унітарних підприємств, у тому числі казенних підприємств, що входять до складу Концерну, – у господарські товариства, управління і розпорядження їхнім майном [1].

Цей Закон є спеціальною нормою права, який створює конкуренцію норм, що по-різному регулюють однакові відносини, а тому вивчення передумов реформування підприємств оборонно-промислового комплексу є актуальним під час реалізації вказаного Закону.

Аналіз останніх досліджень і публікацій та невирішені раніше проблеми.

Значний внесок у дослідження правових аспектів діяльності у сфері оборонно-промислового комплексу зробили вітчизняні вчені: В. Горбулін, О. Балуєва, В. Бадрак, А. Михненко, О. Волович, О. Сальніков, А. Шеховцов І.Б. Чепков, М.І. Луханін, В.М. Бегма та інші. Однак, висвітлення передумов реформування підприємств оборонно-промислового комплексу у розрізі нормативного регулювання проведено не було, що в свою чергу потребує окремого дослідження.

Мета. Дослідити деякі особливості реформування підприємств оборонно –промислового комплексу державної форми власності в розрізі зміни законодавчого регулювання зазначеної сфери.

Виклад основного матеріалу. Реформування та ефективне управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі були одним із найважливіших завдань держави, починаючи з часів проголошення незалежності України.

Спеціальне законодавче регулювання зазначеної сфери діяльності відбулося лише в 2011 році із прийняттям Закону України «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі» [2]. Однак, враховуючи стратегічні документи держави з питань національної безпеки та оборони, визначений законом спосіб державного управління так і не виправдав сподівань.

Так, у 2015 році Урядом затверджено Стратегію підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки (*постанова КМУ від 27 травня 2015 р. № 662-р*), якою передбачено, що державні унітарні підприємства, які виконують переважно комерційні функції, повинні бути перетворені у державні акціонерні товариства. Зазначено, перетворення сприятиме впровадженню культури акціонерного управління, у тому числі розмежування державних функцій з управління об'єктами державної власності і регуляторних функцій, впровадженню потужного корпоративного управління та

удосконаленню порядку підзвітності керівництва [3].

При цьому, стратегією визначено, що перелік суб'єктів господарювання, які потребують перетворення з державних унітарних комерційних підприємств у державні акціонерні товариства затверджується рішенням Кабінету Міністрів України.

Таким чином, держава встановила загальні правила та умови необхідні для удосконалення управління об'єктами державної власності, а саме – проведення корпоратизації (перетворення державних підприємств) та впровадження принципів корпоративного управління.

У подальшому, Урядом визначено довгострокові пріоритети державної військово-промислової політики, а також напрями розвитку оборонно-промислового комплексу в середньостроковій перспективі, які затверджені Стратегією розвитку оборонно-промислового комплексу України на період до 2028 року, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.06.2018 №442-р [4], якою також передбачено проведення корпоратизації підприємств оборонно-промислового комплексу.

Актами Президента України також встановлювалися вимоги щодо необхідності проведення реформи державного управління у зазначеній сфері. Так, згідно підпункту «б» пункту 1 Указу Президента України від 08.11.2019 №837/2019 «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» Уряду доручено вжити заходів стосовно запровадження та забезпечення відповідності стандартам корпоративного управління, розробленими Організацією економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР), на найбільших десяти державних підприємствах [5].

На виконання зазначеного Указу Президента України, протокольним рішенням Уряду від 18.12.2019 № 26 було схвалено розроблений Мінекономіки план заходів щодо приведення системи управління у найбільших особливо важливих для економіки суб'єктах господарювання, у тому числі у Державному концерні «Укроборонпром», у відповідність із стандартами корпоративного управління ОЕСР [6].

Натомість, в порушення Стратегії підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки, Урядом не було затверджено перелік суб'єктів господарювання, які потребують перетворення з державних унітарних комерційних підприємств у державні акціонерні товариства, з огляду на те, що протокольне рішення згідно частини 1 статті 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [7] не є актом Уряду.

Таким чином, стратегічними документами Уряду визначалося необхідність перетворення державних підприємств оборонно-промислово-

го комплексу у господарські товариства, однак жодного рішення Уряду у формі постанови чи розпорядження щодо перетворення конкретних підприємств не приймалося. Така бездіяльність у подальшому призвела до того, що функції Кабінету Міністрів України у сфері управління об'єктами державної власності, а особливо у сфері перетворення, фактично перейшли до господарського об'єднання-Концерну, яке не є органом державної влади.

Визначивши стратегічні цілі у вигляді перетворення підприємств, у подальшому Урядом здійснювалися заходи щодо суттєвого спрощення механізмів такого перетворення.

Законодавче регулювання перетворення державних підприємств визначено постановою Уряду від 29 серпня 2012 року № 802 «Про затвердження Порядку перетворення державного унітарного комерційного підприємства в акціонерне товариство» (далі – Порядок перетворення) [8]. Так, підпунктом 1 пункту 3 Порядку перетворення (у редакції від 29.08.2012) було передбачено, що проведення перетворення передбачає подання засновником до Мінекономрозвитку пропозицій щодо перетворення підприємства, до яких додаються [8]:

- обґрунтування доцільності перетворення;
- відомості про очікувані наслідки перетворення;
- бізнес-план розвитку утвореного акціонерного товариства з визначенням етапів, строків, джерел фінансування, очікуваних результатів;
- прогноз надходжень до державного бюджету;
- відомості про соціальні результати перетворення (кількість збережених або новостворених робочих місць, покращення умов праці);
- відомості про вартість майнового комплексу підприємства за даними бухгалтерського обліку, вартість відповідної земельної ділянки та її розмір;
- відомості про реєстрацію прав власності або користування будинками, спорудами і земельними ділянками підприємства;
- перелік майна, інших активів та земельних ділянок (із зазначенням розміру, цілей призначення, шляхів їх подальшого використання);
- фінансово-господарські показники роботи підприємства за останні три роки;

Також підпунктом 2 пункту 3 Порядку перетворення (у редакції від 29.08.2012) [8] визначено, що проведення перетворення передбачає формування Мінекономрозвитку переліку підприємств, що підлягають перетворенню, та затвердження графіка його проведення (з обґрунтуванням доцільності перетворення).

З огляду на викладене, Порядок перетворення підприємств передбачав від Засновника та Міне-

кономрозвитку обґрунтування доцільності перетворення, в тому числі і економічне, із відповідними прогнозами.

Однак, після того як Урядом визначено необхідність перетворення державних підприємств оборонно-промислового комплексу у господарські товариства до Порядку перетворення внесені зміни (*постанова КМУ від 16.09.2015 № 761*) [9] якими виключено необхідність вказаних вище обґрунтувань під час процедури перетворення.

Таким чином, у результаті вказаного відсутнє рішення Кабінету Міністрів України щодо переліку підприємств, які підлягають перетворенню, а сам Порядок перетворення суттєво спрощений, що в свою чергу може містити значні ризики для економіки та національної безпеки держави.

Окрім зазначених дій органів виконавчої влади, законодавець також вживав заходів щодо спрощення процедур перетворення державних підприємств.

Процеси перетворення підприємств безпосередньо пов'язані із Переліком об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, оскільки від цього переліку залежить спосіб перетворення, вирішуються питання щодо майна.

У відповідності до статті 85 Конституції України [10] Верховна Рада України затверджує перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації. Відповідно до статті 4 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» [11] законодавець затверджує перелік об'єктів державної власності, що не підлягають приватизації, за поданням Уряду.

Однією із ознак на підставі якої затверджується перелік об'єктів державної власності, що не підлягають приватизації є об'єкти, що забезпечують національну безпеку України або приватизація яких створює істотні ризики для безпеки держави, або саме підприємства з виготовлення та ремонту всіх видів зброї, що перебуває на озброєнні Збройних Сил України, інших утворених відповідно до закону військових формувань.

Проте, Законом України від 02.10.2019 № 145-IX визнано таким, що втратив чинність, Закон України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» [12] у зв'язку із втратою актуальності в частині найменувань органів державного управління та підприємств.

Скасувавши Перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації законодавець вивів підприємства, у тому числі підприємства оборонно-промислового комплексу із сфери дії низки обмежень, а саме: 1) нерухоме майно об'єктів державної власності, що не підлягають приватизації, не може бути відчужене, вилучене, передане до статутного капіталу господарських організацій і щодо такого майна не можуть вчинятися дії, наслідком яких може бути їх відчуження

(абзац 1 частини 9 статті 11 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» [13]); 2) забороняється використовувати для формування статутного (складеного) капіталу товариства майно державних (комунальних) підприємств, яке відповідно до закону не підлягає приватизації, якщо інше не передбачено законом (частина 1 статті 86 Господарського кодексу України [14]); 3) у разі коли підприємство включено до переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, але можуть бути корпоративізовані, рішення про перетворення підприємств погоджується з Кабінетом Міністрів України (абзац перший пункту 2 Порядку перетворення державного унітарного комерційного підприємства в акціонерне товариство затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2012 р. № 802 [8]); 4) рішення про реорганізацію учасників Концерну, які не підлягають приватизації приймається Кабінетом Міністрів України (абзац четвертий підпункту першого пункту 31 Статуту Державного Концерну «Укроборонпром», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2011 р. № 993 [15]).

На сьогодні зважаючи на те, що зазначений Перелік так і не затверджений склалася ситуація, коли за його відсутності питання захисту майнових інтересів держави регулюється лише статтею 4 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» [11] шляхом визначення окремих категорій державного майна, що не підлягає приватизації.

Таким чином, після проголошення необхідності перетворення (корпоратизації) державних підприємств оборонно-промислового комплексу у сфері державного управління відбулося наступне: 1) скасовано необхідність обґрунтування доцільності перетворення підприємства та очікуваних наслідків; 2) скасовано Перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; 3) рішення про необхідність корпоратизації Державного концерну «Укроборонпром» та підприємств його учасників прийнято на рівні протокольного рішення Уряду.

Після вказаних кроків, Верховною Радою України прийнято Закон України «Про особливості реформування підприємств оборонно-промислового комплексу державної форми власності» [1], яким встановлено, що закони та інші нормативно-правові акти, прийняті до набрання чинності цим Законом, діють у частині, що не суперечить цьому Закону. Законом також внесено зміни до багатьох законодавчих актів у сфері управління об'єктами державної власності, що потребує окремого дослідження.

Крім того, Законом встановлено, що дія Закону України «Про холдингові компанії в Україні» не поширюється на Державний концерн «Укроборонпром», державні унітарні підприємства, у

тому числі казенні підприємства, що входять до складу Державного концерну «Укроборонпром», у процесі їх перетворення (реорганізації), господарські товариства, які утворюються, діють та припиняються відповідно до Закону України «Про особливості реформування підприємств оборонно-промислового комплексу державної форми власності».

Таким чином, затверджений Кабінетом Міністрів України Порядок утворення державних холдингових компаній який передбачає обґрунтування доцільності утворення компанії та бізнес-план з визначенням етапів, строків, джерел фінансування, очікуваних результатів від утворення компанії також не поширюватиметься на процедури перетворення підприємств оборонно-промислового комплексу.

Висновки. Враховуючи викладене, у статті досліджено деякі особливості реформування підприємств оборонно-промислового комплексу державної форми власності в розрізі зміни законодавчого регулювання зазначеної сфери. Встановлено, що після проголошення необхідності перетворення (корпоратизації) державних підприємств оборонно-промислового комплексу скасовано необхідність обґрунтування доцільності перетворення підприємства та очікуваних наслідків, скасовано Перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації, а рішення про необхідність корпоратизації Державного концерну «Укроборонпром» та підприємств його учасників прийнято протокольним рішенням Уряду.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про особливості реформування підприємств оборонно-промислового комплексу державної форми власності: Закон України від 13.07.2021 № 1630-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1630-20#n304> (дата звернення: 11.02.2022).
2. Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі: Закон України від 16.06.2011 № 3531-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3531-17> (дата звернення: 11.02.2022).
3. Про схвалення Стратегії підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки: Розпорядження Кабінету Міністрів України; Стратегія, План, Заходи від 27.05.2015 № 662-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/662-2015-%D1%80#Text> (дата звернення: 11.02.2022).
4. Про схвалення Стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу України на період до 2028 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України; Стратегія від 20.06.2018 № 442-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2018-%D1%80#Text> (дата звернення: 11.02.2022).

5. Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави: Указ Президента України від 08.11.2019 № 837/2019 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/837/2019#Text> (дата звернення: 11.02.2022).
6. Витяг з протоколу засідання Кабінету Міністрів України від 18.12.2019 № 26 URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=90b5d0d0-0909-4ecf-a07b-72b1fdadb ede&title=VitiagZProtokoluZasidanniaKabinetu MinistrivUkrainiVid18-12-2019-26> (дата звернення: 11.02.2022).
7. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 11.02.2022).
8. Про затвердження Порядку перетворення державного унітарного комерційного підприємства в акціонерне товариство: Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок від 29.08.2012 № 802 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/802-2012-%D0%BF#Text> (дата звернення: 11.02.2022).
9. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 2 березня 1993 р. № 158 і від 29 серпня 2012 р. № 802: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.09.2015 № 761 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-2015-%D0%BF#n10> (дата звернення: 11.02.2022).
10. Конституція України: Верховна Рада України; Конституція України, Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 11.02.2022).
11. Про приватизацію державного і комунального майна: Закон України від 18.01.2018 № 2269-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19#Text> (дата звернення: 11.02.2022).
12. Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації»: Закон України від 02.10.2019 № 145-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/145-20#n5> (дата звернення: 11.02.2022).
13. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21.09.2006 № 185-V URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text> (дата звернення: 11.02.2022).
14. Господарський кодекс України: Кодекс від 16.01.2003 № 436-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 11.02.2022).
15. Деякі питання Державного концерну «Укроборонпром»: Постанова Кабінету Міністрів України; Статут, Перелік від 31.08.2011 № 993 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993-2011-%D0%BF> (дата звернення: 11.02.2022).
16. Про затвердження Порядку утворення державної холдингової компанії: Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок від 22.08.2012 № 773 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/773-2012-%D0%BF#n12> (дата звернення: 11.02.2022).