

ЗАХАРЧЕНКО Андрій,

доктор юридичних наук, професор, завідувач науково-дослідної лабораторії публічної безпеки громад Донецького державного університету внутрішніх справ

ЩОДО ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄКТАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ НА ПЕРІОД ВОЄННОГО СТАНУ ТА ПІСЛЯВОЄННОГО ВІДНОВЛЕННЯ ЕКОНОМІКИ

Одним з важливих факторів, що впливають на соціально-економічну ситуацію в Україні, є рівень функціонування державного сектору економіки та результативність управління об'єктами державної власності. В умовах триваючої широкомасштабної збройної агресії російської федерації проти України від стану управління об'єктами державної власності значною мірою залежить стійкість національної економічної системи включно з енергетичним та оборонно-промисловим комплексом. Поряд із цим в контексті планування повоєнного відновлення країни існує потреба «інвентаризації» всіх наявних у власності держави господарських активів та забезпечення їх подальшого ефективного використання.

У різний час на державному рівні затверджувались документи програмного характеру, які в тій чи іншій мірі визначали напрями державної політики з управління об'єктами державної власності. Окремі з цих документів нині втратили актуальність, інші – формально зберігають чинність, але фактично не реалізуються через невизначеність термінів їх дії, неузгодженість окремих положень, відсутність наступності у діяльності державних органів при зміні їх керівників, і інші чинники. Як наслідок, недосконалість правового закріплення державної політики у вказаній сфері негативно відбивається на безпосередньому здійсненні управління об'єктами державної власності.

Різні правові аспекти управління об'єктами державної власності розглядалися у наукових працях О.А. Беляєвич, Г.М. Будурової, О.М. Вінник, С.М. Грудницької, Р.А. Джабраїлова, О.П. Подцерковного, В.А. Устименка, О.А. Черненко і інших авторів. Разом з тим низка дискусійних питань щодо правового закріплення державної політики у сфері управління об'єктами державної власності наразі потребують додаткового опрацювання.

Вищенаведене свідчить про актуальність заявленої теми та доцільність її дослідження з метою обґрунтування відповідних пропозицій.

Впродовж останніх десятиріч на державному рівні неодноразово наголошувалось, що управління об'єктами державної власності потребує удосконалення. При цьому на початку 2015 року згідно із Стратегією сталого розвитку «Україна - 2020» було передбачено необхідність проведення реформи управління державною власністю [1]. У розвиток цієї ідеї розпорядженням

Кабінету Міністрів України від 27 травня 2015 р. № 662-р схвалено Стратегію підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки, яка «визначає основні питання, що повинні бути вирішені Кабінетом Міністрів України для проведення реформи управління державною власністю» [2].

Окремі складові цієї Стратегії впроваджено з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління об'єктами державної та комунальної власності», яким передбачено, зокрема, обов'язкове утворення наглядових рад (з числа представників держави та незалежних фахівців) у найбільших державних унітарних підприємствах та господарських товариствах, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі [3]. Разом з тим низка заходів, передбачених Стратегією, дотепер залишається нереалізованою, тоді як план її реалізації був розрахований на 2015-2017 роки. Зокрема, це стосується запланованого прийняття рішення щодо вибору підходу до розмежування функцій держави-власника і держави-регулятора (централізоване виконання функцій з управління суб'єктами господарювання через один державний орган або через спеціальну холдингову компанію).

З урахуванням Рекомендацій Організації економічного співробітництва та розвитку протоколом засідання Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2018 р. № 41 затверджено такий документ, як Основні засади впровадження політики власності щодо суб'єктів господарювання державного сектору економіки [4], на базі якого інші органи виконавчої влади затвердили «політику власності» стосовно окремих підприємств, що належать до сфери їх управління. Проте зміст зазначеного документу викликає низку зауважень, до того ж протокол засідання Уряду не має юридичної сили нормативно-правового акту.

Слід також відзначити, що згідно з інформацією, розміщеною на Урядовому порталі, ще 4 липня 2017 р. Уряд схвалив пропозицію Мінекономрозвитку щодо поводження з державними підприємствами, які знаходяться у підпорядкуванні центральних органів влади. Ухвалений документ, так званий «тріаж» (від англ. triage – медичне сортування) визначив, які державні підприємства в довгостроковому періоді повинні залишатись у державній власності, бути передані в концесію, приватизовані або ж ліквідовані [5]. При цьому схвалення зазначеного документу не було оформлено відповідним розпорядженням Кабінету Міністрів України, затверджені переліки підприємств неодноразово змінювалися, а згодом ці переліки взагалі було видалено з офіційного веб-сайту Міністерства економіки України.

Ще одним проявом непрозорості та суперечливості державної політики у сфері управління об'єктами державної власності є правова невизначеність у питанні щодо переліку об'єктів державної власності, які не підлягають приватизації. Так, попри вимоги п. 36 ч. 1 ст. 85 Конституції України, якими передбачено затвердження Верховною Радою України переліку таких об'єктів, у 2019 році раніше чинний Закон України «Про перелік об'єктів

права державної власності, що не підлягають приватизації» визнано таким, що втратив чинність [6]. Конституційне подання народних депутатів України стосовно неконституційності такого визнання більш ніж три роки перебуває на розгляді Конституційного Суду України, і рішення у відповідній справі дотепер не прийнято [7]. Поряд із цим майже три роки на розгляді Верховної Ради України перебуває підготовлений Кабінетом Міністрів України проект нового Закону про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації (реєстр. № 4020 від 02.09.2020), в якому, зокрема, йдеться про можливість часткової приватизації належних державі пакетів акцій НАК «Нафтогаз України» та АТ «Українська залізниця», тоді як чинні законодавчі акти таку приватизацію забороняють [8].

Примітним є й те, що вищезазначений законопроект передбачає затвердження переліку державних унітарних (комерційних та казенних) підприємств, майно яких не підлягає приватизації. Але поряд із цим Верховною Радою України прийнято за основу й проект Закону України «Про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період» (реєстр. № 6013 від 09.09.2021), який передбачає запровадження імперативної вимоги про перетворення всіх підприємств (в тому числі державних) в господарські товариства, припинення існування таких правових титулів, як право господарського відання і право оперативного управління, і тим самим створює передумови для вибуття з державної власності об'єктів, приватизацію яких заборонено згідно з ч. 5 ст. 4 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» [9]. Одночасне опрацювання законопроектів № 4020 та 6013, які концептуально суперечать один одному, є додатковим свідченням відсутності системної державної політики щодо управління об'єктами державної власності.

З урахуванням наведеного вище, наразі існує нагальна потреба формування, правового закріплення та послідовної реалізації оновленої державної політики у сфері управління об'єктами державної власності, з урахуванням загроз національній безпеці України, спричинених збройною агресією російської федерації, а також необхідності закладення підґрунтя для післявоєнного відновлення національної економіки. Вбачається, що прийнятим варіантом нормативно-правового забезпечення вирішення цього завдання може стати:

1) визнання таким, що втратило чинність розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 травня 2015 р. № 662-р «Про схвалення Стратегії підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки»;

2) закріплення на рівні Закону України «Про управління об'єктами державної власності» повноважень Кабінету Міністрів України щодо затвердження Стратегії управління об'єктами державної власності на середньостроковий період (п'ять років);

3) розробка, публічне обговорення та затвердження вищезазначеної Стратегії як документу, що визначатиме основні напрями державної полі-

тики у відповідній сфері, комплекс заходів щодо удосконалення такого управління (із зазначенням їх виконавців та строків виконання), і має становити підґрунтя для подальшого прийняття уповноваженими державними органами поточних рішень з основних питань управління об'єктами державної власності (як-то, оптимізація системи суб'єктів управління об'єктами державної власності, корпоратизація окремих державних унітарних підприємств, укладання договорів державно-приватного партнерства, припинення окремих господарських організацій державного сектору економіки, і ін.).

Література:

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна - 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 4. Ст. 67.

2. Про схвалення Стратегії підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 травня 2015 р. № 662-р. *Офіційний вісник України*. 2015. № 54. Ст. 1756.

3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління об'єктами державної та комунальної власності: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1405-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 28. Ст. 533.

4. Мінекономрозвитку розробило політику власності у державному секторі економіки. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/minekonomrozvitku-rozrobilo-politiku-vlasnosti-u-derzhavnomu-sektori-ekonomiki> (дата звернення: 22.03.2023).

5. Уряд ухвалив стратегічне бачення управління державними підприємствами. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/250107939> (дата звернення: 22.03.2023).

6. Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації»: Закон України від 2 жовтня 2019 р. № 145-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 46. Ст. 302.

7. Конституційні подання станом на 15 березня 2023 р. *Офіційний веб-сайт Конституційного Суду України*. URL: <https://ccu.gov.ua/novyna/konstytucijni-podannya> (дата звернення: 22.03.2023).

8. Проект Закону про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації (реєстр. № 4020 від 02.09.2020). *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/3822> (дата звернення: 22.03.2023).

9. Проект Закону про особливості регулювання підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період (реєстр. № 6013 від 09.09.2021). *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/27618> (дата звернення: 22.03.2023).