



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 3395 від 27.04.2020
Народний депутат України
В. Наливайченко

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі України»

Відповідно до п. 2 пояснювальної записки до проекту він спрямований на вдосконалення механізму управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі України (далі – ОПК), підвищення ефективності функціонування підприємств, установ і організацій промисловості і науки в ОПК та забезпечити здійснення контролю за їх діяльністю. Для реалізації цієї мети пропонується прийняти новий Закон України «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі України» (далі – Закон), а чинний визнати таким, що втратив чинність. Зазначимо, що головна відмінність проекту від чинного Закону полягає в тому, що у проекті основні повноваження у сфері управління об'єктами державної власності в ОПК надаються центральному органу виконавчої влади (далі – ЦОВВ), що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику, а державний концерн «Укроборонпром» (далі – ДК «Укроборонпром»), який здійснює відповідні повноваження за чинним Законом, ліквідується.

На думку суб'єкта права законодавчої ініціативи, прийняття проекту «удосконалисть механізм управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі та сприятиме ефективному, цільовому і раціональному використанню державного майна, зокрема цілісних майнових комплексів, підвищення рівня інвестиційної привабливості підприємств оборонно-промислового комплексу, а також ліквідує одну з причин корупції (ДК «Укроборонпром»)), сприятиме більшому надходженню коштів до Державного бюджету України, дозволить розробити та реалізувати нову державну програму реформування і розвитку підприємств ОПК на довгострокову перспективу, забезпечить міжнародні зобов'язання України у сфері військово-технічного співробітництва» (п. 7 пояснювальної записки до проекту).

Розглянувши проект, Головне управління вважає за доцільне висловити щодо його змісту наступні зауваження та пропозиції.

1. Звертаємо увагу на те, що зміст преамбули проекту практично співпадає зі змістом його ст. 1, яка називається «Мета Закону». Нагадаємо, що «у разі якщо треба особливо наголосити на мотивах законодавця, історичному контексті чи інших обставинах, які слугують причиною прийняття закону та/або мають братися до уваги в подальшому правозастосуванні чи тлумаченні змісту закону для розуміння завдань, які ставить перед собою законодавець, та обраних ним у законі способів їх досягнення, на початку законопроекту розміщується преамбула. При цьому правові норми до преамбули не включаються»¹.

2. У ст. 2 проекту при визначенні об'єктів управління державної власності в ОПК доцільно конкретизувати, яке саме майно розуміється під майном, переданим в установленому порядку ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику², враховуючи, зокрема, те, що Мінекономіки здійснює відповідні повноваження й в інших сферах, крім військово-промислової політики.

3. У ст. 3 проекту суб'єктами управління об'єктами державної власності в ОПК пропонується визначити Кабінет Міністрів України та ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику. Проте в чому саме полягають функції Кабінету Міністрів України у сфері управління об'єктами державної власності в ОПК, у проекті чітко не розкрито. Щодо визначення Мінекономіки головним органом у системі ЦОВВ, що не лише забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику, але й і уповноваженим органом з управління об'єктами державної власності в ОПК, то вказана пропозиція, на нашу думку, навряд чи забезпечить ефективне управління державним майном у вказаній сфері, враховуючи величезний обсяг повноважень Мінекономіки у різних сферах економічного життя.

Варто також зауважити, що згідно з назвою ст. 5 проекту у ній мають визначатися особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі. Натомість частина визначених у цій статті повноважень ЦОВВ, уповноваженого управляти об'єктами державної власності в ОПК, є загальними для всіх ЦОВВ, що управляють об'єктами державної власності у відповідних сферах. Зокрема, йдеться про такі повноваження як: затвердження статутів державних підприємств та контролю за їх дотриманням (п. 3 ч. 1 ст. 5 проекту); затвердження річних фінансових та інвестиційних планів, інвестиційних планів на середньострокову перспективу та контролю за їх виконанням (п. 6 ч. 1 ст. 5 проекту); проведення моніторингу фінансової діяльності державних підприємств (п. 7 ч. 1 ст. 5 проекту). Зазначимо, що вказані повноваження надаються ЦОВВ, що забезпечують

¹ Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації)/ Видання четверте, виправлене і доповнене // Апарат Верховної Ради України. Київ.2014. с.39. URL: http://static.rada.gov.ua/site/bills/info/zak_rules.pdf

² Згідно з п. 1 Положення про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 11.09.2019 № 838), зазначені функції виконує назване Міністерство.

формування та реалізують державну політику у сфері управління об'єктами державної власності, на підставі до ст. 6 Закону України «Про управління об'єктами права державної власності».

4. Частина питань, які пропонується врегулювати у проекті, вже врегульована у чинному законодавстві України. Зокрема, це стосується положень ч. 3 ст. 5 проекту щодо надання «права суб'єктам літакобудування державної форми власності за попереднім погодженням з центральним органом виконавчої влади бути засновниками та/або учасниками господарських товариств, у тому числі за участю іноземних суб'єктів господарської діяльності, крім тих, які розташовані або здійснюють свою діяльність на території держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом, та/або до яких застосовуються санкції відповідно до закону України, а також здійснювати управління корпоративними правами, що виникли внаслідок такої участі». Це питання врегульоване у ст. 3² Закону України «Про розвиток літакобудівної промисловості», згідно з якою суб'єкти літакобудування, які підпадають під дію норм ст. 2 цього Закону, можуть бути засновниками та/або учасниками суб'єктів господарювання, у тому числі за участю іноземних суб'єктів господарської діяльності, крім тих, які розташовані або здійснюють свою діяльність на території держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом, та/або до яких застосовуються санкції відповідно до закону. Право суб'єктів літакобудування, передбачене ч. 1 цієї статті, реалізується з дотриманням вимог законодавства, у тому числі, в частині погодження з суб'єктами управління об'єктами державної власності.

Головне управління не вбачає необхідності у визначенні у ч. 4 ст. 4 проекту того, що ЦОВВ утворюється, реорганізується та ліквідується Кабінетом Міністрів України, оскільки вказані повноваження вже надані Уряду на підставі п. 9¹ ч. 1 ст. 116 Конституції України. Це зауваження стосується і визначення у цій частині того, що положення про ЦОВВ затверджує Кабінет Міністрів України, що вже передбачено у ст. 3 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади».

5. Окремі положення проекту не узгоджуються з відповідними положеннями інших законів, що регулюють відповідні суспільні відносини. Зокрема, надання центральному органу повноважень головного органу у системі ЦОВВ, що забезпечує формування державної військово-промислової політики у сфері здійснення космічної діяльності в Україні (п. 5 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» проекту) не узгоджується з положеннями розділу VI Закону України «Про космічну діяльність», у якому здійснення космічної діяльності у сфері оборони та національної безпеки покладається на Міністерство оборони України, визначаються його компетенція та відносини з ЦОВВ з питань космічної діяльності у сфері космічної діяльності. Зокрема, у ст. 29 названого Закону передбачено, що Міністерство оборони України в межах своєї компетенції розробляє концептуальні основи державної космічної політики та Загальнодержавну

цільову науково-технічну космічну програму України в частині, пов'язаній зі створенням та використанням космічної техніки військового призначення, а також разом із ЦОВВ, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері космічної діяльності, - космічної техніки подвійного призначення.

Крім цього, при визначенні особливостей приватизації об'єктів державної власності в ОПК України (ст. 6 проекту) не враховано, що згідно з ч. 5 ст. 4 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» Верховна Рада України за поданням Кабінету Міністрів України затверджує перелік об'єктів державної власності, що не підлягають приватизації, до якого, зокрема, включаються підприємства з виготовлення та ремонту всіх видів зброї, що перебуває на озброєнні Збройних Сил України, інших утворених відповідно до закону військових формувань.

6. Деякі положення розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту, на наш погляд, сформульовані некоректно. Зокрема, незрозуміло, що слід розуміти під «здійсненням бронетанкової, радіоелектронної, артилерійсько-стрілецької а також іншої діяльності...» (див. абз. 5 п. 5 розділу II проекту). Адже в жодному нормативно-правовому акті не визначається поняття такої діяльності. Загалом, навіть складно уявити, що вважається, наприклад, «бронетанковою або артилерійсько-стрілецькою ...діяльністю».

Також незрозуміло, як можна реалізовувати державну політику «у... «бронетанковій, радіоелектронній, артилерійсько-стрілецькій сферах» (див. п. 6 Розділу II).

7. Наголошуємо на необхідності коректного використання власних назв державних органів. Зокрема, вважаємо неприпустимими скорочення, на кшталт, «Збройні Сили» (п. 7 ч. 3 ст. 4 законопроекту), «Міноборони» (п. 8 ч. 3 ст. 4 законопроекту).

Нагадаємо, що відповідно до усталених правил законодавчої техніки «власні назви органів державної влади варто зазначати у законопроекті лише в тому випадку, якщо ця назва передбачена Конституцією України... Якщо у тексті законопроекту треба зазначити власну назву організації, слід вживати її повну офіційну назву, що існує на час прийняття закону. При цьому застосування аббревіатури може бути доцільним, у разі якщо власна назва є довгою та/або неодноразово вживається у тексті законопроекту. У цьому випадку, а також у разі якщо в законі передбачено використання громіздкої юридичної конструкції, яка вживатиметься по всьому тексту закону, на початку закону дається повна назва (повний термін), а в дужках зазначається, що далі по тексту вживатиметься коротка назва (короткий термін)»³.

³ Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації) / Видання четверте, виправлене і доповнене // Апарат Верховної Ради України. Київ. 2014. с.39. URL: http://static.rada.gov.ua/site/bills/info/zak_rules.pdf

8. Звертаємо увагу на те, що ліквідація державного концерну «Укроборонпром» тягне за собою необхідність внесення змін до низки законодавчих актів, зокрема Податкового кодексу України (п.п. 197.1.30 п. 197.1 ст. 197, п. 29 підрозділу 2, п. 28 підрозділу 4 розділу XX), Закону України «Про оренду державного та комунального майна» (абз. 7 ст. 2), Закону України «Про деякі питання заборгованості підприємств оборонно-промислового комплексу - учасників Державного концерну «Укроборонпром» та забезпечення їх стабільного розвитку».

У даному контексті звертаємо увагу на те, що відповідно до вимог ч. 8 ст. 90 Регламенту Верховної Ради України, «якщо для реалізації положень поданого законопроекту після його прийняття необхідні зміни до інших законів, такі зміни мають викладатися в розділі «Перехідні положення» цього законопроекту або в одночасно внесеному його ініціатором окремому законопроекті. До законопроекту додається перелік законів та інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту в разі його прийняття».

9. Виходячи з вимог ст. 116 Конституції України, згідно з якою Кабінет Міністрів України, зокрема, здійснює управління об'єктами права державної власності, було б доцільним щодо внесеного законопроекту отримати відповідний експертний висновок Уряду.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: Е. Вальковський, О. Петриченко



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B42008E588D01
Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/3-2020/113592 від 21.07.2020



149047