

## **ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**

**до проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління державними унітарними підприємствами та господарськими товариствами, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належить державі»**

### **1. Обґрунтування необхідності прийняття акта.**

Конституція України визначила Кабінет Міністрів України вищим органом в системі органів виконавчої влади, який у своїй діяльності керується Конституцією і законами України (частини перша, третя статті 113). Стаття 116 Конституції України наділяє Кабінет Міністрів України низкою конституційно закріплених повноважень, серед яких забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції України і законів України, актів Президента України; забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; управління об'єктами державної власності відповідно до закону. Наголошуємо, що Кабінет Міністрів України як найвищий орган у системі органів виконавчої влади, здійснюючи управління об'єктами державної власності, забезпечує економічну та фінансову безпеку держави.

Усунення власника від його права вільно володіти, користуватися та розпоряджатися його власністю є порушенням конституційного принципу непорушності права власності. Процес управління державною власністю має бути спрямований на досягнення стратегічних і тактичних цілей розвитку національного господарства. З метою забезпечення ефективного управління державною власністю держава повинна дотримуватися низки умов, а саме: здійснювати управління та керування державними підприємствами з метою задоволення національних та суспільних інтересів; виконувати роль регулятора макроекономічних процесів; здійснювати чіткий перерозподіл фінансових ресурсів та підвищувати рівень зайнятості населення. Законодавче регулювання здійснення Кабінетом Міністрів України управління об'єктами державної власності може полягати виключно у визначенні механізмів такого управління, проте, за жодних обставин, не може позбавляти чи обмежувати вищий орган у системі органів виконавчої влади конституційних повноважень щодо забезпечення реалізації прав держави як власника.

Правові основи управління об'єктами державної власності визначаються Законом України «Про управління об'єктами державної власності», яким до 25 червня 2016 року передбачалося делегування суб'єктом управління об'єктами державної власності до наглядових рад господарських організацій, у статутних капіталах яких є корпоративні права держави, представників держави, яким надавалися доручення для голосування в межах

поставлених завдань. Разом з тим Законом № 1405-VIII (набрав чинності 25 червня 2016 року) було внесено суттєві зміни в законодавче регулювання щодо управління державними підприємствами, які звузили повноваження Уряду України здійснювати від імені держави управління об'єктами державної власності. Так, до органів управління державних акціонерних товариств та унітарних державних підприємств віднесено наглядову раду, яка в межах компетенції, визначеної статутом підприємства та законом, зокрема, контролює та регулює діяльність керівника підприємства (голови та членів виконавчого органу акціонерного товариства). При цьому запроваджено інститут незалежних членів наглядової ради, кількість яких повинна становити більшість членів наглядової ради державного підприємства (частина друга статті 11-2 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» в редакції Закону № 1405-VIII). Водночас жодних обмежень щодо права представника держави самостійно (без відповідної довіреності) приймати рішення з питань порядку денного на засіданнях наглядової ради Закон України «Про управління об'єктами державної власності» не містить. Аналіз правового статусу наглядових рад як органу управління підприємством та обсягу їх компетенції свідчить, що віднесені до їх повноважень питання є складовими елементами управління об'єктами державної власності, що відповідно до пункту 5 статті 116 Конституції України повинно здійснюватися Кабінетом Міністрів України.

За таких обставин, лише Уряд України як суб'єкт управління об'єктами державної власності наділений усією повнотою повноважень щодо такого управління. Відтак члени наглядових рад державних підприємств під час здійснення своїх функцій не можуть діяти на власний розсуд, а повинні представляти інтереси держави в такому органі управління відповідно до наданих їм Кабінетом Міністрів України доручень (завдань щодо голосування). Проте зміни, запроваджені Законом № 1405-VIII в управлінні державними підприємствами, призвели до втрати членами наглядових рад таких підприємств свого основного призначення – представництва інтересів держави як власника в органі управління (наглядовій раді) державного підприємства, що в свою чергу позбавило Кабінет Міністрів України повноти повноважень, передбачених пунктом 5 статті 116 Конституції України, стало перешкодою для ефективної реалізації Урядом України функцій з управління об'єктами державної власності в інтересах Українського народу, втрати контролю за ключовими фінансовими потоками, на основі яких формуються фінансові ресурси держави, необхідні для виконання нею своїх функцій.

У зв'язку з цим, держава, навіть маючи контрольний пакет акцій, у багатьох випадках, виявляється в ролі номінального (пасивного) власника, дозволяючи іншим особам (виключно в їх власних інтересах) здійснювати повний контроль за діяльністю державних підприємств, управління ними з метою використання їх економічного потенціалу.

З огляду на зазначене, окремі положення статті 73, статті 90 Господарського кодексу України, статті 5, 6, 7, 11, 11-2, 11-3 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» в редакції Закону № 1405-

VIII очевидно суперечать вимогам статті 1, частини другої статті 6, частинам першій, другій статті 8, частині другій статті 19, пункту 5 статті 116 Конституції України.

Підкреслюємо, що Закон України «Про управління об'єктами державної власності» наділяє наглядові ради державних підприємств широким колом повноважень. Таким чином, після формування складу наглядової ради низка функцій щодо управління об'єктами державної власності передається вказаному органу без закріплення на рівні закону механізму реального впливу Кабінету Міністрів України як єдиного суб'єкта управління об'єктами державної власності, визначеного Конституцією України, на діяльність такого органу та прийняті ним рішення.

За таких обставин визначення виключно на рівні закону організації діяльності наглядової ради державного підприємства як складової механізму управління Урядом України об'єктами державної власності, у тому числі встановлення вимог до якісного складу цього органу, а також окреслення кола осіб, які не можуть входити до складу наглядової ради, набуває стратегічного для інтересів держави значення, оскільки від цього залежить можливість ефективного управління об'єктами державної власності, реальна спроможність держави реалізувати свої права власника та забезпечувати виконання покладених на неї Основним Законом України функцій.

Оплата праці членів наглядових рад державних підприємств, державних банків, включення до складу зазначених органів іноземних громадян останнім часом є елементом суспільної нестабільності, виступає чинником порушення злагоди в українському суспільстві.

Наразі Кабінет Міністрів України широко застосовує практику призначення незалежними членами до наглядових рад стратегічних державних компаній громадян іноземних держав, які мають вирішальний вплив на прийняття рішень з управління об'єктами державної власності, оскільки згідно з частиною другою статті 11-2 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» кількість незалежних членів наглядової ради повинна становити більшість від її складу.

Водночас надання права участі у складі наглядових рад державних підприємств іноземним громадянам порушує конституційні гарантії участі в управлінні державними справами виключно громадян України як єдиного джерела влади в державі.

У зв'язку з цим, включення до складу наглядових рад державних корпорацій та монополій, які розпоряджаються фінансами, впливають на стратегічний розвиток, формують виконавчі органи цих державних підприємств, громадян іноземних держав безумовно є загрозою національній безпеці України. Указане обумовлено тим, що іноземець, зберігає правовий зв'язок зі своєю державою, підкоряється її законам і користується її захистом, що, у свою чергу, перешкоджає притягненню такої особи до відповідальності за шкоду суверенітетові, територіальній цілісності та недоторканності, обороноздатності, державній, економічній чи інформаційній безпеці України.

Здійснення управління об'єктами державної власності, у тому числі

стратегічного значення, іноземцям через їх входження до складу наглядових рад, унеможливилося забезпечення економічної та інформаційної безпеки, які є найважливішими функціями держави згідно зі статтею 17 Конституції України, та забезпечення державою соціальної спрямованості економіки, як того вимагає частина четверта статті 13 Основного Закону України.

Враховуючи те, що Конституція України має найвищу юридичну силу, а закони та інші нормативно-правові акти повинні їй відповідати, зважаючи на необхідність утвердження конституційного правопорядку та забезпечення балансу влади в державі, слід якнайшвидше внести зміни у законодавство України щодо порядку визначення та порядку діяльності представників держави, які призначаються до наглядових рад підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належить державі, а також до наглядових рад державних банків та Державного концерну "Укроборонпром".

## **2. Мета і шляхи її досягнення.**

Метою законопроекту є приведення у відповідність до статті 1, частини другої статті 5, частини першої, другої статті 8, частини четвертої статті 13, частини першої статті 17, частини першої статті 38 Конституції України положень ряду статей Господарського кодексу України та Законів України «Про управління об'єктами державної власності», «Про банки і банківську діяльність», «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі», «Про запобігання корупції» задля забезпечення ефективного управління об'єктами державної власності.

## **3. Загальна характеристика і основні положення законопроекту.**

Законопроект запроваджує реальні механізми реалізації права власності Кабінетом Міністрів України на об'єкти державної власності, забезпечує участь громадян України в управлінні державним майном, виключає норми Господарського кодексу України, Законів України «Про управління об'єктами державної власності», «Про банки і банківську діяльність», «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі», які очевидно суперечать ряду статей Конституції України.

Зокрема, законопроект передбачає, що органом управління державного унітарного підприємства є керівник підприємства, який призначається (обирається) суб'єктом управління об'єктами державної власності, що здійснює функції з управління підприємством і є підзвітним органу, який його призначив (обрав). При цьому законопроектом виключаються положення, що органом управління державного унітарного підприємства є наглядова рада підприємства.

Законопроектом змінюються повноваження Кабінету Міністрів України у сфері управління об'єктами державної власності та пропонується, аби уповноважені органи управління вносили подання Кабінету Міністрів України

щодо кандидатур осіб, які представляють інтереси держави на загальних зборах та в наглядових радах господарських товариств, функції з управління корпоративними правами держави в яких вони здійснюють.

Передбачається, що Кабінет Міністрів України здійснює управління корпоративними правами держави в господарських товариствах шляхом призначення представників держави до наглядових рад господарських товариств, єдиним акціонером (учасником) яких є держава. У разі якщо держава не є єдиним акціонером (учасником) господарського товариства, Кабінет Міністрів України забезпечує надання кандидатур членів наглядової ради загальним зборам акціонерів (учасників) та призначення представників держави для участі у загальних зборах таких господарських товариств. Представник держави на загальних зборах та засіданнях наглядових рад (член наглядової ради) приймає рішення з питань порядку денного відповідно до завдань щодо голосування, наданих Кабінетом Міністрів України або за його дорученням уповноваженим органом управління. У господарських товариствах, єдиним акціонером (учасником) яких є держава, функції з управління виконуються безпосередньо, без скликання зборів акціонерів, Кабінетом Міністрів України. Функції загальних зборів виконуються Кабінетом Міністрів України одноосібно. Кабінет Міністрів України здійснює управління шляхом призначення представників держави до наглядових рад (члени наглядових рад) таких господарських товариств. У такому випадку Кабінет Міністрів України за поданням суб'єкта управління: затверджує умови оплати послуг членів наглядової ради; затверджує положення про наглядову раду та її склад. Строк повноважень члена наглядової ради становить три роки.

У разі якщо держава не є єдиним акціонером (учасником) господарського товариства, Кабінет Міністрів України призначає представників держави для участі у загальних зборах таких господарських товариств та на засіданнях наглядових рад (членів наглядових рад). Керівником державного унітарного підприємства, керівником або членом наглядової ради господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, не може бути особа, яка є засновником, акціонером (учасником), керівником та/або членом наглядової ради підприємства, іншої господарської організації, які здійснюють діяльність на тому самому або суміжних ринках з такими державними унітарними підприємствами та/або господарськими товариствами.

Законопроектом передбачається, що не може бути членом наглядової ради особа, яка:

- 1) є іноземцем або особою без громадянства
- 2) є або протягом останніх п'яти років була посадовою особою такого господарського товариства, або його дочірнього підприємства, філії, представництва та/або іншого відокремленого підрозділу;
- 3) є або протягом останніх трьох років була працівником такого господарського товариства, або його дочірнього підприємства, філії, представництв та/або іншого відокремленого підрозділу;

4) є афілійованою особою (в значенні, наданому цьому терміну в Законі України "Про акціонерні товариства") такого господарського товариства та/або його акціонерів (учасників), або його дочірнього підприємства, філії, представництва та/або інших відокремлених підрозділів та/або їх посадових осіб;

5) отримує або отримувала від такого господарського товариства, або його дочірнього підприємства, філії, представництва та/або іншого відокремленого підрозділу будь-які доходи, крім доходів у вигляді винагороди за виконання функцій члена наглядової ради;

6) є власником корпоративних прав такого господарського товариства (самостійно або разом з афілійованими особами) або представляє інтереси такого власника;

7) є аудитором такого господарського товариства, або була ним протягом певного періоду за останні три роки, що передували її призначенню (обранню) до наглядової ради;

8) бере участь в аудиті такого господарського товариства, або його дочірнього підприємства, філії, представництва та/або іншого відокремленого підрозділу як аудитор, який працює у складі аудиторської організації, або брала участь у такому аудиті протягом певного періоду за останні три роки, що передували її призначенню (обранню) до наглядової ради;

9) має або мала протягом останнього року господарські або цивільно-правові відносини з таким господарським товариством, або його дочірнім підприємством, філією, представництвом та/або іншим відокремленим підрозділом безпосередньо чи як акціонер (учасник), керівник або член виконавчого органу суб'єкта господарювання, яке має або мало такі зв'язки;

10) є близькою особою.

З членом наглядової ради укладається цивільно-правовий договір. Кабінет Міністрів України затверджує умови цивільно-правових договорів для членів наглядових рад у господарських товариствах, єдиним акціонером (учасником) яких є держава, та визначає особу, яка уповноважується на підписання таких договорів з членами наглядової ради. Укладений з членом наглядової ради цивільно-правовий договір може бути оплатним або безоплатним. Представник держави на засіданнях наглядової ради (член наглядової ради) під час здійснення повноважень керується інтересами держави, відповідного господарського товариства, і забезпечує реалізацію своїх повноважень у спосіб, визначений законом, статутом господарського товариства, відповідно до умов укладеного з ним цивільно-правового договору та завдання щодо голосування, виданого Кабінетом Міністрів України чи за його дорученням уповноваженим органом управління.

Водночас у Законі України «Про запобігання корупції» виключаються положеннями, якими передбачено, що дія цього Закону не поширюється на іноземців-нерезидентів, які входять як незалежні члени до складу наглядової ради державного банку, державного підприємства, державної організації, що має на меті одержання прибутку, господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі.

Законопроектом покладається обов'язок на Кабінет Міністрів України протягом місяця привести у відповідність з цим Законом свої нормативно-правові акти, а також забезпечити перегляд міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом; протягом двох місяців привести у відповідність із цим Законом склад наглядових рад господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі та державних банків; протягом двох місяців забезпечити приведення у відповідність із цим Законом статутів державних унітарних підприємств, господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, та державних банків.

Законопроект передбачає і інші зміни, якими запроваджуються нові прозорі підходи щодо управління господарськими товариствами, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належить державі.

#### **4. Стан нормативно-правової бази у даній сфері правового регулювання.**

Реалізація положень даного законопроекту після його прийняття не потребує внесення змін до інших законів України.

#### **5. Фінансово-економічне обґрунтування.**

Прийняття проекту Закону не потребуватиме додаткових витрат з Державного бюджету України.

#### **6. Регіональний аспект.**

Проект Закону не стосується питання розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

#### **7. Запобігання дискримінації.**

У проекті відсутні положення, що містять ознаки дискримінації.

#### **8. Запобігання корупції.**

У проекті Закону відсутні правила і процедури, які можуть містити ризики вчинення корупційних правопорушень.

#### **9. Позиція соціальних партнерів.**

Проект Закону не стосується соціально-трудової сфери та не потребує узгодження із уповноваженими представниками всеукраїнських профспілок, їх об'єднань та всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців.

#### **10. Прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття проекту Закону.**

Прийняття цього законопроекту сприятиме реальному забезпеченню реалізації права власника (в особі Кабінету Міністрів України) вільно володіти, користуватися та розпоряджатися його власністю (об'єктами

державної власності), тим самим забезпечить дотримання конституційного принципу непорушності права власності та принципу участі в управлінні державними справами виключно громадян України як єдиного джерела влади в державі.

**Народні депутати України**

**Ю.В.ТИМОШЕНКО (посв. № 162),  
С. В. ВЛАСЕНКО (посв. № 170).**



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Тимошенко Юлія Володимирівна  
Сертифікат: 20B4E4ED0D30998C04000000EA92280066BC6700  
Дійсний до: 13.09.2020 0:00:00

Апарат Верховної Ради України  
№ 170 д9/2-2020/126729 від 04.08.2020



163623