



# 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. № 5799 від 19.07.2021  
Народні депутати України  
І. Копитін та інші

### ВИСНОВОК

#### **на проект Закону України «Про особливості приватизації єдиного майнового комплексу Харківського державного авіаційного виробничого підприємства»**

Згідно з преамбулою проекту «цей Закон визначає правові, економічні та організаційні особливості приватизації Харківського державного авіаційного виробничого підприємства, код за ЄДРПОУ - 14308894, відносини, пов'язані з передачею в оренду майна та земельних ділянок, що не включаються до складу об'єкта приватизації, спрямований на забезпечення економічної ефективності управління об'єктами Харківського державного авіаційного виробничого підприємства». Головною метою приватизації єдиного майнового комплексу Харківського державного авіаційного виробничого підприємства (далі – ХДАВП), як зазначається у п. 2 пояснювальної записки до проекту, є «збереження та забезпечення розвитку виробничого потенціалу державного підприємства як об'єкту, що має стратегічне значення для авіабудівної галузі України, економіки і оборони України; модернізація та технічне переоснащення виробничих потужностей Харківського державного авіаційного виробничого підприємства; проведення досліджень і розроблення нових конкурентоспроможних авіаційних технологій, матеріалів, виробничих процесів та обладнання, що впроваджуватимуться у виробництві нових або модернізації існуючих літальних апаратів та авіаційних агрегатах;... розвиток інноваційної діяльності в авіаційній галузі...».

Прийняття проекту, на думку суб'єктів права законодавчої ініціативи, «дозволить: погасити заборгованість Харківського державного авіаційного виробничого підприємства; забезпечити проведення приватизації Харківського державного авіаційного виробничого підприємства шляхом продажу єдиного майнового комплексу підприємства на електронному аукціоні та надходження грошових коштів від приватизації до Державного бюджету України; зберегти та забезпечити розвиток виробничого потенціалу Харківського державного авіаційного виробничого підприємства як об'єкту, що має стратегічне значення для авіабудівної галузі України, економіки і оборони України; забезпечити модернізацію та технічне переоснащення виробничих потужностей Харківського державного авіаційного виробничого підприємства;.. задовольнити

потреби держави та інших покупців в придбанні вітчизняних літаків та іншої авіаційної техніки» (п. 6 пояснювальної записки до проекту).

Проект на момент підготовки висновку не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-IX.

Головне управління погоджується з необхідністю зберегти виробничий потенціал ХДАВП як об'єкту, що має стратегічне значення для авіабудівної галузі, економіки та оборони держави, та залучення для цього потужних стратегічних інвесторів, які мають можливість здійснити капітальні вкладення в розвиток авіабудівної галузі України. Водночас, розглянувши проект у стислий термін, вважаємо за доцільне висловити щодо нього наступні зауваження.

1. Насамперед, слід зазначити, що до проекту включено низку положень, які стосуються не тільки приватизації, яка розуміється як «платне відчуження майна, що перебуває у державній або комунальній власності, на користь фізичних та юридичних осіб, які відповідно до цього Закону можуть бути покупцями» (п. 22 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» (далі – Закон)) ХДАВП, а й більш широкого кола питань, пов'язаних з його діяльністю, що виглядає дискусійним. Зокрема, йдеться про питання передачі майна підприємства та земельних відносин, якими воно володіло та користувалось, в оренду; вирішення питань заборгованості: за облігаціями під державні гарантії; зі сплати податків та зборів, перед фондами соціального страхування; єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування; за комунальні послуги; перед підприємствами, установами, організаціями державної форми власності; перед юридичними особами держави-агресора та/або держави-окупанта тощо. Крім того, у проекті пропонується вирішити питання державної допомоги та запровадити мораторій на виконання ХДАВП грошових зобов'язань і зобов'язань щодо сплати податків і зборів (обов'язкових платежів).

При цьому, вміщення у проекті положень щодо вирішення питань заборгованості зі сплати податків та зборів (ч. 1 ст. 20), встановлення мораторію на стягнення боргу (ст. 27), корегування фінансового результату до оподаткування (ч. 4 ст. 19, ч. 3 ст. 20, ч. 5 ст. 21 та ін.) вбачається некоректним у правовому відношенні, оскільки відповідні відносини регулюються Податковим кодексом України. З цього приводу зауважимо, що відповідно до п. 7.3 ст. 7 вказаного Кодексу «будь-які питання щодо оподаткування регулюються цим Кодексом і не можуть встановлюватися або змінюватися іншими законами України, крім законів, що містять виключно положення щодо внесення змін до цього Кодексу та/або положення, які встановлюють відповідальність за порушення норм податкового законодавства».

2. Прийняття проекту про приватизацію ХДАВП як одного підприємства авіаційної промисловості не узгоджується з ч. 1 ст. 3 Закону, згідно з якою «законодавство України про приватизацію складається з цього Закону, інших законодавчих актів. Галузеві особливості приватизації об'єктів державної власності можуть встановлюватися виключно законами», тобто, законодавче

визначення особливостей приватизації має стосуватися підприємств авіаційної промисловості у цілому, а не окремого підприємства цієї галузі.

3. Звертаємо увагу, що на розгляді у Верховній Раді України знаходиться проект Закону України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» (реєстр. № 4020 від 02.09.2020, прийнятий у першому читанні 30.03.2021), у якому ХДАВП включено до *Переліку державних підприємств, що не підлягають приватизації*, але можуть бути перетворені в господарські товариства (Додаток 4 до Закону).

4. Термінологічний апарат проекту вимагає доопрацювання. Зокрема, зазначимо, що у ст. 1 проекту надаються визначення термінів «організатор аукціону» та «орган приватизації», які повторюють відповідні визначення, які містяться у п. п. 19, 20 ч. 1 ст. 1 Закону.

Крім цього, варто вказати, що у терміні «приватизація єдиного майнового комплексу Харківського державного авіаційного виробничого підприємства (далі - приватизація) – платне відчуження єдиного майнового комплексу Харківського державного авіаційного виробничого підприємства, що перебуває у державній власності, на користь фізичних та юридичних осіб, які відповідно до цього Закону можуть бути покупцями» (п. 4 ч. 1 ст. 1 проекту) по суті відтворюється зміст загального терміну «приватизація державного або комунального майна» (п. 22 ч. 1 ст. 1 Закону), під якою розуміється «платне відчуження майна, що перебуває у державній або комунальній власності, на користь фізичних та юридичних осіб, які відповідно до цього Закону можуть бути покупцями», у чому, на нашу думку, необхідності немає.

В абзаці 3 ч. 2 ст. 1 проекту визначено, що «інші терміни вживаються в цьому Законі у значеннях, наведених у Законах України «Про приватизацію державного і комунального майна» ... «Про оренду державного та комунального майна» та інших нормативно-правових актах». Проте у ст. 16 проекту надається визначення суб'єктів оренди «в цілях цього Закону».

5. У ст. 6 проекту пропонується покласти парламентський контроль за приватизацією ХДАВП на комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого віднесені питання оборонно-промислового комплексу. Водночас, згідно з ч. 1 ст. 9 Закону України «Про приватизацію державного та комунального майна», парламентський контроль за приватизацією державного майна здійснюється комітетом Верховної Ради України, до предмета відання якого віднесені питання приватизації державного і комунального майна. Крім того, не вбачається за доцільне детально визначати у ч. ч. 2, 3 ст. 6 проекту форми, у яких відповідний Комітет Верховної Ради України здійснює контрольну функцію за приватизацією ХДАВП та його повноважень щодо такого контролю. Це пояснюється, зокрема, тим, що застосування такого підходу з урахуванням необхідності забезпечення системності законодавства вимагає визначення форм парламентського контролю та відповідних повноважень комітетів Верховної Ради України у всіх «галузевих» законодавчих актах, що навряд чи може бути визнано доцільним. Незрозуміло також, про які «контрольно-ревізійні органи» йдеться у п. 6 ч. 3 ст. 6 проекту, які пропонується

залучити до роботи Комітету щодо здійснення парламентського контролю за приватизацією ХДАВП.

6. Запропонований у ч. 1 ст. 7 проекту порядок приватизації єдиного майнового комплексу ХДАВП не враховує такі важливі елементи загального порядку приватизації, передбачені у ч. 1 ст. 10 базового Закону України «Про приватизацію державного та комунального майна», як: проведення інвентаризації та оцінки відповідно до законодавства; проведення аудиту, екологічного аудиту об'єкта приватизації тощо, що може негативно позначитися на ефективності приватизації ХДАВП.

7. Дискусійною виглядає пропозиція ч. 1 ст. 9 та ч. 1 ст. 11 проекту щодо здійснення приватизації ХДАВП шляхом застосування положень, що регулюють приватизацію *об'єктів малої приватизації*. Зазначимо, що ХДАВП за ознаками ч. 3 ст. 5 Закону має відноситися до об'єктів великої приватизації. Адже згідно з ч. 3 цієї статті згаданого Закону до об'єктів великої приватизації належать об'єкти державної або комунальної власності (єдині майнові комплекси державних підприємств та пакети акцій (часток) суб'єктів господарювання, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі), вартість активів яких згідно з даними фінансової звітності за останній звітний рік перевищує 250 мільйонів гривень. Вважаємо, що застосування різних підходів до приватизації однієї групи підприємств не сприятиме реалізації передбаченого у ч. 4 ст. 13 Конституції України принципу рівності усіх суб'єктів права власності перед законом.

8. У ч. 7 ст. 12 проекту пропонується встановити, що при придбанні об'єкта приватизації не вимагається отримання покупцем відповідного дозволу Антимонопольного комітету України. Крім того, у п. 3 ч. 3 Розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» проекту пропонується доповнити Закон України «Про захист економічної конкуренції» положеннями про те, що *«вчинення без отримання дозволу на концентрацію дій щодо придбання єдиного майнового комплексу Харківського державного авіаційного виробничого підприємства (об'єкта приватизації) відповідно до Закону України «Про особливості приватизації єдиного майнового комплексу Харківського державного авіаційного виробничого підприємства» не є порушенням законодавства про захист економічної конкуренції»*. Вважаємо, що зазначена законодавча пропозиція не узгоджується з передбаченим у ч. 3 ст. 42 Конституції України принципом забезпечення державою захисту конкуренції у підприємницькій діяльності.

9. У ст. ст. 15-18 проекту пропонується під час приватизації єдиного майнового комплексу ХДАВП майно, що не підлягає приватизації, у тому числі аеродроми та аеродромні об'єкти (злітно-посадкові смуги, руліжні доріжки, перони, системи посадки, наземні засоби зв'язку, навігації, спостереження, інші елементи аеродромів, що забезпечують безпеку польотів) передати покупцеві в оренду на 49 років. При цьому, орендна плата за користування майном, визначеним п. 1 ч. 1 ст. 15 проекту, щодо якого укладено договір оренди, за місяць користування має становити 1 (одну) гривню. Зауважимо, що аеродроми

та аеродромні об'єкти (злітно-посадкові смуги, руліжні доріжки, перони, системи посадки, наземні засоби зв'язку, навігації, спостереження, інші елементи аеродромів, що забезпечують безпеку польотів) відповідно до п. 2 ст. 3 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» не можуть бути об'єктами оренди.

**10.** На думку Головного управління, деякі положення ст. 18 проекту не відповідають принципу юридичної визначеності, який є невід'ємною складовою принципу верховенства права, закріпленого у ст. 8 Конституції України, згідно з яким юридичні норми мають бути чіткими, ясними і недвозначними, оскільки інше не може забезпечити їх однакове застосування. Зокрема, згідно з ч. 3 цієї статті «відповідний орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування повинен забезпечити передачу земельних ділянок, визначених у пункті 2 частини першої статті 15 цього Закону, протягом 6 (шести) місяців з дати завершення приватизації об'єкта приватизації». Не визначено чітко, про який «відповідний» орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування йдеться. Також незрозуміло, яким чином він має *забезпечити* передачу земельних ділянок: надати дозвіл, затвердити документацію із землеустрою чи іншим шляхом.

Частина 2 ст. 18 проекту, відповідно до якої «права оренди на земельні ділянки, визначені у пункті 2 частини першої статті 15 цього Закону, підлягають передачі покупцю такого об'єкта приватизації без проведення земельних торгів шляхом укладення договорів оренди, *що підлягають нотаріальному посвідченню*, та права оренди за якими підлягають державній реєстрації», не узгоджується з ч. 1 ст. 14 Закону України «Про оренду землі», згідно з якою «*договір оренди землі укладається у письмовій формі і за бажанням однієї із сторін може бути посвідчений нотаріально*».

Відповідно до ч. 4 ст. 18 проекту «договір оренди земельних ділянок, визначених у пункті 2 частини першої статті 15 цього Закону, укладається з покупцем такого об'єкта приватизації *на строк, що становить 49 років*», що не узгоджується з ч. 1 ст. 19 Закону України «Про оренду землі», згідно з якою «*строк дії договору оренди землі визначається за згодою сторін, але не може перевищувати 50 років*».

**11.** У проекті пропонується врегулювати деякі фінансові питання, пов'язані з приватизацією ХДАВП. Зокрема, передбачається списати заборгованість за облігаціями під державні гарантії (ст. 19 проекту), зі сплати податків та зборів (ст. 20 проекту), єдиного соціального внеску (ст. 22 проекту), визначити особливості корегування прибутку, фінансового результату до оподаткування (ст. ст. 19-24 проекту), встановити мораторій щодо сплати податків і зборів (обов'язкових платежів) (ст. 27 проекту) тощо. Насамперед, зауважимо, що вибір тих чи інших засобів стабілізації фінансового стану ХДАВП як *державного підприємства*, які сприятимуть його приватизації та, як наслідок, залученню інвестицій в авіабудівну галузь України, знаходиться у площині пошуку оптимального співвідношення між прямими втратами бюджету, що є наслідком реалізації Закону, проект якого розглядається, та можливими вигодами від відновлення вказаної галузі в Україні. Разом із тим, у

супровідних до проекту документах відсутнє відповідне обґрунтування, у тому числі, й у частині очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування Закону після його прийняття, згідно з вимогами п. 2 ч. 1 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України. Зокрема, на наш погляд, виглядає незрозумілою доцільність списання, наприклад, боргу за облігаціями під державні гарантії, податкового боргу, а не погашення його новим власником (за наслідками приватизації), як це передбачено, зокрема, щодо інших зобов'язань ХДАВП відповідно до ч. 2 ст. 11 проекту, за якою «продаж об'єкту приватизації за цим Законом здійснюється на умовах: ... погашення кредиторської заборгованості з оплати праці перед працівниками Харківського державного авіаційного виробничого підприємства впродовж 12 (дванадцяти) місяців з дати завершення приватизації; погашення простроченої кредиторської заборгованості Харківського державного авіаційного виробничого підприємства, що входить до об'єкта приватизації на дату проведення аукціону, впродовж 5 (п'яти) років з дати завершення приватизації». При цьому, вказані умови продажу об'єкта приватизації включаються до умов проведення аукціону та вважаються істотними умовами договору купівлі-продажу єдиного майнового комплексу ХДАВП (ч. 3 цієї ж статті). Принагідно зауважимо, що у ч. 3 ст. 11 проекту мова має йти не про ч. 1, а про ч. 2 цієї статті, саме в якій визначені умови продажу об'єкта приватизації.

Зазначимо також, що положення ч. 1 ст. 19 проекту, за яким «заборгованість Харківського державного авіаційного виробничого підприємства за облігаціями, що випущені Харківським державним авіаційним орденів Жовтневої Революції і Трудового Червоного Прапора виробничим підприємством у 2009 році під державні гарантії, правонаступником якого виступає підприємство, визнається такою, стягнення якої в судовому порядку є недоцільним, та підлягає списанню Міністерством фінансів України», не відповідає ч. 14 ст. 17 Бюджетного кодексу України, що забороняє списання заборгованості суб'єктів господарювання перед державою за кредитами (позиками), залученими під державні гарантії, кредитами з бюджету, «крім заборгованості суб'єктів господарювання, визнаних у встановленому порядку банкрутами».

**12.** Зауважимо також, що до проекту, всупереч вимогам ч. 3 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України та ч. 1 ст. 27 Бюджетного кодексу України, не надано належного фінансово-економічного обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки).

**13.** Частину 2 ст. 134 Земельного кодексу України (далі – ЗКУ) пропонується доповнити новим абзацом, згідно з яким не підлягають продажу, передачі в користування на конкурентних засадах (на земельних торгах) земельні ділянки державної чи комунальної власності у разі «надання в оренду земельних ділянок, визначених Законом України «Про особливості приватизації єдиного майнового комплексу Харківського державного авіаційного виробничого підприємства покупцю об'єкта приватизації - єдиного майнового комплексу Харківського державного авіаційного виробничого підприємства». На думку

Головного управління, відповідне положення носить перехідний характер, а тому його юридично коректніше перенести до розділу X «Перехідні положення» ЗКУ. Аналогічне зауваження є актуальним і щодо нової ч. 2 ст. 141 ЗКУ.

**14.** Згідно з проектом (ч. 5 ст. 10 проекту, новий пункт 1<sup>3</sup> розділу «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу України з процедур банкрутства) забороняється протягом 5 років з дня завершення приватизації відкриття провадження у справі про банкрутство покупця єдиного майнового комплексу ХДАВП за боргами ХДАВП, що виникли до дати завершення приватизації ХДАВП. На нашу думку, це не узгоджується з ч. 4 ст. 13 Конституції України, згідно з якою держава забезпечує захист усіх суб'єктів права власності і господарювання, а усі суб'єкти права власності рівні перед законом.

**15.** Щодо п. 1 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» проекту, за яким «цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування», звертаємо увагу на те, що відповідно до ч. 3 ст. 27 БК «закони України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету) і приймаються: не пізніше 15 липня року, що передуює плановому, вводяться в дію не раніше початку планового бюджетного періоду; після 15 липня року, що передуює плановому, вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим».

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: Е. Вальковський, І. Бондур, М. Муравська, Я. Бережний, І. Кругул



ЕАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА  
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B4200C444CE01  
Дійсний до: 12.11.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України  
№ 16/03-2021/294430 від 22.09.2021



649157