

у двосторонньому і багатосторонньому співробітництві в галузі фармацевтичної безпеки.

Подальший розвиток досліджень у галузі фармацевтичної безпеки (як теоретичних, так і прикладних аспектів) не тільки буде сприяти ефективному функціонуванню фармацевтичної галузі як однієї із складових економіки країни, але і дозволить побудувати дієву систему нейтралізації загроз здоров'ю населення України.

3.5. Модернізація правового забезпечення оборонно-промислового комплексу України в контексті функцій економічної безпеки

Економічна безпека держави і національна промисловість. Правовий режим функціонування підприємств ОПК в Україні

До комітетських слухань у Верховній Раді України у грудні 2013 р. на тему: «Економічна безпека України: загрози, ризики та їх упередження» Мінекономрозвитку України підготувало аналітичні матеріали щодо стану економічної безпеки в Україні. За розрахунками Мінекономрозвитку, у 2012 р. інтегральний показник рівня економічної безпеки знизився на 2 % порівняно із 2011 р., становив 49 % від оптимального значення та залишався у незадовільній зоні. У цій зоні також перебували такі її складові, як промислова (53 %), фінансова (48 %), демографічна (45 %) та енергетична (43 %) безпеки; у небезпечній зоні залишаються інвестиційноінноваційна (34 %), зовнішньоекономічна (30%) та макроекономічна (38 %) безпеки; у задовільній зоні – соціальна безпека (63 %); в оптимальній – продовольча безпека (93 %)¹.

Економічна безпека держави охоплює всі економічні відносини у державі. Промислова безпека (або виробнича) як частина економіч-

¹ Рекомендації комітетських слухань на тему: «Економічна безпека України. Загрози, ризики та їх упередження» від 06.12.2013 р. URL: http://komnbo.rada.gov.ua/komnbo/control/uk/publish/article?art_id=50304&cat_id=50302.

ної безпеки є однією із ключових характеристик економічної безпеки держави.

Тож, розглянемо саме промислову безпеку, адже, з нашої точки зору, саме високорозвинена промисловість є основою будь-якої постіндустріальної економіки. Належний рівень промислової безпеки держави досягається завдяки виваженій промисловій політиці, яка, у свою чергу, повинна сприяти забезпеченню економічної незалежності та підтриманню високого рівня національної безпеки, створенню виробництв з новітніми технологіями, формуванню сприятливого інвестиційного клімату, підвищенню конкурентоспроможності вітчизняної продукції та життєвого рівня народу, покращанню економічної ситуації, інтеграції національної економіки у світове господарство.

Надзвичайно важливим завданням стратегії економічного розвитку, в цілому, і, промислової політики зокрема є структурна перебудова економіки, яка повинна враховувати необхідність технологічних зрушень та модернізації промисловості. При цьому рівень технологій мусить відповідати світовим стандартам. Державна політика повинна сприяти безперешкодному імпорту в Україну із західних країн новітніх технологій і водночас забезпечувати контроль за експортом технологій та не допускати, щоб він завдав шкоди власному економічному, технологічному чи військовому потенціалу.

Варто надавати перевагу виробництву такої вітчизняної продукції, у складі якої переважають власні ресурси. Сюди належать такі традиційні галузі промисловості, як машинобудування, чорна і кольорова металургія, хімічна промисловість, суднобудування, агропромисловий та оборонно-промисловий комплекси (далі – ОПК).

До цього додамо, що питання правового врегулювання діяльності із розробки, виробництва і ремонту озброєння та військової техніки для оборонно-промислового комплексу України так і не врегульовано.

Зі здобуттям незалежності Україною відносини у сфері ОПК отримали виключно ринковий контекст. Українське озброєння почало конкурувати на зовнішніх ринках, що дозволило отримувати кошти

від його реалізації з-за меж нашої держави. Останнє породило парадигму, за якої підприємства, у роботі традиційно орієнтовані на кошти оборонного замовлення при відсутності внутрішньодержавного фінансування, тепер ставали, з одного боку, учасниками зовнішньоекономічних господарських відносин з приводу експорту озброєння і військової техніки (далі – ОВТ), а з іншого – виконавцями державних оборонних програм, які, де-факто, не фінансувалися. Разом із тим підприємства ОПК були учасниками суміжних господарських коопераційних зв'язків і правовідносин із підрядниками та постачальниками.

Із цілком зрозумілих міркувань (тобто традиційно) керівництво української держави приділяє багато уваги питанням регламентації правовідносин у сфері ОПК. Зокрема, на сьогодні існує розгалужена система нормативно-правових актів, що регулюють лише окремі відносини, пов'язані із експортом ОВТ. Однак на протигагу фрагментарному врегулюванню немає жодного спеціального цілісного нормативно-правового акту, який безпосередньо врегулював би специфічну діяльність у сфері оборонно-промислового комплексу. У той же час особливий предмет правового регулювання (озброєння і військова техніка), безперечно, потребує окремого юридичного підходу. Однак на сьогодні діють численні нормативно-правові акти спеціальної та загальної компетенції із сфери господарського і цивільного законодавства, а принципові положення, таким чином, виявляються розпорошеними.

Основним нормативно-правовим актом, що регулює діяльність у сфері ОПК, є Господарський кодекс України (далі – ГК України). Він не тільки визначає правовий статус підприємств оборонно-промислового комплексу, їх місце у господарсько-виробничих зв'язках, а і регламентує майнову основу господарювання, тобто порядок використання майна, природних ресурсів у сфері господарювання, використання у господарській діяльності прав інтелектуальної власності, цінних паперів, а також корпоративних прав. Положення ГК України застосовуються для правового врегулювання господарських зобов'язань та договорів, а також при визначенні відповідальності за порушення у сфері господарювання¹.

¹ Господарський кодекс України. *Офіційний вісник України*. 2003. № 11. Ст. 462.

Стаття 258 ГК України передбачає, що особливості правового регулювання господарських відносин визначаються залежно від сфери суспільного виробництва, в якій складаються ці відносини, особливостей галузі господарювання, виду господарської діяльності, економічної форми результату господарської діяльності, простору, на якому складаються господарські відносини (тобто внутрішньому чи зовнішньому ринку), специфіки суб'єктів, між якими виникають господарські відносини. Оскільки господарські відносини у сфері ОПК стають дедалі тісніше пов'язаними із зовнішньо-господарською діяльністю, то підпадають і під дію норм міжнародного публічного та міжнародного приватного права. І хоча ст. 4 ГК України встановлені відносини, які ним не врегульовуються, однак підприємства ОПК можуть бути залучені і до них. Наприклад, земельні відносини чи відносини з охорони вод та атмосферного повітря від забруднення, а також вони у процесі своєї діяльності використовують систему трудових і управлінських відносин.

Із точки зору реалізації економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм і програм соціально-економічного розвитку, держава відповідно до ст. 12 ГК України застосовує різні засоби і механізми регулювання господарської діяльності, зокрема, за допомогою державного замовлення, ліцензування, патентування і квотування, сертифікації та стандартизації, застосування нормативів і лімітів, регулювання цін і тарифів, надання інвестиційних, податкових та інших пільг, а також впливає через надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій. Зокрема, п. 41 ст. 9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 р. № 1775-III¹ вказує, що підлягає ліцензуванню діяльність із розроблення, виготовлення, реалізації, ремонту, модернізації та утилізації озброєння, військової техніки, військової зброї і боєприпасів до неї. Таким чином, держава надає спеціально уповноваженому органу виконавчої влади право визначати, які із підприємств мають реальну можливість і виробничі засоби займатися діяльністю у сфері ОВТ, що пов'язане передусім із її підвищеною небезпекою для суспільства.

¹ Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 01.06.2000 р. № 1775-III. *Офіційний вісник України* від 21.07.2000 р., № 27, Ст. 1109.

Аналогічним чином Декретом Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію та сертифікацію» від 10 травня 1993 р. №46-93¹ визначено, що сертифікація та стандартизація є обов'язковими для впуску на ринок ОВТ продукції військових підприємств, яка повинна відповідати вимогам нормативних документів. Така практика є також обов'язковою за кордоном, а переважна більшість країн ставить жорсткі вимоги щодо якості продукції, яка імпортується на її територію, тим більше щодо військової техніки і озброєння. Реальністю сьогодення є те, що для отримання конкурентних переваг на зовнішніх ринках продукція підприємств українського ОПК також проходить міжнародну сертифікацію і виготовляється відповідно до міжнародних стандартів (зокрема, нормативних документів у сфері стандартизації країн – членів альянсу НАТО – STANAG, AP, AD).

Для забезпечення державних інтересів ГК України передбачив форму державного регулювання господарської діяльності у вигляді державного замовлення. Відповідно до ст. 13 ГК України державне замовлення є формуванням на договірній (контрактній) основі складу та обсягів продукції (робіт, послуг), необхідної для пріоритетних державних потреб, розміщення державних контрактів на поставку (закупівлю) цієї продукції (виконання робіт, надання послуг) серед суб'єктів господарювання, незалежно від їх форми власності.

У цьому контексті зауважимо, що за Законом України «Про державне оборонне замовлення» воно визначається як засіб державного регулювання економіки для задоволення наукових та матеріально-технічних потреб із забезпечення національної безпеки і оборони шляхом планування обсягу фінансових ресурсів, визначення видів та обсягів продукції, робіт і послуг, а також укладення з виконавцями державних контрактів на постачання (закупівлю) продукції, робіт і послуг. При цьому виконавцями оборонного замовлення можуть бути лише суб'єкти підприємницької діяльності України всіх форм власності, визначені державними замовниками встановлені для виготовлення і поставки продукції, виконання робіт, надання послуг.

¹ Декрет Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію та сертифікацію» від 10 травня 1993 р. № 46-93. *Відомості Верховної Ради України* від 06.07.1993 р. № 27. Ст. 289.

Стаття 3 Закону України «Про оборону України» від 5 жовтня 2000 р. № 2020-III¹ [21] передбачає, що відповідними органами державної влади повинен вживатися комплекс заходів для підготовки держави до оборони в мирний час, а саме формування та реалізація воєнної, воєнно-економічної, військово-технічної та військово-промислової політики держави, розвиток військово-промислового комплексу, створення сприятливих умов для мобілізаційного розгортання галузей національної економіки з метою виробництва озброєння, військової техніки і майна в необхідних обсягах, забезпечення Збройних Сил України (далі – ЗСУ) озброєнням, військовою та іншою технікою. Бурхливий розвиток ринків озброєння у світі у ХХ–ХХІ ст. зумовив динамічне покращення технічних характеристик ОВТ, появу нових видів зброї. Саме тому держава повинна встановити прийнятний для себе, з точки зору розумності, рівень оборонних витрат.

Безперечно, більша частина із цих коштів має виділятися саме на ОПК, а точніше на розроблення, виробництво, обслуговування, ремонт, модернізацію озброєння і спеціальної військової техніки для потреб ЗСУ та для забезпечення експортної експансії.

На нашу думку, доцільно інтегрувати важливі норми вищезгаданих законів до спеціального уніфікованого акту з питань діяльності у сфері оборонно-промислового комплексу, а також з'ясувати ризики щодо невиконання держоборонзамовлення та передбачити персональну відповідальність. З точки зору фінансових гарантій діяльності ОПК необхідно повернутися до першочергового фінансування з державного бюджету саме оборонних витрат, хоча б на рівні у три відсотки ВВП.

Оборонна промисловість належить до високотехнологічних галузей економіки. Слід відзначити, що зосередження зусиль держави на розвитку ОПК суттєво впливатиме і на модернізацію економіки країни в цілому, адже в такому разі досягається загальноекономічний кумулятивний ефект, передусім активізуються такі галузі промисловості, як металургія, хімічна, гірничо-видобувна та обробна промис-

¹ Про оборону України: Закон України від 6.12.1991 р. №1932-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992 р. № 9. Ст. 106.

ловості, машинобудування, літакобудування, суднобудування, двигунобудування, що звісно, не можливо без стимулювання розвитку сфери науково-технічних розробок, а також впровадження інновацій як у військовий, так і у цивільний сектор (оскільки багато підприємств ОПК України випускають продукцію подвійного призначення), зростання експортного потенціалу країни.

На відміну від оборонно-промислового комплексу СРСР, навколо задоволення потреб якого будувалася економіка всієї країни, чинна модель ОПК України дозволить застосовувати державою його ринковий, інноваційний, інвестиційний та стратегічний потенціал як кумулятивний чинник для розвитку інших галузей економіки, закріплення експортних позицій на світових ринках.

Таким чином, ефективний розвиток ОПК України під впливом ефекту мультиплікації має можливості стимулювати і розвиток інших ключових галузей промисловості, підвищити інноваційну складову економіки, та сприяти переходу країни до нового технологічного укладу. У глобальному контексті саме інноваційний рівень економіки та технологічний уклад визначають здатність країни успішно відповідати на виклики сьогодення в міжнародному висококонкурентному економічному середовищі.

Економіка України, спираючись на оцінку вітчизняних економістів, за рівнем своїх промислових виробництв “застрягла” між третім та четвертим технологічним укладом, яким притаманний розвиток електротехнічного та важкого машинобудування, автомобілебудування, тракторобудування; виробництво і переробка сталі, нафтопродуктів, продуктів неорганічної та органічної хімії. На думку одного із авторів теорії технологічних укладів Д.С. Львова, шостий уклад визначається нанотехнологіями – бурхливо розвиваються наноелектроніка, молекулярна та нанофотоніка, нанобіотехнології, вдосконалюються наноматеріали та нанопокриття. Показник таких нововиробництв у промисловості України на сьогодні мізерний¹.

З огляду на сказане можемо констатувати, що одним із основних українських споживачів досягнень економіки знань шостого техно-

¹ Институциональная экономика : Учеб. пособие / Под рук. акад. Д.С. Львова. Москва: ИНФРА-М, 2001.

логічного укладу є оборонна промисловість. Все частіше необхідні наукові розробки імпортуються з-за кордону або як окремі технології, або, скоріш за все, в як технологічні вузли. Це має, як переваги, так і створює труднощі для конструкторів озброєння і військової техніки на підприємствах та в установах оборонно-промислового комплексу. Недоліки такого підходу зумовлюють необхідність розвивати власний сегмент нанонауки і (в подальшому) реалізовувати власні розробки для потреб промисловості. Конкуренція на міжнародних ринках озброєння і військової техніки, з якою систематично зіштовхується українське інноваційне озброєння, вимагає від правової системи як основного каталізатора розвитку суспільства нового підходу до задоволення технологічних потреб українського оборонно-промислового комплексу. Передусім йдеться про опрацювання нормативно-правових актів, які виконували б функцію стимулювання інноваційних виробництв та наукових розробок із метою переведення основної частини оборонних виробництв на принципи функціонування економіки шостого технологічного укладу.

Держава як універсальний регулятор економічної політики постійно працює над вдосконаленням пріоритетів в інноваційній діяльності. Зокрема, ст. 2 Закону України «Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні» закріплюють пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні як науково і економічно обґрунтовані та визначені законодавством вектори провадження інноваційної діяльності задля забезпечення економічної безпеки держави, створення високотехнологічної конкурентоспроможної екологічно чистої продукції, надання високоякісних послуг та збільшення експортного потенціалу держави з ефективним використанням вітчизняних та світових науково-технічних досягнень.

Статтею 4 цього Закону також безпосередньо передбачаються стратегічні пріоритетні напрями інноваційної діяльності на 2011–2021 роки:

1) освоєння нових технологій транспортування енергії, впровадження енергоефективних, ресурсозберігаючих технологій, освоєння альтернативних джерел енергії;

2) освоєння нових технологій високотехнологічного розвитку транспортної системи, ракетно-космічної галузі, авіа- і суднобудування, озброєння та військової техніки;

3) освоєння нових технологій виробництва матеріалів, їх оброблення і з'єднання, створення індустрії наноматеріалів та нанотехнологій;

4) технологічне оновлення та розвиток агропромислового комплексу;

5) впровадження нових технологій та обладнання для якісного медичного обслуговування, лікування, фармацевтики;

6) широке застосування технологій більш чистого виробництва та охорони навколишнього природного середовища;

7) розвиток сучасних інформаційних, комунікаційних технологій, робототехніки.

Таким чином, в Законі пріоритетними напрямками інноваційної діяльності в Україні названо тісно пов'язані з ОПК підгалузі економіки: авіа- і суднобудування, а також озброєння і військову техніку. Інші інноваційні пріоритети теж мають значний вплив на розвиток ОПК, зважаючи на технологічність оборонної сфери¹.

Пропозиції щодо модернізації правового забезпечення сектору ОПК у контексті світового досвіду із глобалізації виробництва.

Таким чином, виділимо декілька можливих на сьогодні варіантів реформування оборонно-промислового комплексу України та проведемо їх порівняльний господарсько-правовий аналіз. Правову оцінку надаватимемо з урахуванням відповідності законодавству України та необхідності внесення можливо необхідних змін у господарсько-правовий порядок.

Перший варіант, який базується на повному збереженні державної власності на підприємства ОПК та не потребує внесення суттєвих змін до існуючої моделі інтеграції оборонно-промислового потенціалу, передбачає на основі положень ст. 120 ГК України *створення із*

¹ Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні: Закон України від 08.09.2011 р. №3715-VI. *Офіційний вісник України* від 14.10.2011 р. № 77. Ст. 2841.

підпорядкованих ДК «Укроборонпром» низки господарських об'єднань – корпорацій, концернів, а також, можливо, і асоціацій та консорціумів, окремо для кожної сфери оборонного виробництва залежно від спеціалізації – бойової авіації, корабельної зброї та артилерії, протиповітряної оборони, бронетехніки, воєнного суднобудування, ракетної зброї та ін. Вибір тієї чи іншої форми господарського об'єднання державних підприємств для кожної сфери зумовлюються затвердженими державними цільовими програми, обсягами діяльності, наявністю потреби у міжнародній та міжгалузевій кооперації, що повинно бути закріплено статутом і програмою розвитку об'єднання.

Повноваження щодо управління та контролю за такими об'єднаннями має здійснювати спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань ОПК у статусі міністерства чи державного комітету.

Окрім виробничого сектору, що складається із низки оборонних підприємств, до оборонних об'єднань повинні входити установи не-виробничого сектору – бюджетні установи, адже вони потрібні щоб забезпечувати розвиток та інноваційну діяльність господарського об'єднання. До них відносять вузькоспеціалізовані науково-дослідні інститути, технічні вищі навчальні заклади, а також, можливо, й окремі експортні структури. В деяких випадках доцільно поставити питання щодо організації із державних підприємств та науково-дослідних установ *науково-виробничих об'єднань (НВО)*, які були широко поширені в ОПК Радянського Союзу, оскільки дозволяють за галузевим принципом здійснювати концентрацію виробничого і не-виробничого сектору, у межах цілісного об'єднання, що підпорядковуються єдиній виробничій меті. Між іншим, створення інтегрованих науково-виробничих структур і підвищення ролі інституту генеральних конструкторів у процесах виробництва ОВТ фактично закріплено у новій редакції Воєнної доктрини України.

Науково-виробничі структури (об'єднання) фактично являють собою комплекси, до складу яких входять науково-дослідні, конструкторські, проектно-конструкторські й технологічні організації, заводи

та інші структурні одиниці. Головним завданням науково-виробничих об'єднань вважалося створення і впровадження нових машин, устаткування, приладів, матеріалів, технологічних процесів, що відповідають сучасним досягненням вітчизняної і зарубіжної науки і техніки. Науково-виробниче об'єднання завжди очолював генеральний директор. Керівництво об'єднанням здійснював апарат управління головної структурної одиниці (головного підприємства чи організації). При цьому одним із провідних завдань, що стояло перед керівництвом об'єднання, було дотримання виробничого балансу та узгодженості між двома типами структур в об'єднанні: одними, які виробляли лише конструкторські зразки продукції (конструкторські бюро та науково-дослідні інститути), та тими, що здійснювали масовий випуск продукції (підприємства, заводи). У науково-виробничому об'єднанні обов'язково створювалися ради об'єднання (ради директорів) та науково-технічні ради. У системі радянського права діяльність науково-виробничих об'єднань в промисловості регламентувало «Положення про науково-виробниче об'єднання» від 30.12.1975 р.

Другий варіант, який продовжує глобальні світові тенденції зі створення інтегрованих структур, передбачає формування в Україні трьох-чотирьох спеціалізованих державних холдингових компаній, що задіяні у виробництві ОВТ в усіх сферах оборонної галузі. До їх складу можуть входити як виробничі підприємства, так і невиробничі структури – науково-дослідні організації, експортні підприємства, а також навіть і фінансово-банківські установи. У даному випадку підприємства ОПК, що входять до холдингової компанії, підлягають корпоратизації, однак право власності на цінні папери підприємств та контроль за їх діяльністю при цьому передається державній холдинговій компанії. Цінні папери таких державних холдингових компаній знаходяться у державній власності, на їх приватизацію накладена заборона відповідним законом, а сама державна холдингова компанія фактично управляється державою в особі спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань ОПК у статусі міністерства чи державного комітету.

Цей варіант реформування ОПК, за наявності сприятливої кон'юнктури на міжнародних фінансових ринках, як позитив в подальшому

дозволяє приватизувати частину цінних паперів державної холдингової компанії, а також створювати міжнародні коопераційні кущі та залучати стратегічних інвесторів.

Проте, зважаючи на стратегічне значення ОПК для розвитку економіки та правові норми, що встановлюють засади забезпечення державного суверенітету, повинен бути законодавчо встановлений мінімальний пакет цінних паперів, що залишатиметься у державній власності на випадок приватизації оборонних ДХК за будь-яких умов.

Законом України «Про холдингові компанії в Україні» №3528-IV від 15.03.2006 р.¹ холдингом визначається акціонерне товариство, яке володіє, користується та розпоряджається холдинговими корпоративними пакетами акцій (часток, паїв) двох або більше корпоративних підприємств.

Холдингова компанія в об'єднанні підприємств (холдинговій групі) виступає суб'єктом організаційно-господарських повноважень щодо своїх (корпоративованих) дочірніх підприємств завдяки володінню контрольними пакетами акцій останніх. Холдинговий корпоративний пакет акцій (часток, паїв) відповідно до закону – це пакет акцій (часток, паїв) корпоративного підприємства, який перевищує 50 % чи становить величину, яка забезпечує право вирішального впливу на господарську діяльність корпоративного підприємства. У випадках, передбачених Законом «Про захист економічної конкуренції»², створення ХК зумовлюється необхідністю отримання попереднього дозволу антимонопольних органів або КМУ на економічну концентрацію та узгоджені дії.

Як відзначає О. М. Вінник, особливості правового статусу холдингових компаній полягають у наступному: спеціальний порядок реєстрації холдингових компаній; рішення про утворення холдингової компанії приймається власниками холдингових корпоративних пакетів акцій (часток, паїв) та оформляється відповідним договором; статутний фонд холдингових компаній формується за рахунок вкладів

¹ Про холдингові компанії в Україні: Закон України № 3528-IV від 15.02.2006 р. *Офіційний вісник України*. 2006. № 15 (26.04.2006).

² Про захист економічної конкуренції: Закон України №2210-III від 11.01.2001 р. *Офіційний вісник України*. 2001. № 7 (02.03.2001). Ст. 260.

засновників у формі холдингових корпоративних пакетів акцій (часток, паїв), а також додаткових вкладів у формі майна, коштів і нематеріальних активів, необхідних для забезпечення діяльності холдингової компанії; при цьому частка у формі майна, коштів і нематеріальних активів, необхідних для забезпечення діяльності холдингових компаній, не повинна перевищувати 20 % статутного фонду холдингової компанії; нормативні вимоги щодо правомочності загальних зборів холдингової компанії у питаннях реорганізації, ліквідації та інших (важливих); обмеження на володіння акціями своєї холдингової компанії для корпоративних підприємств; обов'язковість щорічної аудиторської перевірки холдингової компанії та її корпоративних підприємств; вимоги щодо публічності та прозорості діяльності холдингової компанії; особливий порядок та умови ліквідації.

Вдалим прикладом функціонування компанії холдингового типу в українському ОПК є Холдингова компанія «Укрспецтехніка», яка була створена на початку 1990-х на базі НВО «Квант» і має високі фінансові показники.

Холдингову компанію, яка існує у формі акціонерного товариства, не менш як 100 відсотків акцій якого належить державі, прийнято вважати *державною акціонерною холдинговою компанією (ДХК)*. Дослідженню ДХК необхідно приділити особливу увагу.

Із приводу ДХК О.М. Вінник зауважує, що вона має низку рис, зумовлених специфікою правового регулювання, а саме:

а) створюється органами, уповноваженими управляти державним майном, та/або державними органами приватизації у встановленому порядку; причому засновниками у процесі корпоратизації виступають органи, уповноважені управляти державним майном, а у процесі приватизації – органи, уповноважені управляти державним майном, та/або державні органи приватизації; рішення про приватизацію/корпоратизацію приймається за погодженням із КМУ;

б) специфічна природа створення ДХК (ініціатором створення ДХК може бути як державне підприємство чи господарські товариства, утворені в процесі приватизації, так і державний орган, уповноважений управляти державним майном та корпоративними правами, орган приватизації, за рішенням Президента чи КМУ);

в) особливий перелік документів, необхідний для створення ДХК, зокрема, обґрунтування доцільності утворення ДХК;

г) статутний фонд ДХК формується за рахунок належних державі акцій (часток, паїв) відповідних господарських товариств у встановленому законодавством порядку;

д) держава виступає єдиним акціонером ДХК, акції ДХК заборонено передавати в управління будь-яким особам;

е) державні пакети акцій і державне майно, передане до статутного фонду ДХК, не можуть бути відчужені або перебувати у заставі, використані для формування статутних фондів будь-яких підприємств; вони перебувають у державній власності і закріплюються за ДХК на праві господарського відання;

є) ДХК не може бути корпоративним підприємством іншої ХК;

ж) припинення існування ДХК відбувається через приватизацію (лише після приватизації всіх корпоративних підприємств, що входять до складу) або припинення ДХК.

Проблема створення державних компаній холдингового типу у сфері ОПК України, у тому числі замість існуючих господарських об'єднань підприємств, вивчається вже давно. Виходячи з положень Закону «Про холдингові компанії в Україні», *холдинги дозволяють вирішувати проблему концентрації капіталу та консолідованого управління державними підприємствами*, що є необхідним в умовах експортної орієнтації ОПК та з огляду на недостатність фінансування науково-дослідної, конструкторської та виробничої діяльності підприємств, систематичне недофінансування оборонного замовлення. При цьому, на нашу думку, за основу побудови холдингів варто брати критерій галузевого поділу підприємств ОПК (з урахуванням приналежності до певного виду озброєнь).

Україна має значний досвід функціонування холдингових компаній у сфері ОПК. У ході реформування ОПК та конверсії промисловості після розпаду СРСР деякі виробничі й науково-виробничі об'єднання були перетворені на холдинги, більшість з яких й досі залишається у державній власності. У результаті такої трансформації керуючі структури науково-виробничого об'єднання перетворювали-

ся на акціонерні холдингові компанії, а окремі виробництва та конструкторські бюро — на ПАТ, акції яких передавалися до холдингу. Унаслідок цього замість одного інтегрованого підприємства зі складною виробничою структурою з'являлася низка невеликих самостійних підприємств. Оскільки акції самого холдингу залишилися у власності держави, то вся така структура ставала державною акціонерною холдинговою компанією. Вважалося, що перетворення науково-виробничого об'єднання на ДХК спрощує процес конверсії й дозволяє завантажити окремі ПАТ самостійними замовленнями. Зворотним боком стало ускладнення й збільшення вартості виробництва всередині холдингу. Тому таке перетворення зазнає критики. Серед найбільш відомих і успішних українських оборонних підприємств існують дві ДХК, що були створені шляхом перетворення НВО — це ДАХК «Артем» і ДАХК «Топаз».

Таким чином, можливим варіантом реформування системи ОПК є створення низки інтегрованих вертикальних холдингових структур на базі підприємств ОПК. Однак, такий шлях реформування має свої суттєві особливості і обумовлює необхідність проведення корпоративізації промислових підприємств, недоліки якого були розглянуті вище.

Третім варіантом реформування системи суб'єктів ОПК є часткова або повна приватизація існуючих державних підприємств українського ОПК і, таким чином, на майновому рівні практично невідконтрольних державі, а керованих іноземними інвесторами. В Україні приватизація державних підприємств здійснюється на підставі рішення Уряду згідно з положеннями Закону України «Про приватизацію державного майна» №2163-ХІІ від 04.03.1992 р.¹. Стаття 1 цього Закону встановлює, що *приватизація державного майна* — це відчуження майна, що перебуває в державній власності, і майна, що належить Автономній Республіці Крим, на користь фізичних та юридичних осіб з метою підвищення соціально-економічної ефективності виробництва та залучення коштів на структурну перебудову еконо-

¹ Про приватизацію державного майна: Закон України №2163-ХІІ від 04.03.1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. 24 (16.06.1992). Ст. 348.

міки. Певні особливості приватизації державних підприємств встановлюються Законом України «Про особливості приватизації підприємств, що належать до сфери управління Міністерства оборони України» №1741-III від 18.05.2000 р.¹

Таким чином, приватизація здійснюється з метою залучення коштів на структурну перебудову економіки та підвищення соціально-економічної ефективності діяльності самого підприємства – об'єкта приватизації. Це означає, що *приватизація виступає певним етапом цілісної програми розвитку підприємства, що дозволяє вивести на якісно новий рівень економічні та соціальні показники його діяльності за рахунок залучених коштів*, тобто процес приватизації необхідно розглядати саме з точки зору досягнення його кінцевої мети – ефективний соціально-економічний розвиток підприємства відповідно до програми.

Прихильники приватизації оборонних підприємств як основний аргумент на користь своєї позиції наводять можливість залучення приватних інвестицій. Однак, на нашу думку, таке твердження може бути справедливим лише стосовно підприємств, які їх критично потребують в рамках виконання програми розвитку. Добросовісного стратегічного інвестора скоріш зацікавлять саме ті підприємства, які мають постійний доступ до фінансування в рамках державного оборонного замовлення (а в Україні фінансування держоборонзамовлення виконується нестабільно та, як правило, за залишковим принципом), і лише потім підприємства – виробники ОВТ для експорту (в довгостроковій перспективі такі підприємства несуть високі ризики через необхідність їх завантаження експортними замовленнями наперед, на 2–3 роки).

Противники приватизації державних підприємств сходяться на думці, що на сучасному етапі ажіотаж навколо приватизації державних промислових об'єктів, передусім сфери енергетики, не виправданий загальноекономічними тенденціями, адже приватизація держмайна відбувається не прозоро, за істотно заниженими цінами, із за-

¹ Про особливості приватизації підприємств, що належать до сфери управління Міністерства оборони України: Закон України №1741-III від 18.05.2000 р. *Офіційний вісник України*. 2000. № 24 (30.06.2000). Ст. 982.

стосуванням під час аукціонів схем умовної конкуренції (показова конкуренція між декількома компаніями, афілійованими з одним власником).

Необхідність перебування у державній власності оборонних підприємств, установ та організацій України зумовлено тим, що продукт їх діяльності є стратегічно важливим для безпеки держави (у першу чергу для постачання ОВТ в рамках реалізації оборонної доктрини), науково-технічного розвитку та формування впливу країни в геополітичному вимірі¹.

Таким чином, приватизація підприємств ОПК може відбуватися лише за умови розробки програми розвитку і всього ОПК України, і кожного підприємства оборонної промисловості окремо. Вона має бути спрямована на досягнення чітких економічних результатів і відповідати Концепції приватизації держвласності, яка на основі програм розвитку ключових галузей економіки має визначати засади приватизації, а також галузі промисловості, пріоритетні для приватизації, та галузі, що будуть залишатися переважно в державній власності (тобто промислові об'єкти, які забезпечують виконання державою своїх основних функцій і гарантують національну й економічну безпеку). Як уже обґрунтовувалося, до цієї категорії необхідно віднести більшість підприємств ОПК, які задіяні або можуть бути задіяні до виконання держоборонзамовлення.

Законодавством більшості європейських країн встановлена пряма заборона на приватизацію об'єктів державної власності, що належать до оборонної промисловості, а також закріплюються щодо участі іноземних юридичних осіб у приватизації стратегічних підприємств і обмеження щодо частки іноземного капіталу в приватизованому підприємстві (зокрема, у Франції обмеження становить до 20 %).

Таким чином, іноземний правовий порядок мінімізує загрозу, що в наслідок хаотичної приватизації підприємств ОПК, держава може позбутися на користь юридичних осіб сфери права країн податкової оптимізації впливу і контролю за важливими для збереження державного суверенітету підприємствами ОПК.

¹ Семенишин А. В. Оборонно-промисловий комплекс України: господарсько-правові аспекти реформування. Монографія. Харків : Юрайт, 2015. 192 с.

Як зазначає Д. Погрібний, це може призвести до нівелювання однієї з найважливіших функцій державного майна – самозбереження, тобто, коли на базі державного майна може бути здійснена концентрація зусиль та ресурсів для досягнення особливо важливої мети – структурно-економічних засобів реалізації базових функцій держави щодо суверенітету економічної політики¹.

Дослухаючись до наведених фахівцями аргументів, можна зробити висновок про доцільність збереження жорстких обмежень щодо приватизації державних підприємств ОПК або навіть збереження мораторію на їх приватизацію до моменту втілення концепції реформування ОПК, разом із прийняттям комплексу необхідних нормативно-правових актів, що забезпечать стабільний та ефективний розвиток оборонної промисловості у контексті конституційних функцій та контролю за цими процесами, а також інших нормативних актів щодо впорядкування процесів приватизації.

Іншим важливим питанням, крім самої доцільності приватизації оборонних підприємств, є достовірна оцінка вартості майна під час приватизації (регламентується постановою КМУ «Про затвердження Методики оцінки майна» №1891 від 10.12.2003 р.²), а також об'єктів інтелектуальної власності підприємства, зокрема, описів технологій виробництва ОВТ та модернізації, наукових розробок, раціоналізаторських пропозицій, винаходів та ін. Донедавна під час підготовки до приватизації цілісного майнового комплексу державного підприємства вся його інтелектуальна власність оцінювалася символічно, хоча у розвинених країнах саме об'єкти інтелектуальної власності є основним ціноутворюючим фактором.

Зокрема, Д. Александров причинами недооцінки об'єктів інтелектуальної власності вважає такі: відсутність єдиного стандарту оцінки ОІВ, недостатню кількість кваліфікованих кадрів із питань оцінки ОІВ, недостатню капіталізацію підприємств, відсутність системи визначення ринкової ціни компанії (особливо це стосується таких від-

¹ Погрібний, Д.І. Корпоративні права держави: поняття, підстави виникнення, механізм реалізації. Харків: ФІНН, 2009. 168 с.

² Про затвердження Методики оцінки майна: Постанова КМУ №1891 від 10.12.2003 р. *Офіційний Вісник України*. 2003. №51 (02.01.2004). Ст. 2669.

носно не публічних сфер промисловості, як ОПК, з домінуванням державної власності)¹.

Таким чином, зважаючи на недосконалі правові механізми щодо оцінки майна та об'єктів інтелектуальної власності промислових підприємств, відсутність чіткої стратегії розвитку як самих підприємств, так і всієї галузі оборонної промисловості, а також особливе системоутворююче місце ОПК в економічній державній політиці, приватизація підприємств ОПК є на сьогодні не вигідною для держави.

Наразі більша частина державних підприємств ОПК не підлягає приватизації, що прямо вказано в Законі України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» № 847-XIV від 07.07.1999 р. Вбачається за доцільне також поставити питання про розробку спеціального нормативного акту, Закону України «Про перелік підприємств оборонно-промислового комплексу, які не підлягають приватизації», до якого включити ДК «Укроборонпром» та перелік підприємств ОПК, що не підлягають приватизації, а також прописати критерії віднесення державних підприємств до нього.

На нашу думку, до таких критеріїв можуть входити наступні: 1) підприємство має виражені конкурентні переваги, тобто його продукція конкурентоздатна на ринках та є інноваційною (так званий потенціал конкурентоздатності); 2) на підприємстві здійснюється унікальне виробництво, продукція підприємства займає на українському ринку монопольне (підприємство випускає більше 50 % продукції даного типу) або частково монопольне становище при незначній кількості виробників аналогічної продукції; 3) підприємство понад 10 років задіяне у виконанні державного оборонного замовлення або у виконанні державних програм з розвитку озброєнь; 4) продукція підприємства затребувана на міжнародних ринках (у підприємства існує портфель замовлень більш ніж на 3 роки); 5) підприємство визначене законодавчо як учасник технологічної платформи розвитку галузей економіки держави (є ключовим для галузі).

¹ Александров, Д. Питання законодавчого закріплення методики оцінки об'єктів інтелектуальної власності при купівлі-продажі цілісних майнових комплексів. *Господарське право*, 2007. №3. С. 64.

Крім того, також необхідно на основі цього Закону в подальшому розробити та впровадити методики оцінки конкурентоздатності ОВТ, що випускається в Україні, та оцінки показників діяльності ОПК у цілому¹.

Четвертий варіант реформування ОПК передбачає побудову змішаного типу структури оборонно-промислового комплексу. Де-факто, зазначений варіант включає відразу декілька із запропонованих вище варіантів, тобто мається на увазі створення структур більш складного порядку, що зумовлює внесення змін до існуючого господарського порядку. На нашу думку, якщо буде впевненість, що такі зміни будуть виправдані своїми стимулюючими властивостями для галузі ОПК, вони мають бути запровадженні законодавцем.

Передусім мова йде про поєднання у структурі ОПК державних унітарних підприємств та їх галузевих об'єднань, державних корпоративізованих підприємств, холдингових компаній та державних холдингових компаній, публічних акціонерних товариств, які створені за допомогою державно-приватного партнерства або без приналежності державі прав, наукових та фінансових установ, профільних вищих навчальних закладів. Проте, на сьогодні державно-приватне партнерство у сфері оборонної промисловості розглядається лише як окрема точка зору, у суто науковій площині.

Іншою науковою гіпотезою, яка буде нами досліджена, це доцільність створення більш складного об'єднання державних підприємств оборонної промисловості на основі холдингової моделі. Згідно із цією науковою ідеєю передбачається створення декількох об'єднань підприємств за основними напрямками діяльності ОПК на основі правової моделі холдингової компанії із включенням до їх складу державних підприємств (не корпоративізованих), а також установ, передусім фінансових. Для цього в юридичній площині можна ставити питання про внесення відповідних змін до ст. 120 ГК України з метою доповнення класифікації державних господарських об'єднань окремою організаційно-правовою формою холдингового типу (без корпорати-

¹ Семенишин А. В. Оборонно-промисловий комплекс України: господарсько-правові аспекти реформування. Монографія. Харків : Юрайт, 2015. 192 с.

зації) на основі концентрації державного капіталу та управлінських повноважень¹.

Формування ядра оборонної промисловості на базі потужних вертикально-інтегрованих структур (корпоративних), спроможних функціонувати в умовах глобального ринку, на думку вчених, дасть змогу побудувати вітчизняну оборонну промисловість взявши за основу конкурентоспроможні підприємства ОПК, інтегровані за функціональним критерієм відповідно до вимог сьогодення. Слід додати, що такий шлях реформування ОПК має позитивний приклад у світі. Так, головним принципом затвердженої програми реформування російського ОПК стало об'єднання оборонних підприємств у корпоративні структури холдингового типу, що дозволило скоротити майже на половину загальну кількість оборонних виробництв, мінімізувати витрати на розробку та виробництво продукції, підвищити рівень координації виробничої діяльності, спростити систему управління оборонними підприємствами та взаємодію розробників, виробників і експлуатантів у процесі розробки, виробництва і використання продукції ОПК. При цьому для кожної галузі оборонної промисловості відпрацьовуються свої схеми інтеграції, засновані на загальному базисі².

Отже, світовий досвід показує, що вирішення основної проблеми конкурентоспроможності виробничих структур ОПК пов'язане з формуванням на наявній виробничо-технологічній базі ОПК, шляхом консолідації фінансового і виробничого капіталу, великих інтегрованих структур, які політично і фінансово підтримуються державою, та спроможні в умовах глобалізації й загострення конкуренції на світовому ринку зброї та військової техніки забезпечити випуск складної високотехнологічної, наукоємної продукції, конкурентоспроможного на зовнішніх ринках ОВТ³.

¹ Там само.

² Скурський, П. П., Шевцов А. І., Боднарчук Р. В. Проблеми ринкової трансформації оборонно-промислового комплексу України. *Стратегічна панорама*, 2004. № 2. С. 104–110.

³ Боднарчук, Р. Конкурентоспроможність виробничих структур оборонно-промислового комплексу України: конкурентні переваги, шляхи і засоби їх досягнення. *Стратегічна панорама*, 2006. № 3. С. 20–26.

Враховуючи можливість застосування будь-якого із розглянутих варіантів та різноманіття господарсько-правового інструментарію, справді, центральне місце відведене питання вибору оптимальної організаційно-правової форми для підприємств ОПК та їх об'єднань, тобто фактично мова йде про питання вибору шляху розвитку, який і визначатиме майбутнє.

Наприклад, основними принципами реформування структури оборонної промисловості Китайської Народної Республіки стали такі: по-перше, комплексний, інтегральний характер реформ (прогрес розглядався у контексті загального розвитку економіки і науково-технологічної бази); по-друге, використання іноземного позитивного і негативного досвіду модернізації оборонної промисловості і системи державного управління (особливо щодо диверсифікації із цивільними галузями промисловості, застосування комерційних технологій); по-третє, зміцнення і нарощування виробничого і наукового потенціалу ОПК, а також підвищення конкурентоспроможності та ефективності функціонування галузі (реалізується із застосуванням елементів інноваційної інфраструктури, що дозволяють концентрувати капітал і знання).

Розпочинати реформи, на наш погляд, необхідно з того, щоб об'єднати дрібніші підприємства навколо промислового «локомотиву» (провідного підприємства) кожної із галузей ОПК України і при цьому ставити за мету створення повного (замкнутого) виробничого циклу в середині одного об'єднання. Модель повного (замкнутого) виробничого циклу полягає в тому, що виробництво зразка ОВТ локалізується виключно на території однієї держави, яка й вживає заходів із вдосконалення операційних моделей великих промислових підприємств за допомогою зниження залежності від монопольних постачальників¹.

Під час визначення оптимальної структури оборонної промисловості України *доцільно враховувати багатий досвід зарубіжних країн, які здебільшого відходять від практики ліквідації існуючих*

¹ Семенишин А. В. Оборонно-промисловий комплекс України: господарсько-правові аспекти реформування. Монографія. Харків : Юрайт, 2015. 192 с.

промислових підприємств. Цілком зрозуміло, що закриття підприємства створює для держави ряд соціально-економічних проблем (передусім колишніх працівників і кредиторів, а також необхідність розвитку депресивної території, що залишається після колишніх промислових гігантів). Натомість у світі поширена практика репрофілювання «більше не актуальних» великих підприємств, монтування нових збиральних ліній і конвеєрів, обґрунтування і введення нової спеціалізації.

Отже, в Україні робляться спроби вдосконалення системи правового регулювання відносин у сфері ОПК. Проте, ключовими залишаються питання визначення оптимальної структури оборонної промисловості, створення ефективної системи управління та необхідних умов для розвитку ОПК в умовах сьогодення. Звісно, дати відповіді на такі виклики – це компетенція вищих органів державної влади, які і повинні визначити напрям та засади реформування української оборонної промисловості шляхом ухвалення виваженої Стратегії реформування ОПК України, що повинна чітко закріпити засади реформування ОПК, конкретні етапи перетворень, послідовність оптимізації структури оборонних виробництв та гарантії фінансового забезпечення для проведення реформ. Крім того, послідовність дій має бути спеціально відображена у Цільовій державній програмі реформування ОПК.

3.6. Впровадження саморегулювання будівельної сфери як фактору забезпечення економічної безпеки держави

Забезпечення економічної безпеки держави напряму залежить у тому числі і від будівельної галузі, яку можна назвати, на нашу думку, одним із найважливіших та найперспективніших секторів економіки України.

В Україні питома вага будівництва у ВВП складає 8 %, капіталовкладень виробничого призначення – 74 %, невикористаного – 26 %.