

КОРПОРАТИВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОБОРОННО-ПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

CORPORATE MANAGEMENT IN THE DEFENSE INDUSTRIAL COMPLEX. LEGAL ASPECT

Ярусевич А.С., аспірант

*Навчально-науковий інститут права
Сумського державного університету*

У статті розглядаються особливості корпоративного управління у сфері оборонно-промислового комплексу України. Визначено та проаналізовано Керівні принципи корпоративного управління. Встановлено, що рекомендаціями Організації економічного співробітництва та розвитку передбачається, що держава під час реалізації своїх майнових прав щодо суб'єктів господарювання повинна дотримуватися принципу розмежування функцій держави-власника та держави-регулятора аби уникнути надмірного втручання. Прийняття Кабінетом Міністрів України розпорядження від 27 травня 2015 року № 662-р ознаменувало початок впровадження корпоративного управління на підприємствах оборонно-промислового комплексу. Встановлено, що держава визначила те, що керівні принципи корпоративного управління мають впроваджуватися на підприємствах оборонно-промислового комплексу, проте у поєднанні із централізованим державним управлінням. Визначено, що у керівних принципах ОЕСР відсутні положення щодо необхідності застосування моделі корпоративного управління у сфері оборонно-промислового комплексу. Також зазначається, що при запровадженні корпоративних принципів управління на державних підприємствах, які мають подвійні цілі: – господарську та виконання певної функції у політиці держави виникають додаткові складнощі і проблеми, пов'язані з їх узгодженням. Визначено, що керівні принципи корпоративного управління ОЕСР в першу чергу спрямовані на підприємства, які задовольняють суспільні потреби і жодним чином не втручаються у питання оборонної політики та воєнної безпеки держав. Крім того, рекомендації ОЕСР не заперечують можливість існування централізованого врядування діяльності державних підприємств. Це окремий вибір кожної держави. Встановлено, що впровадження корпоративного управління у сфері оборонно-промислового комплексу потребує додаткового вивчення з огляду на те, що відсторонення держави від управління підприємствами оборонно-промислового комплексу містить значні ризики послаблення обороноздатності та втрати контролю над сектором безпеки і оборони.

Ключові слова: Укроборонпром, концерн, оборонно-промисловий комплекс, державне управління, національна безпека та оборона, корпоративне управління, корпоратизація.

The article examines the peculiarities of corporate governance in the sphere of the defense-industrial complex of Ukraine. The Guiding Principles of Corporate Governance have been defined and analyzed. It has been established that the recommendations of the Organization for Economic Cooperation and Development provide that the state, when exercising its property rights in relation to business entities, must adhere to the principle of separating the functions of the owner state and the regulatory state in order to avoid excessive interference. The adoption by the Cabinet of Ministers of Ukraine of Order No. 662 of May 27, 2015 marked the beginning of the introduction of corporate governance at enterprises of the defense-industrial complex. It has been established that the state has determined that the guiding principles of corporate governance should be implemented at enterprises of the defense-industrial complex, but in combination with centralized state administration. It was determined that there are no provisions in the OECD guidelines regarding the need to apply the corporate governance model in the field of the defense-industrial complex. It is also noted that when introducing corporate principles of management at state-owned enterprises, which have dual goals: – economic and performance of a certain function in state policy, additional complications and problems arise related to their coordination. It was determined that the guiding principles of corporate governance of the OECD are primarily aimed at enterprises that satisfy public needs and do not in any way interfere with the issues of defense policy and military security of states. In addition, the OECD recommendations do not deny the possibility of centralized management of the activities of state-owned enterprises. This is a separate choice of each state. It has been established that the introduction of corporate governance in the field of the defense-industrial complex requires additional study, given that the withdrawal of the state from the management of the enterprises of the defense-industrial complex contains significant risks of weakening the defense capability and loss of control over the security and defense sector.

Key words: Ukrorobonprom, concern, defense-industrial complex, state administration, national security and defense, corporate management, corporatization.

Постановка проблеми. Стратегією підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки, яка ухвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 травня 2015 року № 662-р [1], передбачено проведення реформи управління державною власністю шляхом підвищення ефективності діяльності таких суб'єктів господарювання.

При цьому, урахувавши міжнародний досвід, основною причиною низької ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки є недостатньо розвинута система корпоративного управління [1].

Шляхом вирішення зазначеного, держава визначила застосування у державному секторі основних принципів корпоративного управління, наведених у Рекомендаціях Організації економічного співробітництва та розвитку.

Наприкінці 2021 року набрав чинності Закон України «Про особливості реформування підприємств оборонно-промислового комплексу державної форми власності» [2], метою якого є запровадження моделі корпоративного управління об'єктами державної влас-

ності в оборонно-промисловому комплексі України відповідно до рекомендацій з корпоративного управління суб'єктами господарювання Організації економічного співробітництва та розвитку.

Рекомендаціями Організації економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР) передбачається, що держава під час реалізації своїх майнових прав щодо суб'єктів господарювання повинна дотримуватися принципу розмежування функцій держави-власника та держави-регулятора аби уникнути надмірного втручання.

Впровадження корпоративного управління у сфері оборонно-промислового комплексу потребує додаткового вивчення з огляду на те, що відсторонення держави від управління підприємствами оборонно-промислового комплексу містить значні ризики послаблення обороноздатності та втрати контролю над сектором безпеки і оборони.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у дослідження правових аспектів діяльності у сфері оборонно-промислового комплексу зробили вітчизняні

вчені: В. Горбулін, О. Балуєва, В. Бадрак, А. Михненко, О. Волович, О. Сальников, А. Шеховцов та інші. Однак, дослідження проблем корпоративного управління у сфері оборонно-промислового комплексу не представлені.

Мета статті. Метою даної статті є дослідження деяких особливостей впровадження корпоративного управління у сфері оборонно-промислового комплексу України.

Виклад основного матеріалу. Згідно з положеннями статті 387 Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами [3] сторони домовилися співробітничати з питань подальшого розвитку політики корпоративного управління відповідно до міжнародних стандартів, а також поступового наближення до правил та рекомендацій ЄС у цій сфері згідно з Додатком XXXVI до цієї Угоди, зокрема, принципам ОЕСР щодо корпоративного управління.

Розроблені ОЕСР Керівні принципи корпоративного управління на підприємствах державної форми власності (далі – Керівні принципи) [4] містять рекомендації органам державного управління щодо забезпечення ефективного, прозорого та відповідального функціонування підприємств державної форми власності. Це узгоджений на міжнародному рівні стандарт для органів державної влади, який визначає способи виконання функцій держави як власника та, при цьому, можливість уникнути помилок і пасивного ставлення власника, надмірного втручання держави.

ОЕСР була створена в 1961 році на базі Європейської організації економічного співробітництва, заснованої для управління допомогою з боку США та Канади в рамках Плану Маршала по реконструкції Європи після Другої Світової війни.

Особливостями цієї організації є те, що ОЕСР:

- не видаються зобов'язуючі резолюції;
- не виділяються грошові кошти у тій чи іншій формі ні своїм членам, ні країнам, які з нею співпрацюють.

Натомість, ОЕСР розробляються рекомендації для урядів держав світу щодо удосконалення соціально-економічної політики (не оборонної чи політики безпеки). Ці рекомендації поєднують у собі позитивний досвід, допомагають знайти шляхи вирішення спільних соціально-економічних проблем, скоординувати внутрішню та зовнішню політику.

На сьогодні Україна тісно співпрацює з ОЕСР у статусі асоційованого члена у таких сферах: комітет зі сталі, енергетика, транспорт, сертифікація насіння зернових, кукурудзи та сорго, податкова інформація і конкуренція, розвиток малого і середнього бізнесу та підприємництва, державне врядування. Починаючи з 1991 року Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та Україна також співпрацюють у сфері державного управління та розвитку економіки.

Співробітництво між Україною та ОЕСР здійснюється відповідно до Меморандуму від 29.12.2020, 12.02.2021 про взаєморозуміння між Урядом України і Організацією економічного співробітництва та розвитку щодо поглиблення співробітництва, у тому числі у сфері корпоративного управління [5].

Позиція держави щодо необхідності впровадження принципів ОЕСР у сферу оборонно-промислового комплексу закріплена на рівні закону та інших підзаконних нормативно-правових актах.

Так, Указом Президента України від 20.08.2021 № 372/2021 [6] затверджено Стратегію розвитку оборонно-промислового комплексу України згідно якої державна військово-промислова політика має реалізовуватися за такими основними напрямками: проведення корпоративної підприємств оборонно-промислового комплексу, установ та організацій, впровадження засад корпоративного управління ними відповідно до принципів Організа-

ції економічного співробітництва та розвитку, поєднання централізованого державного управління із сучасними ринковими механізмами.

При цьому, у відповідності до Плану роботи Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості України на 2021 рік [7], основним завданням міністерства є приведення корпоративного управління Державного концерну «Укроборонпром» у відповідність із Керівними принципами ОЕСР щодо корпоративного управління на підприємствах державної форми власності.

Враховуючи викладене, держава визначила, що керівні принципи корпоративного управління мають впроваджуватися на підприємствах оборонно-промислового комплексу, проте у поєднанні із централізованим державним управлінням. Така позиція заснована у зв'язку із наступним.

У відповідності до Закону України «Про національну безпеку України» [8], сектор безпеки і оборони України складається з чотирьох взаємопов'язаних складових: сили безпеки; сили оборони; оборонно-промисловий комплекс; громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки.

Головним завданням оборонно-промислового комплексу України, як сектору безпеки і оборони є забезпечення оперативних спроможностей сил та засобів сектору безпеки і оборони шляхом постачання нових і модернізації наявних зразків озброєння, військової та спеціальної техніки [8].

В умовах функціонування держави під час війни, пріоритетним завданням оборонно-промислового-комплексу є задоволення потреб Збройних сил України та інших військових формувань в озброєнні, військовій та спеціальній техніці. Вихідні дані які були покладені в основу нормативно-правового забезпечення перетворення підприємств оборонно-промислового-комплексу державної форми власності на сьогодні кардинально змінилися і продовжують змінюватися.

Проаналізувавши принципи корпоративного врядування встановлено, що ОЕСР рекомендує впроваджувати їх в інтересах суспільства у таких галузях економіки: комунальне господарство; інфраструктура; енергетика; транспорт; надання послуг у сфері телекомунікації; надання послуг у фінансовому секторі; надання послуг у секторі вуглеводнів (нафта, газ) і таке інше.

При цьому, у керівних принципах ОЕСР відсутні положення щодо необхідності застосування моделі корпоративного управління у сфері оборонно-промислового комплексу. Також зазначається, що при запровадженні корпоративних принципів управління на державних підприємствах, які мають подвійні цілі: – господарську та виконання певної функції у політиці держави виникають додаткові складнощі і проблеми, пов'язані з їх узгодженням.

Керівними принципами визначено, що коли державні підприємства поєднують господарську діяльність з досягненням цілей державної політики, вони зобов'язані підтримувати високі стандарти прозорості та розкриття інформації про структуру своїх витратків і доходів, з їх віднесенням на основні напрями діяльності.

Отже, керівні принципи корпоративного врядування ОЕСР в першу чергу спрямовані на підприємства, які задовольняють суспільні потреби і жодним чином не втручаються у питання оборонної політики та воєнної безпеки держав. Крім того, рекомендації ОЕСР не заперечують можливість існування централізованого врядування діяльності державних підприємств. Це окремий вибір кожної держави. При цьому органам державної влади (урядам держав) рекомендується дотримуватися таких керівних принципів [4]:

- господарська діяльність державних підприємств не повинна користуватися будь-якою непрямою фінансовою підтримкою, яка б надавала їй перевагу над конкурентами з приватного сектору чи від інших державних під-

приємств, на кшталт пільгового фінансування, списання податкової заборгованості, пільгового кредитування тощо;

- при здійсненні господарської діяльності держпідприємства не повинні отримувати фактори виробництва (енергію, воду чи землю) за більш сприятливими ціною чи умовами, ніж ті, що їх отримують конкуренти з приватного сектору;

- від господарської діяльності державних підприємств необхідно вимагати норми прибутку, що, з урахуванням умов їх функціонування, відповідають показникам приватних підприємств-конкурентів;

- коли держпідприємства беруть участь у державних закупівлях в якості учасника торгів чи замовника, відповідні процедури повинні бути конкурентними, не дискримінаційними та захищеними відповідними стандартами прозорості.

Таким чином застосування і впровадження керівних принципів корпоративного управління може відбуватися із певними обмеженнями у тих ситуаціях коли підприємства також виконують певні функції державної політики.

Разом з тим, підпунктами 4а та 4б пункту 3 Плану організації виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 червня 2021 року «Про Стратегію розвитку оборонно-промислового комплексу України», введеного в дію Указом Президента України від 20 серпня 2021 року № 372/2021 [9], передбачено спочатку затвердження Урядом:

- комплексного плану заходів щодо структурної перебудови підприємств оборонно-промислового комплексу;

- системи управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі із визначенням принципів, цілей та очікуваних результатів трансформації Державного концерну «Укроборонпром».

На сьогодні зазначені документи Урядом не затверджені проте процеси корпоратизації державних підприємств оборонно-промислового комплексу уже розпочаті, а деякі підприємства вже перетворені.

При цьому, у процесі перетворення Концерну та підприємств його учасників планується створення трьохрівневої системи управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі, а саме:

1. Перетворений в акціонерне товариство Укроборонпром – перший рівень;

2. Новостворений орган управління за напрямками – другий рівень;

3. Перетворені державні підприємства у приватні акціонерні товариства та ТОВ – третій рівень.

Такий підхід не враховує інтереси національної безпеки і оборони щодо чіткої координації функцій науково-технічного і виробничого розвитку, інвестиційної, фінансової, зовнішньоекономічної та іншої діяльності в оборонно-промисловому комплексі, діяльність якого пов'язана з розробленням, виробництвом, імпортом окремих видів озброєнь, військової і спеціальної техніки, виконанням Планів оборонних закупівель для потреб Збройних Сил України та інших військових формувань.

Таким чином, вказана трирівнева система управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі, а також загалом – перетворення державних підприємств у приватні акціонерні товариства та ТОВ, – не затверджені Урядом та не узгоджуються із Стратегією розвитку оборонно-промислового комплексу України, затвердженої Указом Президента України.

Враховуючи викладене, здійснення перетворення підприємств без затвердженої Урядом системи управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі та без затвердженого Плану реалізації Закону є грубим порушенням законодавства та має значні ризики зриву виконання оборонних закупівель для потреб Збройних сил України та інших військових формувань та не є дієвим способом впровадження принципів корпоративного управління.

Висновки і пропозиції. При визначенні моделі управління підприємством у сфері оборонно-промислового комплексу має застосовуватись підхід, який забезпечить оптимальний вибір моделі управління, виходячи з пріоритетів задоволення потреб національної безпеки та оборони держави та забезпечення оперативної координації діяльності підприємств оборонно-промислового комплексу.

Законом України «Про особливості реформування підприємств оборонно-промислового комплексу державної форми власності» [2] визначено, що головною метою реформування підприємств оборонно-промислового комплексу є перетворення державних підприємств у господарські товариства (приватні акціонерні товариства та товариства з обмеженою відповідальністю), що в свою чергу призводить до роздержавлення державного майна. Однак перетворення державних підприємств в господарські товариства не є основним методом та способом впровадження принципів корпоративного управління.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про схвалення Стратегії підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки : Розпорядження Кабінету Міністрів України; Стратегія, План, Заходи від 27.05.2015 № 662-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/662-2015-r#Text> (дата звернення: 25.07.2022).
2. Про особливості реформування підприємств оборонно-промислового комплексу державної форми власності : Закон України від 13.07.2021 № 1630-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1630-20#Text> (дата звернення: 25.07.2022).
3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої [...] ; Україна, Європейський Союз, Євратом [...]; Угода, Список, Міжнародний документ від 27.06.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 25.07.2022).
4. Керівні принципи ОЕСР щодо корпоративного врядування на підприємствах державної форми власності, редакція 2015 року. URL: <https://www.oecd.org/publications/2015-9789264312906-uk.htm> (дата звернення: 25.07.2022).
5. Угода між Урядом України і Організацією економічного співробітництва та розвитку про відновлення дії Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України і Організацією [...] : Угода Кабінету Міністрів України; ОЕСР; Міжнародний документ від 29.12.2020, 12.02.2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966_001-21#Text (дата звернення: 25.07.2022).
6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 червня 2021 року «Про Стратегію розвитку оборонно-промислового комплексу України» : Указ Президента України; Стратегія від 20.08.2021 № 372/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/372/2021#Text> (дата звернення: 25.07.2022).
7. План роботи Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості України на 2021 рік від 03 лютого 2021 р. № 17. URL: <https://mспu.gov.ua/npas/plan-roboti-ministerstva-z-pitan-strategichnih-galuzej-promislovosti-ukrayini-na-2021-rik> (дата звернення: 25.07.2022).
8. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 25.07.2022).
9. План організації виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 червня 2021 року «Про Стратегію розвитку оборонно-промислового комплексу України», введеного в дію Указом Президента України від 20 серпня 2021 року № 372/2021, Кабінет Міністрів України.