

УДК 347.2

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.82.1.47>

РЕФОРМУВАННЯ КОНСТРУКЦІЇ І МОДЕЛЕЙ ПРИВАТИЗАЦІЇ

Палцулич Є.І.,
*асистент професора,
член ради юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
ORCID 0009-0009-3035-5885
e-mail: zhpalen@gmail.com*

Палцулич Є.І. Реформування конструкції і моделей приватизації.

Стаття присвячена моніторингу економічної ситуації в Україні, діяльності контролюючих органів, висвітленню підходів до реформування структури власності на основі приватизаційних процесів. Аналіз ситуації, що відбуваються у сфері приватизації характеризує їх складність, що викликана військовим станом та нестабільністю у державі, поширенням фактів протиправного заволодіння державним майном та іншими дестабілізуючими факторами, які використовуються структурами країни-агресора з метою реалізації власних цілей. Обумовлюється потреба подальшої локалізації тіньових схем приватизації з небезпечним для економічної незалежності України зростанням частки іноземного капіталу «недружніх» держав у стратегічних галузях економіки й на об'єктах критичної інфраструктури, що є однією з сучасних загроз економічній сфері України.

У рамках стабілізаційної приватизації розглядається необхідність врахування не тільки національного законодавства а й міжнародних норм, зокрема положень Декларації ОЕСР «Про міжнародні інвестиції та багатонаціональні підприємства», в якій йдеться про національний режим, про колізійні вимоги до корпорацій і про міжнародні інвестиції, що варто застосовувати в нинішніх умовах та у післявоєнному періоді України. У даному відношенні варто визначити державний орган, який достойно і вміло керуватиме російськими активами на які накладені санкції та які передаватимуться країнами-партнерами опісля їх розмороження для відновлення нашої держави за стандартами суверенних фондів чи фондів національного добробуту.

Післявоєнна приватизація повинна містити еволюційну основу і увагу до національних активів особливо у базових галузях та відносно невідновлюваних ресурсів, які належать громадянам України. Таким чином необхідним є чіткий баланс між потребами країни в особі її інституцій та правами й свободами людини і громадянина, які гарантуються й звучення їх змісту не допускається при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів. Варто зберегти основи ст. 41 Конституції України якою визначено, що кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, а також ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності яке є непорушним та гарантоване ст. 1 «Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод».

Таким чином конструкція майбутньої приватизації повинна враховувати і елементи історичної приватизаційної частини, що розпочалася з визнанням незалежності України й врегульована нормами Указу Президента України «Про порядок паювання земель, переданих у колективну власність сільськогосподарським підприємствам і організаціям» від 08.08.1995 № 720, які й нині залишаються актуальними зважаючи на виклики сьогодення (орієнтуючись на загрози у продовольчій безпеці), а подекуди потребують втручання контролюючих та правоохоронних органів, оскільки без минулого немає і майбутнього.

Ключові слова: «тіньова приватизація», «захист економічних інтересів держави у приватизаційній сфері», «економічні інтереси держави у сфері приватизації», «загрози економічній безпеці держави у приватизаційній сфері» та «економічна безпека держави».

Paltsulych Y.I. Reforming the structure and models of privatization.

The article is devoted to the monitoring of the economic situation in Ukraine, the activities of control bodies and the coverage of approaches to reforming the ownership structure based on privatization processes.

The analysis of the situation occurring in the field of privatization characterizes their complexity, which is caused by the state of war and instability in the state, the spread of illegal possession of state property and other destabilizing factors used by the structures of the aggressor country to achieve their own goals. The need for further localization of shadow privatization schemes is determined by the growth of the share of foreign capital in strategic sectors of the economy and in critical infrastructure facilities, which is one of the greatest modern threats to the economic sphere of Ukraine, which is dangerous for the economic independence of Ukraine.

In the framework of stabilization privatization, the need to take into account not only national legislation, but also international norms, in particular the provisions of the OECD Declaration «On International Investments and Multinational Enterprises», which deals with the national regime, conflicting requirements for corporations and international investments, which should be applied in current conditions and in the post-war period of Ukraine. In this regard, it is worth defining a state body that will competently and competently manage Russian assets that are subject to sanctions and that will be transferred by partner countries after they are unfrozen for the restoration of our state according to the standards of sovereign funds or national welfare funds.

Post-war privatization should contain an evolutionary basis and attention to national assets, especially in basic industries and relatively non-renewable resources that belong to the citizens of Ukraine. Thus, a clear balance is necessary between the needs of the country in the person of its institutions and the rights and freedoms of a person and a citizen, which are guaranteed and narrowing of their content is not allowed when adopting new laws or making changes to existing laws. It is worth preserving the foundations of Article 41 of the Constitution of Ukraine, which stipulates that everyone has the right to own, use and dispose of their property, and no one can be unlawfully deprived of the right to property, which is inviolable and guaranteed by Article 1 of the «First Protocol to the Convention on the Protection of Human Rights and fundamental freedoms».

Thus, the design of the future privatization should also take into account the elements of the historical privatization part, which began with the recognition of Ukraine's independence and is regulated by the provisions of the Decree of the President of Ukraine «On the procedure for allocating lands transferred to collective ownership to agricultural enterprises and organizations» dated August 8, 1995 No. 720, which are still in force today remain relevant in view of today's challenges (focusing on threats to food security) and sometimes require the intervention of regulatory and law enforcement agencies, since without the past there is no future.

Key words: «shadow privatization», «protection of the economic interests of the state in the privatization sphere», «economic interests of the state in the privatization sphere», «threats to the economic security of the state in the privatization sphere» and «economic security of the state».

Постановка проблеми. Питання змін у приватизаційній сфері як ніколи гостро постало в сучасних умовах. Сьогоднішня засвідчує потребу адаптації приватизаційних підходів до умов воєнного стану з вдосконаленням порядку здійснення заходів із підготовки об'єктів до приватизації, уточнення окремих процедурних положень, що спрямовані на підвищення ефективності підготовки об'єктів державної власності, щодо яких прийнято рішення про відчуження, а також змін у діяльності ряду державних органів.

Стан опрацювання цієї проблематики недостатній з огляду на специфіку учасників приватизації і перебування держави у військовому стані, про що відсутні ґрунтовні праці з висвітленням загроз та їх протидії, а також можливих коректив у приватизаційній процедурі.

Метою статті є огляд фактичного стану приватизаційних конструкцій на сучасному етапі, з врахуванням загроз національній безпеці України в умовах воєнного стану і спрямувань країни-агресора до її економічного потенціалу, а також висвітлення спроможностей до упередження й локалізації нанесення шкоди через механізми відчуження державного майна.

Виклад основного матеріалу. Надзвичайно вагомими аспектами, що потребують врахування у приватизаційних процесах є об'єкти і суб'єкти приватизації, їх вивчення і контроль за процедурою відчуження на всіх етапах відповідно до норм Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» [4]. Відповідно щодо об'єктів необхідне чітке розуміння які з них мають елемент віднесення до стратегічних та до особливих і не повинні відчужуватися за нормами ч. 4 ст. 9 Закону України «Про критичну інфраструктуру» оскільки виконують життєво важливі функції чи надають послуги, порушення яких призведе до негативних наслідків для національної безпеки України [2].

Аналіз функціонування підприємств до їх приватизації, що підпадають під ознаки норм Закону України «Про критичну інфраструктуру», дає підстави вважати про цілеспрямовану й довготривалу діяльність зацікавлених осіб в напрямку їх дестабілізації, зниження фактичної вартості й розбалансування галузевих зав'язків [2]. В результаті негативних фінансово-економічних показників й через значно занижені активи, частина з яких виводилася поза приватизаційними схемами, важливі для держави підприємства переходили під іноземний контроль. Відносно більшості об'єктів приватизації то вони переходили в «сліпу» до нових власників, тобто Фонд державного майна України не знав дійсних кінцевих бенефіціарів, а принцип «більшої ціни» виявився загалом згубним для економіки України, оскільки був не допустимим без поєднання з принципом «державного регулювання та контролю» [3].

Приватизаційні аспекти є вкрай чутливими та потребують надзвичайної пильності й уваги для недопущення потрапляння під контроль суб'єктів кінцевими бенефіціарами яких є громадяни росії, як окремих важливих об'єктів так і цілих галузей економіки України. Слабке регулювання й недостатня ґрунтовна перевірка власників (покупців, претендентів) приватизаційного процесу зумовить вкрай негативні наслідки, через що учасники приватизації матимуть проходити особливо ретельну перевірку на ознаки їх підконтрольності чи входження до бізнес ланцюгів держави-терориста і його спілників. Таким чином вагоме питання – неможливість брати участь у приватизації особам щодо яких введене обмежувальні заходи передбачені Законом України «Про санкції» та які перебувають у санкційних списках Ради національної безпеки і оборони України. Особливу роль відіграє даний важіль на суб'єктів, які зареєстровані за кордоном, що серед засновників мають громадян країни-агресора чи підпорядковані афілійованим структурам з російським капіталом [4].

Станом на квітень 2024 року кількість застосованих санкційних дій за видом «заборона участі у приватизації, оренді державного майна резидентами іноземної держави та особами, які прямо чи опосередковано контролюються резидентами іноземної держави або діють в їх інтересах» вже перевищили показник у понад 14 тис. 460 випадків застосування до юридичних і фізичних осіб. Вказане доводить важливість даного виду обмежувального заходу та є дієвим запобіжником з упередження набуття суб'єктами рф чи їх посередниками власності в Україні. Дане підтверджується зокрема й масовим застосуванням (понад 22 тис.) іншого виду санкції – «блокування активів - тимчасове позбавлення права користуватися та розпоряджатися активами, що належать фізичній або юридичній особі, а також активами, щодо яких така особа може прямо чи опосередковано (через інших фізичних або юридичних осіб) вчиняти дії, тотожні за змістом здійсненню права розпорядження ними» у випадках коли активи вже перебувають під їх контролем. Така статистика у електронній системі Апарату РНБО України «СОТА» обумовлена кількома обставинами серед яких локалізація й унеможливлення використання державного майна на шкоду національним інтересам України, а також загроза розбалансування економіки цілеспрямованим втручанням російської сторони.

На даному етапі дії військового стану в Україні, серед інших проблем у даному аспекті на які варто зосередити увагу, є врахування під час приватизації норм Закон України «Про національну безпеку України», зокрема п. 4 ч. 1 ст. 1, яка визначає державну безпеку як захищеність життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру. Відтак за п.6 даного закону до загроз національній безпеці України віднесені явища, тенденції і чинники, що можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів. У свою чергу п. 10 відніс до національних інтересів України – життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує безпечні умови життєдіяльності громадян [1].

Відповідно до «Стратегії забезпечення державної безпеки», яка введена Указом Президента України від 16.02.2022 № 56, за п.7 розділу 2 рф системно застосовує у т.ч. економічні засоби для реалізації власних стратегічних цілей в Україні. За п.13 визначено, що протиправна діяльність іноземних суб'єктів з використанням корумпованих посадових осіб, спрямована на руйнування механізмів державного управління та місцевого самоврядування. Зокрема абз. 7 п. 24 вказує, що основним завданнями державної політики у сфері забезпечення державної безпеки є проведення заходів з попередження, виявлення, запобігання та припинення протиправної діяльності суб'єктів на шкоду державній безпеці, спрямованої на встановлення контролю над стратегічно важливими об'єктами критичної інфраструктури та окремими підприємствами, здійснення негативного впливу на їх стійке та безпечне функціонування і розвиток [5].

У свою чергу, відповідно до ч. 1 ст. 1 Закон України «Про критичну інфраструктуру» безпека критичної інфраструктури – стан захищеності за якого забезпечуються безперервність роботи, відновлюваність, цілісність і стійкість критичної інфраструктури; виконуються функції та/або послуги,

реалізація яких забезпечується суб'єктами господарювання будь-якої форми власності, переривання та порушення надання яких призводять до швидких негативних наслідків для національної безпеки. У свою чергу, вказане поширюється і на галузь сільського господарства та її відповідність потребам і можливостям у забезпеченні продовольства. Так, згідно п. 4 ст. 8 Закону України «Про критичну інфраструктуру», об'єкти критичної інфраструктури не можуть належати фізичним і юридичним особам – громадянам та/або резидентам держави, визнаної ВР України державою-агресором, або кінцевими бенефіціарними власниками яких є громадяни держави, визнаної Україною державою-окупантом. У свою чергу, п. 4 ч. 4 ст. 9 даного Закону визначає, що підприємства продовольчого забезпечення належать до об'єктів, які виконують життєво важливі функції та/або послуг, порушення яких призводить до негативних наслідків для національної безпеки України [2].

Отже необхідне врахування особливостей об'єктів агропромислового комплексу. Виокремлюючи сільське господарство ми орієнтуємося на основний його ресурс, який допоможе Україні «стати на ноги» в післявоєнному відновленні нашої держави – земельні ресурси товарного сільськогосподарського виробництва. Саме дана категорія вкрай важлива та повинна належним чином бути врегульованою й контрольованою, оскільки переважна більшість підприємств сфери аграрної промисловості потребують уваги зважаючи на сталі прояви рейдерства та тіньові шахрайські схеми із привласнення пайових земель.

У даному ключі потребує оновлення відповідно до сучасних вимог «Порядок повернення у державну (комунальну) власність об'єктів приватизації в разі розірвання або визнання недійсними договорів купівлі-продажу таких об'єктів», що затверджений наказом Фонду державного майна України від 18.10.2018 № 1331. Порядок регулює відносини, пов'язані з поверненням у державну (комунальну) власність об'єкта приватизації, відчуженого за результатами його продажу на аукціоні або шляхом викупу, у разі розірвання договору купівлі-продажу цього об'єкта за згодою сторін, за рішенням суду у зв'язку з невиконанням умов договору або визнанням його судом недійсним [6]. Даний Порядок на жаль не враховує всі обставини сьогодення, а підстави і обставини повернення повинні додатково виходити з основ примусового варіанту повернення державного майна, яке приватизувалося афілійованими з росією особами чи на підконтрольні їх суб'єкти господарювання [4].

Висновки. Паралелі між реальним станом та початковими етапами приватизації вказують на те, що основна загроза – спрямування до перетворення галузей на сировинний придаток з чіткими об'єктами посягання (зокрема на продовольчу безпеку). Вказане призведе до не захищеності життєвих інтересів людини, яка виражається у відсутності гарантій безперешкодного економічного доступу до продуктів харчування та унеможливлення підтримки звичайної життєвої діяльності громадян України. Не контрольованість приватизації може призвести до не здатності задовольняти потреби громадян та не гарантуватиме наявність відповідних ресурсів через цілеспрямоване зменшення потенціалу підприємств, які будуть у подальшому відчужені й над якими встановиться іноземний контроль.

Варто зауважити, що Фонд державного майна України планує створити концепцію «Українського суверенного фонду» й визначити критерії входження державних активів до нього в управління із одночасним відходом від відчуження державних підприємств. Таким чином він планує змінити модель старої приватизації і започаткувати діяльність фонду за принципом холдингу з моделлю кількох галузевих субхолдингів. На переконання фахівців зазначена модель є достатньо сумнівною оскільки така структура буде нічим іншим як дублюванням функцій міністерств і відомств, що вже й так ефективно управляють підпорядкованими їм підприємствами. Фонд навпаки повинен займатися встановленням паритету між державною власністю і приватними активами, що були незаконно приватизовані, обумовлювати повернення державних часток українських підприємств за кордоном із залученням допомоги країн-партнерів, віднайденням фактичних бенефіціарів з їх афілійованістю зі структурами, які шкодять національним інтересам України для їх повернення у державну власність та використання у подальшій післявоєнній відбудові.

Поряд з цим вважаться перспективний напрям спільної діяльності Фонду державного майна України і Ради національної безпеки і оборони з Національним агентством України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА), яке виявляє і розшукує активи, що можуть арештовуватися й конфіскуватися, або ж визнаватися такими активами, які необґрунтовано набуті афіліантами РФ, у т.ч. й приватизаційним шляхом, для подальшого їх повернення у власність українського народу та залучення справжніх інвесторів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон України «Про національну безпеку України» // Портал ВР України: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 05.04.2024).
2. Закон України «Про критичну інфраструктуру» // Портал ВР України: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882-20#Text> (дата звернення: 05.04.2024).
3. Закон України «Про Фонд державного майна України» // Портал ВР України: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4107-17#Text> (дата звернення: 05.04.2024).
4. Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна» // Портал ВР України: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19#Text> (дата звернення: 05.04.2024).
5. Указ Президента України «Про затвердження Стратегії забезпечення державної безпеки» від 16.02.2022 № 56 // Портал ВР України: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56/2022#n5> (дата звернення: 05.04.2024).
6. Наказ Фонду державного майна України «Про затвердження Порядку повернення у державну (комунальну) власність об'єктів приватизації в разі розірвання або визнання недійсними договорів купівлі-продажу таких об'єктів» від 18.10.2018 № 1331 // Портал ВР України: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1338-18#Text> (дата звернення: 05.04.2024).