

**О. О. Усаченко,**

кандидат наук з державного управління,  
докторант Інституту законодавства  
Верховної Ради України

### **ОСОБЛИВОСТІ РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ ТА КОНВЕРСІЇ ОБОРОННОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ**

*Зазначено, що тепер відбувається постійний обмін сферами й методами регулювання між публічним, зокрема адміністративним, і приватним цивільним правом. Одні з них переходять у галузь публічно-правового регулювання, коли виникають нові суспільні інтереси або явища та процеси, що вимагають державного регулювання. Інші сфери належать до приватноправового регулювання, коли розширення самостійності суб'єктів господарювання вимагає звуження галузей державного управління. Такий стан цілком відповідає сучасним вимогам поєднання публічно-правових та приватноправових засад регулювання. Автор не поділяє погляд щодо необхідного переважання приватноправових засад у регулюванні суспільних відносин. Більш обґрунтованим є підхід учених, які вважають, що формування системи нормативно-правового регулювання в цій галузі має базуватися на ретельно відпрацьованій теоретичній концепції, яка органічно поєднує публічні та приватні інтереси.*

*Визначено, що організаційно-правові механізми державного регулювання розвитку оборонної промисловості повинні бути розраховані на те, що найважливіша роль у забезпеченні національних інтересів України належить оборонній промисловості. Реструктуризація та конверсія оборонної промисловості повинна здійснюватися без шкоди для розвитку нових технологій і науково-технічних можливостей, з модернізацією озброєнь, військової та спеціальної техніки, а також зі зміцненням українських позицій на світовій арені.*

*Отже, регулювання управлінської діяльності у сфері оборонної промисловості має ґрунтуватися насамперед на основі адміністративно-правових норм, тому що вони спрямовані на досягнення публічних (державних) інтересів. Зазначений погляд є задовільним, оскільки найбільше відповідає стану сучасного адміністративного права.*

*Система адміністративного права, її об'єкти та методи регулювання зазнають нині важливих змін. До цього часу державне управління характеризувалося винятково наказовим характером, але на сьогодні традиційний елемент галузі помітно втрачає своє значення, значно більшу роль відіграють його основні функції: державне управління, державне регулювання, легалізація та контроль (нагляд).*

*Ключові слова: оборонна промисловість, державне регулювання, конверсія, реструктуризація, публічно-правове регулювання, науково-технічні можливості.*

#### ***O. O. Usachenko. Features of restructuring and conversion of the defense industry of Ukraine***

*It is noted that at present there is a constant exchange of spheres and methods of regulation between public, including administrative, and private, civil law. Some of them move into the field of public legal regulation when new public interests or phenomena and processes that require state regulation arise. Other areas go back to private legal regulation, when expanding the autonomy of business entities requires narrowing of areas of public administration. Such a state fully meets the modern requirements of the combination of public law and private law in regulation. The dissertation does not share the view of the need to outweigh private law principles in the regulation of public relations. The approach of scientists who believes that the formation of a regulatory system in this field should be based on a carefully worked out theoretical concept, organically combining public and private interests, seems more justified.*

© **О. О. Усаченко, 2019**

---

*It is determined that the organizational and legal mechanisms of state regulation of defense industry development should be built taking into account that the most important role in the protection of Ukraine's national interests belongs to the defense industry. The restructuring and conversion of the defense industry must be carried out without prejudice to the development of new technologies and scientific and technical capabilities, the modernization of weapons, military and special equipment, and the strengthening of Ukrainian positions on the world stage. Thus, the regulation of management activities in the defense industry should be built primarily on the basis of administrative and legal norms, since they are aimed at achieving public (state) interests. This view is acceptable because it is most in line with the state of modern administrative law. The administrative law system, its objects and methods of regulation are undergoing serious changes. Previously, public administration was characterized by a purely criminal nature, but today the traditional element of the industry is clearly losing its importance and the role of its four main functions is growing: public administration, state regulation, legalization and control (supervision).*

*Key words: defense industry, state regulation, conversion, restructuring, public-law regulation, scientific and technical capabilities.*

**Постановка проблеми.** Тепер відбувається постійний обмін сферами й методами регулювання між публічним, зокрема адміністративним, і приватним цивільним правом. Одні з них переходять у галузь публічно-правового регулювання, коли виникають нові суспільні інтереси або явища та процеси, що вимагають державного регулювання. Інші сфери належать до приватноправового регулювання, коли розширення самостійності суб'єктів господарювання вимагає звуження галузей державного управління.

Але, незважаючи на те що одним із пріоритетних напрямів адміністративної реформи 2014–2015 рр. було проголошено «обмеження втручання держави в економічну діяльність суб'єктів підприємництва та припинення надмірного державного регулювання», обсяг державного регулювання в оборонній промисловості не зменшується. Оптимізація системи державних органів, які здійснюють управління у сфері оборонної промисловості, спрямована на підвищення ефективності управління, а не на необґрунтоване розширення самостійності підприємств, що беруть участь у виробництві продукції військового й оборонного призначення. Господарські відносини в цій сфері повинні перебувати під постійним контролем держави.

Такий стан цілком відповідає сучасним вимогам поєднання публічно-правових та приватноправових засад у регулюванні. Автор не поділяє позицію щодо необхідного переважання приватноправових засад у регулюванні суспільних відносин. Більш обґрунтованим є підхід учених, які вважають, що формування системи нормативно-правового регулювання в цій галузі має базуватися на ретельно відпрацьованій теоретичній концепції, яка органічно поєднує публічні та приватні інтереси.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні та методологічні основи державного управління у сфері оборонної промисловості, його механізми, шляхи вирішення ключових питань реалізації політики в цій сфері досліджували В. Акімов, С. Андреев, М. Брушлинський, Ю. Воробйов, Ю. Глуховенко, В. Доманський, Л. Жукова, О. Могильниченко, М. Стеблюк, О. Труш, Г. Федулов, В. Федоренко, В. Шоботов, І. Шпільовий та інші вчені.

Водночас досліджень, у яких із позицій системного підходу розглянуто історичні тенденції формування та розвитку реструктуризації й конверсії оборонної промисловості в Україні та у світі, практично немає.

**Метою статті** є визначення особливостей реструктуризації та конверсії оборонної промисловості України.

**Виклад основного матеріалу.** Організаційно-правові механізми державного регулювання розвитку оборонної промисловості повинні бути розраховані на те, що найважливіша роль

## Механізми державного управління

---

у забезпеченні національних інтересів України належить оборонній промисловості [4, с. 8]. Реструктуризація та конверсія оборонної промисловості повинна здійснюватися без шкоди для розвитку нових технологій і науково-технічних можливостей, з модернізацією озброєнь, військової та спеціальної техніки, а також зі зміцненням українських позицій на світовій арені.

Отже, регулювання управлінської діяльності у сфері оборонної промисловості має базуватися насамперед на основі адміністративно-правових норм, тому що вони спрямовані на досягнення публічних (державних) інтересів.

Перш ніж аналізувати питання щодо правового регулювання адміністративних правовідносин у сфері оборонної промисловості, необхідно вказати на загальні ознаки адміністративно-правових відносин, що дають змогу відмежувати їх від інших правовідносин [2].

Як було зазначено вище, адміністративно-правові відносини – це різновид правових відносин, і тому вони мають загальні ознаки, характерні для всіх видів розглянутих правовідносин.

Крім цього, у юридичній літературі виділяють такі особливості адміністративно-правових відносин:

- 1) виникають у процесі державного управління;
- 2) мають як обов'язкового суб'єкта орган державного управління (або орган виконавчої влади). Отже, постійним учасником адміністративно-правових відносин є офіційний і повноважний суб'єкт державного управління (суб'єкт виконавчої влади), який представляє публічно-правовий інтерес та діє від імені держави й реалізує свою управлінську компетенцію;
- 3) характеризуються ознаками відносин влади – підпорядкування та юридичною нерівністю сторін;
- 4) виникають для вирішення завдань і здійснення функцій управління з метою задоволення суспільних або індивідуальних інтересів з ініціативи будь-якого із суб'єктів цих відносин. Варто підкреслити, що адміністративно-правові відносини безпосередньо пов'язані з практичною реалізацією завдань, функцій і повноважень виконавчої влади. Із цього постає їх публічний характер, державний інтерес, що в них виражається [5, с. 232];

5) мають організаційний початок, оскільки адміністративно-правові відносини – це форма, у межах якої й відбувається організаційний вплив державного управління на відповідні об'єкти управління;

6) відрізняються особливим правовим режимом забезпечення законності та правового захисту (як правило, ідеться про три способи: адміністративний, судовий і прокурорський).

Деякі вчені розширюють коло адміністративних правовідносин і стверджують, що їхніми характерними рисами є такі ознаки:

- виникнення у сфері державного управління;
- можливість участі в адміністративних правовідносинах усіх суб'єктів адміністративного права в будь-якому поєднанні;
- наявність у складі адміністративних правовідносин двох основних типів відносин: влади – підпорядкування та рівності сторін [3].

Зазначений погляд є задовільним, оскільки найбільше відповідає стану сучасного адміністративного права. Система адміністративного права, її об'єкти та методи регулювання зазнають нині важливих змін. До цього часу державне управління характеризувалося винятково наказовим характером, але на сьогодні традиційний елемент галузі помітно втрачає своє значення, зростає роль його головних функцій: державного управління, державного регулювання, легалізації та контролю (нагляду) [8, с. 486].

Крім того, абсолютно реальна ситуація, за якої у процесі державного управління взаємодіють рівні за статусом органи державної влади, між якими також будуть адміністративно-пра-

## Механізми державного управління

---

вові відносини. До структури будь-яких правовідносин, зокрема й адміністративно-правових, входять суб'єкт, об'єкт, а також зміст правовідносин, який становлять суб'єктивні права та юридичні обов'язки суб'єктів.

Суб'єкт як елемент структури правовідносин відображає склад учасників [6]. Суб'єктами адміністративних правовідносин є два й більше учасники, щонайменше один із яких висловлює публічний інтерес у правовідносинах, тобто наділений спеціальною компетенцією в галузі державного управління.

Інакше кажучи, одним із суб'єктів адміністративних правовідносин є орган виконавчої влади або організація, наділена державно-владними повноваженнями, або їх посадові особи, що діють у межах своєї компетенції.

Іншою стороною адміністративних правовідносин може бути будь-яка фізична або юридична особа, яка потрапляє під дію відповідної адміністративно-правової норми [1, с. 4].

Щодо останніх, то як сторони адміністративно-правових відносин у сфері оборонної промисловості виступають державні унітарні підприємства, казенні підприємства, а також акціонерні товариства зі стовідсотковою державною участю [9, с. 27].

Стосовно державних органів суб'єктний склад правовідносин є більш складним. Особливістю адміністративно-правових відносин у сфері оборонної промисловості є множинність суб'єктів, які наділені певними повноваженнями з управління оборонною промисловістю та можуть виступати як одна зі сторін адміністративних правовідносин.

З ініціативи Президента України у 2014 р. в Україні розпочалося проведення адміністративної реформи, спрямованої на підвищення ефективності діяльності системи державних органів виконавчої влади [7, с. 23]. Пріоритетним напрямом адміністративної реформи був організаційний поділ функцій, що стосуються регулювання економічної діяльності, нагляду та контролю, управління державним майном і надання державними організаціями послуг громадянам та юридичним особам.

В основу реформи був покладений принцип поділу управлінських функцій державних органів.

Були чітко виділені чотири основні функції органів виконавчої влади:

- 1) функції з ухвалення нормативно-правових актів, які полягають у виданні правил поведінки, що поширюються на невизначене коло осіб;
- 2) функції з контролю й нагляду, які становлять також видачу ліцензій та інших дозволів юридичним і фізичним особам на право здійснення певного виду діяльності;
- 3) правозастосовні функції, тобто видання індивідуальних правових актів, а також ведення реєстрів, реєстрів і кадастрів;
- 4) функції з управління державним майном [10].

У результаті адміністративної реформи функції з нормативно-правового регулювання в певній сфері діяльності були закріплені за міністерствами. Державним службам були передані функції з контролю й нагляду в конкретних галузях, а також спеціальні функції у сфері оборони, державної безпеки, боротьби зі злочинністю, громадської безпеки. І, нарешті, функції з управління державним майном були покладені на Фонд державного майна України та агентства.

**Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.**

Під час розгляду питань, що стосуються адміністративно-правових відносин, учені підкресливали необхідність реформування системи державного управління, зокрема й у сфері оборонної промисловості [11]. Зазначалося, що проблема української економіки на сьогодні полягає вже не в надлишку державної власності, а в недбалому управлінні. Головними

## Механізми державного управління

---

причинами труднощів, що виникли в оборонній промисловості, є непродумана конверсія оборонних підприємств, неефективна приватизація об'єктів оборонної промисловості та недосконалість управління.

В адміністративних правовідносинах, пов'язаних із функціонуванням оборонної промисловості, з боку держави виступають органи, які здійснюють державне управління у сфері оборонної промисловості. Тому їх можна розділити на три великі групи:

- 1) органи виконавчої влади, що здійснюють нормативно-правове регулювання;
- 2) державні органи, наділені спеціальними повноваженнями у сфері оборонної промисловості. Вони підпорядковані Міністерству оборони України та Раді національної безпеки і оборони України;
- 3) органи виконавчої влади, наділені повноваженнями з управління державним майном, яке є матеріально-технічною базою оборонної промисловості. До них належать державні агентства, які здійснюють повноваження власника щодо державного майна, переданого державним унітарним підприємствам, державним установам і казенним підприємствам, що підпорядковані відповідному агентству. Крім того, агентства здійснюють управління в державній власності акціями відкритих акціонерних товариств [12].

До проведення адміністративної реформи управління у сфері оборонної промисловості здійснювали так звані «оборонні агентства», тобто державні агентства, яким були підвідомчі всі державні підприємства оборонної промисловості залежно від характеру продукції, що виробляється.

### Список використаних джерел:

1. Антонюк В. Механізми державного реагування на сучасні виклики та загрози інформаційній безпеці. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. Вип. 8(10). С. 1–5.
2. Березовська І., Русак Д. Державна інформаційна політика та основні напрями її вдосконалення. *Міжнародні відносини. Серія «Економічні науки»*. 2014. Вип. 4. URL: [http://journals.iir.kiev.ua/index.php/ec\\_n/article/view/2488](http://journals.iir.kiev.ua/index.php/ec_n/article/view/2488).
3. Департамент забезпечення комунікації та аналітичної роботи. URL: <https://mtu.gov.ua/content/departament-zabezpechennya-komunikacii-ta-analitichnoi-roboti.html>.
4. Довгань О. Правові засади формування і розвитку системи забезпечення інформаційної безпеки. *Інформаційна безпека людини, суспільства, держави*. 2015. Вип. 3(19). С. 6–17.
5. Зайцев В. Суб'єкти забезпечення інформаційної безпеки України. *Форум права*. 2013. Вип. 3. С. 231–238.
6. Комітет з питань інформатизації та зв'язку. URL: <http://komit.rada.gov.ua/>.
7. Негодченко В. Адміністративно-правове забезпечення державної інформаційної політики органами Національної поліції України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 ; Харківський нац. ун-т внутр. справ МВС України. Харків, 2017. 40 с.
8. Олійник О. Структура суб'єктів забезпечення інформаційної безпеки в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2016. Вип. 68. С. 485–491.
9. Пилипчук В. Забезпечення інформаційної безпеки України: сучасні тенденції та проблеми. *Запобігання новим викликам та загрозам інформаційній безпеці України: правові аспекти* : матеріали наук.-практ. конф., м. Київ, 6 жовтня 2016 р. / упор.: В. Фурашев. Київ : НТУУ «КПІ імені Ігоря Сікорського» ; Вид-во «Політехніка», 2016. С. 24–28.
10. Предмети відання Комітету з питань інформатизації та зв'язку. URL: [http://komit.rada.gov.ua/news/pro\\_komitet/72756.html](http://komit.rada.gov.ua/news/pro_komitet/72756.html).

11. Про затвердження концепції стратегічних комунікацій : Наказ Міністерства оборони України та Збройних Сил України від 22 листопада 2017 р. № 612 / Міністерство оборони України. URL: [http://www.mil.gov.ua/content/mou\\_orders/612\\_nm\\_2017.pdf](http://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/612_nm_2017.pdf).

12. Про Міжвідомчу комісію з питань інформаційної політики та інформаційної безпеки при Раді національної безпеки і оборони України : Указ Президента України від 22 січня 2002 р. № 63/2002 / Президент України. *Офіційний вісник України*. 2002. № 4. С. 17. Ст. 132. Код акта 21253/2002.

### References:

1. Antoniuk, V. (2014). Mekhanizmy derzhavnoho reahuvannia na suchasni vyklyky ta zahrozy informatsiinii bezpetsi [Mechanisms of state response to modern challenges and threats to information security]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, issue 8(10), pp. 1–5 [in Ukrainian].

2. Berezovska, I., Rusak, D. (2014). Derzhavna informatsiina polityka ta osnovni napriamy yii vdoskonalennia [State information policy and the main directions of its improvement]. *Mizhnarodni vidnosyny. Seriia "Ekonomichni nauky"*, issue 4. Retrieved from: [http://journals.iir.kiev.ua/index.php/ec\\_n/article/view/2488](http://journals.iir.kiev.ua/index.php/ec_n/article/view/2488) [in Ukrainian].

3. Ministry of Infrastructure of Ukraine. Departament zabezpechennia komunikatsii ta analitychnoi roboty [Department for communication and analytical work]. Retrieved from: <https://mtu.gov.ua/content/departament-zabezpechennya-komunikatsii-ta-analitichnoi-roboti.html> [in Ukrainian].

4. Dovhan, O. (2015). Pravovi zasady formuvannia i rozvytku systemy zabezpechennia informatsiinoi bezpeky [Legal principles of formation and development of information security system]. *Informatsijna bezpeka liudyny, suspil'stva, derzhavy*, issue 3(19), pp. 6–17 [in Ukrainian].

5. Zajtsev, V. (2013). Subiekty zabezpechennia informatsiinoi bezpeky Ukrainy [Subjects of information security of Ukraine]. *Forum prava*, issue 3, pp. 231–238 [in Ukrainian].

6. Verkhovna Rada of Ukraine. Komitet z pytan informatyzatsii ta zviazku [Committee on Informatization and Communications]. Retrieved from: <http://komit.rada.gov.ua/> [in Ukrainian].

7. Nehodchenko, V. (2017). Administratyvno-pravove zabezpechennia derzhavnoi informatsiinoi polityky orhanamy Natsionalnoi politsii Ukrainy [Administrative and legal support of the state information policy by the bodies of the National Police of Ukraine] (Ph.D. Thesis, legal science). Kharkiv: Kharkiv National University of Internal Affairs [in Ukrainian].

8. Olijnyk, O. (2016). Struktura subektiv zabezpechennia informatsiinoi bezpeky v Ukraini [The structure of the subjects of providing information security in Ukraine]. *Aktualni problemy derzhavy i prava*, issue 68, pp. 485–491 [in Ukrainian].

9. Pylypchuk, V. (2016). Zabezpechennia informatsiinoi bezpeky Ukrainy: suchasni tendentsii ta problemy [Providing of information security of Ukraine: current trends and problems]. *Zapobihannia novym vyklykam ta zahrozam informatsiinii bezpetsi Ukrainy: pravovi aspekty: materialy nauk.-prakt. konf. (Kyiv, 6 zhovtnia 2016 r.)*. Kyiv: NTUU "KPI imeni Ihoria Sikorskoho"; Politekhnik, pp. 24–28 [in Ukrainian].

10. Verkhovna Rada of Ukraine. Predmety vidannia Komitetu z pytan informatyzatsii ta zviazku [Subjects of the Committee on Informatization and Communications]. Retrieved from: [http://komit.rada.gov.ua/news/pro\\_komitet/72756.html](http://komit.rada.gov.ua/news/pro_komitet/72756.html) [in Ukrainian].

11. Ministry of Defence Ukraine (2017). Pro zatverdzhennia kontseptsii stratehichnykh komunikatsii: Nakaz Ministerstva oborony Ukrainy ta Zbroinykh Syl Ukrainy vid 22 lystopada 2017 r. № 612 [On approval of the concept of strategic communications: Order of the Ministry of

Defense of Ukraine and the Armed Forces of Ukraine dated November 22, 2017 № 612]. Retrieved from: [http://www.mil.gov.ua/content/mou\\_orders/612\\_nm\\_2017.pdf](http://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/612_nm_2017.pdf) [in Ukrainian].

12. President of Ukraine (2002). Pro Mizhvidomchu komisiuu z pytan informatsiinoi polityky ta informatsiinoi bezpeky pry Radi natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 22 sichnia 2002 r. № 63/2002 [On the Interagency Commission on Information Policy and Information Security at the National Security and Defense Council of Ukraine: Presidential Decree of January 22, 2002 № 63/2002]. *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy*, no. 4, p. 17, art. 132 [in Ukrainian].