

Державна установа
«ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКО-
ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ІМЕНІ В.К. МАМУТОВА
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ
НАУК УКРАЇНИ»

бульвар Тараса Шевченка, 60
Київ, 01032, Україна
Код ЄДРПОУ 13530946
e-mail: office.iepd@nas.gov.ua
www.iepd.kiev.ua
тел.: (044) 200-55-68



State Organization
«V. MAMUTOV INSTITUTE
OF ECONOMIC AND
LEGAL RESEARCH
OF THE NATIONAL ACADEMY
OF SCIENCES OF UKRAINE»

60 Tarasa Shevchenka Blvd,
Kyiv, 01032, Ukraine
Code 13530946
e-mail: office.iepd@nas.gov.ua
www.iepd.kiev.ua
tel.: (044) 200-55-68

ЗАТВЕРДЖУЮ:

Директор Державної установи
«Інститут економіко-правових
досліджень імені В.К. Мамутова
Національної академії наук України»
член-кореспондент НАН України,
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України



Володимир УСТИМЕНКО

«31 жовтня» 2024 р.

НАУКОВО-ЕКСПЕРТНИЙ ВИСНОВОК

Державної установи «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Мамутова Національної академії наук України» на проєкт Постанови Верховної Ради України «Про передачу державного майна із сфери управління Національної академії наук України до сфери управління Міністерства оборони України», реєстр. № 12098 від 07.10.2024 р.

Наукову юридичну (правову) експертизу проєкту Постанови Верховної Ради України здійснено Державною установою «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Мамутова Національної академії наук України» відповідно до Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність», статті 93 Закону України «Про регламент Верховної Ради України», статті 15 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» на виконання доручення віцепрезидента Національної академії наук України академіка НАН України С.І. Пирожкова (№ 21/1624-8 від 21.10.2024 р.) та відповідно до листа

Комітету Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій № 04-24/3-2024/225737 від 15.10.2024 р.

Висновок підготовлено групою експертів – співробітників Державної установи «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Мамутова Національної академії наук України» у складі к.ю.н. Єремєєвої Н.В. та к.ю.н. Трегуба О.А.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Предметом наукового аналізу в цьому висновку є проєкт Постанови Верховної Ради України «Про передачу державного майна із сфери управління Національної академії наук України до сфери управління Міністерства оборони України» (далі – Проєкт).

Відповідно до пояснювальної записки, Проєкт відповідає чинному законодавству України з наступних причин:

1) повноваження Верховної Ради України.

Конституція України (ст. 85) надає Верховній Раді України право приймати постанови та інші акти, необхідні для реалізації її повноважень. Рекомендації, які містяться у Проєкті, не порушують жодних законодавчих норм і відображають право Верховної Ради України рекомендувати дії органам виконавчої влади;

2) автономний статус НАН України.

Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність» (ст. 12) визначає НАН України як самоврядну організацію, що має право на володіння, користування та розпорядження закріпленим за нею майном. Проєкт передбачає звернення до НАН України з питання передачі майна, що враховує її автономний статус та право на управління своїм майном;

3) процедури управління державним майном.

Закон України «Про управління об'єктами державної власності» встановлює порядок управління та розпорядження державним майном. Проєкт

передбачає розробку та подання проєкту розпорядження до Кабінету Міністрів України, що відповідає законодавчим вимогам щодо процедур передачі майна між державними установами;

4) розгляд та узгодження проєктів рішень Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до чинного законодавства, Кабінет Міністрів України має повноваження розглядати (постанова Кабінету Міністрів України від 21.09.1998 р. № 1482 «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності») та затверджувати проєкти розпоряджень, що стосуються управління державним майном. Проєкт передбачає, що Кабінет Міністрів України розгляне проєкт розпорядження, забезпечуючи дотримання всіх необхідних процедур та врахування позиції НАН України;

5) необхідність переговорів.

Рекомендація щодо проведення переговорів між Міністерством оборони України та НАН України враховує вимогу досягнення згоди та узгодження умов користування майном, що відповідає принципам добросовісного управління та співпраці між державними органами.

НАУКОВА ОЦІНКА ПРОЄКТУ

1. Відповідно до частини 1 статті 91 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», пояснювальна записка до законопроекту, проєкту іншого акта повинна містити обґрунтування необхідності його прийняття, цілей, завдань і основних його положень та місця в системі законодавства. Однак, у супереч вимогам Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», у пояснювальній записці до Проєкту подається не стільки обґрунтування необхідності, скільки розгорнуте обґрунтування правомірності прийняття акта з викладенням п'яти причин його відповідності чинному законодавству.

До того ж визначена в пояснювальній записці мета прийняття Проєкту, а саме «матеріально-технічне сприяння Міністерству оборони України та Збройним Силам України щодо здійснення заходів із захисту суверенітету,

територіальної цілісності та недоторканості держави від збройної агресії російської федерації», є дуже абстрактною і чітко не вказує на реальну користь від передачі відповідної будівлі зі сфери управління НАН України до сфери управління Міністерства оборони України.

2. Представлене у пояснювальній записці обґрунтування, яке спирається на рекомендаційний характер положень Проекту, *не відповідає його реальному змісту*. У Проекті відсутня рекомендація щодо проведення переговорів між Міністерством оборони України та НАН України. *За своїм змістом Проект містить не рекомендацію, а пряме доручення Міністерству оборони України та Кабінету Міністрів України щодо здійснення відповідних дій, спрямованих на передачу державного майна зі сфери управління НАН України до сфери управління Міністерства оборони України*. Як можна побачити в інших постановах Верховної Ради України, рекомендації Кабінету Міністрів України та іншим органам державної влади викладаються недвозначно з використанням дієслова «рекомендувати» (наприклад: Постанова Верховної Ради України від 20 червня 2024 р. № 3844-IX «Про щорічну доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні у 2023 році»; Постанова Верховної Ради України від 02 грудня 2023 р. № 3536-IX «Про відзначення пам'ятних дат і ювілеїв у 2024-2025 роках»).

3. Однією з конституційних основ правопорядку визнається те, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина 2 статті 19 Конституції України). Конституційний суд України неодноразово наголошував на тому, що «принцип поділу державної влади в Україні (стаття 6 Конституції України) означає, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, реалізуючи свої

повноваження, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Конституції України)» (абзац 1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 10 лютого 2000 р. № 2-рп/2000). Здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову означає, передусім, *самостійне виконання кожним органом державної влади своїх функцій і повноважень*. Це не виключає взаємодії органів державної влади, у тому числі надання необхідної інформації, участь у підготовці або розгляді певного питання тощо. Однак така взаємодія має здійснюватися з урахуванням вимог статей 6, 19 Конституції України, відповідно до яких органи державної влади **зобов'язані** діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (абзаци 1,2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 18 листопада 2004 р. №17-рп/2004).

Відповідно до статті 85 Конституції України, Верховна Рада України здійснює повноваження, передбачені частиною 1 цієї статті, а також інші повноваження, які Конституцією України віднесені до її відання. Верховна Рада України повноважна ухвалювати закони, інші акти, *однак їх зміст має відповідати вимогам Конституції України*, а їх ухвалення – забезпечувати виконання функцій Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади в Україні. Необхідно зазначити, що *серед повноважень Верховної Ради України, вказаних у частині 1 статті 85 Конституції України, інших повноважень, які Конституцією України віднесені до її відання, не передбачено надання приписів та доручень Кабінету Міністрів України, центральним органам виконавчої влади щодо управління об'єктами державної власності*.

Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, а також указами Президента України та постановами Верховної Ради України, *прийнятими відповідно до Конституції та законів України у межах встановлених Конституцією повноважень Верховної Ради*

(стаття 113 Конституції України). За приписами статті 116 Конституції України саме Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; здійснює управління об'єктами державної власності, виконуючи повноваження щодо реалізації прав держави як власника згідно із законом, який регулює ці відносини.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про управління об'єктами державної власності», поняття *«управління об'єктами державної власності»* визначено як здійснення *Кабінетом Міністрів України та уповноваженими ним органами, іншими суб'єктами, визначеними цим Законом*, повноважень щодо реалізації прав держави як власника таких об'єктів, пов'язаних з володінням, користуванням і розпоряджанням ними, у межах, визначених законодавством України. Об'єкти державної власності передаються Національній академії наук України за рішенням Кабінету Міністрів України у безстрокове безоплатне користування. Національна академія наук України виконує щодо цього майна функції управління відповідно до змісту права господарського відання, законодавства і Статуту Національної академії наук України (стаття 8 Закону України «Про управління об'єктами державної власності», статті 2,3 Закону України «Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, національних галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу», стаття 17 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність»).

Національна академія наук України є вищою науковою самоврядною організацією України. Державне управління діяльністю Національної академії наук України здійснюється *згідно із законодавством, не порушуючи її самоврядності*, яка зокрема полягає у *самостійному формуванні своєї структури, вирішенні науково-організаційних, господарських питань*, у тому числі щодо обліку об'єктів майнового комплексу Національної академії наук України, контролю за ефективністю використання таких об'єктів; *внесення пропозиції до Кабінету Міністрів України щодо передачі об'єктів майнового комплексу Національної академії наук України до сфери управління інших*

органів, уповноважених управляти державним майном, у комунальну власність (стаття 3 Закону України «Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, національних галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу», стаття 17 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність», пункт 8.17 Статуту Національної академії наук України (у редакції відповідно до Постанови Загальних зборів Національної академії наук України від 27 травня 2021 р. № 1)).

Виходячи із встановленого статтею 17 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» принципу самоврядності Національної академії наук України, передача об'єктів її майнового комплексу до сфери управління інших органів, уповноважених управляти державним майном, *здійснюється за ініціативою або за погодженням із Національною академією наук України* відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 21 вересня 1998 р. № 1482 «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності».

З огляду на це, є підстави вважати, що надання прямого доручення Кабінету Міністрів України та Міністерству оборони України щодо здійснення дій, спрямованих на передачу державного майна зі сфери управління Національної академії наук України до сфери управління Міністерства оборони України, *виходить за межі повноважень Верховної Ради України, віднесених до її відання Конституцією України.*

4. У пояснювальній записці до Проекту зазначається, що реалізація цієї Постанови Верховної Ради України не призведе до зміни показників бюджету (витрат бюджету). Звертаємо увагу, що утримання об'єкта передачі потребуватиме видатків з державного бюджету, зокрема на добудову, реконструкцію, технічне переоснащення, капітальний та поточний ремонт, які мають бути адекватні очікуваному від передачі економічному ефекту, а відтак – *визначення обсягів та джерел фінансування видатків з його утримання.*

ЗАГАЛЬНИЙ ВИСНОВОК

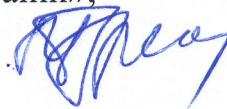
Положення проєкту Постанови Верховної Ради України «Про передачу державного майна із сфери управління Національної академії наук України до сфери управління Міністерства оборони України» (реєстр. № 12098 від 07.10.2024 р.) у запропонованому вигляді не відповідають статтям 6, 19, 85, 113, 116 Конституції України, нормам Закону України «Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, національних галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу», Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність».

Завідувач відділу
господарсько-правових досліджень
проблем економічної безпеки
ДУ «ІЕПД імені В.К. Мамутова НАН України»,
кандидат юридичних наук



Наталія ЄРЕМСЬБА

Старший науковий співробітник відділу
господарсько-правових досліджень
проблем економічної безпеки
ДУ «ІЕПД імені В.К. Мамутова НАН України»,
кандидат юридичних наук



Олександр ТРЕГУБ