

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	6
ПЕРЕДМОВА	8
РОЗДІЛ 1	
МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ	
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	
У СФЕРІ ПРИВАТИЗАЦІЇ	16
1.1 Стан наукової розробленості проблеми адміністративно-правових засад публічного управління у сфері приватизації в Україні.	16
1.2 Стан методологічного забезпечення дослідження публічного управління у сфері приватизації в Україні.	29
1.3 Сфера приватизації як об'єкт публічного управління та державна приватизаційна політика.	40
1.4 Нормативні засади публічного управління у сфері приватизації.	65
РОЗДІЛ 2	
СУБ'ЄКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	
У СФЕРІ ПРИВАТИЗАЦІЇ	
ТА ЇХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС	90
2.1 Система суб'єктів публічного управління у сфері приватизації та її розвиток.	90

2.2	Поняття та структура адміністративно-правового статусу суб'єктів публічного управління у сфері приватизації	119
2.3	Особливості взаємодії суб'єктів публічного управління у сфері приватизації в Україні	149
2.4	Проблеми реалізації антикорупційної політики у сфері приватизації та напрями їх вирішення	162

РОЗДІЛ 3

МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У СФЕРІ ПРИВАТИЗАЦІЇ

ТА ПРИВАТИЗАЦІЙНИЙ ПРОЦЕС 170

3.1	Сутність та структура адміністративно-правового механізму публічного управління у сфері приватизації	170
3.2	Принципи публічного управління у сфері приватизації	191
3.3	Правові гарантії публічного управління у сфері приватизації	218
3.4	Приватизаційний процес, процедури, провадження та послуги в механізмі публічного управління	237
3.5	Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері приватизації	253

РОЗДІЛ 4

ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У СФЕРІ ПРИВАТИЗАЦІЇ РІЗНИХ ОБ'ЄКТІВ 275

4.1	Особливості публічного управління у сфері приватизації житла	275
-----	--	-----

4.2 Особливості публічного управління у сфері приватизації землі	286
4.3 Особливості публічного управління у сфері великої приватизації	296
4.4 Особливості публічного управління у сфері малої приватизації	305
РОЗДІЛ 5	
ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО	
УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРИВАТИЗАЦІЇ В УКРАЇНІ	
ТА ЙОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД	319
5.1. Зарубіжний досвід публічного управління у сфері приватизації та можливості його адаптації до правової системи України	319
5.2 Шляхи розвитку механізму публічного управління у сфері приватизації	327
5.3 Напрями вдосконалення нормативних засад публічного управління у сфері приватизації	335
ВИСНОВКИ	348
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	378

ПЕРЕДМОВА

Основою економіки України є ефективне використання та функціонування державних та комунальних підприємств. Проте, багаторічний досвід з часу проголошення незалежності України продемонстрував неефективний менеджмент більшості керівників цих підприємств, що призвело до їх нерентабельності, формування заборгованостей перед працівниками, партнерами та державою, і зрештою, до занепаду значної кількості таких об'єктів. Рахунковою палатою України було виявлено, що на початок 2017 р. з економічно активних суб'єктів (1770 од.) були збитковими 28% підприємств (496 од.), а Мінекономрозвитку визнало позитивним управління об'єктами державної власності лише 25 суб'єктів управління, що становило 27,8% їх загальної кількості, задовільним – 46 суб'єктів, негативним – 17 суб'єктів управління (18,9%) [555].

На початку 2018 року, у рамках проекту Центру економічної стратегії (ЦЕС), компанія GfK Ukraine провела загальнонаціональне опитування. За його результатами 66% респондентів погодилися з твердженням, що державні підприємства є джерелом корупції. Більше того, 74% опитаних вважають, що за державної власності підприємства часто розкрадають, що неможливе при приватному власникові. Поширенню корупції у цій сфері сприяє значна кількість неприватизованих державних підприємств. Так, в Україні у 2016 році було 3 444 державні підприємства. Це у десять разів більше, ніж у Польщі, яка має 336 державних підприємств, у 28 разів більше, ніж у Чехії з її 125 державними підприємствами, та у 75 разів більше, ніж у Словаччині, де нараховується лише 46 державних підприємств [45]. Таким чином, лише через велику кількість державного сектору економіки простір для корупції в Україні у десятки разів більший. Науковці та практики стверджують, що одним із

головних способів побороти корупцію на державних підприємствах є їх приватизація.

Головна тенденція розвитку відносин власності в Україні з часу проголошення її незалежності – це приватизація державного та комунального майна. Починаючи з 1992 року по 2018 рік в Україні було приватизовано понад 133 тисяч об'єктів: 29 859 об'єктів державної форми власності і 103 364 – об'єкти комунальної власності. Протягом 2018 року державну форму власності змінили 249 об'єктів приватизації [122], у січні-березні 2019 року – 126 об'єктів [19]. Загалом, на 2019 заплановано здійснити приватизацію 21 об'єкту великої приватизації державної власності [390] і 792 об'єктів малої приватизації [365].

О.П. Процків зазначає, що ефективним інструментом реформування української економіки є приватизація, спрямована на структурну перебудову і розвиток національної економіки, підвищення ефективності виробництва. Приватизація сприяла, на думку О.П. Процківа, створенню передумов для лібералізації роботи підприємств, їх звільнення від надмірного державного адміністрування, переходу до принципів ринкового господарювання, орієнтації виробництва на ринки товарів, праці, фінансів, цінних паперів тощо. Приватизація дала змогу мільйонам громадян стати власниками цінних паперів, а окремим з них – реальними або головними власниками підприємств і виробництв. Вплив приватизації на суспільну свідомість дав змогу розпочати широкомасштабну перебудову суспільства, забезпечивши достатність соціального ресурсу для проведення реформ [461].

Історія приватизації в Україні демонструє непослідовність відповідної державної політики та неефективне державне управління в цій сфері, унаслідок чого більшість населення пов'язує приватизацію зі зловживанням владою, рейдерством і корупцією, що призвели до несправедливого розподілу національних багатств, незаконного придбання державних чи комунальних підприємств представниками правлячої еліти,

значного розриву між доходами громадян та різкого розшарування населення. Тому, приватизація в Україні більшістю населення пов'язується безпосередньо із зловживанням владою, рейдерством та корупцією, що призводить до незаконного придбання державного чи комунального майна представниками алегархічних та правлячих кіл [45].

Зазначені факти та інші негативні приклади результатів приватизації змушують аналізувати вітчизняне законодавство у цій сфері та знаходити правові запобіжники та механізми недопущення реалізації негативних економічних, корупційних, соціальних ризиків у процесі приватизації. З 847 опитаних громадян у липні-вересні 2017 року Центром економічної стратегії 63% з них поінформовані про реформи, що проводяться державою у сфері приватизації, проте лише 16% з них підтримували ці реформи [468].

Історія приватизації в Україні пов'язана із значними порушеннями її проведення та суперечливим сприйняттям її результатів громадськістю. Існуючі до 2018 року механізми забезпечення державної приватизаційної політики не були ефективними. Так, у 2015 році від приватизації надійшло 151 млн. грн., у 2016 році – 188 млн. грн; за 10 місяців 2017 року – 3,357 млрд. грн., що в середньому за кожен рік становить майже 20% від запланованих надходжень на відповідний рік [122]. Фахівці у сфері приватизації пов'язують недовиконання плану наповнення державного бюджету від приватизації із вчиненням порушень під час приватизаційного процесу, що здійснюються представниками органів приватизації та іншими суб'єктами приватизації.

У 2018 році було прийнято Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна», який передбачив значні зміни у процесі приватизації, наприклад такі, як: відкритість переліків об'єктів приватизації та їх доступність на веб-сторінках Фонду державного майна України – щодо державної власності та місцевих рад – щодо комунальної власності, а також через їх продаж шляхом відкритого інтернет-аук-

ціону; уніфікація правила продажу об'єктів малої приватизації як однієї групи, що об'єднала усі об'єкти, які попереднім законом поділялись на групи; продаж об'єктів малої приватизації виключно через інтернет-аукціони через систему «Prozorro. Продажі» тощо. Всі прийняті у сукупності заходи мали позитивний результат і вже у протягом 2018 року від приватизації державного майна надійшло 275,45 млн. грн. та перераховано до державного бюджету 268,65 млн. грн., що становить 75,7% виконання планового показника (355,019 млн. грн.) [122]. Натомість, останні роки були пов'язані із проблемами проведення великої приватизації в Україні. Відповідно до розпоряджень Кабінету Міністрів України, приватизації в 2018 році підлягали 23 об'єкти великої приватизації, а у 2019 році – 21 об'єкт [19]. Проте у I кварталі 2019 року продаж об'єктів великої приватизації не проводився, договори купівлі продажу не уклалися [19]. Залишаються невирішеними також проблеми приватизації земельних ділянок та окремих об'єктів житлового фонду.

У зв'язку із зазначеним для удосконалення механізму публічного управління у сфері приватизації потрібна система правових гарантій формування та ефективної реалізації державної приватизаційної політики. Науково-обґрунтована виважена система адміністративно-правових засад публічного управління у сфері приватизації дозволить стабілізувати ці процеси, зробити їх прозорими та незалежними від політичної волі правлячої еліти, а також забезпечить проведення приватизації виключно в інтересах суспільства та держави.

Питання змісту, історії, особливостей приватизації в Україні, її економічних передумов та наслідків, механізму реалізації, управління приватизаційними процесами та правового регулювання суспільних відносин у цій сфері стали праці представників різних наук – історії, економіки, політології, державного управління та правової науки. Різні аспекти приватизації досліджували: В.В. Авер'янов, Н.О. Армаш, О.Г. Бакланова, В.Д. Бакуменко, О.М. Бондар, М.Ю. Віхляєв, С.Т. Гончарук,

І.Г. Давидов, Н.С. Демченко, В.В. Доненко, І.В. Зозуля, Р.А. Калюжний, Л.П. Коваленко, Н.Д. Когут, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Р.В. Комісарчук, М.І. Костромітіна, Г.О. Крамаренко, Т.Я. Крих, М.О. Кужелев, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінний, Є.О. Легеза, Ю.О. Легеза, І.О. Личенко, В. Е. Лір, Л.С. Любохинець, П.С. Лютіков, М.О. Лютікова, П.В. Макушев, Р.В. Миронюк, Т.П. Мінка, І.В. Науменко, В.О. Негодченко, О.В. Негодченко, С.В. Петков, Д.В. Приймаченко, О.П. Процків, Л.Л. П'ята, В.Л. Ревенко, О.В. Рябченко, Н.В. Савенко, С.М. Сологуб, С.Г. Стеценко, Н.М. Тихоненко, В.М. Трубаров, М.І. Флейчук, Ю.М. Фролов, О.І. Харитоновна, В.К. Черняк, М.В. Чечетов, О.Є. Чорна, Л.В. Чуприна та інші, однак комплексних наукових досліджень, присвячених адміністративно-правовим засадам публічного управління у сфері приватизації, не було.

Дослідження зазначеними науковцями процесу приватизації пов'язано із багатогранністю чинників, що впливають на хід приватизації окремих груп об'єктів: економічне середовище, сфера діяльності в народному господарстві, форма власності, ініціатива здійснення, інвестиційне спрямування, масштаби охоплення об'єктів державної власності, розмір об'єкта приватизації, залучення суб'єктів господарювання і громадян, тривалість здійснення, механізм зміни власності, оцінка вартості об'єктів приватизації, можливість участі іноземних інвесторів, глибина приватизації, особливості укладення договорів купівлі-продажу об'єктів приватизації, відповідальність за незаконну приватизацію тощо. Проте, питання адміністративно-правових засад публічного управління у сфері приватизації залишаються не дослідженими.

Десятиліття проведення приватизації в Україні демонструють проблеми формування та реалізації державної приватизаційної політики; приватизаційного процесу та невідповідність очікуваних результатів від приватизації реальній ситуації. Невдала історія приватизації в Україні обумовлена рядом об'єктивних та суб'єктивних чинників, одним із яких, на наш погляд, є недостатній рівень правових досліджень адміністративно-

правових засад забезпечення ефективного публічного управління у сфері приватизації.

Відповідно, мета цього дослідження полягає у тому, щоб на основі комплексного аналізу наявних наукових та нормативних джерел визначити сутність адміністративно-правових засад публічного управління у сфері приватизації, сформулювати пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства в цій сфері та практики його застосування.

Монографічне дослідження виконано відповідно до основних положень Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» від 18 січня 2018 р., Концепції роздержавлення і приватизації підприємств, землі та житлового фонду, затвердженої постановою Верховної Ради України від 31 жовтня 1991 р. № 1767-XII, Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474, Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р, рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про ситуацію у сфері приватизації державного майна» від 22 жовтня 2010 р., указу Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. № 810/98, указу Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»» від 12 січня 2015 р. № 5/2015.

У монографії на науковому теоретичному рівні охарактеризовано сферу приватизації як об'єкт публічного управління в Україні; з'ясовано стан методологічного забезпечення дослідження публічного управління у сфері приватизації в Україні та стан наукової розробленості цієї проблематики; з'ясовано зміст, поняття та основні засади державної приватизаційної політики в Україні; визначено сутність та структуру адміністративно-правового механізму публічного управління у сфері приватизації; окреслено нормативні засади публічного

управління у сфері приватизації; охарактеризовано систему, функції та повноваження суб'єктів публічного управління у сфері приватизації та напрями її розвитку; визначено поняття та структуру адміністративно-правового статусу суб'єктів публічного управління у сфері приватизації; виділено та охарактеризовано форми взаємодії органів публічного управління у сфері приватизації; висвітлено форми, методи та правові гарантії публічного управління у сфері приватизації; розкрито зміст приватизаційного процесу, особливості публічного управління під час здійснення приватизаційних проваджень, процедур та надання послуг у цій сфері; визначено підстави притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері приватизації та особливості розгляду судами цих справ; встановлено сутність та види адміністративних проваджень у сфері приватизації; виявлено та охарактеризовано особливості публічного управління у сфері приватизації житла; визначено та узагальнено особливості публічного управління у сфері приватизації землі; з'ясовано особливості публічного управління у сфері великої приватизації та її перспективи в Україні; висвітлено особливості публічного управління у сфері малої приватизації; узагальнено зарубіжний досвід публічного управління у сфері приватизації та визначено перспективи його адаптації до правової системи України; окреслено шляхи розвитку механізму публічного управління у сфері приватизації; сформульовано концептуальні пропозиції та рекомендації удосконалення нормативних засад публічного управління у сфері приватизації.

Разом з тим, автор усвідомлює, що монографія не позбавлена певних дискусійних положень, концепція адміністративно-правових засад публічного управління у сфері приватизації – це малодосліджена сфера адміністративного права. Проте, автор сподівається, що отримані наукові здобутки сприятимуть удосконаленню механізму публічного управління у сфері приватизації та дозволять підвищити ефективність реалізації державної політики у цій сфері.

Монографія може бути корисна викладачам, аспірантам, докторантам вищих навчальних закладів юридичного профілю, посадовим та службовим особам органів приватизації, суб'єктів управління об'єктами державної та комунальної власності, інших органів публічної адміністрації, представникам громадських об'єднань, а також усім, хто цікавиться витоками, сучасним станом та перспективами розвитку приватизації в Україні.