

1994. № 11. Ст. 50. 7. Епихин А. Ю. Концепция безопасности личности в уголовном судопроизводстве // Российский судья. 2002. № 1. 8. Поляков М. Судебные приставы или судебная полиция? // Российская юстиция. 2000. № 3. 9. Серков П. Судебных приставов передать в штат судебных департаментов // Российская юстиция. 2000. № 11. 10. Савченко А. Маршалська служба США: на сторожі федерального правосуддя // Міліція України. 2001. № 9. 11. Про затвердження Тимчасового положення про службу судових розпорядників та організацію її діяльності: Наказ Державної судової адміністрації України № 51/04 від 21.04.2004 р. // Офіційний вісник України. 2004. № 18. Ст. 1297. 12. Кравченко Ю.Ф. Міліція України. К., 1999.

*Надійшла до редколегії 02.11.07*

*Н. В. Савенко*

### **ПРИВАТИЗАЦІЯ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

Одним з головних напрямів системозмінюючих перетворень у суспільстві є реформування відносин власності, яке відбувається переважно через приватизацію майна державних та комунальних підприємств. Саме воно має сприяти підвищенню ефективності управління власністю, появі чіткої мотивації до праці, прискоренню структурної перебудови й розвитку економіки країни, покращанню інвестиційного клімату в державі, удосконаленню системи управління державним майном. Тільки в результаті приватизації можна створити клас ефективних власників, зацікавлених у розвитку виробництва, які забезпечували б інвестиційну привабливість українських підприємств і вивели б їх на високий технологічний рівень. Зазначене обумовлює актуальність дослідження приватизації як об'єкта правового регулювання загалом та адміністративно-правового зокрема.

Окремим аспектам реформування відносин власності, в тому числі ролі приватизаційних процесів у формуванні ринкових відносин, було присвячено багато праць, зокрема таких вчених, як Р. Є. Андерсен, О. Л. Барабаш, І. В. Науменко, В. Л. Ревенко, В. К. Черняк, С. Я. Веселовський, В. А. Виноградов, В. Є. Воротін, В. М. Гейц, Е. М. Лібанова, Є. Г. Панченко, С. Ю. Ледомська, О. Ю. Рудченко, О. О. Тяпкіна тощо [1–7]. Проте спеціального дослідження проблем приватизації в рамках адміністративно-правової науки не проводилось, у зв'язку з чим в статті ставиться завдання визначити поняття приватизації, охарактеризувати її особливості саме як об'єкта адміністративно-правового регулювання.

Приватизація – це запозичений з англійської мови термін, що походить від слова «private», тобто приватний, недержавний. Варто відмітити, що сама по собі практика відчуження державного майна застосовувалась під час всього існування держав, однак статусу особливого правового режиму вона набула не так давно. Термін «приватизація» вперше було вжито в 1976 р. у статті американського дослідника Роберта У. Пула [3, с. 42].

В Україні на початковому етапі законодавчого оформлення (початок 90-х рр. ХХ ст.) термін «приватизація» розглядався як аналог іншого терміна – «роздержавлення». Вперше вони були застосовані в Законі України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» [8] та у Концепції переходу Української РСР до ринкової економіки [9], однак визначення цих термінів у зазначених актах не формулювались.

Разом з тим між наведеними поняттями існує суттєва різниця. Приватизація в широкому сенсі трактується як довгострокова державна стратегія, державна політика, спрямована на зменшення регулювання економіки державою [10, с. 40; 11; 7, с. 25]. У вузькому – приватизація зводиться до перетворення об'єктів державної власності на об'єкти інших форм власності [5, с. 86; 12, с. 12; 13, с. 87].

Наведені погляди на визначення приватизації, незважаючи на певні розбіжності, дозволяють виділити загальні риси зазначеного явища:

- по-перше, приватизація асоціюється зі зміною державної та муніципальної форм власності на приватну власність;
- по-друге, приватизація розглядається як процес, вид діяльності уповноважених органів, до того ж діяльності структурно-організованої, яка має певні стадії.

Вперше законодавче визначення приватизації було наведено в Законі України «Про приватизацію державного майна» [14] (далі – Закон). Відповідно до ст. 1 Закону під приватизацією розумілось відчуження майна, що перебуває у державній власності, і майна, що належить Автономній Республіці Крим, на користь фізичних та юридичних осіб, які можуть бути покупцями відповідно до Закону, з метою підвищення соціально-економічної ефективності виробництва та залучення коштів на структурну перебудову економіки України. Там же зазначалось, що об'єктами приватизації можуть бути: майно підприємств, цехів, виробництв, дільниць, інших підприємств, які є єдиними (цілісними) майновими комплексами, якщо в разі їх виділення у самостійні підприємства не порушується технологічна єдність виробництва з основної спеціалізації підприємства, з структури якого вони виділяються; об'єкти незавершеного будівництва та законсервовані об'єкти; акції (частки, паї), що належать державі у майні господарських товариств та інших об'єднань. Прямо не відносячи до об'єктів приватизації майно, що перебуває у комунальній власності, Закон (ч. 4 ст. 3) поширює свої норми на відчуження майна, що є у комунальній власності. При цьому в Законі зазначається, що приватизація комунального майна здійснюється органами місцевого самоврядування.

Для цілей правового регулювання приватизація розглядається як сукупність взаємопов'язаних за змістом відносин, як триваючий процес, що охоплює сукупність заходів адміністративно-правового та цивільно-правового характеру, у результаті яких право власності переходить до громадян та юридичних осіб. Приватизація має характеризуватись планомірністю та системністю, оскільки передбачає механізм взаємодії різних органів влади. За юридичним складом приватизація являє єдність правозастосовчого акта, прийнятого на основі закону, та правочину з відчуження майна.

Приватизація державного та муніципального майна як об'єкт адміністративно-правового регулювання становить приватизаційний процес, тобто діяльність органів державної влади з передачі державного та муніципального майна у власність приватних (фізичних та юридичних) осіб. Економічний зміст зазначеного процесу складає структурна та інституційна перебудова відносин власності та, в крайніх формах прояву, навіть зміна економічного устрою. Вольове опосередкування цей економічний процес отримує через цілеспрямовану діяльність держави (в особі її органів) з відчуження частини свого майна. Крім того, про належність відносин приватизації до об'єктів адміністративно-правового регулювання свідчить зміст ч. 1 ст. 10 Господарського кодексу України [15], яка однією зі складових політики держави у сфері економіки прямо називає приватизацію.

На користь зробленого висновку свідчать ще кілька важливих обставин. Перша з них – безперервність приватизаційного процесу – від ініціативи щодо проведення приватизації до виконання приватизаційної угоди. Дії всіх учасників розподіляються в часі у однорідні групи, поєднані єдністю цілей, що постають в кожен такий період перед учасниками приватизаційного процесу. Тобто, наявна структурна організація дозволяє вести мову про стадії (етапи приватизаційного процесу).

Друга обставина – детальна адміністративно-правова регламентація поведінки учасників процесу приватизації на всіх її етапах, завдання якої – максимально підкорити їх прямому впливу закону, обмежити можливість свавілля чиновників, захистити права учасників від порушень та гарантувати можливість їх захисту.

Третя – наявність органу влади – обов'язкового учасника приватизаційних дій, який функціонує в цьому процесі на всіх його етапах. Оскільки приватизаційний процес становить різновид владної діяльності органів виконавчої влади, в ньому реалізується частина компетенції цих органів.

Порівняння сформульованих рис з особливостями адміністративного процесу [16, с. 241–242; 17, с. 184–185; 18, с. 314] дозволяє відносити приватизаційний процес до адміністративних про-

ваджень. У науці традиційно провадження щодо приватизації майна відносять до адміністративно-процесуальних [17, с. 191], адміністративно-правонадільних (оперативно-розпорядчих) процесуальних проваджень [16, с. 257], хоча й без належного обґрунтування цієї позиції.

Чинне законодавство дозволяє розрізнити такі основні етапи приватизації державного майна.

*Порушення приватизаційного процесу.* Його основним змістовним елементом є ініціатива в проведенні приватизації державного та муніципального майна. Зазначена ініціатива може виходити від державних органів приватизації, а також від покупців. В останньому випадку ініціатива в проведенні приватизації оформлюється заявкою про приватизацію.

Заявка як документ, що відкриває приватизаційний процес, має відповідати вимогам нормативних актів як за формою, так і за процедурою подання. Заява подається заявником у відповідний орган приватизації за місцезнаходженням підприємства.

*Прийняття рішення про приватизацію.* Державні органи приватизації протягом місяця розглядають заяви та приймають рішення щодо приватизації об'єкта і в п'ятиденний строк письмово повідомляють про це заявника, адміністрацію та трудовий колектив підприємства, що приватизується, а також відповідний орган виконавчої влади, уповноважений управляти цим майном.

У приватизації може бути відмовлено в таких випадках: а) якщо особа, яка подала заяву на приватизацію, не може бути визнана покупцем відповідно до ст. 8 Закону; б) законодавством встановлено обмеження щодо приватизації підприємства; в) майно у встановленому порядку включене до переліку об'єктів (групи об'єктів), що не підлягають приватизації; г) об'єкт приватизації знаходиться в заповідній зоні або розташований у прибережних захисних смугах морів, річок, озер на відстані ближче ніж 100 метрів від них. У разі відмови в приватизації відповідний орган приватизації повідомляє заявникам у письмовій формі про причину відмови.

У випадку відсутності заяви про приватизацію орган приватизації за своєю ініціативою приймає рішення про приватизацію об'єкта, виходячи із завдань Державної програми приватизації, після опублікування списку об'єктів, які підлягають приватизації. У п'ятиденний термін з дня прийняття рішення про приватизацію орган приватизації письмово повідомляє про нього адміністрацію та трудовий колектив підприємства, що приватизується, а також відповідний орган, уповноважений управляти цим майном [19].

*Підготовка до приватизації* здійснюється спеціальним тимчасовим робочим органом – комісією з приватизації. Органи з приватизації в разі прийняття рішення про приватизацію державного чи

муніципального майна створюють комісію з приватизації і встановлюють строк подання проекту плану приватизації, який не може перевищувати двох місяців з дня затвердження складу комісії.

До складу комісії входять за принципом однакового представництва представники господарського товариства, створеного членами трудового колективу підприємства, що приватизується, в тому числі й від представницького органу трудового колективу – виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника) або іншого уповноваженого ним органу, інші особи (або їх представники), які подали заяву на приватизацію, представники місцевих рад, фінансових органів, державного органу приватизації, центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів України або його територіальних органів, Антимонопольного комітету України або його територіальних відділень, органу, уповноваженого до прийняття рішення про приватизацію управляти відповідним державним майном, територіальних органів центрального органу виконавчої влади з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи.

Головними завданнями комісії з приватизації є: контроль за проведенням інвентаризації майна об'єкта приватизації; підготовка плану приватизації та представлення його на затвердження органу, який прийняв рішення про приватизацію; визначення розміру статутного фонду господарського товариства та розробка акта оцінки тощо [20].

Відповідно до ст. 14 Закону проект плану приватизації повинен передбачати строки та способи приватизації, початкову вартість об'єкта приватизації (розмір статутного фонду господарського товариства), рекомендовані форми платежу, розміри пакетів акцій за напрямками їх реалізації, а також забезпечення технологічної єдності виробництва, недопущення руйнування цілісних майнових комплексів, циклів, технологій, порядок використання майна, що не підлягає приватизації. За рішенням комісії до розробки проекту плану приватизації може бути включено проект реорганізації об'єкта, в якому передбачено створення на основі його структурних підрозділів юридичних осіб.

Відчуження державного та муніципального майна у власність фізичних та юридичних осіб може відбуватись тільки в порядку та у способи, встановлені законодавством про приватизацію. Відповідно до ст. 15 Закону способами приватизації державного та муніципального майна є:

- продаж об'єктів приватизації на аукціоні, за конкурсом;
- продаж акцій (часток, паїв), що належать державі у господарських товариствах, на аукціоні, за конкурсом, на фондових

біржах та іншими способами, що передбачають загальнодоступність та конкуренцію покупців;

– продаж на конкурсній основі цілісного майнового комплексу державного підприємства, що приватизується, або контрольного пакета акцій відкритого акціонерного товариства при поданні покупцем документів, передбачених частиною першою ст. 12 Закону;

– викуп майна державного підприємства згідно з альтернативним планом приватизації.

Попередньо спосіб приватизації державного або муніципально-го майна визначає комісія з приватизації, але остаточний вибір певного способу приватизації залежить від органу, уповноваженого приймати рішення про приватизацію об'єкта державної (муніципальної) власності. З викладеним збігається й думка, висловлена у листі Вищого арбітражного суду України [21], що пропозиція покупця відносно способу приватизації підлягає розгляду у визначений законом строк, але вона не є обов'язковою для органів, які визначають або затверджують переліки об'єктів приватизації.

*Приватизаційна угода.* Юридична природа приватизаційної угоди полягає в тому, що внаслідок її застосування реалізуються функції органу виконавчої влади (Фонду державного майна України) зі здійснення адміністративно-правового регулювання щодо «визначення тих сфер економіки, які можуть складати об'єкт недержавної власності та механізму її набуття – наприклад шляхом приватизації» [22, с. 11], тобто він є актом застосування норм права.

Приватизаційна угода характеризується тим, що їй властиві відносини змішаного типу: адміністративно-правового та цивільно-правового, влади і рівноправності. У зв'язку з цим виникає необхідність з'ясування правової природи, визначення особливостей приватизаційної угоди:

1) обов'язковим суб'єктом приватизаційних відносин є орган виконавчої влади – Фонд державного майна України, що відповідно до ч. 1 ст. 7 Закону здійснює державну політику у сфері приватизації в Україні;

2) компетенція Фонду державного майна визначається ч. 3 ст. 7 Закону та Тимчасовим положенням про Фонд державного майна України. Саме компетенція встановлює його статус у приватизаційному договорі як суб'єкта публічного права;

3) у приватизаційному законодавстві визначено правила укладання приватизаційної угоди, зокрема коли (об'єкти державної та муніципальної власності можуть приватизуватись тільки після внесення їх до Державної програми приватизації – ст. 4 Закону), з ким (особи, які можуть бути покупцями (їх представниками) та посередниками в приватизаційних відносинах відповідно до ст. ст. 8, 9 Закону) і на яких умовах (дотримання процедури при-

ватизаційного процесу, виконання приватизаційних зобов'язань). Проте свобода розсуду, багатоваріантний вибір органу управління при укладенні приватизаційної угоди не виключаються. Головне, щоб він був укладений у межах компетенції. Цивільне ж право, навпаки, використовує не поняття «компетенція», а поняття «цивільна правоздатність» [17, с. 144];

4) метою приватизаційної угоди є, передусім, реалізація публічних інтересів, які закріплено в законодавчому визначенні приватизації: підвищення соціально-економічної ефективності виробництва та залучення коштів на структурну перебудову економіки України, тимчасом як метою більшості приватноправових договорів є індивідуальний інтерес. Основним завданням є не просто перехід майна від одного суб'єкта власності до іншого, а трансформація всієї системи відносин власності в державі;

5) укладення приватизаційних договорів з боку державного органу водночас є для нього і правом, і обов'язком (предметна компетенція). Можливість за власним розсудом при укладенні приватизаційних договорів самостійно обирати певний варіант поведінки є більш обмеженою, ніж при укладенні цивільних договорів. Це обумовлено імперативним характером адміністративно-правових норм. Правом контролювати виконання умов приватизаційних договорів купівлі-продажу державного (муніципального) майна наділені органи приватизації (ст. 27 Закону). Спірні питання, що пов'язуються з укладенням та виконанням приватизаційних угод, вирішуються в адміністративному порядку (ч. 5 ст. 14 Закону) або судом.

Наведене дозволяє дійти висновку, що приватизаційні угоди є різновидом адміністративних договорів, комплексним міжгалузевим інститутом, що регулюється як адміністративно-правовими нормами, так і нормами цивільного права. Отже, приватизаційну угоду можна визначити як засновану на нормах адміністративного права угоду двох або більше суб'єктів адміністративного права, один з яких – завжди носій державної влади – вступає в договірні відносини з метою реалізації своєї компетенції, яка передбачає, припиняє і змінює взаємні права та обов'язки його учасників щодо здійснення функцій у сфері управління державною (муніципальною) власністю та відчуження об'єктів приватизації.

*Виконання приватизаційного обов'язку.* До договору купівлі-продажу включаються передбачені бізнес-планом чи планом приватизації зобов'язання або зобов'язання сторін, які були визначені умовами аукціону, конкурсу чи викупу. Контроль за виконанням умов договору купівлі-продажу здійснює державний орган приватизації.

Підсумовуючи вищезазначене, варто відмітити, що приватизації як об'єкту адміністративно-правового регулювання властиві

певні ознаки. Зокрема: приватизації підлягає тільки те майно, яке перебуває в державній або комунальній власності; покупцями об'єктів приватизації можуть бути фізичні особи та юридичні особи з приватною формою власності; приватизація здійснюється тільки в порядку та у способи, встановлені спеціальним законодавством про приватизацію; приватизація легітимна, якщо власником прийнято рішення про приватизацію в порядку, встановленому законом.

**Список літератури:** 1. Anderson R.E., Djankov S., Pobl G., Claessons S. Privatization and Restructuring in Central and Eastern Europe, The World Bank Group, Note № 123. July 1997. 2. Перший шлях: Досвід приватизації в Чехії та уроки для України / В. Л. Ревенко, В. К. Черняк, І. В. Науменко, С. М. Правденко, О. Л. Барабаш. К., 1994. 3. Виноградов В. А., Веселовский С. Я. Приватизация в глобальном контексте: Опыт критич. исслед. М., 1998. 4. Воротін В. С. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій: Моногр. К., 2002. 5. Перехідна економіка: Підруч. / За ред. В. М. Гейця.; Кол. авт.: Гесць В. М., Панченко Є. Г., Лібанова Е. М. та ін. К., 2003. 6. Реформування відносин власності в Україні: Моногр. / Під ред. О. Ю. Рудченка, С. Ю. Ледомської. К., 2004. 7. Тяпкина О. О. Правовые проблемы приватизации государственных предприятий: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 8. Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві: Закон України // ВВР України. 1990. № 45. Ст. 602. 9. Концепція переходу Української РСР до ринкової економіки // ВВР України. 1990. № 48. Ст. 632. 10. Крюков И. Д. Приватизация как форма трансформации отношений собственности на современном этапе развития российской экономики: Дис... канд. экон. наук. М., 2003. 11. Kornai J. The principles of Privatization in Easten Europe // De Economist. 1992. № 2. 12. Камышанский В. П. Правовое регулирование приватизации государственных и муниципальных предприятий и его эффективность: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. СПб, 1994. 13. Бибииков А. И. Правовые проблемы реализации государственной собственности. Иваново, 1992. 14. Про приватизацію державного майна: Закон України // ВВР України. 1997. № 17. Ст. 122. 15. Господарський кодекс України України // Офіційний вісник України. 2003. № 11. Ст. 462. 16. Адміністративне право України: Підручник / За заг.ред. акад. С. В. Ківалова. Одеса., 2003. 17. Адміністративне право України: Підручник для юрид.вузів і фак. / За ред. Ю. П. Битяка. Х., 2000. 18. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. К., 1999. 19. Про затвердження Порядку подання та розгляду заяв на приватизацію: Наказ Фонду державного майна України від 01 липня 1997 р. № 683, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 29 серпня 1997 р. за № 362/2166 // Офіційний вісник України. 1997. № 36. Ст.176. 20. Про затвердження Положення про комісію з приватизації: Наказ Фонду державного майна України від 15 липня 1997 № 743, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 29 серпня 1997 року за № 361/2165 // Офіційний вісник України. 1997. № 36. Ст. 201. 21. Про деякі питання практики застосування у вирішенні спорів законодавства про приватизацію державного майна: Інформаційний лист Вишого арбітражного суду України № 01-8/500 від 25 квітня 2001 р. 22. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: у 2-х т. Т.2. Особлива частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов та ін. К., 2005.

*Надійшла до редколегії 01.10.07*

*В. М. Василенко*

## **ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ЗАПОБІЖНИХ ЗАХОДІВ ПРАЦІВНИКАМИ ВЕТЕРИНАРНОЇ МІЛІЦІЇ**

Необхідність зміцнення законності та правопорядку є одним з найважливіших факторів побудови соціальної, демократичної,