

ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ПРИВАТИЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

FEATURES OF THE APPLICATION OF ADMINISTRATIVE PENALTIES FOR OFFENSES IN THE FIELD OF PRIVATIZATION IN UKRAINE

У змісті наукової статті автором проведено дослідження сутності приватизації, а також порядку її відображення у законодавстві України. Зокрема зазначено, що приватизація є процесом оплатної передачі об'єктів державної та інших форм публічної власності у приватну власність фізичних або юридичних осіб, яка впливає на наповнення державного бюджету. Розглянуто теоретичні та правові засади визначення відповідальності за порушення у сфері приватизації в Україні. У роботі досліджено особливості застосування адміністративних стягнень. Зокрема, охарактеризовано різноманітні доктринальні підходи до з'ясування поняття «адміністративне стягнення» та їх видів. Різносторонньо досліджено види адміністративних стягнень передбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими нормативно-правовими актами. У даній науковій публікації проаналізовано положення статті 166-14 КУпАП, та акцентовано увагу на окремих елементах адміністративних санкцій правопорушення. Розглянуто особливості адміністративної відповідальності передбаченої Законом України «Про приватизацію державного і комунального майна». Автором запропоновано власне визначення правового поняття приватизація та обґрунтовано необхідність внесення змін і доповнень до статті 166-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Зокрема, наголошено на необхідності розмежування адміністративних стягнень за суб'єктом, передбачивши збільшення розміру штрафу, що має бути справедливо застосовано до винної особи. Висунуто гіпотезу щодо розширення видів адміністративних стягнень за такі правопорушення. Зроблено інші авторські узагальнення щодо специфіки застосування адміністративних стягнень у сфері приватизації та пропозиції стосовно їх удосконалення.

Ключові слова: приватизація, адміністративна відповідальність, адміністративні стягнення, адміністративні санкції, правопорушення.

In the content of the scientific article, the author conducted a study of the essence of privatization, as well as the order of its reflection in the legislation of Ukraine. In particular, it is stated that privatization is the process of paid transfer of objects of state and other forms of public ownership into the private ownership of individuals or legal entities, which affects the filling of the state budget. The theoretical and legal principles of determining responsibility for violations in the sphere of privatization in Ukraine are considered. The article examines the peculiarities of the application of administrative fines. In particular, various doctrinal approaches to clarifying the concept of "administrative penalty" and their types are characterized. The types of administrative fines provided for by the Code of Ukraine on Administrative Offenses and other normative legal acts have been studied in various ways. This scientific publication analyzes the provisions of Article 166-14 of the Code of Criminal Procedure, and focuses attention on certain elements of administrative sanctions for offenses. The features of administrative responsibility provided for by the Law of Ukraine "On the Privatization of State and Communal Property" are considered. The author proposed his own definition of the legal concept of privatization and substantiated the need for amendments and additions to Article 166-14

of the Code of Ukraine on Administrative Offenses. In particular, it was emphasized the need to distinguish administrative fines by subject, providing for an increase in the amount fine, which must be fairly applied to the guilty person. A hypothesis has been put forward regarding the expansion of types of administrative fines for such offenses. Other author's generalizations were made regarding the specifics of the application of administrative fines in the field of privatization and proposals for their improvement.

Key words: *privatization, administrative liability, administrative fines, administrative sanctions, offenses.*

Постановка проблеми. Одним із найбільших шляхів наповнення державного бюджету є фінансові надходження від правильно проведеного процесу приватизації. І навпаки – порушення у сфері приватизації можуть призвести до матеріальних втрат різного ступеня та заподіяння шкоди державному бюджету. Саме тому законодавством України передбачено правову відповідальність за такі правопорушення. Оскільки у нормативно-правових актах є певні розбіжності, то потребує дослідження зміст адміністративних стягнень за недотримання особою обов'язкових умов щодо приватизації державного, комунального майна або підприємств та їх подальшого використання та удосконалення існуючих стягнень. Адже, низький економічний рівень країни, високі показники корупції та обмеження викликані військовим станом є тими чинниками, які впливають на зростання кількості порушень різного ступеня в тому числі і у сфері приватизації. Зазначене є свідченням того, що наміри необхідності дослідження особливостей застосування адміністративних стягнень, ефективності відповідальності та ступеня стягнень за правопорушення у сфері приватизації, за для оптимізації сучасного законодавства.

Аналіз дослідження. Деякі проблеми відповідальності та застосування адміністративних стягнень у сфері приватизації висвітлюють у своїх працях науковці в теорії адміністративного права України. Окремі вчені розглядають адміністративну відповідальність як складову юридичної відповідальності у загальній теорії права. Зокрема, теоретичні засади адміністративної відповідальності вивчали: Ю.В. Алданов, Н.С. Демченко, В.В. Беленцева, Н.Л. Когут, Р.В. Комісарчук, М.І. Козюбра, Ю.В. Кононенко, Т.Я. Криха, А.М. Соловйова. Однак, комплексних досліджень особливостей застосування адміністративних стягнень в сфері приватизації не проводилось.

Метою статті є дослідження особливостей застосування адміністративних стягнень за порушення в сфері приватизації.

Виклад основного матеріалу. У кожній демократичній країні світу на формування її стійкої економіки прямо впливає збільшення процесів приватизації. Україна не є виключенням, не дивлячись на надскладні умови функціонування державного апарату в умовах військового стану. Адже приватизація, на нашу думку, є складним процесом оплатної передачі об'єктів державної та інших форм публічної власності у приватну власність окремих фізичних або юридичних осіб що впливає на збагачення державного бюджету, за яким здійснюється державний контроль і нагляд.

В Україні приватизація була започаткована після затвердження Верховною Радою України Концепції роздержавлення і приватизації підприємств, землі та житлового фонду в жовтні 1991 року [1]. Для відчуження об'єктів загальнодержавної власності був створений центральний орган виконавчої влади – Фонд державного майна України, який діє до тепер [2]. Уповноваженими особами Фонду державного майна України здійснюється постійний контроль над процесами переведення державного майна у приватну власність та виявлення порушень у даній сфері.

Приватизація є досить поширеним процесом, який набув широкого значення у світі в XX столітті. Дослідження вченими всіх приватизаційних процесів відбувалися поряд із їх практичним становленням. Зокрема, В. С. Щербина визначає термін «приватизація» як широкомасштабну передачу державної або комунальної власності у власність фірм або домогосподарств [3, с. 34]. Можна стверджувати, що в теорії розглядають процес приватизації у широкому та вузькому значенні. У широкому значенні – це є процес передачі власності і управління з державного сектора в приватний. Стосовно розуміння приватизації у вузькому значенні, то слід розглядати його як процес специфічної передачі конкретних об'єктів від держави у власність конкретним особам.

В Україні із початком запровадження військового стану процес приватизації був призупинений з лютого до вересня 2022 року, а потім було відновлено малу приватизацію, адже для держави необхідна фінансова підтримка. Таким чином за січень-липень 2023 року державний бюджет отримав від продажу державного майна майже 2.1 мільярда гривень, а за попередні дев'ять років середній результат становив приблизно 400 мільйонів гривень [4]. Тож відновлення

приватизаційних процесів позитивно відбилося на економіці нашої країни, що на нашу думку є дуже важливим.

У контексті даного дослідження, цікавою є позиція О. Тронько, який приватизацію розглядає як роздержавлення власності, що є одним із «методів державного управління у процесі здійснення адміністративно-правового впливу на економічну систему, що поєднує прямі та непрямі регулятори, за допомогою яких ресурси зможуть зосередитися і вплинути на розвиток базових галузей, паралельно створивши умови, за яких відбудеться швидка окупність засобів, мобільність виробництва» [5, с. 125]. Така позиція відгукується у сучасному суспільстві та підтримується законодавцем. Так, у Законі України «Про приватизацію державного і комунального майна», в статті 1 визначено, що приватизація державного або комунального майна (далі – приватизація) – платне відчуження майна, що перебуває у державній або комунальній власності, на користь фізичних та юридичних осіб, які відповідно до цього Закону можуть бути покупцями [6]. Запропоноване юридичне визначення на наш погляд слушно відображає ідею приватизації окреслену вченими та досить поверхнево констатує правовий зміст форми. У статті 29 даного Закону визначено відповідальність за порушення у сфері приватизації, а саме те, що за порушення законодавства про приватизацію до винних осіб застосовується кримінальна, адміністративна, дисциплінарна, цивільно-правова відповідальність згідно законів України. Конкретизовано, що до посадових осіб органів приватизації та інших органів виконавчої влади може бути застосовано різні стягнення, зокрема, які передбачені кримінальним, адміністративним, цивільним законодавством.

Даною нормою також визначено, що до адміністративної відповідальності у вигляді штрафу може бути притягнуто посадових осіб підприємств, на балансі яких перебувають об'єкти приватизації за порушення вимог органів приватизації щодо своєчасного подання достовірної інформації про об'єкти приватизації, які підлягають продажу, або подання інформації не в повному обсязі. За таке порушення передбачено штраф у розмірі ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. У разі вчинення тих самих дій протягом року після накладення адміністративного стягнення передбачено штраф у розмірі від ста до двохсот п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Стягнення штрафів із винних осіб здійснюється за рішенням суду в порядку, передбаченому Кодексом України про адміністративні правопорушення, за позовами державних органів приватизації.

Ч. 5 статті 29 Закону визначено, що у разі повного або часткового невиконання умов договорів купівлі-продажу відповідальність покладається і на покупців за порушення встановлених умовами договору купівлі-продажу інвестиційних зобов'язань. Покупцями сплачується штраф у розмірі невнесених інвестицій, а у разі порушення встановлених умовами договору купівлі-продажу інвестиційних зобов'язань, забезпечених банківською гарантією, орган приватизації задовольняє свої вимоги в розмірі невнесених інвестицій за рахунок банківської гарантії. У разі невиконання або неналежного виконання покупцем умов договору купівлі-продажу майна (акцій, часток) підприємства у зв'язку з визнанням такого підприємства банкрутом покупець сплачує штраф у розмірі 100 відсотків суми невиконаних ним зобов'язань, але не менш як 10 відсотків ціни придбаного об'єкта приватизації. При цьому достатнім підтвердженням факту невиконання або неналежного виконання умов договору купівлі-продажу є прийняття господарським судом постанови про визнання банкрутом підприємства, майно (акції, частки) якого є об'єктом купівлі-продажу. Порушення провадження у справі про банкрутство (введення процедури розпорядження майном, винесення ухвали про проведення санації) не звільняє покупця об'єкта приватизації від відповідальності за невиконання умов договору купівлі-продажу. У випадках недотримання покупцем зобов'язань щодо збереження протягом визначеного періоду основних видів діяльності приватизованого об'єкта покупець сплачує штраф у розмірі 10 відсотків вартості придбаного майна. За невиконання покупцем умов договору купівлі-продажу майна (акцій, часток) підприємства щодо виникнення податкового боргу покупець сплачує штраф у розмірі 10 відсотків суми податкового боргу.

У випадках недопущення працівників органів приватизації, протидію чи перешкоджання проведенню ними перевірки дотримання умов договору купівлі-продажу державного або комунального майна на керівника приватизованого підприємства накладається штраф у розмірі 1000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за кожний встановлений факт.

Факт недопущення працівників органів приватизації до проведення ними перевірки дотримання умов договору купівлі-продажу державного або комунального майна підтверджується

складеним у присутності відповідних правоохоронних органів та підписаним працівниками державних органів приватизації актом про недопуск до проведення перевірки. Штрафи стягуються з винних осіб за рішенням суду в установленому порядку та перераховуються до Державного бюджету України [6]. В окремих випадках можуть бути застосовані дисциплінарні стягнення.

Окрім того, посадові особи підприємств, на балансі яких перебувають об'єкти приватизації, несуть адміністративну відповідальність передбачену статтею 166-14 КУпАП у вигляді штрафу. Штраф накладається за подання неправдивих відомостей у декларації щодо походження коштів, за які приватизується державне, комунальне майно або підприємство, та інших документах, необхідних для їх приватизації, а також недотримання вимог щодо подальшого використання приватизованого об'єкта та інших обов'язкових умов щодо приватизації, встановлених законами й іншими нормативно-правовими актами. За таку протиправну діяльність передбачено стягнення у вигляді штрафу від ста до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [7].

Якщо протиправне діяння спричинило більш тяжкі наслідки, то в українському законодавстві за нього передбачено більш жорстке покарання, встановлене кримінально-правовою нормою. До недавня у Кримінальному Кодексі України 2001 року містилася стаття 235 ККУ, в якій було передбачено відповідальність за недотримання особою обов'язкових умов щодо приватизації державного, комунального майна або підприємств та їх подальшого використання. За такі протиправні діяння було визначено санкції у вигляді штрафу від 100 до 400 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправні роботи на строк до двох років [8]. Згодом у 2011 році дану норму було декриміналізовано. А за вище зазначені діяння встановлено адміністративну відповідальність та доповнено Кодекс України про адміністративні правопорушення статтею 166-14 із аналогічним змістом, однак більш низьким рівнем стягнень, хоча шкода, заподіяна правопорушенням не змінилася.

У нині діючому Кримінальному кодексі України лише статтею 233 передбачено відповідальність за незаконну приватизацію державного, комунального майна. Частиною 1 даної норми визначено, що приватизація державного, комунального майна шляхом заниження його вартості через визначення її у спосіб, не передбачений законом, або використання підроблених приватизаційних документів, а також сама приватизація майна, яке не підлягає приватизації згідно з законом, або приватизація неправомочною особою є кримінальним правопорушенням, за яке встановлено відповідальність у вигляді штрафу від п'яти тисяч до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Частиною 2 цієї норми встановлено, що діяння, передбачене частиною першою статті 233, якщо воно призвело до незаконної приватизації майна державної чи комунальної власності в великих розмірах або вчинене групою осіб за попередньою змовою, – карається штрафом від двадцяти п'яти тисяч до тридцяти п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією майна або без такої.

У кримінальному законодавстві також встановлено визначення великих розмірів як незаконна приватизація майна на суму, що у тисячу і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян [9].

Із урахуванням шкоди, яка може бути заподіяною протиправними діями під час здійснення процесу приватизації, на наш погляд складно віднайти баланс справедливого визначення санкцій. З цією метою, доцільно вивчити досвід зарубіжних країн, а також напрацювання українських вчених, їх ідей, пропозицій в аспекті розробки, прийняття і застосування матеріальних, процесуальних нормативних актів та норм, які у повній мірі відповідають вимогам часу. Адже, визначення міри відповідальності шляхом застосування певних матеріальних і нематеріальних позбавлень або обмежень до правопорушників є однією з гарантій дотримання правових норм з боку учасників правовідносин. Гуманізація українського законодавства та домінування прав людини над інтересами держави, на наш погляд лягли в основу послаблення стягнень за недотримання особою обов'язкових умов щодо приватизації державного, комунального майна або підприємств та їх подальшого використання.

До визначення поняття «адміністративне стягнення», в теорії адміністративного права існує декілька підходів, кожен із яких не можливо заперечити. Окремі вчені, наприклад, Т.О. Коломосьць притримується позиції, що адміністративними стягненнями є зафіксовані у санкціях адміністративно-правових норм заходи примусу, що застосовуються органами адміністративної юрисдикції до особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, з метою попередження вчинення нових правопорушень як цією особою, так і іншими особами, виховання та покарання цієї особи [10, с. 268]. Окрім того, ще одна група вчених розглядає адміністративні стягнення як матеріалізований вияв адміністративної відповідальності, що є негативним правовим наслідком

неправомірної поведінки особи, яка вчинила адміністративний проступок і повинна відповісти за свій протиправний вчинок [11, с. 153]. На думку С.Л. Дембіцької кожне стягнення є покаранням, мірою відповідальності, призначеної за проступки, а застосування будь-якого стягнення означає настання адміністративної відповідальності, за яке до винного настають несприятливі юридичні наслідки. Адміністративне стягнення заподіює винному певні страждання, обмеження. Проте покарання не є самоціллю, воно лише виступає як необхідний засіб виховання і попередження інших правопорушень [12, с. 215].

Окрім теоретичних надбань, законодавець пропонує розглядати адміністративні стягнення як міру відповідальності, що застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами. У статті 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначено види адміністративних стягнень. Серед яких:

- 1) попередження;
- 2) штраф;
- 3) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення;
- 4) конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення;
- 5) позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання);
- 6) позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю;
- 5-1) громадські роботи;
- 6) виправні роботи;
- 6-1) суспільно корисні роботи;
- 7) адміністративний арешт;
- 8) арешт з утриманням на гауптвахті.

Законами України може бути встановлено й інші, крім зазначених у цій статті, види адміністративних стягнень [7].

Визначені законодавцем види адміністративних стягнень мають значну кількість спільних рис, наприклад, єдиний порядок накладення, одні й ті ж цілі застосування – усі вони є заходами адміністративної відповідальності і встановлюються державою [11, с. 277].

У результаті низької якості реалізації державної політики в сфері приватизації, констатує Розпутенко І.В., завдання приватизації звузилися до суто фіскальних: непослідовність, непрозорість і надмірна політизація приватизаційних процесів заклали серйозне підґрунтя для його неоднозначної оцінки. Як наслідок, перебіг приватизаційних процесів в Україні, на думку, вченого, характеризується неефективною державною політикою у даній сфері, що породжує тіньову економіку, організовану економічну злочинність та корупцію [13, с. 66].

Висновки. Підсумовуючи вище викладене, варто зазначити, що приватизація є складним процесом і містить ряд факторів до порушення визначеного законом порядку. Однак, якісне проведення приватизації є необхідним за будь яких умов для наповнення державного бюджету і укріплення демократії в сфері господарської діяльності держави. На думку автора приватизацію слід визначити як складний процес оплатної передачі об'єктів державної та інших форм публічної власності у приватну власність окремих фізичних або юридичних осіб що впливає на збагачення державного бюджету, за яким здійснюється державний контроль і нагляд.

За порушення визначеного законом порядку приватизації державного і комунального майна передбачено юридичну та дисциплінарну відповідальність. Останніми роками відбувається послаблення стягнень за такі правопорушення. На думку автора нові зміни з одного боку є проявом гуманності держави, а з іншого боку – порушують принцип відповідності стягнення і шкоди, яку завдано умисним протиправним діянням. Так, автор вважає, що декриміналізація статті 235 Кримінального кодексу України та доповнення Кодексу України про адміністративні правопорушення статтею 166-14 є теоретично можливою, але відповідальність за такі діяння має передбачати більш суворі стягнення. Узагальнюючи проведені дослідження вважаємо, що потребує доповнення стаття 166-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення у частині санкції. Варто розрізнити адміністративні санкції за суб'єктом. Із метою співрозмірного покарання винної особи, справедливим буде розширення видів адміністративних стягнень, тобто те, що

окрім штрафів можуть бути застосовані – позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю або виправні роботи. Пропонуємо викласти зміст санкції у такій редакції: «тягне за собою накладення штрафу на громадян, посадових та юридичних осіб від двохсот до восьмисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від шести місяців до одного року, а також накладення штрафу на фізичних осіб від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправні роботи». Саме за умови розширення видів адміністративних стягнень та їх посилення можливе відображення принципу справедливості.

Отже, проведене дослідження дає можливість обґрунтувати запропоновані зміни до законодавства України, що на нашу думку суттєво знизить кількість порушень у сфері приватизації в період військового стану. Вивчення адміністративної відповідальності у сфері приватизації потребує постійного переосмислення нових наукових підходів, із урахуванням суспільного буття.

Список використаних джерел:

1. Концепція роздержавлення і приватизації підприємств, землі і житлового фонду. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1767-12#Text>.
2. Фонд державного майна України. URL: <https://www.spfu.gov.ua/>.
3. Щербина В.С. Господарське право України [Текст] / В.С. Щербина. К. : Юрінком Інтер, 2001. 384 с.
4. Журнал Forbes Ukraine. 2023. URL: <https://forbes.ua/money/mala-privatizatsiya-prinesla-derzhavi-21-mlrd-grn-ale-tse-ne-dopomozhe-vidnoviti-ekonomiku-potribni-investitsiyi-idei-golovafdmu-rustem>.
5. Тронько О. Адміністративно-правове регулювання в галузі економіки. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 124–127.
6. Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна». *Відомо*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19#Text>.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради України* (БВР) 1984. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
8. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України (2-е вид.перероб. та доп.) / за заг. ред.. П.П. Андрушка, В.Г. Гончаренка, Є.В. Фесенка. К. : Дакор, 2008. 1428 с. С. 821.
9. Кримінальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України* (БВР), 2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.
10. Коломоєць Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: [монографія] / за ред. В. К. Шкарупи. Запоріжжя : Поліграф, 2014. 403 с.
11. Слободенюк В. Б. , Сапарова А. О. Проблематика системи адміністративних стягнень. *Сучасні питання економіки і права*. 2018. № 1. С. 273–283.
12. Дембіцька С. Л. Застосування адміністративних стягнень як засобу покарання правопорушників. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 2. С. 213–216.
13. Розпутенко І.В. Дефіцит державного управління: ідеали і приватизація. *Статистика України*. 2013. № 3. С. 65–69. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/su_2013_3_14.