

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Кваліфікаційна наукова
праця
на правах рукопису

БОРИСЮК ЮЛІЯ БОРИСІВНА

УДК 342.951:351.84

**ДИСЕРТАЦІЯ
АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ У
СФЕРІ ПРИВАТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО ТА КОМУНАЛЬНОГО
МАЙНА**

081 «Право»

08 «Право»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ **Ю. Б. Борисюк**

Науковий керівник: **Запотоцький Андрій Петрович,**
доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України

Київ–2026

АНОТАЦІЯ

Борисюк Ю. Б. Адміністративна відповідальність за порушення у сфері приватизації державного та комунального майна. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. – Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2026.

Дисертація присвячена комплексному теоретичному узагальненню та розв’язанню науково-прикладного завдання з удосконалення засад адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації державного та комунального майна.

Визначено поняття та ознаки приватизації державного і комунального майна в Україні, стан розроблення зазначеної проблематики в національній правовій доктрині. Схарактеризовано правові основи, ознаки та принципи адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації, проаналізовано зарубіжний досвід правового закріплення та застосування інституту юридичної відповідальності за порушення у сфері приватизації державного й комунального майна. Окреслено об’єктивні та суб’єктивні ознаки складів адміністративних правопорушень у сфері приватизації державного та комунального майна, висвітлено зміст і порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення, специфіку накладання адміністративних стягнень із розробленням рекомендацій з удосконалення адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації державного та комунального майна.

Приватизацію державного та комунального майна визначено як урегульований нормами галузей публічного і приватного права порядок передачі уповноваженими суб’єктами (органами приватизації) на підставі адміністративного акта ненормативного характеру майна, що знаходиться в державній або комунальній власності, у власність законодавчо обмеженого кола фізичних і (або) юридичних осіб (покупців), з дотриманням

встановлених законодавством про приватизацію принципів, процедур та форм з метою забезпечення публічного інтересу й подальшим контролем з боку суб'єктів владних повноважень за виконанням покупцями умов договорів купівлі-продажу, за порушення яких передбачено юридичну відповідальність.

Виокремлено правові ознаки адміністративної відповідальності у сфері приватизації державного та комунального майна як виду юридичної відповідальності, зокрема: реалізується як інструмент публічного управління, що забезпечує дотримання прозорих процедур приватизації; інтегрована в систему публічного адміністрування через повноваження органів, які формують, реалізують і контролюють приватизаційну політику; є засобом забезпечення законності процедур, стандартів та підзвітності під час прийняття управлінських рішень щодо відчуження державного і комунального майна; настає за вчинення адміністративних правопорушень, які посягають на встановлений порядок приватизації, права й інтереси держави, територіальних громад та інвесторів (перелік таких правопорушень і відповідних санкцій міститься в Кодексі України про адміністративні правопорушення та спеціальних законодавчих актах); є засобом захисту міжгалузевих комплексних правовідносин, що виникають у процесі приватизації майна; адміністративні стягнення (переважно штраф) можуть бути застосовані до фізичних (громадяни, посадові особи) та юридичних осіб (їх службових і посадових осіб) та спрямовані на відновлення публічного інтересу; у розгляді справ можуть брати участь державні й недержавні контролюючі суб'єкти; часто збігається за часом із завершенням контрольно-наглядових заходів органів приватизації.

Науково доведено доцільність коригування законодавчого визначення адміністративних правопорушень у сфері приватизації, зокрема шляхом формулювання назви глави 12 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, приватизації, в галузі фінансів і

підприємницькій діяльності»; доповнення глави 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення посиленням на адміністративні проступки, що передбачають недопущення працівників органів приватизації до проведення ними перевірки дотримання умов договору купівлі-продажу державного або комунального майна, порушення вимог щодо своєчасного подання достовірної інформації про об'єкти приватизації, які підлягають продажу.

Запропоновано доповнити перелік адміністративних стягнень за правопорушення у сфері приватизації посиленням на позбавлення права займати певні посади або займатися певною діяльністю, зокрема обмеження права на участь у приватизаційних аукціонах.

Встановлено, що в різних країнах напрацьовано різні підходи до визначення складів правопорушень у сфері приватизації, їх кваліфікації, видів відповідальності за їх вчинення. Відповідальність у цій сфері охоплює кримінальні, адміністративні, цивільні, дисциплінарні та корпоративні санкції, а також спеціальні механізми контролю та відновлення порушених прав. У сучасних правових системах передбачено можливість притягнення до кримінальної та адміністративної відповідальності юридичних осіб за правопорушення, вчинені їх представниками у сфері приватизації. Судова практика засвідчує суворість підходу до порушників: у разі доведення вини застосовують максимальні санкції, передусім якщо йдеться про великі суми, стратегічні об'єкти, організовані схеми. Правопорушення у сфері приватизації класифіковано за ступенем прямого зв'язку з приватизаційним процесом на ті, що: безпосередньо пов'язані з приватизаційними процесами (порушення процедур прозорості та конкуренції, недотримання умов договорів купівлі-продажу, порушення прав працівників і кредиторів приватизованих підприємств, незаконне відчуження об'єктів, що не підлягають приватизації); опосередковано пов'язані з приватизаційними процесами (корупційні діяння, шахрайство та підроблення документів,

зловживання службовим становищем, відмивання коштів, отриманих злочинним шляхом, тощо).

Окреслено такі заходи вдосконалення адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації державного та комунального майна: 1) деталізація складів адміністративних правопорушень шляхом внесення змін до ст. 166-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення з визначенням окремих складів правопорушень за видами порушень (маніпуляції з оцінкою майна, порушення процедур аукціону, зловживання під час передачі майна тощо); 2) диференціація санкцій залежно від тяжкості порушення, розміру завданої шкоди, повторності, умислу, статусу суб'єкта; 3) встановлення підвищених штрафів для посадових осіб органів приватизації, покупців стратегічних об'єктів, юридичних осіб, що здійснюють приватизацію з порушенням умов; 4) включення до переліку стягнень за порушення у сфері приватизації позбавлення права займати певні посади або займатися певною діяльністю, зокрема обмеження права на участь у приватизаційних аукціонах.

На підставі здійсненого дослідження запропоновано внести зміни й доповнення до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо строків накладення адміністративних стягнень) і до Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна».

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, адміністративне стягнення, приватизація, порушення у сфері приватизації, державне та комунальне майно.

ANOTATION

Borysiuk Y.B. Administrative liability for violations in the field of privatization of state and municipal property. – Qualification scientific work in the form of a manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy in specialty 081 – Law.
– National Academy of Internal Affairs, Kyiv, 2026.

The dissertation is devoted to a comprehensive theoretical generalization and solution of a scientific and applied problem on improving the principles of administrative liability for violations in the field of privatization of state and municipal property.

The concept and features of privatization of state and municipal property in Ukraine are defined, the state of development of the specified issues in the national legal doctrine is also described. The legal foundations, features and principles of administrative liability for violations in the field of privatization are characterized, and foreign experience of legal consolidation and application of the institution of legal liability for violations in the field of privatization of state and municipal property is highlighted. The objective and subjective features of the components of administrative offenses in the field of privatization of state and municipal property are defined and characterized, the content and procedure for proceedings in cases of administrative offenses are disclosed, the specifics of imposing administrative penalties are established with the development of recommendations for improving administrative liability for violations in the field of privatization of state and municipal property.

Privatization of state and municipal property is defined as a procedure regulated by the norms of public and private law branches for the transfer, by authorized entities (privatization authorities), on the basis of a non-regulatory administrative act, of property that is in state or municipal ownership into the ownership of a legislatively limited circle of individuals and (or) legal entities (buyers), in compliance with the principles, procedures, and forms established by

privatization legislation, with the aim of ensuring the public interest and with subsequent control by public authorities over the fulfillment by buyers of the terms of purchase and sale agreements, the violation of which entails legal liability.

The legal features of administrative liability in the field of privatization of state and municipal property as a type of legal liability are identified, in particular: it is implemented as a tool of public administration that ensures compliance with transparent privatization procedures; is integrated into the public administration system through the powers of bodies that form, implement and control privatization policy; serves as a means of ensuring the legality of procedures, standards and accountability when making management decisions on the alienation of state and municipal property; occurs for the commission of administrative offenses that encroach on the established privatization procedure, the rights and interests of the state, territorial communities and investors (a list of such offenses and corresponding sanctions is contained in the Code of Administrative Offenses and special legislative acts); is a means of protecting inter-sectoral complex legal relations that arise in the process of privatization of property; administrative penalties (mainly fines) can be applied to individuals (citizens, officials) and legal entities (their officials and officials) and are aimed at restoring the public interest; state and non-state controlling entities can participate in the consideration of cases; often coincide in time with the completion of control and supervisory measures of privatization bodies.

The expediency of adjusting the legislative definition of administrative offenses in the field of privatization has been scientifically proven, in particular by formulating the title of Chapter 12 of the Code of Administrative Offenses «Administrative Offenses in the Field of Trade, Public Catering, the Service Sector, Privatization, in the Field of Finance and Entrepreneurial Activity»; supplementing Chapter 15 of the Code of Administrative Offenses with a reference to administrative offenses that involve preventing employees of privatization bodies from checking compliance with the terms of the contract for the sale of state

or municipal property, violating the requirements for the timely submission of reliable information about privatization objects subject to sale.

It is proposed to supplement the list of administrative penalties for violations in the field of privatization with a reference to the deprivation of the right to hold certain positions or engage in certain activities, in particular, restrictions on the right to participate in privatization auctions.

It has been established that different countries of the world have developed their own approaches to determining the components of violations in the field of privatization, their qualification, and types of liability for their commission. Liability in this area includes criminal, administrative, civil, disciplinary, and corporate sanctions, as well as special mechanisms for controlling and restoring violated rights. Modern legal systems provide for the possibility of bringing legal entities to criminal and administrative liability for violations committed by their representatives in the field of privatization. Judicial practice indicates the severity of the approach to violators: in case of proving guilt, maximum sanctions are applied, especially when it comes to large sums, strategic objects, and organized schemes. Offenses in the field of privatization are classified by the degree of direct connection with the privatization process into those that are: directly related to privatization processes (violation of transparency and competition procedures, failure to comply with the terms of purchase and sale agreements, violation of the rights of employees and creditors of privatized enterprises, illegal alienation of objects that are not subject to privatization); indirectly related to privatization processes (corruption, fraud and forgery of documents, abuse of official position, laundering of funds obtained by criminal means, etc.).

Measures to improve administrative liability for violations in the field of privatization of state and municipal property include: detailing the components of administrative offenses: amend Article 166-14 of the Code of Administrative Offenses, defining separate components of offenses by type of violations (manipulation of property valuation, violation of auction procedures, abuse in the transfer of property, etc.); differentiation of sanctions depending on the severity of

the violation, the amount of damage caused, repetition, intent, status of the subject. Provide for increased fines for officials of privatization bodies, buyers of strategic objects, legal entities that carry out privatization in violation of the conditions; include in the list of penalties for violations in the field of privatization deprivation of the right to hold certain positions or engage in certain activities, in particular – restriction of the right to participate in privatization auctions.

Based on the research, amendments and additions to the Code of Ukraine on Administrative Offenses (regarding the terms of imposing administrative penalties) and to the Law of Ukraine «On Privatization of State and Municipal Property» are proposed.

Keywords: administrative liability, administrative offense, administrative penalty, privatization, violations in the field of privatization, state and municipal property.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Борисюк Ю. Принципи адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері приватизації. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2023. № 2 (26). С. 119–126. DOI: <https://doi.org/10.33270/02232602.119>

2. Борисюк Ю. Український та зарубіжний досвід відповідальності за правопорушення у сфері приватизації. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2024. Вип. 1. С. 37–43. DOI: <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2024.1.7>

3. Борисюк Ю. Особливості застосування адміністративних стягнень за правопорушення у сфері приватизації в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2025. Вип. 1. С. 176–181. DOI: <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2025.1.15>

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

4. Борисюк Ю. Деякі напрями подолання корупційних ризиків у процесі приватизації в Україні. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали VIII Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 7–8 груд. 2023 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2023. С. 345–347.

5. Борисюк Ю. Проблеми адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації в умовах воєнного стану в Україні. *Реалізація норм цивільного законодавства в умовах сьогодення* : матеріали кафедрального наук.-теорет. круглого столу (Київ, 9 лют. 2024 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2024. С. 226–229.

6. Борисюк Ю. Поняття приватизації в адміністративному праві України. *Кримінальне судочинство: сучасний стан та перспективи розвитку* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 2 трав. 2024 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2024. С. 318–320.

7. Правовий аналіз санкції, передбаченої статтею 166-14 КУПАП. Право і правоохоронна діяльність: сучасний вимір і виклики глобалізації : матеріали круглого столу (Київ, 5 черв. 2025 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2025. С. 52–53

8. Кваліфікація недотримання особою обов’язкових умов щодо приватизації державного, комунального майна або підприємств та їх подальшого використання : метод. рек. / [А. П. Запотоцький, Ю. Б. Борисюк, О. В. Максименко]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2024. 26 с.

ЗМІСТ

ВСТУП	14
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ПРИВАТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО ТА КОМУНАЛЬНОГО МАЙНА	23
1.1. Стан наукових досліджень проблем приватизації державного та комунального майна: адміністративно-правовий вимір	23
1.2. Правові основи та принципи адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації державного та комунального майна.....	43
1.3. Порівняльно-правовий аналіз законодавства зарубіжних країн щодо адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації державного і комунального майна	59
Висновки до розділу 1	68
РОЗДІЛ 2. ОБ'ЄКТИВНІ Й СУБ'ЄКТИВНІ ОЗНАКИ СКЛАДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ ПРИВАТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО ТА КОМУНАЛЬНОГО МАЙНА	73
2.1. Об'єкт і об'єктивна сторона юридичного складу адміністративних правопорушень у сфері приватизації державного та комунального майна	73
2.2. Суб'єкт і суб'єктивна сторона складу адміністративних правопорушень у сфері приватизації державного та комунального майна	90
Висновки до розділу 2	105
РОЗДІЛ 3. ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО ПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ПРИВАТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО ТА КОМУНАЛЬНОГО МАЙНА ІЗ ЗАСТОСУВАННЯМ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО СТЯГНЕННЯ.....	107
3.1. Провадження в справі про адміністративне правопорушення у сфері приватизації державного та комунального майна	107
3.2. Заходи адміністративного стягнення за правопорушення у сфері приватизації державного та комунального майна	136

Висновки до розділу 3	154
ВИСНОВКИ.....	158
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	165
ДОДАТКИ.....	184

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Після набуття Україною незалежності інститут приватизації, попри прогнози скептиків, помітно утверджується і навіть в умовах війни сприяє розширенню залучення внутрішніх та іноземних інвестицій, підвищенню ефективності управління державними й комунальними активами через модернізацію та розвиток високотехнологічних підприємств, зокрема зміцненню обороноздатності країни.

Приватизація забезпечує мобілізацію ресурсів для відновлення інфраструктури в центрі й регіонах, є джерелом оперативних бюджетних надходжень. Згідно з даними офіційної статистики, 2024 року завдяки прозорим електронним аукціонам продано 389 об'єктів. До загального фонду державного бюджету від приватизації державного й комунального майна та інших надходжень, безпосередньо пов'язаних із процесом приватизації, перераховано 9,9 млрд грн, натомість 2023 року цей показник становив 3,2 млрд грн¹.

Приватизаційний процес реалізується через систему нормативно-правових актів різного рівня, управлінських рішень й інструментів контролю, що в комплексі формують особливий режим адміністративно-правового регулювання, адже саме норми адміністративного права забезпечують організацію публічного управління в цій сфері, визначають повноваження органів виконавчої влади, встановлюють процедури нагляду та контролю, а також механізми притягнення до юридичної відповідальності за порушення встановлених правил.

З огляду на декриміналізацію (2011) і встановлення адміністративної відповідальності за недотримання особою обов'язкових умов щодо приватизації державного, комунального майна або підприємств та їх

¹ Звіт про роботу Фонду державного майна України та хід приватизації державного майна у 2024 році. URL: <https://www.spfu.gov.ua/ua/documents/press-list/spf-reports/18569.html>

подальшого використання (ст. 166-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення, далі – КУпАП), у правозастосовній практиці постає чимало проблемних питань у контексті застосування норм матеріального та процесуального права під час захисту публічного інтересу, забезпечення законності, прозорості й підзвітності процесу відчуження та використання державного/комунального майна, для вирішення яких необхідно здійснити окреме цільове дослідження.

Теоретичні засади адміністративної відповідальності, зокрема у сфері господарської та фінансової діяльності, у різні часи досліджували провідні українські й іноземні вчені-адміністративісти, зокрема: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, Н. П. Бортник, В. В. Галунько, І. П. Голосніченко, Т. О. Гуржій, Є. В. Додін, О. С. Доценко, О. Ю. Дрозд, Д. І. Йосифович, Р. А. Калюжний, Л. В. Коваль, М. В. Ковалів, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, М. В. Лошицький, В. І. Олефір, О. І. Остапенко, І. Д. Пастух, І. М. Пахомов, С. В. Петков, В. Д. Сущенко, М. М. Тищенко, В. О. Шамрай, Е. Шмідт-Ассманн та ін.

Проблеми адміністративно-правового регулювання у сфері приватизації розглядали на рівні монографічних праць також представники правової та економічної галузей науки: О. В. Задорожний, А. М. Куліш, І. В. Миронець, В. Л. Пількевич, Г. В. Подоляко, М. О. Писаренко, М. М. Потіп, К. Р. Резворович, О. Г. Розгон, Б. М. Семенко, О. В. Стукаленко, О. В. Сугак, Ю. В. Тарасюк, В. О. Хлівний та ін. Результати їхніх досліджень мають важливе наукове і практичне значення. Водночас окремі питання спектру адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації державного й комунального майна досі залишаються дискусійними, а в науці адміністративного права не запропоновано комплексного бачення змісту об'єктивних і суб'єктивних ознак адміністративних правопорушень, особливостей їх юридичного складу, провадження у справах відповідної категорії та застосування заходів адміністративного реагування. Зазначені

обставини й зумовили обрання цієї теми для дисертаційного дослідження, визначили його об'єкт і предмет.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційне дослідження реалізовано відповідно до Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року (Указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019); Стратегії економічної безпеки України на період до 2025 року (Указ Президента України від 11 серпня 2021 року № 347/2021) і відповідає тематиці наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок Міністерства внутрішніх справ України на 2025–2029 роки (наказ МВС України від 21 травня 2024 року № 326) й основним напрямом наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2025–2029 роки (рішення Вченої ради від 24 грудня 2024 року, протокол № 25).

Тему дисертації затверджено рішенням Вченої ради Національної академії внутрішніх справ 26 вересня 2023 року (протокол № 20).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає в теоретичному узагальненні та розв'язанні науково-прикладного завдання з удосконалення засад адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації державного та комунального майна.

Для досягнення цієї мети поставлено такі основні *завдання*:

- визначити поняття та ознаки приватизації державного і комунального майна в Україні, стан розроблення зазначеної проблематики в національній правовій доктрині;

- схарактеризувати правові основи, ознаки та принципи адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації державного й комунального майна;

- виокремити й запропонувати варіанти імплементації найкращого зарубіжного досвіду правового закріплення та застосування інституту юридичної відповідальності за порушення у сфері приватизації державного і комунального майна;

- визначити та схарактеризувати об'єктивні й суб'єктивні ознаки юридичних складів адміністративних правопорушень у сфері приватизації державного і комунального майна;
- окреслити зміст і порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері приватизації державного та комунального майна;
- встановити процесуальну специфіку накладання адміністративних стягнень за порушення у сфері приватизації;
- розробити рекомендації з удосконалення інституту адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації державного й комунального майна.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини у сфері приватизації державного та комунального майна.

Предмет дослідження – адміністративна відповідальність за порушення у сфері приватизації державного та комунального майна.

Методи дослідження. Для досягнення поставленої мети та виконання обумовлених нею завдань використано такі загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання: *історико-правовий* – для аналізу поглядів учених різних періодів на проблемні аспекти реалізації інституту приватизації (підрозділ 1.1); *логіко-семантичний* – для визначення понятійно-категоріального апарату дослідження (підрозділи 1.1, 1.2); *системний* – для з'ясування природи адміністративних правопорушень у сфері приватизації та їх місця в системі юридичної відповідальності (підрозділ 1.2, розділ 2); *аналізу та синтезу* – під час комплексного дослідження правозастосовної та судової практики (розділ 3); *порівняльно-правовий* – для оцінювання різних підходів до порівняння національного й зарубіжного законодавства (підрозділи 1.3, 3.2); *соціологічний (анкетування, спостереження)* – для узагальнення думок респондентів щодо проблемних питань дослідження (розділи 1–3); *статистичний* – для аналізу статистичної звітності й емпіричних даних (розділи 1–3).

Емпіричну базу дослідження становлять статистичні дані й матеріали, а також узагальнення результатів анкетування 244 респондентів щодо проблем адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації в Україні (96 державних службовців Фонду державного майна України (ФДМУ), 103 працівники Національної поліції України, 45 громадян – учасників приватизаційного процесу); аналітичні звіти Фонду державного майна України, дані судової статистики, практика розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері приватизації. Під час підготовки дисертації використано також досвід роботи автора в профільних державних інституціях України.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що в дисертації поставлено й виконано важливе науково-прикладне завдання з удосконалення засад адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації державного та комунального майна з обґрунтуванням пропозицій та рекомендацій правового, організаційного і практичного спрямування. Найсуттєвішими з них є такі положення:

у перше:

– схарактеризовано правові ознаки адміністративної відповідальності у сфері приватизації державного та комунального майна як виду юридичної відповідальності, зокрема: реалізується як інструмент публічного управління, що забезпечує визначення і дотримання прозорих процедур приватизації; інтегрована в систему публічного адміністрування через повноваження органів, які формують, реалізують і контролюють приватизаційну політику; є засобом забезпечення законності процедур, стандартів і підзвітності під час прийняття управлінських рішень щодо відчуження державного й комунального майна; настає за вчинення адміністративних правопорушень, які посягають на встановлений порядок приватизації, права й інтереси держави, територіальних громад та інвесторів (перелік таких правопорушень і відповідних санкцій міститься в КУпАП та спеціальних законодавчих актах); є засобом захисту міжгалузевих комплексних правовідносин, що

виникають у процесі приватизації майна; адміністративні стягнення (переважно штраф) можуть бути застосовані до фізичних (громадяни, посадові особи) і юридичних осіб (їх службових/посадових осіб), спрямовані на захист і відновлення публічного інтересу; у розгляді справ можуть брати участь державні й недержавні контролюючі суб'єкти (їх представники); часто збігається за часом із завершенням контрольно-наглядових заходів уповноважених органів;

– науково доведено доцільність коригування законодавчого визначення адміністративних правопорушень у сфері приватизації, зокрема шляхом уточнення формулювання назви глави 12 КУпАП «Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, приватизації, в галузі фінансів і підприємницькій діяльності»; доповнення глави 15 КУпАП посиленням на адміністративні проступки, що передбачають випадки недопущення працівників органів приватизації до проведення ними перевірки дотримання умов договору купівлі-продажу державного або комунального майна, порушення вимог щодо своєчасного подання достовірної інформації про об'єкти приватизації, які підлягають продажу;

– запропоновано доповнити перелік адміністративних стягнень за правопорушення у сфері приватизації (зокрема посиленням на позбавлення права займати певні посади або займатися певною діяльністю, обмеження права на участь у приватизаційних аукціонах тощо);

удосконалено:

– поняття приватизації державного та комунального майна як урегульованого нормами публічного і приватного права порядку передачі уповноваженими суб'єктами (органами приватизації) на підставі адміністративного акта ненормативного характеру майна, що знаходиться в державній або комунальній власності, у власність законодавчо визначеного кола фізичних і (або) юридичних осіб (покупців), з дотриманням встановлених законодавством про приватизацію принципів, процедур та

форм з метою забезпечення публічного інтересу й подальшим контролем з боку суб'єктів владних повноважень за виконанням покупцями умов договорів купівлі-продажу, порушення яких тягне юридичну відповідальність;

– зміст об'єктивних і суб'єктивних ознак складу адміністративних правопорушень, передбачених ст. 166-14 КУпАП (об'єктивні ознаки: їх можуть вчиняти у формі дії чи бездіяльності; більшість із них передбачають альтернативні дії, що мають тривалий або продовжуваний характер; юридично значущими способами є подання неправдивих відомостей, недотримання вимог й обов'язкових умов приватизації, недопущення та перешкоджання перевіркам; із суб'єктивної сторони – суб'єктивні ознаки: спеціальний суб'єкт, яким можуть бути фізичні особи, зокрема посадові особи й іноземці, а саме потенційні покупці, покупці, підприємства, на балансі яких знаходяться об'єкти приватизації, керівники приватизованих підприємств; умисна або необережна форми вини;

дістало подальший розвиток:

– пропозиції щодо впорядкування переліку правопорушень у сфері приватизації (порушення процедур прозорості та конкуренції; недотримання умов договорів купівлі-продажу; порушення прав працівників і кредиторів приватизованих підприємств; незаконне відчуження об'єктів, що не підлягають приватизації, а також пов'язані із приватизаційними процесами споріднені діяння, що тягнуть адміністративну відповідальність) і санкцій за їх учинення шляхом розміщення відповідних норм виключно в КУпАП;

– аргументація доцільності використання в національному правовому полі досвіду адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері приватизації державного та комунального майна в країнах з розвинутою та перехідною економікою, зокрема щодо: створення незалежного органу контролю за приватизацією із широкими повноваженнями щодо аудиту, перевірок, розслідувань; правових механізмів забезпечення прозорості інформації про етапи приватизації із широким доступом громадськості до

даних про угоди, учасників, умови; упровадження автоматизованого моніторингу виконання зобов'язань покупців; посилення санкцій за порушення процедур приватизації як для покупців, так і для посадовців уповноважених інституцій;

– наукове бачення заходів удосконалення адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації шляхом деталізації юридичних складів адміністративних правопорушень із внесенням змін до ст. 166-14 КУпАП; диференціації санкцій залежно від тяжкості порушення, розміру завданої шкоди, повторності, умислу, статусу суб'єкта; включення до переліку стягнень за порушення у сфері приватизації позбавлення права займати певні посади або займатися певною діяльністю, зокрема обмеження права на участь у приватизаційних аукціонах, анулювання результатів аукціону в разі встановлення порушень.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що обґрунтовані в дисертації положення впроваджено й можуть бути використано в:

– *науково-дослідній сфері* – для подальшого розроблення актуальних проблем адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації (акт Національної академії внутрішніх справ від 19 лютого 2026 року № 34-нд);

– *правотворчості* – для подальшого вдосконалення законодавства щодо притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері приватизації державного та комунального майна (лист Комітету Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності від 10 лютого 2026 року № 04-27/12-2026/28556);

– *освітньому процесі* – для підготовки підручників, лекцій, навчальних і практичних посібників, методичних рекомендацій, тестових завдань і дидактичних матеріалів з навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес» тощо (акт Національної академії внутрішніх справ від 19 лютого 2026 року № 33-оп).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження здійснене автором особисто з огляду на сучасні доктринальні розробки й досягнення науки адміністративного права. Сформульовані в дисертації положення та висновки обґрунтовані здобувачем самостійно. У методичних рекомендаціях «Кваліфікація недотримання особою обов’язкових умов щодо приватизації державного, комунального майна або підприємств та їх подальшого використання» особистий внесок автора становить 30 % (у частині застосування заходів адміністративної відповідальності).

Апробація результатів дисертації. Основні положення та висновки дисертації оприлюднено на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях і круглих столах: «Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі» (Київ, 7–8 грудня 2023 року); «Реалізація норм цивільного законодавства в умовах сьогодення» (Київ, 9 лютого 2024 року); «Кримінальне судочинство: сучасний стан та перспективи розвитку» (Київ, 2 травня 2024 року).

Публікації. Основні теоретичні висновки та практичні рекомендації, що містяться в дисертації, викладено у восьми наукових публікаціях, зокрема трьох статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України, чотирьох тезах доповідей і наукових повідомлень на конференціях, а також методичних рекомендаціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація містить анотацію, вступ, три розділи, що мають сім підрозділів, висновки, список використаних джерел (222 найменування на 24 сторінках) і шість додатків на 20 сторінках. Повний обсяг дисертації становить 208 сторінок, із них обсяг основного тексту – 151 сторінка.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ПРИВАТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО ТА КОМУНАЛЬНОГО МАЙНА

1.1. Стан наукових досліджень проблем приватизації державного та комунального майна: адміністративно-правовий вимір

У Конституції України (ст. 41) закріплено, що кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, а порядок набуття права власності визначається законом [1]. Отже, Основний Закон держави гарантує можливість будь-якій людині отримувати власність у встановленому порядку, зокрема за допомогою приватизації майна.

Приватизація є одним зі складних правових явищ, яке відображено в теорії адміністративного права. Зокрема, у ст. 166-14 КУпАП передбачено адміністративну відповідальність за подання неправдивих відомостей у декларації щодо походження коштів, за які приватизують державне, комунальне майно або підприємство, й інших документах, необхідних для їх приватизації, недотримання вимог щодо подальшого використання приватизованого об'єкта та інших обов'язкових умов щодо приватизації, встановлених законами й іншими нормативно-правовими актами [2].

Зазначена норма мала кримінально-правовий зміст, а 2011 року на тлі лібералізації законодавства про кримінальну відповідальність її було декриміналізовано і внесено до Кодексу України про адміністративні правопорушення. Зазначене не було предметом об'єктивного вивчення та потребує опрацювання з позиції наукового дослідження.

Проте незаконна приватизація державного та комунального майна була й залишається небезпечним явищем у суспільному житті. Адміністративно-правове дослідження незаконної приватизації державного, комунального

майна має важливе практичне і теоретичне значення, однак незначною є кількість наукових праць, у яких було б досліджено порушену проблематику, і це зумовлено насамперед тим, що це правопорушення є законодавчою новелою, а тому недостатньо вивчене. Водночас це не свідчить про відсутність наукових досліджень з питань незаконної приватизації. Адміністративно-правове дослідження означеного нами правопорушення здебільшого здійснюють у загальнотеоретичних напрацюваннях, а також підручниках і посібниках з інших галузей права. Слід зазначити, що є низка розбіжностей та суперечок у поглядах науковців щодо елементів складу незаконної приватизації. Тому важливо виокремити доктринальні положення, що стали основою законодавчих конструкцій диспозиції та санкції ст. 166-14 КУпАП.

Після набуття Україною незалежності процеси роздержавлення та приватизації сприяли побудові ринкових засад її економіки, виникненню різних форм власності й відіграють важливу роль у процесі входження України до світової та європейської економічної спільноти. Рівень соціально-економічного розвитку держави, динаміка підприємницького сектору та загальний добробут населення детермінуються, зокрема, характером приватизаційних процесів, зокрема їх правовою легітимністю, економічною раціональністю та результативністю. Логічним підсумком таких процесів має стати формування оптимальної структури публічної власності, за якої в державному секторі зберігається виключно майно, необхідне для реалізації базових функцій держави, а в комунальному секторі – активи, що забезпечують належне функціонування органів місцевого самоврядування та задоволення потреб територіальних громад.

Наукові дослідження правової природи приватизаційних процесів відбувалися паралельно з їх становленням. В. С. Щербина визначає термін «приватизація» як широкомасштабну передачу державної чи комунальної власності у власність фірм або домогосподарств [3]. Якщо розглядати приватизацію в широкому значенні, то можна стверджувати, що це процес

передачі власності й управління з державного сектору в приватний. Вважаємо за необхідне також зазначити, що приватизація у вузькому значенні є процесом специфічної передачі конкретних об'єктів від держави у власність конкретним особам. В умовах воєнного стану процес приватизації в Україні було призупинено (до вересня 2022 року) з подальшим поетапним відновленням малої приватизації, адже державі необхідна фінансова підтримка. За період із січня до липня 2023 року державний бюджет отримав від продажу державного майна майже 2,1 млрд грн [4].

Інші автори приватизацію розглядають як роздержавлення власності, що є одним із «методів державного управління в процесі здійснення адміністративно-правового впливу на економічну систему, який 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. 126]. Видається цілком слушним визначення науковця, обґрунтування його є актуальними і в реаліях сьогодення.

У разі порушення порядку приватизації економіка держави зазнає збитків. Зокрема, В. О. Хлівний, посилаючись на практичний досвід, зазначає, що під час реалізації приватизаційної політики на всіх рівнях державної влади ставлять основну мету – поповнення бюджетів усіх рівнів. Решту завдань реалізують стихійно, без участі держави в цьому процесі. На основі здійсненого аналізу доведено, що в процесі приватизації державні органи управління зрідка використовують наукові методи й механізми, що надають можливість регулювати розвиток підприємництва в регіонах, а віддають перевагу приватизації найдорожчих і найвигодніших для продажу об'єктів. Водночас на малій приватизації в економічно відсталих регіонах не зосереджують достатньо уваги [6, с. 3]. Унаслідок низькоякісної реалізації державної політики у сфері приватизації, констатує І. В. Розпутенко, приватизація держмайна в Україні стала однією нагальних проблем в Україні. Завдання приватизації, які звузилися до суто фіскальних,

непослідовність, непрозорість і надмірна політизація приватизаційних процесів заклали серйозне підґрунтя для неоднозначної оцінки з боку експертів, політиків, представників громадянського суспільства, створили передумови для політичного протистояння, що, зрештою, перешкодило формуванню коректної стратегії у сфері приватизації. Саме тому перебіг приватизаційних процесів в Україні, стверджує І. В. Розпутенко, вирізняється неефективною державною політикою у сфері приватизації, породженням тіньової економіки, організованої економічної злочинності та корупції [7, с. 67].

Приватизація державного і комунального майна є однією з ключових складових трансформації економіки України, що визначає напрями розвитку публічного управління, державно-приватного партнерства, адміністративного та господарського права. В умовах воєнного стану та з огляду на перспективи післявоєнного відновлення країни питання ефективного розпорядження державною та комунальною власністю набуває особливої актуальності, оскільки від прозорості, ефективності й законності приватизаційних процесів залежать не лише економічна стабільність, а й довіра суспільства до державних інституцій, залучення інвестицій, відновлення інфраструктури та забезпечення соціальної справедливості.

В інтерпретації українських дослідників приватизація – це не відтік активів з державного сектору економіки, а лише зміна структури економічних відносин з приводу управління такими активами. Приватизація – це метод відображення системи управління з огляду на соціально значущий економічний результат від використання об'єктів приватизації [8, с. 159]. Здебільшого, стверджує О. Г. Розгон, адміністративно-правові відносини у сфері приватизації в Україні є недостатньо врегульованими, а явище приватизації потребує додаткового вивчення [9, с. 52].

На низькій якості реалізації державної політики у сфері приватизації акцентує І. В. Розпутенко. Приватизація державного майна, вважає автор, є однією з найнагальніших правових проблем. Зокрема, науковець зауважує,

що вузькі завдання приватизації, які стосуються лише фінансової сфери, а також непрозорість, непослідовність і значний політичний вплив на приватизаційні процеси породжують неоднозначні оцінки з боку національних і міжнародних експертів, політиків, представників громадянського суспільства.

Непрозорість і суб'єктивізм у сфері приватизації найчастіше є перешкодою реалізації відповідної державної політики в цій галузі. Не контрольованість приватизації може призвести до не здатності задовольняти потреби громадян та не гарантуватиме наявність відповідних ресурсів через цілеспрямоване зменшення потенціалу підприємств, які будуть у подальшому відчужені [10, с. 303]. Недостатньо конкретизовано й окреслено мету процесу приватизації в Україні, що часто може бути причиною негативних явищ у цьому середовищі. Водночас брак визначення принципів адміністративної відповідальності в цій сфері також є частиною недосконалості процесів роздержавлення, передусім великих, стратегічно важливих підприємств.

Підґрунтям державної правової політики у сфері приватизації, на думку Г. В. Подоляко, слід вважати чітке визначення її принципів і пріоритетів, за допомогою яких можна встановити вектор правового, організаційного, економічного й інформаційно-аналітичного забезпечення, а також особливості завдань на кожному етапі приватизаційного процесу [11, с. 11].

Становлення приватизації як правового інституту розпочалося ще з радянського періоду, адже окремі принципи економічної самостійності України як суверенної держави було закладено в Законі УРСР «Про економічну самостійність Української РСР» [12]. У ст. 3 цього Закону серед принципів самостійності економіки було передбачено запровадження різноманітності й рівноправності форм власності та їх державного захисту; децентралізації власності й роздержавлення економіки. Це своєю чергою потребувало і потребує досі ґрунтовного наукового осмислення запровадження та практичного застосування в Україні нових для нашого

суспільства правових інститутів, які раніше успішно були апробовані досвідченішими демократіями світу. Серед згаданих правових інститутів виокремлюють і приватизацію. Цю тезу поділяє, зокрема, професор Р. Б. Шишка, адже саме приватизація вплинула на формування змін в ідеології суспільства за допомогою методу поступових змін і методу шокової терапії [13]. На думку автора, такий підхід не слід вважати стверджувальним, адже є прогалини в чинному законодавстві, які впливають на вартість майна, яке приватизують.

Після прийняття 1987 року закону про виробничі колективи фактично розпочався процес «стихійної» приватизації, що вирізнявся безпрецедентними переданням і розподіленням власності (період «загальної ваучеризації»). Після введення в обіг ваучера (приватизаційного майнового сертифіката) потреба реалізації одержаних від держави сертифікатів змусила широкі верстви населення вести спекулятивні ігри на стихійному й незахищеному фондовому ринку. На цьому етапі виникли шахрайські схеми експропріації особистих заощаджень громадян численними фінансово-інвестиційними компаніями, що нерідко діяли способом «фінансових пірамід» [14, с. 119].

Водночас В. Л. Пількевич вважає позитивним той факт, що наслідком перших реформ у сфері приватизації, що відбулися в Україні впродовж 90-х років XX століття, була трансформація відносин власності, що зумовило знищення монополії державної власності, було запроваджено рівність усіх її форм відповідно до Конституції України [15]. Положення Основного Закону це не відображають, адже публічна і приватна власність принципово різняться, головною відмінністю є їх різний правовий режим: для публічної власності він ґрунтується на імперативних нормах, а для приватної власності – на диспозитивних. Водночас у Пояснювальній записці до проєкту Закону України «Про приватизацію державного майна» від 19 вересня 2017 року № 7066 зазначено, що соціально-економічна ситуація в Україні вимагає кардинального пришвидшення процесу реформування економіки, управління

державною власністю. З огляду на те, що понад 90 % державних активів введено в експлуатацію 50–150 років тому, зволікання з приватизацією цих об'єктів призводить до їх подальшого руйнування, зниження інвестиційної привабливості. Недостатнє фінансування діяльності таких об'єктів, модернізації виробництва інвестицій впливає на конкурентоспроможність державних підприємств, а неефективне управління ними призводить зрештою до їх банкрутства [16].

Проаналізувавши етапи становлення приватизації як правового інституту, слід визначити його сутність. Термін «приватизація» вперше ввів в обіг 1976 року американський дослідник Р. У. Пул, однак у термінологічних джерелах це поняття з'явилося 1969 року, коли всесвітньо відомий теоретик менеджменту П. Друкер у книзі «Вік переривання традицій» використав слово *«реприватизація»* для визначення процесу повернення націоналізованих підприємств їхнім колишнім власникам.

Коли розпочалося становлення державності в Україні, понад 97 % основних виробничих фондів знаходилися в державній власності. Державна власність була «збюрократизованою», «заказеною», не розвивалася відповідно до світових тенденцій та науково-технічного прогресу, тож такі ігнорування розвитку стали поштовхом до передачі майна в приватну власність. Підтвердженням цього є «теорема Коуза», яка доводить, що кому спершу не належало б право власності, зрештою воно буде в того, хто цінує його вище [9]. На цьому етапі приватний власник почав цінувати право власності вище, що й зумовило появу правового інституту приватизації. Отже, слід зауважити, що сучасне розуміння приватизації сформувалося внаслідок закономірного розвитку суспільства, що обумовлено переходом державотворення до ринкової економіки. Саме так відбулося відновлення економічного потенціалу приватної власності та встановлення справедливості. Єдина важлива відмінність публічної та приватної власності полягає в їх спрямованості: перша спрямована на задоволення публічних, а друга – приватних потреб, передусім бізнесового спрямування.

В Українській РСР уперше приватизацію було закріплено нормативно в постанові Верховної Ради Української РСР «Про Основні напрями економічного і соціального розвитку Української РСР на 1991 рік» [17]. Проте в зазначеній постанові сутність цього правового явища так і не було висвітлено. Це закономірно, адже за радянських часів в умовах командо-адміністративної системи управління про приватизацію йтися не могло. Своєю чергою вчені виокремлювали сім етапів становлення інституту приватизації:

перший – започаткування підготовки суспільства колишнього СРСР до майбутньої приватизації (1985–1990);

другий – пов’язаний з реформами власності в Україні (1990–1991), визнанням та оформленням права приватної власності й усвідомленням неминучості приватизації. Важливою була роль Закону УРСР «Про власність» [18], який визнавав індивідуальну, а згодом і приватну власність;

третій – вирізняється появою в правовому полі України терміна «приватизація», а згодом – і базового Закону України «Про приватизацію державного майна» [16];

четвертий – з кінця 1993 року до середини 1994 року. Обумовлений перерозподілом власності внаслідок заходів масової приватизації, формування процедур, що мали привести через поступову відмову від безоплатного роздавання державної та комунальної власності до заміни неефективного власника ефективним завдяки пошуку засобів підвищення ефективності приватизаційного процесу. Цей етап розвивався на тлі підготовки до конституційної реформи. Цікаво, що приватизацію в зазначений період було призупинено;

п’ятий – фактично розпочався наприкінці 1994 року, коли набрали чинності укази Президента України, що були вкрай потрібними насамперед з огляду на політичну вагу масової приватизації. Наслідком цих указів стала масштабна приватизація державного майна за приватизаційні майнові сертифікати. Однак через невисоку активність громадян масову сертифікатну

приватизацію було закінчено лише 1999 року. Водночас з метою компенсації зниження вартості заощаджень громадян унаслідок інфляції в обіг були випущені так звані *компенсаційні сертифікати*, використання яких не було остаточно врегульовано навіть наприкінці 1999 року;

шостий – пов'язаний з початком грошової приватизації. Важливим правовим актом у цьому напрямі є спільний наказ Фонду державного майна України, Антимонопольного комітету й Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 4 серпня 1997 року № 821/55/01/204 [19], який залежно від розміру передбаченого для приватизації пакета акцій передбачав дві різні процедури, а саме так звані *некомерційний* (під час продажу контрольних пакетів акцій) і *комерційний* (під час продажу пакетів акцій у розмірі понад 15 % або 26 %) конкурси. Визначальною відмінністю між типами конкурсів було значення інвестиційних зобов'язань. Під час проведення некомерційних конкурсів ці зобов'язання були головним критерієм для визначення переможця. Проте вирішальним критерієм для визначення переможця комерційного конкурсу була лише запропонована ціна. 1999 року результати грошової приватизації можна вважати ще доволі незначними, оскільки було укладено лише 45 угод про придбання пакетів акцій;

сьомий – де-факто розпочався 2005 року виданням нових і визнанням недійсними низки чинних до цього часу нормативно-правових актів у сфері приватизаційних правовідносин.

Загалом видається обґрунтованим виокремлення таких етапів становлення приватизації в сучасній Україні, проте вважаємо, що заслуговує на увагу пропозиція визначити ще два етапи. *Восьмий (2012–2017)* – ознаменувався набуттям чинності 6 січня 2012 року профільним Законом України «Про Фонд державного майна України» від 9 грудня 2011 року № 4107-VI [20] (до того діяльність державних органів приватизації регламентували навіть не законом, а Тимчасовим положенням про Фонд державного майна України, затвердженим постановою Верховної Ради

України ще 7 липня 1992 року [21], а також постановами «Про забезпечення діяльності Фонду державного майна України» [22] та «Про деякі питання діяльності Фонду державного майна України», що визначали статус, організацію, повноваження та порядок діяльності ФДМУ. Закріпивши на законодавчому рівні те, що Фонд є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який реалізує державну політику у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами державної власності, зокрема корпоративними правами держави щодо об'єктів державної власності, що належать до сфери його управління, а також у сфері державного регулювання оцінки майна, майнових прав і професійної оціночної діяльності. 18 лютого 2012 року одночасно набули чинності Державна програма приватизації на 2012–2014 роки [23] і Закон України «Про внесення змін до деяких законів України з питань приватизації щодо реалізації положень Державної програми приватизації на 2012–2014 роки» [24]. Слід також зазначити, що попередня Програма приватизації на 2000–2002 роки, затверджена Законом України «Про Державну програму приватизації» від 18 травня 2000 року № 1723-III [25] повинна була діяти до кінця 2002 року. Відповідно до приписів ст. 4 чинного на той час Закону України «Про приватизацію державного майна», державна програма приватизації визначала цілі, пріоритети й умови приватизації, її розробляв ФДМУ і затверджувала Верховна Рада України законом України *раз на три роки* не пізніше як за місяць до затвердження державного бюджету України на відповідний рік, але до початку наступного бюджетного року, вона діяла до затвердження чергової Державної програми приватизації. Державну програму приватизації мали виносити на розгляд Верховної Ради України *одночасно з проектом Державного бюджету України на відповідний рік*. Своєю чергою нова Державна програма приватизації на 2012–2014 роки запровадила цілком інший підхід. Уперше ця програма не містила регулятивних норм, які інакше, ніж чинне законодавство, регулювали приватизаційні правовідносини. Це беззаперечно було позитивним явищем,

оскільки усувало колізії та складнощі в правозастосуванні, які протягом періоду незалежності України виникали під час прийняття програми приватизації. Крім цього, запропонований підхід забезпечував ясність, чіткість і передбачуваність законодавства, що сприяло правовій визначеності як елементу принципу верховенства права. Натомість Державна програма приватизації на 2012–2014 роки хоча й частково декларативно, проте зосереджувалася на визначенні меті, шляхів, способів, заходів і завдань приватизації державного майна на зазначений період. Документ надав можливість Фонду забезпечити перехід продажу об'єктів державної власності як функції з управління об'єктами державної власності та її процесу приватизації. Після прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України з питань приватизації щодо реалізації положень Державної програми приватизації на 2012–2014 роки» від 13 січня 2012 року № 4336-VI вперше було законодавчо закріплено поняття приватизації як «платного відчуження майна».

Дев'ятий етап – сучасний, що ознаменувався прийняттям нової редакції Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» від 18 січня 2018 року № 2269-VIII [26] (набув чинності 7 березня 2018 року), який докорінно змінив правовий режим приватизації в Україні.

Основні положення цього Закону спрямовані на захист прав покупців, контроль за адекватністю ціни, гармонізацію законодавства у сфері приватизації [11]. У цьому контексті ми поділяємо думку В. Щербини, що законодавство України про приватизацію, з огляду на форму нормативних актів, охоплює сукупність не лише законів, а й інших нормативно-правових актів, які регулюють майново-правові та організаційні відносини щодо приватизації державного майна [27, с. 272]. Проте насправді проблема чіткого врегулювання перерозподілу публічної власності з дотриманням мети приватизації та відповідно до європейських стандартів залишається нерозв'язаною.

На жаль, суспільство часто сприймає приватизацію не лише як потужний рушій прогресу й розвитку, а як синонім корупції та незаконного перерозподілу ресурсів. Сучасний етап українського державотворення засвідчує, що приватизаційні процеси розгортаються в умовах глибокої трансформації економічної системи, структурної перебудови механізмів публічного управління та необхідності формування інституційних інструментів акумуляції інвестиційного капіталу для стратегічно важливих сегментів національної економіки. У цьому контексті приватизація постає не лише як економічний феномен, а як складний багаторівневий правовий інститут, функціонування якого детерміноване взаємодією норм приватного та публічного права, а також специфічними адміністративно-правовими режимами, що визначають межі дискреції суб'єктів владних повноважень і гарантії прав учасників приватизаційних правовідносин. Водночас приватизаційна сфера характеризується підвищеним рівнем інституційної вразливості, що виявляється в недостатній захищеності прав суб'єктів приватизації, фрагментарності процедурних регламентацій, колізійності нормативного масиву та нерівномірності правозастосовної практики. Це спричиняє виникнення численних порушень норм адміністративного, цивільного та господарського законодавства, порушення принципу верховенства права та формує передумови для правового нігілізму як соціально-правового явища. З огляду на міжгалузевий характер приватизаційних правовідносин, наукової значущості набуває дослідження адміністративно-правових засад приватизації державного майна, включно з аналізом правової природи адміністративних юридичних фактів, що детермінують виникнення, зміну та припинення відповідних правовідносин. Важливим є вивчення процесу інституціоналізації нормативно-правового забезпечення адміністративних гарантій прав суб'єктів приватизації, що передбачає оцінювання ефективності чинних процедур, їх відповідності принципам належного врядування, а також визначення напрямів удосконалення адміністративно-правового механізму забезпечення прав і

законних інтересів учасників приватизаційних процесів. Саме тому формування цілісної доктрини адміністративно-правового забезпечення приватизації державного майна є однією з ключових наукових проблем сучасної юридичної науки.

У сучасній правовій доктрині приватизацію традиційно розглядають як особливу, відмінну від класичних цивілістичних моделей правову форму відчуження об'єктів публічної власності, що характеризується специфічним юридичним режимом переходу майна з публічної в приватну сферу. Наукові дослідження послідовно акцентують на тому, що включення державного чи комунального майна до приватноправового обороту не призводить до виникнення повноцінного (у класичному цивільно-правовому розумінні) права приватної власності. Ідеться про формування «урізаного» або «модифікованого» права приватної власності, зміст якого істотно обмежений публічно-правовими приписами, що зберігають вплив первісного публічного власника на подальшу долю приватизованого об'єкта. Унаслідок цього власник приватизованого майна, попри формальне набуття права приватної власності, продовжує перебувати у специфічних правовідносинах із суб'єктом публічної влади, який був первісним власником. Така взаємозалежність зумовлює наявність комплексу обов'язків, обмежень і приписів, що не є характерними для класичних цивільних відносин власності, побудованих на принципах автономії волі, диспозитивності та рівності сторін. Натомість приватизаційні правовідносини зберігають елементи владно-розпорядчого впливу, що виявляється у встановленні спеціальних режимів використання майна, обмежень щодо його відчуження, збереженні контрольних повноважень публічного суб'єкта та можливості застосування адміністративно-правових санкцій у разі порушення встановлених умов. Отже, приватизація як юридичний інститут функціонує на перетині приватноправових і публічно-правових регулятивних механізмів, формуючи гібридну модель правового статусу приватизованого майна. Така модель передбачає, що приватний власник не є повністю автономним

суб'єктом майнових правовідносин, а перебуває в правовому полі, де його правомочності співвідносяться з імперативними вимогами публічного інтересу, що продовжує «супроводжувати» об'єкт навіть після його переходу в приватну сферу. Це своєю чергою актуалізує необхідність глибокого доктринального аналізу правової природи таких обмежень, їх відповідності принципам верховенства права та пропорційності, а також визначення меж допустимого втручання публічної влади в здійснення приватної власності на приватизоване майно. Про підтвердження публічної правової складової приватизаційних процесів свідчать рішення Конституційного Суду України, де приватизацію державного майна визначено суспільно значущим процесом, у межах якого здійснюють роздержавлення власності, вирішують питання пільгової участі членів трудових колективів у її придбанні та їх соціального захисту [28], а також позиції науковців. На думку В. А. Устименка, останні зміни в нормативному полі України дають підстави стверджувати, що приватизацію більше не можна розглядати виключно як правовий засіб зміни власника. Приватизація може і повинна забезпечувати закріплення публічних зобов'язань приватного власника, встановлювати на певний період часу обмеження свободи розпорядження придбаними об'єктами публічної власності [29, с. 52–53]. Ю. В. Алданов зауважує, що на сучасному етапі як спеціальний комплексний інститут норми приватизаційного законодавства за певних умов місця й часу мають пріоритетне значення, порівняно із загальними нормами цивільного законодавства, наприклад, у частині, що стосується правил здійснення та виконання приватизаційних правочинів, а також правового становища фізичних і юридичних осіб як суб'єктів відповідних правовідносин у сфері приватизації [30, с. 171]. Д. Донцов також вважає, що за своєю природою приватизаційне законодавство має спеціальний комплексний характер за одночасної кореляції його норм із нормами цивільного, адміністративного, фінансового й інших галузей права [31, с. 19].

На думку О. В. Задорожного, основи інституту приватизації закладено в ст. 345 ЦК України, яка безпосередньо відносить приватизацію до сфери регулювання цивільного права. Цивільно-правову сутність інституту приватизації підтверджує, зокрема, офіційне тлумачення Конституційного Суду України (рішення від 1 липня 1998 року № 9-рп у справі № 01/1501-97, № 1-8/98. У зазначеному рішенні суду «угоди приватизації» віднесено до особливих договорів купівлі-продажу державного майна, на які поширюються також відповідні норми цивільного законодавства про угоди, якщо інше не впливає із законодавства про приватизацію [32, с. 13]. Автор пропонує власну інтерпретацію категорії «правочин відчуження об'єктів комунальної власності» як дії, що опосередковує трансформацію комунальної форми власності, яка також є спеціальним способом такої трансформації, унаслідок чого об'єкт відчуження змінює форму власності з комунальної на приватну [33, с. 8].

Продовжуючи розгляд позицій Конституційного Суду України, слід пригадати й інші його рішення [34]. Відповідно до абзацу другого пп. 3.3 п. 3 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Власової Ганни Іванівни щодо офіційного тлумачення положення п. 5 ст. 5 Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» (справа про безоплатну приватизацію житла) від 10 червня 2010 року № 15-рп/2010, приватизація державного житлового фонду не є обов'язком громадян України, а є їхнім правом, яке вони мають реалізовувати на власний розсуд, на умовах, у порядку та спосіб, встановлені законом [35]. Усі ці рішення підтверджують наявність не тільки приватно-складової приватизації, а й публічно-правові елементи: суспільну значущість процесу, його порядок і спосіб, встановлені законом.

У цьому контексті слушними є висновки О. В. Задорожного, що, з одного боку, цивільно-правове регулювання приватизації державного майна – це встановлений нормами цивільного законодавства порядок зміни форми

власності, унаслідок якого первинний суб'єкт (органи державної власності публічного права) передає право власності на об'єкт приватизації на користь вторинного суб'єкта (фізичні та юридичні особи приватного права) унаслідок юридичних фактів, що спричиняють виникнення, зміну та припинення приватизаційних правовідносин; по суті, цей інститут регулює перехід об'єктів власності від суб'єктів публічного до суб'єктів приватного права. З іншого боку, правозастосовна практика приватизації державного майна в умовах нормативно-правового регулювання набуває міжгалузевого характеру, де норми публічного права (адміністративні, фінансові тощо) істотно впливають на регулювання майнових відносин у сфері приватизації. Питання інституціоналізації «приватизаційного» права залишається дискусійним й актуалізує необхідність окремого, поглибленого дослідження, що визначає перспективи подальших наукових розвідок [36, с. 33].

У сучасному адміністративному законодавстві України приватизацією вважають платне відчуження майна, що знаходиться в державній або комунальній власності, на користь фізичних і юридичних осіб, які відповідно до Закону можуть бути покупцями [26]. Це визначення виокремлює ключові елементи: платність, відчуження права власності, визначене коло покупців, а також обмеження щодо об'єктів і суб'єктів приватизації.

В адміністративно-правовій доктрині приватизацію майна визначають по-різному. Як об'єкт публічного управління М. Потіп приватизацію визначив як сукупність суспільних відносин, що існують у процесі взаємодії суб'єктів приватизації під час застосування заходів організаційного, технічного, інформаційного, правового характеру, пов'язаних із підготовкою, проведенням й оформленням результатів продажу єдиних майнових комплексів державних і комунальних підприємств, їх структурних підрозділів, окремого майна, об'єктів незавершеного будівництва, об'єктів соціально-культурного призначення, пакетів акцій, житла, земельних ділянок, інших об'єктів, унаслідок якого право власності переходить від

держави чи територіальної громади до громадян і юридичних осіб [37, с. 29–30].

Отже, у науковій літературі правове регулювання приватизаційних відносин традиційно тлумачать як комплексний міжгалузевий правовий інститут, що інтегрує норми різних галузей права. Комплексність зумовлена тим, що приватизаційна процедура поєднує елементи адміністративно-господарської діяльності органів публічної влади з адміністративно-процедурними механізмами ухвалення рішень, а також із цивільно-правовими та цивільно-процесуальними інструментами, які забезпечують укладення і виконання договорів купівлі-продажу державного майна. Унаслідок цього система правових приписів, що регулює приватизаційні відносини, набуває поліструктурного характеру й може бути концептуалізована як інтегрований правовий інститут, який охоплює норми приватноправової та публічно-правової природи, розосереджені в значній кількості нормативно-правових актів різної юридичної сили. Отже, приватизація державного майна функціонує як гібридний правовий режим, у межах якого приватноправові диспозиції щодо відчуження майна співіснують з імперативними публічно-правовими приписами, що визначають межі дискреції органів влади, процедурні гарантії, контрольні механізми та юридичні наслідки порушення встановлених правил.

Головним (базовим) нормативно-правовим актом у системі адміністративно-правового регулювання приватизації в Україні є Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна» від 18 січня 2018 року № 2269-VIII, що визначає правові, економічні й організаційні основи приватизації, класифікацію об'єктів, суб'єктний склад, порядок і способи приватизації, фінансові відносини, договірні механізми, контроль та відповідальність. До цієї системи також слід віднести закони України:

– «Про управління об'єктами державної власності», який визначає правові основи здійснення Кабінетом Міністрів України й уповноваженими ним органами, іншими суб'єктами повноважень щодо реалізації прав

держави як власника таких об'єктів, пов'язаних із володінням, користуванням і розпорядженням ними в межах, визначених законодавством України, з метою задоволення державних і суспільних потреб [38];

– «Про Фонд державного майна України», що визначає статус, організацію, повноваження та порядок діяльності ФДМУ як центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом, що реалізує державну політику у сфері приватизації, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами державної власності [16];

– «Про місцеве самоврядування в Україні» [39], «Про концесії» [40], Земельний кодекс України [41] (щодо приватизації земельних ділянок), а також підзаконні (відомчі й міжвідомчі) нормативно-правові акти.

З огляду на положення законодавства, до основних ознак приватизації державного й комунального майна саме як інституту адміністративного права слід віднести:

– її суб'єктний склад: з одного боку, державні органи, їх представники (Кабінет Міністрів України, Фонд державного майна України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, конкурсні й аукціонні комісії, оператори електронних майданчиків, радники з питань приватизації, суб'єкти оцінки майна тощо) та органи місцевого самоврядування (забезпечують приватизацію комунального майна, формують переліки об'єктів, приймають рішення про приватизацію, організовують аукціони тощо), з іншого – покупці. Проте не кожна особа може отримати такий статус, оскільки покупцями не можуть бути органи державної влади, державні підприємства, особи з офшорних зон з непрозорою структурою власності, особи з держави-агресора, особи, щодо яких застосовано санкції (ч. 2 ст. 8 Закону про приватизацію);

– взаємодію суб'єктів приватизації має особливий процедурний характер: це не лише відносини купівлі-продажу, а й складна система публічного управління, що охоплює погодження, контроль, оцінку,

моніторинг, інформаційний обмін, участь у колегіальних органах, залучення радників, консультантів, експертів та ін.;

– специфіку об'єктів приватизації. До об'єктів приватизації (малої та великої) належать усі об'єкти права державної та комунальної власності, крім тих, приватизація яких прямо заборонена законом (казенні підприємства; об'єкти, необхідні для виконання державою основних функцій (оборона, безпека, правопорядок, стратегічна інфраструктура); об'єкти права власності Українського народу, інші об'єкти, визначені окремими законами як такі, що не підлягають приватизації) (ч. 5 ст. 4 Закону);

– особливості механізмів приватизації: способи (продаж на аукціоні через електронну систему Prozorro, викуп), порядок (від формування та затвердження переліків об'єктів, що підлягають приватизації, до переходу права власності);

– контроль з боку публічної адміністрації та відповідальність за порушення порядку приватизації. Контроль за виконанням договорів купівлі-продажу здійснює орган приватизації в адміністративно-правовому порядку. У разі порушення умов договору, несплати або подання неправдивих відомостей договір може бути розірвано, а об'єкт повертають у державну (комунальну) власність. За неправомірні дії уповноважених осіб встановлено адміністративну й інші види відповідальності;

– публічно-правові завдання приватизації. Основною метою приватизації є пришвидшення економічного зростання, залучення іноземних і внутрішніх інвестицій, зменшення частки державної або комунальної власності в структурі економіки України, підвищення ефективності управління майном, створення конкурентного середовища, забезпечення соціальної справедливості та захисту публічного інтересу. Крім цього, надходження від приватизації спрямовують до державного або місцевого бюджету, а також на покриття витрат, пов'язаних із приватизацією. 2024 року в системі Прозорро.Продажі відбулося понад 24 тис. успішних торгів. За публічні активи на онлайн-аукціонах позмагалися майже 30 тис.

учасників. Торги з продажу й оренди майна в системі оголосили 3,8 тис. організаторів, які за підсумками року залучили 19,7 млрд грн [42]. Отже, приватизація сприяє створенню нових робочих місць, модернізації виробництва, погашенню боргів підприємств перед працівниками та бюджетом;

– дотримання принципів приватизації (законності; відкритості та прозорості; рівності й змагальності; державного регулювання та контролю; продажу об'єктів приватизації з огляду на особливості таких об'єктів; захисту економічної конкуренції; створення сприятливих умов для залучення інвестицій; повного, своєчасного й достовірного інформування про об'єкти приватизації та порядок їх приватизації; забезпечення конкурентних умов приватизації (ч. 2 ст. 2 Закону)). Додатково в науковій літературі виокремлюють принципи соціальної справедливості, пріоритету прав людини, надання громадянам України пріоритетного права на придбання майна, забезпечення соціальної захищеності та рівності прав участі громадян у процесі приватизації, додержання антимонопольного законодавства [32, с. 30].

У сучасних умовах повномасштабного воєнного вторгнення приватизація стала об'єктом реформування: спершу її було тимчасово призупинено, однак згодом законодавство адаптували для спрощення процедур, скорочення строків підготовки об'єктів, упровадження електронних аукціонів, автоматичного переоформлення ліцензій тощо. Водночас в умовах воєнного стану діють додаткові обмеження щодо приватизації стратегічних об'єктів, об'єктів критичної інфраструктури, земельних ділянок, об'єктів подвійного призначення (зокрема, укриття, об'єкти оборонного призначення тощо).

Приватизація відрізняється від оренди, концесії, управління майном, оскільки передбачає повний та остаточний перехід права власності на об'єкт від держави або територіальної громади до особи. Відчуження є платним,

безстроковим, і покупець набуває всіх прав й обов'язків власника. Приватизація спрямована на задоволення публічного інтересу.

Приватизація державного та комунального майна в Україні є складним багаторівневим явищем, що поєднує правові, економічні, управлінські та соціальні аспекти. Сучасне законодавство й наукові підходи визначають приватизацію як платне відчуження майна в приватну власність, що здійснюють на основі принципів законності, прозорості, конкуренції, соціальної справедливості та захисту публічного інтересу.

Отже, приватизацією державного та комунального майна слід вважати врегульований нормами галузей публічного та приватного права порядок передачі уповноваженими суб'єктами (органами приватизації) на підставі адміністративного акта ненормативного характеру майна, що знаходиться в державній або комунальній власності, у власність законодавчо обмеженого кола фізичних і (або) юридичних осіб (покупців), з дотриманням встановлених законодавством про приватизацію принципів, процедур та форм з метою забезпечення публічного інтересу й подальшим контролем з боку суб'єктів владних повноважень за виконанням покупцями умов договорів купівлі-продажу, за порушення яких передбачено юридичну відповідальність.

1.2. Правові основи та принципи адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації державного та комунального майна

Відповідно до ч. 1 ст. 29 Закону України «Про приватизацію державного та комунального майна», за порушення законодавства про приватизацію до винних осіб застосовують кримінальну, адміністративну, дисциплінарну, цивільно-правову відповідальність відповідно до законів України [21].

Адміністративна відповідальність у сфері приватизації державного та комунального майна в Україні є важливим інструментом забезпечення законності, прозорості й ефективності приватизаційних процесів. В умовах масштабних реформ, воєнного стану й сучасних економічних викликів питання дотримання законодавства про приватизацію набуває особливої актуальності. Відповідальність за порушення в цій сфері має не лише каральний, а й превентивний характер, сприяючи захисту державних інтересів, прав інвесторів і суспільства загалом.

Порушення законодавства у сфері приватизації не є новими. Ще в період трансформації економіки приватизацію розглядали як ключовий інструмент переходу до ринкових відносин, проте її реалізація в Україні виявила низку ідеологічних і практичних проблем. Дефіцит чіткої методології, слабкість інституцій та поспіх у впровадженні реформ призвели до того, що приватизаційний процес подекуди не відповідав принципам прозорості й ефективності, що формувало сприятливе середовище для зловживань і порушень у цій сфері. В умовах «малої» приватизації великі державні об'єкти не могли бути продані індивідуальним власникам навіть за залишковою балансовою вартістю, оскільки їхні вартість, технологічна складність і соціальна значущість робили прямий продаж неприйнятним або неможливим. Тому масово застосовували механізми створення акціонерних товариств як проміжної форми приватизації: держава передавала корпоративні права, а подальший розподіл акцій відбувався через різні процедури (аукціони, викуп працівниками, ваучерна приватизація). Цей підхід формально розв'язував проблему відчуження, водночас відкривав широкі можливості для маніпуляцій з корпоративними правами [43, с. 7].

У період «масової» (іноді її ще називали «дикою») приватизації фіксували такі системні порушення: неналежна оцінка активів і заниження балансової вартості; конфлікти інтересів між менеджментом підприємств, місцевими державними посадовцями; непрозорі аукціони та непрямі схеми передачі акцій (переважно через створення фіктивних фірм або «підставних»

покупців); порушення процедур конкурсів і торгів, відсутність реальної конкуренції; реприватизація та судові спори через недоліки первісних угод [44, с. 75].

На думку фахівців, за часів комуністичного правління сформувалася неформальна, але добре усталена позаринкова суспільна структура, спеціально пристосована для уможливлення протизаконного обміну, зокрема експлуатації «узурпованої» державної власності. З цими джерелами ренти були пов'язані найвпливовіші політичні групи інтересів, що домінували до початку приватизації, – директорат державних підприємств і галузеві міністерства. Саме тому крах тоталітарного режиму не супроводжувався адекватними реформами прав власності. Утворився вакуум контролю, який був одним з найголовніших чинників руйнівної кризи 1991–1994 років. З огляду на нагромаджений капітал, єдиним шляхом до її подолання або принаймні призупинення в Україні (так само, як і в більшості країн з перехідною економікою) визнавали лише швидку приватизацію державного майна. Отже, як і інші реформи в Україні, приватизація відбулася не стільки тому, що її прагнули певні реформатори, і навіть не тому, що в ній були зацікавлені певні політико-економічні сили (групи інтересів). Хоча, безумовно, і одне, і друге істотно вплинуло на перебіг реформ й обумовило їхні наслідки. Головною причиною була внутрішня логіка розвитку процесу системних реформ. Цей процес було ініційовано ще до створення Української держави, у колишньому СРСР. Однак, попри прагнення (і конкретний інтерес) значної частини тогочасного українського істеблішменту зупинити ланцюгову реакцію реформ (навіть проголошення незалежності частково було наслідком цього прагнення), процес пішов власним історичним шляхом [45, с. 141]. З тих пір, зауважує М. Д. Василенко, увесь їхній негативний зміст став різновидом незаконних господарсько-правових діянь, що мав назву «рейдерство», стали «процвітати» «рейдери» – фізичні або юридичні особи, діяльність яких

полягає в перехопленні оперативного управління чи власності певної компанії за допомогою спеціально ініційованого бізнес-конфлікту [46].

Отже, перехід великих об'єктів у форму акціонерних товариств був технічно виправданим, але без належних гарантій прозорості та контролю він створив сприятливе середовище для порушень, що залишило тривалі негативні наслідки для економіки й позначилося на довірі до приватизаційних процедур.

З метою комплексного дослідження теоретико-методологічних засад адміністративної відповідальності за порушення приватизації вважаємо за необхідне розпочати з визначення її правових основ.

Нормативно-правовим підґрунтям приватизації в Україні є Конституція України, у змісті якої закладено основні права й обов'язки громадян, зокрема у сфері власності та юридичної відповідальності, а також кодекси й інші закони України.

Серед базових законодавчих актів, що містять регулятивні приписи стосовно приватизації державного та комунального майна, порушення яких тягне різні види юридичної відповідальності, слід виокремити Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна». Відповідно до ч. 1 та 2 ст. 29 Закону, за порушення законодавства про приватизацію винних осіб, зокрема посадовців органів приватизації, інших органів виконавчої влади, може бути притягнуто до кримінальної, адміністративної, дисциплінарної, цивільно-правової відповідальності [26]. Аналіз цих двох частин розглядуваної статті засвідчує, що вони співвідносяться між собою як загальне й часткове, оскільки формулювання «за порушення законодавства про приватизацію винних осіб може бути притягнуто...» не виключає того, що такими особами можуть бути «посадові особи органів приватизації, інших органів виконавчої влади». Тому вважаємо, що ч. 2 ст. 29 Закону доцільно виключити.

Законодавчо закріплено види відповідальності за порушення законодавства про приватизацію. Згідно із цим Законом, посадові особи

підприємств, на балансі яких знаходяться об'єкти приватизації, несуть адміністративну відповідальність у вигляді штрафу за:

порушення вимог органів приватизації щодо своєчасного подання достовірної інформації про об'єкти приватизації, які підлягають продажу, або подання інформації не в повному обсязі – у розмірі ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

учинення тих самих дій протягом року після накладення адміністративного стягнення – у розмірі від ста до двохсот п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Штрафи стягують з винних осіб за рішенням суду в порядку, передбаченому Кодексом України про адміністративні правопорушення, за позовами державних органів приватизації [26].

На підставі зазначеного можемо виокремити такі правові позиції: по-перше, Закон встановлює склади адміністративних проступків поза межами КУпАП; по-друге, передбачено накладення штрафів за позовами державних органів. З приводу другої позиції слід зазначити, що КУпАП не встановлює процедури розгляду позовів органів приватизації щодо порушення вимог органів приватизації стосовно своєчасного подання достовірної інформації про об'єкти приватизації та будь-яких інших. Розгляд спорів (позовні провадження) належать до компетенції господарської (або, у визначених випадках, адміністративної) юрисдикції відповідно до спеціального законодавства про приватизацію та процесуальних кодексів.

Згідно із зазначеним Законом і правовими позиціями Верховного Суду, більшість приватизаційних спорів належать до господарської юрисдикції, оскільки органи приватизації часто діють як розпорядники (власники) майна, а не як органи публічної влади, що здійснюють владні управлінські функції. Стаття 30 Закону безпосередньо встановлює, що спори щодо приватизації, за винятком публічно-правових відносин, вирішує господарський суд у порядку, встановленому Господарським процесуальним кодексом України [26].

Якщо ж спір має публічно-правовий характер, його може бути віднесено до адміністративної юрисдикції, що визначена змістом правовідносин і нормою Кодексу адміністративного судочинства України, а не положеннями КУпАП.

Отже, закріплене законодавцем «провадження за позовами органів приватизації» в межах КУпАП є практично нереалізованим, оскільки немає підстав і процесуальних механізмів у Кодексі.

У цьому контексті слід проаналізувати й положення КУпАП. Відповідно до ст. 166-14 «Недотримання особою обов'язкових умов щодо приватизації державного, комунального майна або підприємств та їх подальшого використання» Кодексу, передбачено відповідальність за «подання неправдивих відомостей у декларації щодо походження коштів, за які приватизується державне, комунальне майно або підприємство, та інших документах, необхідних для їх приватизації, недотримання вимог щодо подальшого використання приватизованого об'єкта та інших обов'язкових умов щодо приватизації, встановлених законами й іншими нормативно-правовими актами» [2]. Отже, адміністративна відповідальність за порушення у сфері приватизації, порядок застосування якої регулює КУпАП, передбачена в різних нормативно-правових актах. Проте Кодекс є основним законодавчим актом, що регламентує питання адміністративної відповідальності в Україні. Він містить загальні положення про адміністративні правопорушення, визначає підстави, суб'єктів, процедури притягнення до відповідальності, види стягнень, строки давності, порядок оскарження тощо. У цьому контексті ми поділяємо позицію В. К. Колпакова, який зазначає, що «однією з вад адміністративно-деліктного законодавства є нормативне закріплення положення щодо можливості встановлення складу проступку й відповідальності за його вчинення, а також застосування відповідних норм за межами КУпАП. Такий підхід до побудови законодавства про адміністративну відповідальність є умовою виникнення

колізій, які фактично дискредитують як законодавця, так і правозастосувальника» [47, с. 33].

Вважаємо, що адміністративна відповідальність у сфері приватизації має бути чітко врегульована в єдиному кодифікованому акті – у КУпАП. Розміщення норм про адміністративні санкції в спеціальних законах (зокрема Законі України «Про приватизацію державного і комунального майна») порушує принцип юридичної визначеності, оскільки ускладнює пошук і застосування норм, створює ризик дублювання та суперечностей. КУпАП виконує функцію універсального зібрання норм про адміністративну відповідальність. Винесення окремих складів правопорушень у спеціальні закони руйнує системність, адже втрачається цілісне бачення адміністративної відповідальності як правового інституту, суперечить ідеї кодифікації, яка передбачає концентрацію норм у єдиному джерелі.

Зазначене створює проблеми й у практиці правозастосування: суди та органи контролю змушені звертатися одночасно до КУпАП і спеціальних законів; виникає ризик колізій норм: різні закони можуть встановлювати різні санкції за схожі діяння. Отже, ст. 166-14 КУпАП передбачає відповідальність за недотримання умов приватизації та подальшого використання майна. Однак її існування поряд із нормами закону про приватизацію породжує дублювання. Вважаємо, що логічніше було б залишити єдиний склад правопорушення в КУпАП, а базовий Закон обмежити регулятивними нормами (процедури, умови, гарантії).

Отже, норми про адміністративну відповідальність у сфері приватизації має бути зосереджено в єдиному кодифікованому акті – КУпАП, а відповідні регулятивні положення – у Законі України «Про приватизацію державного і комунального майна», адже диспозиція ст. 166-14 КУпАП є бланкетною, тобто відсилає до відповідних правил (умов, положень), встановлених регулятивним законодавством і підзаконними нормативно-правовими актами різного рівня (стандартами, нормативами, положеннями, інструкціями, приписами тощо).

Водночас у Законі України «Про приватизацію державного і комунального майна» містяться й інші види відповідальності, зокрема господарські санкції за повне або часткове невиконання умов договорів купівлі-продажу (покупці сплачують штраф у розмірі невнесених інвестицій), порушення встановлених умовами договору купівлі-продажу інвестиційних зобов'язань, забезпечених банківською гарантією (у розмірі невнесених інвестицій за рахунок банківської гарантії), за невиконання або неналежне виконання покупцем умов договору купівлі-продажу майна (акцій, часток) підприємства у зв'язку з визнанням такого підприємства банкрутом (штраф у розмірі 100 % суми невиконаних ним зобов'язань, але не менше як 10 % ціни придбаного об'єкта приватизації, причому 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), за недотримання покупцем зобов'язань щодо збереження протягом визначеного періоду основних видів діяльності приватизованого об'єкта (покупець сплачує штраф у розмірі 10 % вартості придбаного майна) тощо [26]. Водночас деякі з цих порушень слід віднести до адміністративних, а саме: недопущення працівників органів приватизації, протидію чи перешкоджання проведенню ними перевірки дотримання умов договору купівлі-продажу державного або комунального майна (на керівника приватизованого підприємства в такому разі накладають 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 підтверджують складеним у присутності відповідних правоохоронних органів і підписаним працівниками державних органів приватизації актом про недопуск до проведення перевірки. Форму акта про недопуск до проведення перевірки затверджує ФДМУ. Штрафи стягують з

винних осіб за рішенням суду в установленому порядку та перераховують до Державного бюджету України [26].

Кримінальна відповідальність (ст. 233 КК України) передбачена за приватизацію державного, комунального майна шляхом заниження його вартості через визначення її в спосіб, не передбачений законом, або використання підроблених приватизаційних документів, а також приватизація майна, яке не підлягає приватизації згідно з законом, або приватизація неправомочною особою. За такі діяння накладають штраф від п'яти тисяч до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. А якщо зазначене вище діяння призвело до незаконної приватизації майна державної чи комунальної власності у великих розмірах або вчинене групою осіб за попередньою змовою, то особу карають штрафом від двадцяти п'яти тисяч до тридцяти п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією майна або без такої [48].

Щодо визначення адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації державного або комунального майна відповідальність як правовий і соціальний феномен виникає не ізольовано, а синхронно із формуванням суспільства як упорядкованої системи взаємодій, у межах якої постає об'єктивна потреба нормативного регулювання поведінки індивідів. Така відповідальність не зводиться лише до санкційного аспекту, а охоплює ширший комплекс правових і соціальних очікувань, що формують поведінкові орієнтири індивіда в межах правового порядку. Отже, відповідальність є одночасно і соціальною категорією, що відображає взаємозалежність індивіда й суспільства, і юридичною конструкцією, яка забезпечує нормативну визначеність, передбачуваність й обов'язковість реагування на порушення встановлених правил [49, с. 8]. Юридичну відповідальність, а в її межах – і адміністративну відповідальність, у доктринальному вимірі розглядають як специфічну форму соціальної відповідальності, що виникає не ізольовано, а в контексті становлення суспільства як нормативно впорядкованої системи. Її генеза детермінована

об'єктивною потребою соціуму у встановленні механізмів регуляції поведінки індивідів, які забезпечують узгодженість їхніх дій зі структурою суспільних відносин, підтримання соціального порядку та відтворення нормативної стабільності [50].

Як різновид юридичної відповідальності адміністративна відповідальність відображає загальні закономірності правового реагування на протиправну поведінку, зокрема імперативність правових приписів, невідворотність застосування санкцій, нормативну визначеність підстав та умов притягнення, а також спрямованість на відновлення порушеного правопорядку. Водночас її галузева специфіка виявляється в тому, що адміністративна відповідальність реалізується в межах публічно-владних відносин, де держава є не лише гарантом правопорядку, а й безпосереднім суб'єктом владного впливу, уповноваженим застосовувати заходи адміністративного примусу з метою забезпечення дисципліни у сфері публічного управління. Адміністративну відповідальність, слушно зазначає О. Поштаренко, неможливо досліджувати окремо від загальноправової юридичної відповідальності, оскільки вона є її різновидом, про що зазначено в п. 22 ст. 92 Конституції України [51, с. 175].

У цьому контексті адміністративна відповідальність може бути концептуалізована як особливий стан суспільних відносин, що виникає внаслідок порушення адміністративно-правових норм і передбачає юридично значущу реакцію держави, спрямовану на відновлення правового режиму, забезпечення дисципліни у сфері публічного управління та запобігання подальшим правопорушенням. Такий стан передбачає трансформацію правового статусу правопорушника, виникнення в нього додаткових обов'язків та обмежень, а також реалізацію владних повноважень компетентних органів щодо застосування адміністративних стягнень [52]. На думку В. Б. Авер'янова, адміністративна відповідальність – це відповідальність за вчинення адміністративного проступку (правопорушення). Вона полягає в реакції держави на протиправні дії

фізичних, а в деяких випадках і юридичних осіб, встановленні правил, заборон і санкцій, адекватних учиненням порушенням [53]. Адміністративна відповідальність – системний засіб забезпечення публічного правопорядку, підтримання нормативної дисципліни та формування превентивного бар'єра щодо вчинення правопорушень [54, с. 62].

Проте доктринальні підходи до розуміння адміністративної відповідальності неоднозначні. Деякі науковці розглядають цей інститут як санкцію, тобто покарання, інші – як обов'язок відповідальності особи за свої протиправні вчинки [55, с. 56]. Наприклад, Д. М. Лук'янець, залежно від функціонального призначення, тобто ролі, яку повинен виконувати інститут адміністративної відповідальності, виокремлює три її концепції: 1) охоронну – виконує функцію охорони різних видів суспільних відносин від протиправних посягань, основою, зазначає вчений, є положення, закріплене в КУпАП, згідно з яким законодавство про адміністративні правопорушення має завданням охоронну суспільного ладу України, власності, соціально-економічних, політичних й особистих прав і свобод громадян, а також прав та законних інтересів підприємств, установ й організацій, встановленого порядку управління, державного та громадського порядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції та законів України, поваги до прав, честі й гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством; 2) каральну – стосується адміністративного стягнення, що накладають за вчинення адміністративного правопорушення і яке є мірою відповідальності та покаранням правопорушника за вчинення протиправного, карального та винного діяння; 3) управлінську – є, з одного боку, необхідним елементом механізму державного управління і різновидом державно-управлінських відносин, а з іншого – засобом охорони всіх суспільних відносин, які належать до сфери державного управління [56, с. 59–62].

На наш погляд, така позиція загалом є концептуально обґрунтованою та логічно вибудованою, проте звуженою в частині управлінської складової як охорони суспільних відносин, які належать лише до сфери державного управління, що не завжди відповідає широті об'єктів адміністративних проступків.

Наявні в сучасній адміністративно-правовій доктрині дефініції адміністративної відповідальності зберігають виразний дискусійний характер, що зумовлено як багатовимірністю феномена, так і відсутністю єдиного підходу до визначення його сутнісних ознак. У цьому контексті привертає увагу позиція В. К. Колпакова, який, здійснивши узагальнення найпоширеніших у науковій літературі трактувань адміністративної відповідальності, виокремив низку концептуальних підходів, що репрезентують різні аспекти її правової природи та функціонального призначення: перший – застосування до правопорушника заходів примусу [57, с. 23–29]; другий – встановлення майнових обмежень, обмежень особистих благ й інтересів за вчинення адміністративних правопорушень; третій підхід – сукупність адміністративних правовідносин, що виникають унаслідок застосування до суб'єкта проступку адміністративного стягнення [58, с. 22].

Підсумовуючи викладене, адміністративну відповідальність слід розглядати як особливе реагування держави на адміністративне правопорушення, яке полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта правопорушення. У сфері приватизації адміністративна відповідальність полягає в особливих правовідносинах між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами та фізичними чи юридичними особами щодо дотримання вимог законодавства про приватизацію, розгляду і вирішення справ про адміністративні проступки, реалізації норм, що визначають підстави та порядок притягнення до відповідальності.

Традиційно в теорії права виокремлюють загальні (характерні для юридичної відповідальності загалом) і спеціальні (що відмежовують певний вид юридичної відповідальності від інших її видів) ознаки. Розглянемо детальніше ознаки адміністративної відповідальності за недотримання особою обов'язкових умов щодо приватизації державного, комунального майна або підприємств та їх подальшого використання, охоронюваних КУпАП, та інших правопорушень у сфері приватизації, а саме: 1) реалізується як інструмент публічного управління, що забезпечує дотримання процедур приватизації; 2) інтегрована в систему публічного адміністрування у сфері приватизації через повноваження органів, які формують, реалізують і контролюють приватизаційну політику; 3) є засобом забезпечення законності процедур, стандартів прозорості та підзвітності під час прийняття управлінських рішень щодо відчуження державного і комунального майна; 4) настає за вчинення адміністративних правопорушень, які посягають на встановлений порядок приватизації, права й інтереси держави, територіальних громад, інвесторів; 5) є складовою механізму захисту міжгалузевих комплексних правовідносин, що виникають у процесі приватизації майна; 6) адміністративні стягнення (переважно штраф) у сфері приватизації спрямовані на покарання винних осіб і відновлення публічного інтересу; 7) розгляд справ про порушення у сфері приватизації здійснюють суди; у деяких процедурах участь можуть брати й державні та недержавні контролюючі суб'єкти; 8) часто є логічним завершенням контрольно-наглядових заходів органів приватизації; 9) перелік правопорушень і санкцій міститься в КУпАП і спеціальних актах у сфері приватизації; 10) до відповідальності можуть бути притягнуті як фізичні особи (громадяни, посадові особи), так і юридичні особи (їх посадові особи); 11) передбачено спеціальний порядок застосування стягнень (адміністративні процедури КУпАП і спеціальних законів).

Тож адміністративну відповідальність у сфері приватизації застосовують суди у взаємодії з контролюючими та правоохоронними

органами для притягнення фізичних і юридичних осіб (їхніх посадових і службових осіб) до відповідальності за порушення приватизаційних процедур з метою захисту публічного інтересу, забезпечення законності, прозорості й підзвітності процесу відчуження та використання державного і комунального майна.

Важливим для розуміння теорії та практики адміністративної відповідальності у сфері приватизації є з'ясування її принципів. Згідно з визначенням, що містить Академічний тлумачний словник, принцип (лат. *principium* – початок або основа), важливе первинне положення певної наукової системи, теорії чи ідеологічного напрямку; унікальність, закладена в основу створення чи проведення будь-чого, шлях створення чи реалізації чогось; позиція, норма, правило, які визначають ключові орієнтири в житті та поведінці когось [59].

З огляду на тлумачення поняття, слід визначити його зміст у контексті юридичної відповідальності, де до принципів належать ідеї, що уособлюють принципи верховенства права: чітка правова визначеність підґрунтя, наслідків, юридичної відповідальності; наявність прав й обов'язків в осіб, яких притягають до юридичної відповідальності, та осіб, які уповноважені здійснювати таку роботу; законність основ юридичної відповідальності; неунікнення юридичної відповідальності; забезпечення рівності всіх перед законом і судом; ідентичне ставлення до осіб, які вчинили однакове протиправне діяння; персоналізація юридичної відповідальності; заборона притягнення до юридичної відповідальності за одне й те саме правопорушення двічі; заборона притягнення до юридичної відповідальності за діяння, що на момент вчинення не було визначене законом як правопорушення [60; 61, с. 296]. Зазначено, що всі принципи, і принципи права зокрема, є продуктом діяльності людини, покликані задовольняти її потреби та є результатами її роботи. Тож вони є явищами суспільними як за змістом виникнення, так і за основою, а також відображенням життя соціуму [62, с. 44].

Адміністративна відповідальність має специфічні риси та низку загальних й особливих принципів. Їхні зміст і сутність відображено в Кодексі України про адміністративні правопорушення [2], а принципи приватизації, відповідно, у Законі України «Про приватизацію державного і комунального майна» [26].

Визначення принципів адміністративної відповідальності у сфері приватизації удосконалюють у контексті розвитку науки адміністративного права. Адже, на думку науковців, вихід із державної власності шляхом приватизації підприємств є викликом, який негативно позначається на інноваційній діяльності, оскільки пов'язаний переважно не зі створенням «ноу-хау» для забезпечення економічного розвитку, а з посяганням на матеріальні ресурси держави [63, с. 6].

У теорії адміністративного права тривають дискусії щодо визначення принципів адміністративної відповідальності, але немає єдиного підходу до їх розуміння. У правових теоретичних дослідженнях часто ототожнюють принципи та засади юридичних норм. Однак ми не поділяємо таку позицію. Якщо конкретизувати адміністративну відповідальність, то слід зауважити, що вона є самостійним різновидом юридичної відповідальності. Серед основних принципів юридичної відповідальності виокремлюють справедливість, гуманізм і законність, невідворотність й індивідуалізацію правової відповідальності, неприпустимість її подвоєння, загальні принципи правосуддя, до яких належать: презумпція невинуватості, надання особі права на захист, змагальність процесу, неприпустимість погіршення правового становища людини, яка здійснює оскарження рішення, тощо [64, с. 31]. З метою якісного врегулювання адміністративної відповідальності, зазначає Ю. В. Кононенко, правильним видається визначення та законодавче закріплення окремої норми, яка окреслить принципи адміністративної відповідальності. Принципами є фундаментальні ідеї, які втілено в норми адміністративного права та визначають сутність, призначення і зміст адміністративно-правової відповідальності, а також закономірності її

розвитку та реалізації [65, с. 85]. Водночас у законодавстві України немає унормованого визначення принципів приватизації та принципів адміністративної відповідальності у сфері приватизації, хоча про це йдеться в ст. 166-14 КУпАП, де зазначено про порушення особою обов'язкових умов процесу приватизації державного чи комунального майна або підприємств та їх використання.

Формування системи принципів адміністративної відповідальності в досліджуваній сфері обумовлено виокремленням принципів приватизації [66, с. 166]. Відповідно до ч. 2 ст. 2 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна», процес приватизації відбувається на підставі низки основних принципів, перелік яких визначив законодавець. Урахування визначених законом основ є запорукою проведення вдалих приватизаційних процесів. Принципи додають раціональності управлінським відносинам, охоплюючи адміністративно-правові й організаційні складові. Основою цих принципів є певні закономірності функціонування системи загалом [67].

Узагальнюючи здійснене дослідження щодо принципів адміністративної відповідальності у сфері приватизації, передусім слід зауважити, що в теорії адміністративного права немає такого визначення. Серед численної кількості інтерпретації розуміння принципів адміністративної відповідальності жодного разу не було акцентовано на особливостях процесів приватизації. Тож на підставі здійсненого аналізу можна сформулювати таке визначення: принципами адміністративної відповідальності у сфері приватизації є основні правові засади адміністративної відповідальності, доповнені принципами визначених законом обов'язкових умов проведення приватизації [68, с. 123–124].

1.3. Порівняльно-правовий аналіз законодавства зарубіжних країн щодо адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації державного і комунального майна

Процес приватизації набув широких масштабів у світі у XX столітті. У цьому контексті доцільно розглянути зарубіжний досвід становлення та розвитку цього правового інституту одночасно із закріпленням у національних законодавствах відповідальності за відповідні правопорушення.

Однією із найуспішніших моделей приватизації у світі є програма, апробована у Великій Британії. Вона тривала до кінця 1995 року і забезпечила державі 134 млрд доларів США. З 1979 року у Великій Британії розпочався процес продажу акцій найбільших державних компаній. Приватизація охопила такі відомі у світі підприємства, як «Cable and Wireless», «British Petroleum», «British Communications», «British Steel», «British Airways», «British Gas», а також електротехнічні компанії та підприємства комунального господарства. Покладаючись цілком на ринкові стимули і не вдаючись до випуску ваучерів, Велика Британія збільшила кількість індивідуальних акціонерів з 4 млн осіб 1983 року до майже 10 млн 1995 року [69, с. 5–6]. У країнах Східної та Центральної Європи, які є ближчими до України, приватизація відбувалася у двох напрямках: по-перше, через передавання державної власності у приватну і, по-друге, через виникнення та розвиток приватного сектору. Особливість такої приватизації полягає в тому, що вона відбувається не у ринковому середовищі, а за умов державного монополізму, який поступово демонтується. Характерним для країн Східної Європи є створення спеціальних органів публічної адміністрації для управління процесами приватизації: у Республіці Польщі – Міністерство з перетворення форм власності; у Румунії – Національне агентство з приватизації; в Чеській Республіці – Міністерство у справах національного майна та приватизації; в Угорщині – Державне майнове

агентство; у Республіці Болгарії – Агентство з приватизації, у східних землях Федеративної Республіки Німеччини – Опікунське управління державною власністю [70, с. 10]. Основи приватизації в Польщі унормовані низкою дотичних законодавчих актів: «Про державні підприємства» (1981), «Про приватизацію державних підприємств» (1990), «Про фінансову реструктуризацію підприємств та внесення змін до деяких законодавчих актів» (1993), «Про державні інвестиційні фонди та їх приватизацію» (1993), «Про комерціалізацію та приватизацію державних підприємств» (1996). На основі зазначених законів Міністерство державної скарбниці Польщі застосовувало чотири основні процедури перетворення власності до державних підприємств: капітальний метод; юридичну ліквідацію; економічну ліквідацію; передання частки в національні інвестиційні фонди [71, с. 47]. Зокрема, у Законі «Про національні інвестиційні фонди (НІФ)» визначено основу програми масової приватизації, що надає можливість кожному громадянину Польщі, який досягнув віку 18 років, придбати частину державних активів за номінальною ціною. Метою програми НІФ було пришвидшення темпів приватизації та реструктуризація підприємств [72].

У кримінальному законодавстві Польщі серед економічних злочинів виокремлено порушення у сфері приватизації (ст. 231 Кримінального кодексу), покарання за які є значно суворішими, ніж за законодавством України [73]. Ідеться про відповідальність службових осіб за перевищення повноважень або недбале виконання обов'язків щодо приватизації, які тягнуть за собою позбавлення волі до 10 років, штрафи, заборону займати певні посади [74]. Особливість польського законодавства полягає також у наявності спеціальних адміністративних процедур щодо оскарження рішень про приватизацію, а також діяльності Комісії з питань реприватизації, що уповноважена скасовувати незаконні рішення про передачу майна.

У ФРН реалізацію програми приватизації свого часу покладали на Державний трастовий інститут, якому передавали в тимчасове володіння всю

власність колишніх державних підприємств. Німецька концепція приватизації ґрунтувалася на таких моделях реалізації цього завдання: відкритий продаж найконкурентоздатніших підприємств; проведення державою реструктуризації та попередня підготовка підприємств, які мають високі шанси стати конкурентоздатними; ліквідація підприємств, які не мають жодних шансів на виживання; за можливості – кращу частину активів цих підприємств використовували як базу для організації нових підприємств. Рішення про приватизацію приймали на конкурсній основі шляхом розгляду заявок зацікавлених фірм й осіб. Продаж здійснювали публічно, на відкритих конкурсах, за дотримання всіх правил і формальностей. Головними критеріями були цілком зрозумілі умови – розміри інвестицій у конкретно встановлені часові періоди, кількість гарантованих робочих місць, профіль діяльності. Більшість фірм, які були передані Державному трастовому інституту, мали пройти процедуру реструктуризації [75]. Основним нормативно-правовим актом у Німеччині, що регулює процеси приватизації, є Закон «Про приватизацію та реорганізацію державного майна», знаний як «Закон про траст» (1990). Цей акт визначає сторони процесу, порядок їх взаємодії, особливості приватизації підприємств, які знаходяться в стані ліквідації, економічний план та інші положення [76].

У Кримінальному кодексі Німеччини немає окремого розділу, присвяченого злочинам у сфері приватизації, однак відповідні діяння кваліфікують за статтями про правопорушення проти економічної системи, службові злочини, корупцію, підроблення документів, шахрайство. Зокрема, у § 298 Кодексу злочинними визначено угоди, що обмежують конкуренцію в тендерах, тобто завдають шкоди правомірному процесу приватизації, який передбачений законодавством. Таке протиправне діяння тягне покарання до п'яти років позбавлення волі або штраф, залежно від обставин справи. Підроблення документів (§ 267) може бути в разі фальсифікації документів, використовуваних у приватизаційних процедурах. Особливість полягає в тому, що відповідальність настає не лише за прямі злочини у сфері

приватизації, а й за супутні діяння – відмивання коштів, змову, підбурювання. Санкції за порушення у сфері приватизації можуть бути як кримінальними (позбавлення волі, штрафи, конфіскація майна), так й адміністративними (штрафи, заборона займати певні посади). Важливо, що в Німеччині діє принцип персоналізації покарання: санкції накладають з огляду на роль особи в правопорушенні, її службовий статус, розмір завданої шкоди [77]. Слід визнати, що відповідальність за законодавством Німеччини за порушення у сфері приватизації є жорсткішою, ніж в Україні та Польщі.

Досвід *Королівства Іспанії* переконує, що влада цієї країни раціонально визначає умови приватизації. Зокрема, є стратегічні для населення об'єкти, які за будь-яких умов не підлягають приватизації. З огляду на історичний процес формування іспанського державного бізнес-сектору, переважна більшість публічних компаній, які підлягали приватизації, залежали від державної адміністрації. Решта іспанських державних адміністрацій або через їхню відносно нещодавню конституцію (у випадку автономних адміністрацій), через характеристики компетенції (адміністрації соціального забезпечення) або через їхні донедавна обмежені ресурси й економічні можливості (місцеві адміністрації), майже не розвивали виробничі підрозділи з власною юридичною та бюджетною суб'єктністю, за винятком деяких муніципальних служб. Ці обставини визначили, що саме державна адміністрація прийняла основні рішення щодо приватизації в різних її виявах. Поступова децентралізація державних витрат Іспанії, яка стала наслідком нового розподілу повноважень між рівнями уряду, не тягнула за собою передачу територіальним адміністраціям активів створених державних компаній, які залишилися інтегрованими в основні державних холдингів або безпосередньо пов'язаних із загальними державними бюджетами [78]. Приватизація в Іспанії відбувалася із широким залученням іноземних інвесторів. Найбільші компанії «Repsol», «Telefonica», «Argentaria», «Endesa» були приватизовані з використанням американських депозитарних розписок. Іноземних інвесторів скрізь допускали до участі в

тендерах з придбання контрольних пакетів акцій підприємств, які приватизували. Загалом методи приватизації аналогічні методам, які використовують в інших країнах (законодавство не містить їх вичерпного переліку). Законодавство про приватизацію визначає високий ступінь державної участі в діяльності приватизованих компаній. Наприклад, скорочення частки державної участі в компанії як результат однієї або пов'язаних між собою угод на 10 % чи більше або будь-яке скорочення частки держави нижче ніж 15 % вимагають схвалення уряду Іспанії. Такі обмеження переважно діють упродовж 10–15 років – терміну, який визначений у планах приватизації, що затверджує уряд Іспанії. Відповідно до Королівського Декрету № 671/1992, іноземний інвестор повинен отримати дозвіл уряду Іспанії на придбання великих пакетів акцій іспанських компаній. Держава укладає з компаніями, які приватизують, спеціальні державні контракти, які передбачають особливі важелі управління приватизованими компаніями, зокрема постійне представництво держави в радах директорів (здебільшого незалежно від відсотка державної участі в компанії), право вето на рішення органів управління компаніями та інші заходи. Відповідно до положень договору, держава має право призначати державного представника та п'ятьох директорів у раду директорів додатково, понад ту кількість директорів, яку держава може обрати в раду як акціонер компанії. Державний представник наділений правом вето у випадку реорганізації компанії. У певних сферах, щодо яких діє особливий режим державного контролю (наприклад, кредитні організації і телекомунікаційні компанії), компаніям необхідно отримати дозвіл уряду на отримання часток участі в інших компаніях, а також на проведення реструктуризації чи реорганізації в будь-якій формі [75]. У Кримінальному кодексі Королівства Іспанії передбачено норми, які визначають покарання за протиправні діяння у сфері приватизації. Такі норми містяться в розділах XIV «Про злочини проти державної скарбниці та проти соціального забезпечення» і VI «Торгівля впливом» та передбачають відповідальність у вигляді штрафу й

позбавлення волі до шести років, залежно від особливостей діяння. Положення, передбачені іншими розділами Кодексу, також можуть стосуватися проступків у сфері приватизації, однак прямо не відображають зміст зазначеного явища [79].

У *Французькій Республіці* приватизацію регулюють Комерційний кодекс (Code de commerce), Кримінальний кодекс (Code pénal) [80], спеціальні закони про приватизацію, а також акти щодо боротьби з корупцією (зокрема, закон Sapin II). Кримінальний кодекс Франції містить низку статей, що безпосередньо стосуються зловживань у сфері приватизації: ст. 432-12 – заборона посадовим особам брати участь у приватизаційних операціях, якщо вони мають особистий інтерес (санкція – до 5 років позбавлення волі і штраф до 500 тис. євро); ст. 432-14 – надання неправомірних переваг третім особам під час укладення публічних контрактів (покарання – до 2 років позбавлення волі та штраф до 200 тис. євро); ст. 432-15 – розтрата державних чи приватних коштів посадовою особою (до 10 років позбавлення волі та штраф до 1 млн євро); ст. 432-18 – відповідальність юридичних осіб за злочини, вчинені їх представниками у сфері приватизації [81]. Крім того, Комерційний кодекс передбачає адміністративно-господарські санкції (штрафи, попередження, тимчасове або постійне позбавлення ліцензії, дискваліфікація з участі в публічних закупівлях) за порушення процедур приватизації, антимонопольного законодавства, правил звітності тощо.

У *Сполучених Штатах Америки* немає окремої статті, що безпосередньо визначає правопорушення у сфері приватизації, однак відповідні діяння кваліфікують за такими складами, як: хабарництво та корупція (18 U.S.C. § 201, § 666) – дача/отримання хабаря посадовою особою, зловживання службовим становищем під час розпоряджання державним майном; шахрайство (18 U.S.C. §§ 1341, 1343, 1346) – використання пошти, електронних засобів з метою отримання вигоди; змова, відмивання коштів (RICO) – організовані схеми з метою незаконного заволодіння державним

майном; порушення санкцій (ІЕЕРА, OFAC) – участь у заборонених транзакціях, ухилення від санкційних обмежень. Особливість полягає в можливості притягнення до відповідальності як фізичних, так і юридичних осіб, а також застосування різних санкцій одночасно: кримінальні (позбавлення волі (до 20 років), штрафи (до 1 млн доларів), конфіскація майна, дискваліфікація з державних контрактів), цивільні (штрафи (до 250 тис. доларів або подвійна сума транзакції), відшкодування збитків), адміністративні (попередження, заборона на участь у публічних закупівлях, вимога про усунення порушень) [81].

Уряд *Китайської Народної Республіки* протягом останніх десятиліть провів комплекс реформ у сфері приватизації, зокрема вклав значні кошти в покращення системи володіння природними ресурсами країни. Ця реформа передусім була зосереджена на приватизації лісів у колективній власності, що сприймали як покращення ефективного управління лісами шляхом надання стимулів для фермерів. Крім того, вона надала можливість чіткого розуміння принципів адміністративної відповідальності у сфері приватизації [82]. Важливою реформою уряду Китаю є приватизація житлового фонду. Зокрема, маєток, змішаний із житловим фондом для роботи й муніципальним громадським житлом, спричиняє низку ускладнень під час приватизації. Попри переваги проведених реформ, є чимало прогалин, які можуть створювати різні порушення у сфері приватизації [83, с. 1188].

У кожній країні діють свої порядки процесів приватизації, які на різних етапах державності мають спільні та відмінні риси. Зокрема, усі посткомуністичні перехідні періоди мають тенденцію концептуалізувати приватизацію з акцентом на державі: приватна власність є безпечною, коли держава відмовляється від своїх претензій на власність. Цей підхід, хоча він виправданий і часто плідний, є обмеженим [84].

У країнах з перехідною економікою фіскальний вплив оцінки майна в процесі приватизації може бути низьким через відсутність практик управління, корупційні ризики та переслідування політичних завдань. Оцінка

майна конкретно визначає рівень надходжень до бюджету й довгостроковий фінансовий ефект: заниження оцінки майна через політичні інтереси може спричинити зупинення зростання рентабельності й ефективності приватизованих об'єктів; завищення вартості об'єктів – низький рівень конкуренції [85, с. 93]. Наприклад, у Косово відсутність консенсусу щодо основної парадигми приватизації започаткувала тривалий період ідейної суперечки. Приватизація в післявоєнному Косові була пов'язана з «політикою права», оскільки легалізація політики приватизації неминуче призвела до спірної політизації правових норм [86, с. 177].

Привертають увагу специфічні принципи приватизації в Ірані, що відображені в прозорості та розкритті чіткої інформації підприємствами, якими безпосередньо або опосередковано володіють державні органи, Раді конкурентоспроможності Ірану та зобов'язання цих підприємств надавати свої фінансові звіти Іранській організації з цінних паперів і бірж [87].

Цікавим є визначення принципів приватизації в Єгипті – країні, економіка якої розвивається. Одним із ключових є принцип обов'язкової підзвітності. Хоча нині приватизація ускладнює захист інтересів слабших груп суспільства через його фінансову спроможність [88, с. 80]. Слід спрямувати увагу на порядок відповідальності за порушення у сфері приватизації в Республіці Бангладеш. Зазначений напрям дослідження знаходиться на початковому етапі, є одним з перших у державі [89, с. 333].

Деякі дослідники вивчали приватизаційні процеси різних країн у порівнянні [90, с. 130]. Цікавим виявилось те, що приватизація набуває поширення в усіх найрозвиненіших демократіях світу. Прихильники поширення приватизації виокремлюють й обґрунтовують позитивні аспекти роздержавлення великих підприємств [91].

Сфера приватизації державного та муніципального майна є однією з найчутливіших до корупційних ризиків і зловживань, що обумовлює необхідність чіткого правового регулювання, ефективного контролю та застосування спеціальних складів правопорушень із відповідними санкціями.

У різних країнах розроблено підходи до визначення складів правопорушень у сфері приватизації, їх кваліфікації, видів відповідальності за їх вчинення. У державах із перехідною економікою приватизація супроводжувалася як економічними успіхами, так і масштабними зловживаннями, що зумовило необхідність розроблення ефективних механізмів притягнення до відповідальності за порушення приватизаційного законодавства. Відповідальність у цій сфері охоплює кримінальні, адміністративні, цивільні, дисциплінарні та корпоративні санкції, а також спеціальні механізми контролю та відновлення порушених прав. Порушення у сфері приватизації, що тягнуть за собою юридичну відповідальність згідно з національними законодавствами більшості країн Європи та США, можна класифікувати так: безпосередньо пов'язані з приватизаційними процесами (порушення процедур прозорості та конкуренції, недотримання умов договорів купівлі-продажу, порушення прав працівників і кредиторів приватизованих підприємств, незаконне відчуження об'єктів, що не підлягають приватизації); опосередковано пов'язані з приватизаційними процесами (корупційні діяння, шахрайство та підроблення документів, зловживання службовим становищем, відмивання коштів тощо).

У більшості досліджуваних країн притягнення до відповідальності за правопорушення у сфері приватизації може бути застосовано лише до спеціального суб'єкта – посадової особи, представника держави, учасника приватизаційних процедур. Це дає змогу диференціювати відповідальність залежно від статусу особи, її повноважень і ролі в процесі. Об'єктом правопорушення є державне чи муніципальне майно, публічні кошти, інтереси держави у сфері управління власністю. Це відрізняє такі правопорушення від загальних, де об'єктом може бути будь-яке майно чи інтереси приватних осіб. Діяння у сфері приватизації часто мають комбінований характер: поєднують шахрайство, підроблення, зловживання, змову, корупцію. Важливою є наявність умислу, спрямованого на отримання неправомірної вигоди, порушення процедур, завдання шкоди державі. У

сучасних правових системах передбачено можливість притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб. Це відповідає міжнародним стандартам і надає можливість ефективніше протидіяти корпоративним схемам зловживань. Судова практика свідчить про суворість підходу до порушників: у разі доведення вини застосовують максимальні санкції, передусім якщо йдеться про значні суми, стратегічні об'єкти, організовані схеми.

Аналіз зарубіжного досвіду дає змогу не лише ідентифікувати спільні та відмінні риси, а й запропонувати рекомендації для вдосконалення законодавства України з огляду на ефективні міжнародні практики. Зокрема, визнано доцільним: створити незалежний орган контролю за приватизацією із широкими повноваженнями щодо аудиту, перевірок, розслідувань; забезпечити відкритість інформації про всі етапи приватизації, доступ громадськості до даних про угоди, учасників, умови; запровадити автоматизований моніторинг виконання зобов'язань покупців; деталізувати склади адміністративних правопорушень у сфері приватизації; передбачити суворі санкції за порушення процедур приватизації як для покупців, так і для органів приватизації; запровадити механізми заборони на участь у майбутніх приватизаційних процедурах для порушників. Вважаємо, що ефективна протидія правопорушенням у сфері приватизації можлива лише за умови комплексного підходу, що вкрай важливо саме в умовах воєнного стану [92, с. 40–41].

Висновки до розділу 1

Приватизацією державного та комунального майна слід вважати врегульований нормами галузей публічного та приватного права порядок передачі уповноваженими суб'єктами (органами приватизації) на підставі адміністративного акта ненормативного характеру майна, що знаходиться в

державній або комунальній власності, у власність законодавчо обмеженого кола фізичних і (або) юридичних осіб (покупців), з дотриманням встановлених законодавством про приватизацію принципів, процедур та форм з метою забезпечення публічного інтересу й подальшим контролем з боку суб'єктів владних повноважень за виконанням покупцями умов договорів купівлі-продажу, за порушення яких передбачено юридичну відповідальність.

До основних ознак приватизації державного й комунального майна як інституту адміністративного права віднесено: її суб'єктний склад; особливий процедурний характер взаємодії суб'єктів у вигляді складної системи публічного управління; специфіку об'єктів приватизації; особливості механізмів приватизації; контроль з боку публічної адміністрації та відповідальність за порушення порядку приватизації; публічно-правові завдання приватизації; дотримання принципів приватизації.

Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна» встановлює різні види відповідальності за порушення приватизаційного законодавства: кримінальну, адміністративну, дисциплінарну, цивільно-правову та матеріальну. Адміністративна відповідальність за порушення приватизаційного законодавства встановлена різними законами (наприклад, Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна», КУпАП), що розпорошує норми між кодексом і спеціальним законом. Розміщення санкцій у спеціальному законі та КУпАП ускладнює застосування права, створює ризик колізій, дублювання та зниження юридичної визначеності. Для забезпечення системності доцільно зосередити адміністративні санкції в КУпАП, а в Законі про приватизацію залишити регуляторні норми (процедури, умови, гарантії) або чітко узгодити спеціальні склади з КУпАП. Доцільним вбачається доповнення глави 15 КУпАП адміністративними проступками, що передбачають недопущення працівників органів приватизації до проведення ними перевірки дотримання умов договору купівлі-продажу державного або комунального майна, порушення

вимог щодо своєчасного подання достовірної інформації про об'єкти приватизації, які підлягають продажу.

Хоча Закон передбачає стягнення штрафів «у порядку, передбаченому КУпАП, за позовами державних органів приватизації», власне КУпАП не містить процесуальних механізмів для розгляду таких позовів; питання юрисдикції вирішують процесуальні кодекси, тому положення ч. 3 ст. 29 Закону потребують редагування.

Адміністративна відповідальність у сфері приватизації державного та комунального майна – це вид адміністративної відповідальності, інструмент публічного управління, що застосовують суди у взаємодії з контролюючими та іншими правоохоронними органами для притягнення фізичних і юридичних осіб (їх посадових осіб) до відповідальності за порушення приватизаційних процедур з метою захисту публічного інтересу, забезпечення законності, прозорості й підзвітності процесу відчуження та використання державного і комунального майна.

Адміністративна відповідальність у сфері приватизації має такі ознаки: реалізується як інструмент публічного управління, що забезпечує дотримання процедур приватизації; інтегрована в систему публічного адміністрування у сфері приватизації через повноваження органів, які формують, реалізують і контролюють приватизаційну політику; є засобом забезпечення законності процедур, стандартів прозорості та підзвітності під час прийняття управлінських рішень щодо відчуження державного і комунального майна; настає за вчинення адміністративних правопорушень, які посягають на встановлений порядок приватизації, права й інтереси держави, територіальних громад, інвесторів; є складовою механізму захисту міжгалузевих комплексних правовідносин, що виникають у процесі приватизації майна; адміністративні стягнення (переважно штраф) у сфері приватизації спрямовані на покарання винних осіб і відновлення публічного інтересу; розгляд справ про порушення у сфері приватизації здійснюють суди; у деяких процедурах участь можуть брати й державні та недержавні контролюючі суб'єкти; часто є логічним завершенням

контрольно-наглядових заходів органів приватизації; перелік правопорушень і санкцій міститься в КУпАП і спеціальних актах у сфері приватизації); до відповідальності можуть бути притягнуті як фізичні особи (громадяни, посадові особи), так і юридичні особи (їх посадові особи); передбачено спеціальний порядок застосування стягнень (адміністративні процедури КУпАП і спеціальних законів).

Принципами адміністративної відповідальності у сфері приватизації державного та комунального майна слід вважати основні засади й ідеї, що є основою адміністративної відповідальності з огляду на специфіку політики приватизаційних процесів і явищ. До них віднесено загальні принципи адміністративної відповідальності, доповнені принципами визначених законом обов'язкових умов проведення приватизації.

Встановлено, що в різних країнах напрацьовано власні підходи до визначення складів правопорушень у сфері приватизації державного та комунального майна, їх кваліфікації, видів відповідальності за їх вчинення. У державах із перехідною економікою приватизація супроводжувалася як економічними успіхами, так і масштабними зловживаннями, що зумовило необхідність розроблення ефективних механізмів притягнення до відповідальності за порушення приватизаційного законодавства. Відповідальність у цій сфері охоплює кримінальні, адміністративні, цивільні, дисциплінарні та корпоративні санкції, а також спеціальні механізми контролю та відновлення порушених прав. У сучасних правових системах передбачено можливість притягнення до кримінальної та адміністративної відповідальності юридичних осіб за злочини, вчинені їх представниками у сфері приватизації. Це відповідає міжнародним стандартам і дає змогу ефективніше боротися з організованими схемами зловживань. Судова практика свідчить про суворість підходу до порушників: у разі доведення вини застосовують максимальні санкції, передусім якщо йдеться про значні суми, стратегічні об'єкти, організовані схеми.

Порушення у сфері приватизації, що тягнуть за собою юридичну відповідальність, можна класифікувати так: безпосередньо пов'язані з приватизаційними процесами (порушення процедур прозорості та конкуренції, недотримання умов договорів купівлі-продажу, порушення прав працівників і кредиторів приватизованих підприємств, незаконне відчуження об'єктів, що не підлягають приватизації); опосередковано пов'язані з приватизаційними процесами (корупційні діяння, шахрайство та підроблення документів, зловживання службовим становищем, відмивання коштів тощо).

Порівняльно-правовий аналіз законодавства зарубіжних країн щодо адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації державного й комунального майна дав змогу не лише ідентифікувати спільні й відмінні риси, а й розробити рекомендації для вдосконалення українського законодавства з огляду на ефективні міжнародні практики. Зокрема, визнано доцільним: створити незалежний орган контролю за приватизацією із широкими повноваженнями щодо аудиту, перевірок, розслідувань; забезпечити відкритість інформації про всі етапи приватизації, доступ громадськості до даних про угоди, учасників, умови; запровадити автоматизований моніторинг виконання зобов'язань покупців; деталізувати склади адміністративних правопорушень у сфері приватизації; передбачити суворі санкції за порушення процедур приватизації як для покупців, так і для органів приватизації; запровадити механізми заборони на участь у майбутніх приватизаційних процедурах для порушників. Вважаємо, що ефективна протидія правопорушенням у сфері приватизації можлива лише за умови комплексного підходу.

РОЗДІЛ 2

ОБ'ЄКТИВНІ Й СУБ'ЄКТИВНІ ОЗНАКИ СКЛАДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ ПРИВАТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО ТА КОМУНАЛЬНОГО МАЙНА

2.1. Об'єкт і об'єктивна сторона юридичного складу адміністративних правопорушень у сфері приватизації державного та комунального майна

У сучасних умовах трансформації економіки України, що супроводжується масштабними процесами приватизації державного й комунального майна та підприємств, питання забезпечення законності в цій сфері набувають особливої актуальності. Приватизація є складовою економічної реформи, що спрямована на підвищення ефективності управління майном, залучення інвестицій, розвиток конкуренції та формування ринкових відносин. Однак разом із позитивними аспектами приватизаційні процеси супроводжуються численними порушеннями, які мають як адміністративний, так і кримінальний характер. Саме тому дослідження адміністративних проступків у сфері приватизації надзвичайно важливим для забезпечення ефективного правозастосування, захисту інтересів держави, територіальних громад й учасників приватизаційних відносин.

Адміністративним правопорушенням (проступком) визнають протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, що посягає на державний або громадський порядок, власність, права і свободи громадян, встановлений порядок управління і за яку законодавством передбачено адміністративну відповідальність (ст. 9 КУпАП України). Адміністративному правопорушенню притаманні такі *загальноправові ознаки*: дія чи бездіяльність, тобто діяння, а не думки, бажання чи інші

аналогічні вияви психічної діяльності людей; суспільна шкідливість (цю ознаку деякі вчені ототожнюють із суспільною небезпекою або антигромадською спрямованістю); протиправність (зазначене діяння завжди посягає на загальнообов'язкові правила, встановлені певним нормативним актом); винуватість (таке діяння як вияв волі та свідомості особи повинно бути завжди винним, тобто вчиненим умисно або з необережності); адміністративна караність (протиправне, винне діяння буде визнано адміністративним правопорушенням лише тоді, коли за його вчинення законодавство передбачає адміністративну відповідальність) [93, с. 11]

У законодавстві України виокремлено кілька складів адміністративних правопорушень (проступків) у сфері приватизації:

- порушення вимог органів приватизації щодо своєчасного подання достовірної інформації про об'єкти приватизації, які підлягають продажу, або подання інформації не в повному обсязі;

- недопущення працівників органів приватизації, протидія чи перешкоджання проведенню ними перевірки дотримання умов договору купівлі-продажу державного або комунального майна (ст. 29 Закону України «Про приватизацію державного та комунального майна») [26];

- недотримання особою обов'язкових умов щодо приватизації державного, комунального майна або підприємств та їх подальшого використання (ст. 166-14 КУпАП) [2].

Вважаємо, що закріплення адміністративної відповідальності в різних законодавчих актах (КУпАП і спеціальний закон) спричиняє правову розосередженість. Доктрина та практика засвідчують, що спеціальні норми, які встановлюють адміністративну відповідальність, мають інтегруватися в загальну систему адміністративного права і підпорядковуватися правилам, визначеним КУпАП [2].

Зазначимо, що ст. 166-15 КУпАП передбачає відповідальність за незаконні операції з приватизаційними паперами як окреме адміністративне правопорушення. Проте за змістом і предметом ці норми не належать до

правовідносин, що становлять сферу приватизації об'єктів державної або комунальної власності. Вони фіксують поведінку з документами, а не процедури приватизації об'єктів майна. Нагадаємо, що Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна» визначає сферу приватизації як комплекс правовідносин, пов'язаних із передачею у власність державного або комунального майна, порядком продажу об'єктів, формуванням переліків об'єктів, а також процедурою аукціонів і договорів купівлі-продажу об'єктів приватизації. Натомість ст. 166-15 КУпАП стосується виключно обігу приватизаційних паперів як документів (цінних паперів або сертифікатів), тобто регулює обіг документів, а не власне передачу об'єкта приватизації, тому її застосування має на меті охорону публічного порядку у сфері обігу цінних паперів, а не реалізацію приватизаційної практики. Тому вважаємо, що до об'єкта правопорушень у сфері приватизації належать лише три зазначені вище адміністративні проступки.

Виокремлені ознаки адміністративного проступку можна знайти в усіх трьох протиправних діяннях у сфері приватизації:

- протиправність (кожне з виокремлених діянь прямо заборонене та регламентоване спеціальними нормами: КУпАП або Законом України «Про приватизацію державного та комунального майна», а отже, є протиправним в адміністративно-правовому сенсі);

- винність (норми передбачають відповідальність за умисні або необережні дії/бездіяльність, а саме: невиконання умов договору, умисне приховування інформації, умисне перешкоджання перевірці);

- суспільна шкідливість (такі порушення завдають шкоди публічним інтересам: прозорості приватизації, захисту державної та комунальної власності, економічній безпеці тощо);

- адміністративна караність (за такі діяння законодавець передбачив адміністративні санкції – штрафи різного розміру, що є визначальним критерієм віднесення їх до адміністративних проступків).

Крім цього, порядок виявлення, фіксації, розгляду справ й оскарження таких правопорушень регламентований КУпАП і спеціальними положеннями Закону, що відповідає процедурним ознакам адміністративного провадження.

Отже, незалежно від нормативної «локалізації» (КУпАП або Закон) розглянуті діяння відповідають усім ознакам адміністративного проступку: протиправність, винність, суспільна шкідливість, караність адміністративними санкціями й законодавча визначеність процедури притягнення до відповідальності.

Встановлення факту адміністративного правопорушення потребує не лише виявлення завданої шкоди, а й виокремлення певних правовідносин, юридичних елементів проступку. На наш погляд, доцільно послатися на працю О. Г. Стрельченко, яка вважає, що пов'язані з відповідальністю правовідносини можуть виникати не лише на основі фактичних підстав. Необхідним є закріплення правових підстав, тобто юридичних фактів. Основні ознаки юридичних фактів є конкретними й достатніми для притягнення особи до юридичної відповідальності, а відсутність принаймні одного з елементів складу виключає таку відповідальність [94, с. 139].

Юридичним складом адміністративного правопорушення розуміють передбачену нормами права сукупність ознак (елементів), за наявності яких певне протиправне діяння можна оцінювати як адміністративне правопорушення [95, с. 44–45]. Об'єкт адміністративного проступку є системоутворювальним елементом його юридичної природи, оскільки саме через нього відображаються зміст і спрямованість протиправного посягання. Він визначає характер і ступінь суспільної шкідливості діяння, є критерієм його відмежування від інших видів правопорушень та є обов'язковим орієнтиром для індивідуалізації адміністративного стягнення під час реагування на конкретний делікт [96]. Теорія права виокремлює чотири елементи юридичного складу правопорушення: об'єкт; об'єктивна сторона; суб'єкт; суб'єктивна сторона [97, с. 389]. Отже, структура юридичного складу порушення у сфері приватизації вимагає ґрунтовної та системної

характеристики з огляду на специфіку правових норм і практики їх застосування.

Першоелементом структури адміністративно-правових відносин є їх *об'єкт*, який має визначальне значення для формування змісту цих відносин й окреслення меж правового регулювання. Саме від коректності й повноти його наукового визначення залежать спрямованість поведінки суб'єктів адміністративного права, ефективність реалізації їхніх повноважень і досягнення цільових результатів правового впливу. Ідентифікація об'єкта адміністративного правопорушення у сфері приватизації забезпечує можливість комплексного пізнання його соціальної сутності, слугує методологічною основою систематизації адміністративно-деліктних норм, сприяє точній кваліфікації проступків і належній індивідуалізації адміністративної відповідальності. У науковій доктрині сформовано низку підходів до класифікації об'єктів правопорушень, серед яких традиційно залежно від рівня узагальнення виокремлюють такі їх види:

- загальний, яким є суспільні відносини, що: регламентовані різними галузями права; охоронювані адміністративними санкціями; такий об'єкт є спільним для всіх видів адміністративних правопорушень;

- родовий – однорідні групи суспільних відносин, які в сукупності становлять загальний об'єкт; розподіл цілого (загального об'єкта) на частини (родові об'єкти) можуть проводити за різними критеріями: по-перше, усю сукупність суспільних відносин, що охороняють адміністративні санкції, можна поділити на частини залежно від того, якою галуззю права вони регламентовані (адміністративні, земельні, трудові, цивільні й інші правовідносини як родові об'єкти проступків); по-друге, критерієм класифікації можна використовувати структуру соціально-господарського комплексу (відносини в сільському господарстві, промисловості, на транспорті тощо); по-третє, за змістом охоронюваних суспільних відносин розрізняють такі родові об'єкти: власність, громадський порядок, громадську безпеку, здоров'я населення, порядок управління;

– видовий – самостійний складовий різновид родового об’єкта, відокремлена група суспільних відносин, загальних для низки проступків; наприклад, якщо взяти такий родовий об’єкт, як власність, то її види – це приватна, комунальна й державна власність; видовий об’єкт активно використовує законодавець, який спеціальними актами встановив адміністративну відповідальність за порушення Правил дорожнього руху, військового обліку, прав споживачів тощо;

– безпосередній – одні або декілька суспільних відносин, яким спричиняють шкоду певним правопорушенням [98, с. 339].

У літературі виокремлюють ще додатковий об’єкт – сукупність суспільних відносин, яким завдають шкоди внаслідок правопорушення, але які не становлять основного напряму правової охорони та лише супроводжують посягання, поглиблюючи його негативні наслідки. Його наявність або відсутність впливає на ступінь суспільної шкідливості діяння та може бути врахований під час кваліфікації та індивідуалізації адміністративної відповідальності [99]. Чинне адміністративне законодавство, слушно зазначають А. В. Гуржій та Ю. О. Мельник, не містить нормативно закріпленого визначення об’єкта адміністративного делікту. Натомість законодавець обмежується наведенням орієнтовного переліку суспільних відносин, що знаходяться під охороною адміністративно-правових норм. Такий підхід свідчить про фрагментарність законодавчої конкретизації цієї категорії та зумовлює необхідність її доктринального осмислення для забезпечення належної кваліфікації адміністративних правопорушень і формування цілісної системи адміністративно-деліктного регулювання [100].

Концентроване та лаконічне нормативне відображення об’єкта адміністративного делікту міститься в ст. 9 КУпАП, де законодавець окреслює загальні межі суспільних відносин, на які спрямовані адміністративно-правове регулювання та охорона, відповідно до якої «адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна,

винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність» [2]. Аналіз чинного адміністративного законодавства засвідчує, що його захист спрямований передусім на захист найбільш значущих для держави та суспільства сфер суспільних відносин, яким протиправні посягання здатні завдати істотної шкоди. Водночас для коректного визначення об'єкта правопорушення у сфері приватизації, за яке встановлено адміністративну відповідальність, необхідним є звернення до доктринальних підходів щодо розуміння загального об'єкта адміністративного делікту. Зазначене зумовлено тим, що в науковому середовищі сформувалося кілька концептуально відмінних позицій щодо природи і змісту об'єкта адміністративно-правових відносин, що потребує їх системного аналізу для забезпечення точності кваліфікації та узгодженості правозастосування.

Об'єктом адміністративного проступку є те, на що він посягає, проти чого спрямований. Адміністративний проступок за своєю природою є антисоціальним явищем, небезпечним для суспільства, що має негативні наслідки [101, с. 82]. В академічній літературі загальним об'єктом адміністративних правопорушень вважають суспільні відносини, охоронювані нормами адміністративного права: суспільний порядок і суспільна безпека, власність, права і свободи громадян, встановлений порядок управління [102, с. 99]. Підходи науковці з цього приводу є різними, зокрема об'єкт визначають як: суспільні відносини у сфері державного управління [103, с. 22]; суспільні відносини, що регламентовані нормами права різних галузей і охороняються заходами адміністративної відповідальності [104, с. 42]; уся сукупність суспільних відносин, які охороняє законодавство про адміністративні правопорушення [105, с. 176; 106, с. 161]. У правозастосовній практиці об'єкт адміністративного правопорушення може бути відображений як у назві конкретної статті, так і в

заголовках відповідних глав Особливої частини КУпАП, що надає можливість орієнтовно окреслити сферу суспільних відносин, на які спрямоване посягання. Водночас його змістові характеристики не завжди сформульовані безпосередньо в тексті норми, проте можуть бути логічно реконструйовані шляхом аналізу диспозиції статті, її цільового спрямування та контексту правового регулювання [107, с. 219]. Попри наявність різних підходів до трактування окремих аспектів об'єкта адміністративного проступку, у науковій спільноті переважає позиція, відповідно до якої таким об'єктом є саме суспільні відносини. Поділяючи цю доктринальну лінію, слід зазначити, що загальний об'єкт адміністративного правопорушення охоплює лише ті суспільні відносини, які знаходяться у сфері правового регулювання, тобто набувають форми правовідносин, і водночас забезпечені охоронним механізмом адміністративно-деліктних санкцій. Саме така інтерпретація дає змогу чітко окреслити межі адміністративно-правового впливу та забезпечити узгодженість кваліфікації правопорушень [108, с. 273].

Методологічно спрямовувальним є бачення В. К. Колпакова, який об'єктом адміністративного делікту називає суспільні відносини, урегульовані нормами адміністративного законодавства, охоронювані адміністративними санкціями з метою забезпечення нормального функціонування порядку управління, захисту власності, прав і свобод громадян [109, с. 14]. Основою визначення об'єкта адміністративного правопорушення є суспільні відносини, охоронювані адміністративними санкціями, а не лише врегульовані нормами права [110, с. 829]. Слушною видається позиція А. В. Гуржій, яка обґрунтовано зауважує, що об'єкт адміністративного делікту є конструктивною та невід'ємною ознакою складу проступку. Це ключова передумова коректної та безпомилкової кваліфікації діяння, що виконує роль системоутворювального елементу адміністративно-деліктного законодавства. По-перше, саме об'єкт посягання визначає характер і ступінь суспільної небезпеки діяння, відображає його спрямованість, соціальну сутність. Жодне діяння не може бути визнано деліктом за відсутності посягання на певний

суспільно значущий об'єкт. По-друге, саме через об'єкт здійснюють розмежування різних видів правопорушень – адміністративних проступків, цивільних деліктів і злочинів, оскільки окремі групи суспільних відносин знаходяться під охороною виключно кримінального, інші – адміністративного, а ще інші – цивільного права [111, с. 14]. Водночас загальний масив адміністративних правопорушень у певній сфері суспільних відносин – це масштабне загальносоціальне явище, цілком здатне порушити або поставити під загрозу стабільність усієї системи суспільних відносин, що знаходиться під охороною адміністративних санкцій [112, с. 259].

Наука адміністративного права об'єктом адміністративного правопорушення розглядає те, на що воно посягає. З огляду на предмет нашого дослідження, вважаємо об'єктами досліджуваних адміністративних проступків такі види суспільних відносин.

Загальний об'єкт – спільний для будь-яких адміністративних проступків, становить сукупність суспільних відносин, які є нормами різних галузей права і за їх порушення встановлено адміністративні санкції.

Родовий об'єкт – виявляється в сукупності груп однорідних суспільних відносин, які разом і становлять загальний об'єкт. Родові об'єкти досліджуваних адміністративних проступків є різними, хоча й охоплені суспільними відносинами у сфері приватизації. Для ст. 166-14 КУпАП такий об'єкт (суспільні відносини у сфері приватизації) мав би міститися у назві глави 12 КУпАП «Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, в галузі фінансів і підприємницькій діяльності». Проте аналіз її елементів (торгівля, громадське харчування, сфера послуг, фінанси і підприємницька діяльність) засвідчує, що на жоден з об'єктів цієї сфери проступок, передбачений ст. 165-14, не посягає. Так само немає таких об'єктів і в інших главах КУпАП. З огляду на зазначене, вважаємо, що глава 12 КУпАП потребує доповнення новою сферою відносин, а її назву слід викласти в такій редакції: «Адміністративні

правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, приватизації, в галузі фінансів і підприємницькій діяльності».

Родовим об'єктом інших адміністративних правопорушень у досліджуваній сфері (порушення вимог органів приватизації щодо своєчасного подання достовірної інформації про об'єкти приватизації та недопущення працівників органів приватизації, протидію чи перешкоджання проведенню ними перевірки дотримання умов договору купівлі-продажу державного або комунального майна, передбачені законом про приватизацію) є суспільні відносини встановленого порядку управління, переважна більшість яких охоронювана нормами глави 15 «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління». У цьому контексті слід зазначити, що адміністративні правопорушення доцільно кодифікувати в одному акті (КУпАП), щоб забезпечити правову визначеність, єдність підходів й ефективність застосування санкцій; розосередженість норм у різних законах підриває ці принципи і створює процесуальні та тлумачні колізії [113]. КУпАП має бути єдиним джерелом матеріальних і процедурних норм про адміністративну відповідальність. Водночас розміщення адміністративних проступків у різних законах ускладнює застосування єдиних критеріїв, підвищує ризик суперечливих тлумачень і порушує принцип правової визначеності. З огляду на це, главу 15 КУпАП доцільно доповнити адміністративними проступками, передбаченими Законом України «Про приватизацію державного та комунального майна».

Видовий об'єкт – самостійний складовий різновид родового об'єкта, відокремлена група суспільних відносин, загальних для низки правопорушень. Таким об'єктом у КУпАП є суспільні відносини, що виникають під час приватизації державного, комунального майна або підприємств; для проступків, передбачених у базовому Законі, – суспільні відносини у сфері забезпечення нормальної діяльності органів приватизації.

Безпосередній об'єкт – одні або декілька суспільних відносин, яким спричиняють шкоду розглядуваними проступками. У ст. 166-14 КУпАП такими об'єктами є суспільні відносини, пов'язані з поданням і перевіркою документів щодо походження коштів, за які приватизують майно або підприємство, а також інших документів, необхідних для їх приватизації, і відносини перевірки подальшого належного використання приватизованого об'єкта й інших обов'язкових умов приватизації. У базовому Законі це суспільні відносини, пов'язані з поданням інформації про включення об'єктів права державної власності до відповідного переліку об'єктів великої або малої приватизації, що підлягають приватизації, та здійснення контролю за виконанням умов договорів купівлі-продажу об'єктів приватизації органами приватизації.

В окремих випадках безпосереднім об'єктом може бути *предмет адміністративного проступку* – фізичні тіла, а також «неречові» явища об'єктивного світу [114, с. 190]. У розглядуваних проступках такими предметами можуть бути: відомості в декларації щодо походження коштів, за які приватизують майно; інші документи, необхідні для його приватизації, визначені законодавством про приватизацію; інформація про об'єкти приватизації, які підлягають продажу; приватизований об'єкт.

Встановлення ознак адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 166-14 КУпАП, є обов'язковим у кожному провадженні. Насамперед у процесі кваліфікації діяння встановлюють його об'єктивні ознаки, які своєю чергою класифікують відповідно до закріплених у диспозиції статті положень. Важливість повноцінного дослідження об'єктивної сторони досліджуваного нами адміністративного правопорушення обумовлено насамперед тим, що від повноти визначення всіх без винятку елементів залежить точність кваліфікації діяння, що впливає на встановлення факту недотримання особою обов'язкових умов щодо приватизації державного, комунального майна або підприємств та їх подальшого використання.

Одним з обов'язкових елементів складу адміністративного правопорушення є *об'єктивна сторона*, якою вважають зовнішній вияв суспільно небезпечного посягання на об'єкт, що знаходиться під охороною адміністративно-правових санкцій.

Для правильної кваліфікації адміністративних правопорушень, зокрема у сфері приватизації, важливе значення має характеристика об'єктивної сторони, яку в теорії права розглядають як зовнішній акт протиправної поведінки, що існує в об'єктивній реальності, тобто як конкретні форми протиправної поведінки. Науковці не сформували єдиної позиції щодо визначення поняття об'єктивної сторони адміністративного правопорушення. Зокрема, В. В. Середа, З. Р. Кісіль, Р.-В. В. Кісіль зазначають, що об'єктивна сторона складу правопорушення характеризує це правопорушення як антигромадський акт поведінки порушника норми адміністративного права й виявляється в дії або бездіяльності, її наслідках і причиновому зв'язку між учиненим діянням і протиправним результатом, що настав [105, с. 43; 115, с. 121].

Об'єктивна сторона, стверджує В. А. Бортник, – це те, в чому поступок виявляється назовні, відповідна поведінка особи, наслідки заподіяної шкоди об'єкта посягання; це відповідний процес дії протягом визначеного часу [116, с. 84]. С. В. Ващенко та В. Г. Поліщук, формулюючи визначення об'єктивної сторони адміністративного проступку, вважають, що це сукупність зовнішніх ознак проступку, які визначають акт зовнішньої поведінки правопорушника. Це система передбачених нормою адміністративного права ознак, які характеризують зовнішню сторону правопорушення. Вона дає характеристику суспільної шкідливості проступку, його спрямованості, містить низку ознак, які поділяти на основні та факультативні [117, с. 146]. У підручнику «Адміністративне право України» за редакцією В. Галунька та О. Правоторової об'єктивну сторону складу правопорушення визначено як систему передбачених адміністративно-правовою нормою ознак, що характеризують зовнішню

сторону проступку [118, с. 394]. Немає єдиної позиції щодо обов'язкових і факультативних ознак об'єктивної сторони адміністративного правопорушення. Деякі науковці до обов'язкових ознак об'єктивної сторони відносять: діяння (дію або бездіяльність); шкідливі наслідки його вчинення; причиновий зв'язок між діянням та шкідливими наслідками, що настали [119, с. 293–294]. Водночас вважаємо, що слушною є позиція вчених, які вважають, що об'єктивна сторона адміністративного проступку охоплює групу обов'язкових – діяння (дія або бездіяльність) і факультативних елементів – шкідливі наслідки діяння, причиново-наслідковий зв'язок між діянням і наслідками, місце, час, обстановка, засіб, предмети та засоби вчинення правопорушення [120, с. 254; 121, с. 512]. Крім цього, судова практика визнає, що основною та обов'язковою ознакою об'єктивної сторони адміністративного правопорушення є протиправне діяння, відсутність якого виключає склад будь-якого адміністративного правопорушення [122]. Отже, решта ознак мають бути факультативними. У цьому аспекті сформулюємо об'єктивну сторону порушень у сфері приватизації та схарактеризуємо їх.

З *об'єктивної сторони* розглядувані правопорушення з позиції *діяння* вчиняють як шляхом дії (подання неправдивих відомостей у документах, необхідних для приватизації, недопущення працівників органів приватизації; подання інформації не в повному обсязі; протидія чи перешкоджання проведенню перевірки дотримання умов договору купівлі-продажу державного або комунального майна), так і бездіяльності (несвоєчасне подання інформації про об'єкти приватизації, недотримання вимог щодо подальшого використання приватизованого об'єкта й інших обов'язкових умов щодо приватизації).

Протиправні діяння можна характеризувати як *прості* та *складні*. *Просте* діяння становить єдину однократну (одноактну) дію чи бездіяльність (наприклад, подання якоїсь однієї неправдивої відомості про приватизацію тощо). Проте більшість проступків цієї сфери є складними, а саме з *альтернативними діями*: подання неправдивих відомостей у документах,

необхідних для приватизації, недотримання вимог щодо подальшого використання приватизованого об'єкта й інших обов'язкових умов щодо приватизації; порушення вимог органів приватизації щодо своєчасного подання достовірної інформації про об'єкти приватизації або подання інформації не в повному обсязі; недопущення працівників органів приватизації, протидія чи перешкоджання проведенню ними перевірки дотримання умов договору купівлі-продажу майна.

Правопорушення може бути *тривалим*, тобто таким, яке, розпочавшись одним актом дії чи бездіяльності, продовжуються до їх припинення правопорушником чи правоохоронним органом (наприклад, порушення вимог органів приватизації щодо своєчасного подання достовірної інформації про об'єкти приватизації; недотримання вимог щодо подальшого використання приватизованого об'єкта й інших обов'язкових умов щодо приватизації, встановлених законами та іншими нормативно-правовими актами); *продовжуваним* правопорушенням, що передбачає декілька тотожних протиправних дій, пов'язаних між собою і спрямованих для досягнення загальної мети, які в сукупності утворюють єдиний адміністративний проступок (наприклад, недопущення працівників органів приватизації, протидія чи перешкоджання проведенню ними перевірки дотримання умов договору купівлі-продажу майна).

Оскільки всі правопорушення мають формальний склад, то таких факультативних ознак, як шкідливі наслідки діяння та причиновий зв'язок між ним і шкідливими наслідками, що настали, немає і на кваліфікацію не впливають. Проте юридично значущими для кваліфікації, а отже, обов'язковими для цих проступків, будуть такі.

Час вчинення – має вирішальне значення для несвоечасного подання інформації про об'єкти приватизації (ст. 29 Закону). У ч. 5 ст. 11 Закону про приватизацію передбачено, що «уповноважені органи управління державним майном або корпоративними правами, управління яких вони здійснюють, за результатами аналізу господарської діяльності суб'єктів господарювання

зобов'язані подавати щокварталу до першого числа місяця, з якого починається квартал, державним органам приватизації пропозиції стосовно включення об'єктів права державної власності до переліку об'єктів, що підлягають приватизації, разом з висновками щодо прогнозованої суми надходження коштів від приватизації запропонованих до переліків об'єктів і прогнозом соціально-економічних наслідків приватизації в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України» [26]. Розглядуване нами правопорушення стосується порушення вимог органів приватизації щодо своєчасного подання достовірної інформації про об'єкти приватизації, які вже підлягають продажу. Стосовно таких об'єктів не встановлено фіксованого календарного строку подання такої інформації, проте його визначають процедурою приватизації, а саме: інформацію вважають поданою «своєчасно», тобто до моменту формування інформаційного повідомлення та відкриття віртуальної кімнати даних (її використовують у всьому світі для безпечного управління документами та розкриття повної інформації під час укладення корпоративних угод, проведення аудиту тощо. Система кімнат віртуальних даних дає змогу ФДМУ забезпечити потенційним інвесторам доступ до максимально широкого переліку документів щодо підприємств, виставлених на продаж. Це своєю чергою надає можливість покупцям усебічно оцінити інвестиційні перспективи підприємств і забезпечить здорову конкуренцію на аукціонах. Розкриття інформації має усунути корупцію в частині отримання достовірних і детальних відомостей про підприємство, підвищити прозорість процесу приватизації [123]). Такий спосіб взаємодії впливає з обов'язку органу приватизації забезпечити повноту й достовірність інформації про об'єкт (ст. 10 Закону), а також з вимог до інформаційного повідомлення (ст. 15 Закону) і віртуальної кімнати даних (ст. 21 Закону) [26]. Відлік зазначеного строку починається з моменту отримання запиту від ФДМУ та починає спливати з дня отримання такого запиту. Датою подання документів є дата їх прийняття органом приватизації (тобто дата реєстрації вхідної кореспонденції). Отже, попри те, що строк

подання інформації про об'єкти приватизації не встановлений чітко нормою закону, його визначають запитом ФДМУ, він починає свій відлік з дати отримання запиту, належним дотриманням строку виконання вважають день реєстрації документів в органі приватизації.

Місцем вчинення можуть бути приватизовані об'єкти в разі недопущення до них працівників органів приватизації для проведення ними перевірки дотримання умов договору купівлі-продажу державного або комунального майна.

Кваліфікуючими є *способи вчинення* цих правопорушень, а саме:

1. Подання неправдивих відомостей. У правовому сенсі цей термін означає надання або поширення неправдивої, хибної чи перекрученої інформації, що не відповідає дійсності, а в разі умисного вчинення таких дій за законодавством України є настання кримінальної або адміністративної відповідальності залежно від сфери правопорушення. Натомість невідображення певних відомостей має іншу правову природу, проте в окремих випадках такі дії можуть кваліфікувати як подання недостовірної інформації, що тягне за собою відповідальність. Зокрема, у судовій практиці Вищого антикорупційного суду умисне незазначення обов'язкових відомостей у декларації можна розглядати як подання недостовірної інформації (справа № 991/6699/22). Тобто за певних обставин й умов неповідомлення достовірних відомостей можна розглядати як приховування інформації, у зв'язку з чим такі відомості набувають статусу «недостовірних», що надалі створює певні правові наслідки для особи, що не надала таку інформацію [124].

2. Недотримання вимог й інших обов'язкових умов щодо приватизації – це фактичне невиконання або порушення конкретних правил, норм або умов, встановлених договором, законами й іншими нормативно-правовими актами у сфері приватизації. Тобто це дія або бездіяльність, яка не відповідає встановленим конкретним умовам приватизації об'єкта. Під час тлумачення того, що саме є «умовою», суди керуються загальними правилами цивільного

права: умови договору тлумачать з огляду на буквальный зміст, загальноприйняте значення термінів і волю сторін; за відсутності чітких умов застосовують звичаї ділового обороту або загальні принципи добросовісності й розумності. Це означає, що «недотримання умов» оцінюють з огляду на зміст договору та загальні засади права [125].

3. Недопущення працівників органів приватизації, протидія чи перешкоджання проведенню ними перевірки дотримання умов договору купівлі-продажу державного або комунального майна, що означає умисне або фактичне створення перешкод або уповноваженим працівникам органів приватизації під час здійснення контрольних заходів. Недопущення до перевірки – це відмова або створення перешкод для доступу уповноваженої особи до приміщень, документів, працівників або інших джерел інформації, необхідних для проведення перевірки. Перешкоджання та протидія охоплюють блокування доступу, відсутність відповіді на законні вимоги, навмисне приховування документів або організацію перешкод у роботі інспектора. Ключовим елементом правомірності перевірки вважають наявність законної підстави для перевірки та службового посвідчення особи, що здійснює перевірку [126]. Стосовно останнього способу вчинення проступку слід зауважити, що словосполучення «недопущення працівників органів приватизації» вказує лише на суб'єктів (органи), але не чітко визначає предмет перевірки: чи йдеться про будь-які дії органів приватизації, чи саме про перевірки дотримання умов договорів купівлі-продажу об'єктів приватизації. Така невизначеність створює ризик розширеного тлумачення норми і невинуватеного притягнення до відповідальності за дії, що можуть не стосуватися приватизаційних об'єктів, а отже, суперечить принципу правової визначеності. Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна» чітко оперує поняттям «об'єкт приватизації» і встановлює процедури продажу, контроль і відповідальність саме в контексті таких об'єктів. Тому норма, яка стосується «перешкоджання перевірці дотримання умов договору купівлі-продажу», логічно має безпосередньо

вказувати, що перевірка стосується «об'єктів приватизації», аби уникнути колізій з іншими видами контролю. Отже, пропонується в абзаці 6 ч. 5 с. 29 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» після слів «працівників органів приватизації» додати слова «на об'єкти приватизації». Інші ознаки об'єктивної сторони суттєво на кваліфікацію не впливають.

Отже, об'єктивна сторона зазначеного правопорушення полягає в поданні неправдивих відомостей у декларації та інших документах щодо походження коштів, за які приватизують державне, комунальне майно або підприємство, недотримання вимог щодо подальшого використання приватизованого об'єкта й інших обов'язкових умов щодо приватизації, встановлених законами та іншими нормативно-правовими актами. Згідно зі змістом ст. 166-14 КУпАП, об'єктивна сторона може виявлятися і у формі дії та бездіяльності. Зокрема, цей проступок виявляється у вчиненні одного з двох діянь: подання неправдивих відомостей у декларації щодо походження коштів, за які приватизують державне чи комунальне майно або підприємство, й інших документах, необхідних для їх приватизації; недотримання вимог щодо подальшого використання приватизованого об'єкта та інших обов'язкових умов щодо приватизації, встановлених законами й іншими нормативно-правовими актами.

2.2. Суб'єкт і суб'єктивна сторона складу адміністративних правопорушень у сфері приватизації державного та комунального майна

Для забезпечення гарантій дотримання прав і свобод людини й реалізації принципу верховенства права важливими є виокремлення та аналіз правового статусу суб'єктів адміністративного правопорушення.

Суб'єктом правопорушень у сфері приватизації є особа, яка вчинила адміністративне правопорушення. У контексті нашого дослідження увагу

зосередимо на визначенні суб'єкта таких правопорушень. Адміністративне законодавство України не використовує і не надає визначення поняттю «суб'єкт адміністративного правопорушення».

Останніми роками наукова полеміка щодо двох видів суб'єктів адміністративного проступку зосереджена навколо: розмежування «загальних» і «спеціальних» суб'єктів; питання включення юридичних осіб й органів влади до кола суб'єктів; процедурно-практичних наслідків такого розмежування для відповідальності. Традиційна (класична) позиція: суб'єктом адміністративного проступку є фізична особа або посадова особа, яка має правоздатність і дієздатність; спеціальні суб'єкти виокремлюють лише там, де норма безпосередньо вказує на них. Цієї позиції дотримуються дослідники, які акцентують на формальному складі проступку та необхідності чіткої нормативної прив'язки суб'єкта до диспозиції норми. Зокрема, В. В. Галуцько вважає, що суб'єкти адміністративного права – це фізичні та юридичні особи, які мають публічні суб'єктивні права та юридичні обов'язки й наділені специфічними юридичними властивостями щодо їх реалізації [127, с. 89]. Слушною є думка О. В. Белікової, що суб'єктами адміністративного правопорушення визнають фізичні та юридичні особи, які мають здатність і фактичну можливість нести юридичну відповідальність за вчинене протиправне діяння [104, с. 23]. Проте в широкому значенні частина авторів наполягає на включенні до кола суб'єктів юридичних осіб [128] та органів публічної влади у випадках, коли правова природа правопорушення і суспільний інтерес цього вимагають.

Справді, хоча КУпАП не визначає поняття «суб'єкт», він використовує поняття «особа», що дає змогу класифікувати суб'єктів правопорушень на фізичних і юридичних осіб. Ознаками суб'єктів адміністративних правопорушень – фізичних осіб є осудність і досягнення віку адміністративної відповідальності за умовами конкретної статті (за загальним правилом – 16 років). Ознаками суб'єктів адміністративних правопорушень – юридичних осіб є деліктоздатність такої особи, що настає з

моменту державної реєстрації, а в окремих випадках – із моменту отримання документа, який дає право здійснювати конкретний вид господарської діяльності [129, с. 88]. Водночас правовий статус суб'єктів однієї групи може суттєво різнитися. У цьому контексті привертає увагу позиція О. Миколенка, який серед фізичних осіб розрізняє три види суб'єктів адміністративного правопорушення: загальний, спеціальний та особливий. Виокремлення останнього пов'язано не з особливостями складу адміністративного правопорушення, оскільки ознаки, що характеризують спеціального суб'єкта, не впливають на кваліфікацію адміністративних проступків, а мають значення лише для індивідуалізації покарання [130, с. 69]. Законодавство про адміністративну відповідальність також не визначає спеціального суб'єкта. У науці адміністративного права до спеціальних ознак суб'єкта адміністративного правопорушення здебільшого відносять ознаки, які вказують на особливості правового становища окремих осіб і дають змогу диференціювати відповідальність різних категорій осіб, забезпечуючи тим самим справедливу правову оцінку вчиненого діяння. Вони містяться в Особливій частині КУпАП і впливають на кваліфікацію правопорушення [131, с. с. 279]. За відсутності таких ознак суб'єкта вважають «загальним». У цьому контексті ми не поділяємо позиції деяких науковців, які загальний суб'єкт – фізичну особу – визначають як осудну особу, що досягла віку адміністративної відповідальності [132, с. 30], оскільки з цього віку й до досягнення повноліття вони відповідають як спеціальні суб'єкти.

Аналіз окремих статей КУпАП надає можливість виокремити такі групи ознак спеціальних суб'єктів – фізичних осіб:

– характеризують трудові (службові, посадові) обов'язки певних категорій працівників, у зв'язку з реалізацією яких особа є спеціальним суб'єктом: керівники підприємств, представники профспілкової організації, посадові особи, механізатори, працівники торгівлі, члени виборчих дільниць, капітани суден, підприємці та інші;

– характеризують спеціальні обов’язки громадян, що виникають у зв’язку з набуттям особою спеціального статусу: землевласники, іноземці, особи без громадянства, водії, ліцензіати та інші;

– пов’язані з протиправною поведінкою суб’єкта в минулому, зокрема: ознака перебування під адміністративним наглядом після звільнення з місць позбавлення волі, повторне протягом року вчинення правопорушення тощо;

– характеризують певний стан здоров’я особи: наявність венеричної хвороби, вчинення правопорушення у стані наркотичного чи алкогольного сп’яніння, неповноліття тощо [133, с. 18].

Суб’єкт адміністративного правопорушення у сфері приватизації завжди спеціальний. Згідно зі ст. 166-14 КУпАП, це:

потенційні покупці (їх посадові особи) у випадках подання ними неправдивих відомостей у декларації щодо походження коштів, за які приватизують державне, комунальне майно або підприємство, й інших документах, необхідних для їх приватизації. Покупцями об’єктів приватизації є обмежений перелік осіб: громадяни України, іноземні громадяни, юридичні особи, зареєстровані на території України, юридичні особи інших держав, крім: органів державної влади; державних підприємств, компанії, власником яких є держава Україна; працівників державних органів приватизації; покупців, які зареєстровані в офшорних зонах з непрозорою структурою власності (бенефіціарні власники яких не розкриті на 100 %), а також покупців (фізичних і юридичних осіб), які походять з держави-агресора; юридичних осіб, зареєстрованих згідно із законодавством держав, включених FATF до списку держав, що не співпрацюють у сфері протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, а також юридичних осіб, 50 і більше відсотків статутного капіталу яких належать безпосередньо або опосередковано таким особам; юридичних осіб, інформація про бенефіціарних власників яких не розкрита в порушення вимог Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань»; фізичних і юридичних осіб,

стосовно яких застосовано спеціальні економічні й інші обмежувальні заходи (санкції) відповідно до Закону України «Про санкції», а також пов'язаних з ними осіб; осіб, які були стороною продажу об'єкта приватизації в Україні і з якими було розірвано договір купівлі-продажу об'єкта приватизації у зв'язку з порушенням з боку таких осіб, а також пов'язаних з ними осіб; осіб, включених до Реєстру осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів), відповідно до Закону України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» [26]; юридичних осіб, до яких застосовано додатковий (нефінансовий) захід кримінально-правового характеру, передбачений п. 3 ч. 1 ст. 96-10-1 Кримінального кодексу України, протягом строку, визначеного в судовому рішенні про застосування такого заходу [26];

покупець (його посадові особи), який придбав об'єкт приватизації – у випадках недотримання вимог щодо подальшого використання приватизованого об'єкта й інших обов'язкових умов щодо приватизації, встановлених законами та іншими нормативно-правовими актами;

посадові особи підприємств, на балансі яких знаходяться об'єкти приватизації, – у випадках порушення вимог органів приватизації щодо своєчасного подання достовірної інформації про об'єкти приватизації, які підлягають продажу, або подання інформації не в повному обсязі;

керівник приватизованого підприємства – за недопущення працівників органів приватизації, протидію чи перешкоджання проведенню ними перевірки дотримання умов договору купівлі-продажу державного або комунального майна.

Отже, спеціальними суб'єктами порушень у сфері приватизації є посадові особи, які відповідно до ст. 14 КУпАП підлягають адміністративній відповідальності за правопорушення, пов'язані з недотриманням встановлених правил у сфері охорони порядку управління, державного та громадського порядку, природи, здоров'я населення й інших правил,

забезпечення виконання яких належить до їх службових обов'язків [2]. Н. В. Дараганова зосереджує увагу на необхідності уніфікування підходів до визначення поняття посадової особи, чого досягають шляхом комплексного аналізу нормативно-правових актів і роз'яснювальних документів [134, с. 273]. На підставі аналізу листа Міністерства юстиції України [135] авторка доходить висновку, що вирішальним критерієм віднесення особи до категорії посадовців є наявність у неї функцій організаційно-розпорядчого або адміністративно-господарського спрямування. Такі функції відображено в постанові Пленуму Верховного Суду України від 26 квітня 2002 року № 5 «Про судову практику у справах про хабарництво» [136]. Посадовими особами у відповідних нормах КУпАП слід вважати працівників, які перебувають на державній або громадській службі й обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-владних або адміністративно-управлінських функцій, унаслідок чого для осіб та організацій, яким адресовано їхні рішення, виникають певні правові наслідки [137, с. 31]. О. П. Світличний трактує посадову особу як фізичну особу, яка постійно або тимчасово здійснює в установленому законом порядку обов'язки, пов'язані з виконанням керівних або заступницьких функцій в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності, а також інші особи, які у зв'язку зі своїми посадовими (службовими) обов'язками відповідають за дотримання вимог, встановлених законами й іншими нормативними актами, що належать до кола їхніх трудових (службових) обов'язків, або діють на підставі спеціально наданих повноважень [138, с. 208].

До суб'єктів адміністративного правопорушення, крім фізичних осіб, належать також юридичні особи. Чимало дослідників присвятили свої праці проблематиці юридичних осіб як суб'єктів адміністративної відповідальності. Одночасно з прихильниками визнання юридичної особи суб'єктом адміністративної відповідальності є й ті науковці, які заперечують таку можливість. Заперечення передусім зумовлене браком єдиного

кодифікованого акта та цілісної системи норм, що регулюють адміністративну відповідальність юридичних осіб. О. В. Кузьменко, В. Г. Чорна й А. В. Омельченко визначають юридичну особу як організацію або суб'єкт права, що має здатність від свого імені набувати різних прав й обов'язків, брати участь у правовідносинах, а також бути позивачем або відповідачем у суді. Учені також акцентують на умовах, серед яких процедура державної реєстрації та внесення відомостей до Єдиного державного реєстру, за умови дотримання яких організація набуває статусу юридичної особи [139, с. 127-132]. Загалом питання забезпечення прав юридичних осіб в адміністративних провадженнях у загальному контексті досліджувало чимало вчених [140; 141, с. 63–64].

Наприклад, В. Кротюк, А. Іоффе, Д. Лук'янець вважають, що юридичні особи не є суб'єктами адміністративних правопорушень у розумінні КУпАП, проте адміністративні відносини в широкому значенні охоплюють і відносини за їх участю [142, с. 29–33]. Д. М. Лук'янець, виокремлюючи юридичних осіб як суб'єктів адміністративних правопорушень, спрямовує увагу на їхні специфічні риси: відсутність власних психічних характеристик; участь у правовідносинах через уповноважених представників; наявність внутрішньої організаційної структури; специфічні критерії оцінювання діяльності юридичної особи [143, с. 18]. Водночас інші науковці стверджують, що в умовах розвитку ринкових відносин та збільшення кількості суб'єктів підприємницької діяльності різних організаційно-правових форм норми чинного КУпАП застосовують не лише до фізичних осіб, а й до юридичних [144, с. 69–72]. О. М. Миколенко засвідчує необхідність вирішення питання віднесення юридичної особи до суб'єктів адміністративної відповідальності на рівні нормотворчості, юридична особа стане повноцінним суб'єктом адміністративної відповідальності лише за умови чіткого закріплення цього в КУпАП [145, с. 210]. Аналіз праць І. Й. Слубського засвідчує, що вчений наполягав на розширенні кола суб'єктів адміністративної відповідальності поряд із фізичними особами на користь

юридичних осіб, акцентував на можливості застосування значних штрафних санкцій та інших стягнень до приватних й акціонерних організацій як суб'єктів адміністративної відповідальності за порушення обов'язкових правил, встановлених законодавством [146]. Прихильником запровадження адміністративної відповідальності юридичних осіб також є П. С. Лютіков [147, с. 635–641]. О. В. Бєлікова визнає юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності, коли вони мають здатність і фактичну можливість нести юридичну відповідальність за вчинене протиправне діяння [104, с. 23].

Згідно з висновком, якого доходить М. О. Кравець, юридичні особи, як і фізичні, є повноправними суб'єктами різних видів правовідносин, а отже, можуть вчиняти різноманітні протиправні діяння. Будь-яка юридична особа є правовою формою структурно організованих соціальних утворень й організацій, створених і зареєстрованих у встановленому законом порядку [148].

Відповідно до Цивільного кодексу України (ст. 80), юридичною особою визнають організацію, створену та зареєстровану у встановленому законом порядку. Юридична особа наділена правоздатністю і дієздатністю, може бути позивачем і відповідачем у суді [149]. Водночас на юридичних осіб як суб'єктів адміністративного правопорушення вказує ст. 27 КУпАП, у якій серед осіб, на яких може бути накладено штраф як адміністративне стягнення, поряд з громадянами та посадовими особами згадано і про юридичних осіб. У КУпАП немає чіткого й однозначного закріплення юридичних осіб як суб'єктів адміністративної відповідальності, що породжує дискусії щодо окремих положень законодавства й ускладнює їх практичне застосування. Це також ускладнює чітке розмежування адміністративної та інших видів відповідальності юридичних осіб. Аналіз наукової літератури засвідчує наявність позицій, які заперечують можливість застосування адміністративної відповідальності до юридичних осіб у контексті КУпАП; однак такі заперечення радше відображають недостатню розробленість

інституту, ніж його відсутність. Слід зазначити, що першим офіційним кодифікованим актом, який визнав адміністративну відповідальність юридичних осіб і містить загальні положення щодо неї, є Господарський кодекс України [150]. У разі порушення законодавства юридичними особами до них застосовують адміністративно-господарські санкції. Норми Господарського кодексу України регулюють певні сфери відносин, серед яких: відповідальність юридичних осіб за порушення у сферах обмеження монополізму, захисту конкуренції, захисту прав споживачів, а також приватизації.

У науковій літературі окреслене питання також привертало увагу вчених. Зокрема, Т. О. Коломєць зазначає про визнання юридичної особи суб'єктом адміністративно-деліктних відносин у доктрині та законодавстві, водночас акцентує на суперечливості нормативного підґрунтя інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб; подолати цю проблему вона пропонує шляхом запозичення позитивного зарубіжного досвіду. Учена також наводить власний перелік стягнень, що можуть бути накладені в адміністративному порядку на юридичних осіб, їх класифікацію [151, с. 22]. Своєю чергою А. Т. Комзюк зауважує, що основна проблема полягає у відсутності систематизованого нормативного акта, який регламентував би адміністративну відповідальність юридичних осіб, оскільки наразі її регулюють розрізнені нормативні акти. На думку вченого, встановлення загальних правил і процедур притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності сприятиме законності застосування таких заходів [152, с. 37]. О. Т. Зима вважає, що виокремлення адміністративної відповідальності юридичних осіб у самостійний підінститут має суттєве практичне значення, зокрема для розмежування процедур притягнення до відповідальності фізичних і юридичних осіб, встановлення системи стягнень, які можуть застосовувати до юридичних осіб. Також виокремлює загальних і спеціальних суб'єктів адміністративного проступку: загальним суб'єктом є правосуб'єктна юридична особа, яка пройшла державну реєстрацію та

включена до Єдиного державного реєстру; спеціальним – юридична особа, що має додаткові ознаки, набуті нормативно (отримання державного дозволу, ліцензії, делегування повноважень) або фактично (монопольне становище на ринку), без яких вчинення конкретного правопорушення було б неможливим [153, с. 10–11]. Слушною визнано також ідею поєднання адміністративної відповідальності юридичної особи (за факт заподіяння екологічної шкоди) та відповідальності її посадових осіб за невиконання обов'язків щодо забезпечення дотримання екологічного законодавства, неналежний контроль за підлеглими тощо [154, с. 70]. Інші акцентують на доцільності розширення сфери адміністративної відповідальності шляхом встановлення відповідальності юридичних осіб, оскільки саме вони поряд із фізичними особами порушують адміністративно-правові норми, передусім у галузі підприємницької діяльності [155, с. 403–405]. Схожу позицію обстоює Н. Г. Габлей, що акцентує на недостатній розробленості законодавства щодо адміністративної відповідальності юридичних осіб в Україні, зокрема на її некодифікованості та розрізненості, вказує на випадки, коли юридичні особи несуть відповідальність нарівні з фізичними особами – підприємцями [156, с. 71–72].

Отже, слушним видається висновок, що суб'єктами адміністративного правопорушення можуть бути й юридичні особи. Для подальшого дослідження питань, пов'язаних із суб'єктами порушень приватизаційного законодавства, доцільно керуватися тим, що такими суб'єктами є особи, які вчинили адміністративне правопорушення, серед яких можуть бути фізичні особи (громадяни, іноземці, особи без громадянства, посадові особи) та юридичні особи. Проте це питання потребує законодавчого врегулювання на рівні нового кодексу про адміністративні проступки.

У широкому сенсі суб'єктів у сфері приватизації можна диференціювати залежно від значущості їхніх повноважень у процесі приватизації: державні органи приватизації; місцеві ради, органи приватизації територіальних громад; потенційні покупці; покупці. У разі

порушення вимог законодавства щодо приватизації зазначені суб'єкти підлягатимуть юридичній відповідальності.

Державні органи приватизації в межах своєї компетенції наділені такими спеціальними повноваженнями: затверджують переліки об'єктів, що підлягають приватизації; класифікують об'єкти приватизації відповідно до Закону України «Про приватизацію державного та комунального майна»; приймають рішення про приватизацію об'єктів державної власності у випадках, установлених законодавством; змінюють у процесі приватизації організаційну форму підприємств, що знаходяться у державній власності; здійснюють повноваження власника державного майна, зокрема корпоративних прав, у процесі приватизації; представляють відповідно до міжнародних договорів України з питань міждержавних майнових відносин інтереси держави з питань визнання прав і регулювання відносин власності та використання державного майна, визначають право власності держави на розташоване на території України майно, майнові права й інші активи підприємств, установ та організацій колишнього союзного підпорядкування, які під час утворення господарських товариств передано до їх статутного капіталу; здійснюють управління об'єктами державної власності, зокрема державними підприємствами та корпоративними правами держави в статутних капіталах господарських товариств, щодо яких прийнято рішення про приватизацію та затверджено план розміщення акцій товариств, утворених у процесі перетворення (зокрема шляхом корпоратизації) державних підприємств, що належать до сфери управління ФДМУ, а також товариств, утворених за участю ФДМУ; продають майно, що знаходиться в державній власності, у процесі його приватизації, а також акції (частки), що належать державі в майні господарських товариств; утворюють аукціонні комісії; затверджують плани розміщення акцій акціонерних товариств у процесі приватизації; укладають договори на проведення оцінки об'єктів приватизації у випадках, передбачених законодавством; укладають договори з іншими уповноваженими особами щодо проведення аукціонів з продажу

об'єктів приватизації; укладають з потенційними покупцями єдиних майнових комплексів державних підприємств і пакетів акцій договори про конфіденційність інформації про об'єкти малої приватизації; укладають з операторами електронних майданчиків договори про конфіденційність інформації про об'єкт великої приватизації; укладають договори про розроблення документації із землеустрою у випадках, передбачених законодавством; укладають у випадках, передбачених законодавством, угоди щодо проведення екологічного аудиту об'єктів приватизації; залучають суб'єктів господарювання для організації та/або проведення аукціонів, зокрема в електронній формі (електронний аукціон); є з боку держави засновником підприємств, заснованих на базі об'єднання майна різних форм власності; контролюють виконання умов договорів купівлі-продажу державного майна; здійснюють захист майнових прав державних підприємств, а також корпоративних прав держави на території України, що належать до сфери управління ФДМУ. Крім зазначеного, державні органи приватизації здійснюють інші повноваження, передбачені законодавством України. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері приватизації визначають законами України і правовими актами органів місцевого самоврядування [26].

Обов'язковим елементом досліджуваного проступку є *суб'єктивна сторона*. В адміністративно-правовій науці на дослідженні суб'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення зосереджено пильну увагу. Правники-адміністративісти визначають її по-різному, а саме: сукупність ознак, які характеризують суб'єктивне (психічне) ставлення особи до вчиненого нею протиправного діяння та його негативних наслідків, а саме вина, мотив і мета правопорушення [120, с. 295]; психічне ставлення особи до вчиненого нею протиправного діяння [105, с. 116]; внутрішня сторона проступку, психічний стан суб'єкта проступку, що характеризує його волю, яка виявляється в протиправній дії, його ставленні до дії, яку він вчинив» [157, с. 435]; сукупність ознак, що характеризують ставлення особи до

вчиненого правопорушення [158, с. 242]; психічне ставлення особи до вчиненого нею протиправного діяння, що охоплює три елементи (вину, мотив, мету), де вина є обов'язковим елементом складу адміністративного правопорушення [131, с. 74]; внутрішнє (психічне) ставлення суб'єкта правопорушення до вчиненого ним діяння та його шкідливих наслідків [159, с. 40–41].

Загалом усі науковці спрямовують увагу на психічне ставлення особи, яка вчинила протиправне діяння, до вчиненого проступку, а в окремих випадках – до його наслідків. Таке розмаїття думок пов'язано з тим, що чинний КУпАП не містить визначення поняття суб'єктивної сторони складу правопорушення. На підставі аналізу ст. 10 КУпАП адміністративне правопорушення визнають учиненим умисно за наявності відповідних умов: особа усвідомлювала протиправний характер свого діяння (дії чи бездіяльності), передбачала його шкідливі наслідки, бажала настання цих наслідків; особа усвідомлювала протиправний характер свого діяння (дії чи бездіяльності), передбачала його шкідливі наслідки, свідомо допускала настання цих наслідків [2].

Учинення адміністративного правопорушення з необережності відповідно до ст. 11 КУпАП характеризується такими ознаками: особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків свого діяння (дії чи бездіяльності), але легковажно розраховувала на їх відвернення; особа, яка його вчинила, не передбачала можливості настання таких наслідків, хоча повинна була й могла їх передбачити. Порівняльний аналіз ста. 10 й 11 КУпАП засвідчує, що визначальною ознакою, що розрізняє ці форми вини, є характер психічного ставлення особи до шкідливих наслідків свого діяння (бажання, свідоме допущення, байдуже ставлення, передбачення можливості настання тощо) [160]. До складових суб'єктивної сторони науковці відносять вину правопорушника, а також мету й мотив його діяльності [104, с. 26].

Вина є основною та обов'язковою ознакою суб'єктивної сторони будь-якого адміністративного правопорушення, зокрема у сфері порушення вимог фінансового контролю. Це обов'язкова ознака суб'єктивної сторони, що виявляється у формі умислу чи необережності. Виною є психічне ставлення особи до вчиненого нею суспільно шкідливого діяння і його наслідків, яке може виявлятися у формі умислу або необережності [161, с. 48]. Мотив і мета є факультативними ознаками суб'єктивної сторони складу правопорушення. Учені пропонують вважати мотивом рушійну силу, внутрішнє спонукання на вчинення правопорушення [162, с. 247]. А. М. Колот зауважує, що мотив породжує певні дії людини. «Мотив знаходиться немов «усередині» людини, має «персональний» характер», він «не тільки спонукає людину до дії, а й визначає, що треба зробити і як саме здійснюватиметься ця дія» [163, с. 34]. Саме наявність мотиву сприяє вчиненню особою неправомірного діяння [164]. Мета – це протиправний результат, бажаний наслідок, яких прагне досягти особа, що вчиняє адміністративне правопорушення [162, с. 48]. Мотив і мета переважно до складу проступку не належать, хоча в деяких випадках лише вчинення діяння з певним мотивом або метою становить склад адміністративного правопорушення. Як конструктивна ознака складу мотив і мету називають тільки в тих ситуаціях, коли діяння відбувається умисно. Там, де є намір, обов'язково постає питання про мету, хоча вона може бути й не включена до конструктивних ознак складу.

Отже, *суб'єктивна сторона* – це сукупність ознак, які характеризують внутрішню сторону адміністративного правопорушення у сфері приватизації. Її визначають формою вини (умисел або необережність) і метою, а також ступенем усвідомлення та контролю за діями. Вина є обов'язковою ознакою адміністративного проступку [165, с. 211], мета – факультативною, оскільки не впливає на кваліфікацію та покарання. Для адміністративних правопорушень у сфері приватизації характерна формальна кваліфікація, тому наявність умислу або необережності визначає правову оцінку дій суб'єкта.

Щодо несвоєчасного/неповного подання інформації про об'єкти приватизації форма вини може бути умисною (у випадках приховування, фальсифікації) або необережною (організаційні недоліки, технічні помилки). Основним критерієм розмежування є усвідомлення суб'єктом, що інформація є обов'язковою та що її несвоєчасність/неповнота може спричинити правові наслідки. Доказами вияву вини можуть бути: кореспонденція, внутрішні інструкції, повторні запити ФДМУ і реакція на них, відсутність процедур – усе це дає змогу відрізнити необережність від умислу.

У разі недопущення працівників органів приватизації; протидії перевірці (ст. 29 Закону) форма вини – переважно умисел, оскільки перешкоджання – це активна поведінка (відмова в доступі, приховування документів, блокування), що полягає у свідомому намірі перешкодити. Проте відмова може бути правомірною, зокрема, за відсутності повноважень в інспектора.

Щодо недотримання обов'язкових умов приватизації (ст. 166-14 КУпАП) форма вини може бути умисною (цілеспрямоване невиконання умов) або необережною (недбалість у виконанні договірних зобов'язань). Особливості таких проступків полягають у їх тривалому або продовжуваному характері, що свідчить про усвідомленість і стійкий намір.

У будь-якому разі вину мають встановлювати індивідуально – через виявлення конкретних посадових осіб або системних порушень. Хоча її форма і не впливає на кваліфікацію проступків, проте її може бути враховано під час призначення покарання за їх вчинення, як і мету проступку, про яку як складову суб'єктивної сторони також у розглядуваних нормах не йдеться. Зазначену ознаку зафіксовано лише в конструкціях окремих статей КУпАП.

Тож суб'єктивна сторона адміністративних правопорушень у сфері приватизації характеризується виною у формі прямого або непрямого умислу, зрідка – необережності.

Висновки до розділу 2

У другому розділі визначено види об'єктів адміністративних правопорушень у сфері приватизації державного та комунального майна. Запропоновано назву глави 12 КУпАП викласти в іншій редакції – «Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, приватизації, в галузі фінансів і підприємницькій діяльності». Главу 15 КУпАП доцільно доповнити посиланням на адміністративні проступки у сфері приватизації.

З об'єктивної сторони адміністративні правопорушення у сфері приватизації державного та комунального майна можуть вчиняти у формі дії та бездіяльності. Більшість протиправних діянь є складними та передбачають альтернативні дії, що можуть бути тривалими або продовжуваними. Склад проступків є формальним, тому на кваліфікацію не впливають шкідливі наслідки та причиновий зв'язок; юридично значущими є лише елементи, передбачені диспозицією норми. Час вчинення має визначальне значення для несвоєчасного подання інформації, де строк визначають процедурою приватизації. Місцем учинення правопорушення є приватизовані об'єкти у випадках недопущення працівників органів приватизації для проведення перевірок дотримання умов договору купівлі-продажу. Юридично значущими способами вчинення діянь є: подання неправдивих відомостей; недотримання вимог й обов'язкових умов приватизації; недопущення та перешкоджання перевіркам – кожен з них має власну правову природу та наслідки відповідальності.

Констатовано, що формулювання «недопущення працівників органів приватизації» є семантично нечітким щодо предмета перевірки; для забезпечення правової визначеності доцільно уточнити, що йдеться про недопущення саме на об'єкти приватизації. Для цього в абзаці шостому ч. 5 ст. 29 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна»

після слів «працівників органів приватизації» слід додати слова «на об'єкти приватизації».

Суб'єкт адміністративного правопорушення у сфері приватизації державного та комунального майна завжди спеціальний. Залежно від виду адміністративного проступку ними є фізичні особи (зокрема посадові), які є або представляють в їх особі: потенційних покупців; покупців; підприємства, на балансі яких знаходяться об'єкти приватизації; керівників приватизованого підприємства.

На кваліфікацію адміністративних правопорушень у сфері приватизації впливають також наявність умислу або необережності, що визначає правову оцінку дій суб'єкта. Щодо несвоєчасного/неповного подання інформації про об'єкти приватизації форма вини може бути умисною (у разі приховування, фальсифікації) або необережною (організаційні недоліки, технічні помилки). У випадках недопущення працівників органів приватизації до перевірки; протидії перевірці (ст. 29 Закону) форма вини переважно умисна, оскільки перешкоджання – це активна поведінка (відмова в доступі, приховування документів, блокування), що полягає у свідомому намірі перешкодити. Проте, відмова може бути правомірною, зокрема за відсутності повноважень в інспектора. Щодо недотримання обов'язкових умов приватизації (ст. 166-14 КУпАП) форма вини може бути умисною (цілеспрямоване невиконання умов) або необережною (недбалість у виконанні договірних зобов'язань). Особливостями таких проступків є їх тривалий або продовжуваний характер, що свідчить про усвідомленість і стійкий намір. У будь-якому разі вину мають встановлювати індивідуально – через виявлення конкретних посадових осіб або системних порушень.

РОЗДІЛ 3

ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО ПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ПРИВАТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО ТА КОМУНАЛЬНОГО МАЙНА ІЗ ЗАСТОСУВАННЯМ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО СТЯГНЕННЯ

3.1. Провадження в справі про адміністративне правопорушення у сфері приватизації державного та комунального майна

Адміністративне провадження є важливим елементом адміністративного процесу й адміністративного права загалом. Протягом тривалого часу поняття адміністративного провадження було предметом дискусій. Адміністративний процес досліджують і пропонують розглядати теоретики в широкому та вузькому значеннях. У широкому – це врегульований нормами адміністративно-процесуального права порядок розгляду індивідуально визначених справ у сфері виконавчої діяльності органів державної влади, а в передбачених законодавством випадках – й іншими уповноваженими на те органами. Тобто йдеться про всю сукупність адміністративних проваджень [48, с. 477]. У вузькому значенні його розуміння обмежується відносинами адміністративного судочинства. Класичною є позиція О. В. Кузьменко, яка зазначає, що провадження щодо розгляду конкретної індивідуальної справи є первинним елементом структури адміністративного процесу. Кожне таке провадження є своєрідною «цеглиною» у фундаменті адміністративного процесу [166, с. 130].

Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» [167] (далі – ЗАП) стало визначною подією для українського адміністративного права, адже знаменувало перехід до європейських стандартів належного адміністрування та забезпечення прав і свобод громадян у відносинах із публічною адміністрацією. Однією з ключових дискусій, що виникла в

науковій спільноті та серед практиків, є питання про природу провадження у справах про адміністративні правопорушення: його слід розглядати як адміністративний процес чи як різновид адміністративної процедури? Особливої актуальності це питання набуло у зв'язку з імплементацією ЗАП, гармонізацією законодавства й адаптацією до європейських стандартів.

Уперше на законодавчому рівні ЗАП закріпив поняття «адміністративна процедура» як визначений законом порядок розгляду та вирішення справи адміністративним органом. Відповідно до ст. 2 ЗАП, адміністративна процедура – це визначений законом порядок розгляду та вирішення справи. Адміністративне провадження – сукупність процедурних дій, що вчиняє адміністративний орган, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення справи, що завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням адміністративного акта [168].

Адміністративна процедура є ширшим поняттям, що охоплює різні види діяльності адміністративних органів, зокрема провадження у справах про адміністративні правопорушення.

ЗАП також визначає принципи адміністративної процедури (ст. 4), серед яких: верховенство права, законність, рівність перед законом, обґрунтованість, безсторонність, добросовісність, пропорційність, відкритість, своєчасність, ефективність, презумпція правомірності дій та вимог особи, офіційність, гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні, гарантування ефективних засобів правового захисту [169, с. 310].

У науковій літературі й доктрині адміністративного права триває дискусія щодо співвідношення понять «адміністративна процедура» й «адміністративний процес» [170, с. 6-7]. Традиційно провадження у справах про адміністративні правопорушення розглядали як адміністративний процес, що має юрисдикційний характер, спрямований на застосування заходів адміністративного примусу [171].

Однак після прийняття ЗАП і в межах гармонізації законодавства відбувається переосмислення цієї концепції. Згідно із сучасними підходами, адміністративний процес охоплює діяльність адміністративних органів щодо розгляду індивідуальних справ, але адміністративна процедура є ширшим поняттям, що охоплює не лише юрисдикційні, а й решту неконфліктних проваджень. М. Гаріфуллін зауважує, що правильне розуміння та застосування термінів «адміністративний процес», «адміністративна процедура» й «адміністративне провадження» має першочергове значення для забезпечення ефективного правового регулювання та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб у їхніх відносинах з органами державного управління та судовою системою [172, с. 382].

ЗАП набрав чинності 15 грудня 2023 року, після чого було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України “Про адміністративну процедуру”» (№ 4017-IX), яким внесено зміни до 196 законодавчих актів з метою їх приведення у відповідність до ЗАП. Ці зміни спрямовані на: уніфікацію підходів щодо процедури прийняття, виконання та оскарження адміністративних актів; усунення колізій із ЗАП у спеціальних законодавчих актах; мінімізацію дублювання норм і спеціальних процедур (винятків); адаптацію національного законодавства до системи права Європейського Союзу та виконання Україною зобов'язань у сфері європейської інтеграції [173]. Важливо, що до узгодження законодавчих актів із ЗАП їх застосовують у частині, що не суперечить принципам адміністративної процедури.

Конституційний Суд України у своїх рішеннях неодноразово акцентував на необхідності дотримання принципів належної правової процедури, верховенства права, законності, рівності перед законом, гарантування правового захисту тощо [174]. У рішенні від 7 травня 2002 року Суд зазначив, що до юрисдикції Конституційного Суду України належить вирішення питань, які мають правовий (а не політичний) характер, і що

основною метою концепції самообмеження суду є відмежування його діяльності від політизації [175]. Практика Суду підтверджує, що провадження у справах про адміністративні правопорушення слід здійснювати відповідно до принципів належної правової процедури, закріплених у Конституції України та ЗАП.

Останніми роками опубліковано низку монографій, статей, коментарів, присвячених аналізу адміністративної процедури, її принципів, співвідношення з адміністративним процесом, практиці застосування ЗАП і КУпАП. У своїх роботах В. Тимошук зазначає, що сучасне адміністративне право має бути зорієнтоване насамперед на захист особи від свавілля публічної адміністрації, і саме закони про загальну адміністративну процедуру є основою такого захисту й фундаментом для ефективної реалізації прав особи у відносинах із державою [176, с. 368]. М. Смокович стверджує, що впровадження адміністративної процедури крок за кроком наближає Україну до європейських країн, які вже давно мають відповідні закони про адміністративну процедуру, і що судова практика стане ключовим елементом у забезпеченні ефективності цих змін [177]. В. Бевзенко акцентує на змісті, видах й особливостях адміністративної процедури, ролі адміністративного органу, а також на необхідності уніфікування підходів до процедур ухвалення, виконання, оскарження адміністративних актів відповідно до нових норм [178]. Науково-практичний коментар до ЗАП, підготовлений за редакцією В. Тимошука, містить детальні пояснення мети кожної статті, моделі застосування відповідних норм, приклади з поточної практики, а також порівняльний аналіз із закордонним досвідом. У коментарі зазначено, що ЗАП є загальним законом, який встановлює універсальні (загальні) процедурні правила для всіх сфер публічного адміністрування, а його принципи мають конституційну основу та поширюються на всю адміністративну діяльність, що не завершується прийняттям адміністративного акта [179].

В. Тимошук, М. Смокович, В. Бевзенко, І. Бойко, О. Андрійко, А. Школик та інші знані українські науковці одностайно обстоюють ідею розгляду провадження у справах про адміністративні правопорушення як різновиду адміністративної процедури, що відповідає сучасним європейським стандартам і принципам належного адміністрування. Вони вважають, що адміністративна процедура забезпечує прозорість, передбачуваність, інклюзивність, захист прав і законних інтересів особи, а також ефективний контроль за діяльністю адміністративних органів [180; 181].

Визнання провадження у справах про адміністративні правопорушення як різновиду адміністративної процедури має низку практичних наслідків, а саме: уніфікування процедурних правил для всіх адміністративних органів; забезпечення прозорості, передбачуваності, захисту прав і законних інтересів особи; підвищення ефективності адміністративного оскарження та судового контролю; гармонізація національного законодавства з європейськими стандартами; зниження корупційних ризиків, підвищення рівня довіри громадськості до держави [169].

Адміністративний акт – рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняті адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямовані на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов’язків окремої особи (осіб). Постанова у справі про адміністративне правопорушення є різновидом адміністративного акта, який приймають за результатами розгляду справи, вона набирає чинності після закінчення строку оскарження. ЗАП детально регламентує порядок прийняття, набрання чинності, виконання, відкликання, визнання недійсним адміністративного акта, а також порядок його оскарження в адміністративному та судовому порядку. ЗАП передбачає право особи на адміністративне оскарження рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу в порядку адміністративного оскарження та/або в судовому порядку (ст. 18, 78–85) [168].

Адміністративне оскарження здійснюють до органу вищого рівня або спеціальної комісії з розгляду скарг, а судовий контроль здійснюють адміністративні суди відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України.

Судова практика засвідчує, що принципи адміністративної процедури є критеріями для перевірки рішень, дій та бездіяльності адміністративних органів, а суди отримали нормативне тлумачення цих принципів після набрання ЗАП чинності.

Принципи адміністративної процедури, закріплені в ст. 4 ЗАП, мають конституційну основу і поширюються на всю адміністративну діяльність, зокрема провадження у справах про адміністративні правопорушення. Судова практика адміністративних судів також ураховує положення ЗАП під час розгляду справ про адміністративні правопорушення, передусім щодо дотримання принципів належної правової процедури, гарантування права на участь, ефективного захисту, презумпції правомірності дій та вимог особи.

Визнання провадження у справах про адміністративні правопорушення як різновиду адміністративної процедури забезпечує уніфікування процедурних правил, прозорість, передбачуваність, захист прав і законних інтересів особи, ефективний контроль за діяльністю адміністративних органів, гармонізацію національного законодавства з європейськими стандартами.

Отже, провадження у справах про адміністративні правопорушення після прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» слід розглядати як різновид адміністративної процедури. Застосування положень ЗАП у цьому провадженні є обов'язковим, а принципи адміністративної процедури є головними критеріями для діяльності адміністративних органів, незалежно від того, чи пов'язана така діяльність із прийняттям адміністративного акта чи без такого прийняття.

Важливим елементом адміністративного провадження є процедурне рішення, яке здійснює адміністративний орган під час розгляду справи, але

яким справу не вирішують по суті. Таке рішення називають адміністративним актом, він є дією індивідуального характеру, спрямований на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи чи осіб, його приймає адміністративний орган для вирішення конкретної справи [168].

Проведення у справах про порушення у сфері приватизації відображає окреслені вище загальні елементи і має власну специфіку щодо процедурних дій та адміністративних органів. У Законі України «Про приватизацію державного і комунального майна» визначено, що такими органами, які наділені адміністративними повноваженнями у сфері приватизації, є державні й місцеві органи приватизації територіальних громад. Єдина система державних органів приватизації охоплює ФДМУ, його регіональні відділення та представництва в районах і містах та органи приватизації в Автономній Республіці Крим. Правовою основою, що визначає їх компетенцію та управлінські повноваження, є закони України «Про приватизацію державного і комунального майна» та «Про Фонд державного майна України».

Одним із важливих завдань органів державної влади є якісний контроль процесу приватизації та професійне реагування на виявлені порушення. У законодавстві встановлено адміністративну відповідальність осіб за порушення у сфері приватизації. Виявлення таких фактів уповноваженими особами, представниками ФДМУ є підставою для проведення встановлених законодавством процедур з доведення вини особи, розміру завданої шкоди і притягнення винного до відповідальності. Законодавство передбачає порушення у сфері приватизації. Однак для встановлення факту правопорушення та особи, винної у його вчиненні, необхідно провести комплекс процедурних заходів, які визначені нормами адміністративної процедури.

Одну з найвиваженіших і найобґрунтованіших позицій щодо системи таких принципів сформулювали провідні фахівці в зазначеній галузі права О. М. Бандурка й М. М. Тищенко, які виокремили такі принципи:

- законності;
- правової рівності;
- охорони інтересів держави й особи;
- публічності (офіційного) процесу;
- об’єктивної істини;
- гласності процесу;
- здійснення процесу державною мовою та забезпечення права користування рідною мовою;
- швидкості й економічності процесу;
- самостійності в ухваленні рішень;
- неухильності реалізації правової презумпції невинуватості та правомірності дій громадян [182, с. 34–35].

Водночас принципи адміністративної процедури, закріплені в ст. 4 ЗАП, мають конституційну основу та поширюються на всю адміністративну діяльність, зокрема провадження у справах про адміністративні правопорушення. Вони забезпечують: верховенство права, зокрема законності та юридичної визначеності; рівність перед законом; обґрунтованість; безсторонність (неупередженість) адміністративного органу; добросовісність і розсудливість; пропорційність; відкритість; своєчасність і розумний строк; ефективність; презумпцію правомірності дій та вимог особи; офіційність; гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні; гарантування ефективних засобів правового захисту [168].

Відповідно до ст. 245 КУпАП, завданнями провадження в справах про адміністративні правопорушення є: своєчасне, усебічне, повне й об’єктивне з’ясування обставин кожної справи, вирішення її відповідно до закону, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та

умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності [2].

Згідно з доктринальним тлумаченням згаданої вище норми:

– своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, що забезпечують, з одного боку, встановленням чітких строків розгляду справ органами, визначеними ст. 213 КУпАП, а з другого – закріпленням вичерпного порядку провадження у справах щодо конкретних складів адміністративних правопорушень, визначених статтями цього Кодексу, що полягає, зокрема, у закріпленні порядку такого провадження в інструкціях/положеннях/порядках оформлення матеріалів і розгляду справ про адміністративні правопорушення, що діють стосовно кожного суб'єкта розгляду справи про адміністративних правопорушення, визначеного розділом III цього Кодексу, і встановленням у них чітких та однозначних вимог щодо повноти й об'єктивності розгляду справи;

– вирішення кожної справи про адміністративне правопорушення в точній відповідності до закону, що означає обов'язок органів і посадових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення та накладати за результатами такого розгляду відповідні адміністративні стягнення, неухильно додержуватися, по-перше, вимог цього Кодексу щодо порядку провадження в справах про адміністративних правопорушення та санкцій відповідальності за конкретні склади правопорушень, по-друге, здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення лише стосовно тих фактів порушень, кваліфікація яких прямо вказує на юридичний факт порушення певних вимог спеціального закону, що регламентує відповідну сферу правовідносин, на які посягає це порушення. Згідно зі ст. 7 цього Кодексу, ніхто не може бути підданий заходу впливу у зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше, як на підставах і в порядку, встановлених законом. Провадження в справах про адміністративні правопорушення здійснюють на основі суворого додержання законності.

Застосування уповноваженими на те органами й посадовими особами заходів адміністративного впливу провадять у межах їх компетенції відповідно до закону. Додержання вимог закону під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення забезпечують систематичним контролем з боку вищих органів і посадових осіб, прокурорським наглядом, правом оскарження, іншими встановленими законом способами;

– забезпечення виконання винесеної постанови, що обумовлює необхідність застосування всіх передбачених КУпАП заходів забезпечення виконання рішення уповноважених органів/посадових осіб про притягнення до адміністративної відповідальності та застосування накладеного адміністративного стягнення;

– виявлення причин й умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності, чому, зокрема, має сприяти обов'язок кожного суб'єкта розгляду справи про адміністративне правопорушення готувати звіт з відомостями статистичного спостереження щодо кількості зафіксованих адміністративних правопорушень і санкцій відповідальності, застосованих унаслідок накладення адміністративних стягнень, а також характер окремих із передбачених цим Кодексом адміністративних стягнень, спрямованих не лише на створення для порушника невідвортної необхідності зазнати несприятливих наслідків вчиненого проступку, а й сформувати адекватний ступінь правової свідомості та правової культури учасників правовідносин, регламентованих нормами, порушеними цим проступком. Крім того, згідно зі ст. 6 цього Кодексу, органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, громадські організації, трудові колективи розробляють і здійснюють заходи, спрямовані на запобігання адміністративним правопорушенням, виявлення й усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню, на виховання громадян у дусі високої свідомості, дисципліни, суворого додержання законів України [183, с. 245–246].

Адміністративне провадження є складним явищем, тому в теорії адміністративного права його поділяють на певні стадії, кожна з яких потребує конкретних процедурних дій уповноваженої особи. У науковій доктрині категорія провадження не має уніфікованого тлумачення, її висвітлюють через низку підходів. У межах першого з них провадження розглядають як специфічну, нормативно окреслену форму адміністративного процесу, внутрішню організацію та процедурні параметри якого детально регламентовані нормами, сконцентрованими у відповідних главах КУпАП (18–33) [184, с. 292; 185, с. 515]. Інший підхід акцентує на динамічному характері провадження, визначаючи його як послідовність юридично значущих дій уповноважених органів (посадових осіб), а в деяких випадках – й інших суб'єктів, які відповідно до вимог адміністративного законодавства реалізують комплекс заходів, спрямованих на притягнення правопорушника до відповідальності та забезпечення фактичного виконання постанови у справі [106, с. 220]. Третя концептуальна лінія трактує провадження як структурно цілісну систему взаємообумовлених і логічно впорядкованих елементів, що послідовно змінюють один одного та у своїй сукупності формують зміст адміністративно-юрисдикційної діяльності [186, с. 739].

Найчастіше вчені-адміністративісти обстоюють позицію щодо виокремлення таких стадій адміністративного провадження: порушення справи; адміністративне розслідування (збирання доказів); розгляд справи; винесення постанови; оскарження постанови; виконання постанови [187; 188; 189].

Порушення справи – початкова стадія адміністративного провадження становить самостійну фазу, у межах якої здійснюють комплекс першочергових процедурних дій, спрямованих забезпечити можливість подальшого розгляду справи по суті. На цьому етапі відбувається фіксація факту протиправної поведінки, встановлення особи правопорушника, з'ясування фактичних обставин, збирання та аналітична оцінка доказового матеріалу, а також формування первинної юридичної кваліфікації вчиненого.

Зміст цієї стадії фактично охоплює проведення адміністративного розслідування, результати якого підлягають належному оформленню з метою забезпечення повноцінної підготовки матеріалів для їх подальшого розгляду по суті. У типовій ситуації завершення зазначеної стадії полягає в передачі зібраних матеріалів за належністю до органу, уповноваженого на вирішення справи.

Підставою для порушення адміністративної справи, так само як і для настання адміністративної відповідальності, є факт учинення фізичною або юридичною особою адміністративного правопорушення, передбаченого законодавством у сфері приватизації. Виявлення таких порушень й ініціювання відповідних адміністративних проваджень здійснюють органи ФДМУ – у частині правопорушень, прямо передбачених законодавством про приватизацію, а також Національною поліцією України щодо складів, передбачених ст. 166-14 КУпАП.

Діяльність ФДМУ під час виявлення порушень у сфері приватизації регулює насамперед Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна».

Порядок дій ФДМУ (або його регіональних відділень/представництв) є багатостадійним й охоплює:

- планові та позапланові перевірки органами приватизації дотримання покупцями умов договорів купівлі-продажу (періодичність перевірок визначають для кожного об'єкта окремо);
- запит інформації: ФДМУ має право вимагати від власника об'єкта (покупця) надання необхідних документів, фінансової звітності й іншої інформації, що стосується виконання договірних зобов'язань;
- складання акта: за результатами перевірки складають відповідний акт, у якому фіксують виявлені порушення або підтверджують відсутність таких;

- у разі виявлення факту порушення умов договору орган приватизації письмово повідомляє про це покупця та встановлює строк для усунення порушень;

- вимогу про усунення порушень;

- якщо покупець ігнорує вимоги або не усуває порушення у встановлені строки, ФДМУ вживає самостійних заходів правового реагування або повідомляє про порушення органи поліції, які мають право скласти протоколи про адміністративні правопорушення за ст. 166-14 КУпАП. Ці протоколи передають до суду для розгляду та винесення рішення.

Чинне адміністративне законодавство не містить спеціально визначеної дії чи окремого процедурного акта, який формально фіксував би момент порушення справи про адміністративне правопорушення. У правозастосовній практиці роль такого юридичного факту виконує складання протоколу про адміністративне правопорушення, що розглядають як процедурний акт, який засвідчує початок адміністративного провадження та ініціює подальший рух справи.

Адміністративне розслідування (збирання доказів). Ця стадія провадження у справах про адміністративні правопорушення становить комплекс процесуальних дій, спрямованих на встановлення обставин порушення у сфері приватизації. Вона розпочинається з процедури доказування факту вчинення проступку, передбачає виявлення, належне оформлення та всебічне дослідження доказів.

Доказами у справі про адміністративне правопорушення (ст. 251 КУпАП) є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність або відсутність адміністративного правопорушення, винність особи в його вчиненні й інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюють протоколом про адміністративне правопорушення, поясненнями особи, яку притягують до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, показаннями

технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, зокрема тими, що використовує особа, яку притягують до адміністративної відповідальності, або свідками, а також тими, які працюють в автоматичному режимі [2].

Основними доказами правопорушень у сфері приватизації є:

- акт перевірки;

- припис;

- протокол про адміністративне правопорушення є документом, який фіксує правопорушення, його оформлюють у встановленому Законом порядку, що передбачений ст. 254–258 КУпАП, складають не пізніше ніж за 24 год з моменту виявлення особи, яка вчинила правопорушення, у двох примірниках, один із яких під розписку вручають особі, яку притягують до адміністративної відповідальності;

- пояснення осіб, які вчинили правопорушення, та (або) свідків. Зазначений документ складають у довільній формі викладу предметного матеріалу. Він обов'язково має містити дату та місце правопорушення, паспортні дані й підпис особи, яка викладає пояснення;

- відомості про особу, стосовно якої було складено протокол (фізична особа чи посадова особа), а також про обставини, що пом'якшують (обтяжують) відповідальність особи чи виключають провадження у справі про адміністративне правопорушення;

- інші документи, які можуть свідчити про характер правопорушення, підтверджують (спростовують) факт вчинення правопорушення особою, стосовно якої було складено протокол.

Експерт зобов'язаний з'явитися на виклик органу (посадової особи) і дати об'єктивний висновок у поставлених перед ним питаннях. Експерт має право ознайомлюватися з матеріалами справи, що стосуються предмета експертизи, заявляти клопотання про надання йому додаткових матеріалів, необхідних для дачі висновку; з дозволу органу (посадової особи), у провадженні якого знаходиться справа про адміністративне правопорушення,

ставити особі, яку притягають до відповідальності, потерпілому, свідкам запитання, що стосуються предмета експертизи; бути присутнім під час розгляду справи [2].

Експертом є кваліфікований спеціаліст у сфері приватизації. Найчастіше у провадженнях щодо адміністративних правопорушень, передбачених ст. 166-14 КУпАП, є експертизи. Завдання експертизи, а також орієнтований перелік вирішуваних нею питань визначено в п. 5 Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень і Науково-методичних рекомендаціях з підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень, затверджених наказом Міністерства юстиції України від 8 жовтня 1998 року № 53/5 [190]. Висновок експерта є вагомим доказом у притягненні до відповідальності відповідальної особи.

Особливість доказів в адміністративному процесі України полягає в тому, що вони мають бути одержані у встановленому законом порядку, в іншому разі вони не будуть мати доказової сили. Ідеться про передбачений КУпАП порядок провадження у справі про адміністративне правопорушення. Наприклад, протокол, у якому фіксують вчинення правопорушення, має бути складено за певною формою уповноваженою на те посадовою особою поліції (ст. 255 КУпАП).

Етап оформлення результатів розслідування починається з аналізу зафіксованих у перелічених документах усіх обставин у справі та завершується складанням протоколу про адміністративне правопорушення. Саме протокол є процесуальним документом, що фіксує закінчення розслідування. Він складається про кожне правопорушення, крім випадків, прямо передбачених законодавством (ст. 258 КУпАП).

Протокол про адміністративне правопорушення не належить до документів щодо вільної форми, таких як, наприклад, пояснення або акт. Закон (ст. 256 КУпАП) встановлює обов'язковий перелік відомостей та атрибутів, які мають у ньому міститися. Їх поділяють на три групи:

1) відомості, що стосуються обставин вчинення адміністративного правопорушення;

2) відомості про особу правопорушника: прізвище, ім'я, по батькові, вік, рід занять, матеріальне становище, місце проживання і роботи, документ, що посвідчує особу (паспорт або інший документ);

3) відомості, що стосуються форми протоколу. Зазначають дату й місце його складання, прізвище і посаду працівника, який оформив протокол (відсутність відомостей про нього робить його дефектним, оскільки невідомо, складений він уповноваженою на те особою чи ні); прізвища, імена й адреси свідків і потерпілих, якщо вони є.

Протокол скріплюють кількома підписами. Насамперед він має бути підписаний особою, яка його склала, і правопорушником. За наявності свідків і потерпілого протокол підписують також ці особи. У разі вчинення проступку групою осіб протокол складають на кожного порушника окремо.

Завершальним етапом першої стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення є направлення протоколу й усіх матеріалів розслідування на розгляд суду (ст. 221 КУпАП).

З приводу процедурного забезпечення цієї стадії слід зазначити таке. Норма ст. 29 Закону про приватизацію про те, що штрафи «стягують за позовами державних органів приватизації в порядку, передбаченому КУпАП», містить процедурну невідповідність до цього Кодексу, оскільки він не передбачає взагалі наділення державних органів приватизації повноваженнями ініціювати та розглядати адміністративні провадження в тій формі, яку передбачає Закон. Зокрема, ст. 29 Закону про приватизацію прямо встановлює, що адміністративні штрафи, наприклад, за порушення вимог органів приватизації щодо своєчасного подання достовірної інформації про об'єкти приватизації, які підлягають продажу, або подання інформації не в повному обсязі (у розмірі ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян) і вчинення тих самих дій протягом року після накладення адміністративного стягнення (у розмірі від ста до двохсот п'ятдесяти

неоподатковуваних мінімумів доходів громадян) «стягуються з винних осіб за рішенням суду в порядку, передбаченому Кодексом України про адміністративні правопорушення, за позовами державних органів приватизації» [26]. Ця формула поєднує матеріальну санкцію (розмір штрафу) з процедурним механізмом (порядок КУпАП) і суб'єктом виявлення правопорушення та звернення до суду (органи приватизації). Фонд державного майна України, його регіональні відділення та представництва в районах і містах, органи приватизації в Автономній Республіці Крим становлять єдину систему державних органів приватизації (ч. ст. 7 Закону).

КУпАП визначає коло суб'єктів, які уповноважені складати протоколи, ініціювати провадження та звертатися до суду в адміністративному порядку; ці повноваження встановлюють спеціальними нормами КУпАП та іншими законами, які прямо делегують право ініціювати адміністративне провадження певним контролюючим органам. Якщо законодавець у спеціальному законі (про приватизацію) надає право «державним органам приватизації» бути ініціаторами позовів у порядку КУпАП, але Кодекс не містить відповідної процедурної регламентації щодо таких органів (немає правил складання протоколів, порядку передачі матеріалів, строків тощо), виникає колізія процедурної природи: матеріальна норма є, але бракує механізму її реалізації в процедурному кодексі (КУпАП). Це стосується і подання позовів. КУпАП не передбачає позовних проваджень, але їх регулює Кодекс адміністративного судочинства України. Проте в ч. 5 ст. 46 цього Кодексу чітко зазначено, що «громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, громадські об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами лише за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень:

- про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності громадського об'єднання;
- про примусовий розпуск (ліквідацію) громадського об'єднання;
- про затримання іноземця або особи без громадянства;

– про встановлення обмежень щодо реалізації права на свободу мирних зібрань (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо);

– в інших випадках, коли право звернення до суду надано суб'єкту владних повноважень законом [191].

Положення ст. 29 Закону про приватизацію можна було б вважати іншим випадком, якби в ч. 2 ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України не було чітко визначено, що юрисдикція адміністративних судів не поширюється на справи, зокрема, про накладення адміністративних стягнень, крім випадків, передбачених цим Кодексом [192].

Згідно із загальними принципами адміністративної процедури, процесу та верховенства права, застосування санкцій має ґрунтуватися на чітко визначених процесуальних повноваженнях суб'єктів. Невідповідність між спеціальним законом і процедурним кодексом підриває ці принципи і створює ризик процесуальної невизначеності для суб'єктів, яких притягують до відповідальності. Останні коментарі практиків й адміністративістів привертають увагу до необхідності гармонізації спеціальних норм із процедурними кодексами: за відсутності прямої делегації повноважень у КУпАП суди часто вимагають, щоб органи, які звертаються до суду, мали чітко встановлені процесуальні повноваження або щоб позовні вимоги були пред'явлені в цивільному/господарському порядку, якщо адміністративний механізм не передбачений процедурно. Практика ФДМУ засвідчує, що органи приватизації звертаються до судів, але суди аналізують наявність процесуальної підстави для розгляду саме в адміністративному порядку.

Отже, положення ст. 29 Закону в частині процедурного механізму не цілком відповідає вимогам КУпАП, оскільки Кодекс не містить чіткої регламентації повноважень «державних органів приватизації» як ініціаторів адміністративних проваджень у передбаченому вигляді. З огляду на викладене, вважаємо доцільним законодавчо уніфікувати цю процедуру:

– внести зміни до КУпАП, де визначити державні органи приватизації уповноваженими на складання протоколів про адміністративні

правопорушення у сфері приватизації (пропозицію схвалюють 82 % респондентів);

– доповнити ч. 2 ст. 7 Закону про приватизацію абзацом «у випадках, прямо передбачених законом, складати протоколи про адміністративні правопорушення» (пропозицію поділяють 82 % опитаних) (додаток Б);

– об'єднати всі розглядувані склади адміністративних правопорушень у сфері приватизації в ст. 166-14 КУпАП.

Законодавець виокремлює осіб, до компетенції яких належить виявлення адміністративних правопорушень у певній сфері. Відповідно до мети і предмета дослідження, зупинимося на певних положеннях законодавства та розглянемо повноваження суб'єктів, які наділені повноваженнями щодо виявлення порушень у ст. 166-14 КУпАП та здійснення проваджень.

Згідно з п. 1 ч. 1 ст. 255 КУпАП, підрозділи органів Національної поліції України наділені повноваженнями щодо встановлення факту правопорушення, передбаченого ст. 166-14 КУпАП. Стаття 255 КУпАП містить перелік кола осіб, які мають право складати протоколи, і справді включає підрозділи Національної поліції до широкого спектру статей, зокрема й тих, що стосуються приватизації. Однак перелік у КУпАП є загальним і не враховує спеціалізації окремих правовідносин, зокрема тих, що регулює Закон про приватизацію. Це створює нормативну розбіжність між загальним регулюванням і спеціальною предметною сферою приватизації. Стаття 166-14 КУпАП стосується «недотримання обов'язкових умов приватизації, подання неправдивих відомостей та порушень, пов'язаних із подальшим використанням приватизованого майна»; її розгляд вимагає доступу до приватизаційних документів, перевірки походження коштів, аналізу умов договорів приватизації та спеціальних реєстрів, що є предметом компетенції ФДМУ і регіональних органів приватизації. Коментарі до ст. 166-14 засвідчують, що склад правопорушення має формальний і спеціалізований характер, тож вимагає фахової кваліфікації під час фіксації

та документування порушення. Державні органи приватизації мають технічний доступ до договорів, реєстрів і матеріалів, необхідних для встановлення факту порушення умов приватизації; поліція таких ресурсів не має, що ускладнює якісне документування правопорушення. Якщо протокол складає орган, який не володіє необхідними доказами, це підвищує ризик процедурних недоліків і подальше оскарження рішень. Коментарі практиків акцентують, що спеціалізовані суб'єкти повинні виконувати функцію первинного фіксування порушень у вузькоспеціалізованих сферах. Отже, хоча формально ст. 255 КУпАП надає поліції право складати протоколи за ст. 166-14, але з науково-практичної позиції це не відповідає логіці предметної спеціалізації та ефективності доказування; право складати протоколи за порушення приватизаційних умов доцільніше передати державним органам приватизації або передбачити чіткий механізм співпраці між ФДМУ і Національною поліцією України. Слушною є позиція М. М. Потіпа, що ці повноваження необхідно перекласти на органи приватизації в частині недотримання покупцями умов приватизації, визначених у законах, інших нормативно-правових актах і договорах купівлі-продажу об'єктів приватизації, а також надати можливість цим органам складати протоколи щодо покупців об'єктів приватизації, які подають неправдиві відомості в декларації щодо походження коштів, за які приватизують державне, комунальне майно або підприємство, та інших документів, необхідних для їх приватизації [37, с. 264]. За Національною поліцією України та уповноваженими особами органів приватизації (ФДМУ та його регіональних і місцевих відділень, органів приватизації Автономної Республіки Крим) доцільно залишити (після внесення змін до ст. 166-14 КУпАП) право складати протоколи за недопущення працівників органів приватизації, протидію чи перешкоджання проведенню ними перевірки дотримання умов договору купівлі-продажу державного або комунального майна.

Саме ці органи здійснюють контроль за виконанням умов договорів купівлі-продажу об'єктів приватизації та повинні мати повноваження

фіксувати факт адміністративного правопорушення шляхом складання протоколу.

Щодо ФДМУ слід зазначити, що його представники здійснюють контроль за виконанням умов договорів купівлі-продажу об'єктів приватизації за допомогою:

- проведення перевірок виконання власниками цих об'єктів зобов'язань, визначених у договорах купівлі-продажу органами приватизації безпосередньо на об'єктах приватизації або в господарських товариствах, акції (частки) яких є об'єктом приватизації;

- опрацювання документів щодо стану виконання умов договорів купівлі-продажу об'єктів приватизації, отриманих від власників таких об'єктів на запит органів приватизації;

- опрацювання документів, отриманих від компетентних органів щодо забезпечення виконання власником певних договірних зобов'язань, визначених договорами купівлі-продажу об'єктів приватизації;

- застосування санкцій, передбачених чинним законодавством й умовами договорів купівлі-продажу, за невиконання або неналежне виконання зобов'язань, визначених договорами купівлі-продажу об'єктів приватизації [192].

Контроль може бути як плановим, його здійснюють відповідно до щоквартальних графіків, які затверджують органи приватизації до 25-го числа місяця, що передує кварталу, і позаплановим, здійснюваним на підставі звернень органів державної влади (місцевого самоврядування), подання власником об'єкта приватизації заяви до органу приватизації про здійснення перевірки за його бажанням [192].

Факт недопущення працівників органів приватизації до проведення ними перевірки дотримання умов договору купівлі-продажу державного (комунального) майна підтверджують складеним у присутності відповідних правоохоронних органів і підписаним працівниками органів приватизації актом про недопуск до проведення перевірки дотримання умов договору

купівлі-продажу державного (комунального) майна за формою, затвердженою ФДМУ. Акт про недопуск складають у двох примірниках, один з яких надсилають власнику об'єкта приватизації, інший зберігають в органі приватизації [192].

З огляду на зазначене вище, вважаємо за доцільне узагальнити, що провадженням у справі про порушення у сфері приватизації слід вважати частину адміністративного процесу, регульовану нормами адміністративного судочинства й адміністративного права, яка полягає в систематизації всіх необхідних документів зі встановлення вини особи та притягнення її до адміністративної відповідальності.

Стадія розгляду справи є ключовим елементом адміністративного провадження, оскільки саме тут формується остаточне рішення щодо правопорушника та застосовують передбачені законом санкції.

Провадження у справах зазначеної категорії становить один із конкретизованих різновидів адміністративно-процедурної діяльності, що може бути реалізованим як у позасудовій, так і в судовій формах. У межах загальної системи провадження у справах про адміністративні проступки судовий розгляд є порівняно автономним процесуальним утворенням, специфіка якого зумовлена передусім особливим суб'єктом юрисдикції – судом, який здійснює правосуддя, а не управлінські функції. Саме ця обставина, а також відмінний від інших юрисдикційних органів порядок розгляду та вирішення справ надають судовому розгляду ознак самостійного феномену в структурі адміністративно-деліктного провадження.

На етапі підготовки справи до розгляду суддя зобов'язаний вирішити такі питання:

- чи належить до його компетенції розгляд цієї справи;
- чи достатньо доказів у матеріалах справи;
- чи правильно складені протокол й інші матеріали справи про адміністративне правопорушення;

- чи оповіщені особи, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце розгляду;
- чи затребувані необхідні додаткові матеріали;
- чи підлягають задоволенню клопотання особи, яку притягують до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників й адвоката [2].

Стаття 247 КУпАП містить вичерпний, нормативно закріплений перелік обставин, за наявності яких провадження у справі про адміністративне правопорушення, зокрема у сфері приватизації, не може бути продовжене та підлягає закриттю. До таких юридичних підстав норма відносить:

- відсутність події або складу адміністративного правопорушення. Тобто відсутність нормативної заборони або відсутність принаймні одного елемента складу проступку унеможливорює подальший рух справи;

- недосягнення особою віку 16-ти років на момент учинення діяння. Адміністративній відповідальності підлягають лише ті особи, які досягли віку 16-ти років на момент учинення правопорушення. Тому встановлення факту, що суб'єктом інкримінованого проступку є особа молодша ніж 16 років, автоматично зумовлює необхідність закриття провадження;

- неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність. Не підлягає адміністративній відповідальності особа, яка під час учинення діяння перебувала в стані неосудності, тобто не могла усвідомлювати власні дії або керувати ними внаслідок хронічного психічного захворювання, тимчасового розладу психічної діяльності, слабоумства чи іншого патологічного стану. Встановлення такої обставини виключає можливість притягнення до відповідальності й обумовлює припинення провадження;

- вчинення дії особою в стані крайньої необхідності. Вчинення адміністративного правопорушення в стані крайньої необхідності виключає можливість настання адміністративної відповідальності. Згідно зі ст. 18 КУАП, не є адміністративним правопорушенням дія, яка хоч і передбачена

цим Кодексом або іншими законами, що встановлюють відповідальність за адміністративні правопорушення, але вчинена в стані крайньої необхідності, тобто для усунення небезпеки, яка загрожує державному або громадському порядку, власності, правам і свободам громадян, установленому порядку управління, якщо ця небезпека за таких обставин не могла бути усунута іншими засобами і якщо заподіяна шкода є менш значною, ніж відвернена;

- видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення;

- скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність.

Згідно зі ст. 8 цього Кодексу, особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, підлягає відповідальності на підставі закону, що діє під час і за місцем вчинення правопорушення. Закони, які пом'якшують або скасовують відповідальність за адміністративні правопорушення, мають зворотну силу, тобто поширюються і на правопорушення, вчинені до видання цих законів. Провадження в справах про адміністративні правопорушення ведуть на підставі закону, що діє під час і за місцем розгляду справи про правопорушення;

- закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених ст. 38 цього Кодексу. Згідно зі ст. 38 цього Кодексу, адміністративне стягнення за ст. 166-14 може бути накладено не пізніше як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а в разі триваючого правопорушення – не пізніше як через три місяці з дня його виявлення;

- наявність за тим самим фактом щодо особи, яку притягують до адміністративної відповідальності, постанови компетентного органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення або нескасованої постанови про закриття справи про адміністративне правопорушення, а також порушення за цим фактом кримінального провадження. Особу не може бути двічі притягнуто до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення.

Кримінальне провадження у справі має пріоритет щодо адміністративного, тож у разі якщо за одне й те саме діяння передбачено відповідальність як за цим Кодексом, так і за законом про кримінальну відповідальність (Кримінальним кодексом України), провадження у справі про адміністративне правопорушення підлягає закриттю. Водночас у ст. 38 цього Кодексу зазначено, що в разі відмови в порушенні кримінального провадження або його закриття, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через місяць з дня прийняття рішення про відмову в порушенні кримінального провадження або про його закриття;

– смерть особи, щодо якої було розпочато провадження у справі [2].

Винесення постанови у справах про адміністративні правопорушення є ключовою стадією адміністративного провадження, що визначає подальший перебіг справи та реалізацію відповідальності. Відповідно до ст. 283 КУпАП, постанова повинна містити такі реквізити: найменування органу (посадової особи), дату розгляду справи й винесення постанови, відомості про особу, щодо якої розглядають справу, опис обставин, встановлених під час розгляду справи, зазначення статті КУпАП або іншого закону, що передбачає відповідальність, мотивоване рішення, строк і порядок оскарження постанови, а також інші відомості, необхідні для вирішення справи [2]. Стаття 284 КУпАП визначає два види постанов: про накладення адміністративного стягнення та про закриття справи.

Важливим є також дотримання принципу індивідуалізації відповідальності, що закріплений у ст. 61 Конституції України, і це підтверджують рішення Конституційного Суду України (№ 4-р(П)/2022 від 15 червня 2022 року), згідно з якими під час накладення стягнення необхідно враховувати характер правопорушення, особу порушника, ступінь вини, майнове становище, обставини, що пом'якшують й обтяжують відповідальність [193].

Дослідники зауважують, що під час кваліфікації діянь і розгляду справи необхідним є розмежування адміністративних і кримінальних правопорушень у сфері приватизації, оскільки частина діянь може містити ознаки злочину (ст. 233 КК України – незаконна приватизація), а інші – лише адміністративного проступку. Серед основних проблем виокремлюють:

- неповноту формулювання складу правопорушення, оскільки бланкетність ст. 166-14 КУпАП ускладнює збирання доказової бази, формування адміністративної справи та призводить до неоднакового вирішення судами аналогічних справ;

- відсутність (розмитість) чітких критеріїв для розмежування умислу та необережності – на практиці складно встановити форму вини;

- недостатній розмір адміністративних санкцій – чинні санкції не завжди відповідають ступеню суспільної небезпеки правопорушення, що знижує превентивний ефект [194, с. 145–146].

Постанова у справах про порушення умов приватизації має враховувати специфіку об'єкта правопорушення (державне, комунальне майно), особливості суб'єкта (фізична чи юридична особа, посадова особа), а також вимоги Закону «Про приватизацію державного і комунального майна» щодо порядку приватизації, контролю за виконанням умов та відповідальності за порушення.

Фахівці акцентують на необхідності дотримання принципу індивідуалізації відповідальності, усебічного з'ясування обставин справи, забезпечення права особи на участь у розгляді справи, а також на важливості належного оформлення постанови, що має містити чітке мотивування рішення, посилання на докази, урахування обставин, що пом'якшують або обтяжують відповідальність.

Судовий розгляд справ про адміністративні правопорушення має відбуватися з дотриманням принципів змагальності, рівності сторін, розумних строків, публічності й доступності правосуддя [195].

Увагу зосереджують на проблемах доказування: суд зобов'язаний дослідити всі обставини справи, витребувати докази з власної ініціативи, а обов'язок доведення правомірності рішення за аналогією закону покладено на суб'єкта владних повноважень (ст. 77 Кодексу адміністративного судочинства України).

Найчастіше під час розгляду справ суди постають перед такими проблемами:

- бланкетний характер складу правопорушення ускладнює встановлення факту порушення, передусім щодо подання неправдивих відомостей або недотримання умов використання майна;

- відсутність конкретизації обставин у протоколі (часто протоколи містять неконкретні або неповні відомості, що призводить до повернення матеріалів на доопрацювання або скасування постанови);

- типові помилки під час оформлення протоколів і постанови (неправильне зазначення реквізитів, відсутність мотивування, порушення процедури вручення копії постанови, що може стати підставою для її скасування).

З метою зменшення їх кількості доцільно вживати таких заходів:

- конкретизувати обставини правопорушення в протоколі – запровадити стандартизовані форми протоколу державним органом приватизації з чітким переліком обов'язкових реквізитів й обставин, що підлягають встановленню;

- забезпечити право особи на участь у розгляді справ – удосконалити процедуру повідомлення особи про розгляд справи, надати можливість дистанційної участі в засіданні (передусім в умовах воєнного стану) [196];

- упровадити електронний документообіг для спрощення процедури вручення копії постанови та контролю за її виконанням.

Можливість *оскарження постанови* у справах про адміністративні правопорушення у сфері приватизації є важливою гарантією захисту прав особи, яку притягують до адміністративної відповідальності. Нормативна

регламентація цієї стадії міститься в КУпАП, Кодексі адміністративного судочинства України, Конституції України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці ЄСПЛ.

Оскарження постанови у справах про порушення умов приватизації має враховувати специфіку об'єкта спору, особливості суб'єкта, а також вимоги Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» щодо порядку розгляду спорів, юрисдикції судів та строків оскарження. Науковці розглядають право на оскарження постанови як одну з основних гарантій захисту прав особи, яку притягують до адміністративної відповідальності. І. В. Бойко акцентує на застосовності ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод до адміністративних проваджень, необхідності забезпечення ефективного доступу до суду, юридичної допомоги, можливості касаційного оскарження та відновлення строків оскарження [197].

Судова практика засвідчує, що апеляційну скаргу подають протягом десяти днів з дня винесення постанови, а в разі пропуску строку – за наявності поважних причин, які мають бути підтверджені доказами. Поновлення строку без доведеності поважних причин порушує принцип правової визначеності та справедливого балансу інтересів сторін.

Оскільки справи за адміністративні правопорушення у сфері приватизації розглядають суди, їх перегляд здійснюють за правилами ст. 294 КУпАП. Постанову судді у справі про порушення умов приватизації (наприклад, недотримання обов'язкових умов приватизації державного або комунального майна) вважають чинною після спливу строку на апеляційне оскарження, якщо протягом цього строку ніхто не подав апеляцію. Апеляційна скарга на таку постанову може бути подана протягом десяти днів особою, яку притягнуто до відповідальності, її представником або іншим уповноваженим суб'єктом; скаргу подають до апеляційного суду через місцевий суд, який виніс постанову, і місцевий суд протягом трьох днів переадресовує справу до апеляційного суду. Апеляційний суд розглядає

справу в межах апеляційної скарги, але не обмежений доводами скарги, якщо під час перегляду виявлено неправильне застосування матеріального або процесуального права; апеляційний суд може досліджувати нові докази за умови їх обґрунтованості. Постанова апеляційного суду набирає законної сили негайно після її винесення і є остаточною, тобто подальше оскарження в цій інстанції не передбачено [2].

Виконання постанови у справах про адміністративні правопорушення у сфері приватизації є завершальною стадією адміністративного провадження, що забезпечує реалізацію призначеного стягнення та відновлення порушених прав. Виконання постанови у справах про порушення умов приватизації у вигляді штрафу має специфіку, пов'язану з майновими стягненнями, а також необхідністю відшкодування можливої шкоди.

Науковці розглядають виконання постанови як завершальний етап адміністративного провадження, що забезпечує реалізацію призначеного стягнення, відновлення порушених прав і досягнення мети адміністративної відповідальності – охорони суспільних відносин, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного й неухильного додержання законів.

О. М. Григоришин, А. Ю. Суходольський акцентують на необхідності чіткого визначення строків виконання постанови, урегулювання порядку виконання стягнень у випадку зміни обставин, удосконалення механізмів контролю за виконанням постанов, передусім щодо майнових стягнень і конфіскації майна [198, с. 148–149]. О. С. Юнін, В. П. Мороз зазначають про важливість ефективного функціонування органів примусового виконання рішень, автоматизації виконавчого провадження, відповідальності виконавців за неналежне виконання, а також необхідність реформування законодавства у сфері виконання рішень для досягнення європейських стандартів правосуддя [199].

Комплексний аналіз стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері приватизації, засвідчує, що ефективність

адміністративної відповідальності у сфері приватизації державного і комунального майна залежить від належної нормативної регламентації, дотримання конституційних гарантій, застосування сучасних наукових підходів, урахування практики ЄСПЛ, а також від розв'язання практичних проблем, пов'язаних із доказуванням, строками оскарження, виконанням постанови та контролем за виконанням умов приватизації.

Забезпечення ефективності адміністративної відповідальності у сфері приватизації державного і комунального майна є важливою умовою для розвитку правової держави, захисту прав власності, прозорості економічних процесів та досягнення європейських стандартів правосуддя в Україні.

3.2. Заходи адміністративного стягнення за правопорушення у сфері приватизації державного та комунального майна

З метою належного забезпечення прав людини, інтересів суспільства та держави законодавство передбачає регулювання матеріальних і процесуальних засад застосування заходів адміністративного впливу. Реалізація адміністративного впливу за вчинені протиправні діяння відбувається шляхом накладання адміністративних стягнень. Застосування матеріальних і нематеріальних позбавлень або обмежень до правопорушників є однією з гарантій дотримання правових норм з боку учасників правовідносин.

У главах 3, 4 КУпАП передбачено адміністративні стягнення та порядок їх застосування. Застосування адміністративних стягнень становить завершальну, найінтенсивнішу ланку системи заходів адміністративного примусу, що виконує функцію юридичної відповідальності у сфері публічного управління. Такі заходи спрямовані не лише на реагування на вже вчинене адміністративне правопорушення, а й на досягнення ширшої превентивно-виховної мети. Їх призначення полягає у формуванні в особи,

яка вчинила проступок, стійкої мотивації до дотримання вимог законодавства, поваги до встановлених правил співжиття. Одночасно адміністративні стягнення виконують загальнопревентивну функцію, оскільки їх застосування має стримувальний вплив як на правопорушника, так і на інших осіб, запобігаючи вчиненню нових адміністративних деліктів.

Тож адміністративні стягнення поєднують у собі елементи репресивного (карального), виховного та запобіжного характеру. Конкретні види адміністративних стягнень передбачено в ст. 24 КУпАП. Їх поділяють на основні й додаткові [200].

Стягнення за адміністративне правопорушення накладають у межах, установлених КУпАП та іншими законами. Під час накладення стягнення враховують характер вчиненого правопорушення, особу порушника, ступінь вини, майнове становище, обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність. За одне адміністративне правопорушення може бути призначено одне основне чи основне й додаткове стягнення (ст. 35–38 КУпАП) [2].

Обставинами, що можуть пом'якшувати відповідальність за правопорушення у сфері приватизації державного та комунального майна, визнають: щире розкаяння винного; відвернення винним шкідливих наслідків, відшкодування збитків чи усунення заподіяної шкоди – прямий спосіб мінімізувати негативні наслідки приватизаційних порушень (наприклад, відновлення неправомірно переданого майна або компенсація); учинення правопорушення за збігу тяжких особистих або сімейних обставин. Законами можуть бути передбачені й інші обставини, що пом'якшують відповідальність. Крім цього, орган, що вирішує справу про адміністративне правопорушення, може визнати й інші обставини пом'якшувачими [2].

Обставинами, що обтяжують таку відповідальність, можуть бути: продовження протиправної поведінки (наприклад, невиконання приписів органу приватизації після попередніх приписів свідчить про злісний характер дій і може призвести до збільшення розміру штрафу); повторність порушення

правил приватизації; вчинення групою осіб або за попередньою змовою (колективні дії посадових осіб або покупців, що призвели до неправомірних дій, підвищують ступінь вини та відповідальності). Такі обставини підлягають документуванню з аргументацією зв'язку обставини з правопорушенням.

Якщо особа вчинила кілька правопорушень у сфері приватизації, справи про які одночасно розглядає суд, стягнення накладають як за продовжуване правопорушення.

Проаналізувавши зміст ст. 166-14 КУпАП, можна дійти висновку, що за недотримання особою обов'язкових умов приватизації державного, комунального майна або підприємств та їх подальшого використання передбачено лише один вид адміністративного стягнення – штраф. Водночас статистичні дані засвідчують, що 2024 року за ст. 166-14 було порушено лише одну справу, а до винних осіб було застосовано та стягнуто штраф у сумі 2550 грн [201]. 2023 року таких справ було дві, одна з яких була повернута органу, що складав протокол про адміністративні правопорушення, щодо іншої особи було визнано винною, накладено та стягнуто штраф у сумі 2550 грн [202]. Упродовж 2021–2022 років за цією статтею не було порушено жодної справи [203; 204]. 2020 року одну справу було закрито у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення [205]. Аналіз статистичних матеріалів засвідчує наявність системних прогалин у правових конструкціях норм, що визначають адміністративну відповідальність за відповідні правопорушення. Це засвідчує складність і багатокомпонентність механізмів приватизації, які ускладнюють їхнє практичне застосування. Водночас простежується брак якісних методичних напрацювань і відсутність узагальненої практики застосування положень ст. 166-14 КУпАП, що негативно позначається на формуванні єдиних підходів у правозастосуванні.

Емпіричні дані та результати аналізу практики свідчать про низьку ефективність застосування відповідних статей у сфері приватизаційних

правовідносин. Така ситуація істотно знижує рівень адміністративно-правового захисту приватизаційних процесів в Україні й фактично створює умови для уникнення відповідальності за правопорушення. Брак дієвого механізму притягнення до адміністративної відповідальності за порушення приватизаційного законодавства формує в суспільстві уявлення про безкарність, що своєю чергою детермінує подальше поширення протиправної поведінки в цій сфері. З огляду на зазначене, проблематика адміністративної відповідальності за порушення приватизаційного законодавства набуває особливої актуальності та потребує системного, міждисциплінарного наукового дослідження, спрямованого на вдосконалення правових конструкцій та забезпечення принципу правової визначеності.

Згідно зі ст. 27 КУпАП, штраф є грошовим стягненням, що накладають на громадян, посадових і юридичних осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених цим Кодексом й іншими законами України.

У положеннях ст. 166-14 КУпАП розмір штрафу визначено від ста до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Слід зазначити, що ця норма до 2011 року мала кримінально-правовий характер і таке покарання визначали як кримінальне. Водночас через ліквідацію аналогічної норми в Кримінальному кодексі України та внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення суспільна небезпечність явища не зменшилася. Однак, з огляду на інфляцію протягом майже 20 років існування норми, на наш погляд, сума штрафу втратила сенс. Це не є випадковим, адже один неоподатковуваний мінімум доходів громадян – грошова сума розміром у 17 гривень, встановлена п. 5 підрозділу 1 розділу XX Податкового кодексу України, яку застосовують під час посилення на неоподаткований мінімум доходів громадян у законах або інших нормативно-правових актах, за винятком норм адміністративного та кримінального законодавства в частині кваліфікації злочинів або

правопорушень, для яких суму неоподаткованого мінімуму встановлюють на рівні податкової соціальної пільги, визначеної пп. 169.1.1 п. 169.1 ст. 169 розділу IV Податкового кодексу України для відповідного року. На основі здійсненого дослідження судових рішень щодо застосування стягнень за ст. 166-14 КУпАП вважаємо, що мінімальну грошову суму штрафу (1700 грн) і максимальну суму (6800 грн) не можна вважати адекватним стягненням за таке правопорушення. Ураховуючи розмір прожиткового мінімуму громадян і розмір мінімальної заробітної плати у співвідношенні зі шкідливими наслідками, які настають унаслідок вчинення правопорушення, передбаченого ст. 166-14 КУпАП, і розміром штрафів, вважаємо за необхідне посилити адміністративну відповідальність шляхом підвищення розміру штрафу.

З огляду на шкоду, 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 учених, їх ідеї, пропозиції в аспекті розроблення, прийняття і застосування матеріальних, процесуальних нормативних актів та норм, які цілком 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, стали основою послаблення стягнень за недотримання особою обов'язкових умов щодо приватизації державного, комунального майна або підприємств та їх подальшого використання [206, с. 88]. Для досягнення мети адміністративної відповідальності за допомогою співмірного адміністративного стягнення вважаємо за доцільне визначити мінімальний розмір штрафу від однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (17 тис. грн) до трьох тисяч

неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (51 тис. грн) (пропозицію схвалюють 89 % респондентів) (додаток Б).

Крім того, у ст. 29 Закону України «Про приватизацію державного та комунального майна» визначено, що посадові особи підприємств, на балансі яких знаходяться об'єкти приватизації, несуть адміністративну відповідальність у вигляді штрафу за: порушення вимог органів приватизації щодо своєчасного подання достовірної інформації про об'єкти приватизації, які підлягають продажу, або подання інформації не в повному обсязі – у розмірі ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; учинення тих самих дій протягом року після накладення адміністративного стягнення – у розмірі від ста до двохсот п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

За недопущення працівників органів приватизації, протидію чи перешкоджання проведенню ними перевірки дотримання умов договору купівлі-продажу державного або комунального майна на керівника приватизованого підприємства накладають штраф у розмірі 1 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за кожний встановлений факт. Штрафи стягують з винних осіб за рішенням суду в установленому порядку та перераховують до Державного бюджету України [26].

На думку О. Ю. Салманової, штраф – найпоширеніше адміністративне стягнення, яке передбачене майже за будь-яке адміністративне правопорушення, це грошове стягнення, коли в порушника вилучають певну суму у власність держави, тим самим здійснюють вплив на його майнові інтереси [207, с. 143]. Адміністративний штраф, його порівняно невеликі розміри, нескладний порядок застосування, значний виховний, превентивний, репресивний потенціал, оперативність процедури стягнення є визначальною формою адміністративної відповідальності, оскільки він передбачений як єдиний або альтернативний захід стягнення за більшість адміністративних правопорушень, що містяться в Особливій частині КУпАП [208, с. 148]. Вважаємо, що штраф як адміністративне стягнення за

порушення у сфері приватизації можна схарактеризувати такими ознаками: міра адміністративної відповідальності; вид адміністративного стягнення; одномоментне стягнення – застосовують одноразово в повному обсязі; накладають за рішенням суду в порядку, встановленому законом; застосовують до посадових осіб юридичних осіб і до громадян; стягнення майнового характеру – накладають у грошовому еквіваленті – неоподатковуваних мінімумах доходів громадян; безальтернативне стягнення – у санкції ст. 166-14 КУпАП передбачено тільки цей вид адміністративного стягнення. Деякі вчені-адміністративісти виокремлюють два варіанти сплати штрафу – добровільний та примусовий, а процес його сплати визначають як виконання на місці вчинення правопорушення та з дотриманням загальних процедур [209, с. 83]. У випадку несплати добровільно штрафу вчені пропонують підвищувати розмір штрафних санкцій щодо правопорушників [210, с. 222]. Зазначені ідеї науковців є дискусійними, адже в першому випадку позицію авторів уже відображено в чинному законодавстві, а в іншому випадку пропозиція є не цілком обґрунтованою відповідно до вимог чинного КУпАП. У процесі дослідження ми вивчили думки фахівців у сфері приватизації та дійшли висновку щодо необхідності підвищення штрафів (додаток Д). Конкретний розмір штрафу встановлюють під час розгляду справи про адміністративне правопорушення, це відображають у постанові про накладення адміністративного стягнення. У разі незгоди особи з розміром штрафу, який винесли посадові особи уповноважених органів, особа має право звернутися до суду.

Привертає увагу думка Т. О. Коломоєць, що в контексті реформування системи адміністративних стягнень, зокрема поступового підвищення ролі адміністративних штрафів, необхідним є подальше посилення їх ефективності, усунення факторів, які гальмують і знижують результативний вплив цієї штрафної санкції, шляхом удосконалення адміністративно-штрафного законодавства й адміністративно-штрафної практики. Важливими

є критерії ефективності адміністративних штрафів, серед яких Т. О. Коломоєць визначила:

1) критерій ефективності стосовно досягнення загальнопревентивного ефекту – це загальнопревентивний результат (правомірна поведінка осіб під впливом загрози несприятливих наслідків застосування адміністративних штрафів) – кількісні показники, що характеризують: вплив на суб'єктів правовідносин унаслідок існування адміністративно-штрафного законодавства; вплив на суб'єктів правовідносин унаслідок застосування адміністративних штрафів до інших осіб; суб'єктів правовідносин, які не вчинили адміністративних правопорушень завдяки авторитетові органів адміністративно-штрафної юрисдикції; статистичні дані про збільшення або зменшення кількості адміністративних правопорушень і правопорушників;

2) критерій ефективності адміністративних штрафів стосовно досягнення конкретнопревентивного ефекту – конкретнопревентивний результат (правомірна поведінка осіб у період адміністративної караності): кількісні показники рецидиву адміністративних проступків; кількісні показники злочинних дій осіб, яких притягували до адміністративно-штрафної відповідальності; кількісні показники протиправної поведінки осіб під час виконання постанов про застосування інших адміністративних стягнень тощо;

3) критерій ефективності адміністративних штрафів з досягнення виховного ефекту – виховний результат (правомірна поведінка осіб): кількісні показники, що характеризують ставлення правопорушників до праці, навчання; кількісні показники, що характеризують здатність осіб, до яких застосовували штрафи, до вчинення інших протиправних дій [211].

Загалом від ефективності механізмів притягнення до відповідальності залежать не лише прозорість і справедливість приватизаційних процесів, а й довіра громадян до держави, наповнення бюджету, захист прав власності та забезпечення верховенства права. Проте санкції, передбачені чинним законодавством, часто не відповідають тяжкості правопорушення, його

наслідкам й особливостям суб'єкта. Наприклад, максимальний розмір штрафу за окремі порушення є значно меншим за вигоду, яку отримують недобросовісні посадові особи, що стимулює корупційні практики та повторні порушення. Невстановлення меж санкцій, які враховують ступінь суспільної шкідливості, повторність, умисел, розмір завданої шкоди, статус суб'єкта (фізична чи юридична особа, посадова особа органу приватизації, покупець та інші), призводять до несправедливості й неефективності адміністративного реагування.

Органи приватизації, зокрема ФДМУ, мають широкі повноваження щодо організації приватизації, контролю за виконанням договорів, захисту майнових прав держави. Однак на практиці їх можливості щодо виявлення, фіксації та реагування на порушення є обмеженими: бракує ефективних механізмів моніторингу, доступу до інформації, оперативного реагування, взаємодії з іншими органами (Держгеокадастр, правоохоронні органи, суди).

Контроль за виконанням умов договорів купівлі-продажу об'єктів й аналіз результатів виконання покупцями взятих зобов'язань органами приватизації здійснюють відповідно до ст. 7 та 27 Закону про приватизацію та Порядку здійснення контролю за виконанням умов договорів купівлі-продажу об'єктів приватизації державними органами приватизації, затвердженого наказом ФДМУ від 18 жовтня 2018 року № 1327 (далі – Порядок № 1327) [192], а також щоквартальних графіків перевірок, затверджених наказами Фонду.

За даними ФДМУ, станом на 2025 рік на контролі органів приватизації знаходилися 583 договори, за якими здійснювали контроль щодо виконання покупцями приватизаційних умов (за відповідний період 2024 року – 642 договори). Зменшення кількості договорів купівлі-продажу, які знаходяться на контролі, пов'язано зі зняттям частини договорів з контролю у зв'язку з повним виконанням покупцями взятих на себе зобов'язань. Водночас кількість узятих на контроль нових договорів за звітний період є значно меншою, ніж кількість договорів, знятих з контролю, що вплинуло на

загальну кількість договорів, які знаходяться на контролі органів приватизації. Протягом 2024 року взято на контроль 333 договори, знято з контролю за результатами перевірок, проведених у звітному та попередніх періодах, 392 договори. Протягом 2023 року було взято на контроль 340 договорів, знято з контролю 278 договорів. На виконання взятих зобов'язань власники приватизованих об'єктів (починаючи з 1995 року) забезпечили інвестування в підприємства України/придбані об'єкти приватизації грошових коштів у сумі 22 557 332 млн грн, 2 525 173 млн доларів США та 72 млн євро, зокрема протягом звітного періоду – 13 988 млн грн. За результатами проведених органами приватизації перевірок виконання умов договорів купівлі-продажу об'єктів приватизації зафіксовано, що на виконання взятих зобов'язань власниками приватизованих об'єктів забезпечено погашення боргів із заробітної плати та перед бюджетом, яка була на підприємствах до приватизації, у розмірі 117,5 млн грн. Протягом 2024 року згідно із щоквартальним графіком перевірок органами приватизації перевірено 657 договорів купівлі-продажу державного майна. Крім того, у звітному періоді органи приватизації додатково здійснили позаплановий контроль за 38 договорами купівлі-продажу на підставі подання власником об'єкта приватизації заяви органу приватизації про здійснення за його бажанням перевірки виконання умов договору купівлі-продажу та зняття договору з контролю органу приватизації у зв'язку з повним виконанням його умов.

У зв'язку з повномасштабною збройною агресією російської федерації проти України та введенням воєнного стану на всій території України [212], з огляду на положення Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану» [213], наказ Мінреінтеграції від 22 грудня 2022 року № 309 «Про затвердження Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих російською федерацією» [214], а також на надзвичайно складну ситуацію та загрозу життю і здоров'ю працівників, у деяких областях органи приватизації не

мали можливості в повному обсязі здійснювати контроль за виконанням договірних умов. Загалом 2024 року органи приватизації провели перевірки (планові та позапланові) за 695 договорами купівлі-продажу, що становить 115 % середньооблікової кількості договорів, які знаходилися на контролі органів приватизації 2024 року. Високий показник здійснених перевірок пов'язаний із включенням до щоквартальних графіків нових договорів купівлі-продажу, узятих на контроль у звітному періоді, з метою проведення органами приватизації контрольних заходів щодо стану виконання умов за укладеними договорами в частині погашення власниками заборгованості державних підприємств із заробітної плати та перед бюджетом і недопущення звільнення працівників. Також переважна більшість договорів купівлі-продажу, узятих на контроль у звітному періоді, це договори купівлі-продажу об'єктів приватизації, проданих за результатами електронного аукціону без умов (будівлі, споруди, нежитлові приміщення, індивідуально визначене майно). У розділі «Обов'язки покупця» таких договорів міститься зобов'язання покупців здійснити державну реєстрацію права власності на придбані об'єкти та не відчужувати об'єкти приватизації до зняття договору з контролю органу приватизації. Після укладання таких договорів купівлі-продажу та проведення державної реєстрації права власності на придбані об'єкти органи приватизації здійснювали позапланові перевірки без включення до щоквартальних графіків на підставі заяви власника об'єкта приватизації до органу приватизації про здійснення підсумкової перевірки відповідно до вимог Порядку № 1327. Протягом 2023 року згідно із щоквартальними графіками перевірок органами приватизації було перевірено 585 договорів купівлі-продажу державного майна, що становило 95,7 % середньооблікової кількості договорів, які знаходилися на контролі органів приватизації 2023 року. Позапланові перевірки 2023 року органи приватизації не здійснювали [215]. За результатами контролю невиконання умов встановлено за 33 договорами, що становить 4,7 % загальної кількості перевірених договорів, порушення умов договорів. Протягом року було

зафіксовано невиконання за 36 договорами, що становило 6,1 % загальної кількості перевірених договорів. Найпоширенішими порушеннями договірних умов стали: завершення будівництва та введення об'єкта в експлуатацію; відчуження, внесення до статутного капіталу господарського товариства, передача в заставу без погодження з органом приватизації; порушення терміну погашення заборгованості до бюджету всіх рівнів, заборгованості із заробітної плати та кредиторської заборгованості; ненадання документів, що підтверджують стан виконання умов договору; порушення терміну розбирання об'єкта; недопущення податкового боргу. За результатами виявлених порушень власниками об'єктів приватизації договірних зобов'язань органи приватизації вживають заходів, передбачених чинним законодавством й умовами договорів [216].

Відповідно до вимог розділу III «Застосування санкцій за порушення умов договорів» Порядку № 1327, у разі порушення власником об'єкта приватизації умов договору орган приватизації здійснює заходи з досудового врегулювання спору відповідно до вимог чинного законодавства та договору. Зокрема, у разі невирішення спору в межах досудового врегулювання орган приватизації звертається до суду для застосування санкцій, передбачених законом і договором, щодо: виконання умов договору; стягнення штрафів і пені; розірвання договору або визнання його недійсним та повернення об'єкта в державну (комунальну) власність [192]. Порядок № 1327, з одного боку, розроблений на підставі Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» та регламентує процедури контролю за виконанням умов договорів приватизації, механізми досудового врегулювання спорів і порядок звернення до суду для реалізації санкцій, передбачених договором та законом. Орган приватизації фіксує факти невиконання умов договору та збирає докази виконання/невиконання з огляду на вимоги договору й законодавства. Якщо досудове врегулювання не забезпечило результату, орган приватизації звертається до суду з позовом про застосування санкцій: примусове виконання умов, стягнення

штрафів/пені, розірвання договору або визнання його недійсним і повернення об'єкта у власність держави або територіальної громади. З іншого боку, Порядок не передбачає ролі органу приватизації щодо виявлення порушень за ст. 166-14 КУпАП (порушення умов приватизації як адміністративне правопорушення), що обмежує можливість оперативного адміністративного реагування та застосування швидких штрафних санкцій у межах адміністративного провадження. Це створює практичну проблему: відсутність адміністративного інструментарію уповільнює реакцію і збільшує навантаження на суди. У зв'язку із зазначеним вважаємо доцільним включити в Порядок здійснення контролю за виконанням умов договорів купівлі-продажу об'єктів приватизації державними органами приватизації, по-перше, механізм взаємодії з органами, уповноваженими складати протоколи за ст. 166-14 КУпАП, по-друге, надати органу приватизації повноваження ініціювати адміністративні провадження в межах компетенції.

Порушеннями приватизаційного законодавства, виявленими ФДМУ, іншими органами приватизації та громадськими організаціями, які можуть бути віднесені до адміністративних правопорушень у цій сфері, є:

- 1) невиконання умов купівлі-продажу об'єктів приватизації: порушення термінів завершення будівництва та введення його в експлуатацію; порушення щодо терміну сплати за об'єкт приватизації; порушення щодо передачі земельної ділянки місцевим органам виконавчої влади; порушення умов щодо зміни профілю діяльності; відчуження об'єкта без згоди органу приватизації; порушення виконання умов щодо внесення інвестицій; недотримання термінів державної реєстрації нової форми власності; порушення в частині переоформлення права на земельну ділянку; порушення в частині переоформлення права забудовника за договором купівлі-продажу об'єкта незавершеного будівництва та щодо дотримання санітарних і пожежних норм за договором купівлі-продажу об'єкта; порушення щодо збереження наявної на момент приватизації кількості робочих місць і створення нових; порушення щодо дотримання вимог законодавства про

охорону навколишнього середовища; порушення виконання умов щодо термінів розбирання об'єкта тощо; 2) ненадання документів, що підтверджують стан виконання умов договорів; 3) недопущення працівників органів приватизації до проведення ними перевірки дотримання умов за договорами купівлі-продажу [32, с. 273–274].

Увагу слід зосередити й на строках накладення адміністративних стягнень. Згідно зі ст. 38 цього Кодексу, адміністративне стягнення за ст. 166-14 може бути накладено не пізніше як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а в разі триваючого правопорушення – не пізніше як через три місяці з дня його виявлення. Стаття 166-14 КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за недотримання обов'язкових умов приватизації; практичний аналіз (статистичні дані розгляду справ судами) засвідчує низьку ефективність застосування цієї норми, що створює умови для уникнення відповідальності. Стаття 38 КУпАП встановлює спеціальні строки давності для окремих складних правопорушень, зокрема для ст. 164-14 «Порушення законодавства про закупівлі» – до двох років з дня вчинення або одного року з дня виявлення. Вважаємо, що аналогічне встановлення строків для ст. 166-14 може бути виправданим з огляду на складність доказування та тривалість порушень у приватизаційних відносинах (пропозицію поділяють 87 % респондентів) (додаток Б).

До недоліків і проблем правозастосування в цій сфері слід також віднести відсутність єдиного реєстру порушень, недостатню цифровізацію процесів, складність отримання інформації про об'єкти приватизації, бюрократичні бар'єри та низьку прозорість, що створюють умови для корупції, зловживань та уникнення відповідальності. Корупційні ризики у сфері приватизації залишаються одними з найвищих серед усіх галузей державного управління. Навіть під час визначення позитивних тенденцій у процесі запровадження Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» фахівці виокремлюють такі корупційні ризики у сфері приватизації, як:

неефективні процедури підготовки до приватизації об'єктів, які перебувають у процесі банкрутства, ліквідації;

неефективні процедури з внесення змін до реєстраційних, правовстановлюючих документів щодо об'єктів, які передані для приватизації, та подальших змін у державних реєстрах, базах даних тощо; відсутність дієвого способу усунення проблем із відсутністю правовстановлюючих документів для деяких об'єктів, які передані для приватизації;

ризики зловживань керівництвом підприємств державної та комунальної форм власності, які передані для приватизації, щодо яких прийняте рішення про приватизацію;

існування перешкод для зміни керівництва таких підприємств через необхідність додаткових погоджень;

наявність перешкод для підвищення привабливості об'єктів приватизації та збереження принаймні поточного стану об'єктів, переданих для їх приватизації;

існування ризиків заявлення вимог щодо викупу часток інших акціонерів при приватизації частки, яка належить державі чи територіальній громаді;

невиконання рішень щодо передачі органам приватизації об'єктів для проведення їхньої приватизації;

неналежна підготовка об'єктів до проведення їхньої приватизації, погіршення стану об'єктів, переданих для приватизації;

блокування приватизації шляхом забезпечення позову;

блокування приватизації шляхом накладення арештів на об'єкти приватизації, корпоративні права, активи тощо;

відсутність пропорційних, ефективних та стримуючих санкцій за порушення порядку використання державного та комунального майна, порушення вимог щодо надання інформації про такі об'єкти тощо;

неможливість приватизації об'єктів, що перебувають у податковій заставі, без погодження контролюючого органу, що сповільнює темпи приватизації й сприяє подальшому необґрунтованому збереженню об'єктів у власності держави чи територіальної громади [217, с. 143].

Низький рівень прозорості, відсутність контролю, неефективність адміністративних санкцій, слабка взаємодія органів влади й судів спричиняють поширення корупційних схем (продаж інформації про вільні земельні ділянки, зловживання під час надання дозволів, підроблення рішень органів місцевого самоврядування, повторна приватизація, використання пілг учасників бойових дій тощо) [218].

Максимальний розмір штрафу за окремі порушення є значно меншим за вигоду, яку отримують недобросовісні посадові особи, що робить адміністративне реагування неефективним запобіжником для мінімізації корупційного ризику. Брак механізмів обов'язкової реалізації права на безоплатну приватизацію, належного контролю та аудиту створює передумови для тіньового перерозподілу активів.

Судова практика у справах приватизації демонструє низку проблем, пов'язаних із застосуванням адміністративних стягнень, визначенням юрисдикції спорів, захистом прав власності та виконанням рішень судів. Верховний Суд у своїх рішеннях неодноразово акцентував на необхідності чіткого розмежування компетенції господарських й адміністративних судів, особливостей розгляду спорів щодо приватизації стратегічних об'єктів, пам'яток культурної спадщини, протирадіаційних укриттів тощо [219].

Суди також розглядають питання повернення сплачених адміністративно-господарських штрафів після скасування постанови про їх застосування, визначення порядку компенсації за примусово відчужене майно, захисту прав третіх осіб у межах санкційного провадження. Водночас судова практика засвідчує складність виконання рішень, затримки в передачі активів, правову невизначеність у розмежуванні повноважень між різними органами (АРМА, ФДМУ) [220].

Серед основних проблем розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності у сфері приватизації можна виокремити: брак чітких критеріїв для визначення ступеня суспільної небезпеки діяння; складність доведення умислу та настання тяжких наслідків; недостатню деталізацію складів адміністративних правопорушень у законодавстві; відсутність системного моніторингу порушень у сфері приватизації, що ускладнює аналіз основних проблем. Для розв'язання цих проблем доцільно: внести запропоновані зміни до КУпАП з метою деталізації складів адміністративних правопорушень у сфері приватизації; визначити чіткі межі між адміністративною та кримінальною відповідальністю; запровадити єдиний реєстр порушень у сфері приватизації; підвищити рівень правової культури учасників приватизаційного процесу та кваліфікацію працівників органів приватизації.

Наукові дослідження акцентують на особливостях застосування адміністративних стягнень у сфері приватизації: необхідності розмежування стягнень за суб'єктом, підвищення розміру штрафу залежно від тяжкості порушення, розширення видів стягнень (наприклад, позбавлення права займати певні посади, громадські роботи, конфіскація майна). Важливим є врахування мети адміністративного стягнення: не лише покарання, а й виховний, превентивний, компенсаційний вплив, відновлення порушених прав, запобігання повторним порушенням. Ефективність стягнень залежить від їх пропорційності, індивідуалізації, можливості оскарження та контролю за виконанням. Ефективність адміністративних санкцій визначають їх здатністю досягати поставлених завдань: запобігання правопорушенням, виховання правопорушників, відновлення порушених прав. Пропорційність означає відповідність міри покарання тяжкості правопорушення, врахування обставин справи й особи правопорушника. Санкції не повинні бути занадто суворими чи занадто м'якими, мають ураховувати умисел, повторність, наслідки для потерпілих, особисті характеристики правопорушника. Моніторинг й оцінку ефективності застосування санкцій слід здійснювати

постійно, включати аналіз статистики правопорушень, оцінку повторних порушень, дослідження громадської думки. Вибір санкцій має враховувати як пропорційність, так й ефективність: штрафи мають бути достатньо високими, позбавлення права займати певні посади – у випадках професійних зловживань [221].

Крім традиційних адміністративних санкцій, міжнародний досвід пропонує альтернативні механізми впливу: розширена конфіскація активів, блокування активів підсанкційних осіб, компенсація збитків, реституційні заходи, антикорупційний комплаєнс, цифрові інструменти моніторингу, громадський контроль, залучення незалежних експертів до оцінки майна та процедур приватизації [222].

Конкретними заходами покращення ситуації в цій сфері можуть стати:

по-перше, деталізація складів адміністративних правопорушень: внести зміни до ст. 166-14 КУпАП, визначивши окремі склади правопорушень за видами порушень (маніпуляції з оцінкою майна, порушення процедур аукціону, зловживання під час передачі майна, недотримання умов договору купівлі-продажу, повторна приватизація тощо);

по-друге, диференціація санкцій залежно від тяжкості порушення, розміру завданої шкоди, повторності, умислу, статусу суб'єкта: передбачити підвищені штрафи для посадових осіб органів приватизації, покупців стратегічних об'єктів, юридичних осіб, що здійснюють приватизацію з порушенням умов;

по-третє, включення до переліку стягнень за порушення у сфері приватизації позбавлення права займати певні посади або займатися певною діяльністю, зокрема обмеження права на участь у приватизаційних аукціонах (пропозицію схвалили 76 % респондентів) (додаток Б).

Запропоновані зміни спрямовані на забезпечення балансу між захистом прав і свобод громадян й ефективністю адміністративних санкцій. Деталізація складів правопорушень, диференціація санкцій, упровадження презумпції невинуватості, можливість оскарження рішень, компенсація втрат

третіх осіб – усе це гарантує дотримання принципу верховенства права, справедливості, пропорційності й індивідуалізації відповідальності.

Реалізація запропонованих змін надасть можливість: підвищити ефективність адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері приватизації; знизити рівень корупції, зловживань, тіньових схем у приватизаційних процесах; забезпечити прозорість, відкритість, рівний доступ до приватизації для всіх учасників.

Удосконалення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері приватизації є необхідною умовою для забезпечення прозорості, доброчесності, ефективності приватизаційних процесів, захисту прав громадян, розвитку економіки та євроінтеграції України.

Висновки до розділу 3

Стаття 29 Закону про приватизацію встановлює, що адміністративні штрафи за порушення вимог органів приватизації щодо своєчасного подання достовірної інформації про об'єкти приватизації, які підлягають продажу, або подання інформації не в повному обсязі (у розмірі ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян) і вчинення тих самих дій протягом року після накладення адміністративного стягнення (у розмірі від ста до двохсот п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян) «стягуються з винних осіб за рішенням суду в порядку, передбаченому Кодексом України про адміністративні правопорушення, за позовами державних органів приватизації». Таке регулювання поєднує матеріальну санкцію (розмір штрафу) з процедурним механізмом (порядок КУпАП) і суб'єктом виявлення правопорушення та звернення до суду (органи приватизації).

Законодавець у спеціальному законі (про приватизацію) надає право «державним органам приватизації» бути ініціаторами позовів у порядку КУпАП, але КУпАП не містить відповідної процедурної регламентації щодо

таких органів (немає правил складання протоколів, порядку передачі матеріалів, строків тощо), виникає колізія процедурної природи: матеріальна норма є, але бракує механізму її реалізації в процедурному кодексі (КУпАП). Це стосується і подання позовів. КУпАП не передбачає позовних проваджень, так само такі позови не підпадають під юрисдикцію Кодексу адміністративного судочинства України. Отже, положення ст. 29 Закону в частині процедурного механізму не цілком відповідає вимогам КУпАП, оскільки КУпАП не містить чіткої регламентації повноважень «державних органів приватизації» як ініціаторів адміністративних проваджень у передбаченому вигляді. З огляду на викладене, вважаємо доцільним законодавчо уніфікувати процедуру: 1) внести зміни до КУпАП, де визначити державних органів приватизації уповноваженими на складання протоколів про адміністративні правопорушення у сфері приватизації (пропозицію поділяють 82 % респондентів); 2) доповнити ч. 2 ст. 7 Закону про приватизацію абзацом «у випадках, прямо передбачених законом, складати протоколи про адміністративні правопорушення»; 3) об'єднати всі склади адміністративних правопорушень у сфері приватизації у ст. 166-14 КУпАП.

Згідно з ч. 1 п. 1 ст. 255 КУпАП, підрозділи органів Національної поліції України наділені повноваженнями складати протоколи про правопорушення, передбачені ст. 166-14 КУпАП. Однак перелік у ст. 254 КУпАП є загальним і не враховує спеціалізації окремих правовідносин, зокрема тих, що регулює Закон про приватизацію. Стаття 166-14 КУпАП стосується «недотримання обов'язкових умов приватизації, подання неправдивих відомостей та порушень, пов'язаних із подальшим використанням приватизованого майна»; фіксація відповідних порушень вимагає доступу до приватизаційних документів, перевірки походження коштів, аналізу умов договорів приватизації та спеціальних реєстрів, що є предметом компетенції ФДМУ і регіональних органів приватизації. Склад ст. 166-14 КУпАП має формальний і спеціалізований характер, що вимагає

фахової кваліфікації під час фіксації та документування порушення. Отже, хоча формально ст. 255 КУпАП надає Національній поліції України право складати протоколи за ст. 166-14, але з науково-практичної позиції це не відповідає логіці предметної спеціалізації та ефективності доказування; право складати протоколи за порушення приватизаційних умов доцільніше передати державним органам приватизації або передбачити чіткий механізм співпраці між ФДМУ і Національною поліцією України. За поліцією та уповноваженими особами органів приватизації (ФДМУ та його регіональних і місцевих відділень, органів приватизації Автономної Республіки Крим) доцільно залишити (після внесення змін до ст. 166-14 КУпАП) лише право складати протоколи за недопущення працівників органів приватизації, протидію чи перешкоджання проведенню ними перевірки дотримання умов договору купівлі-продажу державного або комунального майна.

Заходами вдосконалення адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації державного та комунального майна мають стати:

- деталізація складів адміністративних правопорушень: внести зміни до ст. 166-14 КУпАП, визначивши окремі склади правопорушень за видами порушень (маніпуляції з оцінкою майна, порушення процедур аукціону, зловживання під час передачі майна, недотримання умов договору купівлі-продажу, повторна приватизація тощо);

- диференціація санкцій залежно від тяжкості порушення, розміру завданої шкоди, повторності, умислу, статусу суб'єкта: передбачити підвищені штрафи для посадових осіб органів приватизації, покупців стратегічних об'єктів, юридичних осіб, що здійснюють приватизацію з порушенням умов;

- включення до переліку стягнень за порушення у сфері приватизації позбавлення права займати певні посади або займатися певною діяльністю, зокрема обмеження права на участь у приватизаційних аукціонах (пропозицію схвалили 76 % респондентів).

Запропоновані зміни спрямовані на забезпечення балансу між захистом прав і свобод громадян й ефективністю адміністративних санкцій. Деталізація складів правопорушень, диференціація санкцій нададуть можливість: підвищити ефективність адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері приватизації; знизити рівень корупції, зловживань, тіньових схем у приватизаційних процесах; забезпечити прозорість, відкритість, рівний доступ до приватизації для всіх учасників.

Обґрунтовано доцільність встановлення більших строків накладення адміністративного стягнення за ст. 164-14 КУпАП, з огляду на складність доказування і тривалість порушень у приватизаційних відносинах (пропозицію поділяють 87 % респондентів).

ВИСНОВКИ

У роботі здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукового завдання, що полягає у визначенні сутності й особливостей адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації державного та комунального майна, а також шляхів її вдосконалення. Серед основних результатів дослідження слід виокремити такі положення:

1. Приватизацію державного та комунального майна визначено як урегульований нормами галузей публічного та приватного права порядок передачі уповноваженими суб'єктами (органами приватизації) на підставі адміністративного акта ненормативного характеру майна, що знаходиться в державній або комунальній власності, у власність законодавчо обмеженого кола фізичних і (або) юридичних осіб (покупців), з дотриманням встановлених законодавством про приватизацію принципів, процедур та форм з метою забезпечення публічного інтересу й подальшим контролем з боку суб'єктів владних повноважень за виконанням покупцями умов договорів купівлі-продажу, за порушення яких передбачено юридичну відповідальність.

До основних ознак приватизації державного і комунального майна віднесено: її суб'єктний склад; особливий процедурний характер взаємодії суб'єктів у вигляді складної системи публічного управління; специфіку об'єктів приватизації; особливості механізмів приватизації; контроль з боку публічної адміністрації та відповідальність за порушення порядку приватизації; публічно-правові завдання приватизації; дотримання принципів приватизації.

2. Встановлено, що адміністративна відповідальність за порушення приватизаційного законодавства встановлена різними законами (у Законі України «Про приватизацію державного і комунального майна», КУпАП), що спричиняє розосередження норм між кодексом і спеціальним

законодавством. Розміщення складів правопорушень та санкцій у спеціальному законі та в КУпАП ускладнює застосування права, створює ризик колізій, дублювання та зниження юридичної визначеності. Для підвищення системності доцільно зосередити адміністративні санкції в КУпАП, а Закон про приватизацію залишити регуляторні норми (процедури, умови, гарантії) та чітко узгодити спеціальні склади з КУпАП. З цією метою доцільно доповнити глави 15 КУпАП адміністративними проступками, що передбачають недопущення працівників органів приватизації до проведення ними перевірки дотримання умов договору купівлі-продажу майна, порушення вимог щодо своєчасного подання достовірної інформації про об'єкти приватизації, які підлягають продажу (додаток Д).

Адміністративна відповідальність у сфері приватизації державного та комунального майна – це вид адміністративної відповідальності, інструмент публічного управління, що застосовують суди у взаємодії з контролюючими й іншими правоохоронними органами для притягнення фізичних і юридичних осіб (їх посадових осіб) до відповідальності за порушення приватизаційних процедур з метою захисту публічного інтересу, забезпечення законності, прозорості й підзвітності процесу відчуження та використання державного і комунального майна. Вона має такі ознаки: реалізується як інструмент публічного управління, що забезпечує дотримання процедур приватизації; інтегрована в систему публічного адміністрування у сфері приватизації через повноваження органів, які формують, реалізують і контролюють приватизаційну політику; є засобом забезпечення законності процедур, стандартів прозорості та підзвітності під час прийняття управлінських рішень щодо відчуження державного й комунального майна; настає за вчинення адміністративних правопорушень, які посягають на встановлений порядок приватизації, права й інтереси держави, територіальних громад, покупців; є механізмом захисту міжгалузевих комплексних правовідносин, що виникають у процесі приватизації майна; адміністративні стягнення у сфері приватизації

спрямовані на покарання винних осіб і відновлення публічного інтересу; розгляд справ про порушення у сфері приватизації здійснюють суди; у деяких процедурах участь можуть мати й державні та недержавні контролюючі суб'єкти; здебільшого є наслідком проведених контрольно-наглядових заходів органів приватизації; перелік правопорушень і санкцій міститься в КУпАП та спеціальних актах у сфері приватизації); до відповідальності можуть бути притягнуті як фізичні особи (громадяни, посадові особи), так і юридичні особи (їх посадові особи); спеціальний порядок застосування стягнень (адміністративні процедури КУпАП і спеціальних законів).

Принципами адміністративної відповідальності у сфері приватизації слід вважати основні засади й ідеї, що стали основою адміністративної відповідальності, з огляду на специфіку політики приватизаційних процесів і явищ. До таких принципів віднесено загальні принципи адміністративної відповідальності, доповнені принципами визначених законом обов'язкових умов проведення приватизації.

3. З'ясовано, що в різних країнах напрацьовано підходи до визначення складів правопорушень у сфері приватизації, їх кваліфікації, видів відповідальності за їх вчинення. Відповідальність у цій сфері охоплює кримінальні, адміністративні, цивільні, дисциплінарні та корпоративні санкції, а також спеціальні механізми контролю і відновлення порушених прав. У сучасних правових системах передбачено можливість притягнення до кримінальної та адміністративної відповідальності юридичних осіб за правопорушення, вчинені їх представниками у сфері приватизації. Судова практика засвідчує суворість підходу до порушників: у разі доведення вини застосовують максимальні санкції, передусім якщо йдеться про великі суми, стратегічні об'єкти, організовані схеми. Правопорушення у сфері приватизації класифіковано за ступенем прямого зв'язку з приватизаційним процесом на ті, що: безпосередньо пов'язані з приватизаційними процесами (порушення процедур прозорості та конкуренції, недотримання умов

договорів купівлі-продажу, порушення прав працівників і кредиторів приватизованих підприємств, незаконне відчуження об'єктів, що не підлягають приватизації); опосередковано пов'язані з приватизаційними процесами (корупційні діяння, шахрайство та підроблення документів, зловживання службовим становищем, відмивання коштів, отриманих злочинним шляхом, тощо).

Порівняльно-правовий аналіз законодавства зарубіжних країн щодо адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації державного і комунального майна дав змогу розробити рекомендації для вдосконалення українського законодавства з огляду на найкращі міжнародні практики. Зокрема, визнано доцільним: упровадити автоматизований моніторинг виконання зобов'язань покупців; деталізувати склади адміністративних правопорушень у сфері приватизації; передбачити суворі санкції за порушення процедур приватизації як для покупців, так і для органів приватизації; запровадити механізми заборони на участь у майбутніх приватизаційних процедурах для порушників. Вважаємо, що ефективна протидія правопорушенням у сфері приватизації можлива лише за умови комплексного підходу.

4. Здійснено аналіз видів об'єктів адміністративних правопорушень у сфері приватизації державного та комунального майна. Запропоновано назву глави 12 КУпАП викласти в такій редакції: «Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, приватизації, в галузі фінансів і підприємницькій діяльності». Главу 15 КУпАП доцільно доповнити адміністративними проступками, передбаченими Законом про приватизацію. Встановлено, що з об'єктивної сторони складу адміністративного проступку порушення у сфері приватизації вчиняють як дією, так і бездіяльністю. Більшість протиправних діянь є складними і передбачають альтернативні дії, можуть бути тривалими або продовжуваними. Склад проступків є формальним, тому на кваліфікацію не впливають шкідливі наслідки та причиновий зв'язок; юридично значущими є

лише елементи, передбачені диспозицією норми. Час вчинення має визначальне значення для несвоєчасного подання інформації, де строк визначають процедурою приватизації. Місцем вчинення можуть бути приватизовані об'єкти у випадках недопущення працівників органів приватизації для проведення перевірок дотримання умов договору купівлі-продажу. Юридично значущими способами вчинення діянь є: подання неправдивих відомостей, недотримання вимог й обов'язкових умов приватизації, недопущення та перешкоджання перевіркам – кожен спосіб схарактеризовано, встановлено, що він має власну правову природу й наслідки відповідальності.

5. Доведено, що суб'єкт адміністративного правопорушення у сфері приватизації державного та комунального майна завжди спеціальний. Залежно від виду адміністративного проступку ними є фізичні особи (зокрема посадові), які є або представляють в їх особі: потенційних покупців; покупців; підприємства, на балансі яких знаходяться об'єкти приватизації; керівників приватизованого підприємства. Адміністративним правопорушенням у сфері приватизації притаманна формальна кваліфікація, тому наявність умислу або необережності визначає правову оцінку дій суб'єкта залежно від їх видів. Щодо несвоєчасного/неповного подання інформації про об'єкти приватизації форма вини може бути умисною (у випадках приховування, фальсифікація) або необережною (організаційні недоліки, технічні помилки). У випадках недопущення працівників органів приватизації до перевірки; протидії перевірці (ст. 29 Закону) форма вини – переважно умисел, оскільки перешкоджання – це активна поведінка (відмова в доступі, приховування документів, блокування) і полягає у свідомому намірі перешкодити. Щодо недотримання обов'язкових умов приватизації (ст. 166-14 КУпАП) форма вини може бути умисною (цілеспрямоване невиконання умов) або необережною (недбалість у виконанні договірних зобов'язань). Особливість таких проступків полягає в їх тривалому або продовжуваному характері, що свідчить про усвідомленість і стійкий намір.

У будь-якому разі вину мають встановлювати індивідуально – через виявлення порушень конкретних посадових осіб або системних порушень.

6. З'ясовано, що законодавець у спеціальному законі (про приватизацію) надає право державним органам приватизації бути ініціаторами позовів у порядку КУпАП, але Кодекс не містить відповідної процедурної регламентації щодо дій таких органів (немає правил складання протоколів, порядку передачі матеріалів, строків тощо), виникає колізія: матеріальна норма є, але бракує механізму її реалізації в процедурному кодексі (КУпАП). З огляду на викладене, визнано доцільним законодавчо уніфікувати відповідну процедуру: 1) внести зміни до КУпАП, де визначити державні органи приватизації уповноваженими на складання протоколів про адміністративні правопорушення у сфері приватизації; 2) доповнити ч. 2 ст. 7 Закону про приватизацію абзацом «у випадках, прямо передбачених законом, складати протоколи про адміністративні правопорушення»; 3) об'єднати склади адміністративних правопорушень у сфері приватизації в статті КУпАП.

Обґрунтовано, що, попри те, що згідно зі ст. 255 КУпАП, уповноважені особи Національної поліції України наділені повноваженнями складати протоколи про правопорушення, передбачені ст. 166-14 КУпАП, фіксація відповідних порушень вимагає доступу до приватизаційних документів, перевірки походження коштів, аналізу умов договорів приватизації та спеціальних реєстрів, що є предметом компетенції державних органів приватизації. Тому право складати протоколи за порушення приватизаційних умов доцільніше передати цим органам. За поліцією та уповноваженими особами органів приватизації доцільно залишити (після внесення змін до ст. 166-14 КУпАП) лише право складати протоколи за недопущення працівників органів приватизації, протидію чи перешкоджання проведенню ними перевірки дотримання умов договору купівлі-продажу державного або комунального майна.

7. Визначено заходи вдосконалення адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації державного та комунального майна, серед яких: 1) деталізація складів адміністративних правопорушень (внести зміни до статті 166-14 КУпАП, визначивши окремі склади правопорушень за видами порушень (маніпуляції з оцінкою майна, порушення процедур аукціону, зловживання під час передачі майна тощо)); 2) диференціація санкцій залежно від тяжкості порушення, розміру завданої шкоди, повторності, умислу, статусу суб'єкта (передбачити підвищені штрафи для посадових осіб органів приватизації, покупців стратегічних об'єктів, юридичних осіб, що здійснюють приватизацію з порушенням умов); 3) включення до переліку стягнень за порушення у сфері приватизації позбавлення права займати певні посади або займатися певною діяльністю, зокрема обмеження права на участь у приватизаційних аукціонах.

8. На основі здійсненого дослідження, крім зазначених вище, запропоновано внести зміни й доповнення до таких законів:

– до Кодексу України про адміністративні правопорушення: щодо строків накладення адміністративних стягнень, доповнивши ч. 7 ст. 38 після слів «статті 164-14» словами «статтею 164-14»; посилення відповідальності за вчинення правопорушень, передбачених ст. 166-14 КУпАП;

– до Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна»: щодо виключення положень ч. 2 ст. 29 Закону про те, що «посадові особи органів приватизації, інших органів виконавчої влади несуть кримінальну, адміністративну, матеріальну та дисциплінарну відповідальність за порушення законодавства про приватизацію»; в абз. 6 ч. 5 ст. 29 Закону після слів «працівників органів приватизації» додати слова «на об'єкти приватизації»; ч. 3 ст. 29 викласти в такій редакції: «Штрафи стягуються з винних осіб за рішенням суду в порядку, передбаченому Кодексом України про адміністративні правопорушення».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон Української РСР від 7 груд. 1984 р. № 8073-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
3. Щербина В. С. Господарське право України : підручник. Київ : 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-golova-fdmu-rustem-umerov-pro-pershiy-rik-roboti-u-fondi-28082023-15681>.
5. Тронько О. Адміністративно-правове регулювання в галузі економіки. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 124–127.
6. Хлівний В. О. Механізми активізації розвитку підприємництва під впливом малої приватизації (на прикладі малих підприємств Криму) : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.06.02. Київ, 2001. 19 с.
7. 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
8. Конєва І. В. Приватизація як засіб оптимізації державного сектору економіки. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. 2019. № 30 (69). Т. 5. С. 157–163. DOI: 10.32838/2707-0581/2019.5/27
9. Розгон О. Г. Загальна характеристика адміністративно-правових відносин у сфері малої приватизації. *Правова позиція*. 2019. № 1 (22). С. 51–58. DOI: 10.32836/2521-6473-2019-1-51-58

10. Палцулич Є.І. Реформування конструкції і моделей приватизації. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2024. Вип. 82. Ч. 1. С. 300-304. DOI: 10.24144/2307-3322.2024.82.1.47.
11. Подоляко Г. В. Механізм державного регулювання приватизації в Україні : дис. ... канд. екон. наук : 08.02.03. Київ, 2005. 193 с.
12. Про економічну самостійність Української РСР : Закон Української РСР від 3 серп. 1990 р. № 142-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-12>
13. Цивільне право в Україні : підручник : у 2 ч. / авт. кол.: Р. Б. Шишка, О. Р. Шишка, І. Р. Шишка. Київ, 2013. Ч. 1. 630 с.
14. Чернявський С. С. Тіньова економіка як підґрунтя організованої економічної злочинності в Україні: аспекти співвідношення. *Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ*. 2009. № 1. С. 113–126.
15. Пількевич В. Л. Організаційно-правове забезпечення управління державним майном в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2006. 220 с.
16. Про приватизацію державного майна : пояснювальна записка до проекту Закону України від 19 верес. 2017 р. № 7066. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62455
17. Про Основні напрямки економічного і соціального розвитку Української РСР на 1991 рік : постанова Верховної Ради Української РСР від 25 груд. 1990 р. № 578-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/578-12>
18. Про власність : Закон Української РСР від 7 лют. 1991 р. № 697-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/697-12#Text>
19. Про затвердження Положення про порядок проведення конкурсів з продажу пакетів акцій відкритих акціонерних товариств, створених у процесі приватизації : наказ Фонду державного майна України, Антимонопольного комітету України, Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від

4 серп. 1997 р. № 821/55/01/204. URL:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0299-97/ed19971224>

20. Про Фонд державного майна України : Закон України від 9 груд. 2011 р. № 4107-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4107-17>

21. Про Тимчасове положення про Фонд державного майна України : постанова Верховної Ради України від 7 лип. 1992 р. № 2558-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2558-12>

22. Про забезпечення діяльності фонду державного майна України : постанова Верховної Ради України від 25 квіт. 1997 р. № 235/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/235/97-%d0%b2%d1%80>

23. Про Державну програму приватизації : Закон України від 13 січ. 2012 р. № 4335-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4335-17>

24. Про внесення змін до деяких законів України з питань приватизації щодо реалізації положень «Державної програми приватизації на 2012–2014 роки» : Закон України від 13 січ. 2012 р. № 4336-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4336-17>

25. Про Державну програму приватизації : Закон України від 18 трав. 2000 р. № 1723-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1723-14>

26. Про приватизацію державного і комунального майна : Закон України від 18 січ. 2018 р. № 2269-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19>

27. Щербина В. С. Господарське право : підручник. 5-те вид., переробл. і доповн. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 720 с.

28. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України «Про запобігання кризовим явищам у вугільній промисловості» (справа про відчуження майна державних вугледобувних підприємств) від 29 верес. 2009 р. № 22-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v022p710-09#Text>

29. Публічна власність: проблеми теорії і практики : монографія / під заг. ред. В. А. Устименка. Чернігів : Десна Поліграф, 2014. 308 с.

30. Алданов Ю. В. Приватизація державного майна як спеціальна підстава набуття права власності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2006. 300 с.

31. Донцов Д. Цивільно-правові основи приватизації державного майна. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 12. С. 17–21.

32. Задорожний О. В. Цивільно-правове регулювання відносин приватизації державного майна : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Івано-Франківськ, 2020. 19 с.

33. Писаренко М. О. Правочини відчуження об'єктів комунальної власності : дис. ... д-ра філософії : 081 «Право». Одеса, 2023. 247 с.

34. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини четвертої статті 3, частини другої статті 5, частин другої та сьомої статті 7 і частини п'ятої статті 29 Закону України «Про приватизацію державного майна» (в редакції Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про приватизацію майна державних підприємств”» від 19 лютого 1997 року) (справа щодо приватизації державного майна) від 1 лип. 1998 р. № 9-рп/1998. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-09#Text>.

35. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Власової Ганни Іванівни щодо офіційного тлумачення положення пункту 5 статті 5 Закону України «Про приватизацію державного житлового фонду» (справа про безоплатну приватизацію житла) від 10 черв. 2010 р. № 15-рп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-10#Text>

36. Задорожний О. Деякі проблемні аспекти новел Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна». *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 5. С. 30–35.

37. Потіп М. М. Адміністративно-правові засади публічного управління у сфері приватизації в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 512 с.

38. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21 верес. 2006 р. № 185-V. URL: <https://static.rada.gov.ua/zakon/PR1/4skl/1/0900/0962.htm>

39. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

40. Про концесії : Закон України від 3 жовт. 2019 р. № 155-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-20>

41. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовт. 2001 р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>

42. Річний звіт Прозорро.Продажі 2024: велика приватизація та нові цифрові рішення для бізнесу. *Прозорро.Продажі*. URL: <https://prozorro.sale/news/2025/02/14/richnij-zvit-prozorroprodazhi-2024-velika-privatiz/>

43. Перевозчиков В. І., Тимчик О. А., Жукова Ю. М. Економічна теорія: політика роздержавлення : навч. посіб. Київ : Скіф, 2012. 267 с.

44. Кошик О. М., Легінькова Н. І., Фабрика І. В. Приватизація в Україні: ідеологія, реалізація, проблеми. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Серія «Економічні науки»*. 2011. Вип. 20 (1). С. 71–81.

45. Звіт про результати досліджень по проекту: «Соціально-економічні наслідки приватизації державного майна в Україні: перші десять років» / Центр соціально-економічних досліджень CASE-Україна. Київ, 2004. 190 с.

46. Василенко М. Д. Рейдерство: загрози та шляхи подолання (економіко-правовий аналіз). *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2015. Т. 16. С. 96–104. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/6544/Vasilenko>

47. Колпаков В. К. Деліктний феномен в адміністративному праві України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 39 с.

48. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>

49. Гришина Н. В. Соціально-правовий аспект адміністративної відповідальності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2008. 21 с.

50. Гришина Н. В. До розуміння соціальної сутності адміністративної відповідальності. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2006. № 32. С. 130–134. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2006_32_23

51. Поштаренко О. Поняття, сутність та зміст адміністративної відповідальності в умовах нової парадигми адміністративного права. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 3. С. 174–179.

52. Коломoeць Т. О. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності, її відмінність від інших видів юридичної відповідальності. *Адміністративне право України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за заг. ред. Т. О. Коломoeць*. Київ, 2009. С. 152–164.

53. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / [редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін.]. Київ : Юрид. думка, 2004. Т. 1 : Загальна частина. 584 с.

54. Мосьондз С. О. Специфіка адміністративної відповідальності у сфері науки. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2012. № 2 (57). С. 276–284.

55. Левенець Ю. О. Поняття адміністративної відповідальності. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2012. Вип. 3. С. 54–62.
56. Лук'янець Д. М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми право реалізації : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 406 с.
57. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. Київ, 2008. 256 с.
58. Дрофич Ю. В. Поняття та основні ознаки адміністративної відповідальності: аналіз сучасної адміністративно-правової літератури. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2022. Вип. 73 (2). С. 18–26.
59. Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980). URL: <http://sum.in.ua/s/pryncyp>
60. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. 392 с.
61. Kurzępa B. Basic Principles of Administrative Responsibility for Violation of the Provisions on Road Transport. In *CLC 2018 – Carpathian Logistics Congress* : Proceedings of the conference were published in Web of Science. Prague, Czech Republic : Wellness Hotel Step, 2019. P. 293–299.
62. Колодій А. М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. *Law Almanac*. 2012. № 3. С. 42–46. URL: <http://dspace.nbu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/63807/08-Kolodiy.pdf?Sequence=1>
63. Paryzkyi I. V., Ivanchov P. V., Antonova O. M. Privatization in Ukraine as a Deterrent to the Innovative Development of the National Economy. *Studies of Applied Economics*. 2021. No. 39 (5). P. 1–13. DOI: 10.25115/eea.v39i5.4964
64. Белєвцева В. В. Про адміністративну відповідальність за порушення вимог та правил інформаційного законодавства України: поняття та види. *Правова інформатика*. 2012. № 3 (35). С. 29–33.

65. Кононенко Ю. В. Засади адміністративної відповідальності за порушення права на справедливий судовий розгляд в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 3. С. 82–86.

66. Потіп М. М. Стан наукової розробленості проблеми адміністративно-правових засад публічного управління у сфері приватизації в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. 2019. Т. 30 (69). № 5. С. 164–170. DOI: 10.32838/2707-0581/2019.5/28

67. Пастух І., Плугатир М., Бондар С. Принципи адміністративно-правового регулювання здійснення публічного управління у сфері транспортних перевезень. *Наука і техніка сьогодні*. 2024. № 13 (41). DOI: 10.52058/2786-6025-2024-13(41)-126-136

68. Борисюк Ю. Принципи адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері приватизації. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2023. № 2 (26). С. 119–126. DOI: 10.33270/02232602.119

69. Пенькова К., Черніков Д. Аналіз іноземного досвіду приватизації та управління державними правами власності. Київ : Європ. інформ.-дослідн. центр, 2015. 24 с.

70. Ачкасов А. Є. Приватизація у перехідній економіці. *Актуальні проблеми економіки*. 2006. № 8. С. 10–13.

71. Lis P., Mazurkiewicz J., Zwierzchlewski S. Privatization Model in Poland: Commercial or Social? *International Journal of Business and Social Science*. 2013. № 14. P. 42–52. URL: http://ijbssnet.com/journals/Vol_4_No_14_November_2013/6.pdf

72. Blaszczyk B., Woodward R. Privatization and Company Restructuring in Poland. Warsaw : Center for Social and Economic Research, 1999. 48 p. (CASE Reports).

73. Kodeks karny z dnia 19 kwietnia 1969 r. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19690130094>.

74. Станіч В. С. Кримінальний кодекс Республіки Польща / під ред. В. Л. Менчинського ; пер. на укр. мову В. С. Станіч. Київ : ОВК, 2016. 138 с.

75. Приватизація державних підприємств. Правове регулювання управління державними підприємствами. (Досвід країн Західної та Східної Європи) : інформ. довідка / Європейський інформаційно-дослідницький центр на запит народного депутата України. URL: <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28973.pdf>

76. Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens (Treuhandgesetz). Ausfertigungsdatum: 17.06.1990. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/treuhg/DDNR003000990.html>.

77. Strafgesetzbuch von Deutschland. *Dejure.org*. URL: <https://dejure.org/gesetze/StGB/298.html>

78. Хав'єр Більбао Убілос. Політика приватизації в Іспанії. *vLex*. URL: <https://vlex.es/vid/politicas-privatizacion-201424>

79. Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal del Reino de España. URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-25444>

80. Code pénal (France). 1994. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070719/

81. Bribery & Corruption Laws and Regulations 2026 – USA. *Global Legal Insights*. URL: <https://www.globallegalinsights.com/practice-areas/bribery-and-corruption-laws-and-regulations/usa/>

82. He J., Kebede B., Martin A., Gross-Camp N. Privatization or communalization: A multi-level analysis of changes in forest property regimes in China. *Ecological Economics*. 2020. Vol. 174. DOI: 10.1016/j.ecolecon.2020.106629

83. Wu F. Housing privatization and the return of the state: changing governance in China. *Urban geography*. 2018. No. 39 (8). P. 1177–1194. DOI: 10.1080/02723638.2018.1440126

84. Siegel D. Privatization without Capitalism: The Social Relations of Property in Post-Communist Transitions. *Polity*. 2021. No. 53 (1). P. 6–40. DOI: 10.1086/711646

85. Tymoshchuk L. Fiscal Impact of Property Valuation in the Privatization Process: the Case of Ukraine. *International Review*. 2021. No. 1–2. P. 89–97.

86. Grasten M., Uberti L. The politics of law in a post-conflict UN protectorate: privatization and property rights in Kosovo (1999–2008). *Journal of International Relations and Development*. 2017. No. 20 (1). P. 162–189. DOI: 10.1057/jird.2015.4

87. Naseri A., Gholipour R., Mashayekhi B. Iran's Privatization Policy Analysis Based on Good Corporate Governance Principles. In *Sustainability and Social Responsibility: Regulation and Reporting*. Springer, Singapore, 2018. P. 369–390. DOI: 10.1007/978-981-10-4502-8_15

88. Abdeldayem M. M., Al Dulaimi S. H. Public sector reform in emerging economies: Does privatization matter? *Human Systems Management*. 2022. No. 41 (1). P. 73–85. DOI: 10.3233/HSM-211204

89. Uddin M. S., Ahmed Z. Privatization policy, entrepreneurship, and economic development: the dynamics in Bangladesh economy. *Journal of Global Entrepreneurship Research*. 2021. No. 11 (1). P. 329–336. DOI: 10.1007/s40497-021-00288-9

90. Lanteri S., Barcos M. F., Serrano Jiménez L. Pluralismo de derechos de propiedad y privatización en tierras del común en las épocas moderna y contemporánea. *América y España en perspectiva comparada. Anuario IEHS*. 2020. No. 35 (1). P. 123–134. URL: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.15698/pr.15698.pdf

91. Block W. E. Palgrave Studies in Classical Liberalism. *Property Rights: The Argument for Privatisation*. Palgrave Macmillan, 2019. P. 432. DOI: 10.1007/978-3-030-28353-7

92. Борисюк Ю. Український та зарубіжний досвід відповідальності за правопорушення у сфері приватизації. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2024. Вип. 1. С. 37–43. DOI: 10.32844/2618-1258.2024.1.7

93. Адміністративна відповідальність та провадження в справах про адміністративні правопорушення: навч. посіб. / [О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, О. К. Волох та ін.] ; за заг. ред. О. В. Кузьменко. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2016. 412 с.

94. Стрельченко О. Г. Специфіка проступку як складової частини адміністративного делікту. *Право і суспільство*. 2012. № 3. С. 137–143.

95. Гончарук С. Т. Адміністративна відповідальність: навч.-метод. посіб. Київ : НАУ, 2005. 118 с.

96. Менів Л. Д. Об'єкт і предмет адміністративних правопорушень у сфері законодавства про захист прав споживачів. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 1. С. 363–366.

97. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / [В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.]. Вид. 2-ге. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.

98. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. О. В. Кузьменко, В. Г. Чорної. Київ: Юрінком Інтер, 2025. 700 с.

99. Макарейко Н. В. Адміністративне право: курс лекцій. *Stud.com.ua*. URL:

https://stud.com.ua/87679/pravo/obyekt_administrativnogo_pravoporushennya

100. Гуржій А. В., Мельник Ю. О. Об'єкт правопорушення як критерій структуризації адміністративно-деліктного законодавства. *Юридична наука*. 2015. № 4. С. 14–19.

101. Берізко В. М. Особливості складу адміністративного правопорушення у сфері протидії легалізації коштів, отриманих злочинним шляхом. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 1. С. 80–83.
102. Ківалов С. В. Адміністративне право України : підручник. Одеса : Юрид. літ., 2003. 896 с.
103. Белікова О. В. Юридичний склад адміністративного правопорушення. *Держава та регіони. Серія «Право»*. 2013. № 3 (41). С. 22–28.
104. Середа В. В., Кісіль З. Р., Кісіль Р.-В. В. Адміністративне право : навч. посіб. Львів : ЛьвДУВС, 2014. 520 с.
105. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, О. В. Гарашук, Ю. П. Дяченко та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
106. *Адміністративне право України : підручник / за ред. С. В. Ківалова*. Одеса : Юрид. літ., 2003. 896 с.
107. Кириленко Є. В. Поняття та склад адміністративних правопорушень: запрошення до дискусії. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3-1. С. 219–221.
108. Гуржій Т. О. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : КНТ, 2011. 680 с.
109. Колпаков В. Адміністративне правопорушення і проступок: сучасний вимір історичної парадигми. *Юридична Україна*. 2004. № 3. С. 13–16.
110. Сидоренко В. В. Об'єкти адміністративних проступків у сфері економічної діяльності. *Форум права*. 2011. № 2. С. 828–833.
111. Гуржій А. В. Об'єкт правопорушення як критерій структуризації адміністративно-деліктного законодавства. *Юридична наука*. 2015. № 4. С. 14–19.

112. Лотоцький М. М. Об'єкт адміністративних правопорушень у сфері земельних відносин. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 2. С. 258–261.

113. Практика Верховного Суду в аспекті застосування положень Кодексу України про адміністративні правопорушення. *Верховний Суд*. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/prez_administrative_offense_15_05_2024.pdf

114. Гуржій Т. О. Предмет адміністративного проступку. *Юридичний електронний науковий журнал*. 2016. № 2. С. 189–190.

115. Гонтар З. Г., Купчак М. Я., Харчук А. І. Адміністративне право : навч. посіб. Львів : СПОЛОМ, 2019. 172 с.

116. Бортник В. А. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Персонал, 2012. 222 с.

117. Коломоець Т. О., Ващенко С. В., Поліщук В. Г. Адміністративне право України : підручник / за ред. Т. О. Коломоець. Київ : Істина, 2008. 457 с.

118. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Вид. 3-тє. Київ : Акад. адмін.-прав. наук, 2020. 466 с.

119. Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О. Адміністративне право України. Повний курс : навч. посіб. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

120. Пастух І. Д. Запобігання та врегулювання конфліктів інтересів в діяльності публічної адміністрації: адміністративно-правове дослідження : монографія. Київ : Кафедра, 2020. 432 с.

121. Ільєнок Т. В. Адміністративне корупційне правопорушення: поняття, склад, ознаки. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Вип. 68. С. 511–516.

122. Постанова Славутицького міського суду Київської області від 26 берез. 2019 р. Справа № 377/219/19. URL: <https://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80734268>

123. Для забезпечення прозорості приватизації, Фонд держмайна України запровадив віртуальні кімнати даних. *Фонд державного майна України*. URL: <https://www.spfu.gov.ua/ua/news/6634.html>

124. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 27 трав. 2025 р. Справа № 420/11582/21. URL: https://protocol.ua/ua/postanova_kas_vp_vid_27_05_2025_roku_u_spravi_420_11582_21/#google_vignette

125. Огляд судової практики Верховного Суду про застосування правила тлумачення договору contra proferentem від 19 серп. 2025 р. URL: <https://nwag.court.gov.ua/sud4874/pres-centr/news/1864514>

126. Штрафи за недопущення до трудової перевірки. *Бухоблік*. URL: <https://www.buhoblik.org.ua/kadry-zarplata/trudoustrojstvo/3738-shtraf-za-nedopushchennya-do-perevirki.html>

127. Адміністративне право України : навч. посіб. / [В. В. Галунько, В. І. Курило, С. О. Короед та ін.] ; за ред. В. В. Галунька. Херсон : Грінь Д. С., 2015. Т. 1 : Загальне адміністративне право. 272 с.

128. Добрянська Н. В. Дискусійні питання із приводу адміністративної відповідальності юридичних осіб. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. 2019. Т. 30. № 5 (69). С. 133–138. DOI: 10.32838/2707-0581/2019.5/23

129. Шестак Л. Окремі проблеми чинності ліцензій в часі. *Підприємництво, господарство і право*. 2005. № 1. С. 87–90.

130. Миколенко О. І. Адміністративний процес та адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. Харків, 2004. 272 с.

131. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 752 с.

132. Кожура Л. О. Юридичний аналіз суб'єкту та суб'єктивної сторони складу адміністративних правопорушень, що порушують право на охорону здоров'я осіб з інвалідністю. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. Т. 2. С. 29–31. URL: http://www.lsej.org.ua/2-2_2020/9.pdf

133. Шестак Л. В. Особливості визначення ознак суб'єкта адміністративної відповідальності. *Вісник Чернігівського державного інституту права, соціальних технологій та праці*. 2010. № 1. С. 15–19.

134. Дараганова Н. В. Суб'єкт адміністративного правопорушення у сфері охорони праці. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 2. С. 270–274.

135. Щодо застосування антикорупційного законодавства : лист Міністерства юстиції України від 11 берез. 2014 р. № 1050-0-4-14-1111. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1050323-14#top/>

136. Про судову практику у справах про хабарництво : постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 квіт. 2002 р. № 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0005700-02#Text>

137. Білий П. М. Адміністративна відповідальність посадових осіб. *Вісник Одеського інституту внутрішніх справ*. 2002. № 1. С. 31–35.

138. Світличний О. П. Про розмежування адміністративної відповідальності посадових та службових осіб у сфері земельних правовідносин. *Право України*. 2010. № 3. С. 204–209.

139. Кузьменко О. В., Чорна В. Г., Омельченко А. В. Фінансова відповідальність юридичних осіб як платників податків, за порушення операцій, пов'язаних з постачанням товарів та послуг. *Право та державне управління*. 2023. № 3. С. 127–132.

140. Коломоєць Т. О., Лукашевич В. Г., Дорохіна Ю. А. Забезпечення прав юридичних осіб в адміністративних провадженнях : монографія. Київ : Істина, 2011. 176 с.

141. Дорохіна Ю. А. Юридична особа в адміністративно-правовій науці. *Юридична наука*. 2012. № 7. С. 58–65.
142. Кротюк В., Іоффе А., Лук'янець Д. Фінансові санкції та адміністративна відповідальність: проблеми співвідношення. *Право України*. 2000. № 5. С. 29–33.
143. Лук'янець Д. М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми правореалізації : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 410 с.
144. Кравченко Л., Плетньова О. Проблеми адміністративної відповідальності юридичних осіб у сфері валютного законодавства. *Юридичний журнал*. 2004. № 8. С. 69–72.
145. Миколенко О. М. Права та обов'язки суб'єктів адміністративно-деліктного права. *Правові новели*. 2018. № 4. С. 209–215.
146. Слубський І. Й. Адміністративна відповідальність юридичних осіб : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. 20 с.
147. Лютіков П. С. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: теоретико-правовий аналіз. *Форум права*. 2013. № 1. С. 635–641.
148. Кравець М. О. Адміністративна відповідальність юридичних осіб. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 4. С. 75–78.
149. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січ. 2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#top>
150. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січ. 2003 р. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#top>
151. Коломоєць Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2005. 38 с.
152. Комзюк А. Т., Липій Є. А. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: деякі проблеми правового регулювання. *Право і безпека*. 2017. № 2 (65). С. 34–38.

153. Зима О. Т. Адміністративна відповідальність юридичних осіб : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2001. 19 с.
154. Куян І. А. Адміністративна відповідальність за екологічні правопорушення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2001. 208 с.
155. Парпан У. М., Лесько Н. В. Особливості адміністративної відповідальності за порушення лісового законодавства в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 4. С. 403–405.
156. Габлей Н. Г. Окремі аспекти притягнення до адміністративної відповідальності за порушення лісового законодавства. *Право та державне управління*. 2022. № 3. С. 69–74. DOI: <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.3.10>
157. Забарний Г. Г., Калюжний Р. А., Шкарупа В. К. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Паливода, 2003. 212 с.
158. Гладун З. С. Адміністративне право України : навч. посіб. Тернопіль : Картбланш, 2004. 579 с.
159. Миколенко О. І. Адміністративний процес і адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. Харків : Одіссей, 2010. 368 с.
160. Надежденко А. О., Оробченко Д. В., Надежденко В. С. Сутність адміністративної відповідальності державних службовців. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 11. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1525>
161. Германов О. П. Характеристика юридичного складу правопорушень у сфері земельних відносин. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 6. Т. 3. С. 42–50.
162. Дрофич Ю. В. Особливості юридичного складу адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2022. № 4. С. 242–247. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.04.44>
163. Колот А. М. Мотивація, стимулювання й оцінка персоналу : навч. посіб. Київ : КНЕУ, 1998. 224 с.

164. Капітаненко Н. П. Актуальні питання встановлення суб'єкта та суб'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення у сфері права інтелектуальної власності. *Приватне та публічне право*. 2021. № 1. С. 88–95. DOI: <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2021.1.15>
165. Бурбика М. М., Солонар А. В., Янішевська К. Д. Адміністративне право України : навч. посіб. Суми : Мрія, 2015. 357 с.
166. Кузьменко О. В., Гуржій Т. О. Адміністративно-процесуальне право України : підручник / за ред. О. В. Кузьменко. Київ : Атіка, 2007. 416 с.
167. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 листоп. 2021 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
168. Адміністративна процедура в дії: імплементація Закону України «Про адміністративну процедуру» в системі публічного управління. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2025/07/ali_brief_implementation_law_ukraine_on_administrative_procedure-2.pdf
169. Вавринчук М. П., Когут О. В. Адміністративна процедура через призму Конституції України та законодавства ЄС. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2025. Вип. 88 (2). С. 307–312. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2025_88\(2\)__43](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2025_88(2)__43)
170. Ківалов С. В., Осадчий А. Ю., Закаленко О. В. Адміністративний процес (загальна частина) : навч. посіб. Одеса, 2019. 224 с.
171. Адміністративний процес України : підручник / за заг. ред. Д. І. Йосифовича. Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2021. 500 с.
172. Гаріфуллін М. Адміністративна процедура та її співвідношення із суміжними поняттями. *Науковий вісник Дніпровського державного університету внутрішніх справ*. 2024. № 1. С. 381–388. DOI: <https://doi.org/10.31733/2078-3566-2024-1-381-388>

173. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» : Закон України від 10 жовт. 2024 р. № 4017-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4017-20#Text>

174. Конституційна та адміністративна процедура: міжнародний досвід та національна практика : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Чернівці, 2 трав. 2023 р.) / [редкол.: О. В. Щербанюк та ін.]. Чернівці, 2023. 193 с.

175. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) від 7 трав. 2002 р. № 8-рп/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-02#Text>

176. Тимошук В. П. До визначення предмета Закону України «Про адміністративну процедуру». *Правова держава*. 2023. Вип. 34. С. 366–379. URL: <http://jnas.nbuv.gov.ua/article/UJRN-0001449239>

177. Про особливості застосування законодавства про адміністративну процедуру. *Верховний Суд*. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1722451>

178. Смокович М., Бевзенко В. Загальна адміністративна процедура: теорія, досвід, практика : навч. посіб. Київ : Дакор, 2025. 147 с.

179. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / [авт. кол.: О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенко та ін.] ; за заг. ред. В. П. Тимошука. Київ, 2023. 545 с.

180. Бойко І. Роль і значення адміністративної процедури у публічному адмініструванні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2022. № 69. С. 229–236.

181. Кальник В. В. Адміністративний процес у контексті європейських стандартів правосуддя. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. № 1. С. 449–454. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/323883/314000>

182. Бандурка О. М., Тищенко М. М. Адміністративний процес : підручник. Київ : Літера ЛТД, 2002. 286 с.

183. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення / за заг. ред. С. В. Петкова. Київ : Центр учб. літ., 2016. 292 с.

184. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

185. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / [В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.] ; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Вид. 4-те. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

186. Загальне адміністративне право України : підручник / за заг. ред. С. Ківалова, Л. Білої-Тіунової. Одеса : Фенікс, 2023. 792 с.

187. Ремез К. І. Провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері оподаткування: зміст, стадії та особливості. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 11. С. 321–324.

188. Юнін О. С. Завдання, принципи та особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Law and Safety*. 2023. № 11. С. 183–189. DOI: 10.32782/2524-0374/2023-11/183

189. Шаповал Т. Б. Поняття, види та принципи провадження у справах про адміністративне правопорушення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. Вип. 8. С. 368–370.

190. Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень : наказ Міністерства юстиції України від 8 жовт. 1998 р. № 53/5. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98>

191. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2747-15>.

192. Порядок здійснення контролю за виконанням умов договорів купівлі-продажу об'єктів приватизації державними органами приватизації : наказ Фонду державного майна України від 18 жовт. 2018 р. № 1327. *Офіційний вісник України*. 2018. № 95. Ст. 3149.

193. Рішення Другого сенату Конституційного Суду України у справі за конституційними скаргами Барсеяна Геворка Сенекеримовича та Ліненко Наталії Миколаївни щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 485 Митного кодексу України (щодо індивідуалізації юридичної відповідальності) від 15 черв. 2022 р. № 4-р(II)/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-22#Text>

194. Федорчук М. В. Адміністративна відповідальність публічних суб'єктів: проблеми концептуального розуміння та правореалізації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ужгород, 2025. 250 с.

195. Право на справедливий суд: практика ЄСПЛ та особливості національного правозастосування. *Вища школа адвокатури НААУ*. URL: <https://www.hsa.org.ua/lectors/parhomenko-pavlo/articles/pravo-na-spravedlivii-sud-praktika-jespl-ta-osoblivosti-nacionalnogo-pravozastosuvannia>

196. Усім судам України! РСУ опублікувала рекомендації щодо роботи судів в умовах воєнного стану. *Рада суддів України*. URL: <https://rsu.gov.ua/ua/news/usim-sudam-ukraini-rsu-opublikovala-rekomendacii-sodo-rooti-sudiv-v-umovah-voennogo-stanu>

197. Бойко І. В. Застосовність статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод при розгляді справ про адміністративні правопорушення. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 2. С. 59–71.

198. Григоришин О. М., Суходольський А. Ю. Етапи виконання постанов про накладення адміністративних стягнень. *Науковий вісник*

Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія «Юридична». 2013. Вип. 2. С. 145–155.

199. Юнін О. С., Мороз В. П. Адміністративно-правове забезпечення примусового виконання судових рішень в Україні : навч. посіб. Дніпро : Дніпр. держ. ун-т внутр. справ, 2023. 148 с.

200. Адміністративна відповідальність : мультимед. посіб. / [авт. кол.: О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, М. В. Плугатир та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2015. URL: https://arm.naiau.kiev.ua/books/adminvidpov/pages/rozdil_3.html

201. Звіт судів першої інстанції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення у 2024 році. *Судова влада України*. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/zvit_dsau_2024

202. Звіт судів першої інстанції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення у 2023 році. *Судова влада України*. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/zvit_dsau_2023

203. Звіт судів першої інстанції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення у 2022 році. *Судова влада України*. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/zvit_dsau_2022

204. Звіт судів першої інстанції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення у 2021 році. *Судова влада України*. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/zvitnist_21

205. Звіт судів першої інстанції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення у 2020 році. *Судова влада України*. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/rik_2020

206. Борисюк Ю. Особливості застосування адміністративних стягнень за правопорушення у сфері приватизації в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2025. Вип. 1. С. 176–181. DOI: <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2025.1.15>

207. Салманова О. Ю. Види адміністративних стягнень за порушення міграційного законодавства, порядок та строки їх застосування. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2014. № 1. С. 140–150.

208. Адерейко Т. В. Особливості адміністративних стягнень в Україні, сучасний стан і перспективи. *Молодий вчений*. 2014. № 11. С. 146–151.

209. Джагупов Г. В. Діяльність міліції щодо виконання постанов про накладення адміністративних стягнень : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2002. 214 с.

210. Комзюк А. Т. Деякі проблемні питання провадження в справах про адміністративні проступки. *Вісник Луганського інституту внутрішніх справ МВС України*. 2000. Спецвип. С. 219–222.

211. Коломoeць Т. Щодо ефективності адміністративних штрафів. *Право України*. 2001. № 2. С. 84–87.

212. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лют. 2022 р. № 64/2022 (із змін.). *Офіційний вісник Президента України*. 2022. № 5. Ст. 106.

213. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 трав. 2015 р. № 389-VIII (із змін.). *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250.

214. Про затвердження Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих російською федерацією : наказ Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України від 22 груд. 2022 р. № 309 (із змін.). *Офіційний вісник України*. 2023. № 4. Ст. 142.

215. Аналітична довідка про роботу Фонду державного майна України та хід приватизації державного майна у I півріччі 2024 року. *Фонд державного майна України*. URL: https://www.spfu.gov.ua/userfiles/pdf/analitika-i-pivrichya-2024_18162.pdf

216. Аналітична довідка про роботу Фонду державного майна України та хід приватизації державного майна у I півріччі 2025 року. *Фонд державного майна України*. URL:

https://www.spfu.gov.ua/userfiles/pdf/analitika-6-mis-2025-_18776.pdf

217. Інформаційно-аналітичні матеріали щодо опису проблем, вирішення яких мають забезпечити заходи, передбачені проектом Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/02/7_Dod_do_Poyasnyvalnoi-_zapysky_01_02_23_-2.pdf

218. Корупційні ризики у процедурі безоплатної приватизації : аналіт. огляд. Грудень 2020. *Національне агентство з питань запобігання корупції*. URL:

https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/12/Ryzyky_pryvatyzatsiya_2011.pdf

219. Ключові рішення Великої Палати Верховного Суду за 2023 рік. *Верховний Суд*. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1555554>

220. Санкції в Україні: між практикою і міжнародним правом. Дискусія судді та правників. *Юридична газета*. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/sankciyi-v-ukrayini-mizh-praktikoyu-i-mizhnarodnim-pravom-diskusiya-suddi-ta-pravnikiv.html>

221. Адміністративні санкції: пропорційність та ефективність. *Консультант*. URL: <https://consultant.net.ua/consultant-article/5708>

222. Захаров С. В. Фінансово-правова оцінка ефективності санкційної політики URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/20396/1/ISBN%20978-617-8411-58-9_102-105.pdf

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Борисюк Ю. Принципи адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері приватизації. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2023. № 2 (26). С. 119–126. DOI: <https://doi.org/10.33270/02232602.119>

2. Борисюк Ю. Український та зарубіжний досвід відповідальності за правопорушення у сфері приватизації. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2024. Вип. 1. С. 37–43. DOI: <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2024.1.7>

3. Борисюк Ю. Особливості застосування адміністративних стягнень за правопорушення у сфері приватизації в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2025. Вип. 1. С. 176–181. DOI: <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2025.1.15>

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

4. Борисюк Ю. Деякі напрями подолання корупційних ризиків у процесі приватизації в Україні. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали VIII Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 7–8 груд. 2023 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2023. С. 345–347.

5. Борисюк Ю. Проблеми адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації в умовах воєнного стану в Україні. *Реалізація норм цивільного законодавства в умовах сьогодення* : матеріали кафедрального наук.-теорет. круглого столу (Київ, 9 лют. 2024 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2024. С. 226–229.

6. Борисюк Ю. Поняття приватизації в адміністративному праві України. *Кримінальне судочинство: сучасний стан та перспективи розвитку* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 2 трав. 2024 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2024. С. 318–320.

7. Правовий аналіз санкції, передбаченої статтею 166-14 КУПАП. Право і правоохоронна діяльність: сучасний вимір і виклики глобалізації : матеріали круглого столу (Київ, 5 черв. 2025 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2025. С. 52–53

8. Кваліфікація недотримання особою обов'язкових умов щодо приватизації державного, комунального майна або підприємств та їх подальшого використання : метод. рек. / [А. П. Запотоцький, Ю. Б. Борисюк, О. В. Максименко]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2024. 26 с.

Додаток Б

Анкета
вивчення думки державних службовців Фонду державного майна
України стосовно проблемних питань адміністративної відповідальності
за порушення у сфері приватизації в Україні

Просимо Вас взяти участь у соціологічному опитуванні, що проводиться з метою визначення напрямів удосконалення законодавства щодо адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації в Україні. В зв'язку з цим, ми звертаємось до Вас із проханням відповісти на ряд запитань, об'єктивність Ваших відповідей допоможе розробити рекомендації, які, на нашу думку, будуть корисними і Вам у професійній діяльності.

Анкета анонімна, тому підписувати анкету не потрібно. Отримана інформація буде використана лише в цілях доктринального дослідження. Заздалегідь дякуємо Вам за допомогу у дослідженні!!!

Питання 1. Рівень Вашої освіти?

- ☐ ☐ 1) повна вища освіту
- ☐ ☐ 2) базова вища освіту
- ☐ ☐ 3) незакінчена вища освіту
- ☐ ☐ 4) середня спеціальна освіту
- ☐ ☐ 5) повна загальна середня освіту
- ☐ ☐ 6) неповна загальна середня освіту

Питання 2. Ваш вік?

- ☐ ☐ 1) до 25 років
- ☐ ☐ 2) 26-30 років
- ☐ ☐ 3) 31-35 років
- ☐ ☐ 4) 36-40 років
- ☐ ☐ 5) понад 40 років

Питання 3. Ваш стаж роботи?

- ☐ ☐ 1) до 1 року
- ☐ ☐ 2) від 1 до 3 років
- ☐ ☐ 3) від 3 до 5 років
- ☐ ☐ 4) від 5 до 10 років
- ☐ ☐ 5) понад 10 років

Питання 4. Як Ви вважаєте, чи доцільним буде внести зміни до КУпАП, де визначити державних органів приватизації уповноваженими на складання протоколів про адміністративні правопорушення у сфері приватизації?

- ☐ ☐ 1) так
- ☐ ☐ 2) ні

Питання 5. Як Ви вважаєте, чи потрібна в Україні цифровізація в сфері приватизації?

- ☐ ☐ 1) так
- ☐ ☐ 2) ні

Питання 6. Як Ви вважаєте, чи доцільним є збільшення строків накладення адміністративних стягнень за ст. 166-14 КУпАП – протягом одного року з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення?

- ☐ ☐ 1) так
- ☐ ☐ 2) ні

Питання 7. Чи підтримуєте Ви пропозицію, що зміст норми, визначеної статтею 166-14 КУпАП має бути кримінальним правопорушенням?

☐ ☐ 1) підтримую

☐ ☐ 2) не підтримую

Питання 8. На вашу думку, чи доцільними є реформи, які проводяться по визначенню адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації?

☐ ☐ 1) так

☐ ☐ 2) ні

Питання 9. Чи доцільно за недотримання особою обов'язкових умов приватизації державного, комунального майна або підприємств та їх подальшого використання застосовувати таке адміністративне стягнення як позбавлення права займати певні посади або займатися певною діяльністю, зокрема – обмеження права на участь у приватизаційних аукціонах?

☐ ☐ 1) так

☐ ☐ 2) ні

Питання 10. На Вашу думку, чи потрібно підвищити розмір штрафу для суб'єктів винних у недотриманні особою обов'язкових умов щодо приватизації державного, комунального майна або підприємств та їх подальшого використання?

☐ ☐ 1) так

☐ ☐ 2) ні

ЗВЕДЕНІ ДАНІ

результатів соціологічного опитування громадян та посадових осіб юридичних осіб, проведеного в межах дисертаційного дослідження «АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ПРИВАТИЗАЦІЇ»

Загалом опитано 96 державних службовці Фонду державного майна України, 103 працівники поліції та 45 громадян України

з/п	Питання	Кількість експертів	Питома вага, %
1	2	3	4
1.	Рівень вашої освіти:		
повна вища освіта		228	93
базова вища освіта		10	4
незакінчена вища освіта		5	2
середня спеціальна освіта		3	1
повна загальна середня освіта	0		
неповна загальна середня освіта	0		
2.	Ваш вік:	0,0	
до 25 років	12	5	
26-30 років	31	13	
31-35 років	67	27	
36-40 років	95	39	
понад 40 років	39	16	
3.	Ваш стаж роботи:	0,0	
до 1 року	0	0,0	
від 1 до 3 років	31	13	
від 3 до 5 років	85	35	
від 5 до 10 років	105	43	
понад 10 років	23	9	

4.	Як Ви вважаєте, чи доцільним буде внести зміни до КУпАП, де визначити державних органів приватизації уповноваженими на складання протоколів про адміністративні правопорушення у сфері приватизації?		
так	201	82	
ні	43	18	
5.	Як Ви вважаєте, чи потрібна в Україні цифровізація в сфері приватизації?		
так	236	97	
ні	8	3	
6.	Як Ви вважаєте, чи доцільним є збільшення строків накладення адміністративних стягнень за ст. 166-14 КУпАП – протягом одного року з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення?		
так	212	87	
ні	16	13	
7.	Чи підтримуєте Ви пропозицію, що зміст норми, визначеної статтею 166-14 КУпАП має бути кримінальним правопорушенням?		
підтримую	81	33	
не підтримую	163	67	

8.	На вашу думку, чи доцільними є реформи, які проводяться по визначенню адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації??		
так	200	82	
ні	44	18	
9.	Чи доцільно за недотримання особою обов'язкових умов приватизації державного, комунального майна або підприємств та їх подальшого використання застосовувати таке адміністративне стягнення як позбавлення права займати певні посади або займатися певною діяльністю, зокрема – обмеження права на участь у приватизаційних аукціонах?		
так	186	76	
ні	58	24	

10.	На Вашу думку, чи потрібно підвищити розмір штрафу для суб'єктів винних у недотриманні особою обов'язкових умов щодо приватизації державного, комунального майна або підприємств та їх подальшого використання?		
так	217	89	
ні	27	11	

Додаток В

Результати інвестиційної діяльності в межах приватизаційних процесів

План до 2026 року	План на 31.12.2024	Факт на 31.12.2024
За всіма групами договорів купівлі-продажу		
23 531,774 млн грн	23 253,295 млн грн	22 557,32 млн грн
2 025,142 млн дол. США	2 020,236 млн дол.	2 525,173 млн дол. США
19,26 млн євро	США19,26 млн євро	72 млн євро
За договорами купівлі-продажу пакетів акцій		
21 576,562 млн грн	21 556,562 млн грн	20 578,595 млн грн
1 941, 098 млн дол. США	1 938,942 млн дол. США	2 470,666 млн дол. США
19,26 млн євро	19,26 млн євро	72 млн євро
За договорами купівлі-продажу об'єктів незавершеного будівництва		
1 158,810 млн грн	1 156,202 млн грн	1 123,311 млн грн
10 тис. дол. США	10 тис. дол. США	27,756 тис. дол. США
За договорами купівлі-продажу об'єктів малої приватизації		
796, 402 млн грн	540,531 млн грн	855,426 млн грн
74,044 млн дол. США	71,294 млн дол. США	26,751 млн дол. США

Додаток Г

Найпоширеніші порушення договірних умов у сфері приватизації

Умови, за якими зафіксовано невиконання	2023 рік (кількість договорів)	2024 рік (кількість договорів)
Завершення будівництва та введення об'єкта в експлуатацію	10	15
Відчуження, внесення до статутного капіталу господарського товариства, передача в заставу без погодження з органом приватизації	5	5
Порушення терміну погашення заборгованості до бюджету усіх рівнів, заборгованості із заробітної плати та кредиторської заборгованості	1	5
Ненадання документів, що підтверджують стан виконання умов договору	6	4
Порушення терміну розбирання об'єкта	2	1
Недопущення податкового боргу	2	1
Проведення державної реєстрації припинення ДП	-	1
Не укладення охоронного договору на історичну пам'ятку	-	1
Недотримання термінів державної реєстрації нової форми власності	4	-
Передача впорядкованої земельної ділянки місцевим органам	2	-
Переоформлення права забудовника	1	-
Переоформлення права на земельну ділянку	1	-
Утримання об'єкта цивільної оборони у готовності до використання за призначенням	1	-
Забезпечення соціальних гарантій працівників згідно з вимогами трудового законодавства	1	-
Відшкодування витрат на проведення оцінки об'єкта	1	-
Виконання рекомендацій екологічного аудиту	1	-

Додаток Д

ЗАКОН УКРАЇНИ**Про внесення змін до статті 166-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо удосконалення відповідальності у сфері приватизації державного та комунального майна**

Верховна Рада України п о с т а н о в л я є:

I. Внести зміни до таких законодавчих актів України:

1. У Кодексі України про адміністративні правопорушення (Відомості Верховної Ради УРСР, 1984 р., додаток до № 51, ст. 1122):

1) статті 166-14 викласти в такій редакції:

**Недотримання особою обов'язкових умов щодо приватизації
державного, комунального майна або підприємств та їх
подальшого використання**

Подання неправдивих відомостей у декларації щодо походження коштів, за які приватизується державне, комунальне майно або підприємство, та інших документах, необхідних для їх приватизації, недотримання вимог щодо подальшого використання приватизованого об'єкта та інших обов'язкових умов щодо приватизації, встановлених законами та іншими нормативно-правовими актами,-

тягне за собою накладення штрафу від тисячі до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Недопущення працівників органів приватизації, протидія чи перешкоджання проведенню ними перевірки дотримання умов договору купівлі-продажу державного або комунального майна, –

тягне за собою накладення штрафу від трьохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

до проєкту Закону України «Про внесення змін до статті 166-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо підвищення ефективності захисту державного та комунального майна»

1. Обґрунтування необхідності прийняття законопроекту

На даному етапі становлення державності, законодавство у сфері приватизації розроблене належно, норми регулюють найважливіші правовідносини сучасного суспільства. Однак, не минучим є і порушення існуючих норм. У 2011 році законодавцем було декриміналізовано статтю 235 ККУ та доповнено КУпАП статтею 166-14, зміст якої ідентичний. Ураховуючи різні соціально-побутові умови суспільного життя в Україні та рівень інфляції, що відбувся у порівнянні з 2011 роком, коли сума визначеного штрафу відповідала вартості завданих збитків, у 2025 році такий штраф є дуже заниженим і зовсім не відповідає меті адміністративного стягнення.

Крім цього, наявні випадки зловживань під час приватизації та подальшого використання приватизованих об'єктів підривають довіру до процедур приватизації і призводять до втрат для держави та територіальних громад. Запропоновані зміни чітко розмежовують тяжкість правопорушень і встановлюють адекватні штрафні санкції, що мають превентивний характер.

У зв'язку з вище вказаним, з метою забезпечення умов для належного функціонування та розвитку даної сфери, в тому числі, упорядкування та спрямування у потрібне русло суспільних відносин, що виникають під час приватизації, відповідних змін має зазнати і законодавство яким регулюються питання відповідальності за правопорушення у сфері приватизації.

Встановлені чинним законодавством розміри штрафів на сьогоднішній день є неспівставними з масштабами можливої шкоди внаслідок вчинення протиправних дій, тому вони потребують перегляду і збільшення.

2. Мета і завдання прийняття законопроекту

Підвищити ефективність захисту державного та комунального майна під час і після приватизації шляхом посилення адміністративної відповідальності за подання неправдивих відомостей, недотримання умов приватизації та перешкоджання перевіркам.

3. Загальна характеристика і основні положення законопроекту

Проект Закону спрямований на підвищення ефективності інституту адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері приватизації.

Положеннями проекту Закону України «Про внесення змін до статті 166-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо підвищення відповідальності», зокрема, пропонуються такі зміни:

внесення змін до статті 166 Кодексу України про адміністративні правопорушення в частині збільшення штрафних санкцій за правопорушення;

доповнення статті новим складом адміністративного проступку: недопущення працівників органів приватизації, протидія чи перешкоджання проведенню ними перевірки дотримання умов договору купівлі-продажу державного або комунального майна

4. Стан нормативно-правової бази

На сьогодні, нормативно-правовими актами в даній сфері правового регулювання є Кримінальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, закони України «Про приватизацію державного і комунального майна».

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Прийняття та реалізація Закону України «Про внесення змін до статті 166-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо підвищення відповідальності» збільшить дохідну частину Державного бюджету України за рахунок збільшення штрафних санкцій за правопорушення, передбачені чинними нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення.

6. Прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття законопроекту

Прийняття законопроекту забезпечить ефективності інституту відповідальності за правопорушення у сфері приватизації.

ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ
до проєкту Закону України «Про внесення змін до статті 166-14
Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення
відповідальності»

Чинна редакція	Редакція з урахуванням пропонованих змін
Кодекс України про адміністративні правопорушення	
Глава 12 АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ В ГАЛУЗІ ТОРГІВЛІ, ГРОМАДСЬКОГО ХАРЧУВАННЯ, СФЕРІ ПОСЛУГ, В ГАЛУЗІ ФІНАНСІВ І ПІДПРИЄМНИЦЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ	Глава 12 АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ В ГАЛУЗІ ТОРГІВЛІ, ГРОМАДСЬКОГО ХАРЧУВАННЯ, СФЕРІ ПОСЛУГ, В ГАЛУЗІ ФІНАНСІВ І ПІДПРИЄМНИЦЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ
Стаття 166^ч. Недотримання особою обов'язкових умов щодо приватизації державного, комунального майна або підприємств та їх подальшого використання Подання неправдивих відомостей у декларації щодо походження коштів, за які приватизується державне, комунальне майно або підприємство, та інших документах, необхідних для їх приватизації, недотримання вимог щодо подальшого використання приватизованого об'єкта та інших обов'язкових умов щодо приватизації, встановлених законами та іншими нормативно-правовими актами,- тягне за собою накладення штрафу від ста до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.	Стаття 166^ч. Недотримання особою обов'язкових умов щодо приватизації державного, комунального майна або підприємств та їх подальшого використання Подання неправдивих відомостей у декларації щодо походження коштів, за які приватизується державне, комунальне майно або підприємство, та інших документах, необхідних для їх приватизації, недотримання вимог щодо подальшого використання приватизованого об'єкта та інших обов'язкових умов щодо приватизації, встановлених законами та іншими нормативно-правовими актами,- тягне за собою накладення штрафу від тисячі до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Недопущення працівників органів приватизації, протидія чи перешкоджання проведенню ними перевірки дотримання умов договору купівлі-продажу державного або комунального майна, – тягне за собою накладення штрафу від трьохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Додаток Е

Акти впровадження

ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор Національної
академії внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор
полковник поліції



Сергій ЧЕРНЯВСЬКИЙ
2026 року

АКТ

19.02.2026

м. Київ

№ 33-07

Впровадження результатів
дисертаційного дослідження
в освітній процес НАВС

Уклала експертна комісія з виявлення, узагальнення та впровадження позитивного досвіду роботи в складі:

- т.в.о. начальника відділу організації освітнього процесу, кандидата юридичних наук, старшого наукового співробітника полковника поліції Корольчука Віктора Володимирович;
- т.в.о. начальника кафедри кримінального права, доктора юридичних наук, професора полковника поліції Кришевич Ольги Володимирівни;
- професора кафедри адміністративного права та процесу, доктора юридичних наук, професора полковника поліції Доценка Олександра Сергійовича;
- завідувача загальної бібліотеки Гайдар Людмили Георгіївни.

Комісія розглянула й узагальнила матеріали результатів дисертаційного дослідження Борисюк Юлії Борисівни на тему: «Адміністративна відповідальність за порушення у сфері приватизації державного та комунального майна», а саме:

1. Принципи адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері приватизації. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2023. № 2 (26). С. 119–126. doi: 10.33270/02232602.119.
2. Український та зарубіжний досвід відповідальності за правопорушення у сфері приватизації. 2024. Вип. 1. С. 37–43. DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2024.1.7>
3. Особливості застосування адміністративних стягнень за правопорушення у сфері приватизації в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2025. Вип. 1. С. 176–181. DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2025.1.15>
4. Деякі напрями подолання корупційних ризиків у процесі приватизації в Україні. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі: матеріали VIII Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 7–8 груд. 2023 р.)* / Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2023. С. 345–347.
5. Проблеми адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації в умовах воєнного стану в Україні. *Реалізація норм цивільного*

законодавства в умовах сьогодення.: матеріали кафедрального науково-теоретичного круглого столу (Київ, 9 лют. 2024 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2024. С. 226–229.

6. Поняття приватизації в адміністративному праві України. Кримінальне судочинство: сучасний стан та перспективи розвитку : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 2 трав. 2024 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2024. С. 318–320.

7. Кваліфікація недотримання особою обов'язкових умов щодо приватизації державного, комунального майна або підприємств та їх подальшого використання метод. рек. / [Запотоцький А.П., Борисюк Ю.Б., Максименко О.В.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2024. 26 с.

На основі проведеного аналізу комісія зробила висновок, що інформаційні видання містять науково обґрунтовані теоретичні положення і практичні рекомендації, що дає підстави запровадити їх для використання в освітньому процесі Національної академії внутрішніх справ, зокрема при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність», «Адміністративний процес», «Адміністративне судочинство», «Адміністративно-деліктне право та процес» під час підготовки навчально-методичних і дидактичних матеріалів, а також рекомендувати його до вивчення під час самостійної роботи здобувачів вищої освіти.

Члени комісії:

 Віктор КОРОЛЬЧУК
 Ольги КРИШЕВИЧ
 Олександра ДОЦЕНКА
 Людмила ГАЙДАР

ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор
Національної академії
внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор
полковник поліції



Олег ТАРАСЕНКО

19.02 2026 року

АКТ

19.02.2026

м. Київ

№ *34-нр*

**Впровадження результатів
дисертації Борисюк Ю.Б.
у наукову діяльність НАВС**

Уклала експертна комісія з виявлення, узагальнення та впровадження позитивного досвіду роботи в складі:

- т.в.о. начальника відділу організації наукової діяльності, кандидата філософських наук, старшого дослідника майора поліції Антіпової Ольги Петрівни;
- старшого наукового співробітника науково-дослідної лабораторії з проблем протидії злочинності ННПД, кандидата юридичних наук майора поліції Бурак Марії Василівни;
- начальника відділу аспірантури (ад'юнктури) і докторантури, доктора юридичних наук, професора підполковника поліції Тихонової Олени Вікторівни;
- завідувача загальної бібліотеки Гайдар Людмили Георгіївни.

Комісія розглянула й узагальнила матеріали дисертації, поданої на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право», та наукові праці аспіранта кафедри адміністративного права та процесу Борисюк Юлії Борисівни на тему «Адміністративна відповідальність за порушення у сфері приватизації державного та комунального майна» та на основі проведеного аналізу зробила висновок, що в роботі реалізовано теоретико-правовий підхід до формування адміністративних засад запобігання правопорушенням із визначенням шляхів реалізації низки завдань в умовах воєнного стану.

Проаналізовано основні результати дослідження Борисюк Ю.Б., зокрема наукові праці, у яких опубліковано теоретичні положення дисертації:

1. Принципи адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері приватизації. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2023. № 2 (26). С. 119–126. doi: 10.33270/02232602.119.

2. Український та зарубіжний досвід відповідальності за правопорушення у сфері приватизації. 2024. Вип. 1. С. 37–43. DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2024.1.7>

3. Особливості застосування адміністративних стягнень за правопорушення у сфері приватизації в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2025. Вип. 1. С. 176–181. DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2025.1.15>

4. Деякі напрями подолання корупційних ризиків у процесі приватизації в Україні. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі: матеріали VIII Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 7–8 груд. 2023 р.)* / Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2023. С. 345–347.

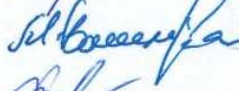
5. Проблеми адміністративної відповідальності за порушення у сфері приватизації в умовах воєнного стану в Україні. *Реалізація норм цивільного законодавства в умовах сьогодення: матеріали кафедрального науково-теоретичного круглого столу (Київ, 9 лют. 2024 р.)*. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2024. С. 226–229.

6. Поняття приватизації в адміністративному праві України. Кримінальне судочинство: сучасний стан та перспективи розвитку : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 2 трав. 2024 р.). Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2024. С. 318–320.

7. Кваліфікація недотримання особою обов'язкових умов щодо приватизації державного, комунального майна або підприємств та їх подальшого використання метод. рек. / [Запотоцький А.П., Борисюк Ю.Б., Максименко О.В.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2024. 26 с.

На підставі проведеного аналізу комісія дійшла висновку, що зазначені вище матеріали дисертаційного дослідження Борисюк Ю.Б. використовуються в науковій діяльності НАВС під час підготовки монографій, підручників і навчальних посібників, розроблення методичних рекомендацій, узагальнення аналітичних матеріалів, а також обґрунтування пропозицій до чинних проектів нормативно-правових актів, підготовка яких передбачає здійснення наукових досліджень.

Члени комісії:

 Ольга АНТИПОВА
 Марія БУРАК
 Олена ТИХОНОВА
 Людмила ГАЙДАР



КОМІТЕТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ з питань правоохоронної діяльності

вул. М. Грушевського, 5, м. Київ, 01008. www.rada.gov.ua

**Ректору Національної академії
внутрішніх справ
Сербину Р.А.**

Шановний Руслане Андрійовичу!

У Комітеті Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності розглянуто пропозиції, підготовлені аспірантом кафедри адміністративного права та процесу Національної академії внутрішніх справ Борисюк Ю.Б., та оформлені у вигляді проекту Закону України «Про внесення змін до статті 166¹⁴ Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо удосконалення відповідальності у сфері приватизації державного та комунального майна», порівняльної таблиці та пояснювальної записки до цього проекту.

Повідомляємо, що зазначені пропозиції надані народним депутатам України – членам Комітету для ознайомлення.

**З повагою
Голова Комітету**

С. Іонушас



САС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ
Підписувач: Іонушас Сергій Костянтинович
Сертифікат: 3FAA9288358EC00304000000D0512F003BA2DC00
Дійсний до: 12.12.2026 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
04-27/12-2026/28556 від 10.02.2026



2140361