

Потіп М. М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
ВНПЗ «Дніпровський гуманітарний університет»

ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРИВАТИЗАЦІЇ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ

PRINCIPLES OF PUBLIC GOVERNANCE IN THE FIELD OF PRIVATIZATION AS AN ADMINISTRATIVE LEGAL CATEGORY

У статті автором здійснюється аналіз категорій «принципи», «юридичні принципи», «принципи публічного управління», визначаються їхні ознаки та зміст. З урахуванням особливостей принципів приватизації визначаються ознаки принципів публічного управління у цій сфері: за змістом це – основні, керівні, фундаментальні положення; їх застосування дозволяє з'ясувати спрямованість правового, організаційного, економічного та інформаційно-аналітичного забезпечення приватизації та особливості завдань, що повинні вирішуватися на кожному конкретному етапі здійснення цього процесу; закріплені в законодавстві; є загальнообов'язковими; мають універсальний характер застосування всіма органами приватизації в незалежності від виду приватизації; є стабільними; визначають повноваження суб'єктів приватизації, уповноважених здійснювати регулятивний вплив на суспільні відносини у сфері приватизації; утворюють взаємоузгоджену систему та сприяють стабільності механізму публічного управління у сфері приватизації, що забезпечує досягнення поставлених цілей. Запропоновано авторське визначення поняття «принципи публічного управління у сфері приватизації» як систематизованих основних загальнообов'язкових, універсальних правил, закріплених у законодавстві, що визначають повноваження суб'єктів приватизації, наділених владними повноваженнями здійснювати регулятивний вплив на суспільні відносини у сфері приватизації, застосування яких дозволяє з'ясувати спрямованість правового, організаційного, економічного та інформаційно-аналітичного забезпечення приватизації.

Розглянуто різні наукові підходи до систематизації принципів публічного управління. Запропоновано до кола принципів публічного управління у сфері приватизації віднести принцип об'єктивності управління; демократизму; правової впорядкованості; законності; публічності; поєднання централізації і децентралізації; відкритості та прозорості; державного регулювання та контролю; цілісності; внутрішньої збалансованості; наукової обґрунтованості; гласності; результативності та ефективності; дотримання загальнодержавних інтересів; рівності; безперервності та повноти прийняття рішень; партнерства; відповідальності суб'єктів приватизації.

Ключові слова: приватизація, принципи, публічне управління, приватизаційний процес, державна політика.

The author analyzes the categories “principles”, “legal principles”, “principles of public administration”, defines their features and content. Taking into account the peculiarities of the principles of privatization, the signs of the principles of public administration in this sphere are determined: in terms of content, these are the basic, guiding, fundamental provisions; their application makes it possible to find out the orientation of the legal, organizational, economic and informational-analytical support of privatization and the particularities of the tasks that must be solved at each particular stage of the implementation of this process; enshrined in legislation; are mandatory; have a universal nature of application by all bodies of privatization, regardless of the type of privatization; are stable; determine the powers of the subjects of privatization, those empowered to exercise regulatory influence over public relations in the sphere of privatization; form a coherent system and contribute to the stability of the mechanism of public administration in the field of privatization, which ensures the achievement of the set goals. The author defines the concept of “principles of public management in the field of privatization” as systematic basic mandatory, universal rules, enshrined in the legislation, defining the powers of the subjects of privatization, empowered to exercise regulatory influence on public relations, which allows the public relations in which to find out the orientation of legal, organizational, economic and informational-analytical support of privatization.

Various scientific approaches to the systematization of the principles of public administration are considered. It is proposed to include the principle of objectivity of management in the range of principles of public administration in the sphere of privatization; democracy; legal ordering; legality; publicity; a combination of centralization and decentralization; openness and transparency; state regulation and control; integrity; internal balance; scientific substantiation; publicity; efficiency and effectiveness; observance of national interests; equality; continuity and completeness of decision making; partnerships; responsibility of the subjects of privatization.

Key words: privatization, principles, public administration, privatization process, state policy.

Постановка проблеми. Вітчизняне законодавство у сфері приватизації основною метою приватизації визначає прискорення економічного зростання, залучення іноземних і внутрішніх інвестицій, зменшення частки державної або комунальної власності у структурі економіки України шляхом продажу об'єктів приватизації ефективному приватному власнику [17]. Первинною головною метою роздержавлення та приватизації державної власності в Україні відповідно до Концепції роздержавлення і приватизації підприємств, землі та житлового фонду [16],

було створення багатоукладної соціально орієнтованої ринкової економіки. Водночас В.О. Хлівний стверджує, що практичний досвід свідчить, що під час реалізації приватизаційної політики на всіх рівнях державної влади ставиться основна мета – поповнення бюджетів усіх рівнів. Усі інші цілі реалізуються стихійно, без участі держави в цьому процесі. Установлено, що в ході приватизації державні органи управління мало використовують наукові методи і механізми, що дозволяють регулювати розвиток підприємництва в регіонах, а віддають перевагу при-

ватизації найбільш дорогих і вигідних для продажу об'єктів. При цьому малій приватизації в економічно відсталих регіонах не приділяється достатньої уваги [24]. У результаті неякісної реалізації державної приватизаційної політики, констатує Розпутенко І.В., приватизація держмайна в Україні стала одним із наріжних каменів соціально-економічних реформ в Україні. Цей науковець наголошує, що завдання приватизації, які звучилися 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 приватизаційної стратегії. Як наслідок, перебіг приватизаційних процесів в Україні, наголошує І.В. Розпутенко, характеризується неефективною державною політикою у сфері приватизації, породженням тіньової економіки, організованої економічної злочинності та корупції [19, с. 66]. Викривлена та спотворена реалізація цілей приватизації в Україні, що призвела до зазначених негативних явищ, була також, на наш погляд, зумовлена відсутністю чітких принципів публічного управління у цій сфері та відсутністю правових гарантій їх дотримання.

Дослідження принципів права та принципів державного і публічного управління здійснювали такі науковці, як В.В. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, А.М. Колодій, О.Я. Лаврів, В.Я. Малиновський, А.Ф. Мельник, Н.М. Мельтюхова, С.В. Прийма, О.В. Старчук.

Проте принципи публічного управління у сфері приватизації було досліджено фрагментарно, наприклад, такими вченими, як О.М. Бондар, Г.В. Подоляко, В.О. Хлівний та М.В. Четов. В умовах дії нового Закону України від 2018 року «Про приватизацію державного і комунального майна» та активізації приватизаційних процесів у 2019–2020 роках така ситуація є недопустимою, оскільки для досягнення цілей приватизації необхідне ефективне публічне управління в цій сфері, здійснюване відповідно до принципів. Тому актуальність питань з'ясування змісту поняття «принципи публічного управління у сфері приватизації» та визначення їх кола є актуальним. Зазначене *зумовило мету дослідження*, яка полягає у виявленні ознак та змісту поняття «принципи публічного управління у сфері приватизації», у формулюванні відповідного авторського поняття, визначенні кола таких принципів.

Виклад основного матеріалу. Важливим елементом концептуальних положень державної політики у сфері приватизації, як наголошує Г.В. Подоляко, є визначення її принципів та пріоритетів, що дозволяють як з'ясувати спрямованість правового, організаційного, економічного та інформаційно-аналітичного забезпечення, так і враховувати особливості завдань, що повинні вирішуватися на кожному конкретному етапі здійснення приватизаційних процесів [12, с. 10].

Водночас чинне законодавство не містить визначення понять «принципи приватизації» та «принципи публічного управління у сфері приватизації».

Сучасний етап формування концепції системи принципів публічного управління у сфері приватизації характеризується визначенням переліку принципів приватизації. Так, у ч. 2 ст. 2 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» від 18 січня 2018 року зазначається, що приватизація здійснюється на основі таких принципів: законності; відкритості та прозорості; рівності та змагальності; державного регулювання та контролю; продажу об'єктів приватизації з урахуванням особливостей таких об'єктів; захисту економічної конкуренції; створення сприятливих умов для залучення інвестицій; повного, своєчасного та достовірного інформування про об'єкти приватизації та порядок їх приватизації; забезпечення конкурентних умов приватизації [17]. На відміну від соціального спрямування основних засад приватизації, визначених у законі 1992 року [18], сучасний основний закон у цій сфері не має таких характеристик. Проте перелік принципів приватизації, визначений у законодавстві, не дозволяє виокремити серед них саме принципи публічного управління у цій сфері.

Для з'ясування сутності самого поняття «принцип» розглянемо довідкову літературу, нормативно-правові акти та результати роботи науковців. Термін «принцип» відповідно до Академічного тлумачного словника розуміється як: 1) основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку і т. ін.; 2) особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; 3) переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці [20]. Інший словник визначає принцип як основне, вихідне положення якоїсь теорії, вчення, науки, світосприйняття тощо [21, с. 1071]. Схоже розуміння принципу пропонує ще один тлумачний словник: 1) як основне вихідне положення якоїсь теорії, вчення, науки, світогляду, теоретичної програми; 2) як переконання, погляд на речі; 3) як основну особливість в улаштуванні чого-небудь [11, с. 585]. А.М. Колодій вважає, що словникове значення терміна «принцип» визначається як основне, найзагальніше, вихідне положення, засіб, правило, яке визначає природу та соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості [6, с. 693].

Категорія «принцип» з філософської точки зору розуміється у двох значеннях: як підстава, з якої слід виходити і якою необхідно керуватися у науковому пізнанні чи практичній діяльності та як внутрішнє переконання людини, яке визначає її ставлення до дійсності, норми поведінки і діяльності [23, с. 309; 14]. С.В. Прийма вважає, що з філософської точки зору друге значення принципу – це життєва позиція, переконання індивіда, нормативно-регулятивний компонент світогляду людини, первісні начала, найсуттєвіша основа. Таким чином, можна вважати, що близькими за значенням до терміна «принцип» є терміни «засада», «вихідне положення», «фундаментальна основа», «основоположна ідея» та ін., що дозволяє використовувати їх в одному сенсі без шкоди для змісту. Повністю погоджуємось із думкою

С.В. Прийми, що, характеризуючи принцип, треба мати на увазі, що він становить основні, основоположні, засадничі, фундаментальні, вихідні, загальні, керівні, відправні, провідні ідеї, положення, вимоги, цінності, стандарти [14].

Ю.С. Шемшученко вважає, що в загальному розумінні юридична наука визначає, що принципами є основні засади, вихідні ідеї, які характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки [26, с. 110]. Науковці-юристи по-різному підходять до визначення принципів у сфері права, визначаючи їх як: керівні положення, теоретичні ідеї, що відображають об'єктивні закономірності та закріплені у праві результат узагальнення законів і закономірностей, властивих їм загальних рис, характерних ознак, що й визначає зміст такої діяльності, джерелом формування яких є об'єктивна реальність; це ідеї, теоретичні, нормативно-керівні положення того чи іншого виду людської діяльності, які конкретизуються в змісті правових норм та об'єктивно зумовлені матеріальними умовами існування суспільства; як керівні ідеї, об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які ставлять до учасників суспільних відносин із метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів та визначають зміст і спрямованість правового регулювання, відображають найважливіші закономірності соціально-економічної формації; це сфера правосвідомості, правової ідеології й науки; це норми, які мають більш важливе значення; основні суб'єктивні права та обов'язки [1, с. 12; 2, с. 262; 4, с. 24–25; 7, с. 26; 27, с. 11]. Тобто науковцями-правниками під час визначення поняття принципів права використовуються такі категорії, як вихідні теоретичні положення, основні, керівні засади (ідеї), загальні нормативно-керівні положення, провідні засади, закономірність, сутність, система координат тощо. Узагальнює ці підходи О.В. Старчук, яка до ознак принципів права в сучасних умовах відносить системність та взаємоузгодженість, загальнообов'язковість, універсальність, стабільність, предметну визначеність, загальнозначущість, регулятивність. І тому О.В. Старчук визначає принципи права як такі засадничі ідеї права, які визначають зміст і спрямованість його норм та характеризуються системністю, взаємоузгодженістю, загальнообов'язковістю, універсальністю, стабільністю, предметною визначеністю, загальною значущістю й регулятивністю [22]. Повністю підтримуючи концепцію О.В. Старчук щодо ознак принципів права, вважаємо за необхідне дотримуватись їх під час формулювання принципів публічного управління у сфері приватизації.

З урахуванням сучасних тенденцій унормування процесів стратегічного планування ми вважаємо, що під час формування системи принципів публічного управління у сфері приватизації необхідно також ураховувати принципи державного стратегічного планування, які визначені у ст. 2 проекту

Закону України «Про державне стратегічне планування» [15].

У загальному значенні поняття «публічне управління» відображає інтегральний системний механізм, підсистемами та елементами якого виступають політичні програмні орієнтири і пріоритети, нормативне регулювання, процедури, фінансовані державою або органами місцевого самоврядування, централізовані, і децентралізовані організаційно-управлінські структури та їх персонал, що відповідають за адміністрування діяльності в певній галузі суспільних відносин на національному, субнаціональному та місцевому рівнях [13, с. 8]. Механізм публічного управління у сфері приватизації повинен спиратись на відповідні принципи.

З урахуванням відносної новизни поняття «публічне управління» необхідно зазначити, що теоретичні засади його принципів спираються на наукові розробки щодо принципів державного управління. Існує широке коло наукових досліджень щодо класифікації видів принципів державного управління [8; 2, с. 267; 9, с. 38; 5; 10, с. 8].

Таким чином, проведений аналіз наукових джерел та нормативно-правових актів дозволяє стверджувати про важливість принципів публічного управління у сфері приватизації. З урахуванням активізації процесів приватизації у 2019–2020 роках, пов'язаними з початком великої приватизації та активізацією малої приватизації, визначення принципів публічного управління у сфері приватизації набуває особливої важливості.

Висновки. Таким чином, з урахуванням проведеного аналізу наукових концепцій принципів приватизації, принципів права, принципів публічного управління та принципів провадження державної політики у сфері приватизації, вважаємо за можливе визначити такі ознаки принципів публічного управління у сфері приватизації: 1) за змістом це – основні, основоположні, засадничі, фундаментальні, вихідні, загальні, керівні, відправні, провідні ідеї, положення, правила, вимоги, цінності, стандарти; 2) їх застосування дозволяє з'ясувати спрямованість правового, організаційного, економічного та інформаційно-аналітичного забезпечення приватизації та особливості завдань, що повинні вирішуватися на кожному конкретному етапі здійснення цього процесу; 3) закріплені в законодавстві; 4) є загальнообов'язковими; 5) мають універсальний характер застосування всіма органами приватизації в незалежності від виду приватизації; 6) є стабільними; 7) визначають повноваження суб'єктів приватизації, уповноважених здійснювати регулятивний вплив на суспільні відносини у сфері приватизації; 8) утворюють взаємоузгоджену систему та сприяють стабільності механізму публічного управління у сфері приватизації, що забезпечує досягнення поставлених цілей.

Узагальнивши виявлені ознаки принципів публічного управління у сфері приватизації, пропонуємо їх визначити як систематизовані основні загальнообов'язкові, універсальні правила, закрі-

плени в законодавстві, що визначають повноваження суб'єктів приватизації, наділених владними повноваженнями здійснювати регулятивний вплив на суспільні відносини у сфері приватизації, застосування яких дозволяє з'ясувати спрямованість правового, організаційного, економічного та інформаційно-аналітичного забезпечення приватизації.

З урахуванням результатів систематизації принципів державного управління, отриманих іншими науковцями, та положень вітчизняного законодавства, нами запропоновано до кола принципів публічного управління у сфері приватизації віднести принципи: об'єктивності управління; демократиз-

му; правової впорядкованості; законності; публічності; поєднання централізації і децентралізації; відкритості та прозорості; державного регулювання та контролю; цілісності; внутрішньої збалансованості; наукової обґрунтованості; гласності; результативності та ефективності; дотримання загальнодержавних інтересів; рівності; безперервності та повноти прийняття рішень; партнерства; відповідальності суб'єктів приватизації тощо.

Перспективними напрямками дослідження в цій сфері вважаємо проведення аналізу змісту та особливостей реалізації зазначених принципів, а також здійснення їх систематизації.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Авер'янов В.В. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 11–17.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. Москва : Омега-Л, 2004. 584 с.
3. Бондар О.М. Організаційно-економічний механізм приватизації стратегічних підприємств (на матеріалах промислових підприємств України) : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.06.01. Київ, 2001. 18 с.
4. Бриллиантова Н.А., Киселев И.Я., Малов В.Г. Трудовое право : учебник ; под ред. О. В. Смирнова. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Проспект, 1998. С. 24–25.
5. Гречко О. Поняття, ознаки та принципи державного управління. URL: <https://naub.oa.edu.ua/2015/%D0%BF%D0%BE%D0%BD%D1%8F%D1%8>.
6. Колодій А.М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація, місце і роль у правовій системі України. *Правова система України: історія, стан та перспективи* : у 5 т. / за заг. ред. М.В. Цвіка О.В. Петришина. Харків : Право, 2008. Т. 1. Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і роз-витку правової системи України. С. 689–704.
7. Лаврів О.Я. Система принципів трудового права України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2007.
8. Малиновський В.Я. Державне управління. URL: http://adhdportal.com/book_2075.html.
9. Державне управління : навч. посіб. / А.Ф. Мельник та ін. ; за ред. А.Ф. Мельник. Київ : Знання-Прес, 2003. 343 с.
10. Мельтюхова Н.М. Закони та принципи державного управління. *Актуальні проблеми державного управління*. 2009. № 1 (35). С. 7–16.
11. Ожегов С.И. Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. Москва : АЗЪ, 1995. 928 с.
12. Подоляко Г.В. Механізм державного регулювання приватизації в Україні : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.02.03. Київ, 2005. 21 с.
13. Понкин И.В. Общая теория публичного управления: Избранные лекции. *Международный институт государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации*. Москва, 2013. 196 с.
14. Прийма С.В. Поняття принципу в аспекті співвідношення з суміжними категоріями. *Державне будівництво та місце самоврядування*. 2014. Вип. 28. С. 46–55. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dbms_2014_28_7.
15. Про державне стратегічне планування : проект Закону України № 9407 від 3 листопада 2011 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=9407&skl=7.
16. Про Концепцію роздержавлення і приватизації підприємств, землі та житлового фонду : Постанова Верховної Ради України від 31 жовтня 1991 року № 1767-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 31.12.1991. № 53. Ст. 795.
17. Про приватизацію державного і комунального майна : Закон України від 18 січня 2018 року № 2269-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 23.03.2018. № 12. С. 5. Ст. 68.
18. Про приватизацію державного майна : Закон України від 4 березня 1992 року № 2163-X в редакції від 16.11.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-12/ed20180307>.
19. 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
20. Словник української мови : в 11 томах. 1976. Т. 7. С. 693. URL: <http://sum.in.ua/s/pryncyp>.
21. Советский энциклопедический словарь / под ред. А.М. Прохорова. 4-е изд. Москва : Сов. энцикл., 1989. 1632 с.
22. Старчук О.В. Щодо поняття принципів права. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 40–43. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkur_2012_2_11/.
23. Сучасний словник із суспільних наук / за ред. О.Г. Данильяна, М.І. Панова. Харків : Прапор, 2006. 432 с.
24. 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.
25. Чечетов М.В. Державне управління приватизацією у контексті трансформації відносин власності в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2006. 36 с.
26. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 5. 736 с.
27. Явич Л.С. Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы. Москва : Юрид. лит., 1978.