

УДК 347.457

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.12.03>**Денис Донцов,**

канд. юрид. наук,

суддя

Приморського районного суду міста Одеси

ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ПРИВАТИЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО МАЙНА

У статті досліджено наукові підходи щодо цивільно-правових основ приватизації державного майна. Показано особливості розвитку даного цивільно-правового інституту в роботах вчених та нормах законодавства. Подано характеристику особливостей цивільно-правової інституціоналізації регулювання суспільних відносин у досліджуваній сфері, виявлено особливості її правової природи та сформульовано авторське визначення даного цивільно-правового інституту. Показано різноманітні підходи вчених щодо розуміння особливостей цивільно-правового регулювання приватизації, значення у цьому процесі юридичних фактів.

У статті доведено, що інститут цивільно-правового регулювання приватизації державного майна еволюціонував із підзаконних актів Кабінету Міністрів України та сформувався в окремий правовий інститут шляхом інституціоналізації однорідних і одночасно пов'язаних між собою правових норм, які регулюють відповідну групу суспільних відносин щодо зміни форм власності – переходу об'єктів державної власності до приватної. Сформульовано авторське розуміння цивільно-правового регулювання приватизації державного майна, яке представлено як встановлений нормами цивільного законодавства порядок зміни форми власності, внаслідок якого первинний суб'єкт (органи державної власності публічного права) передає право власності на об'єкт приватизації на користь вторинного суб'єкта (фізичні і юридичні особи приватного права) внаслідок юридичних фактів щодо виникнення, зміни та припинення приватизаційних правовідносин. По суті, даним правовим інститутом регулюється перехід об'єктів власності від суб'єктів публічного до суб'єктів приватного права.

У статті обґрунтовано, що правозастосовна практика приватизації державного майна під час нормативно-правового регулювання набуває міжгалузевого характеру, у якому цивільно-правові норми займають провідне становище, водночас норми публічного права (адміністративні, фінансові тощо) істотно впливають на регулювання майнових відносин у сфері приватизації.

Сформульовано перспективи подальших досліджень цивільно-правової інституціоналізації суспільних відносин у сфері приватизації.

Ключові слова: приватизація, державне майно, цивільно-правове регулювання, приватна власність, інститут цивільного права.

Постановка проблеми. Приватизація в Україні на сучасному етапі державотворення відбувається в умовах економічного реформування та пошуків напрямів забезпечення інвестиційними ресурсами цілих галузей економіки. Водночас дана сфера супроводжується значним ступенем незахищеності майнових прав суб'єктів, котрі беруть участь у процесі приватизації, що призводить до порушення цивільного та господарського законодавства, створює атмосферу цивільно-правового нігілізму, що є особливо негативним явищем в умовах імперативних властивостей цивільного законодавства. Варто звернути увагу на той факт, що суспільні відносини у даній сфері регулюються нормами різноманітної галузевої приналежності, що, у свою чергу, зумовлює потребу наукового осмислення ролі та значення цивільно-правового регулювання приватизації у системі

українського законодавства загалом, а також у процесі взаємодії з іншими галузями як приватного, так і публічного права. З огляду на зазначені тенденції, актуальною науковою проблематикою є аналіз підходів дослідників щодо цивільно-правових основ приватизації державного майна, правової природи юридичних фактів у цій сфері суспільних відносин та інституціоналізації нормативно-правового забезпечення майнових прав суб'єктів приватизації.

Стан дослідження проблеми. Дослідження цивільно-правових основ приватизації державного майна останнім часом здійснюється як українськими, так і зарубіжними цивілістами. Серед останніх наукових розвідок потрібно згадати роботи таких науковців, як Ю.В. Алданов, О.А. Беляневич, М.А. Богатирев, Д.А. Герцев, О.В. Задорожний, П.Н. Коршунов, С.В. Новікова,

В.І. Яковлев тощо. Водночас варто констатувати, що у дослідженнях вказаних та інших вчених недостатню увагу приділено проблемам ролі та значення правової природи цивільно-правового регулювання приватизації особливостей її інституціоналізації в сучасних умовах розвитку цивільного права.

Метою статті є дослідження наукових підходів щодо цивільно-правових основ приватизації державного майна. Завданням статті виступає характеристика особливостей цивільно-правової інституціоналізації регулювання суспільних відносин у досліджуваній сфері, виявлення особливостей її правової природи та дефінітивного осмислення даного цивільно-правового інституту.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі довгий час зверталася увага на специфічність приватизації як правової форми відчуження об'єктів публічної власності, яка виявляється, зокрема, в тому, що із залученням цих об'єктів у сферу приватного відання виникає усичене право приватної власності на приватизоване майно. Власник такого майна, по суті, продовжує перебувати у правовідносинах із публічним власником і обтягується низкою зобов'язань, не притаманних цивілістичним відносинам власності. Як слушно зазначає О.А. Беяневич, неминучість звуження обсягу прав власника (покупця об'єкта приватизації) зумовлюється підставами виникнення й припинення права власності, метою, що ставиться на етапі придбання (продажу) відповідного майна, сферою використання об'єкта власності тощо, і це не повинно розглядатися як ущемлення чи обмеження прав покупця державного чи комунального майна як нового власника [1, с. 34].

Цивільно-правовий зміст формулювання поняття приватизації досить влучно відображений у запропонованому Д.А. Герцевим визначенні: «Під приватизацією розуміється врегульований нормами права порядок передачі майна, що перебуває у державній або муніципальній власності, у власність фізичних та (або) юридичних осіб за плату або безоплатно, в суворо встановлених законодавством про приватизацію формах, який передбачає видання органом влади акта ненормативного характеру, що містить рішення про передачу майна у приватну власність, вчинення правочину щодо відчуження зазначеного майна, виконання цієї угоди» [2]. Дане поняття, зважаючи на його повноту, викликає дискусію щодо виду акта, який, за твердженням Д.А. Герцева, є ненор-

мативним. З цього приводу варто зазначити, що процес приватизації державного майна регулювався в різні періоди такими формами нормативно-правових актів, як декрети, зокрема: Декрет Кабінету Міністрів України «Про приватизацію цілісних майнових комплексів державних підприємств та їхніх структурних підрозділів, зданих в оренду» від 20 травня 1993 р., Декрет Кабінету Міністрів України «Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі» від 17.05.1993 р. [3], які, як і багато інших декретів, надалі набули форм законів.

З цього приводу варто підтримати думку В. Щербини про те, що законодавство України про приватизацію з погляду форми нормативних актів складається із сукупності не тільки законів, а й інших нормативних актів, які регулюють майново-правові та організаційні відносини щодо приватизації державного майна [4, с. 272].

Існує думка дослідників про відокремлення комплексу нормативно-правового регулювання даних суспільних відносин в окрему підгалузь цивільного права. Проблема правового регулювання приватизаційних відносин з точки зору виділення спеціального приватизаційного законодавства з цивільного законодавства неодноразово досліджувалася, висловлювалися різні точки зору. Наприклад, А.Х. Трофімова доходить висновку про те, що, незважаючи на комплексний характер приватизаційного законодавства, що включає в себе цивільно-правові та адміністративно-правові норми, приватизаційне законодавство регулюється єдиним цивільно-правовим методом з урахуванням диференціації за способами дії, у зв'язку з чим нині особливо актуальним є питання про необхідність виділення законодавства про приватизацію в підгалузь цивільного права, регульовану єдиним методом регулювання цивільно-правових відносин з диференціацією за способами дії на відносини приватизації. На думку вказаної вченої [5, с. 24], такий підхід дозволить акцентувати увагу на специфіці приватизаційного законодавства, зберігши при цьому єдність методу цивільно-правового регулювання.

Ю.В. Алданов [6, с. 171] слушно визначає правову природу приватизаційного законодавства й наголошує, що на сучасному етапі, будучи спеціальним комплексним інститутом, норми приватизаційного законодавства, за певних умов місця й часу, мають переважне значення порівняно із загальними нормами цивільного законодавства, наприклад, у частині, що стосується правил здійснення та виконання приватизаційних правочинів, а також правового положення

фізичних та юридичних осіб як суб'єктів відповідних правовідносин у сфері приватизації. На наш погляд, відповідно до правильної характеристики вказаного вище вченого, за своєю природою приватизаційне законодавство має спеціальний комплексний характер, що з одночасною кореляцією його норм із нормами цивільного, адміністративного, фінансового та інших галузей права, має підкреслювати визначальний зміст перш за все права цивільного, а на перспективу, враховуючи розвиток суспільних відносин у сфері відносин власності, зазначене законодавство повинно набути ознак інструмента, котрий гарантує максимально повну захищеність та пріоритетність приватноправових засад набуття права власності через таку спеціальну підставу, як приватизація з одночасним залишенням за державою функції публічно-правового регулювання цих специфічних суспільних відносин.

Інші вчені, наприклад М.А. Богатирев, зазначають, що цивільно-правовий зміст приватизаційних суспільних відносин полягає у відносинах, що складаються між державою, з одного боку, і громадянами і приватними юридичними особами – з іншого, з приводу добровільного відчуження надлишкового публічного майна в приватну власність. Приватизація ним трактується як економіко-правовий процес, пов'язаний з виникненням і здійсненням приватизаційних суспільних відносин [7, с. 24].

В.І. Яковлев з урахуванням того, що держава як власник, відповідно до цивільного законодавства, наділена законним правом самостійно розпоряджатися своїм майном, пропонує під приватизацією державних підприємств розуміти, по-перше, прийняття державою в особі компетентних органів рішення про відчуження підприємств, котрі перебувають у державній власності, по-друге, процедуру відчуження та придбання державних підприємств, яка включає дії сторін, що беруть участь у договорі купівлі-продажу з придбання такого майна, в установленому цивільним і спеціальним законодавством порядку і формах [8, с. 177].

Загалом, в юридичній літературі система правових норм, що регулюють відносини приватизації, була названа Н.М. Коршуновим комплексним міжгалузевим правовим інститутом. При цьому норми даного інституту регулюють процедуру приватизації, яка поєднує в собі елементи адміністративно-господарської діяльності з елементами адміністративно-процесуальної, цивільно-правової, цивільно-процесуальної та інших видів діяльності. Система правових норм, що регулює приватизаційні відносини, може

бути представлена як інститут цивільного права, що містить норми приватноправового та публічно-правового характеру, які містяться в різних нормативних юридичних актах. Таке бачення системи правового регулювання приватизаційних відносин відповідає даним класифікатора правових актів, відповідно до якого законодавство про приватизацію віднесено до розділу цивільного законодавства [9].

Саме тому підтримуємо думку О.В. Задорожного про те, що інститут приватизації належить до базових інститутів цивільного права. Основи цього правового інституту закладені в статті 345 ЦК України, яка прямо відносить приватизацію до сфери регулювання цивільного права. Цивільно-правову сутність інституту приватизації підтверджено, зокрема, офіційним тлумаченням КСУ в рішенні від 01.07.1998 р. № 9-рп по справі № 01/1501-97 № 1-8/98. У зазначеному рішенні суду «угоди приватизації» віднесені до особливих договорів купівлі-продажу державного майна, на які поширюються також відповідні норми цивільного законодавства про угоди, якщо інше не випливає із законодавства про приватизацію [10, с. 13].

У цивільно-правовому сенсі приватизацію державного майна визначають як сукупність заходів щодо платного відчуження майна, яке знаходиться в публічній власності, у власність фізичних та (або) юридичних осіб, тобто як специфічну підставу виникнення і припинення права власності. З урахуванням даного визначення виділяють такі ознаки приватизації державного майна: об'єктом є майно, що перебуває у власності держави; відчуження майна; оплатне відчуження; покупцями є фізичні та юридичні особи; майно з публічної власності переходить у приватну власність [11].

Для реалізації цього основними юридичними фактами, які призводять до виникнення, зміни або припинення приватизаційних правовідносин, є юридичні акти – правомірні дії, з якими норми права пов'язують юридичні наслідки, в силу вольової спрямованості правомірних дій на юридичні наслідки. У процесі приватизації підприємств, що перебувають у державній власності, такими актами є прогностичний план (програма) приватизації державного майна, а також рішення про умови його приватизації, що приймаються уповноваженими органами в установленому законом порядку. Тому підтримуємо думку Д.А. Герцева про те, що виникнення процесу приватизації можливо тільки за наявності складного юридичного складу в суворій послідовності дій уповноважених агентів [2, с. 30].

Отже, будучи одним з основних елементів механізму приватизаційно-правового регулювання, юридичні факти виконують свою головну функцію – забезпечують виникнення, зміну та припинення приватизаційних відносин. Юридичні факти в «приватизаційному» праві виконують і додаткові функції. Перш за все вони виступають гарантією законності, що дозволяє не допустити свавілля зобов'язаних осіб під час здійснення приватизації державного майна. Крім того, на погляд дослідників [12, с. 111], однією з функцій юридичних фактів в «приватизаційному праві» є інформаційна функція, що забезпечує попередній вплив правових норм на суспільні відносини у сфері приватизації. Таким чином, юридичні факти виступають активним дієвим елементом механізму правового регулювання процесу приватизації. Їх закріплення в законодавстві використовується в тому числі як один із засобів впливу на поведінку суб'єктів відносин у сфері зміни форм власності з публічної в приватну.

Серед різноманітності таких юридичних фактів, які зумовлюють динаміку процесу приватизації, ключове місце займає договір приватизації, що формалізує відносини з передачі майна у власність. Нормотворчою ознакою договору приватизації є його спрямованість (мета) – передача майна у власність. Це той уніфікуючий критерій, за яким договір приватизації належить до групи зобов'язань з передачі майна у власність. Однак Н.В. Горіна справедливо наголошує, що договір приватизації з урахуванням того, що кожен договірні взаємовідносини характеризуються не тільки певними уніфікуючими ознаками, а й специфічними рисами, відповідно, має специфічний зміст (як і будь-який цивільно-правовий договір), що, на погляд вказаної дослідниці, зумовлено не просто фактичними діями його учасників, а діями, що мають закінчену економічну і юридичну характеристику і внаслідок цього є значущими для права. У договорі приватизації значущим є факт передачі правомочностей володіння, користування і розпорядження договірним майном [13, с. 224].

Цивільно-правова природа приватизації державного майна атрибутивною ознакою зумовлює наявність спеціальних суб'єктів приватизаційних правовідносин – продавців та покупців. Дослідники констатують наявність спеціального цивільно-правового статусу продавця в правовідносинах із приватизації державного майна. О.В. Задорожний слушно акцентує увагу на тому, що, хоча продавцем об'єктів приватизації виступають органи державної влади, які є юридичними

особами публічного права, їхній статус у приватизаційних відносинах схожий зі статусом юридичних осіб приватного права. Адже орган приватизації в таких відносинах владних управлінських функцій щодо покупця не здійснює, а є особою, яка представляє власника майна, що до того ж відчужується на підставі цивільно-правового договору, до якого повною мірою застосовуються загальні принципи, притаманні цивільному праву. Наявність спеціального суб'єкта – покупця – та обмеження прав інших осіб, які не можуть бути покупцями, є однією з ознак, що вирізняє приватизацію від звичайного відчуження як елемента управлінської діяльності держави. Водночас особливості цивільно-правового становища об'єктів приватизації як спеціального майна у приватизаційних правовідносинах засвідчують, що до таких об'єктів права державної власності належать всі об'єкти, крім тих, приватизація яких прямо заборонена або обмежена законом [10, с. 8].

Висновки

Таким чином, цивільно-правові основи приватизації державного характеризуються такими закономірностями:

– по-перше, інститут цивільно-правового регулювання приватизації державного майна еволюціонував з підзаконних актів Кабінету Міністрів України та сформувався в окремий правовий інститут шляхом інституціоналізації однорідних і одночасно пов'язаних між собою правових норм, які регулюють відповідну групу суспільних відносин щодо зміни форм власності – переходу об'єктів державної власності до приватної;

– по-друге, в авторському розумінні цивільно-правове регулювання приватизації державного майна – це встановлений нормами цивільного законодавства порядок зміни форми власності, внаслідок якого первинний суб'єкт (органи державної власності публічного права) передає право власності на об'єкт приватизації на користь вторинного суб'єкта (фізичні і юридичні особи приватного права) внаслідок юридичних фактів щодо виникнення, зміни та припинення приватизаційних правовідносин. По суті, даним правовим інститутом регулюється перехід об'єктів власності від суб'єктів публічного до суб'єктів приватного права;

– по-третє, правозастосовна практика приватизації державного майна під час нормативно-правового регулювання набуває міжгалузевого характеру, в якому цивільно-правові норми займають провідне становище, водночас норми публічного права (адміністративні, фінансові тощо) істотно впливають на регулювання майнових відносин у сфері

приватизації. Твердження дослідників про інституціоналізацію «приватизаційного» права є дискусійним і потребує окремого акцентованого дослідження, що є перспективою подальших наукових розвідок.

Список використаних джерел:

1. Беляневич О. А. Питання приватизації комунального майна. *Актуальні проблеми приватного права* : матеріали наук.-практ. конф., присвяч. 94-й річниці з дня народж. В. П. Маслова, Харків, 19 лют. 2016 р. С. 31–35.
2. Герцев Д. А. К вопросу о совершенствовании правового регулирования приватизации государственного и муниципального имущества. *Бизнес в законе*. 2008. № 2. С. 28–31.
3. Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі : Декрет Кабінету Міністрів України від 17.05.1993 р. № 51-93. URL : zakon.rada.gov.ua/laws/show/51-93#Text (дата звернення: 12.11.2020).
4. Щербина В.С. Господарське право : підручник. 5-е вид., перероб. і доп. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 720 с.
5. Трофимова А.Х. Актуальность правового регулирования гражданского и приватизационного законодательства. *Юрист*. 2012. № 1. С. 23–26.
6. Алданов Ю.В. Приватизация государственного майна як спеціальна підстава набуття права власності : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2006. 300 с.
7. Богатырёв М.А. Приватизация как гражданско-правовой институт. *Право и экономика*. 2006. № 10. С. 22–28.
8. Яковлев В. И. Гражданско-правовое регулирование приватизации государственных предприятий : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Москва, 2007. 204 с.
9. Коршунов П.Н. Некоторые особенности организации жилищного накопительного кооператива. *Власть закона*. 2011. № 2. С. 32–37.
10. Задорожний О. В. Цивільно-правове регулювання відносин приватизації державного майна : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Івано-Франківськ, 2020. 19 с.
11. Новикова С.В. Понятие и способы приватизации государственного и муниципального Имущества. *Политематический сетевой электронный журнал Кубанского государственного аграрного университета*. 2014. Вып. № 100 (06). URL : ej.kubagro.ru/2014/06/pdf/46.pdf (дата звернення: 12.11.2020).
12. Абрамов С.Г., Герцев Д.А. К вопросу о юридическом составе, лежащем в основании возникновения правоотношения при приватизации государственного имущества. *Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал*. 2008. № 1. С. 111–113.
13. Горина Н. В. Принципы приватизации жилых помещений. *Социальные процессы и проблемы государственно-правового регулирования* : сб. межвузовских научных трудов. Екатеринбург: Уральский институт коммерции и права, 2003. С. 211–234.

Denys Dontsov. Civil legal framework for privatizing state property

The article researched scientific approaches to the civil legal basis for the privatization of state property. The purpose of this article is to study scientific approaches to the civil law basis for the privatization of state property. The task of the article is to characterize the features of civil law institutionalization of social relations in the study area, to identify features of its legal nature and a definitive understanding of this civil law institution.

The features of the development of this civil law institution are shown in the works of scientists and legislation. The characteristics of the features of civil legal institutionalization of regulation of public relations in the studied area are given, the features of its legal nature are revealed and the author's definition of this civil law institution is formulated. Shown are various approaches of scientists to understanding the features of civil regulation of privatization, the importance of legal facts in this process. In the author's understanding, the civil regulation of the privatization of state property is the procedure for changing the form of ownership established by the norms of civil legislation, as a result of which the primary subject (public property bodies of public law) transfers the ownership of the privatization object in favor of the secondary entity (individuals and legal entities of private law) due to legal facts regarding the emergence, change and termination of privatization legal relations. In fact, this legal institution regulates the transfer of property objects of public subjects to subjects of private law. Prospects for further studies of civil legal institutionalization of public relations in the field of privatization are formulated.

law enforcement practice of privatization of state property during legal regulation acquires an intersectoral nature, in which civil law rules occupy a leading position, while public law rules (administrative, financial, etc.) significantly affect the regulation of property relations in the field of privatization. Researchers' claims about the institutionalization of "privatization" law are debatable and require a separate focus on research, which is a prospect for further research.

Key words: privatization, state property, civil law regulation, private property, civil law institution.