



## ПРИВАТИЗАЦИЯ КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ ЧАСТЬ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ РЕФОРМЫ

С. ЗАДЕРЕЙКО,

ассистент кафедры конституционного и административного права  
Киевского национального экономического университета имени Вадима Гетьмана

### SUMMARY

The article is devoted to the privatization as a key component of economic reform. Defines the role of privatization in economic reform, analyzes the legislative framework (Constitution, laws, by-laws and regulations) privatization as part of economic reforms, the goal is defined, the basic principles and objectives of privatization as part of economic reforms, investigate the efficiency of the administrative and legal support existing activities in the privatization of state property to ensure the provisions of the Constitution of Ukraine, the implementation of the public interest, as well as increased revenues to the state budget, showing the main problems to be solved in the area of privatization, at the present stage of economic reform in Ukraine.

**Key words:** privatization, property, ownership, economy, economic reform, public policy, public administration, the base of acquisition of ownership.

\* \* \*

Статья посвящена характеристике приватизации как одной из основных составляющих экономической реформы. Определяется роль приватизации при осуществлении экономической реформы, анализируются законодательные основы (Конституция Украины, законы Украины, подзаконные нормативно-правовые акты) проведения приватизации как составляющей экономической реформы, определяется цель, основные принципы и задачи приватизации как составляющей экономической реформы, исследуется эффективность административно-правового обеспечения проводимых мероприятий по приватизации государственного имущества в целях обеспечения положений Конституции Украины, реализации публичных интересов, а также увеличения доходов государственного бюджета, обозначаются основные проблемы, требующие решения в сфере приватизации, на современном этапе проведения экономической реформы в Украине.

**Ключевые слова:** приватизация, собственность, право собственности, экономика, экономическая реформа, государственная политика, государственное управление, основания приобретения права собственности.

*Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными и практическими заданиями. Переход к рыночной экономике в Украине нуждается в осуществлении ряда экономических реформ, большинство из которых связано с проблемой собственности, в частности – изменения формы собственности. Именно прочная связь приватизации с вопросами реформирования системы права собственности обуславливает то, что процессы приватизации в Украине уже долгое время остаются одной из наиболее актуальных тем юридической науки и практики.*

Будучи одной из важнейших составляющих формирования рыночной экономики, необходимой предпосылкой создания эффективных частных собственников (среднего класса), специальным основанием возникновения права собственности, приватизация, безусловно, является одним из краеугольных камней социально-экономических реформ. В то же время указанная сфера остается такой, в которой возникает наибольшее количество проблем. Государственная политика в сфере приватизации не может быть признана эффективной по ряду причин, каждая из которых требует отдельного анализа. В то же время ключевой проблемой является то, что концепция осуществления экономических реформ и политика в сфере приватизации не согласуются надлежащим образом

между собой, процесс приватизации не осознается на концептуальном уровне и не реализуется на практике как важнейшая составляющая экономической реформы, широкомасштабный социально-экономический проект трансформации государственной собственности, что, в свою очередь, обеспечивает актуальность темы исследования, которая усиливается отсутствием научных трудов по соответствующей проблематике.

**Анализ последних исследований и публикаций**, в которых начато решение данной проблемы и на которые опирается автор, выделение нерешенных частей общей проблемы, которым посвящается данная статья. Различные аспекты по вопросам приватизации отражены, в той или иной степени, в работах Ю.В. Алданова, Н.С. Демченко,

Я.А. Жалило, А.Р. Зельдина, В.М. Трубарова, М.В. Четова и др.. В то же время следует отметить, что вопросы приватизации рассматривались с точки зрения цивилистической, уголовно-правовой, экологической и т.п. наук, но комплексное исследование процесса приватизации именно как составляющей экономической реформы не проводилось.

**Целью** данной статьи является характеристика процесса приватизации как одной из основных составляющих экономической реформы.

Для достижения поставленной цели автором будут решаться следующие задачи:

- определить роль приватизации при осуществлении экономической реформы;
- проанализировать законодательные основы проведения приватизации как составляющей экономической реформы;
- определить цели, основные принципы и задачи приватизации как составляющей экономической реформы;
- очертить основные проблемы, требующие решения в сфере приватизации на современном этапе проведения экономической реформы.

Изложение основного материала



исследования. Цель экономической реформы для стран постсоветского пространства можно определить как достижение оптимальной доли государственной собственности в экономике путем приватизации и обеспечения эффективного управления этой государственной собственностью. Последствия приватизации не ограничиваются переходом права собственности, а должны включать и усиление государственной поддержки предприятий, остающихся в государственной собственности за счет высвобождения определенных ресурсов. Следует отметить, что в большинстве развитых стран мира такая доля составляет до 25% (например, в Канаде, Англии, Италии – около 15%, в США и Германии – около 20%, в Польше – 25%) [1]. Конечно, экономика Украины требовала значительного уменьшения доли государственной собственности для достижения оптимального результата и реализации задач экономической реформы. Действенным инструментом должна была стать приватизация – платное отчуждение имущества, находящегося в государственной собственности, в том числе вместе с земельным участком государственной собственности, на котором расположен объект, подлежащий приватизации, в пользу физических и юридических лиц, которые могут быть покупателями [2], с целью повышения социально-экономической эффективности производства и привлечения средств на структурную перестройку экономики Украины. В то же время, признавая ведущее место приватизации в осуществлении экономической реформы, следует согласиться с мнением Я.А. Жалилы о недопустимости подмены настоящей стратегической цели – построения дееспособной конкурентоспособной экономической системы фрагментарными частными целями, а именно – приватизацией, как это произошло на рубеже 80-90-х под влиянием в значительной степени субъективных политических факторов [3].

Сегодня доля госсектора в ВВП Украины составляет 37% и должна быть снижена до 25-30% [4]. Однако следует отметить, что это только цифровые показатели, которые не отображают эффективности или неэффективности процесса. Осуществление приватизации, безусловно, требовало и

требует создания надлежащего правового основания. Анализируя современное законодательство Украины в сфере приватизации, можно условно разделить его на несколько отдельных групп.

Первая группа включает нормативно-правовые акты стратегического направления, обеспечивающие концептуальные основы осуществления приватизационных процессов, в частности законы Украины «О приватизации государственного имущества» от 04.03.1992 года, «О приватизационных бумагах» от 06.03.1992 года, «О приватизации небольших государственных предприятий (малой приватизации)» от 06.03.1992 года, «О фонде государственного имущества» от 09.12.2011, «О государственной программе приватизации» от 13.01.2013 и др.

Вторая группа – нормативно-правовые акты, определяющие особенности осуществления приватизации в определенных областях, в частности законы Украины «О приватизации государственного жилищного фонда» от 19.06.1992 года, «Об особенностях приватизации имущества в агропромышленном комплексе» от 10.07.1996 года, «Об особенностях приватизации объектов незавершенного строительства» от 14.09.2000 года и др.

Третья группа – нормативно-правовые акты, определяющие порядок осуществления приватизации, программные документы. В частности, в эту группу могут быть включены Постановление Верховной Рады Украины «О Государственной программе приватизации имущества государственных предприятий» от 07.07.1992 года, Постановление Верховной Рады Украины «О Государственной программе приватизации» от 26.01.1994 года, Указ Президента Украины «О Государственной программе приватизации на 1997 год» от 06.05.1997 года, Закон Украины «О Государственной программе приватизации» от 03.06.1997 года, Указ Президента Украины «О Государственной программе приватизации на 1998 год» от 21.01.1998 года, Закон Украины «О Государственной программе приватизации» от 12.02.1998 года и другие. Указанная группа вызывает наибольшее количество вопросов, поскольку нормативно-правовые акты, которые принимались для обеспечения непо-

средственного осуществления приватизационных процессов чаще всего так и не вступали в силу, противоречили друг другу. Сегодня приватизация государственного имущества осуществляется в соответствии с приоритетами, условиями и механизмами приватизации, предусмотренными Государственной программой приватизации на 2012-2014 годы.

Четвертая группа – нормативно-правовые акты, касающиеся отдельных объектов приватизации, в частности законы Украины «О перечне объектов права государственной собственности, не подлежащих приватизации» от 07.07.1999 года, «О перечне памятников культурного наследия, не подлежащих приватизации» от 23.09.2008 года и др.

Рассматривая вопросы законодательного обеспечения приватизации, следует отметить, что оно не ограничивается специальным законодательством в указанной сфере. Учитывая то, что конечным результатом приватизационного процесса является изменение формы собственности, необходимо обеспечение надлежащего уровня защиты и охраны прав частных собственников, создание нормальных условий функционирования приватизированных предприятий. Так, ведущее место в правовом регулировании собственности, безусловно, принадлежит Гражданскому кодексу Украины.

Отдельно следует отметить Закон Украины «Об акционерных обществах» от 17 сентября 2008 года, который помимо других целей направлен на усовершенствование механизмов корпоративного управления. Длительное отсутствие надлежащего регулирования указанной сферы тормозило развитие фондового рынка, препятствовало распространению методики приватизации госпредприятий через его механизмы.

В соответствии с требованиями ч. 2 ст. 19 Конституции Украины деятельность органов государственной власти должна осуществляться в пределах полномочий и способом, определенными Конституцией и законами Украины. В связи с этим, на сегодняшний день одним из самых актуальных вопросов является длительная деятельность Фонда государственного имущества Украины без принятия специального



закона, так как Закон «О Фонде государственного имущества» был принят только 09.12.2011 г. До принятия вышеупомянутого закона, Фонд государственного имущества Украины как орган государственной власти действовал на основании постановления Верховной Рады Украины от 07.07.1992 года № 2558-ХІІ «О временном положении о Фонде государственного имущества Украины».

К актуальным вопросам относятся также разработка и утверждение отраслевых программ реформирования и развития стратегических отраслей (или изменения к ним) с определением сроков, условий и способов приватизации предприятий этих отраслей, пересмотр критериев отнесения объектов государственной собственности к таким, что не подлежат приватизации, и существенное уменьшение их количества, принятие изменений к нормативно-правовым актам, которые обеспечивают прозрачность процесса приватизации.

Одним из объяснений неэффективности приватизации является непонимание сути данного процесса его исполнителями, или же умышленное перекручивание целей и задач приватизации для получения собственной экономической выгоды. Исходя из определения приватизации, приведенного в статье 1 Закона Украины «О приватизации государственного имущества», целью приватизации является повышение социально-экономической эффективности производства и привлечение средств на структурную перестройку экономики Украины. Основными приоритетами приватизации является повышение эффективности производства и мотивации к труду, ускорение структурной перестройки и развития экономики Украины. Кроме того, приватизация должна осуществляться на основе принципов законности; государственного регулирования и контроля; предоставление гражданам Украины приоритетного права на приобретение государственного имущества; предоставление льгот для приобретения государственного имущества членам трудовых коллективов приватизируемых; обеспечение социальной защищенности и равенства прав участия граждан Украины в процессе приватизации; продажи объектов приватизации с уче-

том их индивидуальных особенностей исключительно за денежные средства; приоритетного права трудовых коллективов на приобретение имущества своих предприятий; создание благоприятных условий для привлечения инвестиций; соблюдения антимонопольного законодательства и др. [5].

Следует отметить, что определенные в законодательстве приоритеты не всегда соблюдаются, а задачи реализуются не в полной мере, что противоречит достижению основной цели приватизации. Анализируя главные проблемы приватизационного процесса в Украине, причины неэффективности государственной политики в указанной сфере, можно выделить следующие аспекты.

Во-первых, не принятие во внимание объективных предпосылок осуществления приватизации, к которым относятся:

- попытка проведения разгосударствления и приватизации государственного имущества в ускоренном темпе, когда скорости приватизации отдавался безусловный приоритет относительно других целевых ориентиров изменения формы собственности (повышение эффективности управления, конкурентоспособности, формирование рыночной среды и т.д.), что привело к нарушению основного правила: государство может оставлять экономику только тогда, когда будут сформированы и эффективно действовать полноценные рыночные механизмы. [6] Ускоренная приватизация стала причиной формирования большого количества частных предприятий без образования критической массы эффективных собственников, способных осуществлять эффективную экономическую стратегию и вести конструктивную конкурентную борьбу, значит приватизация при таких условиях имела дезорганизационный эффект который на длительное время перевесил конструктивный эффект институционального совершенствования национальной экономики [7];

- отсутствие развитых институтов, небеспеченность практической реализации юридического права собственности на приватизированное имущество в процессе организации финансово-хозяйственной деятельности предприятий, отсутствие действующего порядка

государственного использования ресурсной базы, разграничение отношений власти и собственности, эффективной системы управления и контроля [8];

- низкий уровень коммерциализации государственных предприятий до начала приватизации [9].

Во-вторых, противоречивость и непоследовательность самого процесса приватизации, смешивания целей и средств их достижения. В частности, среди основных недостатков практического осуществления процесса приватизации необходимо определить следующие:

- вопреки основной цели – повышению социально-экономической эффективности производства и привлечения средств на структурную перестройку экономики Украины, «использование средств от приватизации главным образом на техническое и технологическое обновление производства» [10], приватизация используется как источник наполнения государственного бюджета. Такая «латентная» цель приватизации стала настолько устойчивой, что даже в юридической литературе приватизация иногда рассматривается как источник наполнения государственного бюджета. Так, В.М. Трубаров пишет: «Приватизация имущества предприятий, выступая одним из факторов формирования негосударственного сектора экономики, до сих пор не обеспечила условий повышения эффективности финансово-хозяйственной деятельности корпораций и частных предприятий. Кроме того, приватизация не обеспечила ожидаемого значительного прироста бюджетных доходов» [11];

- слабая связь приватизационных процессов с процессом комплексного стратегического развития экономики, отсутствие связи со стратегией реформирования отношений собственности в целом и в производственном секторе экономики в частности, несистемный характер приватизации, что, в частности, проявляется в том, что она проводится выборочно за счет исключения предприятия из списка тех, которые не подлежат приватизации, путем внесения изменений в Закон Украины «О перечне объектов права государственной собственности, не подлежащих приватизации»;

- не принятие во внимание межго-



траслевых связей в экономике, сосредоточение процесса приватизации только на ключевых отраслях (например, нефтегазовый сектор);

- использование неадекватных методов приватизации, которая осуществлялась в основном с формальной (разгосударствления) или фискальной (финансирование дефицита бюджета) целью, «вместо критерия действительного повышения эффективности использования ресурсов, находящихся в распоряжении приватизированного предприятия» [12];

- неэффективность предприватизационной подготовки объектов, отсутствие четкого порядка проведения приватизационных аукционов и критериев для применения различных вариантов сокращения доли государственной собственности (например, выпуск акций, продажа доли, передача в управление) [13];

- непрозрачность процесса приватизации, благодаря чему государство не получает максимальную цену за приватизируемые активы, необоснованные запреты приватизации, приводящих к использованию государственного имущества не по назначению, его разрушение, отчуждение по нелегальным схемам и, как следствие, потери инвестиционной привлекательности. Кроме того, управление имуществом, которое осталось в государственной собственности, осуществляется профильными министерствами, которые также осуществляют регуляторные функции, что приводит к конфликту интересов [14].

В-третьих, отсутствие системной поддержки как новых частных владельцев, так и государственных предприятий, не подлежащих приватизации.

**Выводы.** Учитывая вышесказанное, можно сделать вывод, что, несмотря на длительный период, приватизация сегодня не заняла должного места в структуре экономической реформы, что связано как с подменой ее главной цели, так и неэффективностью и несистемным характером практического ее проведения. Хотя приватизация рассматривается как специальное основание приобретения права собственности. [15], латентной ее целью стало наполнение государственного бюджета. Кроме того, сегодня вопрос прива-

тизации в Украине требует глобального пересмотра в связи с изменением мировой экономической ситуации, которая не оставила Украину вне зоны влияния.

Как отмечает Г. Минцберг, люди строят стратегию для одного времени, а пользуются ею, не осознавая подмены, – совсем в другом [16]. Мировой валютно-финансовый кризис, создав, с одной стороны, критические условия функционирования национальной экономики, с другой – стал рычагом для выявления противоречий и диспропорций как в развитии национальной экономики в целом, так и в осуществлении приватизации в частности, заставил поставить вопрос об эффективности государственной политики и необходимости разработки новой стратегии в данной сфере. Дальнейшее внедрение экономической реформы требует принятия мер как стратегического, так и оперативного антикризисного направления, пересмотра принципов и подходов к процессу приватизации с учетом современных условий, совершенствования законодательства по вопросам приватизации и принятия новой Государственной программы приватизации, которая будет отвечать современному стратегическому курсу страны в сфере экономики. Необходимо принятие изменений в нормативно-правовых актах, по обеспечению прозрачности процесса приватизации, направленные на совершенствование управления процессом приватизации.

#### Список использованной литературы:

1. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентноспроможна економіка, ефективна держава» [Текст]/ [Електронний ресурс].-Режим доступу: [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf). Назва титулу з екрану.
2. Про приватизацію державного майна [Текст]: Закон України від 04.03.1992 №2163-ХІІ// Відомості Верховної Ради України.- 1992.- № 24.- ст. 349
3. Жаліло Я. А. Теорія та практика формування ефективної економічної

стратегії держави: монографія [Текст]/ Я.А.Жаліло – К.: НІСД, 2009. – 336 с. – С. 42

4. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентноспроможна економіка, ефективна держава» [Текст]/ [Електронний ресурс].-Режим доступу: [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf). Назва титулу з екрану.

5. Про приватизацію державного майна [Текст]: Закон України від 04.03.1992 №2163-ХІІ// Відомості Верховної Ради України.- 1992.- № 24.- ст. 349

6. Гальчинський, А. С. Помаранчева революція і нова влада [Текст] / А.С.Гальчинський – К.: Либідь, 2005. – 368 с. – С. 161.

7. Жаліло Я. А. Теорія та практика формування ефективної економічної стратегії держави: монографія [Текст]/ Я.А.Жаліло – К.: НІСД, 2009. – 336 с. – С. 238

8. Трубаров В.М. Механізми взаємозв'язку процесів приватизації і державного управління бюджетними доходами: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / В.М. Трубаров; Донец. держ. ун-т упр. — Донецьк, 2006. — 20 с. – С.6

9. Колодко Г. Уроки десяти лет постсоциалистической трансформации // Вопросы экономики. – 1999. – № 9. – С.22.

10. Постанова Верховної Ради України від 19.10.1994 року № 216/94-ВР «Про доповідь Президента України «Про основні засади економічної та соціальної політики» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=216%2F94-%E2%F0&p=1276536801625423>. 14.07.2010 р. Назва титулу з екрану.

11. Трубаров В.М. Механізми взаємозв'язку процесів приватизації і державного управління бюджетними доходами: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / В.М. Трубаров; Донец. держ. ун-т упр. — Донецьк, 2006. — 20 с. – С.1

12. Жаліло Я. А. Теорія та практика формування ефективної економічної стратегії держави: монографія [Текст]/ Я.А.Жаліло – К.: НІСД, 2009. – 336 с. – С. 43



13. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентноспроможна економіка, ефективна держава» [Текст]/ [Електронний ресурс].-Режим доступу: [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf). Назва титулу з екрану.

14. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентноспроможна економіка, ефективна держава» [Текст]/ [Електронний ресурс].-Режим доступу: [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf). Назва титулу з екрану.

15. Алданов Ю.В. Приватизація державного майна як спеціальна підстава набуття права власності: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Ю.В. Алданов; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. — К., 2006. — 20 с. — С. 1

16. Стиглиц, Дж. Глобализация. Тревожные тенденции. — М.: Мысль, 2003. — С. 98.

## «OPT-OUT CLAUSES» КАК ИНСТРУМЕНТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДОВЫХ СПОРОВ

С. ЗАПАРА,

кандидат юридических наук, доцент, декан юридического факультета  
Сумского национального аграрного университета

### SUMMARY

The article is devoted to study of the concept of «opt-out clauses» as an instrument of labour disputes resolution in Ukraine. Ukrainian theorists of law have been looking for optimal labour disputes resolution system as a new Labour Code is to be considered in the national Parliament in the nearest future. Having studied international practices, the author of the publication suggests that it is appropriate to include «opt-out clauses» in the new model of labour disputes resolution in Ukraine. The need for development of social dialogue in particular and social labour relations in general calls forth the above suggestion. The publication presents the considerations and findings of the author.

**Key words:** «opt-out clauses», parties of a labour dispute, labour dispute, disputes of rights, disputes of interests, individual labour disputes, collective labour disputes.

\* \* \*

Представленная статья посвящена изучению понятия «opt-out clauses» как инструмента в разрешении трудовых споров в Украине. В связи с тем, что Украина находится на пороге принятия нового Трудового кодекса, украинское научное сообщество находится в поиске оптимальной системы разрешения трудовых споров. Автор публикации, исследуя данную категорию и учитывая зарубежный опыт, предлагает в новой Модели разрешения трудовых споров в Украине применить «opt-out clauses». Данное предложение продиктовано необходимостью развивать социальный диалог в частном и социально-трудовые отношения Украины в целом. Рассуждения и выводы автора на указанную тему изложены в данной публикации.

**Ключевые слова:** «opt-out clauses», стороны трудового спора, трудовая юстиция, трудовой спор, споры о правах, споры об интересах, индивидуальные трудовые споры, коллективные трудовые споры.

*Постановка проблемы в общем виде. Понятие «opt-out clauses» – относительно новая категория в украинском правовом поле. Однако содержательная составляющая данного понятия в контексте принятия нового Трудового кодекса Украины и формирования модели разрешения трудовых споров в Украине представляет особый интерес для изучения и применения на практике.*

*Степень научного изучения вопроса, связанного с отклонениями от существующей договорной практики, в Украине является невысокой. На современном этапе институт «opt-out clauses» с предложенным подходом не был предметом изучения. Отдельные публикации, в той или иной мере имеющие отношение к предмету нашего исследования, были представлены такими авторами, как А.В. Дзера, А.С. Довгерт, Н.С. Кузнецова, В.М. Коссак, В.В. Луць, З.В. Ромовская, Н.М. Сибилёв, В.В. Витрянский и другими авторами.*

*Отдельные аспекты данной проблемы изучались в диссертационных работах С.А. Бородовского, Р.А. Лидовец, Н.П. Апанасюк, И.Р. Калаур, В.Г. Олюха, Н.Н. Процькив, Г.В. Цират, А.В. Луць, Я.А. Чапичадзе, Е.А. Беляневич, В.А. Васильева, В.П. Янышен, Л.М. Николайчук. Однако применительно к тематике предложенного исследования данный институт не рассматривался.*

**Ф**ормулирование целей исследования. Целью данной публикации является анализ понятия «opt-out clauses» как потенциального инструмента правового регулирования трудовых споров.

**Изложение основного материала исследования.** Понятие «opt-out clauses» встречается в европейском правоприменении. Данная категория понимается как пункт договора, предусматривающий возможность для