



УДК 342.95

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ПРИВАТИЗАЦИИ И ПРАВОВЫЕ ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Николай ПОТИП,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
Днепропетровского гуманитарного университета

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена анализу научных подходов и нормативно-правового регулирования применения мер противодействия коррупции в сфере приватизации. Выявлены причины и условия существования коррупции в сфере приватизации государственного и коммунального имущества, формы проявления реализации антикоррупционных рисков в этой сфере. Проанализировано отечественное антикоррупционное законодательство со времён провозглашения независимости Украины и доказана несистемность подходов к обеспечению реализации государственной антикоррупционной политики в сфере приватизации, что привело к неэффективности последней. Предложены направления законодательного закрепления механизма противодействия коррупции в сфере приватизации.

Ключевые слова: приватизация, антикоррупционная политика, государственное и коммунальное имущество, органы приватизации.

PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF ANTI-CORRUPTION POLICY IN THE FIELD OF PRIVATIZATION AND LEGAL WAYS OF THEIR SOLUTION

Nikolay POTIP,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor,
Associate Professor of Department of Civil Law Disciplines
of Dniprovskii University of the Humanities

SUMMARY

The article is devoted to the analysis of scientific approaches and legal regulation of the application of anti-corruption measures in the field of privatization. The causes and conditions for the existence of corruption in the field of privatization of state and municipal property, the forms of manifestation of the implementation of anti-corruption risks in this area are identified. The domestic anti-corruption legislation from the time of the independence of Ukraine was analyzed and the systematic approaches to ensuring the implementation of the state anti-corruption policy in the field of privatization were proved, which led to the inefficiency of the latter. The directions of legislative consolidation of the mechanism for combating corruption in the field of privatization are proposed.

Key words: privatization, anti-corruption policy, state and communal property, privatization bodies.

Постановка проблемы. Основой экономики Украины является эффективное использование и функционирование государственных и коммунальных предприятий. Однако многолетний опыт со времени провозглашения независимости Украины продемонстрировал неэффективный менеджмент большинства руководителей этих предприятий, что привело к их нерентабельности, формированию задолженностей перед работниками, партнёрами и государством, и наконец, к упадку значительного количества таких объектов. Счётной палатой Украины было выявлено, что на начало 2017 из экономически активных субъектов (1770 ед.) были убыточными 28% предприятий (496 ед.), а Министерство экономического развития и торговли Украины признало положительное управление объектами государственной собственности лишь 25 субъектов управления,

что составляло 27,8% их общего количества, удовлетворительным – 46 субъектов, отрицательным – 17 субъектов управления (18,9%) [15]. На наш взгляд, одной из причин такой ситуации стало распространение коррупции в сфере функционирования государственных и коммунальных предприятий.

В начале 2018 года в рамках проекта Центра экономической стратегии (ЦЭС) компания GfK Ukraine провела общенациональный опрос. По его результатам 66% респондентов согласились с утверждением, что государственные предприятия являются источником коррупции. Более того, 74% опрошенных считают, что при государственной собственности предприятия часто разворовывают, что невозможно при частном владельце. Распространению коррупции в этой сфере способствует значительное количество неприватизированных государственных

предприятий. Так, в Украине в 2016 году было 3444 государственных предприятия. Это в десять раз больше, чем в Польше, в которой 336 государственных предприятий, в 28 раз больше, чем в Чехии с её 125 государственными предприятиями, и в 75 раз больше, чем в Словакии, где насчитывается всего 46 государственных предприятий [2]. Таким образом, только из-за большого количества государственного сектора экономики пространство для коррупции в Украине в десятки раз больше. Учёные и практики утверждают, что одним из главных способов побороть коррупцию на государственных предприятиях является их приватизация.

В то же время история приватизации в Украине большинством населения связывается непосредственно с коррупцией, что приводит к незаконному приобретению государственного или коммунального имущества пред-



ставителями олигархических и правящих кругов. Как, например, было с первой приватизацией «Криворожстали», когда она была продана по заниженной цене лицу, находящемуся в родстве с представителем власти [2].

Указанные факты и другие негативные примеры результатов приватизации заставляют анализировать отечественное законодательство в этой сфере и находить правовые предохранители и механизмы недопущения реализации коррупционных рисков в процессе приватизации, которая в свою очередь выступает способом преодоления коррупции в самих государственных и коммунальных предприятиях. Антикоррупционное влияние приватизации на сферу экономических отношений реализуется в том, что предприятия лишаются политического влияния и начинают работать эффективнее, а чиновники и политики получают меньше возможностей и стимулов к обогащению за счёт государственных предприятий, что обусловлено их максимальным сокращением.

Цель и задачи статьи. В связи с указанным целью статьи является выяснение содержания и особенностей направлений и мероприятий реализации антикоррупционной политики в сфере приватизации, выявление коррупциогенных факторов в этой сфере и предложение путей нормативного закрепления механизма противодействия коррупции в сфере приватизации.

Состояние исследования. Вопросы, связанные с пониманием сущности государственной антикоррупционной политики, вызвали внимание таких специалистов в области политологии, юриспруденции, управления, социологии, экономики, как: В.И. Андрияш, В.Д. Бакуменко, А.Л. Валевский, Л.А. Пал, М.И. Пиренн, В.Е. Романов, А.В. Рябичко, В.В. Тергичка и других. Однако вопрос противодействия коррупции в сфере приватизации в условиях внедрения механизмов реализации положений Закона Украины «О приватизации государственного и коммунального имущества» не исследовался.

Изложение основного материала. О масштабе проблем с коррупцией в сфере деятельности государственных предприятий свидетельствует статистика НАБУ, которое расследовало ещё в 2017 году более 100 уголовных

производств по коррупции на государственных предприятиях. Большинство преступлений связано с хищением имущества и средств государственных предприятий, закупкой товаров и услуг по завышенным ценам, поставкой продукции через посредников по ценам, значительно ниже рыночных. В общем, в поле зрения НАБУ – около 50 госпредприятий, большинство из которых по размеру активов входят в топ-100 государственных компаний по версии Министерства экономического развития и торговли Украины. По предварительным оценкам, суммарные убытки, причинённые этим предприятиям в результате уголовных коррупционных правонарушений, превышают 20 млрд грн. Совокупный размер предмета преступления в этих делах достигает 2400000000 грн [3]. Это, по мнению некоторых учёных, делает государственные предприятия крупнейшим источником коррупции [2]. В такой ситуации приватизация является важным способом преодоления этого негативного явления в сфере деятельности государственных предприятий.

Всеукраинский опрос граждан 2017 года продемонстрировал, что, несмотря на то, что респонденты в целом слабо поддерживают приватизацию, они соглашались, что частный собственник эффективнее государства. В то же время авторы исследования отмечают, что нужно соглашаться с тем, что приватизация несёт риски, но риски сохранения государственной собственности приводят к дальнейшей неэффективности. Специалисты отмечают, что даже временное преодоление коррупции не нивелирует риски её обновления при изменении политической элиты, единственная возможность полностью от неё избавиться – приватизировать предприятия [5].

В то же время возникает актуальная необходимость разработки и внедрения механизмов предотвращения проявления коррупции в процессе приватизации жилья, земельных участков, государственных и коммунальных предприятий. Учитывая негативное отношение общества к приватизации и устойчивое представление граждан о её связи с коррупцией, следует проанализировать меры противодействия коррупции, предусмотренные отечествен-

ной антикоррупционной политикой во времена независимости Украины.

Проследим эволюцию урегулирования вопроса борьбы с коррупцией в сфере приватизации на разных этапах формирования государственной антикоррупционной политики. В контексте выявления механизмов противодействия коррупции в сфере приватизации, учитывая научные труды А.М. Новака по систематизации формирования антикоррупционной политики, и современное состояние антикоррупционного законодательства, на наш взгляд, можно выделить следующие этапы: 1) 1991–1995 годы – это этап становления государственной антикоррупционной политики в Украине; 2) 1995–2009 годы характеризовались формированием нормативно-правового содержания государственной антикоррупционной политики, состоялось принятие Закона Украины «О борьбе с коррупцией» (1995 г.), Концепции борьбы с коррупцией на 1998–2005 годы [4; 9]; 3) 2009–2010 годы отмечены принятием Распоряжения Кабинета Министров Украины от 8 декабря 2009 № 1688-р «Об одобрении Принципов антикоррупционной политики» [13]; 4) в 2011 году этап был связан с принятием второй отечественной Национальной антикоррупционной стратегии, утверждённой Указом Президента Украины от 21.10.2011 № 1001/2011 [10]; 5) с 2014 по 2015 годы были приняты Закон Украины «О претовращении коррупции» от 14.10.2014 и Закон Украины «Об основах государственной антикоррупционной политики в Украине (Антикоррупционная стратегия) на 2014–2017 годы» [8; 7]; 6) 2015–2016 годы – происходила институционализация системы органов власти в сфере предотвращения коррупции, развитие антикоррупционной политики Украины в контексте положений Соглашения об ассоциации Украины и ЕС, реализация положений Стратегии устойчивого развития «Украина–2020»; 7) со 2-го полугодия 2016 до 2018 года – происходил переход к новому измерению формирования государственной антикоррупционной политики, развитие системы органов государственной власти в борьбе с коррупцией; 8) последний этап обусловлен завершением реформы системы антикоррупционных органов и разработкой



проекта Антикоррупционной стратегии на 2018–2020 годы [14; 4].

Анализируя отечественные нормативно-правовые акты, определявшие содержание государственной антикоррупционной политики на разных исторических этапах, можно сделать следующие текущие выводы: только два стратегических документа в сфере антикоррупционной политики за всё время независимости Украины уделяли внимание определению направлений противодействия коррупции в сфере приватизации: Концепция борьбы с коррупцией на 1998–2005 годы и Антикоррупционная стратегия на 2018–2020. Так, Концепция борьбы с коррупцией на 1998–2005 годы [9] предусматривала, что с целью предотвращения коррупции и коррупционных действий необходимо обеспечить конкурентность и максимальную прозрачность продажи пакетов акций предприятий в процессе приватизации государственного имущества; внедрить принципы гласности и конкурентности в механизм приватизации; разработать новые и усовершенствовать действующие общегосударственные планы и программы борьбы с коррупцией, а также отраслевые программы по наиболее криминогенным сферам деятельности, в том числе в сфере приватизации.

На сегодняшний день в проекте антикоррупционной стратегии на 2018–2020 годы одним из приоритетов определено противодействие коррупции в процессе приватизации и управлении публичными ресурсами. Причём основным мероприятием в этом направлении Антикоррупционная стратегия на 2018–2020 годы определила снижение коррупционных рисков в процессе приватизации государственной собственности [14]. Такая формулировка, на наш взгляд, носит декларативный характер и не определяет механизмы противодействия коррупции в сфере приватизации.

В результате отсутствия взвешенной государственной антикоррупционной политики в сфере приватизации даже принятие Закона Украины «О приватизации государственного и коммунального имущества» [11] не позволяет достичь желаемых результатов в сфере приватизации.

Так, в результате проведения последнего анализа ежегодного отчёта

Фонда государственного имущества Украины в 2018 году в части, влияющей на выполнение государственного бюджета, Счётная палата выявила ухудшение результатов приватизации по сравнению с 2017 годом по состоянию обеспечения поступлений в Государственный бюджет Украины. Была обнаружена причина такой ситуации: уменьшение в 2018 году поступлений от приватизации государственного имущества в более чем 12 раз (268700000 гривен). К этой ситуации привело то, что приватизация крупных объектов не состоялась вообще, а из запланированных к приватизации объектов малой приватизации приватизировано лишь 27,4 процента [12]. Мы считаем, что сдерживающим фактором для ускорения процессов приватизации в Украине является коррупция в этой сфере.

В то же время, несмотря на положительные нововведения Закона Украины «О приватизации государственного и коммунального имущества», специалисты определяют такие коррупционные риски в сфере приватизации, как: невнесение актуальной информации, корректировки, исправлений, искажение сведений или другие манипуляции с информацией, содержащейся в базах данных, информационных системах государственных органов приватизации; нарушение сроков рассмотрения заявлений на включение объектов в перечень объектов, подлежащих приватизации, и заявлений на участие в приватизации; несоблюдение требований нормативно-правовых актов по управлению государственным имуществом, которое не вошло в уставные капиталы хозяйственных обществ в процессе приватизации, но находится на их балансе; недобросовестность государственных служащих при подготовке, проведении и оформлении результатов проверок, аудитов, рассмотрении обжалования результатов проверок, внесении изменений в договоры купли-продажи и тому подобное; влияние заинтересованных лиц (заказчиков оценки) на результат работы оценщика, в частности, при определении стоимости объекта оценки при оценке для целей налогообложения в случаях, определённых Налоговым кодексом Украины; незнание законодательства по направлению

работы структурного подразделения; нарушение порядка проведения аукциона, выкупа; влияние на государственных служащих со стороны должностных или иных лиц при рассмотрении ими документов и подготовке решений Фонда государственного имущества Украины о предоставлении согласия на отчуждение государственного имущества; снижение уровня ответственности лица в связи с последующим освобождением от должности; вероятность влияния заинтересованных лиц на представителей Фонда государственного имущества Украины, региональных отделений Фонда в судах, других органах, учреждениях и организациях путём обещания, предложения или предоставления неправомерной выгоды с целью ненадлежащего представления интересов Фонда государственного имущества Украины и прочее [15]. Результатом реализации таких коррупционных рисков является неэффективность отечественного приватизационного законодательства и внесение недостоверной информации о результатах, что, например, были обнаружены Счётной палатой в отчёте Фонда государственного имущества за 2018 [12].

Фондом государственного имущества Украины была принята ведомственная антикоррупционная программа на 2019 [1], которая определяет общие принципы ведомственной политики по предотвращению и противодействию коррупции в сфере деятельности Фонда государственного имущества Украины, мероприятия по её реализации. В то же время, на наш взгляд, принятие Фондом государственного имущества Украины ежегодно Антикоррупционной программы является эффективным средством на уровне ведомства, однако не влияет на общегосударственную антикоррупционную политику в сфере приватизации.

Выводы. В условиях обновления и ускорения процессов приватизации, проведение которых планируется в 2019 и 2020 годах [6], на наш взгляд, повышается актуальность конкретизации и систематизации мер противодействия коррупции в сфере приватизации на уровне общегосударственной антикоррупционной политики. В связи с этим предлагаем разработать и закрепить в Законе Украины «О приватиза-



ции государственного и коммунально-имущественного» и Антикоррупционной стратегии на 2018–2020 годы комплекс правил, стандартов и процедур по выявлению, пресечению и предотвращению коррупции в сфере приватизации. Такой механизм противодействия коррупции в сфере приватизации должен включать следующие мероприятия: проведение среди представителей органов приватизации и покупателей разъяснительной работы по предупреждению, выявлению и противодействию коррупции в сфере приватизации; усиление ответственности работников органов приватизации по несоблюдению ими требований законодательства в сфере приватизации и за полноту и достоверность данных, которые они передают в другие ведомства; обеспечение конфиденциальности информации о лицах, которые добросовестно сообщают о случаях коррупции в сфере приватизации; обеспечение доступа к информации об объектах приватизации и публичной информации органов приватизации; введение постоянного мониторинга коррупциогенных факторов и рисков через автоматизированный опрос участников интернет-аукционов объектов приватизации.

Изучение содержания элементов механизма противодействия коррупции в сфере приватизации требует отдельного исследования, что обосновывает перспективность дальнейшей научной разработки данной тематики.

Список использованной литературы:

1. Антикорупційна програма Фонду державного майна України на 2019 рік : Наказ Фонду державного майна України від 28.05.2019 р. № 508. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/06/Fond-derzhavnogo-majna-Ukrayini-.pdf>.

2. Бойцун А., Яблонський Д. Як Україні продати найбільше «джерело корупції». URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2018/11/27/642962/>.

3. НАБУ розслідує понад 100 кримінальних проваджень щодо корупції на держпідприємствах. URL: <https://nabu.gov.ua/novyny/nabu-rozsliduye-ponad-100-kryminalnyh-provadzhen-shchodo-korupciyi-na-derzhpidpryemstvah>.

4. Новак А.М. Національна антикорупційна політика: особливості та основні чинники розвитку в умовах сучасного державотворення. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 3. С. 62–66. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2017_3_11.

5. П'ять реформ Уряду: як отримати суспільну підтримку: Центр економічної стратегії. URL: https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2017/11/report_critical-thinking_ukr-FINAL-for-web.pdf.

6. Президент доручив внести протягом двох тижнів до парламенту проєкт Держбюджету на 2020 рік, почати масштабну приватизацію та запровадити ринок землі. URL: <https://www.president.gov.ua/news/prezident-doruchiv-vnesti-protiyagom-dvoh-tizhniv-do-parlamen-57101>.

7. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

8. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1699-VII. *Голос України*. 2014. 25 жовт.

9. Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998–2005 роки : Указ Президента України від 24 квітня 1998 року № 367/98. *Офіційний вісник України* від 14.05.1998 . 1998 р. № 17, стор. 14, стаття 621, код акта 5238/199.

10. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки : Указ Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001/2011. *Урядовий кур'єр* від 27.10.2011. № 199.

11. Про приватизацію державного і комунального майна : Закон України від 18 січня 2018 року № 2269-VIII. *Відомості Верховної Ради України* від 23.03.2018. 2018 р. № 12, стор. 5, стаття 68.

12. Про розгляд Звіту про результати аналізу щорічного звіту Фонду державного майна України за 2018 рік у частині, що впливає на виконання державного бюджету: Рішення Рахункової палати від 06.06.2019 року № 13-4. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/13-4_2019/RP_13-4_2019.pdf.

13. Про схвалення Зasad антикорупційної політики : Розпоряд-

ження Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. № 1688-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/243284567>.

14. Проєкт Закону про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки № 8324 від 26.04.2018. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63942.

15. Флейчук М.І. Протидія корупції в процесі приватизації та управління публічними ресурсами. URL: http://lv.niss.gov.ua/public/File/1/AZ_Fleychuk_2018.pdf.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Потип Николай Николаевич – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Днепровского гуманитарного университета

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Potip Nikolay Nikolayevich – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor of Department of Civil Law Disciplines of Dniprovskii University of the Humanities

uk_dgu@ua.fm