



Верховний
Суд

Практика Верховного Суду щодо розгляду спорів про приватизацію державного і комунального майна

Надія БАГАЙ

суддя Касаційного господарського Суду у складі
Верховного Суду,
доктор юридичних наук, доцент

Законодавство з питань приватизації

Закон України "Про приватизацію державного і комунального майна" від 18.01.2018 № 2269-VIII (набрав чинності з 07.03.2018)

Закон України "Про управління об'єктами державної власності" від 21.09.2006 № 185-5

Втратили чинність:

Закон України "Про приватизацію державного майна" від 04.03.1992 № 2163-12 (втратив чинність)

Закон України "Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)" від 06.03.1992 № 2171-12 (втратив чинність)

Закон України "Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі"; від 10.07.1996 № 290/96-ВР (втратив чинність)

Д

Юрисдикційні питання

- **Стаття 12 Господарського процесуального кодексу України** (у редакції, чинній до 15.12.2017):
господарським судам підвідомчі справи у спорах, що виникають при укладанні, зміні, розірванні і виконанні господарських договорів, **у тому числі щодо приватизації майна**
- **Стаття 20 Господарського процесуального кодексу України:**
господарські суди розглядають справи у спорах, що виникають у зв'язку із здійсненням господарської діяльності (крім справ, передбачених частиною другою цієї статті), та інші справи у визначених законом випадках, **зокрема справи у спорах щодо приватизації майна**
- **Стаття 30 Закону України «Про приватизацію державного майна»** (втратив чинність):
спори щодо приватизації державного майна, крім спорів, які виникають із публічно-правових відносин та віднесені до компетенції адміністративних судів, **вирішуються господарським судом** у порядку, встановленому Господарським процесуальним кодексом України
- **Стаття 30 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна»:**
спори щодо приватизації державного або комунального майна, крім спорів, які виникають із публічно-правових відносин та віднесені до компетенції адміністративних судів, **вирішуються господарським судом** у порядку, встановленому Господарським процесуальним кодексом України, крім випадків, коли сторони погодили передачу таких спорів на вирішення міжнародному комерційному арбітражу відповідно до частини дванадцятої статті 26 цього Закону

Постанова ВП ВС від 25.03.2020 у справі № 826/11186/18

У правовідносинах приватизації Фонд держмайна виконує функції власника майна та вчиняє правочини, спрямовані на відчуження речових прав держави на майно іншим фізичним та юридичним особам.

Спори щодо реалізації таких функцій та відчуження майна на користь інших осіб не можуть бути предметом розгляду в порядку адміністративного судочинства, оскільки не підпадають під визначення публічно-правового спору, наведеного у статті 4 КАС України, з огляду на те, що Фонд держмайна у таких правовідносинах не виконує владних управлінських функцій, а реалізує повноваження власника майна, що свідчить про приватноправовий характер цього спору.

Ці спори вирішуються у порядку господарського судочинства.

Постанова ВП ВС від 18.03.2020 у справі № 813/2616/18

Вимоги позивача щодо тривалого розгляду заяви про приватизацію об'єктів комунальної власності шляхом викупу стосуються приватизації комунального майна, а тому цей спір не є публічно-правовим, а має вирішуватися судами за правилами ГПК України.

Позивач звернувся до адміністративного суду з позовом через тривалий розгляд його заяви про приватизацію об'єктів комунальної власності шляхом викупу. Отже, якщо узагальнити зміст та характер вимог, об'єкти власності, на які спрямовані ці вимоги, та спосіб перевласнення, який позивач просить застосувати щодо конкретного об'єкта (об'єктів) приватизації, у поєднанні з поведінкою, вчинками та рішеннями міської ради, які та здійснила та/чи мала здійснити з об'єктами комунальної власності, які підлягали приватизації, то всі ці правові явища, які виникли у зв'язку з ініціативою позивача приватизувати об'єкти комунальної власності шляхом викупу, охоплюються поняттям «приватизація комунального майна», під яким з юридичної точки зору розуміється майнова угода між суб'єктами приватизації, змістом якої є оплатне, частково сплатне або безоплатне відчуження (перевласнення) комунального майна.

Пред'явлення позову, у тому числі, до суб'єкта владних повноважень, не змінює правової природи юридичного спору та в цьому випадку не є підставою для вирішення його в порядку адміністративного судочинства.

Постанова ВП ВС від 12.05.2020 у справі № 925/308/18

Спир про те, чи слід було сільраді відчужувати спірне майно виключно в межах приватизаційної процедури в розумінні законів «Про приватизацію державного майна» та «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)», чи у цьому випадку була прийнятна також інша процедура відчуження, є спором щодо приватизації комунального майна.

З урахуванням характеру спірних правовідносин, а також наявності прямої вказівки закону на вид судочинства, у якому має розглядатись така категорія справ, спір у цій справі підлягає розгляду в порядку господарського судочинства, а участь фізичної особи у процедурі відчуження майна не змінює правової природи такого юридичного спору та не є підставою для вирішення його в порядку цивільного судочинства.

Об'єкти приватизації

Постанова КГС ВС від 03.10.2023 у справі № 927/640/19

Факт включення підприємства до Переліку об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, затвердженого постановою КМУ від 04.03.2015 № 83, зумовлює застосування до спірних правовідносин положень частин 1 та 2 статті 4 Закону України "Про приватизацію державного і комунального майна" щодо заборони приватизації.

Відповідно до ч. 1 вказаної статті у відповідній редакції, до об'єктів державної і комунальної власності, що підлягають приватизації, належать усі об'єкти права державної і комунальної власності, крім тих, приватизація яких прямо заборонена цим Законом та іншими законами України.

Постанова КГС ВС від 08.11.2023 у справі № 918/1141/22

Положеннями частини 12 статті 32 Кодексу цивільного захисту України визначено, що захисні споруди цивільного захисту державної та комунальної власності не підлягають приватизації (відчуженню).

Однак зміст частини 16 статті 32 цього Кодексу не виключає існування різних форм власності на захисні споруди цивільного захисту, споруди подвійного призначення, найпростіші укриття, передбачаючи натомість можливість доступу користувачів до таких споруд.

Факт того, що протирадіаційні укриття можуть перебувати, у тому числі, у приватній власності, не може легітимізувати протиправність процесу відчуження такого майна з власності держави.

Порядок і способи приватизації

Постанова КГС ВС від 25.11.2020 у справі № 914/79/19 (1)

Відповідно до пункту 2 розділу V Прикінцевих та перехідних положень Закону установлено, що приватизація (продаж) об'єктів, щодо яких рішення про приватизацію було прийнято до набрання чинності цим Законом, здійснюється та завершується відповідно до вимог цього Закону, *крім об'єктів, за якими:*

- дата проведення аукціону, конкурсу, викупу, продажу пакетів акцій (часток, паїв) господарських товариств, зазначена в опублікованому інформаційному повідомленні про продаж державного або комунального майна, припадає на день після набрання чинності цим Законом;
- після завершення процедури продажу відбувається оформлення договору купівлі-продажу;
- на момент прийняття рішення про їх приватизацію належали до об'єктів групи Г згідно з класифікацією об'єктів приватизації, встановленою Законом України «Про приватизацію державного майна», та щодо яких є дійсною оцінка, або Кабінетом Міністрів України визначено радника для надання послуг з підготовки до приватизації та продажу об'єктів приватизації за результатами проведення конкурсу.

Постанова КГС ВС від 25.11.2020 у справі № 914/79/19 (2)

Визначальним для правильного застосування до спірних правовідносин положень Закону України «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)» чи Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» має значення встановлення обставин наявності/відсутності у відповідних правовідносинах винятків, передбачених пунктом 2 розділу V Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна».

Постанова КГС ВС від 18.10.2023 у справі № 922/239/22

Закінчення процедури приватизації шляхом укладення договору купівлі-продажу відповідно до абзацу 3 пункту 2 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» можливо лише в тому випадку, коли органом приватизації здійснено всі дії, спрямовані на проведення підготовки об'єкту до приватизації, в тому числі і визначено ціну продажу.

Постанова КГС ВС від 04.02.2020 у справі № 910/12199/18

Приватизація об'єктів агропромислового комплексу, щодо яких на день набрання чинності Законом України «Про приватизацію державного і комунального майна» державними органами приватизації затверджені плани їх приватизації, здійснюється та завершується відповідно до вимог Закону України "Про особливості приватизації майна в агропромислового комплексу» в силу положень частини 4 Прикінцевих та перехідних положень Закону України № 2269-VIII від 18.01.2018.

Новий порядок приватизації, визначений Законом України «Про приватизацію державного і комунального майна» до такого об'єкту приватизації не застосовується.

Постанова КГС ВС від 22.09.2020 у справі № 906/967/19

Приписами частини 2 статті 18 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» передбачено умови, за виконання яких, орендар одержує право на викуп орендованого майна (будівлі, споруди, нежитлового приміщення) за ціною, визначеною за результатами його незалежної оцінки.

Надання орендодавцем згоди орендарю уже після здійснення останнім невід`ємних поліпшень орендованого майна свідчить про подальше схвалення радою невід`ємних поліпшень, як і виконання робіт щодо невід`ємних поліпшень орендованого майна до прийняття рішення про приватизацію цього майна, не суперечать положенням, зокрема, Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна».

Постанова КГС ВС від 11.01.2023 у справі № 922/4195/21

Рішення органу приватизації про відмову у затвердженні протоколу електронних торгів або про відмову від укладення договору купівлі-продажу має містити вичерпний перелік підстав для прийняття такого рішення і ухвалюється після закінчення електронного аукціону на підставі перевірки органом приватизації заяви на участь у приватизації об'єкта малої приватизації і доданих до неї документів та інформації переможця аукціону.

В силу положень частини 9 статті 14 Закону "Про приватизацію державного і комунального майна" не можуть бути підставою для прийняття рішення про відмову в затвердженні протоколу електронних торгів та подальшому укладенні договору купівлі-продажу формальні (несуттєві) помилки в оформленні заяви на участь у приватизації об'єкта малої приватизації або в документах та інформації, що подаються разом із такою заявою, які не впливають на зміст заяви або документів та інформації, зокрема технічні помилки та описки.

Постанова КГС ВС від 25.07.2023 у справі № 914/21/20

Положення законодавства, як чинного на момент прийняття радою рішення про включення нежитлових приміщень до переліку об'єктів приватизації, так і після набрання чинності Законом України «Про приватизацію державного і комунального майна», передбачали визначення ціни викупу об'єкта приватизації з урахуванням встановленої його вартості за результатом оцінки.

Тож будь-який інший підхід до визначення вартості викупу об'єкта приватизації нівелює необхідність проведення оцінки майна з метою визначення її вартості під час проведення процедури приватизації. Застосування радою коефіцієнта 0,6 до визначення вартості об'єкта приватизації не відповідає положенням законодавства щодо формування ціни продажу об'єкта, що підлягає приватизації шляхом викупу.

Відтак, оскільки визначена позивачем у проєктах договорів ціна продажу об'єкта приватизації є меншою від визначеної вартості майна на підставі його оцінки, висновки судів щодо погодження сторонами всіх істотних умов договору, зокрема ціни об'єкта продажу, як обов'язкової передумови для укладення господарського договору є помилковими.

Постанова КГС ВС від 08.09.2021 у справі № 908/1115/20

Постановою КМУ від 10.12.2003 № 1891 затверджено Методику оцінки майна. Із внесенням змін до її пункту 22 (постанова КМУ від 20.02.2019 № 224) було не тільки встановлено строк дійсності висновку про вартість об'єкта приватизації, який становить 18 місяців після дати оцінки (крім випадків, коли строк дії такого висновку, складеного до набрання чинності Методикою, продовжено відповідним наказом), а і передбачено обов'язкову вимогу щодо дійсності зазначеного висновку на дату укладення договору купівлі-продажу об'єкта приватизації.

Отже, з огляду на особливості правовідносин, пов'язаних з приватизацією майна комунальної форми власності, укладення договору купівлі-продажу об'єкта приватизації за ціною, визначеною у відповідному висновку, у тому числі і за рішенням суду, може відбутися лише в період його дійсності.

Постанова КГС ВС від 14.09.2023 у справі № 918/531/23

Виходячи із визначення поняття електронного аукціону (спосіб продажу об'єкту приватизації з визначенням переможця), положень статей 1, 10 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна», Порядку проведення електронних аукціонів для продажу об'єктів малої приватизації та визначення додаткових умов продажу, затверджено постановою КМУ від 10.05.2018 № 432, останній завершується укладенням договору купівлі-продажу та його опублікуванням.

Здійснення оплати за виграний лот та укладення договору купівлі-продажу за результатами проведеного аукціону є етапами його проведення, тому забезпечення позову шляхом заборони вчинення таких дій буде втручанням в проведення аукціону, що прямо заборонено положенням частини 12 статті 137 ГПК України.

Постанова ОП КГС ВС від 22.01.2021 у справі № 922/623/20

Викуп орендарем орендованого ним приміщення, виходячи з положення статті 11, статті 18-2 Закону України "Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)", може бути лише за умови, якщо орендарем за згодою орендодавця за рахунок власних коштів здійснено поліпшення орендованого майна, яке неможливо відокремити від відповідного об'єкта без завдання йому шкоди в розмірі не менш як 25 % ринкової вартості майна, за яким воно було передано в оренду, визначеної суб'єктом оціночної діяльності – суб'єктом господарювання для цілей оренди майна. В іншому разі приватизація такого приміщення повинна здійснюватися в загальному порядку за результатами проведення аукціону або конкурсу.

Покупець, який за відсутності в нього законодавчо встановлених підстав для приватизації майна шляхом викупу у зв'язку з нездійсненням ним поліпшень майна, яке неможливо відокремити від відповідного об'єкта без завдання йому шкоди, звернувся до органів місцевого самоврядування із заявою про приватизацію орендованого майна шляхом викупу, є недобросовісним.

Постанова ВП ВС від 03.04.2024 у справі № 917/1212/21

Велика Палата Верховного Суду для забезпечення єдності судової практики щодо зміни державної форми власності виключно шляхом приватизації виснує, що **Закон України «Про приватизацію державного майна» не відносить до способів приватизації передання державного майна до статутного фонду (капіталу) заснованого нею акціонерного товариства**, а тому державне майно, передане державою до статутного фонду (капіталу) акціонерного товариства, 100 % акцій якого залишається у власності держави, **до моменту завершення процедури приватизації** (продажу у приватну власність належних державі акцій такого акціонерного товариства) **є державною власністю**, і з огляду на свої висновки, викладені у цій постанові, відступає від висновку, сформульованого в постанові КАС ВС від 09 жовтня 2018 року у справі № 826/11262/15, щодо того, що **власником майна, переданого до статутного капіталу, є саме товариство, а не держава.**

Постанова ВП ВС від 12.09.2023 у справі № 910/8413/21

Велика Палата Верховного Суду виснувала, що набрання чинності Законом України «Про охорону культурної спадщини», який замінив Закон УРСР «Про охорону і використання пам'яток історії та культури» в регулюванні питань, пов'язаних з пам'ятками історії та культури, не призвело до скасування охоронюваного статусу об'єктів культурної спадщини. Невиконання Кабінетом Міністрів України своїх обов'язків щодо подачі на затвердження Верховній Раді України проекту Переліку пам'яток, що не підлягають приватизації, не може бути підставою для незастосування заборони, встановленої статтею 1 Закону України «Про тимчасову заборону приватизації пам'яток культурної спадщини». Тому на момент укладення правочину, спрямованого на відчуження об'єкта нерухомого майна, існує заборона, встановлена Законом України «Про тимчасову заборону приватизації пам'яток культурної спадщини».

Правочин щодо відчуження пам'ятки культурної спадщини, вчинений попри заборону, встановлену Законом України «Про тимчасову заборону приватизації пам'яток культурної спадщини» порушує публічний порядок і є нікчемним.

Належним способом захисту порушеного права територіальної громади як власника такої пам'ятки культурної спадщини є подання негаторного позову на підставі статті 391 ЦК України.

Постанова ВС від 03.09.2024 у справі № 907/358/20

Приписами Законів України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про приватизацію державного і комунального майна" також не передбачено можливості прийняття органом місцевого самоврядування рішення про безоплатне відчуження об'єктів комунальної власності на користь фізичних та юридичних осіб.

Діяльність органів державної та виконавчої влади, органів місцевого самоврядування здійснюється відповідно до спеціально-дозвільного типу правового регулювання, яке побудовано на основі принципу "заборонено все, крім дозволеного законом; дозволено лише те, що прямо передбачено законом". Застосування такого принципу суттєво обмежує органів державної влади у виборі варіантів чи моделі своєї поведінки, а також забезпечує використання ними владних повноважень виключно в межах закону і тим самим істотно обмежує можливі зловживання з боку держави та її органів.

Отже, **відсутність законодавчо визначеної заборони на вчинення певних дій не надає права органам державної та виконавчої влади, органам місцевого самоврядування вчиняти такі дії.**

Способи захисту

Постанова КГС ВС від 02.08.2023 у справі № 918/1056/20

Якщо позивач вважає, що він має право на приватизацію шляхом викупу, але органи місцевого самоврядування ухиляються від проведення визначеної законом процедури, то належним способом захисту прав позивача є звернення з позовом про спонукання до укладення договору купівлі-продажу.

Такий підхід підтверджується зокрема і тим, що Законом України від 28.07.2022 № 2468-IX законодавець вніс зміни до Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна», доповнивши частину 3 статті 18 цього Закону абзацом такого змісту: "У разі якщо орган приватизації прийняв рішення про приватизацію об'єкта шляхом викупу, між органом приватизації та орендарем укладається попередній договір купівлі-продажу об'єкта приватизації. Договір купівлі-продажу такого об'єкта приватизації укладається не пізніше ніж протягом 30 робочих днів з дня укладення попереднього договору", чим підтвердив необхідність дотримання переддоговірної процедури у разі приватизації об'єкта шляхом викупу.

Постанова КГС ВС від 19.12.2023 у справі № 910/2490/23

Якщо позивач вважає, що він має право на приватизацію шляхом викупу, але відповідний орган приватизації ухиляється від проведення визначеної законом процедури, то належним способом захисту прав позивача є звернення з позовом про спонукання до укладення договору купівлі-продажу.

При цьому вимогу позивача про зобов'язання укласти договір у певній редакції у випадках, які допускають вирішення таких спорів судом, слід тлумачити як вимогу про визнання укладеним такого договору в судовому порядку у запропонованій позивачем редакції, що відповідає способам захисту, визначеним пунктом 6 частини другої статті 16 ЦК України.

Постанова КГС ВС від 06.09.2023 у справі № 918/938/22

Правова природа процедур реалізації майна на прилюдних торгах полягає в продажу майна, тобто у вчиненні дій, спрямованих на виникнення в покупця зобов'язання зі сплати коштів за продане майно та передання права власності на майно боржника до покупця - учасника прилюдних торгів. З аналізу частини 1 статті 650, частини 1 статті 655 та частини 4 статті 656 ЦК України вбачається, що процедура набуття майна на прилюдних торгах є різновидом договору купівлі-продажу. Такі висновки сформульовані у постановах ВП ВС від 23.10.2019 у справі № 922/3537/17 , від 15.06.2021 у справі № 922/2416/17 (пункт 7.4), від 22.06.2021 у справі № 200/606/18 (пункти 45-47).

Торги (аукціон) є правочином. Якщо вони завершуються оформленням договору купівлі-продажу, то оскаржити можна договір, а вимога про визнання недійсними торгів (аукціону), оформлених протоколом електронного аукціону не є належним та ефективним способом захисту.

Постанова КГС ВС від 01.02.2024 у справі № 916/411/23

Частиною 2 статті 30 Закону України «Про приватизацію державного та комунального майна» встановлено, що строк позовної давності для звернення з позовом про відмову в затвердженні протоколу аукціону, визнання недійсними результатів приватизації об'єкта малої приватизації або договору купівлі-продажу об'єкта малої приватизації **становить три місяці**. Строк позовної давності для звернення з позовом про оскарження рішення органу приватизації про недопущення до участі в аукціоні або про неукладення договору купівлі-продажу з переможцем аукціону **складає один місяць** з дня оприлюднення результатів аукціону.

Тобто, у вказаному Законі йдеться про спеціальний строк позовної давності на звернення з вимогами про визнання недійсним договору купівлі-продажу об'єкта малої приватизації.

На розгляді Об'єднаної палати КГС ВС

Справа № 910/5663/22 (910/7708/17) за позовом Фонду державного майна України до 1) ТОВ "ЕСУ", 2) АТ "Державний експортно-імпортний банк України" про розірвання договору купівлі-продажу акцій №КПП-582 від 11.03.2011, зобов'язання списати кошти та стягнення пені у розмірі 2 171 169 000,00 грн

Підстави передачі на розгляд ОП КГС:

ВІДСТУП від висновку щодо застосування положень частини другої статті 651 Цивільного кодексу України, викладеного у постанові Верховного Суду 17.03.2020 у справі № 911/1102/19, про необхідність доведення істотності порушення договору.

На думку колегії суддів, Закон України "Про приватизацію державного майна" та Закон України "Про приватизацію державного і комунального майна" як спеціальні нормативно-правові акти мають пріоритет перед іншими законодавчими актами України у регулюванні відносин, пов'язаних з приватизацією державного майна.

Норми спеціальних законів на відміну від положень частини другої статті 651 Цивільного кодексу України не містять (не містили) такої підстави для розірвання договору купівлі-продажу об'єкта приватизації як наявність саме істотного порушення умов договору та не встановлюють (не встановлювали) необхідність використання будь-яких критеріїв для надання оцінки істотності такого порушення, і зокрема необхідності доведення обставин щодо завдання таким порушенням шкоди внаслідок якої друга сторона значною мірою позбавляється того, на що вона розраховувала при укладенні договору.



Верховний
Суд

Дякую за увагу!