



УДК 346.1

Р. Джабраїлов,

доктор юридичних наук, заступник начальника відділу
проблем модернізації господарського права та законодавства
Інституту економіко-правових досліджень
Національної академії наук України

В. Новікова,

кандидат юридичних наук, науковий співробітник відділу
проблем модернізації господарського права та законодавства
Інституту економіко-правових досліджень
Національної академії наук України

ОСОБЛИВОСТІ ДОГОВІРНИХ ФОРМ РОЗПОРЯДЖЕННЯ ОБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАСНОСТІ

Сучасний етап розвитку України характеризується підвищенням ролі та значення договорів в окремих галузях права. Ця тенденція передусім пов'язана з активізацією участі суб'єктів права в реалізації власних прав та законних інтересів. Договір є універсальним регулятором суспільних відносин, його поняття відоме всім правовим системам та широко використовується в різних галузях права.

Побудова ефективної господарської системи вимагає вдосконалення систем управління публічною власністю. Поняття «публічна власність» в Україні ще не набуло нормативного закріплення, утім сьогодні воно привертає увагу багатьох науковців та є предметом відповідних наукових розробок. У науковій літературі надаються різні визначення цього терміну, у більшості з них до публічної власності відносяться державна, комунальна власність та власність українського народу [1, с. 9]. Основним завданням регулювання договірних відносин у системі управління публічною власністю є оптимізація співвідношень та забезпечення реалізації індивідуальних та публічних інтересів.

Питання правового регулювання управління об'єктами публічної власності розглянуті в роботах Р.А. Джабраїлова, Г.Д. Джумагельдієвої, О.В. Дзери, О.Р. Зельдіної, Г.Л. Знаменського, В.К. Мамутова, І.В. Спасибо-Фатеевої, В.А. Устименко. Окремі види договорів використання та розпорядження об'єктами державної та комунальної власності досліджували О.М. Вінник, О.А. Медведевої, Ю.О. Серебрякової. Однак питання договірних форм розпорядження об'єктами публічної власності в зазначених роботах розглянуто недостатньо.

Функціональні форми управління об'єктами публічної власності являють собою сукупність юридичних засобів, прийомів, режимів, способів, що застосовуються органами виконавчої влади, територіальною громадою або її представницьким органом для цілеспрямованого впливу на той або інший об'єкт із метою його ефективного використання. Розпорядження об'єктами публічної власності має важливе значення в процесі реалізації вищезазначеними органами своїх функцій та має на меті підвищення ефективності використання державного та комунального майна, підвищення соціально-економічної ефективності виробництва й залучення коштів для здійснення структурної перебудови національної економіки.

Розпорядження об'єктами публічної власності здійснюється в різних формах. Однією з найбільш розповсюджених форм є оренда, правові засади її здійснення визначені Законом України «Про оренду державного та комунального майна». Якщо традиційно стороною договору оренди є власник майна, у випадку надання в оренду об'єктів публічної власності цю роль виконують спеціально уповноважені органи державної влади або місцевого самоврядування (Фонд державного майна України та його відділи, державні та комунальні підприємства).

За загальним правилом під час укладання договорів сторони можуть визначати зміст договору на основі вільного волевиявлення, коли сторони можуть погоджувати на власний розсуд будь-які умови договору, що не суперечать чинному законодавству. Це відповідає загальним принципам господарювання, закріпленим у ст. 6 Господарського Кодексу України [2].

Однак у випадку укладання договору оренди об'єктів публічної власності за-





гальні положення про свободу договору та особисте волевиявлення сторін під час виконання договору в цьому випадку не можуть бути застосовані через нормативне закріплення форми укладення цього виду договору та його змісту. Таким чином, виконання суб'єктами позитивних зобов'язань, що обмежують їхню договірну свободу, повинно бути спрямоване в підсумку на досягнення таких економічних показників, що задовольняють інтереси всіх сторін цих відносин.

Кабінет Міністрів України, а також уповноважені ним органи затверджують типові договори, що регулюють господарсько-договірні відносини суб'єктів господарювання в різних галузях економіки країни. На відміну від примірних договорів, умови типових договорів є обов'язковими для суб'єктів господарювання, їх недотримання спричиняє недійсність договору. Прикладом цьому є Наказ Фонду державного майна України «Про затвердження договорів оренди», що затверджує Типовий договір оренди цілісного майнового комплексу державного підприємства (структурного підрозділу підприємства), Типовий договір оренди індивідуально визначеного майна (нерухомого або іншого), що належить до державної власності та Примірний договір про відшкодування витрат балансоутримувача на утримання орендованого нерухомого майна та надання комунальних послуг орендарю.

Відповідно до ст. 12 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» договір оренди вважається укладеним із моменту досягнення домовленості з усіх істотних умов і підписання сторонами тексту договору [3]. Істотні умови договору оренди визначені в ст. 10 цього закону.

Отже, лише за наявності в договорі істотних умов, якщо їх не врегульовано чинним законодавством, договір оренди майна можна вважати укладеним. При цьому визначення договору як неукладеного може мати місце на стадії укладення договору в разі, якщо сторони не досягли згоди з усіх його істотних умов, а не за наслідками виконання договору сторонами [4].

Зазначене формулювання моменту, з якого договір оренди вважається укладеним, дозволяє зробити висновок про необхідність нотаріального посвідчення договорів оренди публічної власності. Однак у Законі України «Про особливості оренди чи концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності» [5] та Законі України «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачан-

ня, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» [6] процедура нотаріального посвідчення договору є обов'язковою. Також відповідно до ч. 2 ст. 793 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) договір найму будівлі, іншої капітальної споруди (їх окремої частини) строком на три роки й більше підлягає нотаріальному посвідченню [7].

Договір оренди може бути розірвано за погодженням сторін. На вимогу однієї із сторін договір оренди може бути достроково розірвано за рішенням суду в разі невиконання сторонами своїх зобов'язань та з інших підстав, передбачених законодавчими актами України.

Відповідно до ст. 525 ЦК України, одностороння відмова від зобов'язання або одностороння зміна його умов не допускається, якщо інше не встановлено договором або законом. Відповідно до загальних правил розірвання договорів, що визначені ст. 651 ЦК України, зміна або розірвання договору допускається лише за згодою сторін, якщо інше не встановлено договором або законом. Договір може бути змінено або розірвано за рішенням суду на вимогу однієї із сторін у разі істотного порушення договору другою стороною та в інших випадках, встановлених договором або законом. Істотним є таке порушення стороною договору, коли внаслідок завданої цим шкоди друга сторона значною мірою позбавляється того, на що вона розраховувала під час укладення договору.

Важливою формою відчуження публічної власності є приватизація, яка являє собою платне відчуження майна, що перебуває в державній власності, у тому числі разом із земельною ділянкою державної власності, на якій розташований об'єкт, що підлягає приватизації, на користь фізичних та юридичних осіб, які можуть бути покупцями відповідно до законодавства, з метою підвищення соціально-економічної ефективності виробництва та залучення коштів для здійснення структурної перебудови національної економіки. При цьому основними пріоритетами приватизації є підвищення ефективності виробництва та мотивація до праці, прискорення структурної перебудови й розвитку економіки України.

У відносинах приватизації органи державної влади та місцевого самоврядування, відповідно до покладених на них завдань, продають майно, що перебуває в державній власності, у процесі його приватизації, включаючи майно ліквідованих підприємств, об'єктів незавершеного будівництва та колишнє військове майно, що набуло статусу цивільного, а також акції



(частки, паї), що належать державі в майні господарських товариств. Ст. 6 Закону України «Про приватизацію державного майна», визначаючи перелік суб'єктів приватизації, називає їх державними органами приватизації, покупцями (представниками), посередниками, що, на думку деяких науковців, не зовсім коректно, оскільки не відображає ролі суб'єктів приватизації на різних її етапах [8]. Зокрема, державні органи приватизації в договірних відносинах із приватизації виступають продавцями, хоч із дещо специфічним правовим становищем.

Відповідно до ч. 6 ст. 29 Закону України «Про приватизацію державного майна» порушення встановленого законодавством порядку приватизації або прав покупців є підставою для визнання недійсним договору купівлі-продажу об'єкта приватизації в порядку, передбаченому законодавством України. Утім за загальним правилом невиконання чи неналежне виконання правочину не тягне за собою правових наслідків у вигляді визнання правочину недійсним, у такому випадку заінтересована сторона має право вимагати розірвання договору або застосування інших передбачених законом наслідків, а не визнання правочину недійсним. Водночас ч. 5 ст. 27 Закону України «Про приватизацію державного майна» передбачено, що на вимогу однієї із сторін договір купівлі-продажу може бути розірвано або визнано недійсним за рішенням суду в разі невиконання іншою стороною зобов'язань, передбачених договором купівлі-продажу, у визначені строки.

На сьогодні проблемним питанням залишається механізм та джерела повернення покупцю об'єкта приватизації коштів, сплачених ним за придбаний у процесі приватизації об'єкт, у разі розірвання або визнання недійсним договору купівлі-продажу. Враховуючи вищевказане, на сьогодні в Україні законодавчо не передбачено можливості здійснення реприватизації, відсутнє визначення цього поняття, його принципів, підстав та порядку проведення. Однак це не означає, що результати приватизації не можуть бути переглянуті. Якщо під час відчуження державного майна мали місце порушення законодавства чи його новий власник не виконує умови договору купівлі-продажу, укладеного в процесі приватизації, приватизоване майно може бути повернуте в державну власність за умови встановлення наявності таких фактів у визначеному законом порядку.

Як зазначає І.В. Спасибо-Фатеева, останнім часом почав застосовуватися ще такий спосіб впливу на правочини, як виявлен-

ня вад підстав їх укладення. Так, органом влади або місцевого самоврядування може бути відмінено рішення про надання права на уповноваження до укладення договору, скажімо, на будівництво певного об'єкта. Тоді особа не має право на це або її право не дійсне. Так само, якщо було прийнято рішення про укладення договору оренди або купівлі-продажу державного чи комунального майна, яке визнається в подальшому судом недійсним, недійсними будуть і договори, укладені на виконання цього рішення. Поширено також механізми визнання недійсними торгів або конкурсу, аукціону, а значить, це неминуче вплине на договори, укладені на них. Для цього, власне, і запроваджуються такі механізми, незважаючи на проблеми, які породжуються ними, зокрема, про відшкодування заподіяних цим збитків добросовісному набувачеві майна, забудовнику тощо [9].

Питання невідповідності ціни договору ринковій вартості відчуженого в процесі приватизації майна також не може бути підставою для визнання договору купівлі-продажу недійсним, адже самі по собі допущені органами публічної влади порушення під час визначення умов та порядку приватизації не можуть бути безумовною підставою для визнання приватизаційних договорів недійсними, повернення приватизованого майна в комунальну власність через порушення права власності покупця, якщо вони не допущені внаслідок винної, протиправної поведінки самого покупця.

Крім цього, продаж майна на торгах (аукціоні), проведених із порушенням порядку, встановленого чинним законодавством, виключає можливість визнання особи, яка придбала товар на таких торгах (аукціоні), добросовісним набувачем відповідного майна. Таким чином, внаслідок допущення таких порушень не з вини покупця, останньому завдається шкода. Тому існування такої незахищеності покупця від можливого настання для нього негативних наслідків через певні порушення з боку уповноважених органів під час здійснення процедури приватизації негативно позначається на інвестиційній привабливості об'єктів публічної власності.

У чинному законодавстві визначено низку об'єктів державної й комунальної власності, які не підлягають приватизації: об'єкти публічної власності зі статусом природних монополій, об'єкти, що мають велике соціальне значення та орієнтованість на задоволення громадських потреб тощо. Водночас у сучасних економічних умовах держава та територіальні громади не завжди в змозі підтримувати належний



рівень функціонування зазначених об'єктів, насамперед через нестачу бюджетних коштів. Вирішення цього та низки інших питань щодо підвищення кількісних та якісних показників діяльності об'єктів публічної власності в умовах економічних змін та кризових явищ має здійснюватися за допомогою концесій [10].

Концесійний договір вважається укладеним із дня досягнення домовленості з усіх істотних умов і підписання сторонами тексту договору. Як і у випадку з договором оренди, строк дії договору концесії визначається не сторонами договору, а законом. Зокрема, концесійний договір укладається на строк, який має бути не менше десяти років та не більше п'ятдесяти років [11].

Відповідно до концесійного договору уповноважений орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування надає на платній та строковій основі суб'єкту підприємницької діяльності право створити (побудувати) об'єкт концесії або суттєво його поліпшити та здійснювати його управління або експлуатацію відповідно до законодавства з метою задоволення громадських потреб. У концесійному договорі особливості правового статусу органів влади та місцевого самоврядування полягають у тому, що в зазначених відносинах вони виступають як власники предмету договору, а не як носії влади.

Залучення іноземного капіталу для ефективного використання об'єктів концесії є одним із пріоритетних напрямів у цій сфері. Можливість інвестора, у тому числі іноземного, бути стороною концесійного договору означає поширення на нього не тільки режиму концесійної діяльності, але й режиму інвестиційної діяльності, встановленого законодавством України. При цьому важлива особливість концесійного договору полягає в тому, що його умови є дійсними на весь строк дії договору, у тому числі у випадках, коли після його укладення законодавчими актами встановлено правила, які погіршують становище концесіонера.

Недостатній рівень розвитку концесії в Україні можна пояснити впливом цілої низки факторів, серед яких важливе місце посідають нерозвинутість та казуїстичність вітчизняного концесійного законодавства, а також приниження значущості цього правового інституту як засобу досягнення стратегічних цілей держави. Окрім цього, на поширення застосування концесійного договору в Україні негативно впливають зміни в чинному законодавстві. Зокрема, викликає багато сумнівів положення Постанови Кабінету Міністрів України № 1 від 9 січня 2014 р. «Деякі питання надання

в концесію об'єктів державної власності», відповідно до якого передбачається під час розроблення умов концесійних конкурсів щодо майна державного підприємства «Адміністрація морських портів України» і відповідних концесійних договорів зобов'язання концесіонера, зокрема стосовно виконання зобов'язань зазначеного державного підприємства (у тому числі за отриманими кредитами), які безпосередньо пов'язані з активами, що передаються в концесію, та порядок передачі концесіонеру таких зобов'язань [12]. Звісно, такі норми не сприяють поширенню концесійних договорів у країні.

Таким чином, на прикладі договорів оренди державного майна, купівлі-продажу об'єкта приватизації, концесії ми розглянули деякі особливості договірних форм розпорядження публічною власністю. Досліджуючи істотні умови таких договорів, особливості укладення, зміни та розірвання, ми дійшли висновку про наявність певних проблем та спірних питань у цій сфері. Так, неоднозначним є питання визначення моменту укладання договору оренди державного майна та договору концесії, зокрема стосовно обов'язковості нотаріального оформлення таких договорів. Досліджуючи питання приватизації державного майна, ми звернули увагу на підстави розірвання та визнання недійсним договору-купівлі-продажу, укладеного в процесі приватизації. На нашу думку, розірвання або визнання недійсним такого договору на вимогу однієї зі сторін у разі невиконання іншою стороною зобов'язань, передбачених договором купівлі-продажу, у визначені строки є спірним та суперечить меті й принципам приватизації. З огляду на це можна зазначити, що наявність певних проблем та спірних питань договірних форм управління об'єктами публічної власності викликають інтерес та мають стати темою подальших наукових розробок.

Ключові слова: публічна власність, власність, договірні форми розпорядження власністю.

Стаття присвячена дослідженню особливостей договірних форм розпорядження об'єктами публічної власності. Авторами виявлені проблемні питання та надано рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства з питань розпорядження об'єктами публічної власності.

Статья посвящена исследованию особенностей договорных форм распоряжения объектами публичной собствен-





ности. Авторами выявлены проблемные вопросы и даны рекомендации по усовершенствованию действующего законодательства по вопросам распоряжения объектами публичной собственности.

In article authors investigated features of contractual forms of the order objects of public property. Authors revealed problem questions and made recommendations about current legislation improvement concerning the order objects of public property.

Література

1. Устименко В. А. О роли публичной собственности в обеспечении социально-экономического развития государства / В. А. Устименко, Р. А. Джабраилов // Роль публичной собственности в обеспечении социально-экономического развития Украины : материалы Междунар. науч.-практ. конф. (г. Донецк, 18 сентября 2012 г.) / НАН Украины, ин-т економіко-правових досліджень. – Донецк : Юго-Восток, 2012. – 224 с.

2. Господарський кодекс України : Закон України № 436-IV від 16.01.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18. – Ст.144.

3. Про оренду державного та комунального майна : Закон України № 2269-XII від 10.04.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 30. – Ст.416.

4. Деякі питання практики застосування законодавства про оренду (найм) майна : Постанова Пленуму Вищого господарського суду України № 12 від 29.05.2013 р. // Все про бухгалтерський облік. – 2013. – № 97. – С. 16.

5. Про особливості оренди чи концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу,

що перебувають у державній власності : Закон України № 3687-VI від 08.07.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 18. – Ст. 157.

6. Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності : Закон України № 2624-VI від 21.10.2010 р. // Відомості Верховної ради України. – 2011. – № 11. – Ст.71.

7. Цивільний кодекс України : Закон України № 435-VI від 16.01.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.

8. Про приватизацію державного майна : Закон України № 2163-XII від 04.03.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 24. – Ст. 348.

9. Спасибо-Фатеева І. В. Співніптання недійсності правочинів / І. В. Спасибо-Фатеева // Вісник Академії правових наук України. – 2007. – № 3(50). – С. 95–106.

10. Медведєва О. А. Відмінність концесії від оренди державного та комунального майна за законодавством України / О. А. Медведєва // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 9. – С. 65–68.

11. Про концесії : Закон України № 997-XIV від 16.07.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 41. – Ст. 372.

12. Деякі питання надання у концесію об'єктів державної власності : Постанова Кабінету Міністрів України № 1 від 09.01.2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 7. – Ст. 195.

