



**МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ
УКРАЇНИ**
Мін'юст

**Комітет Верховної Ради України
з питань соціальної політики
та захисту прав ветеранів**

вул. Архітектора Городецького, 13, м. Київ, 01001
тел.: (044) 364-23-93, факс: (044) 271-17-83
E-mail: callcentre@minjust.gov.ua,
themis@minjust.gov.ua
Web: <http://www.minjust.gov.ua>,
код згідно з ЄДРПОУ 00015622

**Щодо проєктів законів
(реєстр. № 11494 від 19 серпня 2024 року,
реєстр. № 11494-1 від 03 вересня 2024 року)**

Міністерство юстиції України у зв'язку з листом Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів від 03 жовтня 2024 року № 04-30/12-2024/217238 опрацювало проєкт Закону України «Про внесення зміни до статті 5 Закону України “Про управління об'єктами державної власності”» (реєстр. № 11494 від 19 серпня 2024 року) (далі – проєкт Закону № 11494), внесений Кабінетом Міністрів України як суб'єктом права законодавчої ініціативи, а також проєкт Закону України «Про внесення змін до статей 5 та 7 Закону України “Про управління об'єктами державної власності”» (реєстр. № 11494-1 від 03 вересня 2024 року) (далі – проєкт Закону № 11494-1), внесений на розгляд Верховної Ради України народним депутатом України Третяковою Г.М., та повідомляє про відсутність зауважень та пропозицій до проєкту Закону № 11494.

У свою чергу щодо проєкту Закону № 11494-1 зауважуємо.

Підпунктом 2 пункту 1 проєкту Закону № 11494-1 пропонується пункт 2 частини першої статті 7 Закону України «Про управління об'єктами державної власності», яка визначає повноваження Фонду державного майна України, доповнити підпунктами «л», «м» такого змісту:

«л) здійснює повноваження з управління майном, яке розташоване на території України до якого входять цілісні майнові комплекси, будівлі, споруди, нежитлові приміщення, інші матеріально-технічні ресурси підприємств, установ та організацій, які станом на 24 серпня 1991 року перебували у віданні, володінні та/або користуванні загальносоюзних громадських об'єднань (організацій) колишнього Союзу РСР;

м) здійснює заходи щодо витребування в судовому порядку майна загальносоюзних громадських об'єднань (організацій) колишнього Союзу РСР, яке згідно з частиною першою Закону України «Про підприємства, установи та організації союзного підпорядкування, розташовані на території України» є державною власністю і перебуває у володінні та/або користуванні у будь-яких осіб, а також територіальних громад;



СЕД АСКОД
Міністерство юстиції України
№ 138497/13201-1-24/8.1.1 від 08.10.2024
Підписувач Горовець Євгеній Миколайович
Сертифікат 382367105294AF9704000000005E0500CC5FE302
Дійсний з 23.09.2024 8:51:32 по 23.09.2025 8:51:32

п) проводить інвентаризацію майна, до якого входять цілісні майнові комплекси, будівлі, споруди, нежитлові приміщення, інші матеріально-технічні ресурси підприємств, установ та організацій, які станом на 24 серпня 1991 року перебували у віданні, володінні та/або користуванні загальносоюзних громадських об'єднань (організацій) колишнього Союзу РСР, з метою визначення його точного переліку та стану на момент інвентаризації;

о) призначає управителя для майна, до якого входять цілісні майнові комплекси, будівлі, споруди, нежитлові приміщення, інші матеріально-технічні ресурси підприємств, установ та організацій, які станом на 24 серпня 1991 року перебували у віданні, володінні та/або користуванні загальносоюзних громадських об'єднань (організацій) колишнього Союзу РСР, виявленого під час інвентаризації, який відповідатиме за ефективне використання та збереження цього майна, а також за вжиття необхідних заходів щодо його оцінки, реєстрації відповідно до чинного законодавства та розробки рекомендацій щодо його подальшого використання та укладає з ним контракт.»

Тобто проєкт Закону № 11494-1 пропонує унормувати повноваження Фонду державного майна України в частині управління майном загальносоюзних громадських об'єднань колишнього Союзу РСР (далі – майно громадських об'єднань), що станом на 24 серпня 1991 року перебувало у їх віданні, володінні та/або користуванні, а також вжиття заходів, щодо витребування такого майна.

Водночас практична реалізація головної ідеї, закладеної проєктом Закону № 11494-1 в разі його прийняття, полягатиме у витребуванні з чужого незаконного володіння майна громадських об'єднань, що станом на 24 серпня 1991 року перебувало у їх віданні, володінні та/або користуванні, що видається контраверсійним з огляду на таке.

По-перше, проєкт Закону № 11494-1 не враховує, що коріння обговорюваної проблеми сягає періоду проголошення незалежності України, від якого минуло понад тридцять років.

По-друге, комплексний аналіз проєкту Закону № 11494-1 дає змогу констатувати, що його концепція базується на визнанні факту належності державі майна громадських об'єднань, починаючи з 24 серпня 1991 року. З цього визнання далі закономірно випливає, що ідея закону, в тому числі полягає у необхідності захисту відповідного права держави, порушеного ще у 1991 році.

У цьому сенсі проєкт Закону № 11494-1 є прикладом унікального прецеденту, коли держава як один з учасників цивільних відносин, що не скористався загальними для всіх учасників правилами щодо захисту порушеного права власності, створює правове регулювання на свою користь, ігноруючи принцип рівності усіх суб'єктів права власності (стаття 13 Конституції України).

По-третє, якщо визнавати факт належності відповідного майна державі, починаючи ще з 1991 року, неминуче постає проблема із застосуванням позовної давності.

Слід звернути увагу, що ключовим аспектом позовної давності є початок її перебігу. Так, відповідно до частини першої статті 261 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) *перебіг позовної давності починається від дня, коли особа довідалася або могла довідатися про порушення свого права або про особу, яка його порушила.*

Водночас згідно зі статтею 76 Цивільного кодексу УРСР (далі – ЦК УРСР), що був чинний на момент зародження відповідних спірних відносин та діяв до 01 січня 2004 року, *перебіг строку позовної давності починається з дня виникнення права на позов. Право на позов виникає з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення свого права.*

При цьому відповідно до ЦК УРСР загальний строк позовної давності встановлювався в три роки (стаття 73), а його закінчення проголошувалося підставою для відмови у позові (стаття 80) незалежно від заяви сторони у спорі (стаття 75).

З огляду на відповідні обставини, зокрема факти державної реєстрації права власності на відповідне майно за третіми особами, можна презюмувати, що право на позов держави щодо захисту належного їй з 24 серпня 1991 року майна погашено внаслідок закінчення встановленої законом позовної давності.

Водночас ігнорування позовної давності може призвести до руйнування самої ідеї цього інституту, який у підсумку стабілізує цивільні відносини та гарантує усім причетним учасникам цивільного обороту, що після закінчення визначеного періоду юридичний стан речей, що склався, не буде ретроактивно переглянутий.

Частина п'ята статті 267 ЦК України надає суду право захистити порушене право навіть після пропущення позовної давності, якщо він визнає, що таке пропущення сталося з поважних причин. Ця норма встановлює виняток з відповідного «стабілізаційного» ефекту позовної давності, водночас балансує такий виняток лише поважними причинами, які є різними для кожного окремого випадку та підлягають ретельному дослідженню судом у межах змагального процесу.

По-четверте, слід звернути увагу, що до спірних відносин підлягатимуть застосуванню частини третя і четверта статті 390 ЦК України, відповідно до яких:

«3. Добросовісний або недобросовісний набувач (володілець) має право вимагати від власника майна відшкодування необхідних витрат на утримання, збереження майна, здійснених ним з часу, з якого власникові належить право на повернення майна або передання доходів.

4. Добросовісний набувач (володілець) має право залишити собі здійснені ним поліпшення майна, якщо вони можуть бути відокремлені від майна без завдання йому шкоди. Якщо поліпшення не можуть бути відокремлені від майна, добросовісний набувач (володілець) має право на відшкодування здійснених витрат у сумі, на яку збільшилася його вартість.».

Отже, навіть у разі успішного витребування через суд спірного майна на користь держави особи, які до цього були зареєстровані як власники такого майна та оплачували витрати на його утримання та/або фінансували його поліпшення, матимуть можливість пред'явити до держави позов про стягнення відповідного відшкодування (компенсації). У кінцевому підсумку може виявитися, що перемога держави у судовій справі про витребування майна є пірровою і фінальне сальдо розрахунків між сторонами буде для державного бюджету від'ємним.

По-п'яте, звертаємо увагу на позицію Уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини до пропонованого проекту Закону № 11494-1.

Відповідно до пояснювальної записки проект Закону № 11494-1 спрямований на вдосконалення механізмів управління державною власністю.

Значна частина майна, щодо якого проєктом Закону № 11494-1 пропонується визначити суб'єкта управління, перебуває у власності приватних осіб і це право посвідчено державою, тому у випадку його повернення за рішенням суду у власність держави існує ризик звернення постраждалих осіб до Європейського суду з прав людини (далі – Європейський суд) для захисту своїх прав.

Вилучення майна розглядається в практиці Європейського суду як виключний захід втручання у право власності і є винятком з принципу недоторканності права приватної власності.

Втручання у право, гарантоване статтею 1 Першого протоколу до Конвенції, може бути виправдане лише якщо воно здійснюється на підставі закону, переслідує легітимну мету та забезпечує справедливий баланс суспільного та приватного інтересів.

Наприклад, у рішенні у справі *«Jahn and Others v. Germany»* (заяви №№ 46720/99, 72203/01 та 72552/01), яка стосувалася скасування результатів роздержавлення майна, Європейський суд встановив відсутність порушення права, гарантованого статтею 1 Першого протоколу до Конвенції, у зв'язку із виключними обставинами.

Серед виключних обставин, зокрема, було те, що закон, яким встановлено зміну прав власності на земельні ділянки, прийнято без зайвого зволікання через два роки після об'єднання Німеччини, що на думку Європейського суду, було «розумним строком».

Водночас у рішенні у справі *«Фонд «Батьківська турбота» проти України»* (від 09 січня 2019 року, заява № 5876/15), яка стосувалася позбавлення заявника майна, добросовісно набутого у підприємства «Укрпрофоздоровниця», створеного Федерацією профспілок України, Європейський суд зазначив, що, навіть якщо припустити, що майно дійсно належало державі та, що держава знов намагалась відновити своє право власності на нього після придбання заявником його частини, Європейський суд не розуміє, чому вона так довго чекала, щоб це зробити. Державні органи зареєстрували його право власності на придбане майно та ця інформація була доступною у відповідному реєстрі. Тобто відповідно до позиції Європейського суду державі було відомо або мало бути відомо про договір купівлі-продажу та реєстрацію права власності заявника на спірне майно, проте держава не реагувала наступні дев'ять років (пункт 59 рішення).

У зв'язку з наведеним Європейський суд наголошує, що «помилки та недоліки, допущені державними органами влади, повинні служити на користь постраждалих осіб, особливо у разі відсутності інших конфліктуючих приватних інтересів. Іншими словами, ризик вчинення державними органами будь-якої помилки має нести держава і ці помилки не повинні виправлятися за рахунок зацікавленої особи» (пункт 61 рішення).

Також Європейський суд звернув увагу, що, пояснюючи «суспільний інтерес» втручання у майнові права заявника, Уряд навів лише загальний довід про відновлення прав держави на спірне майно, не стверджуючи про потребу держави у цьому майні з будь-якої конкретної та обґрунтованої причини, що, на думку Європейського суду, не є переконливим стосовно того, що визнання недійсним права власності заявника на спірне майно було єдиним можливим для держави засобом відновлення своїх прав на це майно (пункт 62 рішення).

У цій справі Європейський суд дійшов висновку, що втручання у майнові права заявника додатково до серйозних сумнівів щодо законності такого втручання наклало на заявника непропорційний тягар з огляду на визнання недійсним його права власності на придбане ним майно, та констатував порушення статті 1 Першого протоколу до Конвенції.

Крім того, відповідно до позиції Європейського суду позбавлення майна без виплати розумної суми із врахуванням його вартості, як правило, становить неспівмірне втручання, яке не може вважатись виправданим з точки зору статті 1 Першого протоколу до Конвенції (пункти 68, 69 рішення у справі «*Максименко та Герасименко проти України*» від 16 травня 2013 року, заява № 49317/07).

У справі «*Кривенький проти України*» (від 16 лютого 2017 року, заява № 43768/07) Європейський суд наголосив, що, хоча позбавлення майна відповідало суспільним інтересам і переслідувало законну ціль, земля була вилучена у заявника без виплати будь-якої компенсації чи іншого виду належного відшкодування, що є достатнім для того, щоб дійти висновку, що в результаті позбавлення заявника цієї земельної ділянки на нього був покладений непропорційний тягар. Отже, порушено статтю 1 Першого протоколу до Конвенції.

Таким чином, Європейський суд у своїй практиці виходить з того, що за наявності державного оформлення права власності заявником та реального використання майна протягом значного часу у заявника виникає право власності в розумінні статті 1 Першого протоколу до Конвенції, позбавлення якого без сплати відповідної компенсації призводить до визнання порушення прав заявника.

У зв'язку з викладеним слід підкреслити, що держава може уникнути визнання порушення прав заявників у такій категорії справ трьома шляхами:

довести у відповідному, як правило кримінальному, процесі, що заявник отримав майно недобросовісно;

довести, що у цій справі є виключні обставини (*рішення у справі Jahn and Others v. Germany*);

сплатити компенсацію.

З огляду на викладене вилучення майна громадських об'єднань за обставин, подібних до тих, що розглядалися Європейським судом у рішенні у справі «Фонд «Батьківська турбота» проти України», може мати наслідком звернення власників такого майна до Європейського суду.

У разі винесення Європейським судом остаточних рішень у подібних до згаданої справах, якими буде встановлено порушення права, гарантованого статтею 1 Першого протоколу до Конвенції, держава буде зобов'язана повернути заявникам майно або відшкодувати його ринкову вартість.

Додатково повідомляємо, що на стадії комунікації у Європейському суді перебуває справа «*Яструб та Білоус проти України*» (заяви №№ 18451/20, 28541/20) за скаргами заявників щодо визнання недійсними права власності на земельні ділянки, які вони добросовісно придбали у місцевої влади та офіційно оформили право власності на них.

Проте право власності за рішенням суду визнано недійсним у зв'язку з тим, що спірні землі повністю або частково знаходилися в охоронній зоні залізниць і, таким чином, не могли бути передані місцевою владою у приватну власність.

Європейський суд розглядає скарги за статтею 1 Першого протоколу до Конвенції та ставить питання щодо наявності втручання у право власності заявників на добросовісно набуті земельні ділянки та відповідності такого втручання вимогам Конвенції.

Звертаємо увагу на техніко-юридичний недолік проекту Закону № 11494-1. Так, проєкт Закону № 11494-1 декларує доповнення Закону України «Про управління об'єктами державної власності» підпунктами «л», «м», але фактично у тексті проєкту Закону № 11494-1 передбачено підпункти «л», «м», «п», «о».

Таким чином, Мін'юст не підтримує прийняття проєкту Закону № 11494-1 у пропонованій редакції.

Перший заступник Міністра

Євгеній ГОРОВЕЦЬ