

ПРАКТИЧНИЙ ДОСВІД

КАСкове законодавство

Новий КАС України містить значний масив прогресивних, ґрунтовно та системно опрацьованих новел, які мають сприяти забезпеченню виконання завдань адміністративного судочинства



Вадим ГАЛАЙЧУК
партнер Hillmont Partners,
адвокат, м. Київ
Спеціально
для «Судового вісника»

Зміни до Конституції щодо правосуддя обумовили потребу в реформуванні процесуального законодавства. Один із етапів цієї реформи завершився прийняттям Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів». Тож проаналізуємо ключові моменти нової редакції Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України або Кодекс).

Позитивні можливості

Вважаємо правильним кроком зміну завдання адміністративного судочинства. Відповідно до частини 1 статті 2 нового КАС України, таким завданням є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Нагадаємо, що за попередньою редакцією частини 1 статті 2 КАС України завданням був захист прав, свобод та інтересів суб'єктів, що фактично відносило адміністративні суди до правоохоронних органів. Не зменшуючи правоохоронної ролі суду, відзначимо, що суд є органом, якому принаймні одна зі сторін доручає «справедливе, неупереджене та своєчасне» вирішення конфлікту, що має значення для цієї сторони.

Відзначимо пункт 9 частини 3 статті 2 нового Кодексу щодо неприпустимості зловживання процесуальними правами — одну із основних засад (принципів) адміністративного судочинства — та наведення переліку дій, які суперечать завданню судочинства, а відтак, можуть бути визнані зловживанням (частина 2 статті 45). Утім, на практиці можливі проблеми із застосуванням цих положень. Однією із таких дій є подання скарги на рішення, яке не підлягає оскарженню (пункт 1 частини 2 статті 45). Однак визнаємо, що іноді у рішеннях помилково вказується на неможливість їх оскарження, але подані скарги розглядаються судами вищої інстанції (ухвала Донецького окружно-

го адміністративного суду від 13 березня 2017 року у справі № 805/556/17-а, ухвала Донецького апеляційного адміністративного суду від 25 квітня 2017 року у справі № 805/556/17-а).

Особливо варто відзначити частину 2 статті 5 нового КАС України, за якою захист порушених прав, свобод чи інтересів особи може здійснюватися судом також в інший спосіб, який не суперечить закону і забезпечує ефективний захист прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Аналогічні правила передбачені пунктом 10 частини 2 статті 245 нового Кодексу. Отже, нормативно закріплено невичерпний характер способу захисту порушеного права. Вважаємо, що новела частини 2 статті 5 КАС України може значною мірою слугувати досягненню завдання адміністративного судочинства, створити правову основу для справді ефективного захисту порушених прав, свобод та інтересів, а також відповідатиме тим вимогам статті 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, які слідує із прецедентної практики Європейського суду з прав людини.

Дещо про негативне

Попри наведені позитивні новели КАС України, потрібно відзначити певний масив положень, започаткування яких не видається виправданим.

Так, новий Кодекс суттєво обмежує права позивача. Згідно з частиною 1 статті 47, позивач має право змінити предмет або підставу позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог до закінчення підготовчого засідання або не пізніше, ніж за п'ять днів до першого судового засідання, якщо справа розглядається в порядку спрощеного позовного провадження. За старим Кодексом, позивач міг протягом усього часу розгляду збільшити або зменшити розмір позовних вимог, а до початку розгляду справи по суті — змінити підставу або предмет позову. Тож постає питання, у чому ж полягає мета фактичного погіршення існуючого правового статусу позивача, який у переважній більшості справ є приватною особою (фізичною або юридичною), у його спори із суб'єктом владних повноважень?

Подібне зменшення обсягу існуючих прав позивача слідує також із правил, які регулюють подання доказів. Старий Кодекс не обмежував сторони у



Офіційні документи владних суб'єктів найчастіше є об'єктом дослідження адміністративних судів

можливості подати докази залежно від стадії процесу. Натомість згідно зі статтею 79 нового КАС України позивач, інші особи повинні подати докази разом із поданням позовної заяви. Якщо доказ не може бути поданий у встановлений законом строк з об'єктивних причин, учасник справи повинен про це письмово повідомити суд та зазначити доказ, який не може бути подано; причини, з яких доказ не може бути подано у зазначений строк. Учасник справи також має надати докази, які підтверджують, що він здійснив усі залежні від нього дії, спрямовані на отримання відповідного доказу. Відзначимо, що такі вимоги притаманні процесуальному законодавству, що регулює розгляд справ у приватноправових спорах.

І лише у випадку визнання поважними причин неподання учасником справи доказів у встановлений законом строк, згідно з частиною 5 статті 79, суд може (не зобов'язаний!) встановити додатковий строк для подання зазначених доказів. А докази, не подані у встановлений законом або судом строк, до розгляду судом не приймаються, крім випадку, коли особа, що їх подає, обґрунтувала неможливість їх подання у зазначений строк з причин, що не залежали від неї (частина 8 статті 79). На наше переконання, таке зменшення обсягу прав позивача також не є виправданим.

Можна припустити, що метою започаткування окреслених вище новел є прагнення пришвидшити розгляд справ. Однак вважаємо, що існуюча зараз проблема тривалих строків розгляду та вирішення справ має розв'язуватися передовсім «адміністративними» методами, у тому числі забезпечення достатньої кількості суддів, а також неухильним додержанням конституційних принципів у діяльності органів та посадових осіб публічної адміністрації. Переконані, що скорочення таких строків не може відбуватися шляхом погіршення правового статусу, передовсім, позивачів. Більше того, це не відповідає задекларованому завданню адміністративного судочинства.

Найчастіше об'єктом дослідження адміністративним судом є офіційні документи владних суб'єктів. Тому невідповідним видається започаткування правил частини 2, 4 статті 94 нового КАС України, за якими письмові докази подаються в оригіналі або в належним чином засвідченій копії, якщо інше не визначено цим Кодексом. Причому копії документів вважаються засвідченими належним чином, якщо їх засвідчено в порядку, встановленому чинним законодавством. Зазначимо, що вимоги обґрунтували свої вимоги або заперечення, у практиці, яка склалася дотепер, не становили такої проблеми, що вимагала б започаткування подібних вимог. Однак «існуючий стан», передовсім позивача, погіршено і в цьому аспекті.

Вважаємо, що новий КАС України містить значний масив прогресивних, ґрунтовно та системно опрацьованих новел, які, безперечно, мають сприяти забезпеченню виконання завдань адміністративного судочинства. Однак відзначимо загальну тенденцію наближення правил адміністративного судочинства до норм, які регулюють порядок розгляду приватноправових спорів, що не завжди виправдано, та започаткування додаткової регламентації окремих відносин за відсутності реальної потреби у такій регламентації.

Вважаємо, що шлях «автоматичної» та необмеженої уніфікації різних процесуальних кодексів без урахування специфіки розгляду та вирішення справ приватноправового та публічно-правового характеру може просто «вихолостити» всі особливості адміністративного процесу, в якому сторони апріорі не є рівними. А у невіддаленій перспективі це зведе нанівець усі дискусії щодо виділення адміністративних судів в окрему підсистему судової гілки влади. Сподіваємось, що така сума «перспектива» не становить одну з цілей реформування процесуального законодавства.

ПРАКТИЧНИЙ ДОСВІД

Виклик позиції

Верховному Суду треба сформувати єдину позицію щодо процедури розірвання договору оренди земельної ділянки в односторонньому порядку



Олександр ВОРОНОК
радник ЮФ TOTUM,
м. Київ
Спеціально
для «Судового вісника»

На сьогодні є досить велика кількість судових спорів щодо розірвання договорів оренди земельних ділянок державної та комунальної власності, наданих орендарям з метою проведення будівництва на таких земельних ділянках.

Певні обставини

Як правило, при укладанні таких договорів відповідні органи державної влади або місцевої ради (орендодавці) нав'язують орендарям у договорах оренди положення про можливість розірвання орендодавцем договору оренди земельної ділянки в односторонньому порядку в разі настання певних обставин.

Однією з найпоширеніших умов у договорі оренди земельної ділянки з цільовим призначенням для будівництва, експлуатації та обслуговування будівлі або будинку є можливість розірвати орендодавцем договір оренди земельної ділянки у випадку нездійснення орендарем забудови земельної ділянки протягом певного строку. Зазвичай такий строк не перевищує трьох років. У більшості випадків орендарі погоджуються на таку умову, адже її виключення з проекту договору оренди земельної ділянки потребує проведення додаткових переговорів з уповноваженими представниками орендодавця або врегулювання цього питання в судовому порядку, що потребує значних часових та фінансових витрат, на що зазвичай орендарі не йдуть. Однак таке положення в договорі оренди є міною уповільненої дії для орендарів, адже в більшості випадків через нестабільну економічну ситуацію та складність містобудівного процесу орендарі не вкладаються у вилучені в договорі строки будівництва.

Вважаємо, що новий КАС України містить значний масив прогресивних, ґрунтовно та системно опрацьованих новел, які, безперечно, мають сприяти забезпеченню виконання завдань адміністративного судочинства. Однак відзначимо загальну тенденцію наближення правил адміністративного судочинства до норм, які регулюють порядок розгляду приватноправових спорів, що не завжди виправдано, та започаткування додаткової регламентації окремих відносин за відсутності реальної потреби у такій регламентації.

Вважаємо, що шлях «автоматичної» та необмеженої уніфікації різних процесуальних кодексів без урахування специфіки розгляду та вирішення справ приватноправового та публічно-правового характеру може просто «вихолостити» всі особливості адміністративного процесу, в якому сторони апріорі не є рівними. А у невіддаленій перспективі це зведе нанівець усі дискусії щодо виділення адміністративних судів в окрему підсистему судової гілки влади. Сподіваємось, що така сума «перспектива» не становить одну з цілей реформування процесуального законодавства.

Вважаємо, що шлях «автоматичної» та необмеженої уніфікації різних процесуальних кодексів без урахування специфіки розгляду та вирішення справ приватноправового та публічно-правового характеру може просто «вихолостити» всі особливості адміністративного процесу, в якому сторони апріорі не є рівними. А у невіддаленій перспективі це зведе нанівець усі дискусії щодо виділення адміністративних судів в окрему підсистему судової гілки влади. Сподіваємось, що така сума «перспектива» не становить одну з цілей реформування процесуального законодавства.

Рішення влади

Перший підхід, який переважає в практиці господарських судів, полягає в тому, що у разі наявності в договорі оренди підстав для розірвання такого договору в односторонньому порядку орендодавцем, такий орендодавець при настанні підстав, передбачених договором, має право розірвати договір оренди в односторонньому порядку шляхом прийняття органом державної влади розпорядження, а місцевею радою рішення на своїй сесії, при цьому укладення додаткових угод



Як правило, при укладанні договорів оренди земельних ділянок органи державної влади нав'язують орендарям положення про можливість розірвання договору в односторонньому порядку

до договору оренди не потребується (постанови Вишого господарського суду України від 10 листопада 2015 року у справі № 910/27023/14, від 11 жовтня 2017 року у справі № 910/19976/16).

Наведений підхід ґрунтується на частині 4 статті 31 Закону України «Про оренду землі», відповідно до якої договір оренди землі може бути розірваний за згодою сторін, однак на вимогу однієї із сторін договір оренди може бути достроково розірваний за рішенням суду в порядку, встановленому законом, а розірвання договору оренди землі в односторонньому порядку не допускається, якщо інше не передбачене законом або цим договором. Аналогічні положення містяться у частині 1 статті 651 Цивільного кодексу України.

При оскарженні розпоряджень та рішень орендарів про розірвання договору оренди в односторонньому порядку суди відмовляють орендарям у задоволенні позову у разі, якщо судами буде встановлено, що незабудова земельної ділянки у встановлений строк сталася з вини орендаря, і невиконання такого положення договору завдало шкоду орендодавцю. У разі якщо судами буде встановлено, що незабудова земельної ділянки сталася не з вини орендаря, а через незалежні від нього причини, суди, як правило, задовольняють позови та визнають незаконними і скасовують роз-

порядження та рішення орендодавців про одностороннє розірвання договору оренди.

Судовий порядок

Другий підхід щодо порядку розірвання орендодавцем договору оренди земельної ділянки в односторонньому порядку полягає у тому, що такий договір може бути розірваний за ініціативою орендодавця виключно в судовому порядку, навіть якщо договір оренди містить умови про можливість одностороннього розірвання договору орендодавцем у позасудовому порядку (постанови Вишого господарського суду України від 31 травня 2016 року у справі № 910/17996/15, від 16 березня 2017 року у справі № 910/10289/16).

Окреслена позиція ґрунтується на тому, що чинним законодавством не передбачено можливості розірвати договір оренди земельної ділянки в односторонньому порядку шляхом вчинення стороною одностороннього правочину, що оформлюється прийняттям рішення,



Як правило, при укладанні договорів оренди земельних ділянок органи державної влади нав'язують орендарям положення про можливість розірвання договору в односторонньому порядку

а також не передбачено такої підстави для розірвання договору оренди, як порушення строків закінчення будівництва, а з аналізу статті 32 Закону України «Про оренду землі» та статті 143 Земельного кодексу України, які є спеціальними та не можуть бути змінені, вбачається, що дострокове розірвання договору оренди землі на вимогу однієї із сторін у примусовому порядку за рішенням суду здійснюється у разі використання орендарем земельної ділянки не за цільовим призначенням, тобто з іншою метою,

ніж та, що встановлена договором, або у разі невиконання стороною відповідних обов'язків чи в разі випадкового знищення або пошкодження об'єкта оренди, яке суттєво перешкоджає передбаченому договором використанню земельної ділянки.

Такий підхід більше відповідає інтересам орендаря, оскільки в певних випадках дає змогу захистити право орендаря від безпідставного розірвання орендодавцем договору оренди.

Сформувати єдиний підхід

Незважаючи на дві діаметрально протилежні позиції Вишого господарського суду України щодо процедури розірвання договору оренди в односторонньому порядку, Верховний Суд України не сформував єдиного підходу і уникнув можливості поставити крапку в цьому питанні при розгляді зазначеної категорії спорів, не побачивши неоднакового застосування норм матеріального права та відмовивши в задоволенні заяв про перегляд постанов Вишого господарського суду України через непідтвердження факту подібності правовідносин (постанова Верховного Суду України від 6 вересня 2017 року у справі № 3-926гс/17/12, від 4 жовтня 2017 року у справі № 910/17556/16).

Через відсутність у судовій практиці єдиного підходу щодо розірвання договору оренди земельної ділянки в односторонньому порядку немає і єдиного підходу в орендодавців — відповідних органах державної влади та місцевих рад щодо розірвання договору оренди земельної ділянки. Наприклад, Київська міська рада в одних випадках приймає рішення про розірвання договору оренди, а в інших — про ініціювання процедури розірвання договору оренди в судовому порядку, що ставить у нерівні умови орендарів земельних ділянок, які належать на праві власності територіальній громаді м. Києва.

Залишається сподіватись, що новий Верховний Суд буде більш принциповим щодо врегулювання цього питання і ним буде сформовано єдину позицію щодо процедури розірвання договору оренди земельної ділянки, а орендарям на стадії укладання договору оренди земельної ділянки варто використовувати всі наявні законні механізми для виключення з проекту договору положення про можливість розірвання орендодавцем договору оренди земельної ділянки в односторонньому порядку.

ПОДПИСКА НА ЭЛЕКТРОННУЮ ВЕРСИЮ ГАЗЕТЫ «ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРАКТИКА»

С подпиской на электронную версию «Юридической практики» (online-доступ к сайту «ЮП») Вы экономите Ваши деньги и время!

При выборе этого варианта Вы получаете:

- Полный доступ к статьям текущего номера
- Полный доступ к архиву публикаций с 1994 года
- Полный доступ к базе образцов юридических документов
- Полный доступ к тематическим разделам (исследования, рейтинги и т.п.)
- Доступ к специальным разделам сайта с эксклюзивными материалами для зарегистрированных пользователей
- Возможность комментировать материалы сайта
- Доступ к новостям на сайте

ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРАКТИКА
с 1994 года выпускается еженедельно

www.pravo.ua
Администратор сайта: web@pravo.ua
Подписка/Отдел продаж: zakaz@pravo.ua