

УДК 346.1

Ярослав Буряк,

канд. юрид. наук,
асистент кафедри цивільного права та процесу
Інституту права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»

УЧАСТЬ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ У ГОСПОДАРСЬКОМУ ПРОЦЕСІ: СУДОВА ПРАКТИКА ТА ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ

Стаття присвячується дослідженню участі місцевих державних адміністрацій як місцевих органів державної виконавчої влади в господарському процесі, аналізуються судові справи за участі місцевих державних адміністрацій, досліджується процесуальний статус останніх (позивач, відповідач, третя особа), формулюються висновки та пропозиції, спрямовані на усунення недоліків та покращення процесуальної участі місцевих державних адміністрацій у господарському процесі.

Ключові слова: місцеві державні адміністрації, сторони господарського процесу, процесуальний статус, позивач, відповідач, третя особа, рішення господарського суду, судова практика.

Постановка проблеми. Актуальність цієї теми полягає в тому, що місцеві державні адміністрації як органи державної виконавчої влади в межах певної адміністративно-територіальної одиниці, здійснюючи низку повноважень, у разі порушення прав та інтересів держави в особі місцевих органів державної виконавчої влади звертаються до господарського суду з метою усунення порушень юридичними особами прав, визначених Законом України «Про місцеві державні адміністрації».

Варто зауважити, що проблеми представництва в господарському процесі загалом досліджували ряд вітчизняних науковців, однак більшість із них розкривали загальну правову природу представництва, не досліджуючи при цьому участь місцевих органів державної виконавчої влади в господарському процесі [див. напр. 1–6].

Під час дослідження даного питання були поставлені такі цілі:

- дослідити, в якості яких сторін господарського процесу найчастіше виступають місцеві державні адміністрації;
- опрацювати судові рішення з єдиного реєстру судових рішень, де сторонами або третіми особами виступають місцеві державні адміністрації;
- звернути на увагу на позови, подані в інтересах місцевих державних адміністрацій;
- охарактеризувати проблемні питання участі місцевих державних адміністрацій у господарському процесі.

Виклад основного матеріалу. Законом України «Про місцеві державні адміністрації» передбачено низку повноважень місцевих адміністрацій, а саме: у галузях управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва, промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку, використання землі, природних ресурсів, зовнішньоекономічної діяльності.

У разі порушень суб'єктами господарювання прав місцевих державних адміністрацій останні мають право звертатися до господарського суду за захистом своїх порушених або оспорюваних прав і охоронюваних законом інтересів. Те саме право по відношенню до місцевих державних адміністрацій мають інші підприємства, установи, організації та юридичні особи, чий права порушуються самими місцевими державними адміністраціями.

Таким чином, з урахуванням ст. 21, 26, 27 ГПК України місцеві державні адміністрації в господарському судочинстві можуть бути як стороною (позивачем або відповідачем), так і третьою особою, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору або без них.

Варто зазначити, що місцеві державні адміністрації можуть звернутись як безпосередньо до господарського суду із позовом до суб'єкта господарювання, так і шляхом набуття статусу позивача за позовом прокурора, поданим до господарського суду в інтересах держави в особі місцевих державних адміністрацій.

Місцеві державні адміністрації як самостійні позивачі рідко звертаються з позовами до господарських судів; в основному це одиничні позови, наприклад позов про визнання недійсним свідоцтва про право власності на нерухоме майно [7].

Водночас, як показує практика господарських судів, найбільш поширеними є випадки подання прокурором позовів в інтересах самих місцевих державних адміністрацій, тобто останні з позовами як самостійні позивачі практично не звертаються до господарських судів.

У контексті вищенаведеного варто звернути увагу на те, що частина 2 ст. 29 ГПК України передбачає, що у разі прийняття господарським судом позовної заяви, поданої прокурором в інтересах держави в особі органу, уповноваженого здійснювати функції держави у спірних правовідносинах, зазначений орган набуває статусу позивача.

Таким чином, аналізуючи справи, доходимо висновку, що валова частка позовів, заявлених прокурорами в інтересах держави в особі місцевих державних адміністрацій, стосується земельних питань. Як приклад можемо навести декілька рішень господарських судів.

Рішенням господарського суду Одеської області від 02 грудня 2015 р. у справі № 916/2854/15 задоволено частково позов прокурора Саратського району Одеської області в інтересах держави в особі Одеської обласної державної адміністрації. Витребувано з незаконного володіння Фізичної особи-підприємця на користь Одеської обласної державної адміністрації земельну ділянку водного фонду державної власності площею 43,99 га та зобов'язано фізичну особу-підприємця звільнити самовільно зайняту земельну ділянку водного фонду державної власності [8].

Рішенням господарського суду Одеської області від 25 січня 2016 р. у справі № 916/210/15-г задоволено частково позов прокурора в інтересах держави в особі Одеської обласної державної адміністрації. Визнано незаконним та скасовано розпорядження Кодимської районної державної адміністрації № 442 від 03.06.2008 «Про надання згоди на передачу в оренду водного об'єкта загальнодержавного значення на території Пиріжнрянської сільської ради» та визнано недійсним договір оренди водного об'єкта загальнодержавного значення [9].

Доцільно також звернути увагу і на інші подібні справи [див. напр. 10-18]

Враховуючи досить поширену практику заявлених позовів прокурорами в інтересах держави в особі місцевих державних адміністрацій,

необхідно виділи окремо і випадки відмов господарськими судами в задоволенні таких позовів.

На нашу думку, найбільш характерними є чотири випадки відмови в задоволенні такого типу позовів, а саме:

перший – пропущені строки звернення до суду і такі не підлягають поновленню.

Відповідно до статті 17 Земельного кодексу України до повноважень місцевих державних адміністрацій у галузі земельних відносин належить, зокрема, координація здійснення землеустрою та державного контролю за використанням та охороною земель; координація діяльності державних органів земельних ресурсів; вирішення інших питань у галузі земельних відносин відповідно до закону.

Таким чином, згідно з чинним законодавством позивач мав знати про укладання спірного договору з моменту отримання звітності за формою 2-зем «Звіт про землі, які перебувають у власності й користуванні» [19].

Частиною 1 та 2 статті 33 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» визначено, що обласні державні адміністрації в межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та здійснюють контроль за їхньою діяльністю. Голови районних державних адміністрацій регулярно інформують про свою діяльність голів обласних державних адміністрацій, щорічно та на вимогу звітують перед ними.

Отже, Харківська обласна державна адміністрація, в інтересах якої подано позов, як контролюючий орган Харківської районної державної адміністрації повинна була знати про існування договору оренди водного об'єкту, як передбачено ст. 33 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [20];

другий – відповідач (райдержадміністрація) діяв у межах повноважень, визначених законодавством України.

Рішення господарського суду Львівської області від 07.09.2016 у справі № 914/1713/16 за позовом заступника прокурора Львівської області в інтересах держави в особі Львівської обласної державної адміністрації до Радехівської районної державної адміністрації, Львівська обл., про визнання недійсним договору оренди земельної ділянки від 28.10.2008, зобов'язання повернути земельну ділянку: суд погодився із позицією відповідача стосовно необґрунтованого посилення прокуратури на ст. 122 ЗК України (в редакції від 03.06.2008), оскільки, ухвалюючи оскаржувані розпорядження, Радехівська РДА діяла у межах наданих їй ЗК України повноважень щодо розпорядження

землями державної власності (поза межами населених пунктів), такі розпорядження станом на день слухання справи є законними; згідно з вказаними розпорядженнями орендодавцем виступає відповідач-1, відповідно, правових підстав для визнання договору оренди землі від 28.10.2008 немає, як і відсутні підстави для зобов'язання відповідача-2 повернути земельну ділянку [21];

третьої – позивач (облдержадміністрація) не підтримує позовні вимоги, заявлені прокурором в її інтересах.

Рішенням господарського суду Закарпатської області від 26.05.2016 у справі № 907/1285/13 відмовлено в задоволенні позову прокурора Іршавського району в інтересах держави в особі обласної державної адміністрації, м. Ужгород. Як вбачається з рішення, обласна державна адміністрація подала заяву № 4823/06-16 від 11.09.2015, згідно з якою в порядку ст. 78 Господарського процесуального кодексу України заявлено про відмову від позову. Заява мотивована з посиланням на відсутність підстав для захисту інтересів обласної державної адміністрації щодо надання в оренду земельної ділянки під будівлями, оскільки в 2014 році зазначена земельна ділянка включена до меж населеного пункту с. Ільниця і наразі перебуває у віданні сільської ради.

Оскільки позивачем обласною державною адміністрацією було подано заяву про відмову від позову, яка прийнята судом, спір з урахуванням приписів ч. 6 ст. 29 Господарського процесуального кодексу України підлягав вирішенню по суті [22];

четвертий – прокурором неправильно визначено первинного позивача

Рішенням господарського суду Львівської області від 19.04.2016 у справі № 5015/2804/12 відмовлено в задоволенні позову Першого заступника військового прокурора Західного регіону України в інтересах держави Кабінету Міністрів України в особі його органу, уповноваженого здійснювати відповідні функції у спірних відносинах позивача обласної державної адміністрації. Однією з підстав для відмови в задоволенні позову слугувало те, що позов не був заявлений в інтересах Кабінету Міністрів України.

В іншій справі господарський суд Львівської області дійшов аналогічного висновку: прокурором не обґрунтовано та не підтверджено належними доказами порушення відповідачем права та охоронюваного законом інтересу позивача – Львівської обласної державної адміністрації [23].

Якщо проаналізувати кількість судових рішень господарських судів різних інстанцій по Україні із січня 2015 по вересень 2016 року у єдиному державному реєстрі судових рі-

шень, можна зробити висновок про приблизну кількість позовів прокурорів, поданих в інтересах місцевих державних адміністрацій, – 2168 рішень та 350 – в інтересах КМДА.

Безпосередньо позовів прокурорів до місцевих державних адміністрацій – 4521.

Існує також досить велика кількість судових рішень із позовами, заявленими до місцевих державних адміністрацій різними юридичними особами. Загалом такі позови можна систематизувати за категоріями:

Позови стосовно земельних питань. Так, першим заступником прокурора Київської області в інтересах держави в особі Кабінету Міністрів України та Державного підприємства «Бориспільське лісове господарство» був заявлений позов до Київської обласної державної адміністрації, Приватних підприємств про визнання недійсними розпоряджень, договорів оренди та витребування земельних ділянок [24]; є аналогічна справа [25].

Позов публічного акціонерного товариства «Укрнафта» до Чернігівської обласної державної адміністрації про визнання договору оренди земельної ділянки для потреб, пов'язаних із користуванням надрами, з метою відведення земельної ділянки в оренду для будівництва та облаштування горизонтальної свердловини таким, що вважається поновленням на той самий строк і на тих самих умовах, які було передбачено договором; зобов'язання уповноваженого керівника органу місцевої державної адміністрації підписати додаткову угоду у місячний термін у зв'язку з порушенням відповідачем вимог статті 33 Закону України «Про оренду землі» [26].

Позови з організації перевезень. Позов Товариства з обмеженою відповідальністю виробничо-технічного підприємства Львівської обласної державної адміністрації, Департаменту розвитку інфраструктури, дорожнього господарства та паливно-енергетичного комплексу Львівської обласної державної адміністрації про визнання недійсним договору про організацію перевезень [27].

Позови з інших питань, таких як стягнення коштів [28], визнання незаконним та скасування розпорядження [29-32].

Місцеві державні адміністрації в господарському процесі беруть також участь в якості третіх осіб без самостійних вимог на предмет спору, для прикладу наведемо деякі із справ: треті особи розірвання договору та зобов'язання звільнити приміщення [33]; стягнення боргу із структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій [34]; визнання незаконним і скасування розпорядження голови районної державної адміністрації при врегулюванні земельних відносин [35].

Висновки

Аналізуючи типологію господарських справ за участю місцевих державних адміністрацій, окрему увагу слід звернути на проблемні питання участі місцевих державних адміністрацій у господарському процесі.

Серед них досить поширеною є відсутність коштів для подання позовних заяв, оплати судового збору за рішеннями господарських судів. Доволі часто в кошторисі місцевих державних адміністрацій не закладено коштів на оплату судового збору.

Цю проблему можна вирішити шляхом внесення змін до Закону України «Про судовий збір», доповнивши частину 1 ст. 5 Закону «Пільги щодо сплати судового збору» пунктом 17 такого змісту: «місцеві державні адміністрації на виконання владних управлінських повноважень, визначених Законом України «Про місцеві державні адміністрації».

Також, на нашу думку, доцільно внести зміни в ч. 1 та 3 ст. 43 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», виключивши можливість оскарження актів місцевих державних адміністрацій до суду. У такому разі залишиться тільки норма, що передбачає право на оскарження актів місцевих державних адміністрацій до органу виконавчої влади вищого рівня та Президента України. Зазначена пропозиція розвантажить деякою мірою місцеві господарські суди та дасть змогу оперативнішою вирішувати питання про скасування актів місцевих державних адміністрацій у разі порушення останніми Конституції та Законів України.

Список використаних джерел:

1. Балюк І. А. Господарське процесуальне право: навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. – К.: КНЕУ, 2002.

2. Притика Д.М. Господарський процесуальний кодекс України: наук.-практ. коментар / Притика Д.М., Тітов М.І., Гайворонський В.М. – Харків: Консум, 2003. – 133 с.

3. Чернадчук В. Д. Господарське процесуальне право: підручник / В. Д. Чернадчук, В. В. Сухонос, В. П. Нагребельний, Д. М. Лукянець; за заг. ред. к. ю. н. В. Д. Чернадчука. – 2-ге вид., перероб. і доп. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2009.

4. Представництво прокурором у суді законних інтересів держави: наук.-практ. посіб. / О.П. Натрус, Ю.А. Турлова, О.А. Казак [та ін.]. – К.: Національна академія прокуратури України, 2016. – 262 с.

5. Россильна О. Правова природа представництва у господарському процесі [Електронний ресурс] / О. Россильна // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2013. – Вип. 3. – С. 90–92. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Yur_2013_3_19

6. Роїна О.М. Господарський процес: практичний посібник / О.М. Роїна. – 2-ге вид. – К.: КНТ, 2005. – 208 с.

7. Ямковий В. І. Проблемні питання участі адвоката як процесуального представника в господарському суді [Електронний ресурс] / В. І. Ямковий // Форум права. – 2010. – № 3. – С. 466–472. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index

8. Рішення господарського суду Тернопільської області від 10.03.2016. Справа № 921/1198/15-г/4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56578709>

9. Рішення господарського суду Одеської області від 02.12.2015. Справа № 916/2854/15. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/54155795>.

10. Рішення господарського суду Одеської області від 25.01.2016. Справа № 916/210/15-г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56306816>.

11. Рішення господарського суду Миколаївської області від 30.06.2016. Справа № 915/36/15. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58762424>.

12. Рішення господарського суду Харківської області від 05.08.2016. Справа № 922/1836/16. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/59586710>.

13. Рішення господарського суду Луганської області від 30.05.2016. Справа № 913/395/16. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58156710>.

14. Рішення господарського суду Харківської області від 05.09.2016. Справа № 922/2320/16. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/61252862>.

15. Рішення господарського суду Запорізької області від 23.03.2016. Справа № 908/108/16. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56724937>.

16. Рішення господарського суду Одеської області від 09.02.2015. Справа № 916/3134/13. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42726030>.

17. Рішення господарського суду Волинської області від 10.11.2015. Справа № 903/543/14. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/53487693>.

18. Рішення господарського суду Івано-Франківської області від 03.03.2015. Справа № 909/189/15. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42967877>.

19. Рішення господарського суду м. Києва від 08.04.2015. Справа №906/1329/14. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43665741>.

20. Рішення господарського суду Дніпропетровської області від 27.07.2016. Справа № 904/1614/16. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/59313905>.

21. Рішення господарського суду Харківської області від 16.02.2016. Справа № 922/6314/15. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56027987>.

22. Рішення господарського суду Львівської області від 07.09.2016. Справа № 914/1713/16. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/61458595>.

23. Рішення господарського суду Закарпатської області від 26.05.2016. Справа № 907/1285/13.

[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/58071339>.

24. Рішення господарського суду Львівської області 30.07.2015. Справа № 914/1584/15. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/47893964>.

25. Рішення господарського суду м. Києва від 11.08.2016. Справа №910/9256/16. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/59729371>.

26. Рішення господарського суду м. Києва від 03.03.2016. Справа №910/1426/15-г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57459708>.

27. Рішення Господарського суду м. Києва від 07.10.2015. Справа № 910/23945/15. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/52497388>.

28. Рішення господарського суду м. Києва від 20.04.2016. Справа № 910/2036/16. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57459989>.

29. Рішення господарського суду Вінницької області від 14.01.2015. Справа № 902/1642/14. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42292870>.

30. Рішення господарського суду Черкась-

кої області від 05.09.2013. Справа № 925/1093/13. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/33322609>.

31. Рішення господарського суду Полтавської області від 09.12.2013. Справа № 917/1824/13. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36145759>.

32. Рішення господарського суду Вінницької області від 02.03.2016. Справа № 902/1629/15. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56306114>.

33. Рішення господарського суду Житомирської області від 16.01.2012. Справа № 5/5007/68/11. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/20949550>.

34. Рішення господарського суду м. Києва від 25.01.2016. Справа № 910/31151/15. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/55463665>.

35. Рішення Господарського суду Тернопільської області від 14.03.2012. Справа № 12/3/5022-51/2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/22037649>.

36. Рішення господарського суду Житомирської області від 06.11.2013. Справа № 906/647/13. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/34582537>.

Статья посвящена исследованию участия местных государственных администраций как местных органов государственной исполнительной власти в хозяйственном процессе, анализируются судебные дела с участием местных государственных администраций, исследуется процессуальный статус последних (истец, ответчик, третье лицо), формулируются выводы и предложения, направленные на устранение недостатков и улучшение процессуального участия местных государственных администраций в хозяйственном процессе.

Ключевые слова: местные государственные администрации, стороны хозяйственного процесса, процессуальный статус, истец, ответчик, третье лицо, решение хозяйственного суда, судебная практика.

Article prysv'yachuyetsya research participation of local administrations as local executive authorities in the economic process, analyze legal cases involving local administrations, investigated the procedural status of the latter (plaintiff, defendant, third party), draws conclusions and proposals aimed at eliminating shortcomings and improving procedural participation of local administrations in the economic process.

Key words: local administrations, economic aspects of the process, procedural status, plaintiff, defendant, third person, decision of Economic Court jurisprudence.

