



ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ СРОКОВ ОБРАЩЕНИЯ В СУД ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Виталий ТОПОЛЬНИЦКИЙ,

адъюнкт научно-организационного отделения
Военного института Киевского национального
университета имени Тараса Шевченко

Summary

The article analyzes the use of terms going to court during the representation in administrative proceedings that determined the theoretical-legal principles of functioning of the institution of representation, which is now largely governed by the courts, which is a kind of control at the time of the gaps and legal conflicts in the legislation. Features of actions representative of authority, which is involved in the trial as a defendant, the time limit on the use of going to court in cases of passage and the release of public (military) service.

Key words: administrative proceedings, period of access to a court, statute of limitations, representation in administrative proceedings, procedural term jurisprudence.

Аннотация

В статье проведен анализ применения сроков обращения в суд при осуществлении представительства в административном судопроизводстве, которые определены теоретико-правовыми принципами функционирования института представительства, который сегодня в основном руководствуется решениями суда, что является определенным регулятором при возникновении пробелов и юридических коллизий в законодательстве. Исследуются особенности действий представителя субъекта властных полномочий, который принимает участие в судебном процессе в качестве ответчика по применению стороной сроков обращения в суд по делам о прохождении и увольнении с публичной (военной) службы.

Ключевые слова: административное судопроизводство, срок обращения в суд, исковая давность, представительство в административном судопроизводстве, процессуальный срок, судебная практика.

Постановка проблемы. На эффективность защиты нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов физических и юридических лиц как в Украине, так и в других государствах в порядке административного судопроизводства существенное влияние оказывает фактор времени с точки зрения скорости рассмотрения спора и предоставления заинтересованным лицам возможности максимально результативно участвовать в процессе решения дела.

Одним из таких средств обеспечения своевременного рассмотрения дел в административном судопроизводстве Украины является процессуальный срок, который можно определить, как промежуток времени, установленный действующим процессуальным законодательством – Кодексом административного судопроизводства Украины (далее КАС Украины) или судом, в течение которого должно или может быть осуществлено то или иное процессуальное действие или закончена определенная часть производства по делу.

Исходя из анализа действующего законодательства, можно утверждать, что в порядке применения стороной срока для обращения в административный суд существует немало проблем.

Одной из них можно назвать вопрос применения сроков по делам о принятии граждан на публичную службу, ее прохождении и увольнении с публичной службы.

Актуальность темы. Как уже отмечалось, при применении сроков обращения в административный суд существует немало вопросов, которые требуют немедленного решения. Например, в настоящее время так и не существует научной работы, предметом изучения которой были бы особенности действий представителя субъекта властных полномочий в судебных инстанциях по делам о прохождении и увольнении с публичной службы с применением сроков обращения в суд.

Целью статьи является анализ норм действующего законодательства и актов правосудия (решений, постановлений, определений, писем, разъяснений), регулирующих вопросы применения сроков обращения в суд по делам о принятии граждан на публичную службу, ее прохождении и увольнении с публичной службы, а также исследования особенности действий представителя субъекта властных полномочий, который принимает участие в данных делах в качестве ответчика.

Изложение основного материала. По общему правилу, для обращения

в административный суд за защитой прав, свобод и интересов лица устанавливается шестимесячный срок, который, если не установлено иное, исчисляется со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своих прав, свобод или интересов.

К предпосылкам защиты прав, свобод или интересов в сфере публично-правовых отношений принадлежит, среди прочего, соблюдение процедуры обращения в суд (ст. 106 КАС Украины) и соблюдение сроков предъявления административного иска (ст. 99 КАС Украины).

Согласно статье 100 КАС Украины, в редакции, действовавшей до 07 июля 2010 года, пропуск срока обращения в административный суд является основанием для отказа в удовлетворении административного иска при условии, если на этом настаивает одна из сторон. Если суд признает причину пропуска срока обращения в суд уважительной, административное дело рассматривается и разрешается в порядке, установленном настоящим Кодексом.

Последствия пропуска этих сроков установленные ст. 100 КАС Украины, согласно которой административный иск, поданный после окончания сроков, установленных законом, остается без рассмотрения, если суд на основа-



нии искового заявления и приложений к нему материалов не найдет оснований для признания причин пропуска срока обращения в административный суд уважительными, о чем выносится определение. Исковое заявление может быть оставлено без рассмотрения как на стадии решения вопроса об открытии производства по административному делу без проведения судебного заседания, так и в ходе подготовительного производства или судебного рассмотрения дела.

Такая редакция ст. 100 КАС Украины характеризует ее как норму процессуального права.

Однако между законодательной и судебной ветвью власти в настоящее время существует противоречие по определению понятия – срока обращения в суд. Законодатель определяет его как норму процессуального права, а некоторые ученые и Верховный Суд Украины к нормам материального права, что, к сожалению, никак не решено в правовом поле [1].

В судебной практике административных судов и в правовой науке возникло множество недоразумений, соображений, доводов, обоснований, которые были различными по применению законодательства о сроке обращения в суд при решении административных споров. Понятно, что в случае несовершенства закона в правовом регулировании отношений начинают господствовать выводы судебной практики, а ее правовые предписания набирают юридической силы [2].

Так, некоторые ученые, на наш взгляд, имеют ошибочное мнение о том, что срок обращения в суд относится к материально-правовому сроку и он является аналогом исковой давности, поскольку считаем этот срок процессуальным сроком по тем мотивам, что понятие о сроке содержится в решениях Высшего административного суда Украины, а также в процессуальном законе [3; 4].

Решение суда в сегодняшнее время выполняет не только функцию «акта правосудия» (процессуальный документ на основе норм материального и процессуального права), но и является определенным регулятором при возникновении пробелов и юридических коллизий в законодательстве.

Так, в судебных делах, где ответчиком по делу являются органы военного управления, в большинстве случаев имеет место дожалование действий субъекта властных полномочий, по признанию противоправным и отмене приказа соответствующих командиров (начальников), стороной (истец по делу), которая считает, что нарушены его права и интересы при прохождении военной службы.

В основном в данной категории дел истцами нарушаются сроки обращения в административный суд, что обжалуют неправомерные действия субъекта властных полномочий, в результате чего суд отказывает им в удовлетворении исковых требований [5].

Представителю субъекта властных полномочий (в данном случае представителю по доверенности соответствующего командира военной организации) во время собрания доказательств, с целью подготовки к судебному заседанию, необходимо выполнить письменное возражение, в котором акцентируется внимание на том, что нормами специального Закона – Кодексом административного судопроизводства Украины – определен срок обращения в суд, а именно в один месяц.

Следует отметить, что до 07.07.2010 к данным правоотношениям применялись положения статьи 233 Кодекса законов о труде Украины, согласно которой истец мог обратиться с заявлением о разрешении трудового спора непосредственно в районный (городской) суд по делам об увольнении в месячный срок со дня вручения копии приказа об увольнении либо со дня вручения трудовой книжки.

Правовая позиция относительно соблюдения сроков обращения в суд также 06.03.2008 была отмечена п.13 Постановления Пленума Высшего административного суда Украины № 2 «О практике применения административными судами отдельных положений Кодекса административного судопроизводства Украины во время рассмотрения административных дел» [6].

Так, в ст. 100 предыдущей редакции КАС Украины отмечалось, что административный иск, поданный после окончания сроков, установленных законом, остается без рассмотрения, если суд по заявлению лица, которое его подало, не найдет оснований для

возобновления срока, о чем выносится определение.

Данная редакция статьи определяла негативные последствия для стороны (истца) в случае обращения в административный суд с административным иском с пропуском установленного статьей 99 КАСУ срока обращения с целью дисциплинирования участников публично-правовых отношений. Одновременно статья давала возможность не применять эти последствия, если другая сторона (понятно, что в подавляющем большинстве случаев это был ответчик) не настаивает на этом или в случае пропуска срока по уважительным причинам.

Следовательно, в данном случае могло иметь место негативные последствия – не настаивание ответчиков на пропуск срока обращения истца с административным иском, что привело бы к рассмотрению дела и возможного удовлетворения иска истца, не в пользу органа военного управления (военной части).

Но такой пропуск сроков обычно является основанием для отказа в удовлетворении административного иска, если на этом настаивает одна из сторон относительно пропуска срока обращения в суд, как условие для отказа в удовлетворении иска в связи с пропуском срока обращения в суд.

Действующий в настоящее время КАС Украины не предусматривает ходатайство ответчика, по пропуску установленного статьей 99 КАСУ срока обращения в суд, но имеет место для применения условия о пропуске исковой давности.

Вопрос о применении последствий пропуска срока обращения с административным иском будет решать административный суд, а поэтому есть необходимость ответчику – представителю субъекта властных полномочий представить письменное ходатайство о пропуске установленного статьей 99 КАСУ срока обращения истца в суд. С данным выводом по делу согласился суд II инстанции [7].

Следует также отметить, что законодатель не дает определения терминов – ходатайство и возражения, а потому представителю субъекта властных полномочий целесообразно будет вместе совместить именно ходатайство о пропуске установленного ста-



тсией 99 КАСУ срока обращения в суд с письменным возражением на административный иск. Раскрывая содержание понятия самого отрицания мы имеем в виду, что это – вид объяснения, в котором отрицаются факты, приведенные другими лицами, участвующими в деле.

В случае отсутствия прямого отрицания о пропуске срока обращения в административный суд от представителя субъекта властных полномочий в судебной практике имеют место случаи, когда суд, руководствуясь собственным убеждением, принимает иск к рассмотрению (открывает производство по делу) и удовлетворяет требования истца. При этом решение, вынесенное судом в отсутствие необходимых доказательств, то есть с нарушением норм процессуального права, может быть в дальнейшем отменено судом апелляционной инстанции.

В КАС Украины законодатель только 17.11.2011 часть первую статьи 155 дополнил пунктом 9, в соответствии с Законом № 4054-VI, в котором отметил, что исковое заявление, поданное с пропуском установленного законом срока обращения в административный суд и если суд не нашел оснований для признания причин пропуска срока обращения в административный суд уважительными, он оставляет без рассмотрения.

Также в ст. 138 КАС Украины указано, что факты, входящие в предмет доказывания, это обстоятельства, которыми обосновываются исковые требования или возражения или которые имеют иное значение для разрешения дела (причины пропуска срока для обращения в суд и т.д.) и которые предстоит установить при принятии решения в деле.

В настоящее время в практике административного судопроизводства Украины сложилась довольно разнообразная практика по применению сроков для обращения с административным иском в суд, в котором органы военного управления (военные части) являются ответчиком по делу. В большинстве случаев по данной категории дел суды различных инстанций принимают решения в пользу истцов, возобновляя им сроки на обращение в административный суд.

Следует отметить, что суды удовлетворяют ходатайства истцов о вос-

становлении сроков обращения в суд, основном в тех случаях, когда ответчики – представители субъекта властных полномочий по делу не возражают против данных ходатайств о применении их в судебном процессе.

Так, в статье 49 КАС Украины указано, что лица, участвующие в деле, обязаны добросовестно пользоваться принадлежащим им процессуальными правами и неукоснительно выполнять процессуальные обязанности.

В то же время конечный результат процесса судебного заседания во многих случаях зависит от надлежащего представительства субъекта властных полномочий в судебном процессе, который поддерживает или возражает против удовлетворения административного иска.

Итак, важнейшая и приоритетная роль в защите интересов воинской части в судебных инстанциях возлагается на представителя субъекта властных полномочий (помощника командира по правовой работе и юрисконсульта военной части) в соответствии с требованиями «Инструкции по организации представительства интересов Министерства обороны Украины, органов военного управления, армейских корпусов, воздушных командований, объединений, соединений, воинских частей, военных учебных заведений, учреждений и организаций Вооруженных Сил Украины во время рассмотрения дел судами общей юрисдикции, ведение претензионно-исковой работы и исполнения решений судов», утвержденной приказом Министра обороны Украины от 14.12.2007 № 686.

В связи с отсутствием в судебной практике вопросов, связанных с применением сроков обращения в административный суд по делам, возникающим при прохождении военной службы, на основании пункта 4 части первой статьи 32 Закона Украины «О судостроительстве и статусе судей», Высший административный суд Украины рекомендательных разъяснений по вопросам применения законодательства по решению дел данной категории специализированным судам низшего уровня не предоставил.

Так, только 05.07.2011 Высший административный суд Украины в своем письме за № 945/11/13-11 предоставил Председателям апелляционных

административных судов разъяснения относительно возникновением в судебной практике вопросов, связанных с применением сроков обращения в административный суд по делам, возникающие из налоговых отношений [8].

Также Высший административный суд Украины в данном письме отметил, что пунктом 3.7 Заключительных положений Закона Украины от 7 июля 2010 года № 2453-VI (2453-17) «О судостроительстве и статусе судей» были внесены изменения в статьи 99 КАС Украины, которые вступили в силу с 30 июля 2010 года. Согласно указанным изменениям, общий срок обращения в административный суд за защитой прав, свобод и интересов лица, определенный частью второй статьи 99 КАС Украины, уменьшен с одного года до шести месяцев.

Кроме того, статья 99 КАС Украины была дополнена частью пятой, которой был предусмотрен специальный сокращенный срок в один месяц для обращения лица в административный суд с иском об обжаловании решения субъекта властных полномочий, на основании которого им может быть заявлено требование о взыскании денежных средств [8].

Указанная норма подлежала применению также и по обжалованию действий субъекта властных полномочий, о признании противоправными и отмене приказов соответствующих командиров (начальников) во время прохождения военной службы.

Таким образом, с момента вступления в силу изменений в КАС Украины, внесенными Законом Украины от 7 июля 2010 года № 2453-VI (2453-17) «О судостроительстве и статусе судей», с 30 июля 2010 сроки для обращения лица с иском о признании противоправным и отмене приказов соответствующих командиров (начальников) во время прохождения военной службы составляет один месяц.

Следует отметить, что решением Конституционного Суда Украины от 15 октября 2013 № 9-рп / 2013 предоставлено официальное толкование положения ч. 2 ст. 233 КЗоТ Украины в аспекте того, что распространяется неограниченный срок обращения работника в суд с иском о взыскании причитающейся ему заработной платы на требования о взыскания неначисленных работо-



дателем сумм индексации заработной платы и компенсации работникам потери части заработной платы в связи с нарушением сроков ее выплаты. При этом Конституционным Судом Украины никаких официальных разъяснений по распространению указанной нормы на публичные правоотношения представлено не было [9].

Таким образом, решая вопрос об определении срока обращения лиц, находящихся (находившихся) на публичной службе, в административный суд по делам о взыскании причитающейся им заработной платы (судейского вознаграждения, денежного обеспечения), суды должны исходить из требований специального законодательства, то есть ч. 3 ст. 99 КАС Украины, которая имеет приоритетное значение по сравнению с ч. 2 ст. 233 КЗоТ Украины, поскольку является специальной нормой.

Однако для кардинального решения указанного вопроса необходимо его урегулирование на законодательном уровне, например путем внесения соответствующих изменений положений КАС Украины, в частности дополнение ч. 3 ст. 99 КАС Украины следующим образом: «... Для обращения в суд по делам о принятии граждан на публичную службу, ее прохождения, увольнения с публичной службы» [10].

Но, несмотря на беспокойство ученых и высказывании правовой позиции в научном выводе о применении норм процессуального права при решении вопроса об определении срока обращения лиц, находящихся (находившихся) на публичной службе, в административный суд по делам о взыскании причитающейся им заработной платы (денежного обеспечения), научно-консультативным советом при Высшем административном суде Украины начиная с 2011 года никаких попыток в решении разъяснения данного вопроса Высшим административным судом Украины не было сделано.

Итак, в настоящее время сложилась несколько странная ситуация: изменения в действующее законодательство по данной проблематике не вносятся и не иницируются, а разъяснения высших судебных инстанций в виде постановления Пленума Высшего административного суда Украины или Верховного Суда Украины не существует.

Более того, 16 мая 2011 года Верховный Суд Украины на основании неодинакового применения норм материального права пересмотрев решения судов кассационной инстанции, положений статьи 99 КАС Украины и статьи 268 ГК Украины в своем постановлении юридически определил, что срок обращения в суд, установленный статьей 99 КАС Украины, является материально-правовым [1].

Кроме того, следует обратить внимание на то, что Верховный Суд Украины пересматривает решения судов кассационной инстанции на основании неодинакового применения норм материального права.

То есть в данном случае, в связи с важностью вопроса единообразия правоприменения, в соответствии со ст. 94 Закона Украины «О Конституционном Суде Украины», имеются основания для конституционного обращения относительно официального толкования Конституции Украины и законов Украины в связи с наличием неоднозначного применения положений Конституции Украины или законов Украины судами Украины, другими органами государственной власти, если субъект права на конституционное обращение считает, что это может привести или привело к нарушению его конституционных прав и свобод.

В данном случае представителю субъекта властных полномочий, защищая интересы военных организаций, следует действовать, опираясь на судебную практику, что включает в себя достаточно объемный правовой массив, который содержит в себе различные как по происхождению, так и по юридической силе акты правосудия: решения, постановления, определения, письма, разъяснения, приказы. Решение суда ныне выполняют не только функцию «акта правосудия» (процессуальный документ на основе норм материального и процессуального права), но и являются определенным регулятором при возникновении пробелов и юридических коллизий в законодательстве.

Выводы. Проанализировав изложенное, следует прийти к выводу о том, что в случае несовершенства закона в правовом регулировании отношений относительно сроков обращения в административный суд по делам о про-

хождения и увольнения с публичной (военной службы) начинают господствовать выводы судебной практики, а ее правовые предписания набирают юридической силы, что приводит к неодинаковому применению норм административного законодательства, а представителю субъекта властных полномочий, защищая интересы военных организаций, до момента внесения изменений в КАС Украины и принятия соответствующего постановления Пленума Высшего административного суда Украины, Верховного суда Украины и официального толкования Конституционным Судом КАС Украины по поводу применения сроков обращения в суд следует действовать, применяя судебную практику.

Список использованной литературы:

1. Постанова Верховного Суду України від 16 травня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/29F783EBFA27EC3FC2257909004AD77F>.
2. Смокович М.І. Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві / М.І. Смокович // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2011. – № 2(4) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/1smivas.pdf>.
3. Ухвала Вишого адміністративного суду України від 09 квітня 2015 року (Справа № К/800/67838/14) // Єдиний державний реєстр судових рішень України : офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/43765663>.
4. Ухвала Вишого адміністративного суду України від 22 січня 2015 року (Справа № К/800/28452/14) // Єдиний державний реєстр судових рішень України : офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/42476729>.
5. Постанова Вінницького окружного адміністративного суду від 18 березня 2010 року (Справа № 2-а-4919/09/0270) // Єдиний державний реєстр судових рішень України : офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. –



ДОГОВОР КАК ОСНОВАНИЕ ВОЗНИКНОВЕНИЯ СУПЕРФИЦИЯ И ЭМФИТЕВЗИСА

Татьяна ХАРИТОНОВА,

кандидат юридических наук, доцент, докторант кафедры аграрного,
земельного и экологического права
Национального университета «Одесская юридическая академия»

Summary

This article examines the issues surrounding these grounds of superficies and emphyteusis, as a contract. The last conclusion is seen from the perspective of belonging of the land, the right to which is alienated, the subjects of the state, municipal and private property. On the basis of the current legislation of Ukraine provides the procedure for concluding agreements, superficies and emphyteusis, depending on specified forms of ownership. Conclusions about the improvement and promotion of these types of contracts in practice.

Key words: right to use land, land auction, superficies, emphyteusis, superficies contract, contract of emphyteusis.

Аннотация

В статье исследуются вопросы, касающиеся такого основания возникновения superficies и эмфитевзиса, как договор. Заключение последнего рассматривается с позиции принадлежности земельного участка, права на который отчуждаются, субъектам государственной, коммунальной и частной собственности. На основании норм действующего законодательства Украины приводится порядок заключения договоров superficies и эмфитевзиса в зависимости от указанных форм собственности. Обосновываются выводы об усовершенствовании и популяризации данных видов договоров в практике.

Ключевые слова: право пользования земельным участком, земельные торги, superficies, эмфитевзис, договор superficies, договор эмфитевзиса.

Постановка проблемы. Нормы Земельного кодекса Украины (далее – ЗК) не разделяют на отдельные главы эмфитевзис и superficies, поэтому основаниям возникновения этих двух институтов посвящена одна статья ЗК – 1021, которая содержит основания возникновения, но в отношении порядка и формы отсылает к Гражданскому кодексу Украины (далее – ГК).

Так, согласно ч. 1 ст. 1021 ЗК, право пользования чужим земельным участком для сельскохозяйственных нужд (эмфитевзис) и право пользования чужим земельным участком для застройки (superficies) возникают на основании договора между собственником земельного участка и лицом, изъявившим желание пользоваться этим земельным участком для таких нужд, согласно Гражданскому кодексу Украины.

Глава 33 ГК посвящена эмфитевзису и содержит отдельную норму (ч. 1 ст. 407 ГК) об основаниях его возникновения. Основания возникновения superficies содержатся в ч. 1 ст. 413 ГК (глава 34 ГК). То есть, проанализировав указанные статьи, можно увидеть,

что одним из оснований возникновения эмфитевзиса и superficies является договор, который заключается между собственником и землепользователем.

Но, несмотря на формулировки, которые содержатся в 3 статьях 2 основных кодексов, возникает вопрос, как заключить такие договора, в какой форме, какие условия заключения предусмотрены законодательством. Кроме того, земельный участок, который передается в пользование, может находиться в государственной, коммунальной и частной собственности. В связи с этим необходимым является рассмотрение заключения договоров superficies и эмфитевзиса между субъектами, основанными на различных формах собственности, поскольку такое заключение содержит определенные особенности.

Актуальность темы исследования подтверждается тем, что вопросы, которые затрагиваются в данной статье, не исследованы полностью. О данном факте свидетельствует разбросанность норм в законодательстве, регулирующих вопросы, составляющие

Режим доступа : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/8828319>.

6. Постанова Пленума Вищого адміністративного суду України від 06 березня 2008 року №2 «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0002760-08>.

7. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 11 квітня 2012 року (Справа №2а-4919/09/0270) // Єдиний державний реєстр судових рішень України : офіційний веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/24345767>.

8. Лист Вищого адміністративного суду України від 05.07.2011 року №945/11/13-11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/24345767> <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0945760-11>.

9. Рішення Конституційного Суду України від 15 жовтня 2013 року (Справа № 1-13/2013) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-13>.

10. Саприкіна І.В. Науковий висновок з приводу висловлення правової позиції стосовно застосування норм процесуального права при вирішенні питання щодо визначення строку звернення осіб, які перебувають (перебували) на публічній службі, до адміністративного суду у справах про стягнення належної заробітної плати // Науково-консультативна рада при Вищому адміністративному суді України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.vasu.gov.ua/nkr/pravovi_vusnovky/styagnenna_zarplaty/.