

Узагальнення ефективності застосування законодавства про оренду державного та комунального майна*



Олександра БЕЛОГУБОВА,
головний консультант секретаріату
Комітету з питань економічної
політики Верховної Ради України,
заслужений юрист України

За інформацією, наданою Верховним Судом України (ВСУ) від 30 липня 2010 року, Судовою палатою в господарських справах розглянуто близько 300 касаційних скарг, що стосувалися питань оренди державного та комунального майна. З них 40 справ, із яких рішення судів попередніх інстанцій були скасовані. Основні помилки, допущені під час розгляду справ судами, полягають у тому, що суди не досліджували питання часу укладання договору (стаття 638 ЦК), виконання істотних умов господарського договору (стаття 180 ГКУ), а також невиконання сторонами вимог закону щодо нотаріального посвідчення договору (стаття 220 ЦК). У більшості випадків спори виникають із питань виконання вимог матеріального законодавства щодо встановлення часу укладання договорів оренди, виконання істотних умов договорів та виконання вимог чинного законодавства щодо нотаріального посвідчення.

Під час вирішення спорів, пов'язаних з передаванням в оренду комунального майна, не завжди з'ясується наявність рішення відповідного органу місцевого самоврядування про передавання об'єкта в оренду, щодо якого виник спір. Отже, доходимо висновку, що органи місцевого самоврядування не завжди виконують вимоги частини п'ятої статті 16 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», адже саме відповідні ради здійснюють від імені та в інтересах територіальних громад право суб'єкта комунальної власності, а до відання виконавчих органів цих рад належать повноваження з управління майном у межах, визначених радою, майном, яке належить до комунальної власності відповідних територіальних громад, що передбачено пунктом 1 статті 29 названого закону. Однак судові інстанції належно не досліджують питання наявності або відсутності таких рішень органу місцевого самоврядування та не завжди враховують положення частини другої статті 14 ЦК, якими встановлено, що особа не може бути при-

мушена до дій, вчинення яких не є обов'язковим для неї (справи № 3-1592к06 від 23.05.2006 р.; № 3-2682к06 від 25.07.2006 р.).

Поширеним зверненням до суду є неналежне виконання вимог статті 17 Закону «Про оренду державного та комунального майна». Суди, розглядаючи такі спори, припускаються помилок із питань, пов'язаних з дотриманням вчасності направлення повідомлення про припинення договору оренди. Оскільки, як встановлено частиною другою статті 17 зазначеного закону, саме в разі відсутності заяви однієї зі сторін договору про припинення або зміни умов договору оренди протягом одного місяця після закінчення терміну дії договору він вважається продовженим на той самий термін і на тих самих умовах, які були ними передбачені (справа № 3-1611к08 від 20.05.2008 р.).

На підставі статті 287 ГК державні підприємства-балансоутримувачі втратили право бути орендодавцем нерухомого майна, що перебуває у державній власності, тому право на звернення до суду з позовом про усунення перешкод у користуванні таким

майном належить Фонду державного майна України (ФДМУ) та його регіональним відділенням (справа № 3-2398к07 від 18.09.2007 р.).

За повідомленням ВСУ суди досить часто залишають поза увагою питання додержання сторонами спору вимог статті 220 ЦК, якою визначено наслідки невиконання нотаріального посвідчення договору оренди. Розглядаючи спір про визнання дійсним договору оренди нерухомого майна, судам необхідно було з'ясувати питання дотримання сторонами вимог чинного законодавства щодо обов'язкової державної реєстрації такої угоди, оскільки невиконання цього положення закону тягне за собою нікчемність правочину. Крім того, під час розгляду спорів щодо розірвання договорів оренди суди не досліджували виконання сторонами вимог закону про обов'язкове нотаріальне посвідчення та державну реєстрацію такого виду угод, тому що наявність цих підстав тягне за собою визнання нікчемності договору й виключає наявність правових підстав для його розірвання (справа № 3-2949к06 від 26.09.2006 р.;

*Закінчення. Початок у № 3 за 2011 рік.

№ 3323к08 від 02.09.2008 р.; № 3-3429к08 від 09.09.2008 р.).

Крім того, ВСУ розглядав справи з питань суборенди, правильного застосування вимог статті 22 Закону «Про оренду державного та комунального майна». Основною помилкою договорів суборенди є визначення в них строків надання майна в суборенду, які не можуть перевищувати термін дії договору оренди, а плата за суборенду не може перевищувати плату за оренду.

Спори, які виникали між сторонами оренди державного та комунального майна, були предметом розгляду господарських судів, про що Вищий господарський суд України (ВГСУ) надіслав узагальнення судової практики, в якому відтворено тенденції розгляду справ такої категорії.

ВГСУ, скасовуючи судові рішення у справах (постанова від 26.04.2005 р.), зазначив: на спірні правовідносини, пов'язані з одностороннім достроковим розірванням договору оренди комунального майна, яке вимагає повернути позивач (орендар), поширюється дія частин першої та третьої статті 26 Закону «Про оренду державного та комунального майна», чим спростовуються посилання судів першої та апеляційної інстанції в обґрунтуваннях своїх висновків на статтю 782 ЦК, яка встановлює право наймодавця відмовитися від договору найму у разі невнесення наймачем плати за користування річчю протягом трьох місяців поспіль.

Відповідно до статті 3 вказаного закону, що визначає правові засади оренди державного та комунального майна, відносини щодо оренди майна державної й комунальної власності регулюються договором оренди, цим законом та іншими нормативно-правовими актами.

Отже, законодавець чітко встановив, що оренда об'єктів права державної та комунальної власності є сферою правового регулювання спеціального закону – «Про оренду державного та комунального майна». Більше того, згідно з частиною четвертою статті 1 цього закону оренда майна інших форм власності також може регулюватися його положеннями, якщо інше не передбачено законодавством та договором оренди.

Суди розглядали справи, за якими треба було вирішити питання про застосування приписів ЦК щодо нотаріального посвідчення (частина друга статті 793) та державної реєстрації (стаття 794) договорів найму будівель або іншої капітальної споруди до правовідносин оренди державного та комунального майна. ВГСУ у постанові від 07.10.2009 р. у справі № 2-12/9987.1-2008 (2-3/15041-2007) залишав рішення попередніх

інстанцій без змін, а касаційну скаргу без задоволення.

Суди попередніх інстанцій установили, що сторонами договору оренди не дотримано вимог чинного законодавства щодо державної реєстрації спірного договору.

Численними є спори стосовно вимог щодо спонукання до укладання договору оренди або про визнання договору укладеним.

Законодавством встановлено виключний перелік майна, яке може бути об'єктом оренди (стаття 4 Закону «Про оренду державного та комунального майна»), а частиною другою цієї статті визначено, які об'єкти не можна передавати в оренду.

Залежно від об'єкта оренди визначається орган, якому надано право бути орендодавцем державного та комунального майна (стаття 5 закону).

На підставі частини першої статті 317 ЦК власнику належить право володіння, користування та розпорядження майном. В інтересах держави право власності здійснюють відповідні органи державної влади (частина друга статті 326 ЦК). Отже, укладання договору оренди є можливим лише за згодою органу, уповноваженого управляти майном, про що стверджується в постанові ВСУ від 18.03.2008 р. № 2-26/19389-2006.

Відносини оренди державного та комунального майна регулюються також численними підзаконними нормативно-правовими актами, до яких, зокрема, належить «Методика розрахунку та порядок використання плати за оренду державного майна». Практика вирішення спорів господарськими судами свідчить, що деякі норми підзаконних актів суперечать закону й тому не можуть застосовуватися названими судами у розгляді господарських справ.

Зокрема, у постанові ВГСУ у справі № 4/360 за позовом заводу «Арсенал» до Української міжгалузевої асоціації «Укрбантехніка» про визнання недійсним договору оренди та виселення (ухвалою ВСУ від 23.03.2006 р. відмовлено в порушенні провадження з перегляду постанови) зазначено:

– пунктом 2 Методики передбачено, що в разі, коли орендодавцем нерухомого майна (приміщення) є державне підприємство, розмір орендної плати погоджується з органом, визначеним в абзаці другого статті 5 Закону «Про оренду державного та комунального майна»;

– ВГСУ погодився з висновками попередніх судових інстанцій про відсутність в орендодавця обов'язку узгоджувати розмір орендної плати з ФДМ, оскільки в законі не передбачено такого обов'язку, а тому права позивача в наведеному випадку не були порушені.

Відповідно до частини другої статті 4 Господарського процесуального кодексу України Господарський суд не застосовує актів державних та інших органів, якщо вони не відповідають законодавству України.

За інформацією ВГСУ, численними були позови орендодавців щодо перегляду орендної плати на підставі статті 118 Закону «Про Державний бюджет України на 2007 рік».

Водночас питання щодо змін розміру орендної плати врегульовано статтею 21 Закону «Про оренду державного та комунального майна», згідно з якою розмір орендної плати може бути змінено за погодженням сторін. Проте такі зміни також треба оформляти додатковою угодою до договору оренди за згодою на це всіх його сторін.

У такому разі за приписами частини четвертої статті 10 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» умови договору оренди зберігаються протягом усього строку дії договору й у випадках, коли після його укладання (приведення у відповідність із цим законом) законодавством встановлено правила, які погіршують становище орендаря. Прикладом цього є розгляд справи № 40/262-07 за позовом Харківського регіонального відділення ФДМ до АКБ «Європейський» щодо зобов'язання відповідача внести зміни до укладеного названими сторонами договору оренди нерухомого майна, що є державною власністю, в частині збільшення орендної ставки. ВГСУ (постанова від 13.12.2007 р.) судові рішення у справі скасував і передав їх на новий розгляд до господарського суду Харківської області.

Господарський суд Харківської області рішенням від 13.06.2007 р. відмовив у задоволенні позовних вимог, зазначивши, що запропонованою позивачем додатковою угодою погіршується становище орендаря, оскільки значно збільшується розмір орендної плати, яку повинен сплачувати орендар щомісячно, а також він позбавляється свого права, передбаченого частиною другою статті 777 ЦК, щодо першочергового придбання (приватизації) об'єкта оренди в разі його продажу (приватизації).

Ухвалою ВСУ від 14.02.2008 р. відмовлено в порушенні провадження з перегляду постанови ВГСУ у цій справі.

Частина третя статті 21 Закону України «Про оренду державного та комунального майна», частина четверта статті 762 ЦК України надають орендареві права вимагати відповідного зменшення орендної плати, якщо з незалежних від нього обставин змінилися умови господарювання, передбачені договором, або істотно погіршився стан об'єкта оренди.

У вирішенні пов'язаних із цим спорів господарські суди застосовують незмінність умов господарювання (користування майном) чи стану об'єкта оренди, а орендар повинен надати докази наявності тих обставин, на які він посилається в обґрунтуванні своїх вимог, та довести, що ці обставини виникли з незалежних від нього причин.

Правові наслідки продовження користування майном після закінчення строку договору оренди передбачено статтею 764 ЦК, статтею 17 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» та частиною четвертою статті 291 ГК, згідно з якою правові наслідки припинення договору оренди визначаються відповідно до умов договору найму ЦК України.

Відповідно до статті 764 ЦК, якщо наймач продовжує користуватися майном після закінчення строку договору найму (оренди), то за відсутності заперечень наймодавця протягом одного місяця договір вважається поновленим на строк, який був раніше встановлений договором.

Аналогічна норма міститься в частині другій статті 17 Закону України «Про оренду державного та комунального майна».

Зі змісту зазначених правових норм випливає, що після закінчення строку договору оренди він може бути продовжений на такий самострок, на який цей договір було укладено за умови, якщо проти цього не заперечує орендодавець. При цьому заперечення мають бути висловлені ним як до закінчення терміну дії договору оренди, так і протягом місяця після закінчення цього строку. Отже, якщо орендодавець висловлював заперечення протягом встановленого законом строку, договір вважається припиненим.

Однак виставлення рахунку на сплату платежів за користування майном не можна розцінювати як згоду орендодавця на продовження договору оренди, оскільки особа сплачує кошти за фактичне користування майном. Здійснення платежів не є підставою продовження договору, термін дії якого закінчився (постанова ВСУ від 03.07.2008 р.).

Також у провадженні Вищого господарського суду України були справи з вирішення спорів щодо передачі майна в суборенду, під час розгляду яких господарські суди керувалися приписами статті 22 Закону «Про оренду державного та комунального майна».

Господарські суди розглядали спори щодо дострокового розірвання договорів оренди у разі невиконання сторонами своїх зобов'язань та з інших причин, передбачених законодавчими актами України. Частиною третьою статті

291 ГК встановлено, що договір оренди може бути достроково розірваний підставах, передбачених ЦК для розірвання договору найму, в порядку, встановленому статтею 188 ГК.

Підстави, на яких наймодавець має право вимагати розірвання договору найму, встановлені статтями 782, 783 ЦК. Таке право наймодавець має у разі, коли наймач не вносить плати за користування річчю протягом трьох місяців поспіль; користується річчю всупереч договору або призначенню речі; без дозволу наймодавця передав річ у користування іншій особі, своєю недбалою поведінкою створює загрозу пошкодження речі; не приступив до проведення капітального ремонту (якщо обов'язок проведення капітального ремонту був покладений на наймача).

Керуючись цими вимогами законодавства, Вищий господарський суд України у постанові від 19.11.2008 року № 4/19 щодо підстав дострокового розірвання договору оренди зазначив:

– згідно з частинами першою, другою статті 651 ЦК 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 зі сторін у разі істотного порушення договору другою стороною та в інших випадках, встановлених договором або законом.

На думку ВГСУ, оцінювання порушення договору як істотного має здійснюватися судом відповідно до критерію, встановленого абзацом другим частини другої статті 651 ЦК, зокрема, істотним є таке порушення стороною договору, коли внаслідок завданої цим шкоди друга сторона значною мірою позбавляється того, на що розраховувала під час укладання договору.

В узагальненні судової практики щодо застосування законодавства з питань оренди державного та комунального майна ВГСУ висловлено побажання стосовно стабільності законодавства, його вдосконалення, адекватності назрілим соціально-економічним потребам, а також підвищенню рівня правової культури учасників господарських відносин для досягнення ефективності в діяльності господарських судів.

Вищий адміністративний суд України не узагальнював судової практики застосування чинного законодавства з питань оренди державного та комунального майна, посиляючись на те, що в офіційній статистичній звітності про роботу адміністративних судів не наведено даних про кількість розглянутих справ цієї категорії, а надано для

вивчення 39 копій ухвал у справах за останніх п'ять років.

Стосовно завдання адміністративного судочинства слід зазначити, що воно торкається саме застосування матеріального законодавства у сфері оренди. Предметом розгляду судів адміністративної юрисдикції є публічно-правові правовідносини, захист прав та інтересів фізичних і юридичних осіб від порушень із боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів у процесі здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства України.

Тому предметом розгляду Вищого адміністративного суду України були рішення судів попередніх інстанцій з розгляду спорів у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень із додержанням критеріїв, визначених частиною третьою статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України (КАСУ). Адміністративні суди розглядали справи: про визнання недійсним протоколу проведення конкурсу та його результатів з оренди комунального майна, що передбачено частиною другою статті 17 Закону «Про оренду державного та комунального майна» (ухвала у справі № К-15278/07 від 26.05.2010 р.); визнання незаконним та скасування рішення Васловівської сільської ради Чернівецької області «Про затвердження проекту договору оренди приміщення сільського будинку культури», що не передбачено частиною першою статті 12 Закону «Про оренду державного та комунального майна» (ухвала у справі К-15470/08 від 17.03.2010 р.); визнання нечинним рішення Одеської міської ради «Про скасування пільг з орендної плати за орендовані приміщення в закладах освіти», яке прийнято всупереч вимогам статей 19, 21 Закону «Про оренду державного та комунального майна» (ухвала № К-2296/08 від 26.01.2010 р.); про визнання нечинним наказу Фонду майна АРК № 236 від 31.03.2006 р., щодо виконання представницьких повноважень ФДМ (ухвала ВАСУ від 30.10.2008 р.).

Усі провадження у справах свідчать про порушення, допущені під час виконання владних повноважень, вони мають різний характер та виникають у разі недодержання вимог чинного законодавства України.

Тож Комітет з питань економічної політики Верховної Ради України дійшов висновку, що застосування законодавства з питань оренди державного та комунального майна в Україні потребує вдосконалення.