

Строки звернення до адміністративного суду: проблеми теорії та практики

Автор: Берназюк Ян

Організація: Верховний Суд

Видання: Конституціоналіст · 2018

Дата публікації: 2025-01-30

Постійна адреса:

<https://constitutionalist.com.ua/stroky-zvernennia-do-administratyvnoho-sudu-problemy-teorii-ta-praktyky/>

Відомості про автора

Берназюк Ян

Верховний Суд

Анотація

РОЗДІЛ III. ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ,

АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА, АДМІНІСТРАТИВНОЇ

ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

УДК 342.9 СТРОКИ ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО

СУДУ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ Я. О. Берназюк Статтю присвячено висвітленню проблемних аспектів застосування строків звернення до адміністративних судів, що виникають у судовій практиці при розгляді справ, пов'язаних з припиненням триваючої протиправної бездіяльності або поведінки суб'єкта владних повноважень. Охарактеризовано поняття триваючих правовідносин за участю суб'єктів владних повноважень;

проведено огляд судової практики в справах, пов'язаних з припиненням триваючої протиправної бездіяльності або поведінки суб'єкта владних повноважень. На підставі проведеного науково-практичного дослідження обґрунтовано особливості застосування та обчислення строків звернення до адміністративного суду у відповідній категорії справ.

Ключові слова: строк звернення до суду, процесуальні строки, адміністративне

судочинство, триваючі правовідносини. Постановка проблеми. Конституція України гарантує право кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Для цього в державі створено систему адміністративних судів, до яких можуть звертатися фізичні та юридичні особи, чиї права та інтереси порушено незаконними рішеннями, діями або бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, а у встановлених законами випадках – суб'єкти владних повноважень. Водночас право на звернення до адміністративного суду може бути реалізовано у певні строки, тривалість і порядок обчислення яких визначено в ст. 122 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [1].

Встановлення строків звернення до суду обумовлено метою забезпечення дотримання принципу правової визначеності. Водночас наслідком їх пропуску в адміністративному судочинстві відповідно до ст. 123 КАС України, у разі, якщо не буде подано заяву про поновлення пропущеного строку або суд не визнає причини пропуску поважними, є недопущення особи до правосуддя, тобто фактично позбавлення її права на звернення до адміністративного суду в спосіб залишення позовної заяви без розгляду та закриття провадження (якщо провадження у справі відкрито).

З огляду на серйозність наслідків пропуску строків звернення до суду в адміністративному судочинстві в судовій практиці виникають спірні ситуації, пов'язані з розглядом певної категорії справ, зокрема, при вирішенні спорів щодо припинення триваючих правопорушень і триваючої протиправної бездіяльності або поведінки суб'єкта владних повноважень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти проблеми

застосування строків звернення до суду в адміністративному судочинстві © Берназюк Я. О., 2018

досліджували такі науковці, як М. М. Аракелян, Ю. В. Білоусов, Б. О. Карась, Н. В. Клочкова, Н. Г. Павленко, Б. В. Санін, М. І. Смокович та ін. Деякі питання застосування строків звернення до суду в справах щодо захисту соціальних прав уже досліджував й автор цієї статті [2; 3; 4]. Проте на сьогодні не досить вивченим залишається питання щодо застосування строків звернення до адміністративного суду в деяких категоріях справ, пов'язаних з вирішенням спорів щодо припинення триваючих правопорушень і триваючої протиправної бездіяльності або поведінки суб'єкта владних повноважень.

Формування цілей. Метою статті є науково-теоретичне та практичне обґрунтування особливостей обчислення строків звернення до адміністративного суду у справах, пов'язаних з вирішенням спорів щодо припинення триваючої протиправної поведінки або бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

Виклад основного матеріалу. Аналіз ст. 122 КАС України дає змогу

виокремити загальні та спеціальні строки звернення до адміністративного суду. Загальні строки, що закріплено в КАС України, можуть становити:

1) шість місяців – при зверненні до суду за захистом прав, свобод та

інтересів фізичної або юридичної особи;

2) три місяці – при зверненні до адміністративного суду суб'єкта

владних повноважень або якщо в законі передбачена можливість досудового порядку вирішення спору й позивач скористався цим порядком, або в законі визначена обов'язковість досудового порядку вирішення спору;

3) один місяць – у справах щодо прийняття громадян на публічну

службу, її проходження, звільнення з публічної служби. За правилами ст. 122 КАС України початок перебігу строку звернення до суду розпочинається з дня, коли особа дізналася або по винна була дізнатися про порушення своїх прав та інтересів. З огляду на це законодавець передбачив, що в разі, якщо особа не знала про порушення, але з певної дати мала про нього дізнатись, перебіг строку обчислюється саме з моменту, коли особа мала бути дізнатися про відповідне порушення її прав. Тому при вирішенні питання щодо дотримання строку для звернення до адміністративного суду істотне значення має правильне встановлення моменту, з якого позивач повинен був дізнатися про порушення своїх прав та інтересів. Для суб'єкта ж владних повноважень відлік початку перебігу

строку починається з моменту виникнення підстав для звернення до суду. Досліджуючи питання визначення строків звернення до адміністративного суду, зауважимо, що їх обчислення у триваючих правовідносинах або при вчиненні особою триваючого правопорушення має певні особливості, обумовлені, зокрема, тим, що відповідно до ст. 2 КАС України завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно правових відносин для ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

У триваючих правовідносинах суб'єкт владних повноважень протягом певного проміжку часу ухиляється від виконання своїх зобов'язань (триваюча протиправна бездіяльність) або допускає протиправну поведінку (триваюча протиправна діяльність) стосовно фізичної або юридичної особи.

Прикладом таких правовідносин є правовідносини, що виникають у сфері реалізації прав громадян на соціальний захист (пенсійне забезпечення, виплата заробітної плати тощо). Зокрема, в інформаційному листі

Вищий адміністративний суд України свого часу зазначив: суди мають враховувати, що предметом позову в категорії справ стосовно соціального захисту є дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, пов'язані зі соціальними виплатами, які можуть бути регулярними, періодичними, разовими, обмеженими в часі платежами, а тому судам потрібно перевіряти строк звернення до суду залежно від виду платежу й тривалості періоду, за який виник цей спір [5].

Погоджуючись з такою позицією та враховуючи правову природу пенсій, інших соціальних виплат, які є основним джерелом існування, доходимо висновку про те, що останні за своїм правовим статусом треба прирівняти до заробітної плати. Своєю чергою, у ст. 1 Першого протоколу до Конвенції з прав людини такі виплати (заробітна плата, пенсії, інші соціальні виплати) розглядаються як власність особи, через що підлягають особливій охороні, зокрема особливому захисту в судовому порядку.

Зокрема, у постанові від 24 квітня 2018 року при розгляді справи № 646/6250/17 за позовом фізичної особи до Пенсійного фонду України з вимогою поновити виплату пенсії, починаючи з дня припинення [6], Верховний Суд України дійшов висновку, що з огляду на правову природу пенсії (основний засіб до існування) та через те, що припинення нарахування та виплати пенсії є протиправною дією суб'єкта владних повноважень, до спірних правовідносин треба застосувати положення ст. 46 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [7], яка передбачає виплату пенсії за минулий час без обмеження строку. Відповідно, у спірних правовідносинах Верховний Суд сформулював правовий висновок про неможливість застосування у цих

правовідносинах шестимісячного строку звернення до адміністративного суду, визначеного ст. 122 КАС України, урахувавши також похилий вік, незадовільний стан здоров'я позивача, переміщення з території проведення антитерористичної операції.

В іншій справі № 523/1124/17 Верховний Суд у постанові від 21 червня 2018 року сформував правову позицію про те, що основною умовою для виплати громадянину, передбаченої ст. 2 Закону України «Про компенсацію громадянам втрати частини доходів у зв'язку з порушенням строків їх виплати» [8], компенсації є порушення встановлених строків виплати нарахованих доходів (зокрема пенсії). До того ж суд зазначив, що компенсація за порушення строків виплати такого доходу не відповідає ознакам платежу, що має разовий характер, оскільки зумовлена порушенням строків сплати відповідачем пенсії, що носило триваючий характер. З огляду на це виплата компенсації проводиться незалежно від порядку та підстав її

нарахування: самим підприємством, установою чи організацією добровільно чи на виконання судового рішення [9]. Наведені правові позиції цілком узгоджуються з положеннями ст. 2 Закону України «Про компенсацію громадянам втрати частини доходів у зв'язку з порушенням строків їх виплати» [8], ст. 87 Закону України «Про пенсійне забезпечення» [10], а також з висновком, зробленим Науково консультативною радою при Вищому адміністративному суді України стосовно застосування строків звернення до адміністративного суду в справах про стягнення на користь осіб, які перебувають (перебували) на публічній службі, заробітної плати (суддівської винагороди, грошового забезпечення тощо) у разі порушення законодавства про оплату праці [11].

Зокрема, у висновку зазначено, що в цій категорії спорів звернення до суду здійснюється без обмеження будь-яким строком. Крім того, як зазначив Конституційний Суд України в рішенні від 22 лютого 2012 року № 4-рп/2012, невивплата звільненому працівникові всіх сум, що належать йому від власника або уповноваженого ним органу, є триваючим правопорушенням, а отже, працівник може визначити остаточний обсяг своїх вимог лише на момент припинення такого правопорушення, яким є день фактичного розрахунку [12].

Ще одним прикладом досліджуваної категорії справ можуть слугувати правовідносини, що складаються через тривалий нерозгляд і ненадання відповіді суб'єктом владних повноважень на звернення суб'єкта господарської діяльності для отримання дозвільного документа та дальшого застосування на цій підставі останнім принципу «мовчазної згоди» відповідно до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [13].

Так, у справі № 826/2810/17 з позовом до адміністративного суду звернувся суб'єкт господарювання з вимогою щодо зобов'язання суб'єкта владних повноважень видати йому відповідний дозвільний документ. Щодо цього Верховний Суд у постанові від 26 червня 2018 року зробив висновок, що закріплені в

законодавстві гарантії прав суб'єктів приватного права (зокрема, процесуальні строки тощо) не мають використовуватися для легалізації триваючого правопорушення або здійснення незаконної діяльності [14].

Наведені приклади із судової практики свідчать про те, що суди зазвичай ґрунтовно підходять до вирішення питання про застосування строків звернення до адміністративного суду з огляду на особливості кожної конкретної справи. Проте в окремих ситуаціях адміністративні суди передчасно застосовують або не застосовують шестимісячний або інший строк звернення до адміністративного суду, що має наслідком порушення конституційних прав осіб, зокрема у сфері соціального захисту, та безпідставне недопущення їх до правосуддя або легалізацію триваючих правопорушень.

З огляду на це та для вдосконалення КАС України стосовно визначення строків звернення до адміністративного суду, з урахуванням також

положень інших актів процесуального законодавства, відповідно до яких пропущення строків позовної давності не перешкоджає допущенню справи до розгляду, виникає потреба в обговоренні питання стосовно доцільності уточнення положень статей 122-123 КАС України.

Зазначимо, що в науковій літературі висловлено деякі слушні пропозиції в цій сфері. Наприклад, М. М. Аракелян [15] вважає доцільним встановлення особливих строків (більш тривалих) для звернення до адміністративного суду щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень з обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг. З посиланням на законопроект, який був унесений на розгляд Верховної Ради України ще у 2010 р. [16],

учений пропонує встановити строк звернення до адміністративного суду за такою категорією справ тривалістю три роки. Інші науковці висловлюють пропозицію в адміністративному судочинстві застосувати підхід, прийнятий у Цивільному процесуальному та Господарському процесуальному кодексах України, який передбачає, що позов приймають незалежно від пропуску строків, а питання про застосування строків позовної давності (строків звернення до суду) вирішують під час розгляду справи [17].

Зазначені пропозиції видаються слушними, оскільки вони спрямовані, по-перше, на врахування особливостей окремих категорій адміністративних справ при застосуванні строків звернення до адміністративного суду; по-друге, на формування єдиної судової практики з питань застосування строків у різних категоріях справ; по-третє, на забезпечення захисту триваючого конституційного права особи та забезпечення припинення триваючого правопорушення з боку суб'єкта владних повноважень.

Висновки. Узагальнюючи проведене в статті дослідження зазначимо,

що до триваючих правовідносин строки застосовують в особливому порядку з огляду на те, що, за загальним правилом, триваюче конституційне право має бути захищено, а триваюче правопорушення – припинено. При застосуванні строків звернення до адміністративного суду у вказаній категорії справ має бути враховано такі особливості:

1) установлення строків звернення до адміністративного суду та

залишення позовної заяви без розгляду на підставі їх пропуску не може слугувати меті відмови у захисті порушеного права, легалізації триваючого правопорушення або легалізації здійснення незаконної діяльності;

2) неможливість буквального застосування у правовідносинах щодо

призначення, нарахування, виплати пенсій, інших соціальних виплат шестимісячного строку звернення до адміністративного суду, визначеного ст. 122 КАС України. Для вдосконалення положень КАС України, що регламентують питання визначення строків звернення до адміністративного суду треба

дослідити питання доцільності: 1) застосувати диференційований підхід до визначення тривалості строку звернення до суду в різних категоріях справ, зокрема, установити більш тривалі строки у справах, пов'язаних із захистом деяких конституційних прав та інтересів людини й громадянина, передусім:

права на соціальний захист громадян України, які перебувають на службі в Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей (ст. 17 Конституції України), права на пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування (ст. 46 Конституції України); 2) визначити категорію справ, на яку не поширюються строки звернення до адміністративного суду (деякі соціальні спори), зокрема, у справах щодо оскарження фізичними особами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим

державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;

3) установити, що пропуск строку звернення до адміністративного суду не є

підставою для недопуску особи до правосуддя; питання поновлення строків має вирішуватися лише під час розгляду адміністративної справи.

Список використаних джерел

1. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 №2747 -IV у ред. Закону від 03.10.2017 № 2147 -VIII. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 06.09.2018).
2. Берназюк Я. О. Адміністративний кодекс України як необхідна
3. додаткова гарантія захисту людини в публічно -правовій сфері. Судово-юридична газета. 2018. URL : <https://sud.ua/ru/news/blog/122338-administrativniy-kodeksukrayini-yak-neobkhidna-dodatkovaya-garantiya-zakhistu-lyudini-v-publichnopravoviy-sferi> (дата звернення: 06.09.2018).
4. Берназюк Я. О. Законодавство у сфері соціального захисту потребує
5. кодифікації. Судово-юридична газета . 2018. URL : <https://sud.ua/ru/news/blog/118729-zakonodavstvo-u-sferi-sotsialnogo-zakhistu-potrebuye-kodifikatsiyi> (дата звернення: 06.09.2018).
6. Берназюк Я. О. Особливості обчислення строків звернення до
7. адміністративного суду для захисту соціальних прав . Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. 2018. Вип. 50. Т. 2. С. 8–11.
8. Лист Вищого адміністративного суду України № 1425/11/13 -10 від 13
9. жовтня 2010 року. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/ru/v3-10760-10> (дата звернення: 06.09.2018).
10. Постанова Верховного Суду України від 24 квітня 2018 року по справі
11. № 646/6250/17. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73634676> (дата звернення: 06.09.2018).
12. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон
13. України від 09.07.2003 №1058-IV. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1058-15> (дата звернення: 06.09.2018).
14. Про компенсацію громадянам втрати частини доходів у зв'язку з
15. порушенням строків їх виплати: Закон України від 19.10.2000 № 2050-III. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2050-14> (дата звернення: 06.09.2018).
16. Постанова Верховного Суду від 21 червня 2018 року по справі
17. №523/1124/17. URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74870749> (дата звернення: 06.09.2018).
18. Про пенсійне забезпечення: Закон України від 05.11.1991 №1788-XII.
19. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1788-12> (дата звернення: 06.09.2018).
20. 11. Визначення строку звернення осіб, які перебувають (перебували) на
21. публічній службі, до адміністративного суду в справах про стягнення належної їм заробітної плати (суддівської винагороди, грошового забезпечення тощо) у разі порушення законодавства про оплату праці : Узагальнений науково консультативний висновок Науково -консультативної ради при Вищому адміністративному суду України. URL : http://www.vasu.gov.ua/nkr/pravovi_vusnovky/styagnenna_zarplaty/ (дата звернення: 06.09.2018).

23. 12. Рішення Конституційного Суду України від 22 лютого 2012 року
24. № 4-рп/2012. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-12/print> 1521383475233010 (дата звернення: 06.09.2018).
25. 13. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України
26. від 06.09.2005 № 2806-IV. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2806-15> (дата звернення: 06.09.2018).
27. 14. Постанова Верховного Суду України від 26 червня 2018 року по справі
28. № 826/2810/17. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74991922> (дата звернення: 06.09.2018).
29. 15. Аракелян М. М. Особливості визначення та обчислення строку
30. звернення до адміністративного суду. Актуальні проблеми держави і права. 2011. Вип. 58. С. 258–264.
31. 16. Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України
32. (щодо строків звернення до суду) : проект закону № 7467 від 15.12.2010. URL : www.rada.gov.ua (дата звернення: 06.09.2018).
33. 17. Смокович М. І. Строки звернення до суду в адміністративному
34. судочинстві. Часопис Національного університету «Острозька академія». 2011. № 2 (4). С. 1 –29. URL : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11smivas.pdf> (дата звернення: 06.09.2018). Стаття надійшла до редколегії 07.09.2018
Берназюк Я. А. Сроки обращения в административный суд: проблемы теории и практики Статья посвящена освещению проблемных аспектов применения сроков обращения в административные суды, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел, связанных с прекращением продолжающейся противоправной бездеятельности или поведения субъекта властных полномочий. Охарактеризовано понятия продолжающегося правоотношения с участием субъектов властных полномочий; проведен обзор судебной практики по
35. делам, связанным с прекращением продолжающейся противоправной бездеятельности или поведения субъекта властных полномочий. На основании проведенного научно -практического исследования обоснованы особенности
36. применения и исчисления сроков обращения в административный суд в соответствующей категории дел. Ключевые слова: срок обращения в суд, процессуальные сроки , административное судопроизводство, продолжающееся правоотношение.
37. Bernazyuk Ya. Terms of Appeal to the Administrative Court: Problems of Theory and Practice The article is devoted to coverage of problematic aspects of the terms of appeal to administrative courts that arise in court practice when considering cases connected with the termination of continuing illegal inaction or behavior of the subject of authority. The concept of continuing legal relations with the participation of the subjects of power authorities is characterized; a review of court practice in cases connected with the termination of continuing illegal inaction or behavior of the subject of authority was conducted.
38. The author substantiates that the terms of the ongoing legal relationship are applied in a special order in connection with the fact that, as a general rule, the continuing constitutional right must be protected, and the continuing offense suspended. When applying the terms of appeal to the administrative court in the given category of cases, the following features should be taken into account: 1) the establishment of the terms of appeal to the administrative court and the abandonment of the statement of claim without consideration on the basis of their passage can not serve the purpose of refusal to protect the violated law, legalization of a continuing offense or legalization of the illegal activities; 2) impossibility of a literal application in
39. legal relations regarding the appointment, accrual, payment of pensions, other social benefits of the six-month period. On the basis of the conducted scientific and practical research the peculiarities of application and calculation of the terms of appeal to the administrative court in the appropriate category of cases are substantiated.
40. Keywords: terms of appeal to court, procedural time limits , administrative legal
41. proceedings, continuing legal relations.
42. УДК 342.95 КЛАСИФІКАЦІЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ПОЛІЦІЇ
43. ЩОДО ПРЕВЕНЦІЇ ЮВЕНАЛЬНОЇ ДЕЛІКТНОСТІ І. В. Іщенко
44. Статтю присвячено питанням ювенальної превенції. Запропоновано впровадження в теорію адміністративного права та до законодавства терміна «превенція ювенальної деліктності». Основну увагу зосереджено на повноваженнях одного з основних суб'єктів ювенальної превенції – Національної поліції. Завдяки порівняльно -правовому аналізу та синтезу норм міжнародного та національного права визначено перелік питань ювенально -превентивної діяльності підрозділів поліції, які потребують і надалі нормативного урегулювання.
45. Ключові слова: дитина, ювенальна превенція, булінг, делікт, повноваження
46. поліції. Постановка проблеми. Якщо судити про рівень злочинності за кількістю облікованих у країні кримінальних правопорушень, то тенденція © Іщенко І. В., 2018

Файли матеріалу

Оригінальний файл автора