

ОНТОЛОГІЧНІ ПИТАННЯ СТРОКІВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

ONTOLOGICAL ISSUES OF THE TIME IN ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDINGS

Берназюк Я.О.,

*доктор юридичних наук, заслужений юрист України,
професор кафедри конституційного та міжнародного права
Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*

Статтю присвячено дослідженню деяких фундаментальних питань, пов'язаних зі строками в адміністративному судочинстві, зокрема щодо визначення їх поняття, сутності та значення. Сформульовано поняття строків в адміністративному судочинстві, визначено роль та значення строків для учасників справи та для суду. На підставі проведеного науково-правового аналізу автором з'ясовано сутність та правова природа строків в адміністративному судочинстві.

Ключові слова: строки, процесуальні строки, строки звернення до суду, пропуск строків, поновлення строків, адміністративне судочинство.

Статья посвящена исследованию некоторых фундаментальных вопросов, связанных со сроками в административном судопроизводстве, в частности, определение их понятия, сущности и значения. Сформулировано понятие сроков в административном судопроизводстве, определена роль и значение сроков для участников дела и для суда. На основании проведенного научно-правового анализа автором выяснены сущность и правовая природа сроков в административном судопроизводстве.

Ключевые слова: сроки, процессуальные сроки, сроки обращения в суд, специальные сроки, пропуск сроков, возобновление сроков, административное судопроизводство.

The article is devoted to the study of some fundamental issues related to the terms in administrative legal proceedings, in particular, regarding the definition of their concept, essence and meaning. The concept of terms in administrative legal proceedings is formulated, the role and meaning of terms for the participants of the case and for the court are determined. On the basis of the conducted scientific and legal analysis, the author clarifies the essence and legal nature of the terms in administrative legal proceedings.

Key words: terms, procedural terms, terms of appeal to court, special terms, missed terms, renewal of terms, administrative legal proceedings.

Постановка проблеми. Питання строків або часу (часових вимірів) в адміністративному судочинстві лише на перший погляд здаються нескладними та поточними. Зовсім по-іншому виглядає ситуація, коли учасники справи стикаються з конкретними завданнями, які необхідно вирішити на практиці, зокрема, довести, що строк для вчинення певної процесуальної дії вже настав, триває або завершився (іншими словами, здійснити часовий вимір у прив'язці його до минулого, теперішнього або майбутнього). Вражає інформація про те, що чинна редакція Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) містить більше 350 згадок слова «строк» або однокореневих з цим словом. Питання строків прямо пов'язані з принципом правової визначеності, який є невід'ємним складником принципу верховенства права.

У зв'язку з цим виникає необхідність у дослідженні деяких теоретичних питань, пов'язаних зі строками в адміністративному судочинстві, з'ясуванні їх значення для учасників процесу та суду.

Стан дослідження. Окремі аспекти проблеми процесуальних строків в адміністративному судочинстві досліджували такі науковці, як: М.М. Аракелян, А.В. Баб'як, І.В. Діордіца, Б.О. Карась, В.А. Липа, Н.В. Мостова, І.О. Розум, М.І. Смокович, М.О. Сорока, О.С. Ткачук та ін. Особливості обчислення строків у соціальних спорах, а також деякі інші питання, пов'язані із застосуванням

строків в адміністративному судочинстві, вже досліджувались автором цієї статті [1; 2; 3]. Разом з тим залишаються не досить вивченими окремі теоретичні питання, які мають фундаментальне значення для правової теорії та практики адміністративного судочинства, зокрема щодо поняття, сутності та значення строків.

Отже, метою статті є розкриття юридичної природи, поняття та значення строків в адміністративному судочинстві на підставі аналізу наукових підходів до їх розуміння, а також положень Кодексу адміністративного судочинства України та інших актів законодавства.

Виклад основного матеріалу. Строк (час) є комплексною міждисциплінарною категорією, предметом дослідження різних галузей науки, включаючи право. Як зазначає з цього приводу В.П. Маковій, час як правовий інститут має міжгалузеву приналежність, що пояснюється його функціональним призначенням [4, с. 101].

У науковій літературі поняття строку як правової категорії визначається в аспекті часових меж або моменту часу реалізації певного суб'єктивного права та виконання обов'язку або проміжку часу, з початком або закінченням якого закон пов'язує настання певних юридичних наслідків.

Зокрема, І.О. Розум пропонує процесуальні строки в адміністративному процесі визначити як встановлені законом або адміністративним судом

проміжки часу, що визначаються годинами, днями, місяцями і роками, а також можуть визначатися вказівкою на подію, яка має неминуче настати, з початком або закінченням перебігу яких пов'язано настання чітко регламентованих юридичних наслідків та в межах яких вчиняються процесуальні дії суб'єктами адміністративного процесу [5, с. 93].

Згідно з визначенням, яке міститься у ч. 1 ст. 118 КАС України, процесуальні строки – це встановлені законом або судом строки, у межах яких вчиняються процесуальні дії [6]. Таким чином, вихід за визначені часові межі робить для відповідного учасника процесу вчинення певних процесуальних дій неможливим.

Аналізуючи визначення поняття строків в адміністративному судочинстві, можна виокремити такі найважливіші їх характеристики:

1) одиницею виміру є певний момент або період часу – години, дні, місяці та роки, або подія, яка має неминуче настати (ч. 2 ст. 118 КАС України);

2) можуть визначатися законом або встановлюватися судом у межах, визначених законом; 3) мають встановлені часові межі – початок та закінчення, винятково у яких (якщо причини пропуску не визнані поважними) можуть здійснюватися процесуальні дії, реалізовуватися суб'єктивне право чи виконуватися обов'язок, або є певним періодом часу, з настанням якого пов'язане виникнення юридичних наслідків.

Разом із поняттям «строк» у КАС України вживається поняття «термін». Так, у ч. 5 ст. 249 КАС України одночасно застосовано обидва поняття, зокрема, йдеться про «строк для надання відповіді» та «термін, необхідний для виконання вказівок (суду)» [6]. Зі змісту цієї статті вбачається, що ці поняття застосовано у значенні певного періоду часу, встановленого судом для виконання суб'єктом владних повноважень вказівок або надання відповіді відповідному суду, тобто КАС України фактично не розмежує поняття «строк» та «термін», застосовуючи їх у подібному значенні.

Разом з тим у Цивільному кодексі України (далі – ЦК України) ці поняття не є тотожними. Так, відповідно до ст. ст. 251 та 252 ЦК України строк – це певний період у часі, зі спливом якого пов'язана дія чи подія, яка має юридичне значення (визначається роками, місяцями, тижнями, днями або годинами), а термін – певний момент у часі, з настанням якого пов'язана дія чи подія, яка має юридичне значення (визначається календарною датою або вказівкою на подію, яка має неминуче настати) [7].

Таким чином, розмежування понять «строк» та «термін» є практично обґрунтованим підходом. Крім того, ці поняття не є абсолютно тотожними й з точки зору їх етимологічного значення.

Зокрема, у Словнику української мови поняття «строк» визначається як: 1) установлений, визначений для кого-, чого-небудь відрізок часу; відрізок часу взагалі; 2) установлений, призначений час, момент [8, с. 785]. Своєю чергою поняття «термін» має такі значення: 1) відтинок, проміжок часу, визначений, установлений для чого-небудь; строк; 2) при-

значений, установлений момент, час виконання або настання чого-небудь [9, с. 87].

На цій підставі слід констатувати доцільність розмежування понять «строк» та «термін» у КАС України за аналогією з ЦК України, що є правильним як у практичному, так і науково-теоретичному аспектах.

Строки в адміністративному судочинстві залежно від того, на якій стадії провадження вони мають місце та у відношенні до якої процесуальної дії (права або обов'язку) застосовуються, можна поділити на окремі види.

Одним із ключових в адміністративному судочинстві є строк звернення до адміністративного суду, під яким деякі науковці пропонують розуміти період часу після виникнення спору у публічно-правових відносинах, протягом якого особа має право звернутися до адміністративного суду із заявою за вирішенням цього спору і захистом своїх прав, свобод чи інтересів [10, с. 21]. Крім строку звернення до суду, в адміністративному судочинстві також можна виокремити строки: на апеляційне та касаційне оскарження судового рішення; вчинення процесуальних дій; подання процесуальних документів; розгляду адміністративної справи тощо. Також доцільно розмежувати строки, встановлені для учасників справи та для суду.

При цьому основними інститутами в КАС України, що пов'язані із строками, є: поновлення строків; подовження строків; зупинення провадження у справі; повернення (відмова у прийнятті) адміністративного позову, апеляційної, касаційної скарги чи іншого процесуального документа; залишення без руху адміністративного позову; залишення без розгляду (відмова у відкритті) адміністративного позову, апеляційної чи касаційної скарги (провадження); поважні/неповажні причини пропуску строку; розумні строки.

Отже, багатоманітність строків в адміністративному судочинстві, їх багатогранний зміст, чисельність правових інститутів, що з ними пов'язані, підкреслюють, що строки мають велике практичне (інколи вирішальне) значення на кожній стадії провадження, оскільки їх початок або закінчення (сплив) зумовлюють виникнення або припинення процесуальних прав та обов'язків учасників справи та/або суду, що може вплинути на увесь хід розгляду справи та судового захисту прав та інтересів осіб у публічно-владних правовідносинах.

У цьому зв'язку варто погодитись з думкою В.П. Маковія, який акцентує увагу на тому, що темпоральні величини завжди відігравали й продовжують відігравати вагомий роль у врегулюванні суспільних відносин незалежно від галузевої приналежності відповідних правових норм [4, с. 99].

На вирішальне значення строків для процесуальних галузей права вказує і М.М. Аракелян. Науковець обґрунтовує, що строки є однією з основоположних правових категорій, оскільки існування і розвиток процесуальних прав та обов'язків нерозривно пов'язані із плином часу, є однією з істотних характеристик виникнення, зміни та припинення

відносин. Наявність визначеного строку є неодмінною умовою для належної реалізації прав, виконання зобов'язань, а також захисту прав та інтересів осіб [11, с. 258].

Феномен важливості строку в адміністративному процесі, як і в інших судових процесах, на думку І.О. Розума, полягає, головним чином, у тому, що він є ключем до реалізації фактично всіх процесуальних прав як позивача (особи, що прагне «завоювати або відстояти своє право»), так і відповідача (особи, що «опонує» позивачу, зазвичай як суб'єкт владних повноважень). Кожен учасник справи має контролювати строки для вчинення власних процесуальних дій та процесуальних дій інших учасників [5, с. 93].

Практичне значення строків в адміністративному судочинстві зумовлено також тими правовими наслідками, які мають місце у разі їх пропуску.

Так, аналіз положень КАС України [6] засвідчує той факт, що здебільшого пропуск строку означає припинення або позбавлення учасника справи суб'єктивного права. Зокрема, до правових наслідків пропуску строку в адміністративному судочинстві слід віднести:

– повернення: позовної заяви (ст. 123), зустрічної позовної заяви (ст. 178), клопотання позивача про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження (ст. 259), заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або винятковими обставинами (ст. 366);

– залишення без розгляду адміністративного позову: у разі пропуску строку звернення до адміністративного суду (ст. 123), за неусунення недоліків позовної заяви у строк, встановлений судом (ч. 15 ст. 171);

– залишення без розгляду: клопотань та заяв учасників справи з питань, що пов'язані з підготовчим засіданням, поданих після закриття підготовчого засідання, за винятком випадків, коли вони стосуються доказів, поданих після закриття підготовчого засідання (ч. 4 ст. 180);

– залишення без розгляду заяви чи клопотання, які без поважних причин не були заявлені в підготовчому провадженні або в інший строк, визначений судом (ч. 2 ст. 204).

Таким чином, повернення або залишення без розгляду заяви (включаючи позовну заяву, апеляційну, касаційну скаргу), клопотання учасника справи, поданих після закінчення встановленого строку (крім випадків, коли строк поновлено або подовжено), фактично позбавляє його можливості реалізувати своє процесуальне право.

Окрім позбавлення учасника справи суб'єктивного права, реалізація якого мала здійснитися у визначений строк, його може бути притягнуто до юридичної відповідальності за недотримання окремих видів строків в адміністративному судочинстві. Зокрема, згідно зі ст. 185-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення [12], передбачена відповідальність за прояв неповаги до суду, що виразилась, зокрема, у злісному ухиленні від явки до суду свідка, потерпілого, позивача, відповідача

або в непідкоренні зазначених осіб та інших громадян розпорядженню головуєчого чи в порушенні порядку під час судового засідання, а так само вчинення будь-ким дій, які свідчать про явну зневагу до суду або встановлених у суді правил.

Несприятливі правові наслідки у разі пропуску строків в адміністративному судочинстві настають не тільки для учасників провадження у справі, але в окремих випадках і для судді. Так, відповідно до частини першої статті 106 Закону України «Про судoustрій і статус суддів» [13] суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження за безпідставне затягування або невжиття заходів щодо розгляду заяви, скарги чи справи протягом строку, встановленого законом, зволікання з виготовленням вмотивованого судового рішення, несвоєчасне надання суддею копії судового рішення для її внесення до Єдиного державного реєстру судових рішень.

Серйозність наслідків пропуску строку в адміністративному судочинстві певною мірою зумовлено тією метою, з якою процесуальне законодавство пов'язує встановлення відповідних строків.

Зокрема, на думку деяких науковців, інститут строків в адміністративному судочинстві сприяє досягненню юридичної визначеності у публічно-правових відносинах, а також стимулює учасників адміністративного процесу добросовісно ставитися до виконання своїх обов'язків. Ці строки обмежують час, протягом якого такі правовідносини можуть вважатися спірними; після їх завершення, якщо ніхто не звернувся до суду за вирішенням спору, відносини стають стабільними [10, с. 22].

І.О. Розум з цього приводу також зазначає, що процесуальна регламентація строків здійснення процесуальних дій поряд із чітким нормативним обрамленням змісту самої процесуальної діяльності покликана зокрема:

1) сприяти ефективному здійсненню адміністративного судочинства в цілому, своєчасному захисту та відновленню порушеного, невизнаного чи оспорюваного суб'єктивного права, свободи чи охоронюваного законом інтересу сторони спірного публічно-правового відношення;

2) уникненню фактів порушення адміністративним судом встановлених процесуальних строків розгляду та вирішення публічно-правових спорів;

3) підвищенню дієвості механізму забезпечення дисципліни та законності у сфері публічного адміністрування [5, с. 94].

Отже, принцип правової визначеності як складник принципу верховенства права, дотримання якого значною мірою залежить від виконання вимог процесуального законодавства щодо строків вчинення певних процесуальних дій або здійснення прав та обов'язків, зумовлює обов'язковість строків для учасників справи та суду в адміністративному судочинстві, що тягне за собою несприятливі наслідки у разі їх недотримання.

Важливість строків в адміністративному судочинстві підкреслюється ще й тим, що відповідно до

КАС України [6] деякі питання, що стосуються строків, вирішуються судом в окремих процесуальних документах, які до того ж можуть бути оскаржені в апеляційному та (у деяких випадках) касаційному порядку окремо від рішень суду.

Зокрема, згідно з положеннями ч. 5 ст. 243 КАС України, окремим документом викладаються ухвали з питань: залишення позовної заяви без руху; повернення позовної заяви; подовження та поновлення процесуальних строків; зупинення провадження у справі; залишення позовної заяви без розгляду.

При цьому відповідно до ст. ст. 169, 240, 294 КАС України окремо від рішення суду можуть бути оскаржені в апеляційному порядку, зокрема, ухвали суду першої інстанції щодо: повернення заяви позивачеві (заявникові); відмови поновити або подовжити пропущений процесуальний строк; зупинення провадження у справі; залишення позову (заяви) без розгляду; відмови у поновленні пропущеного строку для пред'явлення виконавчого документа до виконання [6].

Частина 3 ст. 328 КАС України передбачає, що у касаційному порядку можуть бути оскаржені ухвали суду апеляційної інстанції, зокрема, про відмову у відкритті або закритті апеляційного провадження, про повернення апеляційної скарги, про зупинення провадження, про повернення заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або винятковими обставинами, про відмову у відкритті провадження за нововиявленими або винятковими обставинами [6].

Разом з тим правило про застосування наслідків пропуску деяких строків в адміністративному судочинстві не має абсолютного характеру і не повинно застосовуватися автоматично, про що свідчать окремі положення КАС України, у яких закріплено: право учасника справи щодо повторного звернення до суду у порядку, встановленому законом, у разі повернення позовної заяви (ч. 8 ст. 169); право особи, позов якої залишено без розгляду, після усунення підстав, з яких позов було залишено без розгляду, на звернення до адміністративного суду в загальному порядку (ч. 4 ст. 240).

Крім того, за правилами ст. 121 КАС України суд за заявою учасника справи поновлює пропущений процесуальний строк, встановлений законом, якщо визнає причини його пропуску поважними, крім випадків, коли цим Кодексом встановлено неможливість такого поновлення. Встановлений судом процесуальний строк може бути подовжений судом за заявою учасника справи, поданою до закінчення цього строку, чи з ініціативи суду [6].

Отже, застосування правила пропуску строку в адміністративному судочинстві залежить від обставин справи, включаючи поважність причин його пропуску, вагомість права, про захист якого особа звернулася до суду тощо. У зв'язку з цим наслідки пропуску відповідних строків мають застосовуватися адміністративними судами з певною гнучкістю, а обґрунтованість та доцільність застосування таких наслідків мають максимально піддаватися контролю на рівні апеляційної та касаційної інстанцій.

Висновки. Проведений у цій статті аналіз дає змогу зробити висновок про необхідність розмежування поняття строків та термінів в адміністративному судочинстві.

Строки в адміністративному судочинстві – це часові періоди, що визначаються КАС України, іншими законами або встановлюються судом, які вимірюються годинами, днями, місяцями та роками, мають початкову та кінцеву дати, що визначають їх межі, у яких можуть здійснюватися процесуальні дії, реалізовуватися суб'єктивні права та виконуватися обов'язки, та зі впливом яких, якщо відповідний строк не було поновлено або подовжено, настають негативні правові наслідки у вигляді позбавлення суб'єкта можливості реалізувати своє суб'єктивне право та у випадках, встановлених законом, застосування до нього заходів процесуального примусу або притягнення до юридичної відповідальності.

Терміни в адміністративному судочинстві – це конкретні моменти у часі, прив'язані до певної дати або події, яка має неминуче настати, що визначаються КАС України, іншими законами або встановлені судом, із настанням яких пов'язане виникнення або припинення суб'єктивного права або юридичного обов'язку учасника справи або суду.

Строки в адміністративному судочинстві носять обов'язковий характер, але деякі з них не є абсолютними (строк звернення до адміністративного суду, строк на апеляційне чи касаційне оскарження тощо), оскільки у встановлених випадках можуть поновлюватися або подовжуватися судом за заявою учасника справи або за власною ініціативою.

Пропуск встановленого строку в адміністративному судочинстві, якщо від його спливу залежить реалізація закріпленого за особою суб'єктивного процесуального права, є підставою для настання відповідних процесуальних наслідків:

1) у вигляді фактичної втрати можливості здійснення такого процесуального права (за винятком регламентованих процесуальним законодавством випадків, коли такий строк може бути поновлений чи подовжений адміністративним судом, якщо він пропущений з поважних причин);

2) у вигляді отримання зобов'язання вчинити певну процесуальну дію, зокрема, через вжиття судом відповідних заходів процесуального примусу (наприклад, притягнення учасника процесу до адміністративної відповідальності);

3) притягнення судді до дисциплінарної відповідальності.

Отже, юридична природа строків (термінів) в адміністративному судочинстві полягає у тому, що вони є фундаментальною правовою категорією, оскільки визначають певні моменти, періоди, з настанням та закінченням яких пов'язані конкретні юридичні наслідки; мають вагоме практичне значення, що полягає у забезпеченні реалізації принципів правової визначеності та рівності учасників, їх дисциплінованості; виступають гарантією своєчасного судового захисту прав та інтересів осіб у публічно-правових спорах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Берназюк Я.О. Адміністративний кодекс України як необхідна додаткова гарантія захисту людини в публічно-правовій сфері. Судебно-юридическая газета. 2018. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/122338-administrativniy-kodeks-ukrayini-yak-neobkhdna-dodatkova-garantiya-zakhistu-lyudini-v-publichno-pravoviy-sferi>
2. Берназюк Я.О. Законодавство у сфері соціального захисту потребує кодифікації. Судебно-юридическая газета. 2018. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/118729-zakonodavstvo-u-sferi-sotsialnogo-zakhistu-potrebuye-kodifikatsiyi>
3. Берназюк Я.О. Особливості обчислення строків звернення до адміністративного суду для захисту соціальних прав. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2018. Серія Право. Вип. 50. Т. 2. С. 8–11.
4. Маковій В.П. Місце часу серед правових інститутів. Південноукраїнський правничий часопис. 2015. № 2. С. 98–101.
5. Розум І.О. Дискусійні аспекти поняття та сутності процесуальних строків у адміністративному процесі. Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2016. № 2. С. 93–99.
6. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV в ред. Закону від 03.10.2017 № 2147-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
7. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
8. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І.К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1973. Т. 9: Р–Т. 840 с.
9. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І.К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1970–1980. Т. 10 Т–Ф. 781 с.
10. Смокович М.І. Строки звернення до суду в адміністративному судочинстві. Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія: Право. 2011. № 2 (4). С. 1–29. URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11smivas.pdf>
11. Аракелян М.М. Особливості визначення та обчислення строку звернення до адміністративного суду. Актуальні проблеми держави і права. 2011. Вип. 58. С. 258–264.
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984. № 8073-X. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
13. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>