

УДК 342.922

Павленко Наталія Григорівна –
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
відділу організації науково-
дослідної роботи Національної
академії внутрішніх справ

Pavlenko Nataliya – Candidate of
Law, Senior research fellow,
Department of organization of
scientific-research activity of the
National Academy of Internal Affairs

ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТРОКІВ ЗВЕРНЕННЯ ДО СУДУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

THE LEGISLATIVE REGULATION OF THE TERMS OF APPEAL TO COURT IN ADMINISTRATIVE PROCEEDING

Розглянуто спільні й відмінні риси інституту позовної давності в цивільному праві та інституту звернення до суду в адміністративному процесі. Розкрито підхід до правильного обчислення строків звернення до адміністративного суду, а також проблемні питання, пов'язані з визначенням поважності причин пропуску зазначеного строку.

Ключові слова: строк звернення; адміністративне судочинство; перебіг строку.

Рассмотрены общие и отличительные черты института исковой давности в гражданском праве и института обращения в суд в административном процессе. Раскрыт подход к правильному исчислению сроков обращения в административный суд, а также проблемные вопросы,

связанные с определением уважительности причин пропуска указанного срока.

Ключевые слова: срок обращения; административное судопроизводство; течение срока.

The appeal deadlines are exist in administrative process, which is analogous to period of limitation, which relates to the material of private law. However, there are no uniform rules on timing of going to court in areas of substantive public law. Therefore, the legislator introduced this institution through the Code of Administrative Procedure of Ukraine, which contains the rules of procedural law.

The questions of the definition of the term course of early appeal to the administrative court are relevant in view of the fact that a misnomer court inception of it arouses the persons' interests and their procedural right of access to justice. The courts of first instance in administrative procedure must take into account that the institute of term appeal to the administrative court is not completely identical to the period of limitation in civil legislation of Ukraine, although they have much in common.

The term «statute of limitations», which is used in private law, the public law does not apply. Thus, the Code of Administrative Procedure of Ukraine has a term «period of appeal to the administrative court».

The terms for appeal from an administrative lawsuit divided into general and special.

However, there are significant differences between the period of limitation in civil law and the institute of term appeal to the administrative court. The term of appeal to the Administrative Court can not be renewed or extended; the court may adopt procedural decisions only on the recognition of the causes of missed deadline to appeal administrative court valid.

The definition «good reasons» of missing a deadline to appeal the court deserves special attention. The legislation is not regulated, which is a valid reason or not, so this causes different approaches and assessment by the courts on this issue. The result is not the same jurisprudence on the question of abandonment the claim of its omission term recourse.

In practice, the judge's consideration of the case themselves determine the causes of admission may be considered valid. It is obvious that this issue requires further legal regulation. To unify the judicial practice, as well as to the formation of legal certainty in this area is the need to include a rule in the legislation, which would contain an indicative list of valid reasons for this kind.

The institute of limitations in civil law helps for the courts in facilitatsng the establishment of objective truth in the case and thus helps to make the right decisions. Similar functions are performing by the term appeal to the administrative court in the administrative process.

Keywords: term of appeal; administrative proceeding; course of term.

У законодавстві України по-різному здійснюється правове регулювання строків, у межах яких особа може розраховувати на захист свого права в суді. З одного боку, у цивільному праві існує інститут позовної давності, норми якого визначені в гл. 19 Цивільного кодексу (ЦК) України. Тобто правила цього інституту регулює кодекс, що містить норми матеріального права. З іншого боку, відокремлено існують строки звернення до адміністративного суду, які є аналогом інституту позовної давності, що належить до галузей матеріального приватного права. Однак у галузях матеріального публічного права немає уніфікованих правил про строки звернення до суду, тобто інституту там як такого не існує. Тому законодавець цей інститут запровадив через Кодекс адміністративного судочинства (КАС) України, що містить норми процесуального права [1, с. 422].

Проблемні питання визначення початку перебігу строку звернення до адміністративного суду є актуальними з огляду на те, що неправильне визначення судом вищезазначеного початку строку суттєво порушує інтереси особи, що охороняються, та її процесуальне право на доступ до правосуддя. Суди першої інстанції під час розгляду адміністративних позовів мають брати до уваги той факт, що інститут строку звернення до адміністративного суду не є повністю тотожним інституту позовної давності в цивільному законодавстві України, хоча

вони мають багато спільного. Розглянемо ці спільні та відмінні риси детальніше.

Термін «позовна давність», що використовується в приватному праві, у публічному не застосовується. Таким чином, у КАС України вживається термін «строк звернення до адміністративного суду».

Наявність інституту позовної давності в цивільному праві полегшує встановлення судами об'єктивної істини в справі, чим сприяє винесенню правильних рішень. На думку вчених, якби можливість захисту порушеного права не обмежувалася певним строком, це надзвичайно ускладнювало б розв'язання цивільних справ у зв'язку з великою імовірністю втрати доказів, можливістю неадекватного відображення обставин справи особами, які беруть у ній участь, тощо. У літературі зазначено, що позовна давність сприяє стабілізації цивільного обігу, усуненню невизначеності у відносинах між його учасниками. Крім того, позовна давність слугує зміцненню договірної дисципліни, стимулює активність учасників цивільного обігу щодо здійснення їх прав, а також посилює взаємний контроль за виконанням зобов'язань [2, с. 167–168]. Аналогічні функції виконує й інститут строку звернення до адміністративного суду в адміністративному процесі.

Так само, як і строки позовної давності, строки на звернення з адміністративним позовом поділяються на загальні та спеціальні.

Частина 2 ст. 99 КАС України встановлює загальний шестимісячний строк для звернення до адміністративного суду як суб'єкта владних повноважень, так і за захистом прав, свобод та інтересів особи.

До спеціальних строків звернення до адміністративного суду, передбачених КАС України, зокрема, належать:

місячний строк у разі, якщо законом передбачено можливість досудового порядку вирішення спору й позивач скористався цим порядком;

місячний строк у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, щодо звернення до адміністративного суду з оскарженням рішення суб'єкта владних повноважень;

місячний строк з оскарженням рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів;

п'ятнадцятиденний строк для звернення суб'єкта владних повноважень у справах щодо застосування у випадках, передбачених законом, заходів реагування щодо державного нагляду (контролю), дозвільної системи у сфері господарської діяльності, якщо вони можуть бути застосовані виключно за судовим рішенням;

п'ятиденний строк щодо рішень, дій чи бездіяльності виборчої комісії, комісії з референдуму, членів цих комісій з дня прийняття рішення, учинення дії або допущення бездіяльності;

дводенний строк щодо рішень, дій чи бездіяльності дільничної виборчої комісії, дільничної комісії з референдуму, членів цих комісій, що мали місце в день голосування, під час підрахунку голосів і встановлення результатів голосування на дільниці, з дня прийняття рішення, учинення дії або допущення бездіяльності;

дводенний строк до дня голосування в справах щодо уточнення списку виборців;

десятиденний строк у справах щодо рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав, свобод чи інтересів;

триденний строк у справах стосовно рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав, свобод чи інтересів, у разі оскарження постанови про відкладення провадження виконавчих дій;

двадцятичотиригодинний строк із моменту встановлення обставин, що зумовлюють звернення до суду органів доходів і зборів.

Законодавець пов'язує початок перебігу строку звернення до адміністративного суду не з фактичним порушенням прав чи свобод особи, а з моментом, коли остання отримує інформацію про таке порушення.

Суди при визначенні початку перебігу строку звернення до адміністративного суду інколи автоматично відраховують

шестимісячний чи інший строк від дати подання позовної заяви, що є неправильним. Частина 3 ст. 99 КАС України встановлює загальне правило: строк, якщо не встановлено інше, обчислюють із дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Для прикладу наведемо механізм обчислення строку звернення до адміністративного суду в справах щодо соціальних виплат, оскільки це доволі поширена категорія справ. Зазвичай такі виплати здійснюються раз на місяць, причому нерідко після закінчення календарного місяця, за який здійснюється виплата. Таким чином, дата, коли особа дізналася або мала дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів, часто не співпадає з календарним місяцем, за який повинні були здійснені соціальні виплати. Більше того, проведення антитерористичної операції та відповідні труднощі в здійсненні соціальних виплат населенню в окремих районах Донбасу можуть призвести до ситуації, коли про порушення своїх прав, свобод чи інтересів особи будуть дізнаватися через значний проміжок часу після закінчення календарного місяця, за який мають бути здійснені такі виплати.

Водночас між інститутом позовної давності в цивільному праві та інститутом строку звернення до адміністративного суду є суттєві відмінності у сфері вирішення справи по суті. Частина 2 ст. 267 ЦК України прямо передбачає, що заяву про захист цивільного права або інтересу суд має прийняти до розгляду незалежно від впливу позовної давності. Таким чином, суд повинен відкрити провадження в справі та почати вирішення справи по суті з в'ясненням питання про порушення права, про захист якого порушується питання в позовній заяві. Лише на цій процесуальній стадії за заявою сторони процесу суд може встановити факт впливу позовної давності та прийняти відповідне рішення – відмовити в задоволенні позову.

Інакшими є наслідки пропущення строків звернення до адміністративного суду, передбачені ч. 1 ст. 100 КАС України, – адміністративний позов, поданий після закінчення строків, установлених законом, залишається без розгляду, якщо суд на

підставі позовної заяви та доданих до неї матеріалів не знайде підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними, про що постановляється ухвала. Відповідно до положень ч. 2 ст. 100 КАС України, адміністративний суд не зобов'язаний відкривати провадження в справі для вирішення питання визнання факту пропущення строку звернення до суду; він має право прийняти таке процесуальне рішення як на стадії вирішення питання про відкриття провадження в адміністративній справі без проведення судового засідання, так і під час підготовчого провадження чи судового розгляду справи. З огляду на це, виникає питання: як має діяти суд у разі, коли наявні ознаки пропуску строку звернення до адміністративного суду, а заяву про визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними позивач не подав?

Частково на це питання дає відповідь лист Вищого адміністративного суду України «Про особливості провадження у справах за зверненням органів державної податкової служби» від 2 лютого 2011 р. № 149/11/13-11 [3]. У ньому зазначено, що оскільки ст. 183–3 КАС України не передбачає спеціальних наслідків пропущення строків звернення до суду, визначених цією нормою, недотримання заявником строків звернення до суду, визначених ст. 183–3 КАС України, тягне за собою застосування приписів ст. 100 КАС України (залишення подання податкового органу без розгляду, якщо суд за заявою особи, яка його внесла, не знайде підстав для поновлення строку).

Далі в листі чітко зазначено, що відсутність заяви про поновлення пропущеного строку звернення з поданням суд має розцінювати як недолік подання, для усунення якого може бути надано строк у межах 24 год, відповідно до ч. 3 ст. 183–3 КАС України.

Застосовуючи індуктивний метод, цілком обґрунтовано можна застосувати такий механізм вирішення питання на всі випадки встановлення факту пропуску строку звернення до адміністративного суду в разі неподання позивачем заяви про поновлення такого строку. У такому разі суд має право

залишати позовну заяву без руху на підставі ч. 1 ст. 108 та п. 5 ч. 1 ст. 106 КАС України (оскільки відсутня необхідна заява про визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними), а також пропонувати позивачу подати таку заяву.

Строк звернення до адміністративного суду також не належить до категорії процесуальних строків, оскільки ч. 4 ст. 102 КАС України передбачає, що правила поновлення та продовження процесуальних строків не поширюються на строки звернення до адміністративного суду. Таким чином, строк звернення до адміністративного суду не може бути поновлено чи продовжено; суд має право прийняти процесуальне рішення лише про визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними.

На окрему увагу заслуговує визначення поняття «поважні причини» відносно пропуску строку звернення до суду. На законодавчому рівні не регламентовано, які причини є поважними, а які – ні, що зумовлює різні підходи в оцінюванні судами такого питання. Наслідком цього є неоднакова судова практика щодо вирішення питання про залишення позову без розгляду з огляду на пропуск строку звернення до суду.

Можна виокремити дві головні групи найпоширеніших причин пропуску строку звернення до суду: тривале листування позивачів з органом, що вчинив порушення, замість звернення до суду (щодо правовідносин, у яких не передбачений досудовий порядок вирішення спорів) та помилкове звернення до іншого суду з порушенням правил підсудності [4, с. 96].

На практиці судді під час розгляду конкретної справи самі визначають причини пропуску, що можуть вважатися поважними. Очевидно, що це питання потребує додаткового правового врегулювання. Для уніфікації судової практики, а також із метою формування правової визначеності в цій сфері необхідно включити до КАС України норму, яка б містила орієнтовний перелік поважних причин такого типу (з можливим зазначенням, що такий перелік не є вичерпним).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кодекс адміністративного судочинства України : [наук.-практ. комент.] / за заг. ред. Р. О. Куйбіди. – К. : «Юстиніан», 2009. – 976 с.
2. Цивільний кодекс України : [комент.]. – Х. : ТОВ «Одіссей», 2003. – 856 с.
3. Про особливості провадження у справах за зверненням органів державної податкової служби [Електронний ресурс] : лист Вищого адміністративного суду України від 2 лют. 2011 р. № 149/11/13-11. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0149760-11>.
4. Клочкова Н. В. Окремі питання строків звернення до адміністративного суду та поважність причин їх пропуску / Н. В. Клочкова // Слово Національної школи суддів України. – 2013. – № 2 (3). – С. 92–99.