

ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТРОКІВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

PECULIARITIES OF NORMATIVE AND LEGAL REGULATIONS OF TERMS IN ADMINISTRATIVE JURISDICTION

Гінда О.М.,
суддя

Восьмого апеляційного адміністративного суду

У публікації висвітлено питання особливостей правового регулювання порядку поновлення та подовження процесуальних строків, які мають важливе значення для забезпечення справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду і вирішення адміністративних справ з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Вказується на низку недоліків, що стосуються порядку поновлення та подовження процесуальних строків.

Ключові слова: строки в адміністративному судочинстві, поновлення процесуальних строків, подовження процесуальних строків, правова визначеність.

В публикации освещен вопрос особенностей правового регулирования порядка восстановления и продления процессуальных сроков, которые имеют важное значение для обеспечения беспристрастности, своевременного рассмотрения и решения административных дел с целью эффективной защиты прав, свобод и интересов физических лиц, прав и интересов юридических лиц от нарушений со стороны субъектов государственной власти. Обозначен ряд недостатков, касающихся порядка восстановления и продления процессуальных сроков.

Ключевые слова: сроки в административном судопроизводстве, восстановление процессуальных сроков, продление процессуальных сроков, правовая определенность.

The article deals with peculiarities of legal regulation of the procedure for rehabilitation and continuation of procedural times, which are essential for providing fair, impartial and timely trying and handling of administrative cases with the purpose of effectively protecting rights, freedoms and interests of physical persons, the rights and interests of legal entities from violations of subjects of powerful authorities. A number of drawbacks related to the procedure of rehabilitation and continuation of the procedural terms are highlighted in the paper.

Key words: terms in administrative jurisdiction, rehabilitation of procedural terms, continuation of procedural terms, legislative definiteness.

Постановка проблеми. Відповідно до ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Для забезпечення виконання цього завдання велике значення має наукове осмислення основних інститутів адміністративного процесуального права, серед яких важливе місце займають процесуальні строки, порядок їх поновлення та подовження. Правильність застосування норм, які визначають процесуальні строки в адміністративному судочинстві, насамперед залежить від їхньої правової визначеності, що є складником принципу верховенства права.

Стан дослідження. Окремі аспекти правового інституту строків в адміністративному судочинстві були предметом дослідження у наукових працях І.В. Діордіца, І.О. Розум, М.М. Аракелян, М.О. Сороки та інших учених.

Метою дослідження є аналіз адміністративно-правових норм, що регламентують процесуальні строки в адміністративному судочинстві, зокрема, порядок їх поновлення та подовження.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі є різні підходи до визначення процесуальних строків в адміністративному судочинстві. За своєю правовою природою процесуальний строк в адміністративному судочинстві, як і інші види юридичних строків, чітко визначає часові межі реалізації суб'єктивного процесуального права та виконання суб'єктивного процесуального обов'язку.

Процесуальний строк – це проміжок часу, визначений для здійснення процесуальних дій учасниками процесу або іншими особами, за вказівкою закону або розпорядженням суду [1, с. 72].

На думку М.Г. Кобилянського, під процесуальними строками слід розуміти встановлений Кодексом адміністративного судочинства України або адміністративним судом час, протягом якого має/може бути вчинена певна процесуальна дія або розпочата чи завершена та чи інша стадія судочинства в адміністративній справі [2, с. 189].

З точки зору І.В. Діордіца, процесуальний строк у адміністративному судочинстві (один із найбільш ефективних процесуальних засобів забезпечення своєчасного розв'язання справ) – це проміжок часу, встановлений чинним процесуальним законодавством (Кодексом адміністративного судочинства України) або суддею (судом), протягом якого має або може бути здійснена та чи інша процесуальна дія або закінчена певна частина провадження у справі [3, с. 27].

На підставі всебічного аналізу різних наукових підходів щодо сутності категорій «час» та «строк» М.О. Сорока робить висновок про те, що поняття процесуального строку в адміністративному судочинстві можна сформулювати, враховуючи три положення: а) категорію «час»; б) наявність таких елементів часу, як момент, тривалість; в) наявність зв'язку факту настання чи спливання із юридичними наслідками. Таким чином, процесуальний строк, на його переконання, слід визначити як установлений законом або судом проміжок часу, початок чи закінчення спливання якого або настання якого тягне юридичні наслідки та в межах якого вчиняються процесуальні дії [4, с. 1].

І.О. Розум зазначає, що процесуальні строки в адміністративному процесі можна 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, закінченням перебігу котрих пов'язано настання чітко регламентованих юридичних наслідків та в межах котрих вчиняються процесуальні дії суб'єктами адміністративного процесу [5, с. 96].

Підсумовуючи наукові погляди, можна дійти висновку, що в науковій літературі підходи до визначення процесуальних строків в адміністративному судочинстві відповідають законодавчому закріпленню поняття процесуальних строків у ст. 118 КАС України, відповідно до якої процесуальні строки – це встановлені законом або судом строки, у межах яких вчиняються процесуальні дії [6].

Найбільш поширеним підходом до класифікації строків є критерій щодо підстав їх встановлення законом, адміністративним актом, угодою сторін (договором) чи рішенням суду. У сфері адміністративної юстиції частіше за все строки поділяються на ті, які встановлені законом, і ті, які встановлені судом. Водночас в окремих випадках у справах, що підлягають вирішенню в адміністративному судочинстві, питання строку, визначеного адміністративним договором або адміністративним актом, може розглядатися як предмет спору і, відповідно, належати до групи матеріальних строків [7, с. 120].

Згідно зі ст. 118 КАС України, процесуальні строки встановлюються законом, а якщо такі строки законом не визначені – встановлюються судом.

Законні строки – це ті строки, вказівка на які міститься в нормах Кодексу адміністративного судочинства України і які не можуть бути змінені з волі суб'єктів адміністративного судочинства. До них належать: строк проведення підготовчого провадження (ст. 173 КАС України); строк проведення врегулювання спору за участю судді (ст. 187 КАС України); строк розгляду заяви про внесення виправлень (ч. 3 ст. 253 КАС України); строк розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження (ст. 258 КАС України); строк подання заяви у справах за зверненням органів доходів і зборів (ч. 2 ст. 283 КАС України); строк відкриття провадження у зразковій справі (ч. 4 ст. 290 КАС України) та ін.

Судовий строк – строк, установлений за розсудом суду. Встановлюючи строк, протягом якого має бути зроблена певна процесуальна дія, суд зобов'язаний виходити з конкретних обставин справи. Цей строк має бути достатнім для здійснення процесуальної дії й разом з тим не надто тривалим, щоб не створювати умов для затримання остаточного вирішення спорів, які надійшли до суду. До судових строків належать, наприклад, строк попередньої оплати витрат, пов'язаних з відповідною процесуальною дією, таких як виклик свідка, призначення експертизи, залучення спеціаліста, перекладача, забезпечення, витребування або огляд доказів за їх місцезнаходженням (ч. 1 ст. 136 КАС України); встановлення додаткового строку для подання доказів (ч. 5 ст. 79 КАС України); строк подання відзиву (ч. 5 ст. 162 КАС України); строк подання заперечення на відзив (ч. 3 ст. 164 КАС України). Такі строки, зокрема, встановлюються судом.

Для усунення незручностей, пов'язаних із пропуском чи закінченням процесуальних строків, адміністративним процесуальним законом передбачено механізм їх поновлення і подовження.

Поновлення процесуального строку – це відновлення з причин, які суд визнав поважними, втраченого зв'язку з пропуском встановленого законом строку, права на вчинення процесуальної дії [8, с. 711].

На думку С.В. Васильєва, поновлення процесуального строку означає визнання судом юридичної дійсності за процесуальною дією, здійсненою після закінчення процесуального строку [9, с. 114]. Як зазначає С.С. Бичкова, поновлення строку – це відновлення первісного строку для вчинення певної процесуальної дії, якщо його було пропущено з причин, які суд визнав поважними. Для вирішення питання про поновлення процесуального строку дуже вагоме значення має поважність причини, унаслідок якої він був пропущений. Поважною є причина, що об'єктивно унеможливила або ускладнювала вчинення певної процесуальної дії у визначений строк; зокрема, це може бути тимчасова непрацездатність, службове відрадження, стихійне лихо тощо. Однак визнання причини поважною залежить тільки від розсуду суду [10, с. 154].

Законодавство чітко не встановлює, що питання поновлення процесуального строку здійснюється в судовому засіданні. З огляду на те, що присутність осіб не є обов'язковою, суддя або суд у разі неявки особи, яка клопоче про поновлення строку, самостійно вирішує таке клопотання шляхом постановлення ухвали. Якщо особа з'явиться, вказане питання має розглядатися в судовому засіданні. Це зумовлено тим, що особа може доводити суду поважність причин пропуску строку, подавати докази, адже суддя не завжди вирішує питання про поновлення процесуального строку позитивно, він може відмовити особі в задоволенні такого клопотання.

Під подовженням процесуальних строків одні вчені розуміють надання нового, більш тривалого строку для вчинення процесуальних дій, інші – збільшення їх тривалості [11, с. 82].

В.В. Комаров визначає подовження процесуальних строків як надання судом нового строку на вчинення тієї процесуальної дії, яка не була з поважних причин вчинена в певісно наданий строк [8, с. 711].

Відповідно до позиції С.С. Бичкової подовження строку – це надання додаткового часу для вчинення певної процесуальної дії, якщо його було пропущено з причин, які суд визнав поважними [10, с. 154].

Базові положення, які регламентують питання, що стосуються процесуальних строків в адміністративному судочинстві, містяться в главі 6 розділу 1 КАС України. Відповідно, норми, які стосуються поновлення та подовження процесуальних строків, містяться в ст. 121 КАС України. Відповідно до ст. 121 КАС України суд за заявою учасника справи поновлює пропущений процесуальний строк, встановлений законом, якщо визнає причини його пропуску поважними, крім випадків, коли КАС України 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.

Якщо інше не встановлено законом, заява про поновлення процесуального строку розглядається судом, у якому належить вчинити процесуальну дію, стосовно якої пропущено строк, а заява про подовження процесуального строку, встановленого судом, – судом, який встановив строк, у письмовому провадженні.

Так, частинами четвертою-шостою статті 121 КАС України визначено порядок поновлення та подовження процесуальних строків судом та зазначено таке.

Одночасно із поданням заяви про поновлення процесуального строку має бути вчинена процесуальна дія (подана заява, скарга, документи тощо), стосовно якої пропущено строк.

Пропуск строку, встановленого законом або судом учаснику справи для подання доказів, інших матеріалів чи вчинення певних дій, не звільняє такого учасника від обов'язку вчинити відповідну процесуальну дію.

Про поновлення або подовження процесуального строку, відмову у поновленні або подовженні процесуального строку суд постановляє ухвалу, яка не пізніше наступного дня з дня її постановлення надсилається особі, яка звернулася із відповідною заявою [6].

Отже, відповідно до КАС України в основі існування системи правових норм, що регламентують питання поновлення і подовження процесуальних строків для здійснення процесуальних дій учасниками справи, іншими учасниками судового процесу, покладено поділ указаних строків, як уже зазначалося вище, на два види – законні і судові. При цьому правила про поновлення пропущених процесуальних строків поширюються винятково на строки, встановлені законом для здійснення процесуальних дій учасниками справи, тоді як на судові строки, призначені для здійснення процесуальних дій учасниками справи, поширюються правила про подовження процесуальних строків.

Системний аналіз положень КАС України дає змогу стверджувати про наявність невідповідності між ст. 121 КАС України, яка чітко передбачає, що суд може поновити тільки строк, який встановлений законом, а подовжити тільки строк, встановлений судом, та інших статей КАС України, де передбачено можливість подовження і строків, встановлених законом. Наприклад, ст. 173 КАС України передбачено, що підготовче провадження має бути проведене протягом шістдесяти днів з дня відкриття провадження у справі. У виняткових випадках для належної підготовки справи для розгляду по суті цей строк може бути подовжений не більше ніж на тридцять днів за клопотанням однієї із сторін або з ініціативи суду. Таким чином, ст. 121 КАС України чітко розмежовує можливість поновлення чи подовження процесуальних строків – встановлені законом можуть бути тільки поновлені, а встановлені судом можуть бути тільки подовжені, що не узгоджується з іншими чинними статтями КАС України, тобто призводить до суперечностей та створює правову невизначеність. Така позиція також була сформульована щодо цивільних процесуальних строків, порядку їх поновлення та подовження [12, с. 60].

Правова невизначеність неодноразово була предметом розгляду Конституційного Суду України. Зокрема в Рішенні у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) зазначено, що із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини) [13].

Висновок. З огляду на викладене, можна дійти висновку, що відповідно до КАС України існує поділ процесуальних строків, зокрема на строки, встановлені законом, та строки, встановлені судом. При цьому правила про поновлення пропущених процесуальних строків поширюються винятково на строки, встановлені законом для здійснення процесуальних дій учасниками справи, тоді як на строки, встановлені судом для здійснення процесуальних дій учасниками справи, поширюються правила про подовження процесуальних строків.

Також у положеннях КАС України існує наявна невідповідність між ст. 121 КАС України, яка чітко передбачає, що суд може поновити тільки строк, який встановлений законом, а подовжити тільки строк, встановлений судом, та інших статей КАС України, де передбачено можливість подовження і строків, встановлених законом.

З огляду на викладене вважаю, що з метою усунення вказаних недоліків у КАС України, які сто-

суються поновлення чи подовження процесуальних строків, законодавцю необхідно зробити необхідні зміни до КАС України, щоб унеможливити виникнення непорозумінь у разі використання цих норм та неправильне їх застосування через розбіжність термінології.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Тertiшніков В.І. Цивільний процесуальний кодекс України. Науковий практичний коментар. Харків: Консум, 2002. 408 с.
2. Адміністративне судочинство України: підруч. / за заг. ред. О.М. Пасенюка. К.: Юрінком Інтер, 2009. 672 с.
3. Діордіца І.В. Строки звернення до адміністративного суду: огляд практики застосування процесуальних норм на прикладі першої та апеляційної інстанції. Адвокат. 2012. № 5 (140). С. 27–31.
4. Сорока М.О. Процесуальні строки у адміністративному судочинстві: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2011. 20 с.
5. Розум І.О. Дискусійні аспекти поняття та сутності процесуальних строків у адміністративному процесі. Юридичний вісник. 2016. № 2 (39). С. 93–99.
6. Кодекс адміністративного судочинства: Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua> (дата звернення: 27.11.2018).
7. Аракелян М.М. Види строків в адміністративному судочинстві. Актуальні проблеми держави і права. 2011. № 62. С. 118–123.
8. Комаров В.В., Тertiшніков В.І., Баранкова В.В. Проблеми теорії та практики цивільного судочинства: монографія / за заг. ред. В.В. Комарова. Х.: Харків юрид., 2008. 928 с.
9. Васильєв С.В. Цивільний процес: навч. посіб. Х.: ТОВ «Одіссей», 2007. 480 с.
10. Бичкова С.С., Бобрик В.І., Ізарова І.О. Цивільне процесуальне право України: навч. посіб. / за ред. С.С. Бичкової; 2-е вид., доп. і перероб. К.: Атіка, 2007. 404 с.
11. Буга В.В. Загальні положення про обчислення, поновлення, подовження та зупинення процесуальних строків у цивільному процесуальному праві України. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. 2015. Вип. 1. Том 1. С. 80–84.
12. Демків Р.Я. Актуальні питання поновлення та подовження процесуальних строків у цивільному процесуальному кодексі України. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2018. № 1. С. 55–63.
13. У справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками): Рішення Конституційного Суду України від 22.09.2005 р. № 5-рп/2005. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua> (дата звернення: 27.11.2018).