

Джафарова М.В.

д.ю.н., доцент,

*доцент кафедри адміністративного права та процесу
факультету № 1*

Харківський національний університет внутрішніх справ

ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ПРИЗНАЧЕННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ СТРОКІВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Ефективність захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень залежить від своєчасного й оптимально організованого режиму здійснення адміністративного судочинства. Саме тому в нормах чинного Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) України визначено своєчасний розгляд і вирішення публічно-правових спорів як одне із завдань адміністративного судочинства, а як окремих принцип адміністративного процесу закріплено керівну засаду розумності строків розгляду справи адміністративним судом (ст. 2 КАС України).

Огляд останніх досліджень і публікацій. У науковій і навчальній літературі з процесуальних галузей права проблематиці визначення процесуальних строків, їх сутності й особливостям у різні часові періоди приділялася значна увага з боку вчених-процесуалістів. Безпосередньо загальної характеристики міжгалузевого інституту процесуальних строків в адміністративному судочинстві присвячували свої наукові праці такі вчені-адміністративісти, як П.В. Вовк, В.А. Липа, М.М. Аракелян, А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, О.М. Пасенюк, О.В. Кузьменко, І.О. Розум, Ю.С. Педько, М.О. Сорока і т. д. Водночас, враховуючи постійні зміни, яких зазнають адміністративно-процесуальні норми, що регламентують особливості застосування і дотримання процесуальних строків в адміністративному судочинстві Укра-

їни, недостатньо вивченими залишаються питання розуміння функціонального призначення процесуальних строків у процесі розгляду та вирішення адміністративними судами публічно-правових спорів.

Формулювання завдання дослідження. У межах цієї наукової статті ставимо за мету проаналізувати норми сучасного адміністративно-процесуального законодавства, які визначають процесуальні строки розгляду та вирішення адміністративних справ, необхідні для реалізації адміністративно-процесуальної діяльності учасниками судового процесу, і на цій основі з'ясувати їх функціональне призначення для вирішення завдань адміністративного судочинства.

Виклад основного матеріалу. Як і будь-який правовий інститут процесуальної галузі права, інститут процесуальних строків має важливе функціональне призначення, а його норми виступають засобом забезпечення своєчасності реалізації господарського, адміністративного, цивільного та кримінального видів судочинства. Характерно, що найбільша увага до проблемних питань дослідження процесуальних строків, їх видів, обчислення і поновлення була приділена дослідниками в цивільному, господарському та кримінальному процесах. Утім, їх всебічний науковий аналіз може сприяти загальній характеристиці інституту процесуальних строків в адміністративному судочинстві, оскільки всі кодифіковані акти мають багато спільного: джерела правового регулювання,

їх принципи, цілі, властивості, які закладено як у правову природу процесуального права, так і у природу суду як органу, наділеного від імені держави функцією здійснення правосуддя [1, с. 28].

Так, окремі вчені-цивілісти вказують на різноманіття функцій, що виконують строки в механізмі реалізації норм цивільного процесуального права, а саме: визначають основні етапи виникнення, розвитку і припинення цивільних процесуальних правовідносин; дисциплінують учасників справи, змушуючи їх швидше здійснювати конкретні процесуальні дії; гарантують прискорення цивільного процесу та є однією з умов його ефективності [2, с. 67].

На думку А.В. Андрійчука, саме часові параметри виконують регулятивну роль, виступають інструментом і засобом у досягненні завдань судочинства, а в поєднанні з іншими юридичними засобами – активно-дієвими елементами процесуального регулювання [3, с. 100].

Дещо схожий погляд на функціональну спрямованість процесуальних строків запропоновано О.О. Власовим. Зокрема, дослідник підкреслює, що часові параметри створюють оптимальний темпоральний режим для здійснення правосуддя: прискорюють провадження у справі та сприяють своєчасності в реалізації процесуальних прав і обов'язків учасниками судового процесу [4, с. 323].

Ю.О. Шекера вбачає основне функціональне призначення господарсько-процесуальних строків (як інституту господарського процесуального права) у регулятивній, охоронній і захисній функціях, а також функції сприяння сторонам у реалізації господарсько-процесуальних прав та обов'язків, сприяння господарському суду в належній організації провадження у справі. Окрім того, додатково йдеться і про політичні, соціальні та інші функції цього інституту, які мають матеріально-правове значення [5, с. 8].

М.М. Ясинок пояснює, що процесуальні строки за своїм змістом є юридичними фак-

тами, а за своєю формою – установленими законом чи судом часовими обмеженнями, у межах яких суд та інші заінтересовані особи повинні виконати певні процесуальні дії [6, с. 74]. У свою чергу, М.О. Сорока під процесуальним строком в адміністративному судочинстві розуміє встановлений процесуальним законом та / або судом момент або проміжок часу, які мають неминуче настати і мають юридичне значення у зв'язку із вчиненням окремої процесуальної дії, розглядом і вирішенням справи адміністративної юрисдикції [7, с. 7].

А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник пропонують під процесуальним строком розглядати встановлений процесуальним законом період у часі, який обраховується годинами, днями, місяцями і роками та із завершенням якого для конкретної судової справи та її учасників настає певна юридично значуща подія [8, с. 218–219]. Як бачимо, в усіх вищевикладених думках виділяються регулятивна, охоронна і захисна функції процесуальних норм, які становлять інститут процесуальних строків. Сказане повною мірою стосується і норм адміністративного процесуального законодавства, що визначають часові межі здійснення окремих адміністративно-процесуальних дій, встановлюють оптимальний режим відправлення адміністративного судочинства, сприяють своєчасному розгляду і вирішенню публічно-правового спору по суті. Більш того, сучасні наукові погляди на зміст строків у всіх процесуальних галузях права також суттєво не відрізняються, оскільки норми, які складають цей міжгалузевий інститут, характеризуються схожими нормативними приписами, спрямованими на впорядкування процесуальних правил звернення до суду, а також регламентацію процедури реалізації права на судовий захист в межах того чи іншого виду судочинства. Так чи інакше, всі учасники судового процесу повинні обов'язково дотримуватися процесуальної процедури розгляду адміністративної справи, зокрема: не обтяжувати судові засідання зайвими «деталлями»,

які не мають відношення до вирішення справи; планувати наперед процесуальні дії, що будуть реалізовані під час судового засідання; завчасно подавати доказовий матеріал до суду і на ознайомлення іншим зацікавленим особам у справі.

Передусім варто вказати на регулятивну функцію інституту процесуальних строків. Законодавець чітко прописав у нормах КАС України конкретні часові межі, упродовж яких мають реалізуватися будь-які процесуальні дії учасниками судового процесу заради забезпечення здійснення задач і цілей адміністративного судочинства. З цією метою процесуальні строки наділяються такою внутрішньо притаманною властивістю, як обов'язковість їх дотримання, яку варто розцінювати як необхідну умову для того, щоб відповідна процесуальна дія мала правовий ефект. Особливість цієї функції простежується в тому, що вона налаштовує і спонукає учасників судового процесу до належної підготовки та реалізації ними наданих процесуальних прав та обов'язків, а також організаційно визначає послідовність і тривалість форм, стадій судового процесу для забезпечення своєчасного розгляду і вирішення адміністративної справи.

Захисна функція інституту процесуальних строків в адміністративному судочинстві полягає в тому, що чітко визначені часові параметри розгляду публічно-правового спору дисциплінують суд на їх дотримання, тим самим гарантують захист прав та інтересів суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин, надають можливість отримати справедливий і неупереджений розгляд їх адміністративної справи упродовж розумного строку. Ця функція особливо яскраво простежується у кримінальному процесі, оскільки дотримання процесуальних строків у межах кримінального провадження розцінюється як певний процесуальний засіб охорони конституційних прав і свобод учасників кримінально-процесуальних правовідносин. Однак її властивості також характерні і для інших видів юридичного процесу, у т. ч. й адміністративного. Без наявності встановлених про-

цесуальних законом або судом строків, без їх належного дотримання можуть виникнути порушення суб'єктивних прав та обов'язків, які усунути й поновити в майбутньому буде дуже складно, а іноді навіть неможливо.

Адміністративно-процесуальним законодавством передбачене правило, за яким процесуальний строк може бути поновлений або продовжений (ст. 121 КАС України), за умови, що його пропуск стався внаслідок причин, які будуть визнані судом як поважні. У цій вимозі вбачається охоронна функція закріплених законодавцем норм, що надає додаткові гарантії основним учасникам судового процесу, іншим зацікавленим особам у результатах розгляду адміністративної справи скористатися правом на вчинення процесуальної дії в повному обсязі через пропуск процесуального строку з поважних причин. У цьому сенсі вбачається якість процесуальних строків як різновиду правового засобу, який становить гарантію реалізації права та виконання обов'язку суб'єкта адміністративно-процесуальних відносин незалежно від його процесуального статусу, спрямовану на забезпечення досягнення завдань адміністративного судочинства.

Важливе значення процесуальні строки мають для забезпечення реалізації усіх без винятку загальноправових і галузевих принципів адміністративного судочинства (ст. 2 КАС України). Їхні взаємозв'язок і взаємозалежність важко переоцінити, оскільки будь-які процесуальні дії суду й учасників судового процесу відбуваються з урахуванням принципу розумності строків розгляду справи судом. Цей принцип, безсумнівно, пронизує всі інші основоположні засади, накладає відбиток на розвиток судового процесу загалом. Адже законодавче регулювання тривалості адміністративного судочинства може бути ефективним лише тоді, коли встановлені законом або судом строки відповідають витратам часу, необхідним для реалізації адміністративно-процесуальних норм і процесуальної діяльності, а також прийняття відповідних процесуальних рішень.

Так, для належної реалізації принципу неприпустимості зловживання процесуальними правами законодавець обмежив у часі можливість користування процесуальними правами й обов'язками, що надані учасникам судового процесу, з метою не затягування розгляду справи. З метою забезпечення оперативності та прискорення судового процесу законодавець вимагає від відповідача подавати відзив на позовну заяву у строк, встановлений судом, але не менше ніж п'ятнадцять днів із дня вручення ухвали про відкриття провадження у справі. З одного боку, цей час є достатнім для того, щоб підготуватися відповідачу та іншим учасникам справи до початку першого підготовчого засідання у справі, з іншого – сприяє безпідставному затягуванню або перешкоджанню розгляду справи (ч. 5 ст. 162 КАС України). Усі інші принципи адміністративного судочинства так само розкриваються через інститут процесуальних строків. Як приклад, реалізація принципу змагальності щодо принципу розумності строків розгляду справи судом виражається у визначенні співвідношення часових меж подання доказового матеріалу, який підлягає дослідженню й оцінці судом із часовим критерієм, що відводиться на вирішення справи по суті.

Окремо зауважимо, що пропущення строків для здійснення адміністративно-процесуальних дій (бездіяльності) може бути розцінено судом як зловживання процесуальними правами, адже відповідно до ч. 5 ст. 44 КАС України учасники справи зобов'язані виконувати процесуальні дії та інші процесуальні обов'язки, у т. ч. подавати наявні в них докази в порядку та строки, передбачені законом або судом тощо. В іншому разі суд має всі підстави зробити висновок про те, що учасник справи зловживає процесуальними правами, тим самим перешкоджає здійсненню адміністративного судочинства (ч. 2 ст. 45 КАС України), і зобов'язаний застосувати заходи процесуального примусу, передбачені КАС України. Під цим кутом зору нескладно

відстежити стимулюючу і стабілізуючу функції інституту процесуальних строків, під вплив яких підпадають учасники адміністративно-процесуальних правовідносин, що обмежені в часі на здійснення своїх процесуальних прав та обов'язків заради забезпечення стабільності та безперервності перебігу судового процесу.

У ст. 118 КАС України законодавець розтлумачує категорію «процесуальні строки» як встановлені законом або судом строки, у межах яких вчиняються процесуальні дії. У цьому ж пункті законодавець класифікує процесуальні строки за способом встановлення їх тривалості, а саме на: 1) строки, встановлені законодавством; 2) строки, встановлені судом. Обидва види способів мають однаковий юридичний ефект і є обов'язковими для всіх учасників судового процесу. Їх різниця простежується лише в тому, що процесуальні строки, встановлені законом, розповсюджуються на всі випадки виникнення однорідних правовідносин і можуть бути змінені лише за наявності визначених законодавцем підстав та у встановленому законом порядку.

Наприклад, для подання позовної заяви до суду суворо визначено, що її може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду відповідно до норм, встановлених КАС України або іншими законами (ч. 1 ст. 122 КАС України). Для захисту прав, свобод та інтересів особи КАС України та іншими законами можуть бути встановлені інші строки для звернення до суду, які, якщо не встановлено інше, обчислюються з дня, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів (ч. 3 ст. 122 КАС України).

Адміністративно-процесуальним законодавством, як приклад, чітко передбачено строк звернення у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби – один місяць. Так само законодавець встановлює абсолютно визначені строки щодо: проведення врегулювання

спору за участю судді; розгляду справи по суті; реалізації права на апеляційне та касаційне оскарження (ч. 1 ст. 187, ч. 2 ст. 193, ч. 1 ст. 295, ч. 1 ст. 329 КАС України) і т. д.

Що стосується строків, встановлених судом, то можна навести зміст ч. 3 ст. 164 КАС України, яким визначено, що заперечення подається у строк, встановлений судом, зокрема такий, що надасть змогу іншим учасникам справи отримати заперечення завчасно до початку розгляду справи по суті. У ч. 5 ст. 79 КАС України також міститься правило, за яким у разі визнання поважними причин неподання учасником справи доказів у встановлений законом строк суд може встановити додатковий строк для подання вказаних доказів. Відповідний строк встановлюється судом залежно від обставин справи. Так само в ч. 1 ст. 182 КАС України визначено, що у строк, встановлений судом, позивач має право подати відповідь на відзив, а відповідач – заперечення.

Отже, нині чітко закріплено розмежування процесуальних строків за способом їх встановлення на законодавчо визначені та призначені судом. Для кожного з них об'єктивною потребою є формулювання критеріїв розумності, необхідності та відповідності призначенню судового розгляду загалом та окремим його етапам (формам) зокрема.

Висновки. Таким чином, підсумовуючи вищевикладене, а також враховуючи функціональне призначення інституту процесуальних строків в адміністративному процесуальному праві, можемо уточнити теоретичне визначення поняття «процесуальний строк»

Анотація

Статтю присвячено дослідженню адміністративно-процесуальних строків як інституту, що забезпечує оперативне й ефективне вирішення публічно-правових спорів в адміністративному судочинстві України. У роботі обґрунтована комплексна природа процесуальних строків, які мають не лише процесуальне, а й матеріальне значення, забезпечуючи ефективне функціонування адміністративного судочинства загалом.

На підставі системного аналізу адміністративно-процесуального законодавства зроблено висновок про те, що інститут процесуальних строків має конститутивне призначення, яке відображається у матеріально-правовому та процесуально-правовому аспектах. У процесуально-правовому значенні інститут процесуальних строків, виконуючи регулятивну, охоронну, захисну,

як встановлений і врегульований адміністративно-процесуальним законодавством на основі положень Конституції України та міжнародно-правових документів та / або судом проміжок (період) часу, який обчислюється роками, місяцями, днями або посиленням на подію, що повинна неодмінно настати, необхідний для вчинення чи утримання від вчинення суб'єктами адміністративно-процесуальних правовідносин певних процесуальних дій (їх сукупності) або прийняття й оформлення процесуальних рішень, із перебігом якого починається і завершується провадження в конкретній стадії адміністративного судочинства, а для учасників адміністративної справи настає певна юридично значуща подія. У процесуально-правовому значенні інститут строків в адміністративному судочинстві, виконуючи регулятивну, охоронну, захисну, стимулюючу, стабілізуючу і превентивну функції, сприяє забезпеченню своєчасності здійснення судового процесу, впливає на досягнення його завдань і цілей, оптимально визначає тривалість його форм, стадій, окремих процесуальних дій, що надає можливість у перспективі визначати пріоритети в напрямках вдосконалення темпоральних характеристик цього виду судочинства. Матеріально-правове значення інституту процесуальних строків полягає у забезпеченні впорядкування і стабілізації матеріально-правових відносин завдяки встановленому законодавцем певному процесуальному строку, що обмежує у часі можливість перегляду судового рішення, яке набуло законної сили.

стимулюючи, стабілізуючи і превентивну функції, сприяє забезпеченню своєчасності здійснення судового процесу, впливає на досягнення його завдань і цілей, оптимально визначає тривалість його форм, стадій, окремих процесуальних дій, що надає можливість у перспективі визначати пріоритети в напрямках удосконалення темпоральних характеристик цього виду судочинства. Автором уточнено теоретичне визначення дефініції «процесуальний строк», окреслено її ознаки порівняно із чинною редакцією ч. 1 ст. 118 Кодексу адміністративного судочинства України. Зроблено висновок щодо доцільності встановлення сутності процесуального строку як правової категорії, яка застосовується у процесі розгляду та вирішення публічно-правових спорів.

Здійснена класифікація процесуальних строків в адміністративному судочинстві за способом встановлення на законодавчі та строки, встановлені адміністративним судом; для кожного виду об'єктивною потребою є встановлення критеріїв розумності, ефективності та відповідності призначенню судового розгляду загалом та окремим його етапам (формам) зокрема.

Ключові слова: адміністративне судочинство, процесуальні строки, адміністративні суди, ефективність судочинства, розумний строк, строк судового розгляду.

Dzhafarova M.V. The functional appointment of procedural terms in the administrative proceedings of Ukraine

Summary

The article deals with administrative procedural terms as an institute that provides promptly and efficiently resolution of public law cases. The scientific work proves the complex nature of administrative procedural terms that have got not only procedural but substantive importance, ensuring the effective functioning of the administrative legal proceedings as a whole.

On the basis of the systematic analysis of administrative-procedural legislation, it was concluded that the institution of procedural terms has a constitutional significance, which is reflected in the material and legal and procedural-legal aspects. In the procedural and legal sense, the institution of the procedural deadlines, performing regulatory, protective, protective, stimulating, stabilizing and preventive functions, contributes to the timely implementation of the trial, affects the achievement of its objectives and objectives, optimally determines the duration of its forms, stages, individual procedural actions, which provides the opportunity in the future to determine priorities in the areas of improving the temporal characteristics of this type of proceedings.

The author clarifies the theoretical definition of the definition of the procedural deadline, outlines its features, in compare with existing formulation of p. 1 art. 118 Administrative Procedural Code of Ukraine. It is concluded that advisable to establish the substance of the procedural term as a legal category, which used in the process of consideration and resolution of public-legal disputes.

Classification of procedural terms in administrative justice should include their division based on the method of establishing on the legislative and judicial terms, each of which have an objective need for establishing criteria of reasonableness, effectiveness and fitness for purpose of the trial in general and its individual stages (forms), among others.

Key words: administrative litigation, procedural terms, administrative courts, reasonable terms, reasonable time period of the trial, effectiveness of administrative justice.

Список використаних джерел:

1. Грошевий Ю.М. Проблеми спеціалізації процесуальних процедур. *Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального Кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України* : міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 25–26 січня 2007 р.). Харків : Нац. юрид. академ. України, 2007. С. 26–30.

2. Ярков В.В. Юридические факты в цивилистическом процессе. Москва : Инфотропик Медиа, 2012. 608 с.
3. Андрійчук О.В. Процесуальні строки в цивільному процесі України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Київ : Київський нац. ун-т імені Тараса Шевченка, 2009. 214 с.
4. Гражданский процесс Российской Федерации : учебное пособие / под ред. А.А. Власова. Москва : Юрайт-Издат, 2003. 584 с.
5. Шекера Ю.О. Строки у господарському процесуальному праві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. Одеса : Національний університет «Одеська юридична академія», 2016. 21 с.
6. Ясинок М.М. Строки розгляду цивільних справ в окремому провадженні. *Матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (27 листопада 2009 р., м. Донецьк)*. Донецьк, 2009. С. 74–76.
7. Сорока М.О. Процесуальні строки у адміністративному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь : Національний університет державної податкової служби України, 2011. 23 с.
8. Адміністративний процес України : навчальний посібник / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.