ФП 2011-1
ISSN 1995-6134

УДК 347.454

М.О. СОРОКА, Вищий адміністративний суд України

СУТНІСТЬ ТЕРМІНУ «РОЗУМНИЙ СТРОК» У СУДОВОМУ АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

Ключові слова: *розумний строк, судовий адміністративний процес, затягування провадження*

Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАС України) передбачено різні процесуальні строки, пов'язані із здійсненням процесуальних дій у межах певної стадії судового адміністративного процесу, у тому числі – тих, які спрямовані на забезпечення прийняття правосудного рішення. Разом з тим, серед них особливе місце посідає строк розгляду і вирішення справи адміністративної юрисдикції, який визначений як «розумний». Пунктом одинадцятим ч.1 ст.3 КАС України [1] дано визначення терміну «розумний строк». Таким є найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невиправданих зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах. Розумний строк передбачено, зокрема, для вирішення справ щодо оскарження нормативно-правових актів. Частиною сьомою ст.171 КАС України визначено, що адміністративна справа щодо оскарження нормативно-правових актів вирішується протягом розумного строку, але не пізніше одного місяця після відкриття провадження у справі. У виняткових випадках з урахуванням особливостей розгляду справи суд ухвалою може продовжити строк розгляду справи, але не більш як на один місяць. У аналогічний спосіб визначено строк вирішення адміністративної справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, а також рішень, дій чи бездіяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

До набуття чинності КАС України використання ознаки «розумний» щодо характеристики терміну «строк» не використовувалось в адміністративному процесуальному законодавстві. Враховуючи, що сама проблема сутності і змісту судового адміністративного процесу та відповідних відносин, їх місця у адміністративно-правових відносинах є порівняно новою для пострадянського періоду розвитку науки адміністративного права і процесу, категорія «розумний строк» ще не набула достатнього ступеню опрацювання. Натомість у дослідженнях з цивільного процесу вказана проблема була, певною мірою, опрацьована. Так, слід вказати роботи О.В. Андрійчук [2], Л.Г. Вострікової [3], О.В. Ісаєвої [4] та інших вчених.

Хоча судовий адміністративний процес, на перший погляд, схожий із цивільним та господарським процесами, враховуючи такі спільні принципи їх здійснення як диспозитивність, забезпечення апеляційного та касаційного порядків оскарження рішення, прийнятого судом першої інстанції, процесуальна рівність сторін тощо, однак він має специфіку, визначену предметом судового розгляду – спори у публічно-правових відносинах. Саме ця специфіка впливає і на наявність особливостей у обчисленні процесуальних строків, у їх видах, сутності терміну «розумний строк».

Мета статті полягає у визначенні сутності терміну «розумний строк», який використовується у судовому адміністративному процесі. Її новизна міститься у визначенні підходів щодо встановлення сутності розумного строку, обґрунтуванні відповідного поняття та формулюванні конкретних пропозицій щодо вдосконалення норм КАС України.

Таким чином, звернення до науково-практичних коментарів Кодексу адміністративного судочинства України, підготовлених різними авторами, свідчить про існування як спільної думки, так і певної різниці у підходах щодо надання доктринального тлумачення змісту терміну «розумний строк». Так, у

ISSN 1995-6134

Науково-практичному коментарі Кодексу адміністративного судочинства України, підготовленому у 2009 році за загальною редакцією О.М. Пасенюка, вказується на широке використання цього терміну у міжнародних нормативно-правових актах. Зазначено, що у п.1 ст.6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року задекларовано, що «кожен при вирішенні питання щодо його цивільних прав та обов'язків або при встановленні обґрунтованості будь-якого кримінального обвинувачення, висунутого проти нього, має право на справедливий і відкритий розгляд упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом». Підкреслено, що Конвенція не містить інформацію про тлумачення досліджуваного поняття. Разом з тим, на підставі аналізу практики Європейського суду з прав людини, визначено, що критерій розумного строку є суб'єктивним і може «зумовлюватися складністю справи, поведінкою заявника та відповідних органів влади, а також залежати від значущості для заявника питання, що розглядається судом». Виходячи з таких міркувань, автори науково-практичного коментарю норми про розумний строк зазначають, що розумність тривалості судового провадження требу оцінювати у світлі обставин кожної справи. При цьому необхідно враховувати, що: а) при визначенні поняття «розумний строк» законодавець акцентує увагу на недопущенні невиправданих (тобто таких, що не обумовлені об'єктивними причинами) зволікань у наданні судового захисту; б) окремими статтями Кодексу встановлено строк, протягом якого адміністративна справа має бути розглянута і вирішена судом [5, с.24].

У Науково-практичному коментарі Кодексу адміністративного судочинства України, підготовленому у тому ж, 2009 році, колективом авторів за редакцією С.В. Ківалова, О.М. Пасенюка, О.І. Харитонової зазначено, що поняття розумного строку є оціночним і таким, що має трактуватись судом у кожному випадку, залежно від обставин справи. При цьому наведено Рішення Конституційного Суду України від 30.01.2003 року у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч.3 ст.120, ч.6 ст.234, ч.3 ст.236 КПК України (справа про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора), в якому дається, зокрема, оцінка поняття «розумний строк досудового слідства». Єдиний орган конституційної юрисдикції звертає увагу на оціночний характер поняття «розумний строк» та його визначення в кожному конкретному випадку з огляду на сукупність усіх обставин вчинення і розслідування злочину (злочинів). Але за будь-яких обставин строк досудового слідства не повинен перевищувати меж необхідності. Досудове слідство повинно бути закінчено в кожній справі без порушення права на справедливий судовий розгляд і права на ефективний засіб захисту, що передбачено статтями 6, 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Автори науково-практичного коментарю формулюють наступний висновок, що розумний строк розгляду і вирішення адміністративної справи має бути якомога коротшим, не порушувати права громадян і організацій на справедливий судовий розгляд і права на ефективний захист їхніх прав та законних інтересів [6, с.38–39].

У Науково-практичному коментарі Кодексу адміністративного судочинства України, підготовленому у 2009 році за загальною редакцією Р.О. Куйбіди сутність поняття «розумний строк» фактично не розкривається, натомість перефразується декілька разів відповідний припис пункту 11 ч.1 ст.3 КАС України. Натомість звернено увагу на особливостях перебігу процесуальних строків. Так, зазначено, що крім визначення граничних строків розгляду, КАС України містить додаткову вимогу про необхідність дотримання розумного для кожного випадку строку. З цієї тези автори формулюють вірний висновок про те, що адміністративна справа у нагальних випадках має бути розглянута швидше, не чекаючи закінчення граничного строку. Крім того, автори науково-практич-

ISSN 1995-6134

ного коментарю звертають увагу на те, що визначення розумного строку у пункті 11 ч.1 ст.3 КАС України не поширюється на термін «розумний строк», вжитий у пункті 10 ч.3 ст.2 КАС України, оскільки у другому випадку він є вимогою не до суду, а до суб'єкта владних повноважень [7, с.56–57].

Отже, вчені єдині у думці про те, що поняття «розумний строк» є оціночним, а також у тому, що такий строк має бути встановлений, виходячи з обставин справи. Певна різниця полягає у тих критеріях, які покладені в основу визначення розумності строку. Зокрема, вказане стосується положень про визнання такого строку найкоротшим, або акцентована увага на недопущенні невиправданих зволікань.

Наведені доктринальні тлумачення норми про розумний строк свідчать про те, що вчені надають перевагу дискреційним повноваженням суду при встановленні факту дотримання процесуального строку як розумного, не піддаючи сумніву відсутність факту його перевищення і тим самим не допускаючи можливості зволікання з боку суду, внаслідок чого можливе запізніле ухвалення рішення та, у зв'язку з цим, негативні наслідки для сторін.

Разом з тим, у практиці Європейського суду з прав людини порушення «розумного строку» є питанням, з яким найчастіше зустрічається Суд [8]. Щоправда, ця практика стосується кримінальних, цивільних, господарських справ та розгляду справ про адміністративні правопорушення, проте її опрацювання має значення для визначення шляхів вдосконалення адміністративного процесуального законодавства, норми якого регулюють відносини у сфері судового адміністративного процесу. Так, проблеми розумності строку, на які звернено увагу Європейським Судом, стосуються необхідності конкретизація початку та закінчення його перебігу, важливим аспектом практики Суду є його позиція щодо співвідношення між тривалістю розгляду справи та позицією заявника. На підтвердження останньої тези наведено положення, опрацьовані Д. Ягуновим як результат аналізу практики Європейського Суду. Щоправда ним цитуються положення з книги М. Дженіс, Р. Кей, Е. Бредлі «Європейське право у галузі прав людини: джерела та практика застосування» (1997 р.) [9], однак відповідні посилання наведені, а сам матеріал може бути використаний для аналізу проблемних питань визначення змісту поняття «розумний строк».

Авторська пропозиція щодо визначення поняття «перевищення розумного строку розгляду та вирішення цивільної справи» була обґрунтована О.В. Андрійчук у дисертаційному дослідженні «Процесуальні строки у цивільному процесі» (2009 р.). Вчена пропонувала таким строком визначити «розгляд справи понад строки, достатні для встановлення юридичних та фактичних обставин справи, що мало наслідком необґрунтовано запізніле ухвалення рішення у справі, і призвело до утруднення чи неможливості його виконання або виконання якого втратило інтерес для осіб, які звернулися до суду за захистом порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів» [2, с.9].

Вчена звертала увагу на правову позицію Європейського Суду з прав людини щодо чинників, які впливають на визначення процесуального строку як розумного: складність справи (див.: Pelissier and Sassi v. France, рішення від 25.03.1999 р.); поведінку сторін та органів влади, важливість для заявника предмета розгляду (Philis v. Greece, рішення від 27.06.1997 р.); затримки, пов'язані з необхідністю отримати експертні висновки (Arena v. Italy, рішення від 27.02.1992 р.); відсутність ключових свідків (Arvelakis v. Greece, рішення від 12.04.2001 р.); поведінку представників сторін (Konig v. Germany, рішення від 28.06.1978 р.). О.В. Андрійчук також наводить правову позицію Верховного Суду Канади про необхідність зважання і збалансування чотирьох чинників для того, щоб визначити розумний строк розгляду і вирішення справи: строк зволікання із початком судового розгляду та ухваленням рішення; процесуальні строки та їх пропуск або поновлення; причини зволікання; негативний вплив

ISSN 1995-6134

на обвинуваченого [2, с.50–51].

Спираючись на правові позиції Європейського суду, Верховного Суду Канади, а також аналізуючи правові прецеденти Європейського суду, О.В. Андрійчук робить висновок про те, що «під поняттям «розумний строк».... слід вважати не один (конкретний) процесуальний строк, а сукупність процесуальних строків. Під «розумним строком» вирішення цивільних справ слід розуміти загальну часову тривалість з моменту відкриття провадження у справі до моменту набрання у ній законної сили остаточним рішенням або його виконання. Таким чином, вказана часова тривалість включає в себе усі існуючі в державі форми оскарження рішення, а також стадію його виконання (якщо цього потребує зміст такого рішення)» [2, с.51]. О.В. Андрійчук формулює поняття «розумний строк» як сукупність процесуальних строків, встановлених процесуальним законом для справедливого, неупередженого та своєчасного вирішення справи з метою захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави без необґрунтованих зволікань, перебіг яких розпочинається з дня відкриття провадження у справі, а закінчується набранням законної сили остаточним рішенням або його виконанням, без втрати його сенсу та можливості досягнення практичних цілей заінтересованих осіб [2, с.8–9].

Такий підхід О.В. Андрійчук щодо визначення сутності поняття «розумний строк» може бути застосований до відповідної процесуальної категорії судового адміністративного процесу із певними застереженнями, наявність яких ґрунтується на тому, що законодавче визначення відповідної дефініції містить вказівку на процедури розгляду і вирішення справи. Зазначені процедури являють собою сукупність певних процесуальних дій, для здійснення яких законодавцем передбачено відповідні строки. Також викликає сумнів доцільність уведення до складу строку як розумного строки, що стосуються виконання рішення, прийнятого судом. Такі процедури доцільно віднести до правореалізаційної діяльності тих осіб, щодо яких адресоване рішення, прийняте судом. Тобто процедури виконання рішення виходять за межі процедур розгляду і вирішення справи, а тому відповідні строки виконання навряд можуть бути включені до складу тих процесуальних строків, сукупність яких охоплено поняттям «розумний строк». Крім того, висновки О.В. Андрійчук щодо критеріїв оцінювання розумності розгляду справи, сформульованих на підставі опрацювання правових позицій Європейського суду з прав людини не є безперечними. Так, Д. Ягунов, посилаючись на рішення Європейського Суду з прав людини наводить дещо інші критерії: 1) складність справи; 2) поведінка заявника; 3) поведінка органів державної влади (насамперед суду); 4) важливість справи для заявника.

Окрему правову позицію щодо підстав настання відповідальності держави за затягування провадження у справі висловив Верховний Суд України у Листі від 25.01.2006 р. № 1-5/45 «Щодо перевищення розумних строків розгляду справ» [10]. Верховний Суд України вказав, що критерії оцінювання розумності строку розгляду справи є спільними для всіх категорій справ (цивільних, господарських, адміністративних чи кримінальних). Це – складність справи, поведінка заявника та поведінка органів державної влади (насамперед суду). Відповідальність держави за затягування провадження у справі, як правило, настає в разі нерегулярного призначення судових засідань, призначення судових засідань з великими інтервалами, затягування при переданні або пересиланні справи з одного суду в інший, невжиття судом заходів для дисциплінування сторін у справі, свідків, експертів, повторного направлення справи на додаткове розслідування чи новий судовий розгляд.

Варто зазначити, що правова позиція Європейського Суду з прав людини, Верховного Суду України стосувалась справ кримінальної, цивільної, господарської юрисдикції, а також розгляду справ про адміністративні

ISSN 1995-6134

правопорушення. Разом з тим, є підстави поширити і на справи адміністративної юрисдикції, тобто ті, розгляд яких належить до юрисдикції адміністративних судів, підстави, наявність яких свідчить про затягування провадження у справі адміністративної юрисдикції. Виняток при цьому становить останній критерій – критерій повторного направлення справи на додаткове розслідування чи новий судовий розгляд, оскільки відповідний процесуальний порядок КАС України не передбачає, що випливає, зокрема з ч.2 ст.162, Глави 4 КАС України.

До критеріїв визначення фактів затягування провадження у справі адміністративної юрисдикції доцільно включити критерій зволікання із початком розгляду судового засідання, наявність якого виділена Європейським Судом з прав людини і визнана Верховним Судом України.

Таким чином, до критеріїв визначення факту затягування провадження у справі адміністративної юрисдикції доцільно віднести: а) нерегулярне призначення судових засідань; б) зволікання із початком судового розгляду; в) призначення судових засідань з великими інтервалами; г) затягування при переданні або пересиланні справи з одного суду в інший; д) невжиття судом заходів для дисциплінування сторін у справі, свідків, експертів.

Враховуючи, що вказівкою на зазначені критерії уточнюються параметри розумності процесуального строку, не вбачається доцільним формулювання окремо поняття «перевищення розумного строку» за аналогією із відповідним поняттям у цивільному процесі, сформульованому О.В. Андрійчук. Так, вчена вказує, що перевищення розумного строку розгляду та вирішення цивільної справи являє собою розгляд справи понад строки, достатні для встановлення юридичних та фактичних обставин справи, що мало наслідком необґрунтовано запізніле ухвалення рішення у справі, і призвело до утруднення чи неможливості його виконання або виконання якого втратило інтерес для осіб, які звернулися до суду за захистом порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів [2, с.9].

Таким визначенням вчена пропонує законодавче закріпити негативні наслідки перевищення розумного строку, однак пропозиції про встановлення тих критеріїв, наявність хоча би одного з яких свідчить про підстави перевищення розумного строку, О.В. Андрійчук не формулює. Разом із тим, до здобутків вченої при формулюванні поняття «розумний строк» слід віднести закріплення моменту початку і закінчення його перебігу. Відповідні положення можуть бути враховані при формулюванні поняття «розумний строк розгляду та вирішення справи» у судовому адміністративному процесі, але без врахування вказівки щодо моменту виконання рішення, прийнятого судом. Крім того, погоджуючись в цілому із авторською позицією вченої про те, що розумний строк розгляду і вирішення цивільної справи являє собою сукупність процесуальних строків, тим не менше, слід зауважити, що застосування такого підходу до визначення розумного строку розгляду справи адміністративної юрисдикції може призвести до термінологічної плутанини.

Таким чином, поняття «розумний строк» доцільно визначити через закріплення у ньому моментів початку і закінчення перебігу, а також критеріїв, наявність хоча би одного з яких свідчить про затягування провадження у справі. При цьому пункт 11 ч.1 ст.3 КАС України доцільно доповнити відповідними положеннями і викласти норму про розумний строк у наступній редакції:

«11) розумний строк – найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах, перебіг якого розпочинається з дня відкриття провадження у справі, а закінчується набранням законної сили остаточним рішенням суду, а у процесі перебігу якого відсутній хоча б один з наступних фактів: нерегулярне призначення судових засідань, зволікання із початком судового розгляду, призначення судових засідань з великими інтервалами, затягування при переданні або пересиланні справи з одного суду в інший, невжиття судом заходів для

ISSN 1995-6134

дисциплінування сторін у справі, свідків, експертів».

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV // ВВР України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
2. Андрійчук О. В. Процесуальні строки у цивільному процесі: дис. … кандидата юрид. наук : 12.00.03 / Андрійчук Оксана Василівна ; Київськ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка. – К., 2009. – 214 с.
3. Вострикова Л. Г. Сроки осуществления и защиты гражданских прав: дис. … кандидата юрид. наук : 12.00.03 «Гражданское право; гражданский процесс; семейное право; международное частное право» / Вострикова Людмила Геннадьевна ; Российская экономическая акад. имени Г. В. Плеханова. – М., 2000. – 154 с.
4. Исаева Е. В. Процессуальные сроки в гражданском процессуальном и арбитражном процессуальном праве: дис. … кандидата юрид. наук : 12.00.15 / Исаева Елена Владимировна ; Ин-т государства и права Российской академии наук. – М., 2004. – 217 с.
5. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / [О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов та ін.] ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 704 с.
6. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / [Ківалов С. В., Харитонов Є. О., Харитонова О. І. та ін.] ; за ред. С. В. Ківалова, О. М. Пасенюка, О. І. Харитонової. – К. : Правова єдність, 2009. – 656 с.
7. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / за заг. ред. Р. О. Куйбіди. – Вид. 2-е, доп. – К. : Юстініан, 2009. – 976 с.
8. Ягунов Д. Категорія «розумний строк судового розгляду» у практиці Європейського суду з прав людини / Ягунов Д. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dmytro-yagunov.at.ua/news/rozumnij_strok_sudovogo_rozgljadu/2010-03-02-123.
9. Дженіс М. Європейське право у галузі прав людини: джерела та практика застосування / Дженіс М., Кей Р., Бредлі Е. – К. : АртЕк, 1997. – 624 с.
10. Лист Верховного Суду України «Щодо перевищення розумних строків розгляду справ» : від 25.01.2006 р., № 1–5/45 // Закон і Бізнес. – 11.02.2006. – № 6.

Сорока М. О. Сутність терміну «розумний строк» у судовому адміністративному процесі / М. О. Сорока // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 962–967 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11cmocap.pdf

Виконане обґрунтування змісту терміну «розумний строк» у судовому адміністративному процесі, для чого визначені відповідні наукові підходи, опрацьована судова практика, у тому числі, Європейського Суду з прав людини.

***

Сорока Н.А. Сущность термина «разумный срок» в судебном административном процессе

Выполнено обоснование содержания термина «разумный срок» в судебном административном процессе, для чего определены соответствующие научные подходы, обработана судебная практика, в том числе, Европейского Суда по правам человека.

***

Soroka N.A. Essence of the Term «Reasonable Term» in Judicial Administrative Process

The substantiation of the maintenance of the term «reasonable term» in judicial administrative process for what corresponding scientific approaches are defined is executed, judiciary practice, including, the European Court under human rights is processed.