

Анотація

Білуга С. В. Поняття і значення інституту підсудності в адміністративному судочинстві. — Стаття

Нормативне регулювання правил підсудності в адміністративному судочинстві спрямоване на розмежування компетенції щодо розгляду і вирішення адміністративних справ між окремими ланками судової системи і між адміністративними судами однієї ланки. Стаття присвячена аналізу категорії «підсудність», його порівнянню із категорією «юрисдикція» та значенню категорії «підсудність» в адміністративному судочинстві.

Ключові слова: адміністративне судочинство, компетенція адміністративних судів, підсудність, юрисдикція, види підсудності адміністративних справ.

Аннотация

Билуга С. В. Понятие и значение института подсудности в административном судопроизводстве. — Статья.

Нормативное регулирование правил подсудности в административном судопроизводстве направлено на разграничение компетенции рассмотрения и разрешения административных дел между отдельными звеньями судебной системы и между административными судами одного уровня. Статья посвящена анализу категории «подсудность», его сравнению с категорией «юрисдикция» и определению значения категории «подсудность» в административном судопроизводстве.

Ключевые слова: административное судопроизводство, компетенция административных судов, подсудность, юрисдикция, виды подсудности административных дел.

Summary

Bilyga S. V. Concept and Role of «Suability» Institute in the Administrative Trial. — Article.

Normative regulation of the suability's rules in the administrative trial is determined on the differentiation of the competence of considering and resolving of administrative cases between different levels of the courts' system and between administrative courts of one level. The article is devoted to the analysis of the category «suability», its comparison with the category «jurisdiction» and definition of the category's «suability» role in the administrative trial.

Keywords: administrative trial, administrative courts' competence, suability, jurisdiction, types of suability of administrative cases.

УДК 347.454

М. М. Аракелян

ОСОБЛИВОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ ТА ОБЧИСЛЕННЯ СТРОКУ ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ

Строки для процесуальних галузей права 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. Для адміністративного процесу питання визначеності строків має особливе значення, оскільки судова форма захисту особи в публічно-владних відносинах є для України відносно новим явищем.

Питання визначення та обчислення строку звернення до адміністративного

суду заслуговує на особливу увагу, оскільки його дотримання є однією з перших визначених законодавством умов реалізації особою права на захист своїх інтересів у сфері публічного управління. Обмежений строк звернення до суду — позовна давність — є одним із найважливіших видів строків, який надає можливість ефективного захисту порушених прав у судовому порядку [14, 12].

Широкомасштабна судова реформа, яка проходить на сьогоднішній день в Україні, торкнулася також і строків в адміністративному процесі. Строк звернення до суду підданий істотним змінам і потребує ретельного аналізу. Слід зауважити, що строки в адміністративному судочинстві поки що не знайшли належної розробки в теорії адміністративного права і процесу, майже відсутні наукові дослідження наслідків суттєвого скорочення строків позовної давності в адміністративному процесі. Суттєве значення строку звернення до адміністративного суду при відсутності наукових досліджень цього інституту визначають безумовну актуальність даної теми та суттєве значення фахового аналізу для правозастосовної діяльності.

Процесуальні строки та строк позовної давності піддавалися всебічному дослідженню ще за радянських часів у працях відомих цивілістів І. Б. Новицького, В. П. Грибанова, М. П. Ринга, М. А. Гурвича. Сучасні ж дослідження цих питань знаменуються працями українських правників Т. М. Вахонєвої, В. В. Луця, О. В. Пушняка та В. І. Цікало, О. В. Шовкової, які торкалися широкого кола питань відносно строків. В той же час, для обґрунтування строку звернення до адміністративного суду та особливостей його обчислення в окремих випадках, виявлення та усунення численних проблем у цій сфері, вказаних наукових розробок недостатньо, оскільки вони не відображують специфіки адміністративної юстиції. Це визначає необхідність поглибленого дослідження правового регулювання строків звернення за судовим захистом в адміністративному процесі.

Основною метою цієї статті є визначення правової природи та особливостей позовної давності в адміністративному судочинстві та аналіз правового регулювання строку звернення до адміністративного суду та розроблення пропозицій щодо його подальшого вдосконалення.

Питання визначення сутності строку звернення до адміністративного суду в науці залишається суперечливим. Цивілістична наука досить чітко проводить розмежування матеріальних і процесуальних строків: норми цивільного права визначають матеріальні передумови права на захист порушених прав, норми процесуального права — встановлюють процесуальний порядок розгляду справи [1, 8]. Таким чином, право на позов у матеріальному відношенні може обмежуватися строками позовної давності, при цьому строк давності завжди перебуває за межами суб'єктивних прав, не впливаючи на їх зміст [15, 274].

В адміністративному процесі термін «позовна давність» не використовується, проте законодавець визначив у ст. 99 Кодексу адміністративного судочинства строк звернення до адміністративного суду [4]. Зіставлення змісту відповідних статей Кодексу адміністративного судочинства України і Цивільного кодексу України дає можливість зробити висновок, що по суті строк звернення

за захистом до адміністративного суду і є строком позовної давності у справах адміністративної юрисдикції [4, 11, 12]. В той же час законодавець окремо у ст. 101 Кодексу адміністративного судочинства України визначає процесуальні строки, з чого можна зробити висновок, що строк звернення до адміністративного суду не віднесено до процесуальних строків.

Словосполучення «позовна давність», з одного боку, відображає зв'язок з формою захисту порушених прав (позов), а з іншого — з тривалістю захисту права у часі (давність). В цивільному праві термін «строки позовної давності» застосовується і до цивільно-правових вимог, які не оформляються у вигляді позову (наприклад, у справах окремого провадження) [15, 275]. Порядок захисту публічних прав у адміністративному судочинстві передбачає виключно позовну форму звернення до суду, тому для позначення строку звернення до суду даний термін є цілком прийнятним.

Строк звернення до адміністративного суду з адміністративним позовом частіше за все визначається як проміжок часу після виникнення спору у публічно-правових відносинах, протягом якого особа має право звернутися до адміністративного суду із позовною заявою за вирішенням цього спору і захистом своїх прав, свобод чи інтересів [2]. Тобто строк звернення до суду є часовими межами існування суб'єктивних прав у порушеному стані, у межах яких особі надається можливість скористатися механізмом судового захисту.

Окремі дослідження строків в адміністративному судочинстві характеризуються певною тенденцією до «процесуалізації» строку звернення до суду. Зокрема, окремі автори визначають строк звернення до адміністративного суду як різновид процесуального строку [1, 7]. Цей підхід не дає можливості визначити строк звернення до суду як передумову визнання права на захист у матеріальному відношенні.

На наш погляд, таку позицію не можна підтримати. Визнання строку звернення до суду процесуальним строком призводить до «розмивання» його особливостей, і як наслідок, численні спірні законодавчі новації. Незалежно від наслідків впливу позовної давності право на захист є матеріальним правом, реалізація якого відбувається у процесуальній формі. Тому в деякій мірі можна сказати, що процесуальні строки захисту порушених прав є похідними та другорядними по відношенню до строку звернення до суду за захистом порушеного права [6, 6].

На наш погляд, при визначенні строку звернення до адміністративного суду з позовом слід враховувати такі його особливості: 1) строки звернення до суду виступає матеріальним гарантом права на своєчасний захист порушених прав, сприяє встановленню об'єктивної істини у суді та тісно пов'язані із процесуальними строками захисту; 2) наслідками впливу строку звернення до суду може бути залишення позову без розгляду. В той же час, визнання поважною причиною пропущення визначеного строку, надає можливість захисту порушеного права; 3) обчислення строків звернення до суду (насамперед, встановлення початку перебігу позовної давності) залежить від змісту конкретного правовідношення та особливостей конкретних юридичних фактів, які його визначають.

Чинне законодавство поділяє строки звернення з адміністративним позовом на загальний і спеціальні. Загальний строк встановлено ст. 99 Кодексу адміністративного судочинства України [4], а спеціальні строки встановлені в інших статтях Кодексу адміністративного судочинства України та в деяких інших законодавчих актах.

Для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів [7, 30]. Слід зазначити, щодо змін, внесених Законом України «Про судоустрій та статус суддів», загальний строк подання адміністративного позову для захисту прав, свобод та інтересів особи становить один рік з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Ця норма неоднозначно сприйнята фахівцями, оскільки дані зміни певним чином обмежують права людини на оскарження дій посадових осіб та осіб наділених владними повноваженнями [10, 13]. Скорочення строку звернення до суду у два рази значно зменшує можливості особи визначитись чи буде вона звертатися до адміністративного суду із відповідним позовом та належним чином підготуватися до процесу. Дана зміна була зроблена законодавцем обмірковано та з певним розрахунком на навантаженість адміністративних судів судовими справами та їхню складність.

Слід відзначити, що паралельно із розробкою змін до законодавства, якими скорочуються строки звернення до адміністративного суду, обговорювалися і протилежні пропозиції до суттєвого збільшення строку звернення до адміністративного суду. Так, Комітетом з питань правосуддя Верховної Ради України розроблено законопроект, яким пропонується внести зміни до ст. 99 Кодексу адміністративного судочинства, та доповнити її частиною наступного змісту: «Для звернення до адміністративного суду щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат та пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг встановлюється трьохрічний строк» [8].

При визначенні строку звернення для суду законодавець має враховувати дві обставини. З одного боку, скорочення строку звернення до адміністративного суду суттєво зменшує можливості особи захистити свої права. За шість місяців особа має усвідомити наявне порушення її права, можливі наслідки цього порушення, сформулювати вимоги, визначитися із обґрунтуванням позову, самостійно вивчити матеріальні і процесуальні правові акти, що становлять поле спірного відношення, звернутися до фахівців, що, як правило, потребує матеріальних затрат, зібрати якомога більше фактів, що підтверджують порушення [9, 22]. При цьому слід зважити й на те, що з іншої сторони особі протистоїть орган публічного управління з усіма наявними у нього мож-

ливостями. Це, безперечно, не сприяє підвищенню довіри особи до судової системи. В той же час, при визначенні строку звернення слід враховувати і те, що встановлення тривалих строків, а інколи і необмежених, не дають можливості визначити дійсну сутність правовідносин, які існували між сторонами спору, розмивають їх, що, у кінцевому рахунку, ускладнює, навіть унеможлиблює об'єктивне вирішення спору. Наприклад, Г. Ф. Шершеневич відзначає, що «при впливі тривалих проміжків часу слабшають чіткі риси відношення, а тому у загальному інтересі збільшення строку давності є недопустиме» [13, 182]. Отже, визначення строку звернення до адміністративного суду має відображувати специфіку відносин, які захищаються в адміністративному суді і вираховуватися виходячи із балансу інтересів особи і держави. Все це говорить про те, що визначений шестимісячний строк звернення до адміністративного суду є явно недостатнім. Зважаючи на те, що сфера публічних відносин між суб'єктом владних повноважень і громадянином носять офіційний характер, встановлення трьохрічного строку є надто завищеним [5, 8]. На наш погляд цілком виправданим є повернення до строку тривалістю в один рік.

При визначенні моменту початку спливу строку звернення до адміністративного суду необхідно зважити, чи мала особа реальну можливість дізнатися про наявність порушення раніше. Якщо мала — тоді для відліку строку на звернення береться до уваги саме цей момент. Наприклад, якщо йдеться про оскарження нормативно-правового акта, то строк починається з дня опублікування акта, незважаючи на те, що особа, на яку поширює дію цей акт, фактично ознайомилася з ним значно пізніше. Це можна пояснити тим, що особа мала реальну можливість (повинна була) дізнатися про цей акт у день його опублікування, якщо таке опублікування було зроблено у встановленому порядку. Якщо ж акт не поширював дію на особу, але згодом вона стала суб'єктом відповідних правовідносин, у яких може бути застосовано цей акт, тоді строк починається з дня, коли особа повинна була дізнатися про порушення її прав, свобод чи інтересів, тобто з моменту, коли вона стала суб'єктом відповідних правовідносин.

Слід відзначити, що в адміністративному процесі встановлені й спеціальні строки, які є скороченими у порівнянні із загальним строком звернення до адміністративного суду. Спеціальні строки звернення з адміністративним позовом встановлені Кодексом адміністративного судочинства України та іншими законами обумовлені специфікою відповідних відносин, у яких визначеності (стабільності) необхідно досягнути якнайшвидше. На відміну від інших судових процесів, в адміністративному судочинстві немає справ, у яких строк звернення перевищує загальний шестимісячний строк. Визначення і обчислення спеціальних строків звернення до адміністративного суду із позовом в адміністративному судочинстві мають суттєві особливості і потребують окремого дослідження.

Важливим питанням для з'ясування сутності строку звернення до адміністративного суду із позовом є порядок обчислення і наслідки його пропущення. У цьому зв'язку слід звернути увагу на те, що в адміністративному судочинстві, на відміну від цивільного, суттєво посилено імперативні засади регулювання

[10, 13]. Так, після закінчення строку, відведеного законодавцем для звернення до адміністративного суду особа не втрачає права звернутися з адміністративним позовом, але у задоволенні цього позову може бути відмовлено лише на тій підставі, що пропущено строк звернення.

Зважаючи на виявлені особливості обчислення строку звернення до адміністративного суду з позовом та його значення для розгляду і вирішення публічно-правових спорів, чинне законодавство потребує подальшого удосконалення. На наш погляд, основними напрямками такого удосконалення є, по-перше, збільшення загального строку звернення до адміністративного суду до одного року, і, по-друге, визначення окремих категорій публічно-правових спорів, у яких застосовуються збільшені строки звернення до адміністративного суду, зокрема, спори, пов'язані із нарахуванням і виплатою пенсій, соціальних виплат та пільг.

Література

1. Вахонєва Т. Строки (терміни) у цивільному праві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Т. Вахонєва. — К., 2005. — 19 с.
2. Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України № 1425/11/13-10 від 13.10.2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.vasu.gov.ua.
3. Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України № 1843/11/13-10 від 24.12.2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.vasu.gov.ua.
4. Кодекс адміністративного судочинства від 06.07.2005 № 2747-IV // Урядовий кур'єр. — 2005. — № 153, 153–154.
5. Козлов С. «Безстроковий» строк позовної давності // Юридична газета. — 2011. — № 2. — С. 8.
6. Луць В. Строки і терміни в новому Цивільному кодексі України // Юридична Україна. — 2003. — № 11. — С. 3–8.
7. Олійник Д. Застосування строків позовної давності у судовій практиці // Радянське право. — 1978. — № 2. — С. 29–34.
8. Проект Закону про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України (щодо строків звернення до суду) № 7467 від 15.12.2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.rada.gov.ua.
9. Ринг М.П. К вопросу об отграничении сроков исковой давности от некоторых других сроков гражданского права // Ученые записки Ростовского государственного университета. — 1964. — Т. 37, вып. 1. — С. 21–27.
10. Саєнко М. Строк звернення до адміністративного суду // Юридична газета. — 2010. — № 45. — С. 13.
11. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. // Голос України. — 2003. — № 45–46, 47–48.
12. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. : офіц. текст. — К. : Атака, 2004. — 160 с.
13. Шершеневич Г. Ф. Курс гражданского права / Г. Ф. Шершеневич. — Тула : Автограф, 2001. — С. 182.
14. Шиловост О. Сроки в Гражданском кодексе Российской Федерации // Российская юстиция. — 1995. — № 11. — С. 12–16.
15. Шовкова О. В. Концептуальні напрямки правового регулювання позовної давності у цивільному законодавстві України // Актуальні проблеми цивільного права та процесу : матеріали наук.-практ. конф., присвяч. пам'яті професора Олександра Анатолійовича Пушкіна, Харків, 21 трав. 2005 р. — Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2005. — С. 273–275.

Анотація

Аракелян М. М. Особливості визначення та обчислення строку звернення до адміністративного суду. — Стаття.

Строк звернення до адміністративного суду є одним із найважливіших видів строків, оскільки

ки є передумовою ефективного захисту порушених прав у судовому порядку і має значні відмінності від процесуальних строків, встановлених в адміністративному судочинстві. В статті обґрунтовано необхідність збільшення загального строку звернення до адміністративного суду до одного року та визначення окремих категорій справ, які потребують встановлення спеціальних строків звернення до суду.

Ключові слова: строк звернення до адміністративного суду, позовна давність, процесуальний строк, загальні і спеціальні строки, обчислення строку звернення до адміністративного суду.

Анотація

Аракелян М. М. Особенности определения и вычисления срока обращения в административный суд. — Статья.

Срок обращения в административный суд является одним из важнейших видов сроков, поскольку является предпосылкой эффективной защиты нарушенных прав в судебном порядке и имеет значительные отличия от процессуальных сроков, установленных в административном судопроизводстве. В статье обоснована необходимость увеличения общего срока обращения в административный суд до одного года и определения отдельных категорий дел, которые требуют установления специальных сроков обращения в административный суд.

Ключевые слова: срок обращения в административный суд, исковая давность, процессуальный срок, общие и специальные сроки, исчисление срока обращения в административный суд.

Summary

Arakelyan M. M. Specifics of Calculation of the Term of Appeal to the Administrative Court. — Article.

Term of court appeal is one of the main types of terms, because it is a precondition of the effective protection of the violated rights in the court and have differences with procedural terms stipulated in the administrative justice. The need of increase of the general term of court appeal to one year and definition of the certain categories of cases that need a stipulation of the special terms of court appeal are grounded in the article.

Keywords: term of court appeal, limitation of action, procedural term, general and special terms, calculation of the term of appeal to the administrative court.

УДК 342.925 (477)

І. В. Топор

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ УЧАСНИКІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ

Одним з найважливіших питань організації адміністративного судочинства є встановлення складу та процесуального положення учасників адміністративного процесу. Розв'язання цього питання дозволить визначити роль кожного учасника процесу в розгляді адміністративної справи судом та реальний обсяг їхніх процесуальних прав і обов'язків.

Питання визначення поняття, особливостей правового становища, видів учасників адміністративного судочинства є важливим для подальшого розвитку як теорії адміністративного процесу, так і для удосконалення чинного КАС України. Методологічним підґрунтям для дослідження обраної проблеми для цієї статті стали наукові напрацювання таких вчених, як О. В. Анпілогова [1],