

## ПОНЯТТЯ “ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ СТРОК” В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

*Уточнено поняття “процесуальний строк” в адміністративному судочинстві, порівняно із чинною редакцією ч.1 ст.101 Кодексу адміністративного судочинства України. Сформульовано поняття “процесуальний строк”.*

*Article devoted to specifying of definition “procedural terms” administrative procedure in compare with existing formulation of p.1 ar. 101 Administrative Procedural Code of Ukraine. Definition of “procedural term” is formulated.*

Значення процесуальних строків у адміністративному судочинстві складно переоцінити, зважаючи на закріплення в чинному законодавстві позовного провадження як процесуальної форми вирішення спорів у публічно-правовій сфері суспільних відносин за участі суб'єктів владних повноважень. Установлення та дотримання процесуальних строків є однією з умов здійснення ефективного судового адміністративного процесу, вирішення спору по суті, уникнення фактів затягування розгляду справи адміністративної юрисдикції та зрештою підвищення довіри до судової гілки влади, її спроможності здійснювати захист прав і свобод громадян, прав та законних інтересів юридичних осіб. Слід зазначити, що недотримання процесуальних строків є одним з найбільш поширених порушень при розгляді справи адміністративної юрисдикції. На це звертав увагу Верховний Суд України в постанові “Про стан здійснення судочинства адміністративними судами” [1]. Порушення стосувались таких строків: відкриття провадження у справі; розгляду адміністративних справ; надходження позовних заяв, апеляційних та касаційних скарг до судді-доповідача; відкриття касаційних проваджень тощо.

Однією з причин таких порушень є відсутність чіткості і однозначності формулювання норм Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), якими встановлено певні процесуальні строки, внаслідок чого має місце неоднозначність їх сприйняття суддями при вирішенні справи адміністративної юрисдикції. Зокрема, Вищий адміністративний суд України звертав увагу на особливості врегулювання процесуальних строків при вирішенні спорів у сфері публічної служби, які належать до компетенції адміністративних судів, відповідно до пункту другого частини першої статті 17 КАС України [2], в Аналітичній довідці про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби від 01.02.2009 р. Разом з тим, така довідка не може бути віднесена до нормативно-правових актів, а тому її приписи слід сприймати як рекомендації, спрямовані на вдосконалення правозастосування.

Першим кроком щодо вирішення зазначеної проблеми постає визначення поняття “процесуальний строк” в адміністративному судочинстві, виходячи з його сутності і змісту.

Наукові здобутки вчених, які досліджували проблему становлення і розвитку адміністративної юстиції, вдосконалення процесуального порядку розгляду справи адміністративної юрисдикції, правового статусу учасників судового адміністративного процесу (О. Анпілогов [4], О. Пасенюк [3] та ін.) свідчать про вкрай недостатній ступінь опрацювання питання про процесуальні строки в адміністративному судочинстві. Питання про процесуальні строки висвітлювалось і в навчальних посібниках, підручниках з основ адміністративного судочинства [17; 18], адміністративного процесу [13], адміністративно-процесуального права [14]. Аналіз наукових та методичних напрацювань у галузі адміністративної юстиції свідчить про існування розмаїття наукових підходів щодо визначення сутності і змісту загальної категорії судового адміністративного процесу. Зрозуміло, що окремі інститути адміністративного процесуального права, за таких умов, ще не були вивчені достатньою мірою. Слід зауважити, що роботи попередників, підготовлені ще до набуття чинності Кодексом адміністративного судочинства України, не наведені, оскільки в них було сформовано підхід щодо розробки самого Кодексу, включаючи і положення про процесуальні строки. У цьому контексті слід окремо відзначити монографію В. Стефанюка “Судовий адміністративний процес” [20], в якій було доктринально обґрунтовано модель законодавчого акта, що закріплює процесуальний порядок вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин у формі позовного провадження.

Проблема сутності і змісту поняття “процесуальний строк” була вивчена, в основному, російськими вченими – представниками науки цивільного права та процесу Л. Востріковою [10], О. Ісаєвою [12], К. Лебедєвою [15]. Проблему адміністративно-процесуальних строків вивчали Д. Бахрах [7], А. Баб'як [6], В. Перепелюк [19] та ін. Вчені приділяли увагу вивченню процесуальних строків, в основному, у провадженні у справах про адміністративні правопорушення. Крім цих строків, А. Баб'як вивчав процесуальні строки у процедурних провадженнях. В. Перепелюк формулював загальне визначення процесуальних строків, однак не зазначав про їх зв'язок із настанням юридичних наслідків.

Частиною першою ст. 101 КАС України процесуальні строки визначені як установлені законом або судом строки, у межах яких вчиняються процесуальні дії. У зазначеній нормі процесуальні строки визначені

через термін “строки”, що не може бути визнано достатнім, а тому потребує уточнення. Таке уточнення може бути здійснене на підставі аналізу співвідношення категорій “строк”, “час”, адже дослідження сутності часу дозволяє з'ясувати правову природу строку в судовому адміністративному процесі, його соціальне і юридичне значення. Як вірно зазначає К. Лебедева щодо строків у цивільному процесі, саме соціально-правова природа та юридичне значення строків у кінцевому випадку визначають правила їх установлення та визначення, які, у свою чергу, впливають на порядок застосування положень закону про строки та створюють умови для наповнення механізму впливу на суспільні відносини конкретним змістом [15, с. 11]. Цей підхід вченої щодо ролі соціально-правової природи і юридичного значення строків може бути повною мірою застосований і щодо аналізу проблеми сутності і змісту терміну “процесуальний строк” в адміністративному судочинстві.

К. Лебедева узагальнює наукові дослідження щодо визначення змісту категорії “час” і зазначає про те, що вони здійснюються у трьох основних напрямках: природно-науковому, соціальному і з позицій синергетики. Вчена зазначає, що природно-наукове уявлення спирається на вивчення категорій часу і простору одночасно. Розмежування цих категорій здійснювалось лише в період античності. Дослідники спиралась на знання, отримані в галузі фізики, математики, біології, хімії та інших наук. Час було визначено як одну зі структур фізичного світу, що сприймається і існує згідно фізичним законам незалежно від свідомості людини. За таким підходом було сформульовано дві пари концепцій часу – субстанціальна і релятивна, а також статична та динамічна [15, с. 11-12]. Субстанціальна концепція походить від розуміння категорії “субстанція” – суще. Доводилося, що час існує незалежно від об'єктів світу (Фалес, Епікур, Анаксимандр та ін.). Згодом Ньютон обґрунтував категорію “абсолютного, істинного, математичного часу”. Релятивна концепція відображала відносну сторону діалектики, часу і простору. При цьому час презюмовано як особливу систему відносин між об'єктами і процесами і поза них не існує (Платон, Т. Гоббс, Дж. Локк та ін.) [15, с. 13-14].

З позицій динамічного підходу було звернено увагу на зв'язок сутності категорії часу із процесом руху матерії (Я. Аскін [5, с. 3]). Динамічний характер часу, пов'язаний зі зміною явищ, проміжком доби відмічали Ф. Константінова, В. Марахова. А. Баб'як, що підкреслює підхід цих учених щодо основних елементів часу, якими було визначено тривалість і момент. При цьому момент – це “коли” позбавлене тривалості. Тривалість – це певний період існування об'єкта або його елементів, збереження їх існування. Зазначалось про наявність часових відносин одночасності або послідовності між тривалістю різних явищ або різних елементів явищ [6, с. 11; 16, с. 189].

Соціальний напрямок досліджень часу передбачав вивчення цієї категорії з позицій її значення в діяльності суспільства та індивіда. Як результат – сформульовано поняття “соціальний час” і розкрито його зміст [15, с. 12]. Соціальний час у онтологічному значенні визначався як необхідна форма суспільного буття, що характеризує реальні процеси життєдіяльності людей, фіксуючи їх тривалість [6, с. 12]. У соціальному напрямку досліджень К. Лебедева виділяє психоаналітичний підхід, який передбачав уявлення про час як найважливішу складову свідомості людини. Вчена характеризує сутність психоаналітичного підходу щодо сприйняття часу таким чином. Час виведений з кола об'єктів об'єктивної реальності та його існування сприймається як суб'єктивне переживання людини. Третій напрямок дослідження категорії часу заснований на постулатах синергетики. З таких позицій час сприймався як категорія, пов'язана зі складністю системи, і доведено, що поза системою вона не існує. Було доведено іманентний зв'язок простору і часу, на підставі якого стверджувалось про наявність такої характеристики часу, як об'єктивність [15, с. 12-13].

Як висновок, що узагальнює здобутки всіх трьох напрямків наукових досліджень, К. Лебедева зазначає таке. Час визначається в якості первинно присутнього в зовнішньому середовищі явища або у свідомості людини [15, с. 13].

Серед наведених філософських підходів щодо визначення сутності категорії “час” може бути виділено підхід, за яким доведено належність до елементів часу тривалості і моменту. З правової точки зору такий підхід дозволяє зазначити про такі моменти, як початок спливання певного часу і закінчення спливання, а також про тривалість спливання часу. У зв'язку із зазначеним можна навести точку зору С. Вишневецької, яка вказувала про відсутність жодної галузі права, норми якої не були би пов'язані зі спливанням часу та не обмежували б існування суб'єктивних явищ і обов'язків певною тривалістю часу [9, с. 226].

Таким чином, категорію “час” з юридичної точки зору можна сприймати як об'єктивно існуюче явище, до елементів якого належать момент і тривалість.

Співвідношення категорій “час” і “строк” характеризують з позицій філософії як “загальне” і “окреме” (А. Баб'як, К. Лебедева). А. Баб'як зазначає про сприйняття строку як відрізка часу або його певного моменту, що характеризується основними якостями часу. З іншого боку, строк установлюється людиною і слугує способом урегулювання суспільних відносин на основі виміру об'єктивного часу, який спливає. Вчений погоджується із науковцями, які оцінюють співвідношення часу і строку як об'єктивне і суб'єктивне [6, с. 16]. К. Лебедева доводить протилежну точку зору про те, що строк не може розглядатись у відриві від загального потоку часу. Як аргумент, вчена зазначає, що потік часу характеризується об'єктивністю і безперервністю, а тому не може бути розділений з волі людини [15, с. 24].

А. Баб'як, аналізуючи надбання вчених, які вивчали проблему розвитку процесуальних відносин та їх правового регулювання, зазначав таке. У кримінальному процесі строк сприймався як різновид правових засобів (А. Гуляев), час для виконання певних процесуальних дій (С. Фомін). При цьому підкреслюється обов'язковість

дотримання кримінально-процесуальних строків як їх іманентна властивість [6, с. 17; 11, с. 7-8; 21, с. 26]. У цивільно-правовій літературі строк розглядався як юридичний факт або як один з елементів фактичного складу, з яким закон пов'язує настання певних юридичних наслідків (А. Жгунова, Б. Черпахін, В. Луць). Аналогічний підхід відзначається і у трудовому праві (П. Жигалкін), де строк сприймається як певний проміжок часу, визначений законом або відповідно до вимог закону вольовими діями людей, із закінченням або настанням якого норми права пов'язують визначені юридичні наслідки [6, с. 18-19].

Статтею 251 Цивільного кодексу України [22] надано зміст дефініцій “строк” і “термін”. Строком визначено певний період у часі, зі спливом якого пов'язана дія чи подія, яка має юридичне значення. Термін – певний момент у часі, з настанням якого пов'язана дія чи подія, яка має юридичне значення. Однак розмежування строку і терміну навряд постає доцільним, зважаючи на їх синонімічне значення, коли строк є одним із значень слова “термін” [8, с. 1241].

На підставі проведеного вище аналізу різних наукових підходів щодо сутності категорій “час”, “строк”, можна зазначити, 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 можна визначити як установленний законом або судом проміжок часу початок чи закінчення спливання якого або настання якого тягне юридичні наслідки та в межах якого вчиняються процесуальні дії. Це визначення доцільно закріпити в нормі ч.1 ст. 101 КАС України, замінивши чинну редакцію.

#### Література:

1. Про стан здійснення судочинства адміністративними судами : постанова Верховного Суду України від 3 квітня 2009 р. № 7 // Вісник Верховного суду України. – 2009. – № 4. – С. 15
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс, Закон від 06.07.2005 № 2747-IV // ВВР України. – 2005. – № 35. – № 37. – Ст. 446.
3. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / [за заг. ред. Пасенюка О. М.]. – К. : Істина, 2007. – 608 с.
4. Анпілогов О. В. Захист прав та свобод громадянина прокурором в адміністративному судочинстві : [монографія] / О. В. Анпілогов. – К. : ВД “Ін Юре”, 2008. – 168 с.
5. Аскін Я. Ф. Проблема времени. Её философское истолкование / Я. Ф. Аскін. – М. : Мысль, 1966. – 200 с.
6. Баб'як А. В. Адміністративно-процесуальні строки : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 “Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право”. – К., 2005. – 209 с.
7. Бахрах Д. Н. Административное право России : [учебник для вузов]. – М. : ИГ НОРМА-ИНФРА М., 2000. – 623 с.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. – Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2002. – 1440 с.
9. Вишневецька С. В. Поняття строку як юридичного факту у трудовому праві С. В. Вишневецька // Правознавство. – 1996. – №4-5. – С. 226–232.
10. Вострикова Л. Г. Сроки осуществления и защиты гражданских прав : дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 – “Гражданское право; гражданский процесс; семейное право; международное частное право”. – М., 2000. – 159 с.
11. Гуляев А. П. Процессуальные сроки в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования / А. П. Гуляев. – М. : Юрид. лит., 1976. – 114 с.
12. Исаева Е. В. Процессуальные сроки в гражданском процессуальном и арбитражном процессуальном праве : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.15 – “Гражданский процесс; арбитражный процесс”. – М., 2004. – 217 с.
13. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : [навч. посіб.] / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
14. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України : [підручник] / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій ; за ред. О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2007. – 416 с.
15. Лебедева К. Ю. Исковая давность в системе гражданско-правовых сроков : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 “Гражданское право; гражданский процесс; семейное право; международное частное право”. – Томск, 2003. – 243 с.
16. Материалистическая диалектика : в 5 т. / Ф. Константинова, В. Марахова. – М. : Мысль, 1981.
17. Т. 1 : Объективная диалектика. – 374 с.
18. Основи адміністративного судочинства в Україні / [О. П. Рябченко, В. І. Бутенко, М. М. Ясинок та ін.]. – Суми : МакДен, 2008. – 200 с.
19. Основи адміністративного судочинства в Україні : [навч. посіб.] / за заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. – К. : Конус-Ю, 2006. – 256 с.
20. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Загальна частина : [навч. посіб.] / В. Г. Перепелюк. – Чернівці : Рута, 2003. – 367 с.
21. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес : [монографія] / В. С. Стефанюк. – Х. : Консум, 2003. – 464 с.
22. Фомін С. Б. Строки у кримінальному судочинстві: поняття, класифікація та функціональне призначення : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09. – Х., 2003. – 207 с.
23. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV // ВВР України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.

Надійшла до редколегії 14.01.2010 р.