



АДМІНІСТРАТИВНЕ, ФІНАНСОВЕ ТА ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Білоусов Ю.В.,

*завідувач Подільської лабораторії НДІ
приватного права і підприємництва АПрН
України, доцент кафедри цивільно-
правових дисциплін Хмельницького
інституту регіонального управління та
права, кандидат юридичних наук, доцент*

СТРОК ЗВЕРНЕННЯ ДО СУДУ ЯК ПЕРЕДУМОВА ПРАВА НА СУДОВИЙ ЗАХИСТ У СПРАВАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Конституція України у ст. 55 гарантувала кожному право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Порядок реалізації цього права визначений Цивільним процесуальним кодексом України, а також цілою низкою законодавчих актів, які містять процесуальні норми (рядом законів про вибори, нормативно-правовими актами про організацію та діяльність деяких органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, про адміністративну відповідальність та ін.).

Здійснення та захист суб'єктивного права нерозривно пов'язані із фактором часу, адже як і будь-яке право, право на оскарження до суду актів влади може бути охарактеризоване через призму часових рамок. Це питання пов'язане із поняттям права на звернення до суду та його строку. З часу виокремлення у процесуальному законодавстві у самостійне провадження у справах, які виникають з адміністративно-правових відносин (глави 30-32 Цивільного процесуального кодексу УРСР редакції 18 липня 1963 року¹), існувало часове обмеження застосування права на оскарження лише щодо оспорення постанови про накладення адміністративних штрафів (ст. 244). Із розвитком цивільного процесуального законодавства, відходом від можливості переважно адміністративного (відомчого, прокурорського та ін.) контролю за діяльністю органів державної влади та управління, посадовими та службовими особами, перелік категорій справ зазначеного провадження у цивільному процесі значно розширився, що потягнуло за собою розширення темпоральних меж застосування права на оскарження владної та управлінської діяльності (ч. 2 ст. 239, ч. 1 ст. 243, ст. 243, ч. 4 ст. 243⁸, ч. 4, 7 ст. 243, ч. 1 ст. 243, ч. 3 ст. 244, ст. 248, ч. 3 ст. 248, ст. 248, ст. 248 ЦПК). На сьогодні наявне різноманітне встановлення таких строків на звернення до суду, їх тривалості строку та словесного визначення (“триденний”, “протягом семи днів”, “два місяці” і т. д.), моменту початку перебігу, наслідків його закінчення та інше.

Питання щодо строків звернення до суду безпосередньо пов'язане із правом на судовий захист, реалізацією суб'єктивних прав, свобод та охоронюваних законом інтересів, стосується проблеми співвідношення таких понять, як “право на судовий захист”, “право на звернення до суду”, “право на позов (у матеріальному та процесуальному розуміннях)”, “право на пред'явлення позову”, “право на задоволення позову”, які досі залишаються предметом наукових дискусій.

¹ Цивільний процесуальний кодекс Української РСР, прийнятий 18 липня 1963 року // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1963. - № 30. – Ст. 464.



В юридичній науці (адміністративній та цивільній процесуальній) строки звернення до суду (строки оскарження), як правило, визначалися побіжно, не загострюючи на цьому особливу увагу. Однак такий підхід є неправильним, адже, як справедливо зазначається, передумовами права на судовий захист, крім наявності самого суб'єктивного права, є дотримання у позовному провадженні позовної давності, звернення до відповідного органу та ін². Взагалі у теорії право на судовий захист, як правило, розглядається саме через право на позов³, що наклало відбиток на його розуміння та його правову характеристику.

Так, не досить дослідженими у правовому плані залишається з'ясування сутності та призначення строку на звернення до суду у публічних правовідносинах, його місце у системі строків, визначення моменту виникнення та припинення, порядок обчислення.

Насамперед слід визначитися із сутністю цього строку та його місцем у загальній системі строків. Строк на звернення до суду слід визнати матеріально-правовим, оскільки він безпосередньо пов'язаний із реалізацією прав, свобод уповноваженої особи. Такий висновок можна зробити, виходячи, насамперед, з того, що він суттєво відрізняється від інших строків, які містяться у процесуальному законодавстві (процесуальних та службових), за суттю, правовим характером, нормативним закріпленням, наслідками пропуску, порядком поновлення та ін. Матеріально-правова природа строку звернення до суду підтверджується також висновками судової практики⁴. Строк на звернення до суду не перестає бути матеріально-правовим строком, незважаючи на те, що, як правило, міститься у процесуальному законодавстві⁵.

Матеріально-правова сутність строку на звернення до суду дає можливість провести паралелі із інститутом позовної давності у цивільному та суміжних галузях права⁶. Підстави для здійснення такої аналогії дає нам позиція, з якою висловлюємо солідарність, про спірну природу провадження з адміністративно-правових відносин⁷, необхідності поширення на нього усіх

² Див., напр.: Кожухарь А. Н. К вопросу о понятии защиты гражданских прав и права на судебную защиту // Вопросы развития теории гражданского процессуального права. – М.: Изд-во Москов. ун-та, 1981. – С. 23-33.

³ Хоча, звичайно, існували теоретично обґрунтовані підходи до розуміння генерального права на судовий захист (Курьлев С. В. Формы защиты и принудительного осуществления субъективных прав и право на иск // Труды Иркутского государственного университета. Серия юридическая. Т. XXII. Вып. 3. – Иркутск, 1957. – С. 159-215; Пушкар Е. Г. Конституционное право на судебную защиту (гражданско-процессуальный аспект). – Львов: Вища школа, 1982. – 216 с.), однак вони носили поодинокий характер. Поясненням цієї ситуації може стати легальне визначення поняття позовної давності (ст. 71 Цивільного кодексу Української РСР 1963 року).

⁴ Див., Гражданский процессуальный кодекс Украинской ССР: Научно-практический комментарий. – Киев: Изд-во полит. лит-ры Украины, 1979. – С. 309-310; Комментарий к Гражданско-процессуальному кодексу РСФСР // <<http://rus-code.virtualave.net/comm/gpk.html/270>>

⁵ Аналогічні норми виокремлені і у проекті Адміністративного процесуального кодексу України (Адміністративний процесуальний кодекс: проект закону (В. Мусіяка, В. Онопенко, Т. Стецьків, В. Стретович) // Верховна Рада Україна. Сектор реєстрації законопроектів. Зареєстрований від 9 липня 2002 року № 1331, поданий на заміну 27 травня 2003 року), в якому регламентується строк звернення до суду (ст. 98-99), однак окремо від строків процесуальних, що зумовлюється відсутністю та неможливістю кодифікації публічного законодавства. Причому загальний строк звернення до суду визначений у три роки.

⁶ Дуже часто у юридичній науці при розкритті чи то права на захист (як складової материнського суб'єктивного права чи самостійного права), чи позову та позовної давності, у визначення вкладається, насамперед, не матеріально-правовий, а процесуальний аспект. Це, на жаль, проявилось і у дефініції поняття позовної давності у Цивільному кодексі України 2003 року.

⁷ Добровольский А. А., Иванова С. А. Основные проблемы исковой формы защиты права. – М.: Изд-во Москов. ун-та, 1979. – 159 с. та ін.



правил про позовне провадження⁸, а також визначення засобу порушення справи не у формі скарги⁹, а у формі позову, або адміністративного позову¹⁰.

Доволі складним є теоретичне обґрунтування призначення строку на звернення до суду. Можливість досягнення об'єктивної істини у справі, формування повної та належної доказової бази, що сприяє постановленню правильних рішень, адекватність відображення обставин справи, стійкість та стабільність обороту, стимулювання активності його учасників у здійсненні належних їм прав та обов'язків, взаємний контроль за виконанням зобов'язань, зміцнення дисципліни, захист правопорядку в цілому, суворота визначеність, але достатність – це окремі із підстав появи та існування інституту позовної давності у цивільному праві¹¹. Також однією з важливих є та, яка спрямована на захист порушника, а саме: недопущення ущемлення охоронюваних законом його інтересів про те, щоб він не турбувався про завчасний збір доказів про доведення своєї невинуватості у вчиненні правопорушення, визнання бездіяльності уповноваженої особи як непрямой відмови, незаінтересованості у захисті порушеного, оспореного чи невизнаного права, недопущення безстрокового тримання несправного боржника (порушника) під загрозою застосування державно-правових заходів впливу, не реалізуючи свій інтерес щодо захисту порушеного права. Зважаючи на наведене, слід визнати, що переважна більшість з них не може бути прийнятною для строків звернення до суду у справах, які виникають з публічних правовідносин¹².

Отже, встановлення загального строку звернення до суду з оскарженням рішень, дій чи бездіяльності слід визнати соціально не виправданим, оскільки суперечить положенням

⁸ Див., напр.: Жеруолис І. А. Сущность советского гражданского процесса. – Вильнюс: Минтис, 1969. – С. 158; Пушкар Е. Г. Цит. праця. – С. 152-153; Білоусов Ю. В., Угриновська О. І. До питання про правову природу провадження по справах, які виникають з адміністративно-правових відносин // Збірник наукових праць № 7. Частина II. – Хмельницький: Вид-во АПВУ, 1998. – С. 217-220 та ін.

⁹ Застосування якого інколи взагалі визнається термінологічним анахронізмом (див.: Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник. – М., 1993. – С. 52-53).

¹⁰ Див., напр.: Хаманева Н. Ю. Обжалование в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан России // Государство и право. – 1993. - № 11. – С. 7; Зайцев И. Административные иски // Российская юстиция. – 1996. - № 4. – С. 23-25; Боннер А. Т. Судебная практика по делам, возникающим из административно-правовых отношений // Советское государство и право. – 1992. - № 2. – С. 143; Попова Ю. А. Административное судопроизводство в системе судов общей юрисдикции // Государство и право. – 2002. - № 5. – С. 31 та ін.

¹¹ До речі, інституту позовної давності, наприклад, у класичному римському праві не було. Лише згодом, для стабілізації господарських відносин, вона була введена і визначала погашення можливості процесуального захисту внаслідок того, що впродовж певного часу особа не здійснила свого права (Римское частное право: Учебник / Под ред. И. Б. Новицкого и И. С. Петерского. – М.: Юристъ, 2001. – С. 84-86). Тобто мова йде про соціально несхвальну бездіяльність уповноваженої особи, яка створює певні небажані наслідки для держави, суспільства та осіб (Підпригора О. А., Харитонов Є. О. Римське право: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 297-299).

¹² Строки на звернення існують і у адміністративному процесі. Так, відповідно до ст. 17 Закону України "Про звернення громадян" (Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 47. – Ст. 256) скарга на рішення, що оскаржувалось, може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням. В. Антипов визначає, що ця стаття встановлена на забезпечення певної стабільності правозастосовчої практики державних органів і суб'єктів господарювання. За загальним правилом, річного строку достатньо для ознайомлення з відповідним рішенням і усвідомлення громадянином факту ущемлення його прав або інтересів, який фактично застосовується у тих випадках, коли неможливо доказати (зафіксувати) момент ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням (Антипов В.И. Научно-практический комментарий Закона Украины "Об обращениях граждан". – К.: Правові джерела, 1997. – С. 45-46.).



Конституції України і спрямоване на обмеження права на судовий захист. Особливо зважаючи на лібералізацію поглядів законодавця на застосування позовної давності за новим Цивільним кодексом (можливість її збільшення, застосування лише за вимогою сторони, розширений перелік випадків, коли позовна давність не застосовується, у тому числі у правовідносинах за участю органів державної влади та місцевого самоврядування) (ст. 259, 267, 268).

Однак при цьому слід визнати, що в окремих випадках необхідність встановлення часових меж є необхідним, зважаючи на захист інтересів особи, громадського спокою та злагоди, суспільних інтересів, які відстоює держава. До таких слід віднести, наприклад, справи так званого попереднього судового контролю (у яких застосовується принцип судової превенції для уникнення неправомірного застосування до особи засобів державного примусу), справи, які виникають з виборчих правовідносин (зважаючи на їх велику соціальну та політичну вагу), інші справи, спрямовані на забезпечення стабільності, законності та правопорядку. Вичерпний перелік таких справ повинен бути визначений законодавством і, відповідно, відповідати зазначеним положенням.

Визначальним для можливості отримання судового захисту суб'єктивного права є з'ясування моменту початку перебігу строку звернення до суду. Чинним законодавством щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності владних органів цей момент визначений по-різному. Так це він може взагалі не визначатися (ч. 1 ст. 20 Закону України "Про вибори Президента України"), визначатися моментом порушення суб'єктивного права особи (ч. 6 ст. 29 Закону України "Про вибори народних депутатів України"), обмежуватися крайньою датою чи моментом (глава 30 ЦПК), пов'язуватися із певною подією (ч. 6 ст. 29 Закону України "Про вибори народних депутатів України")¹³. У главі 31-А ЦПК, яка носить характер загальної норми щодо оскарження у публічних правовідносинах, використовується класична конструкція визначення моменту виникнення права на судовий захист. Так, відповідно до Закону України від 5 червня 2003 року право на звернення до суду виникає з моменту, коли особі стало відомо або повинно було стати відомо про порушення її прав¹⁴.

Отже, початок перебігу строку пов'язується, з однієї сторони, з об'єктивним моментом, тобто порушенням суб'єктивного права, - а з другої, із суб'єктивним, тобто моментом, коли уповноваженій особі стало відомо або повинно було стати відомо про порушення свого права. Якщо заявник доведе, що йому стало відомо про порушення свого права пізніше, перевага повинна надаватися

¹³ Зважаючи, що це положення унеможливує оскарження порушень, вчинених по закінченні двох та п'яти днів після дня виборів, Конституційним Судом України воно визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) (Рішення Конституційного Суду України від 3 липня 2003 року № 13-рп/2003 у справі за конституційним зверненням громадянина Діяка Івана Васильовича та конституційним поданням 49 народних депутатів України про офіційне тлумачення положення частини шостої статті 29 Закону України "Про вибори народних депутатів України" (справа про строки оскарження порушень під час підрахунку голосів та встановлення результатів голосування) (Справа № 1-27/2003) (Офіційний вісник України. – 2003. - № 29. – Ст. 1485).

¹⁴ Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України: Закон України від 5 червня 2003 року (Офіційний вісник України. – 2003. - № 26. – Ст. 1262). При цьому попередня редакція статті 248⁵ ЦПК (за Законом України від 31 жовтня 1995 року (Про внесення змін до статей 235, 236 та глави 31-А Цивільного процесуального кодексу України: Закон України від 31 жовтня 1995 року (Відомості Верховної Ради України. – 1995. - № 42. – Ст. 301) передбачала, що право на звернення до суду виникає з моменту, коли громадянин дізнався або повинен був дізнатися про порушення свого права, що створює необхідність етимологічного тлумачення даних словосполучень. Ще більше оливи у вогонь підливає положення ст. 261 ЦК України 2003 року, за якою позовна давність починається з моменту, коли особа, довідалася або могла довідатися про порушення або порушника права, при цьому новітнім цивільним законодавством знову ж таки вводять "пільгові умови" щодо визначення початку перебігу строку (щодо триваючого правопорушення, стосовно захисту прав неповнолітніх і т.д.). У законодавстві Російської Федерації застосовується юридична конструкція "стало відомо" (ст. 239⁵ ЦПК РФ, ст. 5 Закону Російської Федерації від 25 квітня 1993 року "Про оскарження до суду дій і рішень, які порушують права і свободи громадян", ст. 256 ЦПК Російської Федерації 2002 року), як самостійно, так і з пасивним елементом – "повинно було стати відомо" (ст. 260 ЦПК Російської Федерації 2002 року).



саме суб'єктивному моменту. Таке вирішення питання видається справедливим, оскільки якщо уповноважена особа не знає про порушення свого права, то вона, відповідно, не може скористатися правом на захист. А у другому випадку вже владний орган чи особа можуть доводити, що про порушення права заявнику повинно було стати відомо раніше, ніж фактично. І якщо буде встановлено, що останньому не стало відомо про його порушення права через халатність, давність почи-нається з моменту, коли за обставинами справи йому повинно було стати відомо про цей факт.

Проблемним слід визнати і питання щодо наслідків закінчення строку звернення до суду. Так, у науці цивільного права існує декілька точок зору з цього приводу, однак переважна більшість авторів зупиняється на тому, що право залишається, воно не погашається, однак позбавляється судового захисту (відоме ще римському праву – *jus nudum* – “голе право”, право без правової охорони). В окремих випадках чинним законодавством встановлені правила про абсолютне погашення права на звернення до суду після закінчення строків (переважна більшість справ, які стосуються можливості оскарження діяльності виборчих комісій).

Тобто після спливу строку на звернення до суду виникає ситуація, коли особа, права і свободи якої гарантовані Конституцією України та міжнародними договорами, не можуть отримати судового захисту. Тому для визначення строків звернення до суду (строків судового захисту права) у публічній сфері не можна, на наш погляд, застосовувати римську конструкцію – *Iura scripta vigilantibus sunt* (закони писані для тих, хто не спить). З цього приводу слід навести слова М. Г. Масевича, який при розгляді проблем позовної давності наголосив на тому, що боржнику, який знає про свій обов'язок, але відмовляється від його виконання, посилаючись на пропуск позовної давності, піддає себе справедливому докору у недобропорядній поведінці. Особи, які турбуються про свою репутацію, авторитет у підприємницькій діяльності і бажають зберегти свої зв'язки з контрагентами, не будуть вимагати застосування давності проти законних вимог кредитора і клієнта¹⁵. Видається, що таким “боржником” у цьому випадку повинна бути держава, її органи та посадові особи, які призначені в силу ст. 3 Конституції України визначати та спрямовувати свою діяльність, виходячи із прав і свобод людини та їх гарантій.

Отже, строк на звернення до суду як передумова реалізації права на судовий захист є матеріально-правовим строком, протягом якого уповноважена особа може вимагати захисту порушеного, оспореного чи невизнаного права, яке є змістом публічних правовідносин. Даний строк може встановлюватися лише у виняткових випадках, зумовлених його необхідністю та доцільністю, повинен відповідати вимогам чіткості нормативного визначення.

Звичайно, це дослідження не може претендувати на завершеність, оскільки вимагає опрацювання підходів для оптимізації чинного законодавства та ставить низку нових проблем, які можуть стати предметом подальших розвідок, до них можна віднести, наприклад, окреслення напрямків удосконалення чинного матеріального та процесуального законодавства щодо визначення строку права на судовий захист права у публічній сфері, з'ясування суті та призначення окремих строків, які закріплені у процесуальному законодавстві (наприклад, ч. 3 ст. 244 та ст. 248 ЦПК), може послужити підґрунтям для перегляду підходів і щодо розгляду суті строків в різноманітних адміністративних процедурах.



¹⁵ Гражданское право России. Общая часть. Курс лекций / Отв. ред. О. Н. Садиков. – М.: Юристъ, 2001. – С. 346.