

ПРОЦЕСУАЛЬНІ СТРОКИ ЯК ГАРАНТІЯ ЗДІЙСНЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ

PROCEDURAL TERMS AS A GUARANTEE FOR THE PERFORMANCE OF EFFECTIVE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN UKRAINE

Джафарова М.В.,

доктор юридичних наук, доцент,

доцент кафедри адміністративного права та процесу

факультету № 1

Харківського національного університету внутрішніх справ

У статті досліджується питання процесуальних строків у контексті своєчасного розгляду і вирішення адміністративних справ; проаналізовано внесені зміни до адміністративно-процесуального законодавства щодо інституту процесуальних строків; з'ясовується вплив розгляду справ в адміністративному суді в розумні строки на ефективність здійснення адміністративного судочинства в Україні.

З'ясовано, що розгляд і вирішення справ в адміністративних судах нерозривно пов'язано з дотриманням строків проходження стадій адміністративного процесу і вчинення окремих процесуальних дій. Беручи до уваги, що кожна стадія адміністративного процесу складається із сукупності процесуальних дій, здійснюваних адміністративним судом і учасниками адміністративного процесу в установленому порядку, кожна процесуальна дія повинна мати тривалість, яка може бути визначена як процесуальний строк. На підставі системного аналізу адміністративно-процесуального законодавства зроблено висновок, що інститут процесуальних строків має конститутивне призначення, яке відображається в матеріально-правовому та процесуально-правовому аспектах.

Досліджуються критерії розумності строків із посиланням на практику Європейського суду з прав людини. Автор, аналізуючи положення чинного процесуального законодавства щодо «розумного строку» судового розгляду, доходить висновку, що це поняття є оціночним, яке тлумачиться з огляду на критерії, вироблені Європейським судом із прав людини.

Встановлено, що в процесуально-правовому значенні інститут процесуальних строків, виконуючи регулятивну, охоронну, захисну, стимулюючу, стабілізуючу і превентивну функції, сприяє забезпеченню своєчасності здійснення судового процесу, впливає на досягнення його завдань та цілей, оптимально визначає тривалість його форм, стадій, окремих процесуальних дій, що дає змогу в перспективі визначати пріоритети в напрямках удосконалення темпоральних характеристик цього виду судочинства.

Акцентовано на особливостях правового регулювання процесуальних строків, які як міжгалузевий правовий інститут мають важливе значення для забезпечення справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду і вирішення адміністративних справ із метою ефективного захисту прав, свобод чи інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин.

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

The question of procedural terms in the context of timely consideration and resolution of administrative cases within a reasonable time are considered in the article. Changes to administrative procedural legislation regarding procedural terms and their disadvantages are analyzed. The impact of efficiency judicial trial on the effectiveness of administrative procedure in Ukraine are substantiated. Consideration and resolution of cases in administrative courts are inextricably linked with the deadline passing the stages of the administrative process and the commitment of certain proceedings. Whereas the trial consists of a combination of procedural actions performed by the administrative court and the participants of the administrative process in the established order, each procedural action must have a duration which can be defined as procedural term. 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.

Investigated the criteria of reasonableness of terms with reference to the practice of European Court of Human Rights. The author analyses the provisions of the applicable procedural law regarding the "reasonable term" of the trial, concludes that this concept is evaluative, which is interpreted on the basis of the criteria developed by the European Court of Human Rights.

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.

Attention is paid to the peculiarities of legal regulation of procedural terms, which, as an inter-branch legal institute, are important for ensuring fair, impartial and timely consideration and resolution of administrative cases in order to effectively protect the rights, freedoms or interests of individuals and legal entities in the field of public-legal relations.

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

Постановка проблеми. Реформування державної влади є одним із важливих завдань, які доводиться вирішувати під час реалізації заходів, спрямованих на євроінтеграційні процеси. Ефективність діяльності судової системи – невід’ємна складова частина якості та ефективності функціонування держави загалом, адже судова влада – частина державної влади [1, с. 10]. Водночас ефективний судовий механізм захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин на пряму залежить від досконалого адміністративно-процесуального законодавства, оптимально організованої роботи системи адміністративних судів, дотримання принципів верховенства права, рівності всіх учасників судом перед законом та судом, розумності строків розгляду адміністративних справ судом, відсутності обмеження права на доступ до суду тощо. Невипадково в нормах чинного Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) України визначено своєчасний розгляд та вирішення публічно-правових спорів як одне із завдань адміністративного судочинства, а як самостійної засади цього виду судочинства передбачено принцип розумності строків розгляду справи судом (ст. 2 КАС України). Реалізація названого законодавчо визначеного принципу не лише перешкоджає безпідставному затягуванню вирішення адміністративної справи, а також гарантує реальну змогу користуватися наданими процесуальними повноваженнями всім учасникам судового процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інститут процесуальних строків у межах більш широкої проблематики, присвяченої організації діяльності та функціонування адміністративних судів в Україні, досліджували такі вчені, 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 та інші не менш відомі дослідники. Зокрема, недостатньо вивченими на цей час залишаються питання розуміння правової природи, суті та функціонального призначення процесуальних строків, забезпечення їх дотримання у процесі розгляду та вирішення адміністративними судами публічно-правових спорів.

Мета і завдання статті. Ставимо за мету в цій статті на основі аналізу теоретично дискусійних підходів щодо визначення та наукового сприйняття сутності процесуальних строків в адміністративному судочинстві з’ясувати й охарактеризувати інститут процесуальних строків в адміністративному судочинстві України.

Виклад основного матеріалу. Сучасні міжнародні стандарти визначення та дотримання розумних строків як елемента права на справедливий суд містяться в численних міжнародно-правових документах. Зазначимо, що в деяких із них категорія «розумний строк» використовується без змін (Конвенція про захист прав людини та основних свобод (1950 р.) (ст. 6) [2], Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (1966 р.) (ч. 3 ст. 14) [3], Американська конвенція про права людини (Пакт

Сан-Хосе, Коста-Ріка) (1969 р.) (ст. 8) [4], Висновок № 6 (2004 р.) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо справедливого суду в розумний строк та ролі судді в судових процесах з урахуванням альтернативних способів вирішення спорів [5, с. 317] тощо), в інших – розкривається за допомогою таких словосполучень, як «протягом мінімально необхідного строку», «розумний період часу», «негайне інформування», «негайний доступ», «якнайшвидше», «без невинуватної затримки» і т.д.

На проблеми розумності строків, які є одними із поширених підстав звернень до суду, звертає увагу Європейський суд із прав людини. Важливим аспектом його практики є позиція щодо співвідношення між тривалістю розгляду справи та позицією заявника. Зокрема, останній має продемонструвати свою зацікавленість в оперативному провадженні у справі, виконуючи належним чином покладені на нього процесуальні дії, утримуватися від тактики зволікань і користуватися наданими державою можливостями для скорочення строків провадження [6, с. 121–122]. Як приклад, О.Л. Жуковська звертає увагу на позицію Європейського суду з прав людини, відповідно до якої «будь-яка країна не може виправдовувати затримки в судовому розгляді справи, посилаючись на процедурні чи інші недоліки правової системи» [7, с. 218]. Дійсно, недотримання встановлених розумних процесуальних строків розгляду справи буде розцінюватися не лише як порушення норм процесуального права, а також як порушення конституційного права особи на захист її прав і свобод судом (ст. 55 Конституції України). Крім того, у п. 5 Розділу 2 Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схваленій Указом Президента України від 10 травня 2006 р. № 361/2006 [8], наголошено на тому, що «вирішення справи в суді без невинуватого і необґрунтованого зволікання є запорукою ефективного захисту особою своїх прав». Отже, положення адміністративно-процесуального законодавства в частині процесуальних строків, здатних слугувати часовими показниками ефективності відправлення судочинства, відповідають нинішнім вимогам здійснення правосуддя відповідно до концепції судово-правової реформи як важливої передумови євроінтеграційної стратегії країни, враховують загальні положення у сфері здійснення судочинства, що закріплені нормами вітчизняного та міжнародного права.

У чинній редакції КАС України процесуальним строкам присвячено 6 статей, викладених в окремій Главі 6 «Процесуальні строки» у Розділі I «Загальні положення». В інших частинах КАС України закріплено інші положення, в яких прямо чи опосередковано йдеться про строки, зокрема про особливості їх обчислення на окремих стадіях судового процесу.

Варто звернути увагу, що законодавець змінив назву Глави 6 на «Процесуальні строки», адже в попередній редакції КАС України (2005 р.) такі адміністративно-процесуальні норми було закрі-

плено у Главі «Строки». Цілком логічно, що часові параметри, необхідні для реалізації адміністративно-процесуальних норм і адміністративно-процесуальної діяльності, яку здійснюють учасники процесу як носії визначених прав та обов'язків, з огляду на особливий зміст перевтілюються на правове явище – процесуальний строк. Отже, вищенаведені термінологічні редагування з боку законодавця жодних зауважень не викликають. Їх варто визнати доволі обґрунтованими та логічними, оскільки строки в адміністративному судочинстві за своєю юридичною природою є процесуальними і безпосередньо опосередковують порядок здійснення судочинства.

Водночас стосовно тривалості строку розгляду і вирішення адміністративним судом публічно-правових спорів нормотворець вживає термін «розумний строк» із закріпленням його визначення у п. 11 ч. 1 ст. 4 КАС України, а саме: як найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невинуватених зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах. Крім того, в чинній редакції КАС України закріплено окрему ст. 119 «Розумність процесуальних строків», яка містить правило, відповідно до якого суд має встановлювати розумні строки для вчинення процесуальних дій, тобто надавати достатній час для вчинення таких дій відповідно до завдань адміністративного судочинства.

Як бачимо, законодавець не до кінця розриває внутрішнє наповнення правового явища «розумність строків», лише робить особливий акцент на таких властивостях, як «достатність часу» і «недопущення невинуватених зволікань». Вважаємо, що недостатність врегулювання розумності процесуальних строків у законодавстві, викладення нечіткого розуміння їх змісту може спричинити створення значних труднощів у процесі адміністративно-процесуальної діяльності. У цьому контексті звертає на себе увагу позиція Європейського суду з прав людини щодо визначення критеріїв оцінки розумності строку судового розгляду, зокрема, ними є: 1) складність справи, тобто обставин і фактів, що ґрунтуються на праві (законі) і тягнуть певні юридичні наслідки. Може бути пов'язана з питаннями факту і з правовими аспектами (характер фактів, які необхідно встановити; кількість питань, які розглядаються в межах однієї справи; віддаленість, із точки зору простору та часу, між подіями та фактами, що розглядаються, та процесом судочинства; кількість свідків та інших аналогічних проблем, пов'язаних зі збором показань свідків; міжнародні фактори; приєднання справи до інших справ, а також вступ у процес нових осіб); 2) поведінка заявника. Затримка розгляду справи з вини заявника розцінюється як фактор, що послаблює ефективність скарги; 3) поведінка державних органів; 4) значущість для заявника питання, яке знаходиться на розгляді суду, або особливе становище сторони у процесі [9, с. 170–173].

Із вищенаведеного випливає, що критерії оцінки розумності строку судового розгляду знаходять свій

прояв в оптимальному співвідношенні часового проміжку тривалості судочинства та якості ухваленого за наслідками його здійснення судового рішення. Очевидно, що наявність пильної уваги законодавця до питань процесуальних строків можна обґрунтувати тим, що вказаний процесуальний інститут характеризується багатофункціональністю (і в цьому його особливість), оскільки виступає складовою частиною процесуальної форми адміністративного судочинства, обов'язковою складовою частиною усіх адміністративних проваджень, важливим елементом адміністративно-процесуальної діяльності, часовим вимірювачем у процесі реалізації будь-яких процесуальних дій учасниками судового процесу.

Отже, розумність строків розгляду адміністративної справи варто розцінювати як необхідний організаційний захід, що забезпечує ритмічність, безперервність та ефективність судового процесу. Враховуючи складність конкретної справи, поданий до суду доказовий матеріал, необхідність залучення інших учасників судового процесу (наприклад, перекладача, свідка, експерта з питань права) або проведення додаткових процесуальних дій (призначення експертизи, витребування додаткових доказів тощо), суд у кожному конкретному випадку буде визначатись із тривалістю розгляду такої справи. Втім, варто пам'ятати, що цей розумний строк не має перевищувати тридцяти днів із дня початку розгляду справи по суті. Цей термін є загальним строком для більшості адміністративних справ, що впливає зі змісту ч. 2 ст. 193 КАС України.

Невипадково окремі дослідники серед властивостей інституту процесуальних строків в адміністративному судочинстві називають регулятивність, предметність та галузеву визначеність, а як риси інституту процесуальних строків наводять такі: а) структурну відокремленість в адміністративно-процесуальному законодавстві; б) урегулювання лише тих адміністративно-процесуальних відносин, які стосуються часових меж вчинення процесуальних дій; в) однорідність норм щодо врегулювання процесуальних строків, яка полягає в наявності рис, що притаманні їм як інституту судового захисту; г) норми, якими утворено інститут процесуальних строків, виступають як єдиний комплекс у сукупності з іншими інститутами адміністративного процесуального права [10, с. 16].

У сучасній правничій літературі можна віднайти численну кількість дефініцій стосовно роз'яснення змісту категорії «процесуальний строк». Усі вони майже зводяться до розуміння процесуального строку як певного проміжку часу, протягом якого мають бути вчинені певні процесуальні дії або завершена стадія чи окреме провадження судового процесу.

Окремо зауважимо, що законодавець у нормах КАС України встановив зовсім нове імперативне правило, яке, на наш погляд, здійснює попереджувальний вплив на учасників адміністративної справи – застосування санкцій за порушення процесуальних строків, встановлених законом або судом.

Пропущення строків для здійснення адміністративно-процесуальних дій (бездіяльності) може бути розцінено судом як зловживання процесуальними правами, оскільки, відповідно до ч. 5 ст. 44 КАС України, усі учасники справи зобов'язані виконувати процесуальні дії та інші процесуальні обов'язки, в тому числі подавати наявні в них докази в порядку та строки, передбачені законом або судом тощо. Інакше суд має всі підстави зробити висновок, 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.

Висновки. Системний аналіз адміністративно-процесуального законодавства дає підстави зробити висновок, що інститут процесуальних строків має конститутивне призначення, яке відображається

в матеріально-правовому та процесуально-правовому аспектах. 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 та цілей, оптимально визначає тривалість його форм, стадій, окремих процесуальних дій, що надає змогу в перспективі визначати пріоритети в напрямках вдосконалення темпоральних характеристик цього виду судочинства. Матеріально-правове значення інституту процесуальних строків полягає в забезпеченні впорядкування і стабілізації матеріально-правових відносин завдяки встановленому законодавцем певного процесуального строку, що обмежує в часі можливість перегляду судового рішення, яке набуло законної сили.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства: збірка європейських та міжнародних документів / відп. ред. Ю. Землицька. Київ, 2015. 708 с.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: міжнародний документ від 04.11.1950 р. База даних «Законодавство України»: Верховна Рада України. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
3. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права: міжнародний документ від 16.12.1966 р. База даних «Законодавство України»: Верховна Рада України. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
4. Американська конвенція про права людини (Пакт Сан-Хосе, Коста-Ріка) (1969 р.): міжнародний документ від 22.11.1969 р. Конституанта (неофіційний переклад з англійської мови). URL: <https://constituanta.blogspot.com/2011/02/1969.html>.
5. Міжнародні стандарти у сфері судочинства. Київ : Істина, 2010. 448 с.
6. Аракелян М.М. Види строків в адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Випуск 62. С. 118–123.
7. Європейська конвенція з прав людини: основні положення, практика застосування, український контекст / уклад. і наук. ред. О.Л. Жуковська. Спілка адвокатів України. Рада Європи / Міжнар. центр з юридичного захисту прав людини. Київ : ЗАТ Віпол, 2004. 960 с.
8. Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів : Указ Президента України від 10 травня 2006 р. № 361/2006. База даних «Законодавство України»: Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/361/2006>.
9. Проблеми теорії та практики цивільного судочинства : монографія / В.В. Комаров, В.І. Тертишніков, В.В. Баранкова та ін. / за заг. ред. проф. В.В. Комарова. Харків : Харків юридичний, 2008. 928 с.
10. Сорока М.О. Процесуальні строки у адміністративному судочинстві : автореф. дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Ірпінь : Національний університет державної податкової служби України, 2011. 23 с.