

УДК 342.9

**Н.А. Берлач,**  
доктор юридичних наук,  
професор,  
**А.Ю. Бучик,**  
кандидат юридичних наук

## АНАЛІЗ СПІВСТАВЛЕННЯ ЗАГАЛЬНОГО ТА СПЕЦІАЛЬНОГО В ЗАСТОСУВАННІ СТРОКІВ ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ

*У статті викладена проблемна тематика співставлення загального та спеціального в застосуванні строків звернення до адміністративного суду, з'ясовано переваги у правозастосуванні спеціальних строків звернення до суду над загальними в адміністративному процесі, що покликані до врегулювання матеріальних правовідносин у співвідношенні виду та роду останніх.*

**Ключові слова:** *строк звернення до суду, позовна давність, процесуальні правовідносини, матеріальні правовідносини, загальні та спеціальні строки звернення до суду, публічна служба, служба в органах місцевого самоврядування, застосування строків звернення до адміністративного суду, різномірні позовні вимоги.*

*В статті изложена проблемная тематика сопоставления общего и специального в применении сроков обращения в административный суд, выяснены преимущества в правоприменении специальных сроков обращения в суд перед общими в административном процессе, которые призваны регулировать материальные правоотношения в соотношении вида и рода последних.*

**Ключевые слова:** *срок обращения в суд, исковая давность, процессуальные правоотношения, материальные правоотношения, общие и специальные сроки обращения в суд, публичная служба, служба в органах местного самоуправления, применение сроков обращения в административный суд, разнородные исковые требования.*

*In the paper the issues of the comparison of the general and special in an application of the terms of the address to the administrative court are considered, the advantages of legal application of the special terms of an address to the court before general ones in an administrative process, which are aimed to settle material legal relationships in the correlation of kind and sort of the last ones, are found out.*

**Keywords:** *term of address to the court, limitation of actions, judicial legal relationships, material legal relationships, general and special terms of address to the court, public service, service in the organs of local self-government, application of terms of address to the administrative court, heterogeneous lawsuit requirements.*

На цей час досить актуальною та дискусійною є проблематика співставлення загального та спеціального в застосуванні строків звернення до адміністративного суду, процесуальних протиріч та узгодженостей, відповідності правовим стандартам європейських демократичних держав, що цікавить правозастосовників та юристів-професіоналів та викликає необхідність розглянути вітчизняне адміністративне процесуальне законодавство для розкриття нових можливостей з метою забезпечення та практичного втілення однакового його застосування.

Дослідженню окремих аспектів адміністративного процесуального законодавства присвячені праці багатьох вітчизняних науковців, які водночас є професійними суддями, зокрема: О. Пасенюка, М. Смоковича, М. Сороки, чий вагомий внесок у розробку зазначеної проблематики є беззаперечним. При цьому співставленню загального та спеціального в застосуванні строків звернення до адміністративного суду окрема увага не приділялась.

Метою статті є проведення аналізу співставлення загальних та спеціальних строків звернення до адміністративного суду з різнорідними позовними вимогами, що регулюють матеріальні правовідносини у співвідношенні роду та виду останніх.

Поняття строків у історії юриспруденції існує досить давно. Строки мають різне значення в правових відносинах, учасники яких є носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. Для належного здійснення і захисту суб'єктивних прав та виконання обов'язків важливе значення має фактор часу. Проте юридичне значення має не сам час, а певні його відрізки чи моменти, з якими пов'язують виникнення, зміну чи припинення юридичних правовідносин. В одних випадках – час може породжувати правовий захист, в інших – припиняти. Сплив великого строку після правопорушення породжує певні негативні наслідки і в судочинстві. За давністю важко встановити дійсні обставини справи – втрачено документи, померли чи виїхали свідки, забуто або знищено підтвердження окремих фактів тощо. Зовсім інакше, якщо звернення за захистом порушеного права відбувається відразу чи протягом короткого строку після порушення останнього. Тому здавна строки в судових спорах є необхідним елементом та складовою частиною судочинства.

Закінчення певного терміну перетворює факт у право (набувальна давність), проте він і погашає право (позовна давність). Час надає право одному, водночас позбавляючи права іншого. Поміж часово-правових категорій у судочинстві найбільшого значення набула позовна давність – встановлений законом строк для захисту порушеного права в суді, що потребує точного визначення початку його перебігу залежно від характеру правовідносин. Зазначена правова категорія виникла в римському праві, як похідна від законних строків, що були нетривалими, погашали не тільки право на захист, а й саме матеріальне право, не переривались та не призупинялись. Разом зі звичайним строком позовної давності щодо цілої низки позовів існували коротші або триваліші строки. У подальшому ці положення з певними модифікаціями увійшли в юстиніанівське право, а також знайшли своє втілення в нормах законодавства багатьох європейських країн.

Процес інтеграції України в європейський правовий простір, що розпочався і триває, передбачає, між іншим, існування правової системи на основі принципів та стандартів, що сформувалися на загальноєвропейському рівні. Проявом демократичної спрямованості держави та суспільства є виникнення у зв'язку із цим адміністративного судочинства, що має своєю метою гарантування права кожного оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, що, в свою чергу, повинно забезпечити реалізацію конституційного принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною.

Адміністративне судочинство можна охарактеризувати як судовий порядок розгляду спорів, що виникають у сфері владного управління між фізичними та/або юридичними особами, з одного боку, та суб'єктами владних повноважень – з іншого [1]. Останнє є доступним та ефективним інструментом захисту прав, свобод та інтересів людини через призму поняття міжнародно-правових стандартів

прав людини від порушень з боку органів державної влади та місцевого самоврядування межею, за яку держава не може виходити.

Обсяг прав і свобод людини в сучасному суспільстві визначається не лише особливостями певного співтовариства людей, а й розвитком людської цивілізації в цілому, рівнем інтегрованості міжнародного співтовариства.

Прийняття Міжнародного білля про права людини, що включає Загальну декларацію прав людини (1948 р.), Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (1976 р.), Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (1976 р.), Факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (1976 р.), внесло характерні зміни в правосуб'єктність людини, що стала суб'єктом не лише внутрішньодержавного, а й міжнародного права. Зазначені міжнародно-правові документи визначили той універсальний комплекс основних прав та свобод, який у єдності з конституційними правами повинен забезпечити нормальну життєдіяльність індивіда [2].

Також до системи міжнародних актів, що закріплюють стандарти прав людини, належить Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, особливістю якої є встановлення механізму міжнародного контролю, найважливішим елементом якого є діяльність Європейського суду з прав людини, що розглядає заяви будь-яких осіб, неурядових організацій або груп осіб про порушення положень Конвенції або протоколів до неї.

Стандарти судового адміністративного процесу можуть розглядатися як складова частина міжнародних стандартів прав людини, оскільки мають забезпечити належний рівень та ефективність судового захисту прав і свобод людини у відносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування. Адміністративна юстиція є важливою гарантією законності реалізації державними і місцевими органами, їх службовими особами встановлених повноважень; надає можливість визначити якість виконання встановлених для посадових осіб обов'язків; дозволяє реалізувати норми, що встановлюють відповідальність державних органів та посадових осіб за невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків; сприяє поновленню порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Реалізація принципу верховенства права є неможливою без забезпеченого права доступу особи до незалежного, неупередженого суду, провадження в якому відповідає вимогам справедливого судового розгляду. Особливого значення це набуває у відносинах у сфері адміністративного права: рішення чи дії, що є наслідком реалізації владних повноважень завжди мають безпосередній вплив на права і свободи, що захищаються Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод.

Удосконалення процесуального законодавства залишається одним із першочергових завдань судової реформи в Україні. Проблематика строків у професійній правозастосовній діяльності посідає досить важливе місце через особливість та суттєвість у зв'язку із обмежувальною за своєю правовою природою сутністю. Ретельне осмислення інституту достатньо стислих строків звернення до суду або строків позовної давності, що відображають правову природу адміністративно-процесуального права, є важливою складовою успішного функціонування зазначеного правового явища. Процесуальні відносини не є сталими, а наділені динамічністю, тому визначення часових меж є необхідним у питанні виникнення, зміни та припинення прав та обов'язків їх учасників. Безумовне дотримання законодавчо визначених строків при здійсненні судових процедур є передумовою ефективного вирішення публічно-правових спорів та захисту прав і свобод

учасників адміністративного судочинства. Для строків позовної давності встановлено суворе правило про те, що їх зміна, а також зміна порядку їх обчислення угодою сторін не допускається. Позовна давність, встановлена законом, не може бути скорочена або подовжена за домовленістю сторін.

В адміністративному процесі відсутній термін “позовна давність”, проте частиною першою статті 99 Кодексу адміністративного судочинства України визначено, що адміністративний позов може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду, встановленого цим Кодексом або іншими законами [3]. Зазначена правова норма є альтернативною та бланкетною, оскільки не встановлює чітких приписів, а передбачає існування інших норм, розміщених також у різних нормативних актах, у яких сформульовані конкретні визначені правила для врегулювання конкретних випадків.

За правилами частини другої статті 99 Кодексу адміністративного судочинства України 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. Такий строк є загальним строком звернення до суду.

Згідно з приписами частини третьої статті 99 Кодексу адміністративного судочинства України для захисту прав, свобод та інтересів особи цим кодексом та іншими законами можуть встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду, які, якщо не встановлено інше, обчислюються з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби встановлюється місячний строк. Такий строк є скороченим порівняно із загальним та становить менший проміжок часу.

Відповідно до пункту 13 рекомендаційних роз’яснень, викладених у постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 6 березня 2008 року № 2 “Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ”, при розгляді спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби застосовуються строки звернення до суду, встановлені спеціальними законами. У разі, коли ці закони зазначені питання не врегульовують, то з врахуванням необхідності субсидіарного застосування законів про працю суди повинні виходити зі строків звернення до суду, визначених частиною першою статті 233 Кодексу законів про працю України. Тому громадянин може звернутися із заявою про вирішення спору в тримісячний строк із дня, коли він дізнався або повинен був дізнатися про порушення свого права, а у справах про звільнення з публічної служби – у місячний строк із дня вручення копії наказу про звільнення або з дня видачі трудової книжки [4].

Отже, строк звернення до суду в адміністративному судочинстві – це період часу, у межах якого особа може звернутися до адміністративного суду з позовною вимогою про захист своїх прав, свобод та інтересів у сфері публічних відносин. Тобто право на судовий захист розглядається через право на позов, що наклало відбиток на його розуміння та його правову природу [5].

У судовій практиці в деяких випадках у процесі застосування процесуального законодавства виникає проблема співвідношення загального та скороченого строків звернення до суду із адміністративним позовом щодо визначення процесуальної норми, що належить до використання. Це розповсюджується на випадки

одночасного регулювання спірних правовідносин різними матеріальними правовими актами, оскарження яких регламентується різними процесуальними нормами, що мають відмінні часові проміжки стосовно строку, наданого для їх можливого оскарження. Скорочений строк фактично є спеціальним, оскільки регулює процедуру звернення до суду в специфічних чітко визначених правовідносинах. Критерієм поділу процесуальних норм на загальні та спеціальні безумовно є сфера їх дії.

У процесуальному законі загальними, зазвичай, визнаються норми, що застосовуються до всіх або більшості правовідносин. Певні винятки із загальних правил регулюються спеціальними процесуальними нормами. При цьому загальні процесуальні норми права поширюють дію на певний рід відносин, а спеціальні – на вид відносин у межах роду з метою конкретизації процедури правового регулювання з урахуванням специфіки такого виду відносин. Так, виокремленому виду відносин у класифікації протистоїть решта відносин відповідного роду. Спеціальні процесуальні норми диференціюють, деталізують та уточнюють загальні норми, а тому мають пріоритет у правозастосуванні перед загальними. Вони встановлюють вузькі межі для регулювання певного виду процесуальних відносин.

Використовуючи цей підхід, можна виділити такі ознаки спеціальних процесуальних норм:

- виникли внаслідок спеціалізації процесу правового регулювання для досягнення найвищої ефективності регулювання;
- є похідними від загальних, що є первинними в процесі регулювання певних процедур;
- поширюються на різноманітні сфери матеріальних правовідносин;
- їх практичне застосування реалізується із розглядом конкретних правових спорів.

При вирішенні питання про можливість застосування правила про перевагу спеціальних процесуальних норм над загальними слід враховувати класифікацію відносин, до яких необхідно застосувати певні процесуальні норми.

Наприклад, позовна вимога міського голови в адміністративному позові про поновлення на посаді в органах місцевого самоврядування, скорочений строк звернення з якою становить один місяць, нерозривно пов'язана із вимогою про оскарження та скасування рішення органу місцевого самоврядування про дострокове припинення повноважень останнього, загальний строк звернення з якою становить шість місяців.

Відповідно до статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України публічна служба – діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування визначені Законом України “Про службу в органах місцевого самоврядування” від 7 червня 2001 року [6], за змістом якого посада міського голови є виборною, на яку особа обирається територіальною громадою, однак припинення служби відбувається на підставі Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.



Одним із спеціальних законів, що регулює питання, пов'язані з прийняттям (обранням, призначенням) на публічну службу, її проходженням та звільненням (припиненням), є Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року.

Цей Закон відповідно визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Згідно з частиною другою статті 12 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" сільський, селищний, міський голова обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових місцевих виборах, визначається Конституцією України. За змістом частин другої, третьої статті 79 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути також достроково припинені, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень. Повноваження сільського, селищного, міського голови за наявності підстав, передбачених частиною другою цієї статті, можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму або за рішенням відповідної ради, прийнятим шляхом таємного голосування не менш як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради [7].

Варто зазначити, що службі в органах місцевого самоврядування притаманний також особливий адміністративно-правовий режим. Він характеризується цілісною системою регулятивного впливу на відносини із проходження служби та специфічними прийомами регулювання: особливим порядком формування, реалізації та припинення службових відносин, нормативно-правовим визначенням прав та обов'язків службовців і порядку їх здійснення.

Відтак, варто зробити висновок, що рішення міської ради є процесуальною формою вираження відносин із проходження публічної служби в органах місцевого самоврядування, а тому для звернення до суду за його оскарженням слід застосувати скорочений місячний строк, який має перевагу в застосуванні перед загальним строком.

Відповідно до статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження. Зазначені положення кореспондуються з нормами статті 162 Кодексу адміністративного судочинства України, які визначають повноваження суду при вирішенні справи по суті.

Отже, чинне законодавство обмежує звернення до суду за захистом прав, свобод та інтересів. Це, насамперед, обумовлено специфікою спорів, які розглядаються в порядку адміністративного судочинства, а запровадження таких строків обумовлене досягненням юридичної визначеності в публічно-правових відносинах. Ці строки обмежують час, протягом якого такі правовідносини можуть

вважатися спірними. Завдання інституту позовної давності полягає в тому, щоб, не розхитуючи правовідносин, не підриваючи їх міцності, усунути невизначеність.

Дотримання строку звернення з адміністративним позовом є однією з умов для реалізації права на позов у публічно-правових відносинах. Вона дисциплінує учасників цих відносин у випадку спірності останніх, запобігає зловживанням і можливості регулярно погрожувати зверненням до суду, сприяє стабільності діяльності суб'єктів владних повноважень щодо виконання своїх функцій. Відсутність цієї умови призводитиме до постійного збереження стану невизначеності в публічно-правових відносинах.

Практика Європейського суду з прав людини також свідчить про те, що право на звернення до суду не є абсолютним і може бути обмеженим, у тому числі і встановленням строків на звернення до суду за захистом порушених прав (справа “Стаббінгс та інші проти Великобританії” (*Stubbings and others v. The United Kingdom*), рішення від 22 жовтня 1996 року [8]; справа “Девір проти Бельгії” (*Deweere v. Belgium*), рішення від 27 лютого 1980 року (серія А, № 35)) [9].

Підсумовуючи, слід зазначити, що положення законодавства про терміни позовної давності за зверненнями з приводу різнорідних вимог є дискусійними та викликають проблеми в їх застосуванні на практиці, а отже, зазначене вимагає подальшої роботи з удосконалення законодавства, що регламентує такі терміни. Орієнтиром у такій роботі є практика застосування процесуального законодавства в щоденній правозастосовній судовій діяльності й досвід, накопичений як в країнах з романо-германською, так і в країнах з англо-саксонською системами права. Зазначена тематика відобразатиметься в подальших наших роботах, оскільки є предметом безпосереднього дослідження та опрацювання.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне судочинство України : підруч. / О.М. Пасенюк, О.М. Панченко, В.В. Авер'янов та ін. ; за ред. О.М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.
2. *Зайчук О.В.* Теорія держави і права. Академічний курс : підруч. / О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 685 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk\\_tdp/part2/408.htm](http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part2/408.htm).
3. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
4. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ від 6 березня 2008 р. № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0002760-08>.
5. Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві / М.І. Смокович // Часопис Національного університету “Острозька академія”. Серія “Право”. – 2011. – № 2(4) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11smivas.pdf>.
6. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14/page>.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-ВР>.
8. European Court of Human Rights. Case of *Stubbings and others v. The United Kingdom* (Application no. 22083/93; 22095/93) Judgment, Strasbourg, 22 October 1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58079>.
9. European Court of Human Rights. Case of *Deweere v. Belgium* (Application no. 6903/75) Judgment, Strasbourg, 27 February 1980 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57469>.

Отримано 16.02.2015