

І. Картузова,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПОНЯТТЯ, ВИДИ ТА НАСЛІДКИ ПРОПУЩЕННЯ СТРОКІВ ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ

У багатьох наукових дослідженнях, статтях та навчальних посібниках вказувалось на велике значення, яке має інститут адміністративного судочинства у сучасній Україні. Дійсно, це один з найбільш прогресивних демократичних та значущих інститутів багатьох розвинених країн. На жаль, наша держава запровадила адміністративне судочинство досить пізно у порівнянні з великою кількістю країн світу. Отже багато питань, пов'язаних з адміністративним судочинством, залишаються проблемними та малодослідженими. До них, зокрема, належить і питання строків звернення до адміністративного суду. Строк звернення до адміністративного суду — це, на наш погляд, той самий важливий фактор, що, з одного боку, стимулює учасників правовідносин до активних дій, а з другого — може виступити обмежуючим для захисту їх прав та інтересів. Проблема строків звернення до адміністративного суду розглядалась здебільшого в межах загальних робіт, присвячених адміністративному процесу та адміністративному судочинству, а також в деяких наукових статтях такими науковцями, як Н. В. Александрова, В. В. Гордеев, В. К. Колпаков [1], А. Т. Комзюк [2], О. В. Кузьменко [3], Р. О. Куйбіда [4], В. Г. Перепелюк [5], М. І. Смокович [6] та ін. Проте питання визначення та класифікації строків звернення до адміністративного суду на сучасному етапі не можна вважати вирішеними. Цілями даної наукової статті є саме розробка теоретичних положень, пов'язаних з поняттям та класифікацією строків звернення до адміністративного суду, що, у свою чергу, буде сприяти формуванню єдиного підходу до застосування відповідних законодавчих положень.

У системі гуманітарних наук проблема часу має фундаментальний характер, а в юриспруденції — спеціальний, обслуговуючий законодавство, юридичну практику та поведінку людей [7]. Інститут строків відомий ще з часів римського права та й досі він є важливим інструментом упорядкування правовідносин. Саме поняття «строк» може тлумачитись та використовуватись у двох значеннях: це або певний період часу, або певний момент часу. В юридичній літературі строки зазвичай відносять до різновидів юридичних фактів — подій, що пояснюється їх об'єктивною природою, яка не залежить від волі суб'єктів права. Юридичні строки є досить численними та різноманітними. Кожний юридичний строк має своє особливе призначення. Отже строк може визначати час виникнення, зміни чи припинення прав та обов'язків суб'єктів права, період часу для їх здійснення, часові межі для захисту порушених прав тощо. Значення юридичних строків полягає в тому, що вони суттєво впливають на поведінку людей та відіграють значущу роль у впорядкуванні та забезпеченні динаміки суспільних відносин.

Кодекс адміністративного судочинства України (далі — КАС України) встановлює види та правила обчислення строків в адміністративному процесі [8]. Уявляється, що строки в адміністративному процесі можна поділити на два основних види — строки звернення до адміністративного суду та процесуальні строки.

Зазвичай, строком звернення до адміністративного суду вважали проміжок часу, у межах якого може бути поданий адміністративний позов до адміністративного суду. Проте зараз визначення

строку звернення до адміністративного суду потребує уточнення у зв'язку з тим, що в передбачених законом випадках до адміністративного суду можна звертатись не тільки з адміністративним позовом, а й з таким зверненням, як подання. Отже, строк звернення до адміністративного суду — це встановлений чинним законодавством проміжок часу, в межах якого можуть бути пред'явлені адміністративний позов або подання до адміністративного суду. Строки звернення до адміністративного суду встановлені КАС України та іншими законами. Отже ч. 1 ст. 99 КАС України закріплено, що адміністративний позов може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду.

Строки звернення до адміністративного суду можуть бути загальними та спеціальними. Частиною 2 ст. 99 КАС 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. Для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня виникнення підстав, що дають суб'єкту владних повноважень право на пред'явлення передбачених законом вимог. Отже, можна констатувати, що КАС України закріплює однаковий строк для звернення до адміністративного суду для обох видів позивачів в адміністративному процесі: осіб, на захист прав, свобод та інтересів яких розпочинається адміністративний процес, та суб'єктів владних повноважень, на виконання повноважень яких може бути розпочатий адміністративний процес. Цей строк є загальним та складає шість місяців. Проте різними для цих суб'єктів буде час, з якого обчислюється строк звернення до адміністративного суду. Крім того, на сьогодні суб'єкти владних повноважень, як було вказано вище, можуть звертатись до адміністративного суду не

лише з адміністративними позовами, а й з поданням. При цьому відносно таких звернень можуть встановлюватися інші строки звернення до суду (див., наприклад, ст. 183-3 КАС України).

Спеціальні строки звернення до адміністративного суду відповідно до ч. 3 ст. 99 КАС України можуть встановлюватися як КАС України, так й іншими законами. Спеціальний строк встановлений:

— для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби встановлюється місячний строк (ч. 3 ст. 99 КАС України). Обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів;

— для звернення до адміністративного суду по справах, в яких законом передбачена можливість досудового порядку вирішення спору і позивач скористався цим порядком, встановлюється місячний строк (ч. 4 ст. 99 КАС України). Обчислюється з дня, коли позивач дізнався про рішення суб'єкта владних повноважень за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень;

— для звернення до адміністративного суду щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів, встановлюється місячний строк. Обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів (ч. 5 ст. 99 КАС України);

— для звернення до адміністративного суду у справах за адміністративними позовами суб'єктів владних повноважень про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання встановлений строк — негайно після одержання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо (ч. 1 ст. 182 КАС України);

— для звернення до адміністративного суду у справах з приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої

служби встановлений строк, що складає десять днів та три дні. Обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення її прав, свобод чи інтересів (ч. 2 ст. 181 КАС України);

— для звернення до адміністративного суду у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій встановлюється п'ятиденний строк. Обчислюється з дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності (ч. 6 ст. 172 КАС України);

— для звернення до адміністративного суду у справах щодо уточнення списку виборців встановлюється строк — не пізніш як за два дні до дня голосування (ч. 3 ст. 173 КАС України);

— для звернення до адміністративного суду у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, які порушують законодавство про вибори та референдум, встановлюється п'ятиденний строк. Обчислюється з дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності (ч. 4 ст. 174 КАС України);

— для звернення до адміністративного суду у справах щодо оскарження дій або бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії, їхніх посадових осіб та уповноважених осіб, ініціативних груп референдуму, інших суб'єктів ініціювання референдуму, офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу встановлюється п'ятиденний строк. Обчислюється з дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності (ч. 4 ст. 175 КАС України);

— для звернення до адміністративного суду у справах за зверненням органів державної податкової служби та митних органів встановлений строк протягом двадцяти чотирьох годин. Обчислюється з моменту встановлення обставин,

що зумовлюють звернення до суду (ч. 3 ст. 183-3 КАС України);

— інші випадки.

Спеціальні строки звернення до адміністративного суду встановлено також іншими законами України. Так, наприклад, Кодексом України про адміністративні правопорушення у ст. 289 передбачено, що оскаржити постанову у справі про адміністративне правопорушення можна протягом десяти днів з дня винесення постанови [9]. При цьому слід зазначити, що у ст. 289 Кодексу України про адміністративні правопорушення закріплено, що скаргу на постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути подано протягом десяти днів з дня винесення постанови. Таким чином, законодавець використовує термін «скарга», в той час як до адміністративного суду, наприклад, можна звернутись лише з адміністративним позовом. Також ч. 5 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» встановлене положення у відповідності до якого, у разі відхилення подання прокурора в цілому чи частково або неповідомлення прокурора про результати розгляду подання, а також якщо подання не вносилося, прокурор може звернутись до суду щодо: 1) визнання незаконним нормативно-правового акта відповідного органу повністю чи в окремій його частині; 2) визнання протиправним рішення чи окремих його положень і щодо скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень; 3) визнання протиправними дій чи бездіяльності, зобов'язання вчинити певні дії або утриматися від вчинення певних дій [10]. У цьому випадку встановлюється п'ятнадцятиденний строк для звернення до адміністративного суду, який обчислюється з дня одержання повідомлення про відхилення подання або в разі неповідомлення прокурора про результати розгляду подання з дня закінчення визначеного прокурором строку для його розгляду.

Особливості виникають також при застосуванні строків звернення до адміністративного суду у справах, що виникають із податкових відносин. За

роз'ясненням Вищого адміністративного суду України у листі «Про застосування строків звернення до адміністративного суду у справах, що виникають із податкових відносин» № 945/11/13-11 від 5 липня 2011 р. встановлено таке. Якщо право на звернення з позовом про оскарження податкового повідомлення-рішення виникло у платника податків у період із 30 липня 2010 р. по 31 грудня 2010 р. включно, то строк звернення до адміністративного суду для такої особи (незалежно від того, коли було пред'явлено позов, — до 1 січня 2011 р. чи після цієї дати) становить один місяць, безвідносно до того, що з 1 січня 2011 р. Податковим кодексом України збільшено тривалість строку звернення до суду для оскарження рішень контролюючих органів [12]. Якщо право на звернення до адміністративного суду виникло починаючи з 1 січня 2011 р., тривалість строку звернення становить 1095 днів. Аналогічним чином визначаються строки, протягом яких податковий орган може звернутися до адміністративного суду з позовом про стягнення сум податкового боргу з платника податків. Якщо таке право виникло в період із 30 липня 2010 р. по 31 грудня 2010 р. включно, строк звернення становить шість місяців. Якщо відповідне право виникло з 1 січня 2011 р., податковий орган має право звертатися до суду з позовом про стягнення податкового боргу протягом 1095 днів.

Поділяючи позицію інших вчених, вважаємо, що при обчисленні строків звернення до адміністративного суду можуть бути використані по аналогії положення ст. 103 КАС України, що стосуються обчислення процесуального строку [13]. Це пояснюється відсутністю в законодавстві саме правил обчислення строків звернення з адміністративним позовом. Проте треба зауважити, що у КАС України необхідно закріпити такі правила одним з таких засобів. Можливе, по-перше, внесення саме норм, що стосуються обчислення строків звернення до адміністративного суду або, по-друге, встановлення посилання на ст. 103 КАС України, що регламентує

правила обчислення процесуальних строків.

Наслідки пропущення строків звернення до адміністративного суду врегульовані в ст. 100 КАС України. Отже за загальним правилом, адміністративний позов, поданий після закінчення строків, установлених законом, залишається без розгляду. Частиною 1 ст. 107 КАС України передбачено, що після одержання позовної заяви одною з обставин, які з'ясовує суддя, є чи подано адміністративний позов у строк, установлений законом (якщо адміністративний позов подано з пропущенням встановленого законом строку звернення до суду, то чи достатньо підстав для визнання причин пропуску строку звернення до суду поважними). У разі якщо причини пропуску строку звернення до адміністративного суду будуть визнані неповажними, то на цій стадії позовна заява залишається без розгляду. Про залишення позовної заяви без розгляду суддя постановляє ухвалу, яка може бути оскаржена особою, яка подала позовну заяву (ч. 8 ст. 107 КАС України). Позовна заява може бути залишена без розгляду з підстав пропуску строку звернення до адміністративного суду, як на стадії вирішення питання про відкриття провадження в адміністративній справі без проведення судового засідання, так і в ході підготовчого провадження чи судового розгляду справи (ч. 2 ст. 100 КАС України).

У відповідності до ч. 1 ст. 100 КАС України суд на підставі позовної заяви та доданих до неї матеріалів може дійти висновку про існування підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними. Звичайно, в разі необхідності прохання про поновлення строку звернення до адміністративного суду викладається в заяві, яка відповідно до ч. 5 ст. 106 КАС України додається до позовної заяви. В КАС України відсутній перелік обставин, які можуть бути визнані поважними. На практиці суд у кожному конкретному випадку оцінює причини пропуску строку звернення до адміністративного суду. Як правило, це перебування на лі-

куванні, у довготривалій командировці тощо. Причини пропуску строку слід визнавати неповажними, якщо за таких причин особа мала реальну можливість вчинити відповідну процесуальну дію. Отже, якщо адміністративний позов подано з пропуском строків звернення до адміністративного суду, але суд визнав причини пропуску поважними, за умови відсутності інших перешкод, суд своєю ухвалою відкриває провадження у справі.

Аналізуючи правову природу та значення інституту строку звернення до адміністративного суду, вчені часто порівнюють його з інститутом позовної давності в цивільному праві. Інститут позовної давності в цивільному праві регламентовано главою 19 Цивільного кодексу України, тобто нормативно-правовим актом, який містить переважно норми матеріального права. На думку вчених, строки звернення до адміністративного суду за своїм змістом та внутрішньою сутністю є аналогом інституту позовної давності та належать до норм матеріального права [6]. Проте в галузях матеріального публічного права немає уніфікованих правил про строки звернення до суду. Тому законодавцем цей інститут запроваджено через КАС України, який містить процесуальні норми права [13].

На закінчення розгляду строку звернення до адміністративного суду відмітимо, що його законодавче закріплення має своєю метою сприяння встановленню судами всіх обставин справи та вчасне дослідження не втрачених за спливом часу доказів, забезпечення стабільності захисту охоронюваних законом прав та інтересів особи.

Ключові слова: строк звернення до адміністративного суду, адміністративний суд, класифікація строків.

Статтю присвячено питанням визначення поняття та видів строків звернення до адміністративного суду. Запропоноване визначення строку звернення до адміністративного суду,

а також класифікація таких строків на загальний та спеціальні строки. Розглянуто також питання наслідків пропуску строків звернення до адміністративного суду.

Статья посвящена вопросам определения понятия и видов сроков обращения в административный суд. Предложено определение срока обращения в административный суд, а также классификация таких сроков на общие и специальные. Рассмотрен также вопрос последствий пропуска сроков обращения в административный суд.

The article is devoted to the questions of the definition and types of terms of appeal to the Administrative Court. It is proposed the concept of term of appeal to the Administrative Court and classification of this terms for general and special. It is also considered the problem of consequences of miss of terms of appeal to the Administrative Court.

Література

1. Колпаков В. К. Юрисдикція адміністративних судів : монографія. В 2 кн. Кн. 1 / В. К. Колпаков, В. В. Гордєєв. . — Х. : Харків юрид., 2011. — 352 с.
2. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : [навч. посіб.] / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. — К. : Прецедент, 2007. — 531 с.
3. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України : підручник / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій ; за ред. О. В. Кузьменко. — К. : Атіка, 2007. — 416 с.
4. Основи адміністративного судочинства в Україні : [навч. посіб.] / за заг. ред. Н. В. Александрової, Р. О. Куйбіди. — К. : Конус-Ю, 2006. — 256 с.
5. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Загальна частина : [навч. посіб.] / В. Г. Перепелюк . — Чернівці : Рута, 2003. — 367 с.
6. Смокович М. І. Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». — 2011. — № 2. — С. 6.

7. Васекина Е. М. Юридичні строки: теоретико-правове дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. М. Васекина. — М., 2011. — С. 3.

8. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. // Офіційний вісник України. — 2005. — № 32. — Ст. 1918.

9. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. зі змінами та доповненнями // ІАЦ «Ліга».

10. Про прокуратуру : Закон України від 5 листоп. 1991 р. зі змінами та доповненнями // ІАЦ «Ліга».

11. Про застосування строків звернення до адміністративного суду у справах, що виникають із податкових відносин : лист Вищого адміністративного суду від 5 лип. 2011 р. // ІАЦ «Ліга».

12. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. // Голос України. — 2010. — № 229–230.

13. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди. — Вид. 2-ге, допов. — К. : Юстиніан, 2009. — С. 422.

УДК 347.783.54

С. Мазуренко,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри права інтелектуальної власності та корпоративного права Національного університету «Одеська юридична академія»

Н. Бузовська,

здобувач кафедри права інтелектуальної власності та корпоративного права Національного університету «Одеська юридична академія»

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ФОТОГРАФІЧНИЙ ТВІР» У ВІТЧИЗНЯНІЙ ДОКТРИНІ ТА ЗАКОНОДАВСТВІ

Вдосконалення правової науки, як і будь-якої іншої, нерозривно пов'язано із вдосконаленням її понятійного апарату. Йдеться про те, що поняття усіх галузей права підлягають максимально можливим точним і чітким визначенням, без чого вони втрачають своє призначення, фактично не виконують своєї орієнтуючої функції. У наступному це проявляється у невідповідності між потребами практики і рівнем наявних знань.

Визначення правових понять так чи інакше повинно знаходити своє законодавче оформлення. Якщо ж законодавець не дав визначення певного поняття, то суб'єкт права вимушений звернутися до правової доктрини і використати те визначення, яке є загальноприйнятим у теорії права.

Понятійний апарат науки авторського права має певні недоліки, де окремим питанням виступає невизначеність поняття «фотографічний твір». Законодавство України не містить виключний перелік об'єктів, яким надається правовий режим охорони авторським правом. Серед таких об'єктів частина 1 статті 433 Цивільного кодексу України зазначає фотографічні твори.

Значно ширший підхід до окреслення об'єктів охорони авторським правом містить Закон України «Про авторське право і суміжні права». Так, відповідно до пункту 10 статті 8 Закону України «Про авторське право і суміжні права» підлягають охороні не лише фотографічні твори, а й твори, виконані способами, подібними до фотографії. Зазначене положення має принципове значення. Од-