

Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право
УДК 342.9

Мороз Світлана Сергіївна

кандидатка юридичних наук, адвокатка

Адвокатське об'єднання «Юридична компанія «Діктум»

Moroz Svitlana

Candidate of science of law, Attorney-at-law

Managing partner Bar association «Legal company «Dictum»

ORCID: 0009-0009-0499-3170

Рябченко Олена Петрівна

докторка юридичних наук, професорка,

завідувачка кафедри адміністративного права, процесу та митної безпеки

Державний податковий університет

Riabchenko Olena

Doctor of Science in Law, Professor,

Head of the Department of administrative law, process and customs security,

State Tax University

ORCID: 0000-0001-6631-2830

**ПОНОВЛЕННЯ СТРОКІВ В ПОРЯДКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО
СУДОЧИНСТВА ЯК ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ СУДУ
RENEWAL OF TERMS IN THE PROCEDURE OF ADMINISTRATIVE
JURISDICTION AS DISCRETIONARY AUTHORITIES OF THE
COURT**

***Анотація.** У статті досліджуються наукові та фахові підходи щодо визначення поняття «дискреційні повноваження», для визначення даного поняття автори використовують та посилаються у своїй роботі на нормативно-правові акти Європейського союзу, національне*

законодавство, наукові роботи вітчизняних дослідників. Окрім того, авторами аналізується визначення «дискреційні повноваження в адміністративному судочинстві» у зв'язку з цим автори використовують практику Європейського суду з прав людини та практика національного суду, а саме Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду.

У даному науковому дослідженні аналізується також вітчизняне законодавство щодо правової природи дискреційних повноважень судів в адміністративному судочинстві. Досліджуються норми процесуального права на предмет правового регулювання строків в адміністративному судочинстві, наслідки їх пропуску для сторони, механізм поновлення, процесуальні строки, які встановлені законодавством та які можуть бути поновлені судом.

Розглядається поновлення строків в порядку адміністративного судочинства як дискреційні повноваження судів. Досліджується розуміння практичної реалізації дискреційних повноважень суду під час поновлення процесуальних строків в порядку здійснення адміністративного судочинства, аналізується практична проблематика зазначеного питання через призму сформованої національної судової практики. Авторами також досліджується відмінність між процесуальними стадіями такими як «поновлення строків» та «поновлення строків».

Актуальність досліджуваної теми обумовлена відсутністю законодавчого визначення підстав та умов поновлення пропущених строків в порядку здійснення адміністративного судочинства, необхідністю здійснення наукового та практичного дослідження щодо питання практичної реалізації дискреційних повноважень суду під час поновлення процесуальних строків, виокремлення проблематики та шляхи її вирішення.

Ключові слова: публічно-правовий спір, адміністративне судочинство, процесуальні строки, повноваження суду, дискреційні повноваження, правосуддя, захист прав.

Summary. *The article examines scientific and professional approaches to the definition of the concept of "discretionary powers", to define this concept the authors use and refer in their work to the normative legal acts of the European Union, national legislation, scientific works of Ukrainians researchers. In addition, the authors analyze the definition of "discretionary powers in administrative jurisdiction", in this connection the authors use the practice of the European Court of Human Rights and the practice of the national court, namely the Supreme Court as part of the Cassation Administrative Court.*

This scientific study also analyzes Ukrainian legislation regarding the legal nature of discretionary powers of courts in administrative jurisdiction. The norms of procedural law on the subject of legal regulation of time limits in administrative jurisdiction, the consequences of their omission for the party, the renewal mechanism, procedural time limits established by legislation and which can be renewed by the court are studied.

Renewal of terms in the procedure of administrative jurisdiction is considered as a discretionary power of the courts. The understanding of the practical implementation of the discretionary powers of the court during the renewal of procedural terms in the order of implementation of administrative jurisdiction is investigated, the practical problems of the mentioned issue are analyzed through the prism of the established national judicial practice. The authors also examine the difference between procedural stages such as "renewal of terms" and "prolongation of terms".

The relevance of the researched topic is due to the absence of a legislative definition of the grounds and conditions for the renewal of missed deadlines in the order of administrative jurisdiction, the need to carry out scientific and practical research on the issue of the practical implementation of the discretionary powers of the court during the renewal of procedural deadlines, the identification of problems and ways to solve them.

Key words: *public legal dispute, administrative jurisdiction, procedural terms, court powers, discretionary powers, justice, protection of rights.*

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні ще проходить реформування судової системи, де адміністративне судочинство, без перебільшення, можна вважати одним із основним засобом захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Цей захист повинен відбуватися «...шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду справ» [1, с. 22]. Удосконалення адміністративного судочинства в Україні буде сприяти: впровадженню додаткових гарантій фізичних і юридичних осіб на справедливий суд; подоланню роз'єднаності судової влади; забезпеченню оптимізації та уніфікації процедур здійснення правосуддя загальними та спеціалізованими судами на всіх його стадіях та в усіх інстанціях згідно з європейськими стандартами [1, с. 27].

Для забезпечення вказаних вище положень та піднятих наукових завдань доцільно розглянути питання практичної реалізації дискреційних повноважень суду на стадії поновлення строків в порядку адміністративного судочинства, які безпосередньо впливають на справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд справ.

Аналіз основних досліджень і публікацій: питання дискреційних повноважень суду досліджувалося О.Г. Крижовою, А.С. Уласевич, М. Оніщук, Н.А. Литвин та А.О. Ярош та іншими авторами.

Формулювання цілей статті (постановка завдання) - визначення поняття дискреційних повноважень суду, формування розуміння практичної реалізації дискреційних повноважень суду під час поновлення процесуальних строків в порядку здійснення адміністративного судочинства, виокремлення практичної проблематики.

Виклад основного матеріалу. Впродовж останніх років серед науковців та практикуючих правників не вщухає дискусія щодо **поновлення процесуальних строків в межах здійснення адміністративного судочинства** й особливо поновлення строків на звернення до суду.

Ця дискусія отримала ще більш суперечливий характер з моменту початку карантинних заходів та воєнного стану на всій території України, адже у деяких фізичних осіб та суб'єктів господарювання були відсутні об'єктивні можливості для звернення до суду із метою захисту або відновлення своїх прав.

Суперечливий характер питання поновлення строків в порядку адміністративного судочинства пов'язаний саме із тим, що поновлення строків **є дискреційними повноваженнями суду**.

Нижче ми розглянемо що означає поняття «дискреційні повноваження суду» та **проблемні аспекти їх реалізації** під час поновлення строків.

У відповідності до ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, **в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами** України [2].

Згідно ст. 125 Конституції України з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин **діють адміністративні суди** [2].

Статтею 19 Кодексу адміністративного судочинства України (далі по тексті – КАС України) визначено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи **у публічно-правових спорах** [3].

Отже, адміністративні суди мають діяти виключно в межах повноважень та у спосіб визначений законодавством з метою захисту прав та інтересів осіб у сфері публічно-правових відносин внаслідок який виник спір.

Статтею 118 КАС України регламентовано, що строки, у межах яких вчиняються процесуальні дії, визначаються законом, а якщо законом не визначені - встановлюються судом. Статтею 121 КАС України визначено порядок поновлення та продовження процесуальних строків. Відповідно до ч. 1 ст. 121 КАС України **строк встановлений законом** може бути судом за заявою особи – **поновлений, а строк встановлений судом може бути продовжений** [3]. В даній статті ми розглядаємо саме **дискреційні повноваження суду під час поновлення строків, які визначені законом** оскільки дана тема породжує дискусії та потребує уваги зі сторони науковців. Суперечливість теми пов'язана з тим, що при поновленні порушеного стороною строку який вже встановлений законом, суд має дотримуватись таких основоположних засад адміністративного судочинства як: обґрунтованості, неупередженості, добросовісності, розсудливості з метою недопущення порушення прав іншої сторони. І так як чинним законодавством не визначено критеріїв обґрунтованості, неупередженості, добросовісності, розсудливості, відповідно, **суд фактично на свій розсуд вирішує питання поновлення строків**, що і є проблемним аспектом яке потребує додаткового наукового дослідження.

В підтвердження висновку про те, що суд фактично на свій розсуд вирішує питання поновлення строків наведемо відповідні положення визначені статтею 121 КАС України:

1) ч. 1 даної статті визначено, що **суд** за заявою учасника справи **поновлює пропущений процесуальний строк**, встановлений законом, якщо **визнає причини його пропуску поважними**.

2) відповідно до ч. 3 **заява** про поновлення процесуального строку **розглядається судом**, у якому належить вчинити процесуальну дію, стосовно якої пропущено строк;

3) згідно ч. 6 про поновлення процесуального строку, відмову у поновленні процесуального строку **суд постановляє ухвалу** [3].

У висновок слід зазначити наступне, що процесуальним законом визначений наступний порядок поновлення пропущеного процесуального строку:

1) особа яка пропустила строк на вчинення певної процесуальної дії наділена правом звертатись до суду із заявою про поновлення пропущеного процесуального строку. Така заява має бути **подати** разом із процесуальним документом/дією щодо якої пропущений строк. В **заяві про поновлення строку** мають бути вказані підстави, які стали об'єктивною причиною пропуску такого строку із обґрунтуванням поважності причин такого пропуску та за наявності містити відповідні докази;

2) **суд розглядає таку заяву** на предмет чи дійсно є об'єктивні причини які спричинили пропуск строку, та чи є такі причини поважними;

3) за наслідком розгляду заяви **суд має постановити ухвалу** та вказати в ухвалі з якими саме поважними причинами погоджується суд.

Варто зазначити, що поновленні судом можуть бути процесуальні строки встановлені законом для вчинення сторонами певних процесуальних дій, зокрема щодо:

- звернення до суду із позовом. Необхідно звернути увагу що КАС України (ст. 122) визначені загальні строки звернення до суду, окрім того, іншими нормативно-правовими актами можуть бути встановлені спеціальні строки (наприклад, статтями 56 та 122 Податкового кодексу України встановлені спеціальні строки звернення до суду з оскарженням податкових повідомлень-рішень);

- подання доказів (ст. 79 КАС України);
- пред'явлення зустрічного позову (ст. 177 КАС України);
- вступ третьої особи в справу (ст. 49 КАС України);
- подання доказів на підтвердження понесених судових витрат (ч. 3 ст. 143 КАС України);

- подання заяви про ухвалення додаткового судового рішення (ст. 252 КАС України);
- подання заяви про роз'яснення судового рішення (ст. 254 КАС України);
- подання клопотання про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження (ст. 259 КАС України);
- подання відзиву у справі, що розглядається за правилами спрощеного позовного провадження (ст. 261 КАС України);
- звернення із апеляційною скаргою (ст. 295 КАС України);
- приєднання до апеляційної скарги (ст. 302 КАС України);
- доповнення, зміна, відкликання апеляційної скарги чи відмова від неї (ст. 303 КАС України);
- звернення із касаційною скаргою (ст. 329 КАС України);
- звернення із заявою про здійснення судового контролю за виконанням судового рішення (ст. 382, 287 КАС України) тощо.

Проаналізувавши порядок поновлення строків судом, ми можемо дійти висновку **в чому саме полягає дискреційність повноважень суду у цій процесуальній дії:**

по-перше, законом *не визначено критерії* визнання судом поважності причин пропуску строку;

по-друге, так само *не визначено підстав* за яких суд може вважати причини пропуску поважними;

по-третє, фактично суд має на власний розсуд вирішити, із урахуванням загальних засад адміністративного судочинства та порядку ухвалення судового рішення, **чи дійсно причини були поважними і чи є об'єктивні підстави** задовольнити заяву та **поновити строки**, обґрунтувати своє рішення законно.

Отже, при вирішенні питання щодо поновлення строку *суд реалізує саме дискреційні повноваження у зв'язку з тим, що законом не визначено*

меж, обмежень та конкретних підстав щодо поновлення строків, і в цій частині суд діє на власний розсуд.

У Додатку до Рекомендації № Р(80)2 Комітету Міністрів Ради Європи від 24 січня 1980 року визначено **термін «дискреційні повноваження»** - повноваження, які залишають адміністративному органу **певний ступінь свободи** щодо рішення, яке має бути прийняте, **дозволяючи йому вибрати** з-поміж кількох юридично прийнятних рішень те, **яке він вважає найбільш прийнятним** [4].

Наказом Міністерства юстиції України «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи» визначено, що **дискреційні повноваження** – сукупність прав та обов’язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що **надають можливість на власний розсуд визначити** повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, **або можливість вибору** на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акта [5].

Аналізуючи вище зазначені визначення поняття «дискреційні повноваження», можемо дійсно впевнитись в тому, що поновлення пропущеного строку є дискреційним повноваженням суду. Адже, як ми вже зазначили вище, суд на власний розсуд приймає рішення щодо поновлення пропущеного строку і наділений в цій частині певною свободою, оскільки законодавчо не регламентовано конкретних умов за яких суд поновлює строк, окрім того, що причини його пропуску має бути поважними, та *критерії визначення поважності причин так само не встановлені законом.*

У рішенні ЄСПЛ у справі «Пономарьов проти України» від 03.04.2008 (пункт 47, заява №3236/03) визначено, що «суд визнає, що вирішення питання щодо поновлення строку на оскарження перебуває в межах

дискреційних повноважень національних судів, **однак такі повноваження не є необмеженими**. Від судів вимагається вказувати підстави. Проте навіть тоді можливість поновлення не буде необмеженою, оскільки сторони в розумні інтервали часу мають вживати заходів, щоб дізнатись про стан відомого їм судового провадження. У кожній справі національні суди мають перевіряти, чи підстави для поновлення строків для оскарження виправдовують втручання у принцип *res judicata* (прим. авт. - правова доктрина, що походить із римського права і означає остаточність рішення суду, яке набрало законної сили) [6], особливо як у цій справі, коли національне законодавство не обмежує дискреційні повноваження судів ні у часі, ні в підставах для поновлення строків...» [7].

У підсумок, у справі «Пономарьов проти України» ЄСПЛ закарбував висновок про те, що **поновлення строків є дискреційними повноваженнями судів**. В той же час основоположні підходи до розуміння практичної реалізації досліджуваних в даній статті дискреційних повноважень, які сформував у своєму рішенні ЄСПЛ по справі «Пономарьов проти України» почали цитувати й використовувати національні суди при вирішенні питання поновлення строків, а саме:

- 1) поновлення не є необмеженим;
- 2) сторони в розумні інтервали часу мають вживати заходів;
- 3) сторони в розумні терміни мають дізнатись про стан відомого їм судового провадження;
- 4) суди мають перевіряти чи є підстави для поновлення строків.

Верховний Суд у складі Касаційного адміністративного суду у постанові від 26 липня 2022 року у справі № 640/3437/21 зазначає: «...Інститут строків в адміністративному процесі сприяє досягненню юридичної визначеності у публічно-правових відносинах, а також стимулює учасників адміністративного процесу **добросовісно ставитися до виконання своїх обов'язків**. Ці строки обмежують час, протягом якого такі

правовідносини можуть вважатися спірними; після їх завершення, якщо ніхто не звернувся до суду за вирішенням спору, відносини стають стабільними.

Поважними причинами пропуску строку визнаються лише ті обставини, **які були чи об'єктивно є непереборними**, тобто не залежать від волевиявлення особи, що звернулась з адміністративним позовом, **пов'язані з дійсно істотними обставинами, перешкодами чи труднощами**, що унеможливили своєчасне звернення до суду. Такі обставини мають бути підтверджені відповідними та належними доказами...» [8].

Верховний Суд у складі Касаційного адміністративного суду у постанові від 12 серпня 2021 року у справі № 640/2471/21 зазначає: «Тож, колегія суддів вважає цілком обґрунтованим висновок суду першої та апеляційної інстанцій про відсутність в наведених стороною позивача доводах та аргументах, реальної не можливості скористатися правом на судовий захист у строк встановлений процесуальним законом. Намагання оскаржити дії/бездіяльність суб'єкта владних повноважень та зобов'язати примусити його вчинити певні дії зі сплином майже 20 років, **мають бути належно та достатньо обґрунтованими та документально підтвердженими про наявність об'єктивно непереборних, таких що не залежать від волевиявлення особи, що пов'язані з дійсними істотними перешкодами чи труднощами обставин пропуску строку...**» [9].

Висновки. Отже, дискреційні повноваження суду щодо поновлення процесуального строку є такими та виникли у зв'язку із тим, що суд на власний розсуд вирішує питання поновлення процесуального строку та чи дійсно у сторони були поважні причини на пропуск строку.

В той же час, не зважаючи на те, що законодавчих обмежень щодо поновлення строків не визначено, суд розглядає питання поновлення строків виходячи з того, що **такі повноваження є все таки обмежені саме «поважністю причин строків».**

За наслідком вище наведеного аналізу судової практики ми можемо зробити висновок щодо проблематики практичної реалізації дискреційних повноважень суду в частині поновлення строків:

1) трактування судами пропущення процесуального строку стороною як недобросовісної поведінки;

2) неможливістю стороною довести поважність причин пропуску за критеріями сформованої судової практики:

- об'єктивно непереборні обставини;
- обставини, які не залежать від волі сторони;
- дійсні перешкоди та труднощі;

3) неможливістю стороною процесу підтвердити поважність причин пропуску процесуального строку належною доказовою базою;

4) визначення судом поновлення строку як порушення правової визначеності.

Наразі вирішення окреслених проблемних аспектів практичної реалізації дискреційних повноважень під час поновлення процесуальних строків в адміністративному судочинстві ми вбачаємо через призму формування сталої судової практики Верховним судом, визначення єдиного підходу до вирішення категорії таких справ, та закріплення в судовій практиці уніфікованого тлумачення щодо підстав для поновлення процесуальних строків. Формування сталої судової практики Верховного суду унеможливить суди інших інстанцій неоднозначно тлумачити та застосовувати підстави для поновлення пропущених процесуальних строків.

Література

1. Литвин Н.А. Ярош А.О. Адміністративне судочинство як основний засіб захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. Наше право. 2020. № 1. С. 22-27.

2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 01.07.2023)
3. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 01.07.2023)
4. Додаток до Рекомендації № Р(80)2 Комітету Міністрів Ради Європи від 24 січня 1980 року. URL: [https://publicsearch.coe.int/#k=%22R\(80\)2%22%201980#f=%5B%5D](https://publicsearch.coe.int/#k=%22R(80)2%22%201980#f=%5B%5D) (дата звернення: 02.07.2023)
5. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи: Наказ Міністерства юстиції України від 24.04.2017 № 1395/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#Text> (дата звернення: 03.07.2023)
6. Вікіпедія. Інтернет ресурс. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Res_judicata (дата звернення: 04.07.2023)
7. Рішення Європейського суду з прав людини Справа "Пономарьов проти України" 3 квітня 2008 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_434#Text (дата звернення: 06.07.2023)
8. Постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду у від 26 липня 2022 року у справі № 640/3437/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105444315> (дата звернення: 01.07.2023)
9. Постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду у від 12 серпня 2021 року у справі № 640/2471/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98947383> (дата звернення: 07.07.2023)

References

1. Lytvyn N.A. Yarosh A.O. Administratyvne sudochynstvo yak osnovnyi zasib zakhystu prav ta interesiv fizychnykh i yurydychnykh osib u sferi publichno-pravovykh vidnosyn. *Nashe pravo*. 2020. № 1. S. 22-27.
2. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 № 254k/96-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (date of access: 01.07.2023)
3. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (date of access: 01.07.2023)
4. Dodatok do Rekomendatsii № R(80)2 Komitetu Ministriv Rady Yevropy vid 24 sichnia 1980 roku. URL: [https://publicsearch.coe.int/#k=%22R\(80\)2%22%201980#f=%5B%5D](https://publicsearch.coe.int/#k=%22R(80)2%22%201980#f=%5B%5D) (date of access: 02.07.2023)
5. Pro zatverdzhennia Metodolohii provedennia antykoruptsiinoi ekspertyzy: Nakaz Ministerstva yustytysii Ukrainy vid 24.04.2017 № 1395/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#Text> (date of access: 03.07.2023)
6. Vikipediia. Internet resurs. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Res_judicata (date of access: 04.07.2023)
7. Rishennia Yevropeiskoho sudu z prav liudyny Sprava "Ponomarov proty Ukrainy" 3 kvitnia 2008 roku. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_434#Text (date of access: 06.07.2023)
8. Postanova Verkhovnoho Sudu u skladi Kasatsiinoho administratyvnoho sudu u vid 26 lypnia 2022 roku u spravi № 640/3437/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105444315> (date of access: 01.07.2023)

9. Postanova Verkhovnoho Sudu u skladi Kasatsiinoho administratyvnoho sudu u vid 12 serpnia 2021 roku u spravi № 640/2471/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98947383> (date of access: 07.07.2023)