

Каменська Н. П.,
кандидат юридичних наук,
заступник директора з юридичних питань ТОВ «ФІНІНТЕЛЕКТ-ПЛЮС»,
адвокат

КЛАСИФІКАЦІЯ СТРОКІВ У ПРОВАДЖЕННЯХ ЗА ЗВЕРНЕННЯМИ ДО ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

CLASSIFICATION OF DEADLINES IN THE PROCEEDINGS FOR APPEALS TO THE PUBLIC ADMINISTRATION

У статті автор аналізує різновиди строків у провадженнях за зверненнями до публічної адміністрації, диференційовані за різними класифікаційними критеріями. Детально характеризує виокремлювані різновиди крізь призму нормативних положень тематичного законодавства. Пропонує низку актуальних теоретичних узагальнень та висновків.

Ключові слова: час, строк, публічна адміністрація, приватні особи, звернення в адміністративному порядку.

В статье автор анализирует разновидности сроков в производствах по обращениям в публичную администрацию, дифференцированные по различным классификационным критериям. Подробно характеризует выделяемые разновидности сквозь призму нормативных положений тематического законодательства. Предлагает ряд актуальных теоретических обобщений и выводов.

Ключевые слова: время, срок, публичная администрация, частные лица, обращения в административном порядке.

In the article the author analyzes the varieties of deadlines in the proceedings for appeals to the public administration, differentiated according to different classification criteria. In detail characterizes the selected varieties through the prism of the normative provisions of the thematic legislation. Offers a number of actual theoretical generalizations and conclusions.

Key words: time, deadline, public administration, private persons, appeals in the administrative order.

Актуальність темпоральних питань для юридичної науки впливає в першу чергу з того, що в правовій площині всі об'єкти вивчення та регулювання розвиваються в часі мають динамічний характер [1, с. 7]. Перефразовуючи професора Л.М. Васильєва [2, с. 37]: питання про строки у праві по суті є питанням про рух правової матерії в часі. Отже, філософська категорія «час» має важливе методологічне значення для характеристики динамічних аспектів усіх без виключення явищ правової дійсності: їх тривалості в цілому, часових меж окремих етапів розвитку, послідовності, з якою відбуваються відповідні зміни в русі, взагалі часової визначеності в правовій площині. Не є виключенням і стосунки публічної адміністрації з фізичними та юридичними особами, які в ідеалі за умов правової держави характеризуються відповідальним ставленням обох сторін до виконання декларованих законодавцем строків.

Вагоме значення темпоральної проблематики для розвитку юриспруденції підтверджується й присклипливою увагою до неї представників наукового загалу та практиків. Варто лише згадати низку комплексних досліджень вітчизняних правників за останній десяток років: Т.М. Вахоневої, С.В. Вишновецької, О.В. Галкіна, П.Д. Гуйвана, К.В. Кальян, В.В. Луць, Д.О. Маріц, М. Д. Пленюк, Б.І. Сташків, В.А. Стрільчука, К.С. Токаревої, Н.В. Хашівської, Ю.О. Шекери, О.В. Шовкової, Н.В. Черногор, В.В. Юсипа та ін.

У той же час строки в провадженнях за зверненнями до публічної адміністрації залишаються малодослідженими. З огляду на викладене зупинимося на найбільш поширених різновидах строків, що вио-

кремлюються сучасними дослідниками та становлять інтерес у межах розглядуваної проблематики як із теоретичної, так і з практичної точок зору.

Прикладом популярної, універсальної класифікації строків видається їх розмежування на загальні та спеціальні, запропоноване професором

Д.М. Бахрахом для диференціації строків у справах про адміністративні правопорушення [3, с. 315]. Критерій поділу строків за обсягом охоплених ними правовідносин (масштабом часових меж протікання відповідних справ), на наш погляд, доцільно застосувати й до проваджень за зверненнями до публічної адміністрації.

Загальні строки поширюються на більшість адміністративних проваджень означеного різновиду. Спеціальні строки стосуються лише окремих справ, вирішення яких в адміністративному порядку має певні специфічні особливості. Як правило, специфіка останніх зумовлюється особливим статусом ініціатора того чи іншого звернення (адвокат, платник податків тощо). Цілком закономірним буде й те, що якщо звернення подається в загальному порядку, з урахуванням загального строку для його ініціювання декларованого на офіційному рівні, то й строки його розгляду публічною адміністрацією будуть загальними. І, навпаки, в разі направлення спеціального звернення (адвокатського запиту, скарги платника податків на податкове повідомлення-рішення тощо) в межах спеціально визначених законодавцем строків для окремих різновидів звернень в адміністративному порядку строки в такому провадженні також будуть мати певні специфічні особливості.

При цьому необхідно враховувати, що порядок ініціювання першого різновиду звернень та строки їх розгляду передбачено загальним адміністративно-процесуальним законодавством (законами України «Про звернення громадян» [4]; «Про доступ до публічної інформації» [5] тощо), а процедура розгляду публічною адміністрацією ініціатив суб'єктів зі спеціальним статусом – спеціальними законодавчими актами (Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [6], Податковим кодексом України [7] тощо).

Приміром, для розгляду по суті пропозицій, заяв, скарг, поданих у загальному порядку Законом України «Про звернення громадян» (ст. 20) [4], встановлено однаковий загальний строк: місяць із дати надходження звернення відповідного різновиду, а якщо останнє не потребує додаткового вивчення, – 15 календарних днів. При цьому загальний строк розгляду та вирішення звернення не повинен перевищувати сорока п'яти днів, а продовження строку розгляду звернення здійснюється в разі, коли протягом місяця вирішити його неможливо [4]. Аналогічні ситуації спостерігаються й на рівні підзаконних нормативно-правових актів за тематичним напрямом.

Доречним прикладом спеціальних строків можуть бути часові обмеження розгляду адвокатських запитів, передбачені в Законі України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (ст. 24) [6]. Так, відповідь на звернення надається адвокату в адміністративному порядку не пізніше п'яти робочих днів із дати отримання відповідної ініціативи. Якщо ж адвокатом витребується значний обсяг інформації та/або документів, строк вирішення його запиту продовжується до двадцяти робочих днів.

Таким чином, *загальні строки провадження у справах за зверненнями до публічної адміністрації – це періоди часу, визначені в нормативно-правових актах, у межах яких фізичні та юридичні особи мають право звернутися до публічної адміністрації, а остання зобов'язана розглянути та вирішити такі звернення в загальному порядку відповідно до чинного законодавства.*

Спеціальні строки провадження у справах за зверненнями до публічної адміністрації – це періоди часу, визначені в нормативно-правових актах, у межах яких фізичні та юридичні особи зі спеціальним статусом мають право звернутися до публічної адміністрації, а остання зобов'язана розглянути та вирішити такі звернення в спеціальному порядку згідно із чинним законодавством.

В юридичній літературі нерідко пропонується класифікація строків за юридичним значенням на строки процесуальних дій і строки давності [8, с. 175]. В окремих випадках крізь призму справ про адміністративні правопорушення перелік названих різновидів доповнюється строками примусової дії, під якими розуміється проміжок часу, протягом якого застосовуються заходи адміністративного примусу [9, с. 353–412].

Якщо ж вести мову про характеристику строків у справах за зверненнями до публічної адміністрації,

то за даним критерієм, на наш погляд, виокремлюються процесуальні строки та строки давності.

Серед значної кількості кодифікованих актів дефініція «процесуальний строк» пропонується вітчизняним законодавцем лише в Цивільному процесуальному кодексі України [10]. Зі змісту глава 6 «Процесуальні строки» взагалі та ст. 67 названого законодавчого акта [10], зокрема, впливає, що процесуальні строки – це певний період у часі, в межах якого вчиняються процесуальні дії в цивільному судочинстві. Законодавцем із судочинської точки зору також характеризуються й строки давності. Так, відповідно до ст. 256 Цивільного кодексу України позовною давністю визнається строк, у межах якого особа має можливість звернутися до суду за захистом своїх цивільних прав або законних інтересів [10]. Саме дані часові межі іменуються законодавцем строками позовної давності.

Наочним прикладом процесуальних строків у провадженнях за зверненнями до публічної адміністрації можуть бути загальні та спеціальні строки розгляду публічною адміністрацією окремих різновидів звернень, охарактеризованих вище. Залежно від того, якої зі сторін даних правовідносин такі строки стосуються, їх можна диференціювати таким чином: для суб'єктів звернень до публічної адміністрації; для суб'єктів розгляду звернень означеного різновиду; для інших учасників адміністративних проваджень у відповідних справах.

У свою чергу, за допомогою строків давності в законодавстві про звернення до публічної адміністрації фіксуються часові межі реалізації заявником (скаржником, запитувачем): права на звернення до органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування; права на оскарження рішення публічної адміністрації прийнятого за результатами розгляду окремої ініціативи в адміністративному порядку; дій чи бездіяльності посадової особи (осіб) суб'єкта розгляду звернення в рамках відповідної справи. Отже, строки давності в розглядуваному аспекті стосуються саме ініціаторів звернень до публічної адміністрації.

В якості висновку пропонуємо декілька авторських дефініцій. Під процесуальними строками провадження у справах за зверненнями до публічної адміністрації необхідно розуміти: *періоди часу, визначені в нормативно-правових актах, у межах яких органами публічної адміністрації чи їх посадовими особами вчиняються дії щодо розгляду та вирішення справ за зверненнями в адміністративному порядку. У свою чергу, строки давності провадження за зверненнями до публічної адміністрації – це проміжки часу, декларовані в нормативно-правових актах, після закінчення яких унеможливується реалізація прав: на звернення до публічної адміністрації; на оскарження рішень, дій (бездіяльності) уповноважених суб'єктів влади в справах за зверненнями до публічної адміністрації.*

Також цікавою та корисною в межах досліджуваної проблематики видається класифікація строків за способом встановлення. За даним критерієм строки

поділяються на ті які визначаються: календарною датою (терміни); певним періодом часу (рік, півріччя, квартал, місяць, день); вказівкою на конкретну подію, яка обов'язково повинна настати в межах конкретних правовідносин; посиленням на конкретну подію, яка може настати, а може й не настати в межах конкретних правовідносин [11, с. 89].

Звичайно, строки, що містять посилення на конкретну дату їх початку та закінчення, є найбільш точно визначеними. Але правові норми, що регламентують сферу звернень до публічної адміністрації (аналогічно іншим нормам права. – *Н.К.*), мають багаторазовий, універсальний характер застосування на практиці. Тому з об'єктивних причин унеможливується закріплення у відповідних нормативно-правових актах часових меж здійснення відповідної діяльності шляхом визначення конкретних дат. У більшості випадків законодавець обмежується посиленням на окремі періоди в часі, що можуть бути конкретизовані вказівкою на певну дату в організаційно-розпорядчих документах, положення яких на підзаконному рівні регламентують конкретні адміністративні провадження. Зупинимось на прикладі.

Відповідно до Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації (абзац дев'ятий пункту 2) [12] автоматизована реєстрація пропозицій, заяв і скарг та обліку особистого прийому громадян передбачає введення в персональний комп'ютер із контрольно-реєстраційних форм, зокрема, реквізиту «термін виконання». При цьому виконання кожного звернення громадянина стоїть на контролі до моменту його вирішення (незалежно від того, вирішується воно по суті чи перенаправляється за належністю, за виключенням повторних звернень з одного й того самого питання, за якими уповноваженим суб'єктом влади прийнято рішення про залишення їх без розгляду). Крім того, крайній строк розгляду звернення обмежується конкретною датою. Така дата, як правило, визначається відповідно до резолюції уповноваженого керівника в межах декларованого законодавцем періоду для розгляду звернення даного різновиду.

Так, Податковим кодексом України [7] (стаття 52) передбачено строк для надання контролюючим органом податкової консультації: не більше тридцяти календарних днів після дати отримання запиту платника податків щодо з'ясування особливостей використання тих або інших норм податкового законодавства на практиці. З процитованих нормативних положень та змісту пунктів 8, 20 розділу II «Організація роботи з питань приймання, попереднього опрацювання та реєстрації звернень громадян» Порядку розгляду звернень та особистого прийому громадян у Державній фіскальній службі України та її територіальних органах [13] випливає, що на реєстраційно-контрольній картці контролюючого органу (адресата звернення) відображається одночасно як дата надходження відповідного звернення, так і конкретна

дата його виконання, що прописується відповідно до резолюції уповноваженої посадової особи або часових меж, закріплених у чинному законодавстві. Крім цього, у формі передбачається відмітка про контроль фактичного строку розгляду звернення. Початком обчислення в календарних днях строку розгляду відповідного звернення є день його реєстрації, датою виконання – дата реєстрації відповіді на нього (пункт 1 розділу IV «Строки розгляду звернень громадян» названого Порядку [13]).

Щодо третього та четвертого різновидів строків, що визначаються вказівкою на конкретну подію, яка обов'язково чи необов'язково настане, то (на відміну від цивільного права) вказані строки в законодавстві про звернення до публічної адміністрації в чистому, витриманому до кінця вигляді, з нашої точки зору, не зустрічаються. Строки, що визначаються певним періодом у часі, також вміщують посилення на подію, з якої вони починають перебіг або припиняють його. З огляду на викладене строки у провадженнях за зверненнями до публічної адміністрації за способом встановлення диференціюються на ті, які визначаються календарною датою або певним періодом у часі. Із цього приводу, з урахуванням нормативних положень, що стосуються визначення понять «строк» і «термін» (ст. 251 та ст. 252 Цивільного кодексу України [10] відповідно. – *Н.К.*), пропонуємо деякі авторські дефініції.

Строком у провадженнях за зверненнями до публічної адміністрації, що визначається календарною датою (терміном), є певний момент у часі, з настанням якого пов'язана дія (бездіяльність), подія, що мають юридичне значення для справ даного різновиду.

Строком у провадженнях за зверненнями до публічної адміністрації, що визначається певним періодом у часі, є певний проміжок часу, з настанням якого пов'язана дія (бездіяльність), подія, що мають юридичне значення для справ даного різновиду.

Щодо особливостей обчислення строків у провадженнях за зверненнями до публічної адміністрації, то на практиці, як правило, виникають труднощі з встановленням початку і закінчення перебігу саме «строків-періодів». В окремих випадках перебіг строку починається з дня виникнення юридичного факту, в інших – на наступний день. Крім того, і зараз в юридичній літературі немає єдиного усталеного підходу щодо визначення останнього дня строку розглядуваного різновиду. Якщо не міститься спеціальних вказівок у законодавстві, то початок і закінчення відповідних строків у провадженнях за зверненнями до публічної адміністрації обчислюються за правилами, декларованими в Цивільному кодексі України (ст.ст. 253–255) [10].

Підводячи підсумки викладеного, необхідно вказати, що повільність є однією з найбільших вад в функціонуванні публічної адміністрації. Тому строки в провадженнях за зверненнями до публічної адміністрації гарантують своєчасне вирішення відповідних індивідуально-конкретних справ; стимулюють уповноважених суб'єктів владних повноважень діяти якомога

швидше та ефективніше в означеному напрямі. Разом із тим контроль із боку авторів звернень в адміністративному порядку за строками розгляду їх ініціатив

також не завадить. Однак його результативність безпосередньо зумовлюється рівнем правової свідомості приватних осіб – ініціаторів таких звернень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гуйван П.Д. Теоретичні питання строків у приватному праві / П.Д. Гуйван. – Х. : Право, 2014. – 632 с.
2. Васильев Л.М. Процессуальные сроки в советском уголовном судопроизводстве : дис. ... канд. юрид. наук : 715 / Л.М. Васильев. – Грозный, 1972. – 189 с.
3. Бахрах Д.Н. Административное право / Д.Н. Бахрах. – М. : БЕК, 1997. – 368 с.
4. Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР «Про звернення громадян» (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
5. Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-IV «Про доступ до публічної інформації» (із змінами та доповненнями) // Офіційний вісник України. – 2011. – № 10. – Ст. 446.
6. Закон України від 05.07.2012 р. № 5076-VI № «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 27. – Ст. 282.
7. Податковий кодекс України (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14; № 15–16, № 17. – Ст. 112.
8. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение / Л.В. Коваль. – К. : Вища школа, 1979. – 229 с.
9. Панова В.И. Актуальные проблемы административного процесса в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / И.В. Панова. – Екатеринбург, 2000. – 450 с.
10. Цивільний кодекс України (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.
11. Маріц Д.О. Загальна характеристика строків (термінів) та їх класифікація / Д.О. Маріц // Актуальні проблеми держави і права. – 2007. – № 33. – С. 87–92.
12. Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.1997 р. № 348 «Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації» // Офіційний вісник України. – 1997. – № 16.
13. Наказ Міністерства фінансів України від 2 березня 2015 року № 271 «Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній фіскальній службі України та її територіальних органах» // Офіційний вісник України. – 2015. – № 38. – Ст. 1153.