

СКОРОЧЕННЯ СТРОКУ ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ. ЧИ ОБМЕЖУЄ ЦЕ ПРАВА ГРОМАДЯН, ЯКІ ПОСТРАЖДАЛИ ВНАСЛІДОК ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ?

Статтю присвячено вивченню строків звернення до адміністративного суду громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Аналізується законодавство в цій сфері, а також здійснюється дослідження судової практики адміністративних судів України.

Ключові слова: строк звернення до суду, процесуальні строки, адміністративне судочинство, Чорнобильська катастрофа, соціальний захист.

**Карась Борис
Олександрович,**

*аспірант кафедри
адміністративного
права юридичного
факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

Змінами, що були внесені до ч. 2 ст. 99 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), запроваджуються нові строки звернення до адміністративного суду як щодо суб'єктів владних повноважень, так і щодо осіб, які звертаються за захистом порушених прав, свобод та інтересів. Зважаючи на кількість нормативно-правових актів, що регулюють порядок відшкодування збитків, завданих Чорнобильською катастрофою, а також складнощі, що виникають у процесі розгляду органами державної влади звернень громадян, потрібно дати відповідь на питання: чи не порушується конституційне право людини на звернення до суду?

Метою статті є дослідження впливу ч. 2 ст. 99 КАС України на суспільно-правові відносини, що регулюються Законом України (далі – ЗУ) «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», та аналіз практики застосування адміністративними судами України норм чинного законодавства в цій сфері.

Відповідно до поставленої мети основними завданнями статті є вивчення підходів до розуміння поняття «строк звернення до суду»; аналіз практики застосування адміністративними судами України гл. 8

КАС України під час розгляду та вирішення справ щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; дослідження впливу рішень Конституційного Суду України (далі – КС України) та постанов Пленуму Вищого адміністративного суду України (далі – ВАС України) на формування єдиної практики застосування норм гл. 8 КАС України у справах щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, у справі № 1-9/201 від 13 грудня 2011 року.

Законодавчою основою нашого дослідження є Конституція України, Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», Рішення Конституційного Суду України та Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України.

Теоретичну основу цієї статті становлять праці науковців, які займаються розробкою та вдосконаленням науки адміністративного права. Безпосередню увагу питанню про строки звернення до адміністративного суду приділяли А. Берlach, І. Гриценко, В. Бевзенко, Р. Куйбіда, М. Смокович, М. Сорока, В. Липа, Л. Малюга. Однак питання впливу строків звернення до адміністративного суду на обсяг прав громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, вивчалось фрагментарно, що і стало приводом для написання цієї статті.

Україна як демократична, правова та соціальна держава повинна виконувати законодавчо встановлені

зобов'язання як на внутрішньому, так і на зовнішньому рівні. Соціальний захист населення є одним із пріоритетних внутрішньополітичних завдань держави. Особливе місце серед соціально незахищених верств населення посідають громадяни, які постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській атомній електростанції (далі – Чорнобильська АЕС або ЧАЕС). Варто відзначити, що остання, за характером завданих збитків людству і довкіллю, практично не має аналогів у світовій практиці ядерних катастроф. Як наслідок, сотні тисяч людей, які проживають не тільки на території України, але й у сусідніх державах – Росії і Білорусії, визнано потерпілими.

1991 року було прийнято ЗУ «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». Відповідно до ст. 1 його метою є захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та розв'язання пов'язаних з цим проблем медичного і соціального характеру, що виникли внаслідок радіоактивного забруднення території.

Варто відзначити, що законодавство в сфері соціального захисту громадян ніколи не відзначалося стабільністю. За роки незалежності приймалося чимало змін до чинного Закону, а також ухвалювалися підзаконні нормативно-правові акти, що стосувалися порядку компенсації завданих збитків. Перераховувати їх не має жодного сенсу, однак варто вказати, що траплялися випадки, коли Верховна Рада України (далі – ВР України) своїми діями призупиняла

виплати постраждалим громадянам. Так, у 2006-2007 роках Законом України «Про Державний бюджет України» було призупинено дію окремих норм ЗУ «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». Щоправда, КС України Рішенням у Справі № 1-29/2007 від 9 липня 2007 року визнав зупинення дії норм неконституційним.

Зважаючи на значний масив нормативно-правової бази в цій сфері, а також на відсутність практики однакового застосування органами державної влади норм чинного законодавства, громадяни часто не можуть реалізувати своє право на соціальний захист. Як результат, вони звертаються до адміністративних судів з вимогою захистити порушені права, свободи та інтереси. Однак доволі часто проблеми виникають і в процесі розгляду та вирішення адміністративними судами справ, пов'язаних із соціальним захистом громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Серед таких проблем потрібно виділити насамперед питання застосування судами норм КАС України щодо строку звернення до суду. Слід зазначити, що це питання дедалі частіше стає темою обговорення науковців, юристів-практиків і, звичайно, суддів, які безпосередньо приймають рішення в тій чи іншій справі.

Під строками звернення з адміністративними позовами розуміються строки, протягом яких особа має право звернутися з адміністративним позовом і розраховувати на одержання судового захисту [1, с. 422]. На законодавчому рівні питання строків

звернення до адміністративного суду, а також процесуальних строків регулюється гл. 8 р. 2 КАС України. Так, відповідно до ч. 1 ст. 99 КАС України адміністративний позов може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду, встановленого цим Кодексом або іншими законами [2]. Проаналізувавши зміст цієї норми, можна дійти висновку, що вона за своєю суттю є бланкетною, оскільки передбачає існування інших законів, що можуть регулювати питання строків звернення до суду. Постає питання: якими саме законами може регулюватися ця сфера суспільно-правових відносин? Чи можливо, наприклад, застосовувати ст.ст. 256 та 257 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України)?

Відповідно до ст. 256 ЦК України позовна давність – це строк, у межах якого особа може звернутися до суду з вимогою про захист свого цивільного права або інтересу. У свою чергу ст. 257 встановлюється загальна позовна давність тривалістю у три роки [3].

На практиці траплялися випадки, коли адміністративні суди застосовували вищезазначені норми при розгляді спорів громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Проте така практика не знайшла підтримки у ВАС України. Так, Костянтинівський міськрайонний суд Донецької області послався на п. 3 ч. 1 ст. 268 ЦК України, згідно з якою позовна давність не розповсюджується на категорію справ щодо відшкодування шкоди, заподіяної ушкодженням здоров'я. Апеляційний адміністративний суд Донець-

кої області цю позицію підтримав, зазначивши, що допомога на оздоровлення є способом відшкодування шкоди, спричиненої здоров'ю громадян унаслідок Чорнобильської катастрофи. Однак колегія суддів ВАС України в своїй Ухвалі не підтримала такої позиції попередніх інстанцій, зазначивши, що останні неправильно визначили природу спірних правовідносин, які не є приватними, оскільки спори про нарахування суб'єктом владних повноважень та проведення соціальних виплат мають публічно-правовий характер [4].

Видається логічною така позиція ВАС України, оскільки у справах, пов'язаних із соціальним захистом громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, оскаржується діяльність суб'єкта владних повноважень. Відповідно до ч. 2 ст. 17 КАС України спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності підпадають під юрисдикцію адміністративних судів [2].

Не визначається строк звернення до адміністративного суду і в ЗУ «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». У статті 70 закріплено право громадяни, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, захищати у відповідних державних, судових органах свої законні інтереси та інтереси своїх дітей [5]. Крім того не підлягають застосуванню до таких вимог положення ч. 2 ст. 46 ЗУ «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», ч. 2 ст. 87 ЗУ «Про пенсійне

забезпечення», оскільки зазначені приписи встановлюють строки виплати нарахованих пенсій за минулий час і не визначають строки призначення і нарахування пенсій. Також не підлягає застосуванню ЗУ «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» [6].

У випадку, коли не існує інших нормативно-правових актів, що регулюють питання строків звернення до адміністративного суду, громадяни повинні керуватися ч. 2 ст. 99 КАС України. Ця норма передбачає для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи шестимісячний строк.

Проаналізувавши цю статтю, можна дійти висновку, що шестимісячний строк – це загальний строк звернення до адміністративного суду. Однак існує і спеціальний строк. Так, ч. 4 ст. 99 КАС України закріплено таке положення: якщо законом передбачено можливість досудового порядку вирішення спору і позивач скористався цим порядком, то для звернення до адміністративного суду встановлюється місячний строк, який 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 [2]. Ураховуючи той факт, що більшість громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, спочатку звертаються до Пенсійного фонду України і тільки після цього – до адміністративних судів, строк звернення до суду скоротиться до одного місяця.

Для відповіді на питання, чи не звужується право громадян на звернення до адміністративного суду, необхідно проаналізувати, чи не суперечить таке скорочення завданням КАС України. Відповідно до ч. 1 ст. 2 КАС України на адміністративне судочинство покладено такі завдання, як 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, зокрема на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ [2].

Скорочення строку звернення до адміністративного суду – це зміна, що, на наш погляд, не суперечить завданням, передбаченим у КАС України. Адже тепер судді мають можливість оперативно дослідити доказову базу, ознайомитися зі свіжими матеріалами справи, і як результат – рішення буде прийматися в розумний строк. Відповідно до КАС України таким строком є найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для своєчасного судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах.

Слід також звернути увагу на наслідки пропущення строків звернення до адміністративного суду. Відповідно до ст. 100 КАС України адміністративний позов, поданий

після закінчення строків, установлених законом, залишається без розгляду, якщо суд на підставі позовної заяви та доданих до неї матеріалів не знайде підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважним, про що постановляється ухвала [2].

Громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, потрібно своєчасно звертатися до адміністративних судів, зважаючи на складність визначення строків у справах щодо соціального захисту. Так, у своєму інформаційному листі ВАС України роз'яснює, що судам необхідно враховувати, що предметом позову в цій категорії справ є дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, пов'язані з соціальними виплатами, які можуть бути регулярними, періодичними, одноразовими, обмеженими в часі платежами, і тому судам необхідно перевіряти строк звернення до суду залежно від виду платежу та тривалості періоду, за який виник цей спір. Тобто можливі випадки, коли в частині вимог позовну заяву слід залишати без розгляду, а в іншій частині – відкривати провадження у справі [7].

Наголошував на складності визначення строків у справах щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, М. Смокович. Так, автор наводить приклад виплат за ст.ст. 37, 39 ЗУ «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». Оскільки компенсація нараховується і виплачується громадянам за відпрацьований або прожитий місяць на

території радіоактивного забруднення, тобто вказані виплати не нараховуються щодня, вона нараховується та виплачується після закінчення відповідного місяця за фактом вчинення дії. Ураховуючи те, що в цьому разі строк звернення до суду починається з того часу, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення свого права, суди повинні виходити з того, що зазначені виплати є щомісячними, а тому до закінчення відповідного місяця особа не могла знати про порушення її права [8, с. 14].

Конституційність внесених у КАС України змін підтвердив КС України. Рішенням у справі КС України аргументує законність внесених змін. Зокрема, звертаючись до Рішення у справі № 2-рп/2007, суд наголошує на необхідності розрізнення поняття «обмеження основоположних прав і свобод» від прийнятого в законотворчій практиці поняття «фіксація меж самої сутності прав і свобод» [9]. Але основним нормативно-правовим актом для прийняття рішень є Конституція України. Відповідно до п. 14 ст. 92 Конституції судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організація діяльності прокуратури, органів дізнання і слідства, нотаріату, органів і установ виконання покарань, основи організації та діяльності адвокатури визначаються виключно законами України [10], у нашому разі – нормами КАС України.

Крім того законодавство України не повинне суперечити нормам Конвенції «Про захист прав людини і основоположних свобод». Відпо-

відно до п. 1 ст. 6 кожен має право на справедливий і публічний суд, розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, установленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків [11]. Таким чином, як аргументує КС України, у КАС України лише скорочено строки здійснення окремих процесуальних дій, а змісту та обсягу конституційного права на судовий захист і доступ до правосуддя не звужено. Наведені зміни не унеможливають ефективного розгляду судових справ, а тому не суперечать Конституції України [9].

Підводячи підсумок, потрібно зазначити, що строки звернення до адміністративного суду відіграють чи не найголовнішу роль у реалізації права на судовий захист узагалі та у справах щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, зокрема. Звертаючись до адміністративного суду за захистом порушених прав, свобод та інтересів, громадяни повинні керуватися нормами ч. 1 ст. 99 КАС України. При цьому слід пам'ятати, що до такої категорії справ не застосовуються норми ЦК України, оскільки вимоги громадян, які постраждали від Чорнобильської катастрофи, за своєю природою є публічноправовими. На цій позиції неодноразово наголошував КС України та ВАС України. Крім того потрібно враховувати положення ч. 4 ст. 99 КАС України, що встановлюють місячний строк звернення до суду в разі, коли позивач скористався правом на досудовий порядок вирішення спору. Необхідно також пам'ятати про те, що ЗУ «Про статус

і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» передбачається понад 50 видів пільг і компенсацій. Деякі з них мають різний порядок нарахування та перерахування, а тому потрібно звертати увагу на це та вираховувати початок перебігу строків звернення до адміністративного суду з урахуванням підзаконної нормативно-правової бази, що регулює порядок реалізації норм чинного законодавства.

Список використаних джерел:

1. Куйбіда Р. О. Кодекс адміністративного судочинства України : науково-практичний коментар / за заг. ред. Куйбіда Р. О. – К.: Юстініан, 2009. – 976 с.
2. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради. – 2005. – № 35–36.
3. Цивільний Кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44.
4. Ухвала Вищого адміністративного суду України № К-18243/09 від 22 листопада 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/19511516>.
5. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 28 лютого 1991 р. № 79-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 16.
6. Про судову практику вирішення адміністративними судами спорів, що ви-

никають у зв'язку із застосуванням статей 39, 48, 50, 52, 54 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 4 від 16 березня 2012 р.

7. Лист Вищого адміністративного суду України № 1425/11/13-10 від 13 жовтня 2010 р.

8. Смокович М. І. Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві / Смокович М. І. // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2011. – № 2(4).

9. Рішення Конституційного Суду України № 17-рп/2011 від 13 грудня 2011 р. «У справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України окремих положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Кримінально-процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, кодексу адміністративного судочинства України». Справа № 1-9/2011.

10. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.

11. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції «Про захист прав людини і основоположних свобод затверджена Законом України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40.

Карась Б. А. Сокращение срока обращения к административным судам. Ограничивает ли это права граждан, которые пострадали в следствии Чернобыльской катастрофы?

Статья посвящена изучению сроков обращения к административным судам гражданами, которые пострадали вследствие Чернобыльской катастрофы. Анализируется законодательство в данной сфере, а также изучается судебная практика административных судов.

Ключевые слова: срок обращения в суд, процессуальные сроки, административное судопроизводство, Чернобыльская катастрофа, социальная защита.

Karas B. A. The reduction of terms for lodging a claim to the administrative courts. Does it limit the volume of rights of citizens who suffered from the Chornobyl catastrophe?

This article is devoted to the terms for appealing to the administrative courts for citizens who suffered from the Chornobyl catastrophe. The article analyzes the legislation in this scope and examines the judicial practice of the administrative courts in Ukraine.

Key words: terms for lodging a claim to the courts, procedural terms, administrative legal proceedings, the Chornobyl catastrophe, social protection.

Стаття надійшла до редакції 12.03.2014