

- низький рівень інформованості та недостатній рівень знань у менеджерів, що перешкоджає повній і конструктивній участі в процесі реструктуризації.

Література

1. Закон України "Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом" від 14.05.2007 р. № 2343 – XII.
2. Наказ про "Положення про порядок реструктуризації підприємств". – Режим доступу: <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/4897/1/97.pdf>
3. Пономарьов О. В. Сутність та складові реструктуризації підприємства [Електронний ресурс] / О.В. Пономарьов – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/PSPE/2009_2/Ponomaryov_209.htm
4. Реструктуризація підприємства: теоретико – концептуальні засади [Електронний ресурс] / Сторчака Н. О. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ekpr/2009_28/Statti/29PDF.pdf
5. Реструктуризація як спосіб реформування підприємства [Електронний ресурс] / Терлецька Ю. О. – Режим доступу до журналу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural/Nvuv/Ekon/2008_26/statti/3_3.htm
6. Штангрет А.М. Реструктуризація як засіб виходу з кризового становища / А.М. Штангрет / Соціально-економічні дослідження в перехідний період. – Л.: ІРД НАН України, 2000. – Вип.12. – Ч.2. – С.23-25.
7. Бабак О.А. Реінжиніринг як сучасний інструмент інноваційної діяльності підприємств – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/evu/2011_17_1/Babak.pdf

УДК 342.9

Д.В. Роженко

Харківський національний університет
внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ПИСЬМОВОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Досліджено історичний розвиток інституту письмового провадження, визначені підстави розгляду адміністративної справи в порядку письмового провадження, наведено його поняття.

Ключові слова: адміністративне судочинство, письмове провадження, письмова форма провадження адміністративного судочинства.

Исследовано историческое развитие института письменного производства, определены основания рассмотрения административного дела в порядке письменного производства, приведено его понятие.

Ключевые слова: административное судопроизводство, письменное письменная форма производства административного судопроизводства

The historical development of the institution of written proceedings is researched, the basics of administrative case consideration in the order of written proceedings is established, its concept is determined.

Key words: administrative procedure, written proceedings, written form of the production of the administrative procedure.

Постановка проблеми. Приймаючи у 2005 році Кодекс адміністративного судочинства України [1], вітчизняний законодавець передбачив у ньому дві форми провадження адміністративного судочинства – судовий розгляд справи за загальними правилами та письмове провадження. Загальна процедура вирішення спору була й залишається основним способом встановлення істини у справі, вона існує вже довгий час і знайшла свого закріплення в усіх процесуальних кодексах нашої держави. Натомість письмове провадження є абсолютно новим інститутом, який раніше був невідомий українській доктрині права та не досліджувався науковцями.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Частково аналізом адміністративних проваджень займалися такі науковці, як С.В. Ківалов, С.С. Алексєєв, Д.М. Бахрах, В.К. Шкарупа, Р.С. Мельник, Д.М. Лук'янець, В.І. Курило, О.В. Кузьменко, В.К. Колпаков, Т.О. Коломоєць. Проте, праці цих та інших вчених були присвячені, головним чином, з'ясуванню змісту певних адміністративних проваджень, а питання, які стосуються визначення поняття та сутності письмового провадження як форми провадження адміністративного судочинства, залишилися поза їх увагою. Саме цей факт і свідчить про необхідність дослідження вказаного інституту, що і є метою статті.

Виклад основного матеріалу. Письмове провадження, як форма судового розгляду, вперше було застосовано для вирішення цивільних справ ще у ХІХ столітті. Даний інститут знайшов свого закріплення у

Зводі законів Російської Імперії 1857 року [2], частина 2 тому 10 якого була присвячена законам про судочинство та цивільні стягнення. Згідно з положеннями цього Зводу про письмове провадження змагальність сторін була організована наступним чином: справа починалась із подання позовного прохання, яке було написано за встановленою формою і з викладенням основних обставин справи. Копія даного позовного прохання направлялась відповідачеві, для якого встановлювався строк надання відповіді, в якій той повинен був викласти свої міркування щодо кожного пункту прохання і пояснити, підтримує він їх чи спростовує. Після отримання від відповідача його відповіді суд направляв її копію позивачеві для того, щоб він міг ознайомитись з нею й у, свою чергу, викласти власні міркування щодо її змісту. Загалом, по справі накопичувалося велика кількість документів (близько 30 і більше), на основі яких секретар складав записку і повідомляв її зміст сторонам для ознайомлення. При цьому кожна з них мала можливість вимагати внесення змін і доповнень до записки. Після цього секретар повідомляв зміст записки судді, і вона слугувала протоколом справи. Сторони мали можливість бути присутніми під час докладу та робити зауваження щодо його неповноти, однак вони повинні були утримуватись від спорів.

Як бачимо, така процедура вирішення спору взагалі не допускала усних пояснень сторін, тому суд брав до уваги лише їх письмові аргументи, які були викладені у змагальних документах чи навіть у доповідній записці. Переваги такої форми судового розгляду були очевидними і зручними як для сторін, так і для суду. Зокрема, письмовий виклад обставин справи а ргіоті носить більш точний характер, ніж заяви, зроблені в усній формі; сторонам не доводиться з'являтися в судове засідання, витрачаючи власний час та фінансові ресурси; суду немає необхідності проводити судові засідання. Якщо сторони змагаються між собою в письмовій формі, то вони мають можливість спокійно, сидячі вдома, обмірковувати свою позицію, дослідити доводи протилежної сторони, викласти обґрунтування своїх вимог чи заперечень. Все це набагато зручніше робити у письмовій формі, аніж у судовому засіданні, коли сторона вперше чує доводи свого візаві і має одразу робити проти них зауваження. Так само і суд може глибше проникнути у суть протилежних аргументів та заперечень сторін, коли всі вони викладені на папері, ніж коли вони проголошуються в усній формі. Крім того, якщо позиції сторін закріплені письмово, не слід боятися того, що суд може не розчутити деякі заяви чи пояснення, забути про них чи просто не взяти їх до уваги під час винесення рішення по справі. Вказані переваги письмової форми судового розгляду настільки очевидні порівняно з усним провадженням, що вони в ході історичного розвитку процесу не могли не впливати на поступове усунення усної форми змагальності і не могли не вести до того, що в процесі встановлювався виключно принцип, в рамках якого заяви і пояснення мали юридичне значення лише в тому разі, якщо вони викладені в письмовій формі [3, с. 13-15].

Проте, незважаючи на всі вищезазначені переваги письмового провадження, даний інститут не знайшов свого розвитку у реформованому цивільному процесі. Це пояснювалось багатьма обставинами, які тісно чи іншою мірою розкривали недоліки такої форми судового розгляду і були обумовлені в основному недостатньою правовою регламентацією письмового провадження та пануючим у суспільстві правовим нігілізмом. Як наслідок, в Уставі цивільного судочинства 1864 року письмове провадження свого нормативного закріплення не знайшло. З цього часу почалася епоха усного провадження, яка триває у цивільному процесі і до сьогодні.

В адміністративному судочинстві склалася зовсім інша ситуація. Вітчизняний законодавець закріпив у КАС України письмове провадження як одну з форм судового розгляду, визнавши даний інститут рівноцінним загальному порядку вирішення публічно-правового спору.

Нормативне визначення письмового провадження міститься в п. 10 ст. 3 КАС України, яке визначає його як розгляд і вирішення адміністративної справи в суді першої, апеляційної та касаційної інстанції без виклику осіб, які беруть участь у справі, та проведення судового засідання на основі наявних у суду матеріалів у випадках, встановлених цим Кодексом.

Відповідно до ч. 4 ст. 122 КАС України, судовий розгляд справи здійснюється в порядку письмового провадження за наявними у справі матеріалами, якщо всі особи, які беруть участь у справі, заявили клопотання про розгляд справи за їх відсутності. Як зазначає Є. Жукова, вирішення справ у порядку письмового провадження є не примусовим, а добровільним кроком сторін, який вони роблять, заявляючи клопотання про розгляд справ за їх відсутності. Враховуючи значну кількість справ, віднесених до компетенції адміністративних судів, та пов'язане із цим навантаження на суддівський корпус, письмове провадження дозволяє значно скоротити терміни розгляду справ. При цьому не відбувається порушення процесу, врегульованого нормами КАС України. Адже сторони, заявляючи клопотання про розгляд справ за їх відсутності, не позбавляються права надати будь-які письмові пояснення по суті справи та обґрунтувати їх належними доказами, які також додаються до таких пояснень та досліджуються судом у межах процесуальних норм [4, с. 9]. Ми погоджуємось з І. Гончар та А. Гвоздецьким, які вказують на ту обставину, що інститут письмового провадження по адміністративних справах, який передбачає розгляд і вирішення справи без виклику осіб, які беруть участь у справі, та проведення судового засідання на основі наявних у суду матеріалів, був введений з метою спрощення доступу громадян до правосуддя – це дозволяло економити особистий час та не витрачатися на дорогу. Разом із тим, письмове провадження більш зручно і для суду – як мінімум, не потрібно вислуховувати сторони, які переважно повторюють свої позовні вимоги та доводи апеляційної чи касаційної скарги [5, с. 1].

Отже, аналізуючи положення ч. 4 ст. 122 КАС України, можна зробити висновок, що за своєю сутністю письмова форма провадження адміністративного судочинства полягає у дослідженні суддею (колегією суддів) наявних у справі матеріалів без проведення судового засідання та ухваленні на їх основі судового

рішення у справі. Якщо справу розглядає колегія суддів, то підготовка судового рішення здійснюється шляхом вироблення проекту судового рішення, його обговорення з дослідженням матеріалів справи і ухвалення на нараді суддів. Підставою для вирішення публічно-правового спору за такою процедурою є отримання судом від усіх осіб, які беруть участь у справі, клопотання про розгляд справи за їх відсутності.

Тобто, законодавець зазначає, що у порядку письмового провадження можуть вирішуватись спори лише без виклику осіб, які беруть участь у справі. Але як тоді пояснити зміст ч. 6 ст. 128 КАС України, в якій прямо зазначено, що якщо немає перешкод для розгляду справи у судовому засіданні, але прибули не всі особи, які беруть участь у справі, хоча і були повідомлені про дату, час і місце судового розгляду, то суд має право розглянути справу у письмовому провадженні у разі відсутності потреби заслухати свідка чи експерта. Аналізуючи зміст цієї статті, доходимо висновку, що суд може розглянути справу в порядку письмового провадження у випадку явки у судове засідання не всіх осіб, які беруть участь у справі. На практиці це відбувається наступним чином. Позивач у визначений судом день та час з'являється у судове засідання, а відповідач, хоча він і був повідомлений належним чином про дату, час і місце судового розгляду, ігнорує повістку про виклик. Маючи на руках досліджені у підготовчому провадженні матеріали справи, суддя вирішує питання про необхідність проведення допиту свідків чи експерта. Якщо потреби в проведенні даної процесуальної дії немає, то він розглядає справу в порядку письмового провадження. Така сама ситуація має місце і у випадках, коли одна сторона подала клопотання про розгляд справи за її відсутністю, а інша з'явилася у судове засідання. Інша справа полягає у тому, що та сторона, яка з'явилася у судове засідання, може надати нові докази та виступати проти розгляду справи в порядку письмового провадження. І тут виникає питання – як повинен діяти в зазначеній ситуації суд? На нашу думку, він має прийняти нові матеріали, долучити їх до справи і тільки після цього вирішувати, чи достатньо доказів для вирішення справи в порядку письмового провадження. Якщо суддя дійде висновку про їх достатність, то він може вирішити справу в порядку письмового провадження, оскільки таке право надано йому ч. 6 ст. 128 КАС України. Якщо ж служитель Феміди визнає, що повідомлених сторонами обставин недостатньо для винесення законного та обґрунтованого рішення по справі, він може винести ухвалу про розгляд справи за загальними правилами.

Таким чином, можна зробити висновок, що в порядку письмового провадження справа може бути розглянута також у випадку явки у судове засідання не всіх осіб, які беруть участь у справі.

КАС України включає багато статей, які містять положення наступного змісту: «Неприбуття у судове засідання осіб, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає розгляду...». Зокрема, це ст.ст. 22, 102, 115, 172-175, 177, 180, 183¹, 183³, 196, 221, 241, 252, 256, 259-265 КАС України. На нашу думку, процесуальні питання, яким присвячені зазначені статті, мають також вирішуватись у порядку письмового провадження, оскільки присутності осіб, які беруть участь у справі, не вимагається, а суд може прийняти відповідне процесуальне рішення самостійно на основі наявних у нього матеріалів.

Отже, слід наголосити, що підставами розгляду справи в порядку скороченого провадження можна вважати:

1) подання особами, які беруть участь у справі, клопотання про розгляд справи за їх відсутності (тобто їх без виклику);

2) неприбуття у судове засідання всіх осіб, які беруть участь у справі і були належним чином повідомлені про дату, час і місце його проведення (тобто за відсутності цих осіб);

3) явка у судове засідання не всіх осіб, які беруть участь у справі, хоча вони і були повідомлені про дату, час і місце його проведення (тобто у випадку прибуття у судове засідання не всіх осіб, які беруть участь у справі).

Таким чином, аналізуючи вищевикладене, пропонуємо надати наступне визначення письмовому провадженню – це форма судового розгляду адміністративної справи в суді першої, апеляційної чи касаційної інстанції, яка застосовується у випадку подання особами, які беруть участь у справі, клопотання про розгляд справи за їх відсутності, неприбуття в судове засідання всіх осіб або явки не всіх осіб, які беруть участь у справі і були належним чином повідомлені про дату, час і місце його проведення, та полягає у вирішенні публічно-правового спору без проведення судового засідання на підставі наявних у суду матеріалів.

На сьогоднішній день письмове провадження набуває все більшого значення для адміністративного судочинства. Усне провадження вже не відіграє настільки суттєвої ролі в процедурі фактичного з'ясування всіх обставин у справі. Це пов'язано з надмірною завантаженістю судів, які розглядають сотні тисяч адміністративних справ у рік. Такий величезний обсяг роботи не дозволяє здійснити повноцінне усне провадження і усне викладення доводів стосовно обставин справи, тим більше, якщо фактично вся ця інформація згідно з законом вже надана суду в повному обсязі в письмовій формі.

Як зазначає П. Гіллес, усність судового розгляду зазнає фіаско не тільки з практичної, але й з теоретичної точки зору [6, с. 49-50]. Це можна пояснити декількома причинами. По-перше, співвідношення величезного об'єму роботи, викликаного сотнями тисяч адміністративних справ, які щорічно надходять до адміністративних судів, і намагання судів впоратись з цим обсягом за рахунок швидкого розгляду справ. По-друге, юридичною можливістю сторін в ході усного виступу звертатись до письмових доказів та інших документів, які містять усі необхідні відомості.

Розглядаючи письмове провадження як прямиї антипод провадженню усному, доцільно було би, на нашу думку, розглянути аргументи на його підтримку:

1) письмове провадження гарантує стороні, яка не є суб'єктом владних повноважень, недоторканність її приватного життя та конфіденційність, у той час як широке застосування гласності при усному провадженні не може забезпечити такого;

2) у письмовому провадженні береться до уваги обмеженість можливостей судді сприймати та запам'ятовувати великий об'єм складної інформації на слух, що, на жаль, не враховується в усному провадженні;

3) серед населення все більше зростає недовіра до безпосереднього контактування з судом та суддями в залі судових засідань;

4) письмове провадження характеризується простотою, економічністю, безпосередністю та зручністю;

5) професійні юристи проявляють все менше зацікавленості до усного процесу і за наявності такої можливості віддають перевагу письмовому провадженню;

6) для більшості юридичних осіб, права чи інтереси яких порушені рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, усне провадження означає витрати великої кількості часу, як свого, так і штатних працівників, особливо, коли процес вимагає безпосередньої участі керівників. За таких умов письмове провадження стає оптимальним способом вирішення публічно-правового спору, який не вимагає особистої присутності у судовому засіданні.

Всі ці доводи вироблені судовою практикою і всемірно свідчать про те, що письмове провадження як форма судового розгляду не тільки має право на існування, а поступово набирає все більшого поширення.

У той же час треба зазначити, що наше дослідження було би неповним та носило однобічний характер, якби ми описували лише позитивні моменти письмового порядку вирішення публічно-правових спорів і не торкалися негативних його аспектів. А вони, беззаперечно, є. Зокрема, в письмовому провадженні частково обмежуються принципи гласності та відкритості і змагальності сторін. Такі обмеження є суттєвими, проте вони обумовлені специфікою даної форми судового розгляду. Оскільки розгляд справи в порядку письмового провадження відбувається на основі наявних у суду матеріалів, якими виступають в основному письмові пояснення сторін, є висока вірогідність того, що такі письмові пояснення будуть неточними, заплутаними та незрозумілими. Особливо це стосується відомостей, які надаються відповідачем, оскільки для його було би вигідно заплутати справу, створивши тим самим перепони для суду у вирішенні спору. Виходом із цієї ситуації, на нашу думку, має стати активна роль суду у збиранні необхідних матеріалів. До того ж, він наділений відповідними повноваженнями згідно ст.ст. 11 та 71 КАС України. З урахуванням того, що під час розгляду справи в порядку письмового провадження судові засідання не проводяться, центральне місце займає підготовче провадження. Саме на цій стадії суддя повинен вчинити усі необхідні дії для того, аби зібрати доказовий матеріал в обсязі, необхідному для винесення законного й обґрунтованого рішення по справі. Далі, судовий розгляд справи в порядку письмового провадження – це досить складна діяльність, яка вимагає неабиякої професійної підготовки судді, адже він повинен вирішувати питання про те, чи достатньо наданих сторонами матеріалів для вирішення спору. Якщо ж таких матеріалів виявиться недостатньо, то суддя, на нашу думку, має виносити ухвалу про розгляд справи за загальними правилами.

Висновки. Все вищесказане свідчить про те, що письмове провадження являє собою особливу, специфічну форму судового розгляду, яка має характерні лише їй риси. Запровадження даного інституту стало дієвим процесуальним механізмом оперативного та ефективного вирішення публічно-правових спорів. Як свідчить практика, застосування зазначеної форми судового розгляду призводить до поступового розвантаження адміністративних судів і заощадження бюджетних коштів, не погіршуючи жодним чином якість судових рішень та якість відправлення правосуддя в цілому. Хоча письмове провадження і передбачає спрощення адміністративного процесу, проте його аж ніяк не можна назвати простим процесуальним інститутом. Саме тому питання подальшого розширення підстав застосування такої форми судового розгляду вимагає внесення значних змін до КАС України.

Література

1. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.

2. Свод законов Российской Империи 1857 года : в пятнадцати томах. – Санкт-Петербург, Типография Второго Отделения Собственности Его Императорского Величества. – Том 10, часть 2. Законы о судопроизводстве и взысканиях гражданских. – 1857. – 525 с.

3. Нефедьев Е. А. Основные начала гражданского судопроизводства / Е. А. Нефедьев. – Казань : Типо-Литография Императорского университета, 1895. – 55 с.

4. Жукова Є. «Паперова» Феміда. Письмове провадження в адміністративному процесі: елемент захисту чи звуження прав сторін? / Є. Жукова // Закон і бізнес. – 2009. – № 25 (20-26 червня). – С. 9.

5. Гончар И. Письменный перевод: в каких целях стороны принимают предложение суда перевести админдело в письменное производство / И. Гончар, А. Гвоздецкий // Юридическая практика. – 2012. – № 6 (7 февраля). – С. 1, 25.

6. Гиллес П. Электронное судопроизводство и принцип устности / П. Гиллес // Российский юридический журнал. – 2011. – № 3. – С. 41-54.