

АДМІНІСТРАТИВНЕ І ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.9(477)

ПІДГОТОВЧЕ ПРОВАДЖЕННЯ ЯК СТАДІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

X. Kim

*Львівський національний університет імені Івана Франка
вул. Університетська, 1, 79000 Львів, Україна
e-mail: hrystynakit@gmail.com*

У статті проаналізовано підготовче провадження, як стадію адміністративного процесу, виділено мету та завдання підготовчого провадження, а також проведено поділ підготовчого провадження на етапи. У статті обґрунтовано позицію, яка полягає у тому, що підготовче провадження є самостійною та обов'язковою стадією адміністративного процесу, від проведення якої залежить ефективність вирішення судом адміністративної справи.

Ключові слова: підготовче провадження, адміністративний процес, мета, завдання та структура підготовчого провадження.

З прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) у теорію процесу було введено поряд із загальновідомим терміном «підготовка справи до судового розгляду» поняття «підготовче провадження», як одна із стадій адміністративного процесу.

У сучасній правовій літературі та судовій практиці не достатньо уваги приділено аналізу підготовчого провадження як стадії адміністративного процесу та її практичного проведення. У судовій практиці трапляються випадки, коли через недостатність процесуальних дій на стадії підготовчого провадження суд у процесі судового розгляду починає вимагати докази та вчиняти дії, які б він мав вже вчинити на попередній стадії. Внаслідок неналежного проведення підготовчого провадження, вирішення справи не відбувається у розумні строки і винесення рішення суду затягується. Це у більшості випадків, призводить до винесення не завжди достатньо обґрунтованого рішення, сприяє перевантаженню судів, як наслідок – породжує недовіру громадян до правосуддя.

Проте у науковій літературі значний внесок у розвиток процесу та його стадій зробили А.В. Руденко, В.М. Котенко, В.С. Стефанюк, Л.Л. Савранчук, С.А. Бондарчук, Р.О. Куйбіда, В.В. Галуцько та інші, а також вчені-цивілісти такі як Г.О. Світлична, Л.Н. Бондаренко-Зелінська, В.В. Комаров.

Підготовче провадження є обов'язковою і однією із важливих стадій адміністративного процесу, від проведення якої залежить ефективність вирішення судом адміністративної справи. Це впливає із положень ч. 2 ст. 110 КАС України, де законодавець використовує термін «вживає...», що зобов'язує, а не надає право адміністративному суду ретельно готуватися до розгляду різних категорій справ [2].

Забезпечення реалізації завдання, передбаченого ст. 2 КАС України, неможливе без належного проходження усіх стадій адміністративного процесу. Стадійність адміністративного процесу доцільно вважати його невід'ємною властивістю. Завдяки їй під час провадження у справі здійснюється багаторазова перевірка законності й обґрунтованості прийнятих рішень. Тим самим забезпечується правильне розслідування, розгляд і вирішення справи, а також виконання остаточного процесуального рішення. Поділ усього адміністративного процесу на відповідні стадії, що утворюють єдину систему, загально визнаний і, на думку Л.Л. Савранчук, є правильним [4].

Кожна стадія адміністративного процесу має самостійну мету та завдання, спрямовані на досягнення загальної мети адміністративного процесу, а саме – 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, в тому числі на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

Стадія підготовчого провадження призначена для забезпечення обґрунтованого і своєчасного вирішення адміністративної справи у розумні строки.

Водночас, маючи за мету забезпечення своєчасного і правильного вирішення адміністративної справи, ця стадія сприяє найбільш повному і реальному захисту прав, охоронюваних законом інтересів громадян і організацій, з найменшою по можливості витратою коштів, а також часу, тобто забезпечує реалізацію принципів законності й об'єктивної істини при послідовному впровадженні в життя принципу економії процесуальних засобів [5, с. 268].

Підготовче провадження здійснює суддя адміністративного суду, який відкрив провадження по адміністративній справі. Завданням цієї стадії, на думку В.М. Стефанюка, є визначити спірні питання між сторонами, а також можливості щодо мирного врегулювання спору, а за відсутності у сторін бажання укласти мирову угоду – збір усього доказового матеріалу, який буде досліджуватися на стадії судового розгляду, щоб розглянути і вирішити спір за можливістю в одному судовому засіданні [5, с. 269].

Ці завдання впливають із змісту гл. 2 КАС України. Аналізуючи ці положення, можна виділити таке:

- 1) визначити характер спірних правовідносин;
- 2) визначити склад учасників, які братимуть участь у розгляді адміністративної справи;
- 3) визначити предмет доказування та кола доказів, необхідних для своєчасного та правильного вирішення справи;
- 4) вжити заходів для врегулювання спору до судового розгляду.

Дослідники Г.О. Світлична та Л.Н. Бондаренко-Зелінська, аналізуючи стадію підготовки справи до судового розгляду у цивільному процесі, у своїх дисертаціях роблять висновок, що потрібно чітко на законодавчому рівні закріпити мету та завдання стадії підготовки справи до судового розгляду.

На нашу думку, в адміністративному процесі такої необхідності немає, оскільки аналізуючи норми КАС України, які регулюють порядок проведення підготовчого провадження, можна зробити висновок про мету та завдання цієї стадії. Крім того, вважаємо, що окреме виділення завдань стадії підготовчого провадження є недоцільним, оскільки стадія підготовчого провадження складається з декількох

етапів, які відображають завдання стадії загалом, тому об'єднати їх в одну норму є неможливим.

Сутність та цільове призначення стадії підготовчого провадження адміністративного процесу зумовлене як необхідністю всебічного та об'єктивного розгляду і вирішення публічно-правового спору, так і потребою з'ясування можливості врегулювання спору між сторонами процесу шляхом примирення до судового розгляду адміністративної справи.

Зокрема, В.В. Комаров, аналізуючи стадію підготовки справи до судового розгляду у цивільному процесі стверджує, що підготовка справи до розгляду є тією стадією цивільного процесу, в якій закладаються основи правильного та швидкого вирішення справи будь-якого виду судового провадження, а її недооцінка, помилки і прорахунки суддів від самого початку задають неправильний напрям усього судового розгляду, призводять до численних порушень строків розгляду справи і нерідко є причинами скасування судових рішень. «Економія» на зазначених стадіях призводить до значно більших витрат на стадії судового розгляду і, що особливо небезпечно, до порушення прав осіб, які беруть участь у справі [3, с. 293].

Наприклад, В.В. Комаров поділяє стадію підготовки справи до судового розгляду у цивільному процесі на три етапи: початковий етап, основний і заключний.

Підготовче провадження в адміністративному процесі також умовно можна поділити на три етапи:

I. початковий етап – починається від моменту винесення адміністративним судом ухвали про відкриття провадження по справі (підготовка справи до судового розгляду);

II. основний етап – з моменту прийняття рішення про проведення попереднього судового засідання (попереднє судове засідання);

III. заключний етап – винесення судового рішення за наслідками проведення підготовчого провадження.

У КАС України поряд із поняттям «підготовче провадження», вживається поняття «підготовка справи до судового розгляду».

В юридичній літературі такі вчені як, Р.О. Куйбіда, В.С. Стефанюк та інші, ототожнюють поняття «підготовче провадження» та «підготовка справи до судового розгляду». Р.О. Куйбіда вважає, що підготовче провадження (підготовка адміністративної справи до судового розгляду) є важливою самостійною та обов'язковою стадією провадження в суді першої інстанції.

Підготовка адміністративної справи до судового розгляду, на думку Р.О. Куйбіди, є системою процесуальних дій судді адміністративного суду, спрямованих на вирішення спірних питань між сторонами, з'ясування можливостей щодо припинення спору, а за відсутності таких можливостей – зібрати весь доказовий матеріал у справі для того, щоб дослідити його та вирішити справу в одному судовому засіданні протягом розумного строку [1, с. 478].

Вважаємо, що підготовка справи до судового розгляду не є окремою стадією адміністративного процесу, а першим етапом підготовчого провадження, як стадії адміністративного процесу. Оскільки підготовка справи до судового розгляду, відповідно до положень КАС України, не має самостійної мети та завдань, тому її не можна ототожнювати із самостійною стадією адміністративного процесу. Підготовка справи до судового розгляду є одним із етапів підготовчого провадження як стадії адміністративного процесу на який, як слушно зазначає В.М. Котенко, припадає основний тягар роботи із з'ясування всіх обставин справи та вжиття заходів для всебічного, об'єктивного розгляду і вирішення справи.

Завданнями підготовки адміністративної справи до судового розгляду, які спрямовані на досягнення мети та завдань стадії підготовчого провадження, є: 1) уточнення кола обставин, якими сторони обґрунтовують свої вимоги і заперечення, а також інших обставин що мають значення для правильного вирішення справи; з'ясування, які з них необхідно доводити; 2) з'ясування можливостей щодо припинення спору на стадії підготовчого провадження: внаслідок примирення сторін, визнання адміністративного позову чи відмови від позову; 3) визначення можливих правових відносин між сторонами; встановлення кола доказів, необхідних для вирішення справи, і забезпечення їх своєчасного отримання; 4) сприяння судом особам, які беруть участь у справі, у здійсненні їхніх процесуальних прав та обов'язків [1, с. 478].

Основний етап стадії підготовчого провадження (попереднє судове засідання) може бути призначений суддею на етапі підготовки справи до судового розгляду. Відповідно до ст. 111 КАС України попереднє судове засідання проводять з метою з'ясування можливості врегулювання спору до судового розгляду справи або забезпечення всебічного та об'єктивного вирішення справи протягом розумного строку. Відповідно до КАС України метою підготовчого провадження є вжиття заходів для всебічного та об'єктивного розгляду і вирішення справи в одному судовому засіданні протягом розумного строку.

Заключний етап є на всіх стадіях адміністративного процесу, оскільки винесення офіційного документа за результатами вчинених дій є обов'язковою ознакою кожної стадії адміністративного процесу.

В адміністративних справах підготовче провадження є тим фундаментом, на якому розвивається подальше провадження у справі, і яке багато в чому зумовлює результат судового розгляду. Ефективність діяльності суду з розгляду і вирішення адміністративних справ і можливість максимального виконання завдань правосуддя значною мірою залежить від якості розпорядчих дій, які здійснюються саме на стадії підготовчого провадження [2].

Підготовче провадження є важливою та самостійною стадією адміністративного процесу, яка має самостійну мету та завдання, характеризується певним колом учасників процесу та процесуальними діями, які вчиняються учасниками адміністративного процесу на цій стадії. Підготовче провадження може бути завершальною стадією адміністративного процесу у випадку досягнення сторонами примирення на попередньому судовому засіданні.

Від належного проведення усіх процесуальних дій на стадії підготовчого провадження з дотриманням усіх принципів адміністративного процесу залежить подальший рух справи, справедливість та законність судового рішення, а також досягнення основного завдання адміністративного судочинства.

Список використаної літератури

1. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. / Центр політико-прав. реформ ; за заг. ред. Р.О. Куйбіди. – 3-тє вид., допов. – К. : Юстініан, 2009. – 976 с.
2. Котенко В.М. Особливості реалізації процесуальних прав і законних інтересів сторін в адміністративному процесі на стадії підготовчого провадження. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnuvs/2010_48/48/21.pdf
3. Позовне провадження : монографія ; за заг. ред. В.В. Комарова. – Харків : Право, 2011. – 552 с.

4. Савранчук Л.Л. Стадії адміністративного провадження. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Nvknvvs/2011_3/savran.htm
5. Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес : монографія / В.С. Стефанюк. – Харків : Консум, 2003 – 464 с.

**ПОДГОТОВИТЕЛЬНОЕ ПРОИЗВОДСТВО
КАК СТАДИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА:
ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА**

K. Kum

*Львовский национальный университет имени Ивана Франко
ул. Университетская, 1, 79000 Львов, Украина*

В статье проанализировано подготовительное производство, как стадию административного процесса, выделено цель та задания подготовительного производства, а также проведено раздел подготовительного производства на этапы. В статье обусловлено позицию, которая заключается в том, что подготовительное производство есть самостоятельной и обязательной стадией административного процесса, от проведения которой зависит эффективность решения судом административного дела.

Ключевые слова: подготовительное производство, административный процесс, цель, задания и структура подготовительного производства.

**PRELIMINARY PROCEEDINGS AS A STAGE
IN THE ADMINISTRATIVE LITIGATION:
GENERAL CHARACTERISTICS**

Kh. Kit

*Ivan Franko National University of Lviv
Universytetska Str. 1, UA – 79000 Lviv, Ukraine*

Preliminary proceeding as a stage in the administrative litigation is analyzed in the article. Goals and objectives of the preliminary proceeding as well as its division into stages are defined. The author substantiates the position, according to which the case preparation to the court is considered to be a separate and essential phase of administrative litigation, and efficiency of the court decision in the administrative case considerably depends on this phase.

Key words: preliminary proceeding, administrative litigation, goal, objectives and structure of the preliminary proceeding.

*Стаття: надійшла до редакції 22.11.2012
прийнята до друку 14.01.2013*