

ПОНЯТТЯ підготовчого

провадження в адміністративному процесі



Х. І. Кіт

аспірант Львівського національного університету
імені Івана Франка

У статті розкриті поняття «підготовче провадження» та «підготовка справи до судового розгляду» через аналіз адміністративного процесу. Проаналізовано підготовче провадження як стадію адміністративного процесу та обґрунтовано позицію, яка полягає у тому, що підготовка справи до судового розгляду є першим етапом підготовчого провадження як стадії адміністративного процесу.

Ключові слова: адміністративний процес, адміністративне провадження, підготовче провадження, підготовка справи до судового розгляду.

В статье раскрыто понятие «подготовительное производство» и «подготовка дела к судебному производству» через анализ административного процесса. Проанализировано подготовительное производство как стадию административного процесса и обусловлено позицию, которая заключается в том, что подготовка дела к судебному разбирательству является первым этапом подготовительного производства как стадии административного процесса.

Ключевые слова: административный процесс, административное производство, подготовительное производство, подготовка дела к судебному разбирательству.

The terms «preliminary proceedings» and «case preparation for the court proceedings» are defined in the article by means of analyzing the administrative litigation. The preliminary proceeding is analyzed as a stage of the administrative litigation. In addition, there is substantiated the position according to which the case preparation for the court proceedings is considered to be the first stage of the preliminary proceeding, as a stage of the administrative litigation.

Keywords: administrative litigation, administrative proceeding, preliminary proceeding, case preparation for the court proceeding.

Часто з прийняттям нового законодавства перед науковцями постає необхідність глибокого аналізу і дослідження певних понять, категорій та явищ. Така сама ситуація виникла після прийняття Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС України) і створення системи адміністративних судів. Серед нових понять в адміністративному праві можна назвати «підготовче провадження». Крім того, відбулося оновлення розуміння і такого поняття, як «адміністративний процес».

Оскільки законодавець вживає у КАС України поняття «підготовче провадження», а не «підготовка справи до судового розгляду», як у Цивільно-процесуальному кодексі України, виникає чимало дискусій з приводу того, що ж розуміти під поняттям «підготовче провадження», чи це стадія адміністративного процесу, чи провадження у його безпосередньому тлумаченні.

Також у КАС України поряд із поняттям «підготовче провадження» вживається поняття «підготовка справи до судового розгляду». Це зумовило необхідність з'ясувати зміст і співвідношення даних

категорій та визначити місце підготовчого провадження у структурі адміністративного процесу.

У сучасній правовій літературі недостатньо уваги приділено характеристиці цих понять. У зв'язку з цим виникають наукові дискусії з приводу використання у КАС України термінів «підготовче провадження» і «підготовка справи до судового розгляду». Поняттю «провадження» приділяли значну увагу радянські вчені такі, як М. Я. Масленников, Н. Г. Саліщева, В. М. Горшенев, В. О. Лучін, А. П. Шергін та інші. Вони розглядали провадження, як базовий елемент адміністративного, управлінського процесу. Проте вищевказані науковці не вживали поняття «підготовче провадження в адміністративному процесі», а лише «підготовка справи до судового розгляду» у цивільному процесі, оскільки КАС України був прийнятий лише в 2005 р.

Деякі аспекти тлумачення поняття «провадження», «підготовче провадження» та «адміністративний процес» знайшли відображення і в працях українських вчених: В. Б. Авер'янова, А. В. Баб'яка, О. М. Бандурки, М. М. Тищенко, Р. О. Куйбіди, В. С. Стефанюка, І. П. Голосніченка, М. Ф. Стахурського, А. Т. Комзюка, Г. В. Джагунова та інших. Більшість українських науковців розглядали ці категорії з позицій розуміння судового адміністративного процесу.

Адміністративний процес — це правовідносини, що складаються під час діяльності адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, установленому КАС України. Порядок, установлений КАС України, передбачає здійснення сукупності послідовних дій, спрямованих на вирішення адміністративних справ, який можна назвати адміністративним провадженням.

Варто згадати, що вчені радянської юридичної науки, такі, як Г. І. Петров,

В. Д. Сорокін, С. С. Студенікін та деякі інші, адміністративний процес розглядали в широкому розумінні. У цьому розумінні адміністративний процес — це діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та судів щодо розгляду індивідуально-конкретних адміністративних справ.

З розвитком юридичної науки почали розмежовувати широке та вузьке розуміння адміністративного процесу. Під адміністративним процесом у вузькому розумінні найчастіше визначають діяльність суду щодо розгляду адміністративних справ.

До честі вчених незалежної України, зокрема В. Авер'янова, Е. Демського, І. Коліушка, Р. Куйбіди, В. Перепелюка, В. Тимощука, необхідно відмітити, що вони критично підходять до вузького і широкого розуміння процесуального права і вважають (І. Коліушко, Р. Куйбіда, В. Тимошук): поняття «адміністративний процес» у т. зв. широкому його розумінні раціонально поділити на поняття «адміністративне судочинство» і «діяльність адміністративних органів»: адміністративний процес у такому разі — це форма правосуддя, тобто тільки судовий розгляд адміністративно-правових спорів, а діяльність публічної адміністрації повинна мати не процесуальний, а процедурний характер. В. Перепелюк, не заперечуючи можливості існування судового адміністративного процесу як окремої галузі права, врегульованого судочинними адміністративно-процесуальними нормами, указує на відсутність таких процесуальних норм. Е. Демський, погоджуючись з наявністю в адміністративному праві інституту адміністративно-процесуального права, визначає, що адміністративний процес — це розгляд судами лише тієї категорії справ про адміністративні правопорушення, у яких наявний адміністративно-правовий спір; юрисдикційні провадження

та позитивні адміністративні провадження він відносить до управлінської діяльності і вважає управлінським процесом; ставить питання про необхідність формування адміністративно-деліктного права [1, с. 22].

На нашу думку, адміністративно-процесуальна діяльність полягає у розгляді та вирішенні публічно-правових спорів. Повноваження щодо розгляду спорів належать виключно судам. Ще до прийняття КАС України розгляд і вирішення публічно-правових спорів, тобто спорів між фізичними, юридичними особами й органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами належали до компетенції суду. Тому, на нашу думку, розгляд скарг громадян органами державної влади та органами місцевого самоврядування має не процесуальний характер, а процедурний характер. Погоджуємося з позицією Р. О. Куйбіди, І. Коліушка та В. Тимощука, що недоцільно розділяти вузьке і широке розуміння адміністративного процесу, адже адміністративний процес — це завжди діяльність суду щодо здійснення правосуддя.

Загалом структуру адміністративного процесу можна представити у вигляді чотирирівневої системи, яка включає в себе: 1) провадження, 2) стадії, 3) етапи і 4) дії [2, с. 114].

Структуру адміністративного процесу як різновиду юридичного процесу утворюють окремі провадження, кожне з яких становить певну єдність послідовно здійснюваних дій і процедур, спрямованих на розгляд і вирішення індивідуально-конкретних справ, які мають назву адміністративних проваджень. Упорядкованість певних процесуальних дій у просторі та часі, їх послідовне здійснення властиве кожному з адміністративних проваджень і гарантує остаточне вирішення тієї чи іншої адміністративної справи [3, с. 486].

Ще радянські вчені стверджували, що адміністративно-процесуальне право складається з визначеної сукупності проваджень. Розкриваючи зміст поняття «провадження» у юридичному процесі, М. Я. Масленников зазначав, що воно представляє собою комплекс взаємопов'язаних, взаємообумовлених процесуальних дій, які: а) створюють визначену сукупність процесуальних правовідносин, які відрізняються предметною характеристикою і зв'язком із відповідними матеріальними правовідносинами; б) викликають потребу встановлення, доведення, а також обґрунтування всіх обставин і фактичних даних юридичної справи, яка розглядається; в) обумовлюють необхідність закріплення, офіційного оформлення отриманих процесуальних результатів у відповідних актах-документах [4, с. 12].

Ми вважаємо, що поняття «процес» і «провадження» співвідносяться як загальне і часткове. Провадження, на думку М. Я. Масленникова, є частиною процесу, а процес відповідно є сукупністю проваджень [4, с. 13].

Аналогічну позицію висловлювали представники сучасної науки адміністративного права, такі, як В. Б. Авер'янов, А. В. Баб'як, О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. Зокрема А. В. Баб'як погоджується з ученими, які вважають, що адміністративний процес складається з низки проваджень. Науковець вважає, що поняття «процес» і «провадження» співвідносяться як категорії особливого й загального.

Адміністративний процес — це правовідносини, що складаються під час діяльності адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, установленому КАС України. Адміністративним провадженням можна назвати порядок, який охоплює здійснення сукупності послідовних дій, спрямованих на вирішення адміністративних справ.

Отже, адміністративне провадження є складовим елементом адміністративного процесу, які співвідносяться як частина і ціле або загальне і особливе. На нашу думку, частина-особливе та ціле-загальне в даному випадку є тотожними поняттями.

Більшість науковців вважають, що під адміністративним провадженням розуміють частину адміністративного процесу, що об'єднує групу однорідних процесуальних відносин, які відрізняються предметною характеристикою, для розгляду і вирішення яких установлена процедура, що завершується оформленням отриманих результатів у відповідних документах.

На нашу думку, виходячи з позицій українських та радянських учених, а також з положень КАС України, адміністративне провадження — це сукупність дій, які здійснюються в межах адміністративного процесу і спрямовані на вирішення публічно-правових спорів.

Науковці зауважують, що виокремлення проваджень у рамках адміністративного процесу зумовлено низкою факторів. Насамперед кожне провадження має свою мету і коло завдань, які розв'язуються для досягнення цієї мети, та регламентуються адміністративно-процесуальними строками [5, с. 13].

Провадження в адміністративному процесі, у свою чергу, складаються зі стадій, які характеризуються також визначеною логічною та функціональною послідовністю. Стадіями адміністративного провадження є логічно зв'язані, що слідує один за одним, етапи здійснення дій суб'єктами правозастосування, спрямовані на вирішення визначеного проміжного завдання. Деякі стадії мають характер завершення провадження (виконання прийнятого рішення). Стадії на відміну від провадження не завжди закінчуються складанням підсумкового процесуального документа [4, с. 17].

Провадження в адміністративному процесі здійснюється на основі значної кількості процесуальних норм, тоді як його стадія регулюється меншою кількістю процесуальних норм. Таким чином, на думку М. Я. Масленнікова, провадження в адміністративному процесі більш широке поняття, ніж його стадія [4, с. 17].

Виходячи з поняття адміністративного процесу, можна дати і визначення провадження як елемента структури адміністративного процесу. Відповідно адміністративне провадження — це сукупність дій, які здійснюються в межах адміністративного процесу і спрямовані на вирішення публічно-правових спорів.

Адміністративне провадження включає такі стадії: відкриття провадження в адміністративній справі; підготовче провадження; судовий розгляд адміністративної справи. Виділені стадії є обов'язковими. До факультативних стадій належать: апеляційне оскарження рішень адміністративних судів першої інстанції; касаційне оскарження рішень адміністративних судів першої та апеляційної інстанцій; провадження за винятковими обставинами; провадження за нововиявленими обставинами; відновлення втраченого судового провадження в адміністративній справі.

Підготовче провадження є обов'язковою стадією адміністративного процесу, якій притаманні самостійна мета, самостійні завдання. За наслідками проведення відповідних процесуальних дій приймається процесуальний документ, який логічно завершує стадію підготовчого провадження.

У юридичній літературі переважно використовується визначення стадії провадження, сформульоване Д. М. Бахрахом, який розуміє під нею самостійну частину провадження, яка поряд з його загальними завданнями має властиві тільки їй завдання, документи та інші особливості [6, с. 122-123].

І. П. Голосніченко і М. Ф. Стахурський зазначають, що стадіями провадження є послідовні етапи діяльності, що завершується прийняттям процесуального документа, у якому в концентрованій формі показані результати певних процесуальних дій [7, с. 155]. Питанню визначення змісту поняття «стадія» приділяли увагу інші вчені — дослідники проблеми сутності адміністративно-процесуальних відносин (О. В. Кузьменко, О. І. Миколенко). Існує й точка зору А. Т. Комзюка, Г. В. Джагунова [8, с. 120], але найбільш змістовне і повне визначення стадії провадження сформулювали О. М. Бандурка і М. М. Тищенко. На їх думку, процесуальна стадія становить відносно відокремлену, виділену в часі і логічно пов'язану сукупність процесуальних дій, спрямовану на досягнення певної мети і вирішення відповідних завдань, що функціонально співвідносяться з ними, яка відрізняється власним колом суб'єктів і дістає закріплення у відповідних процесуальних актах [6, с. 122-123].

В. В. Галунько під стадією провадження розуміє таку порівняно самостійну його частину, що поряд із загальними завданнями провадження має притаманні тільки їй цілі та особливості [9, с. 255]. Разом з тим автор вважає, що основними ознаками стадій, які відрізняють їх одну від одної, є коло учасників провадження, характер проваджуваних дій, їх юридична роль та процесуальні документи, якими оформляється кожна окрема стадія.

Кожна стадія адміністративного процесу має притаманні тільки їй завдання та мету, а також процесуальні дії та документи.

У юридичній літературі такі вчені, як Р. О. Куйбіда, В. С. Стефанюк, ототожнюють поняття «підготовче провадження» та «підготовка справи до судового розгляду». Р. О. Куйбіда вважає, що підготовче провадження (підготовка адміністративної справи до судового розгляду) є важли-

вою самостійною і 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 з тим, щоб дослідити його та вирішити справу в одному судовому засіданні протягом розумного строку [10, 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 з етапів підготовчого провадження як стадії адміністративного процесу, на який, як правильно зазначає В. М. Котенко, припадає основний тягар роботи із з'ясування всіх обставин справи та вжиття заходів, які мають сприяти всебічному, об'єктивному розгляду і вирішенню справи по суті.

Отже, підготовче провадження — це окрема стадія адміністративного процесу, якій притаманні самостійна мета, самостійні завдання, а наслідки проведення відповідних процесуальних дій оформлюються процесуальним документом, який логічно завершує стадію підготовчого провадження.

Список використаної літератури

1. *Сидоренко М.* Чи можливо поставити остаточну крапку в підході до вирішення проблеми адміністративного процесуального права? // *Право України*. — 2006. — №7. — С. 20-24.
2. *Миколенко А. И.* Административный процесс и административная ответственность в Украине : учеб. пособ., 2-е изд., допол. — Х. : Одиссей, 2006. — 352 с.
3. *Адміністративне право України. Академіч. курс : підруч. : у 2-х т. — Т. 1: Загальна частина / Редкол. : В. Б. Авер'янов. — К. : Юрид. думка, 2004. — 584 с.*
4. *Масленников М. Я.* Административно-юрисдикционный процесс: сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях. — Воронеж, 1990. — 209 с.
5. *Бандурка О. М., Тищенко М. М.* Адміністративний процес : підруч. — К. : Літера ЛТД, 2002. — 336 с.
6. *Адміністративне судочинство : навч. посіб. / О. П. Рябченко, С. Ф. Денисюк, О. В. Джафарова, Т. Є. Кагановська, Л. В. Новікова, І. А. Артеменко, О. В. Литвин, М. Г. Мельник : за заг. ред. проф. О. П. Рябченко. — Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2010. — 232 с.*
7. *Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф.* Адміністративний процес : навч. посіб. / За заг. ред. І. П. Голосніченка. — К. : ГАН, 2003. — 256 с.
8. *Адміністративна діяльність міліції : підруч. / За заг. ред. О. М. Бандурки. — Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. — 448 с.*
9. *Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття) : монографія / [В. В. Галунько, В. І. Олефір, У. О. Пихтін, О. О. Онищук, Ю. В. Гридасов, М. М. Новиков, У. О. Палієнко, І. А. Дьомін, О. М. Єщук] ; за заг. ред. В. В. Галунька. — Херсон : ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. — 378 с.*
10. *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.*