

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2020.8.2.20>

ISTOTA I ZNACZENIE ETAPU POSTĘPOWANIA PRZYGOTOWAWCZEGO W ZASKARŻENIU AKTÓW ADMINISTRACYJNYCH W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Vitalii Kovrakh

*adiunkt Wydziału Organizacji Szkoleń Edukacyjno-Naukowych
Charkowskiego Narodowego Uniwersytetu Spraw Wewnętrznych (Charków, Ukraina)
ORCID ID: 0000-0001-9041-3551
e-mail: VitaliiKovrakh@ukr.net*

Adnotacja. Celem artykułu jest ustalenie istoty i znaczenia etapu postępowania przygotowawczego w zaskarżeniu aktów administracyjnych w postępowaniu administracyjnym. W artykule, opierając się na analizie norm obowiązującego prawa i poglądów naukowych naukowców, przedstawiono charakterystykę postępowania przygotowawczego w zaskarżeniu aktów administracyjnych w postępowaniu administracyjnym. Uzasadnione jest, że sąd, realizując odpowiednie czynności procesowe i działania na etapie postępowania przygotowawczego, sprawdza możliwość pokojowego rozwiązania spornej sytuacji, zapewnia formułowanie faktycznej podstawy sprawy, określa przedmiot i granice udowodnienia, zapewnia inne warunki niezbędne do jej obiektywnego, powtarzalnego i terminowego rozwiązania merytorycznego. Okazało się, że główną formą postępowania przygotowawczego w zaskarżeniu aktów administracyjnych, które są rozpatrywane zgodnie z zasadami postępowania przygotowawczego, jest posiedzenie wstępne.

Słowa kluczowe: etap, postępowanie przygotowawcze, zaskarżenie, akty administracyjne, postępowanie administracyjne.

THE ESSENCE AND SIGNIFICANCE OF THE STAGE OF PREPARATORY PROCEEDINGS DURING THE APPEAL OF ADMINISTRATIVE ACTS IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Vitalii Kovrakh

*Adjunct at the Department of Organization of Educational and Scientific Training
Kharkiv National University of Internal Affairs (Kharkiv, Ukraine)
ORCID ID: 0000-0001-9041-3551
e-mail: VitaliiKovrakh@ukr.net*

Abstract. The purpose of the article is to clarify the essence and significance of the stage of preparatory proceedings during the appeal of administrative acts in administrative proceedings. The article, based on the analysis of current legislation and scientific views of scientists, provides a description of the preparatory proceedings during the appeal of administrative acts in administrative proceedings. It is substantiated that the court, implementing appropriate procedural actions and measures at the stage of preparatory proceedings, examines the possibility of resolving the dispute amicably, ensures the formation of the factual basis of the case, determines the subject and limits of evidence, provides other conditions necessary for its objective, repeated, and timely resolution on the merits. It was found that the main form of preparatory proceedings in cases of appeal of administrative acts, which are considered under the rules of general claim proceedings, is a preparatory meeting.

Key words: stage, preparatory proceedings, appeals, administrative acts, administrative proceedings.

СУТНІСТЬ І ЗНАЧЕННЯ СТАДІЇ ПІДГОТОВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ ПІД ЧАС ОСКАРЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТИВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Віталій Коврах

*ад'юнкту відділу організації освітньо-наукової підготовки
Харківського національного університету внутрішніх справ (Харків, Україна)
ORCID ID: 0000-0001-9041-3551
e-mail: VitaliiKovrakh@ukr.net*

Анотація. Мета статті – з'ясувати сутність і значення стадії підготовчого провадження під час оскарження адміністративних актів в адміністративному судочинстві. У статті, спираючись на аналіз норм чинного законодавства та наукових поглядів вчених, надано характеристику підготовчого провадження під час оскарження адміністративних актів в адміністративному судочинстві. Обґрунтовано, що суд, реалізуючи відповідні процесуальні

дії та заходи на стадії підготовчого провадження, перевіряє можливість врегулювання спірної ситуації мирним шляхом, забезпечує формування фактичного підґрунтя справи, визначає предмет і межі доказування, забезпечує інші умови, необхідні для її об'єктивного, поновного та своєчасного вирішення по суті. З'ясовано, що основною формою проведення підготовчого провадження у справах про оскарження адміністративних актів, які розглядаються за правилами загального позовного провадження, виступає підготовче засідання.

Ключові слова: стадія, підготовче провадження, оскарження, адміністративні акти, адміністративне судочинство.

Вступ. У правовій державі важливе значення надається судовим процедурам врегулювання конфліктів, що виникають між громадянами та суб'єктами владних повноважень. Одним із найважливіших питань організації адміністративного судочинства є визначення етапів провадження, серед яких важливе місце належить етапу підготовчому. Окремим етапом провадження в адміністративній справі про оскарження адміністративного акту є підготовче провадження. Ця стадія адміністративного процесу, незважаючи на те, що не пов'язана із розглядом справи по суті, має обов'язковий характер. На важливість підготовчого провадження у своїх працях звертають увагу багато дослідників. Д.В. Роженко та В.М. Котенко цілком слушно зауважують, що хоча, саме на етап підготовки справи до судового розгляду як основної складової частини стадії підготовчого провадження припадає основний тягар роботи зі з'ясування всіх обставин справи та вжиття заходів для всебічного й об'єктивного розгляду і вирішення справи, деякі процесуалісти відводять йому другорядну роль стосовно стадії судового розгляду (Котенко, 2010; Роженко, 2013).

Основна частина. Окремі проблемні питання, пов'язані зі здійсненням оскарження адміністративних актів в адміністративному судочинстві, у своїх наукових працях розглядали: Л.С. Анохіна, О.С. Захарова, М.В. Ковалів, О.Б. Маньківська, Д.В. Роженко, Є.А. Чернушенко, Є.О. Яковенко та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, у юридичній літературі недостатньо дослідженим є питання підготовчого провадження під час оскарження адміністративних актів в адміністративному судочинстві.

Мета статті – з'ясувати сутність і значення стадії підготовчого провадження під час оскарження адміністративних актів в адміністративному судочинстві.

Насамперед слід відзначити, що підготовку справи до судового розгляду здійснює суддя адміністративного суду, який відкрив провадження в адміністративній справі (Кодекс адміністративного судочинства України, 2005). Такий підхід, як наголошують М.В. Ковалів, М.Т. Гаврильців, І.Б. Стахура, є цілком логічним і слушним, адже суддя, котрий розглядав позовну заяву та надані до неї документи, вже ознайомився з обставинами справи, певною мірою вже попередньо вивчив цю справу і має зробити власне визначення щодо повноти матеріалів до справи, залучення інших осіб до справи, прийняття рішення про проведення попереднього судового засідання тощо (Ковалів, Гаврильців, Стахура, 2014: 383–384). Стадія підготовчого провадження розпочинається одразу ж після відкриття провадження у справі та має відбуватися протягом шістдесяти днів із дня відкриття зазначеного провадження. У виняткових випадках для належної підготовки справи для розгляду по суті цей строк може бути продовжений не більше ніж на тридцять днів за клопотанням однієї зі сторін або з ініціативи суду (Кодекс адміністративного судочинства України, 2005). Відкриваючи провадження у справі, суд таким чином констатує те, що: адресоване йому звернення (позовна заява) відповідає формальним та іншим вимогам, закріпленим у ст. 171 КАСУ, а саме: що вона (тобто позовна заява) подана особою, котра має адміністративну процесуальну дієздатність, а у випадку, якщо її подає представник, він має необхідні та належним чином оформлені повноваження для цього; дотримані вимоги щодо форми та змісту позовної заяви, а також строку її подання; предмет позову належить до юрисдикції адміністративних судів і саме цієї судової інстанції; немає інших підстав для залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви або відмови у відкритті провадження в адміністративній справі, встановлених цим Кодексом (Кодекс адміністративного судочинства України, 2005). Однак такий висновок ґрунтується лише на поверхневому вивченні матеріалів справи та не передбачає змістовного з'ясування предмету спору, кола його учасників, доказово підґрунтя та інших важливих аспектів справи, необхідних для її належного судового розгляду та прийняття у ній справедливого рішення. Саме тому проводиться підготовче провадження.

Основною формою проведення підготовчого провадження у справах про оскарження адміністративних актів, що розглядаються за правилами загального позовного провадження, виступає підготовче засідання. Дата і час підготовчого засідання призначається судом з урахуванням обставин справи та необхідності вчинення відповідних процесуальних дій, однак підготовче засідання має бути розпочате не пізніше, ніж за тридцять днів із дня відкриття провадження у справі (Кодекс адміністративного судочинства України, 2005). У підготовчому засіданні суд: з'ясовує наявність підстав для відводів; з'ясовує, чи бажають сторони вирішити спір шляхом примирення або звернутися до суду для проведення врегулювання спору за участю судді; у разі необхідності заслуховує уточнення позовних вимог і заперечень проти них і розглядає відповідні заяви; вирішує питання про вступ у справу інших осіб, заміну неналежного відповідача, заміну позивача, залучення співвідповідача, об'єднання справ і роз'єднання позовних вимог, прийняття зустрічного позову, якщо ці питання не були вирішені раніше; роз'яснює учасникам справи, які обставини входять до предмета доказування, які докази мають бути подані тим чи іншим учасником справи; з'ясовує, чи повідомили сторони про всі обставини справи, які їм відомі; з'ясовує, чи надали сторони докази, на які вони посилаються у позові та відзиві, а також докази, витребувані судом, чи причини їх неподання; пропонує учасникам справи

надати суду додаткові докази або пояснення; вирішує питання про проведення огляду письмових, речових та електронних доказів за їх місцезнаходженням; вирішує питання про витребування додаткових доказів і визначає строки їх подання; вирішує питання про забезпечення доказів, якщо ці питання не були вирішені раніше; вирішує питання про призначення експертизи, виклик у судові засідання експертів, свідків, залучення перекладача, спеціаліста тощо (Кодекс адміністративного судочинства України, 2005).

У разі, якщо справа розглядається за правилами спрощеного провадження, підготовче засідання не проводиться. Процесуальні дії, строк вчинення яких відповідно до цього Кодексу обмежений першим судовим засіданням у справі, можуть вчинятися протягом тридцяти днів, а у випадках, визначених ст. 263 КАСУ, – протягом п'ятнадцяти днів із дня відкриття провадження у справі (Кодекс адміністративного судочинства України, 2005).

Отже, щодо завдань, які вирішує суд на стадії підготовчого провадження, а також щодо тих питань, які з'ясовуються, розглядаються під час попереднього судового засідання, можемо виокремити такі аспекти підготовчого провадження, що характеризують його сутність і значення:

1. на цій стадії вирішуються питання щодо визначення суб'єктного склад судового процесу, а саме: по-перше, суд з'ясовує, чи є особи, котрі беруть участь у спорі, належними його сторонами; по-друге, суд з'ясовує, чи необхідно викликати для надання пояснень позивача та (або) відповідача, якщо їх інтереси представляє відповідний представник; по-третє, вирішує питання про необхідність залучення до справи третіх осіб; по-четверте, вирішення питання про необхідність виклику до суду інших осіб (як то свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі), які не мають інтересів щодо предмету спору і не зацікавлені у тому чи іншому варіанті вирішення справи, однак у конкретній справі є важливою умовою забезпечення її об'єктивного, всебічного та неупередженого розгляду; по-п'яте, з'ясування наявності відводів (самовідводів) і вирішення цих питань;

2. остаточне визначення предмету спору та забезпечення формування доказового базису. З цією метою суд насамперед пропонує відповідачу надати суду відзив на позовну заяву, а також всі письмові й електронні докази (які можливо доставити до суду), висновки експертів і заяви свідків, що підтверджують заперечення проти позову (Кодекс адміністративного судочинства України, 2005). Така процесуальна дія дає змогу суду з'ясувати позицію іншої сторони спору із приводу його предмету, що є необхідною умовою за всебічного та повного розгляду справи. У відзиві відповідач викладає заперечення проти позову. Законом встановлені вимоги щодо форми та змісту відзиву. Зокрема, він повинен містити: 1) найменування (ім'я) позивача і номер справи; 2) повне найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові) (для фізичних осіб) відповідача, його місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання чи перебування (для фізичних осіб), ідентифікаційний код юридичної особи в Єдиному державному реєстрі підприємств і організацій України (для юридичних осіб, зареєстрованих за законодавством України), поштовий індекс, реєстраційний номер облікової картки платника податків (для фізичних осіб), за його наявності, або номер і серію паспорта для фізичних осіб – громадян України, номери засобів зв'язку, офіційну електронну адресу або адресу електронної пошти, за наявності; 3) у разі повного або часткового визнання позовних вимог – вимоги, які визнаються відповідачем; 4) обставини, які визнаються відповідачем; тощо (Кодекс адміністративного судочинства України, 2005). Строк, у який має бути подано відзив, встановлюється судом з огляду на складність справи, однак такий строк згідно із законом не може бути менше п'ятнадцяти днів із дня вручення ухвали про відкриття провадження у справі (Кодекс адміністративного судочинства України, 2005).

Також слід звернути увагу на зміст ст. 175 КАСУ, в якій закріплено, що у строк, встановлений судом в ухвалі про відкриття провадження у справі, відповідач має право надіслати: 1) суду – відзив на позовну заяву і всі письмові й електронні докази (які можливо доставити до суду), висновки експертів і заяви свідків, що підтверджують заперечення проти позову; 2) позивачу, іншим відповідачам, третім особам – копію відзиву та доданих до нього документів.

Із формулювання цієї статті може здатися, що право відповідача подавати відзив на позов до суду, а також позивачу та іншим учасникам справи – це два окремі самостійні права, однак це не так, і зміст ст. 162 КАСУ є цьому підтвердженням, адже у ній закріплено, що: по-перше, копія відзиву та доданих до нього документів повинна бути надіслана (надана) іншим учасникам справи одночасно з надісланням (наданням) відзиву до суду; по-друге, до відзиву, який спрямовується до суду, додаються документи, що підтверджують надіслання (надання) відзиву і доданих до нього доказів іншим учасникам справи (Кодекс адміністративного судочинства України, 2005). Якщо відповідач в адміністративній справі прийняв рішення скористатися своїм правом на подання до суду відзиву на позов, то направлення цього відзиву із доданими до нього документами, позивачу та іншим учасникам справи є вже не правом, а обов'язком відповідача. З огляду на існування інституту «відповіді на відзив», а також виходячи з того, що учасники справи мають право ознайомлюватися з усіма матеріалами справи, цілком логічним і доцільним є обов'язок відповідача надсилати відзив на позов позивачу та іншим учасникам справи. Крім того, повідомлення відповідачем одночасно із судом усіх інших учасників справи про свою позицію і доводи по справі суттєво підвищує оперативність проведення як підготовчого провадження, так і розгляду справи загалом. Водночас такий обов'язок нічим не забезпечений, адже у законодавстві не передбачено ніяких можливостей суду в частині реагування на ті випадки, коли позивач не надіслав відзив позивачу та іншим учасникам справи або не подав до суду відомості про його надіслання зазначеним суб'єктам. У КАСУ, хоча й закріплені вимоги до оформлення відзиву на позов,

немає такого поняття, як неналежним чином оформлений відзив на позов. З огляду на зазначене вважаємо, що з метою забезпечення права позивача та інших учасників справи доцільно передбачити у законодавстві, що не може вважатися належно оформленим і долученим до матеріалів справи відзив, який не відповідає вимогам ст. 162 КАСУ, зокрема щодо надання суду відомостей про надіслання відзиву і доданих до нього документів позивачу (позивачам) та іншим учасникам справи.

Позивач, у свою чергу, має право у строк, встановлений судом, подати відповідь на відзив, у якій він викладає свої пояснення, міркування й аргументи щодо наведених відповідачем у відзиві заперечень і мотиви їх визнання або відхилення. Відповідач же має право надати суду заперечення та відповідь. Суд має встановити такий строк подання відповіді на відзив, який дасть змогу позивачу підготувати свої пояснення, міркування й аргументи та відповідні докази, іншим учасникам справи – отримати відповідь на відзив завчасно до початку розгляду справи по суті, а відповідачу – надати учасникам справи заперечення завчасно до початку розгляду справи по суті (Кодекс адміністративного судочинства України, 2005).

Окрім відзиву на позов, суд у ухвалі про відкриття провадження також пропонує надати пояснення по справі третім особам, які не заявляють самостійні вимоги щодо предмета спору, якщо про залучення таких є відомості у позовній заяві. Строк для подання цих пояснень встановлюється судом. Пояснення мають бути письмові та відповідати вимогам, встановленим ч. 2–4 ст. 162 КАСУ. У поясненнях третя особа, що не заявляє самостійних вимог на предмет спору, викладає свої аргументи та міркування на підтримку або заперечення проти позову (Кодекс адміністративного судочинства України, 2005). Учасники справи мають право подати відповідь на такі пояснення до закінчення підготовчого провадження (Кодекс адміністративного судочинства України, 2005).

Отже, на стадії підготовчого провадження суд вживає заходів щодо забезпечення надходження до нього від сторін спору та третіх осіб заяв по суті справи, передбачених положеннями КАСУ, та інших документів і доказів, на яких гуртуються позиції зазначених учасників справи. Завдяки цьому адміністративний суд до початку розгляду справи щодо оскарження адміністративного акту по суті має можливість: сформулювати змістовне та комплексне бачення спірної ситуації; з'ясувати позиції сторін із приводу та доводи, на яких вони ґрунтуються; отримати докази, якими сторони спору підтверджують правомірність і справедливість своєї позиції.

Таким чином, наступним важливим аспектом підготовчого провадження у судових справах про оскарження адміністративних актів є те, що суд на цій стадії вчиняє процесуальні дії, необхідні для чіткого визначення предмету та меж доказування, а також забезпечення зібрання відомостей і фактів, необхідних для об'єктивного і всебічного, своєчасного та безперешкодного розгляду справи по суті та прийняття у ній обґрунтованого та справедливого рішення;

3. вчинення дій і заходів, спрямованих на мирне врегулювання спору. У процедурі врегулювання спору за участю судді останній бере більш активну участь, оскільки виконує функції, схожі на ті, які властиві медіатору, однак суддя адміністративного суду має дещо ширше коло можливостей у примирній процедурі, ніж медіатор. Суддя бере участь у спільних зі сторонами та їхніми представниками нарадах. Також суддя за власною ініціативою може провести закриті наради судді з кожною зі сторін окремо, крім того, спрямовує проведення врегулювання спору за участю судді для досягнення сторонами примирення, роз'яснює сторонам мету, порядок проведення врегулювання спору за участю судді, права й обов'язки сторін; під час проведення спільних нарад суддя з'ясовує підстави та предмет позову, підстави заперечень, роз'яснює сторонам предмет доказування по категорії спору, який розглядається, пропонує сторонам надати пропозиції щодо шляхів мирного врегулювання спору та здійснює інші дії, спрямовані на мирне врегулювання сторонами спору; може запропонувати сторонам можливий шлях мирного врегулювання спору; має право звертати увагу сторони на судову практику в аналогічних спорах, пропонувати стороні та (або) її представнику можливі шляхи мирного врегулювання спору, однак під час проведення врегулювання спору суддя не має права надавати сторонам юридичні поради та рекомендації, надавати оцінку доказів у справі (Кодекс адміністративного судочинства України, 2005).

Важливо відзначити, що у судовій справі про оскарження деяких актів і дій застосування процедури врегулювання спору за участю судді законом забороняється. Проведення врегулювання спору за участю судді не допускається: 1) в адміністративних справах, визначених главою 11 розділу II КАСУ, за винятком справ, визначених ст. 267 цього Кодексу, та типових справ; 2) у разі вступу у справу третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору (Кодекс адміністративного судочинства України, 2005);

4. здійснення інших процесуальних дій і заходів із метою забезпечення умов, необхідних для своєчасного, повного, об'єктивного та неупередженого вирішення справи по суті, як то: об'єднання чи роз'єднання позовних вимог; вирішення питання про забезпечення позову; вирішення клопотань та інших заяв учасників справи; призначення судового засідання для розгляду справи по суті та ін.

Висновки. Отже, підсумовуючи вищевикладене, можемо з упевненістю стверджувати, що підготовче провадження під час оскарження адміністративних актів в адміністративному судочинстві має особливо важливий характер, оскільки суд, реалізуючи відповідні процесуальні дії та заходи, а також сприяючи реалізації процесуальних дій іншими учасниками справи на стадії підготовчого провадження, перевіряє можливість врегулювання спірної ситуації мирним шляхом, забезпечує формування фактичного підґрунтя справи, визначає предмет і межі доказування, забезпечує інші умови, необхідні для її об'єктивного, повного та своєчасного вирішення по суті.

Список використаних джерел:

1. Ковалів М.В., Гаврильців М.Т., Стахура І.Б. Адміністративне судочинство : навчальний посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. 596 с.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.
3. Котенко В.М. Особливості реалізації процесуальних прав і законних інтересів сторін в адміністративному процесі на стадії підготовчого провадження. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 1. С. 153–160.
4. Роженко Д.В. Особливості підготовки адміністративної справи до судового розгляду в порядку письмового провадження. *Право і суспільство*. 2013. № 4. С. 133–140.

References:

1. Kovaliv M.V., Havryltsiv M.T., Stakhura I.B. (2014). *Administratyvne sudochynstvo* [Administrative proceedings]: navchalnyi posibnyk. Lviv: Lvivskiy derzhavnyi universytet vnutrishnikh sprav. 596 p. [in Ukrainian].
2. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy [Code of Administrative Procedure of Ukraine] vid 06.07.2005 r. № 2747-IV, VVR, 2005, № 35–36, № 37, st. 446. [in Ukrainian].
3. Kotenko V.M. (2010). Osoblyvosti realizatsii protsesualnykh prav i zakonnykh interesiv storin v administratyvnomu protsesi na stadii pidhotovchoho provadzhennia [Features of realization of procedural rights and legitimate interests of the parties in the administrative process at the stage of preparatory proceedings]. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu vnutrishnikh sprav*. № 1. pp. 153–160. [in Ukrainian].
4. Rozhenko D.V. (2013). Osoblyvosti pidhotovky administratyvnoi spravy do sudovoho rozghliadu v poriadku pysmovoho provadzhennia [Peculiarities of preparation of an administrative case for trial in writing]. *Pravo i suspilstvo*. № 4. pp. 133–140. [in Ukrainian].