

УДК 342.9(477)

**В. І. Келеберда**

суддя

Окружного адміністративного суду міста Києва

## ЗНАЧЕННЯ ПІДГОТОВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЯК СТАДІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ

**Актуальність теми.** Проведення адміністративного судового процесу, у свою чергу, передбачають певну стадійність. Вони об'єднані сукупністю процесуальних дій, які здійснюють адміністративний суд і учасники процесу, і спрямовані на виконання загального завдання адміністративного судочинства щодо захисту 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 під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [3, с. 153-160].

Для того, щоб зрозуміти цільове призначення стадій адміністративного судочинства, потрібно проаналізувати зміст процесуально-розпорядчих дій учасників процесу та адміністративного суду, здійснення яких відповідає кожній окремій процедурі [3, с. 153-160], зокрема, підготовчого провадження як первинної стадії адміністративного судочинства.

**Зв'язок теми із сучасними дослідженнями.** Стадії в адміністративному судочинстві України були предметом досліджень багатьох вчених, до числа яких належать: В. Авер'янов, О. Бандурка, В. Бевзенко, Ю. Битяк, Н. Бортник, М. Бояринцева, В. Галунько, С. Гнатюк, Н. Ільчишин, І. Качур, Т. Коломоець, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Корчинський, Д. Кузнецов, О. Кузьменко, В. Курило, К. Куркова, А. Манжула, Н. Писаренко, Л. Савченко, І. В. Шруб та інші. Проте, комплексних досліджень у цій темі, на жаль, досі немає, що обумовлює актуальність вивчення підготовчого провадження як стадії адміністративного судочинства.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основі теоретико-правових засад адміністративного судочинства, норм діючого адміністративного процесуального законодавства, а також сучасних поглядів вчених-правників, описати значення підготовчого провадження як стадії адміністративного судочинства України.

**Викладення основних положень.** Як центральна стадія адміністративного процесу судовий розгляд жодною мірою не зменшує значення стадії підготовчого провадження, без якої в судовому засіданні встановити істину та ухвалити спра-

ведливе рішення на практиці неможливо. На підготовчому провадженні вживаються заходи для всебічного та об'єктивного розгляду і вирішення справи в одному судовому засіданні протягом розумного строку. 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 у значній мірі залежить від якості розпорядчих дій, які здійснюються саме на стадії підготовчого провадження [3, с. 153-160].

Завданням підготовчого провадження є: 1) остаточне визначення предмета спору та характеру спірних правовідносин, позовних вимог та складу учасників судового процесу; 2) з'ясування заперечень проти позовних вимог; 3) визначення обставин справи, які підлягають встановленню, та збирання відповідних доказів; 4) вирішення відводів; 5) визначення порядку розгляду справи; 6) вчинення інших дій з метою забезпечення правильного, своєчасного і безперешкодного розгляду справи по суті [2].

Сутність та цільове призначення стадії підготовчого провадження адміністративного процесу обумовлюється 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. Без повного розгляду адміністративної справи суд не може винести законного і обґрунтованого рішення. У додержанні своїх процесуальних прав і обов'язків осіб, які беруть участь у справі під час підготовчого провадження, необхідно бачити фундамент судового розгляду. Матеріали і докази, витребувані під час підготовчого провадження, складають основу, на якій розгортається діяльність адміністративного суду, а надійність цього фундаменту перевіряється ходом і результатами судового розгляду справи [3, с. 153-160].

Глава 3 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) має назву «Підготовче провадження», та, відповідно, присвячена цій стадії адміністративного судочинства.

Підготовче провадження в адміністративному процесі України займає самостійне місце і відіграє

провідну роль у здійсненні адміністративного судочинства. Недобросовісність користування сторонами на стадії підготовчого провадження процесуальними правами та невиконання покладених на них обов'язків може призвести до негативних наслідків, які виявляються у притягненні винуватої сторони до відповідальності згідно із адміністративно-процесуальним законом. Від якості процесуальних дій, що здійснюються учасниками процесу та адміністративним судом на стадії підготовчого провадження, у значній мірі залежить результат розгляду справи. Оскільки належно проведене підготовче провадження забезпечує можливість у повній мірі встановити всі обставини, що стосуються безпосередньо суті адміністративної справи і прийти до правильного вирішення питання щодо вирішення публічно-правового спору [3, с. 153-160].

Підготовче провадження – це стадія адміністративного процесу, яка складається з таких етапів: підготовки справи до судового розгляду (початковий етап), попереднього судового засідання (основний етап) та винесення рішення за результатами стадії підготовчого провадження (заключний етап) [1, с. 91-92].

Підготовку справи до судового розгляду здійснює суддя адміністративного суду, який відкрив провадження в адміністративній справі. Підготовче провадження починається відкриттям провадження у справі і закінчується закриттям підготовчого засідання. Підготовче провадження має бути проведене протягом шістдесяти днів з дня відкриття провадження у справі. 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 із сторін або з ініціатииви суду. Ухвала про відкриття провадження у справі надсилається учасникам справи, а також іншим особам, якщо від них витребуються докази, в порядку, встановленому КАС України [2].

Підготовка справи до судового розгляду є обов'язковим етапом стадії підготовчого провадження в адміністративному процесі, у межах якого суд може вчиняти певне коло процесуальних дій, передбачених КАС України. Суд вчиняє всі необхідні дії, які можливі в межах цього етапу для забезпечення в подальшому ефективного розгляду справи і на етапі попереднього судового засідання, і на стадії судового розгляду справи [1, с. 91-92].

При цьому, підготовка справи до судового розгляду в порядку письмового провадження має свої особливості. У першу чергу, вони стосуються збору доказів, оскільки за такою процедурою публічно-правовий спір може бути вирішено тільки в тому разі, якщо наявних у суду матеріалів буде достатньо для ухвалення законного й обґрунтованого рішення. У той же час підготовка справи до

судового розгляду в порядку письмового провадження базується на загальних положеннях, які становлять зміст підготовчого провадження й мають обов'язково застосовуватись у всіх без винятку випадках [4, с. 131-140].

Для виконання завдання підготовчого провадження в кожній судовій справі, яка розглядається за правилами загального позовного провадження, проводиться підготовче засідання [2].

Наявність законодавчого положення щодо проведення попереднього судового засідання є діючою нормою у вітчизняному процесуальному законодавстві, оскільки забезпечує належну реалізацію процесуальної правосуб'єктності сторони, а саме її права досягнути примирення на будь-якій стадії розгляду справи в суді. Але, наразі не використовується увесь природний потенціал врегулювання спору на стадії підготовчого провадження. Причинами цього є багато як юридичних, так і соціальних факторів. Ймовірність укладення мирової угоди зменшується по мірі протікання, динамізму (розвитку) процесу, що пояснюється небажанням учасників адміністративного процесу відступати від власного бачення вирішення справи, яке відстоюється ними під час розгляду справи в суді першої інстанції. Сторона несе значні витрати на відстоювання власних інтересів, що обумовлюється залученням до цього процесу відповідних спеціалістів, затрату матеріальних ресурсів та ін. Тому на стадії, коли судовий розгляд справи ще не розпочався, врегулювання спору є найбільш імовірним, ефективним та доцільним [5, с. 270-279].

Дата і час підготовчого засідання призначається судом з урахуванням обставин справи і необхідності вчинення відповідних процесуальних дій. Підготовче засідання має бути розпочате не пізніше ніж через тридцять днів з дня відкриття провадження у справі. Підготовче засідання проводиться судом з повідомленням учасників справи. У підготовчому засіданні суд: 1) оголошує склад суду, а також прізвища секретаря судового засідання, перекладача, спеціаліста, з'ясовує наявність підстав для відводів; 2) з'ясовує, чи бажають сторони вирішити спір шляхом примирення або звернутися до суду для проведення врегулювання спору за участю судді; 3) у разі необхідності заслуховує уточнення позовних вимог та заперечень проти них та розглядає відповідні заяви; 4) вирішує питання про вступ у справу інших осіб, заміну неналежащего відповідача, заміну позивача, залучення співвідповідача, об'єднання справ і роз'єднання позовних вимог, прийняття зустрічного позову, якщо ці питання не були вирішені раніше; 5) роз'яснює учасникам справи, які обставини входять до предмета доказування, які докази мають бути подані тим чи іншим учасником справи; 6) з'ясовує, чи повідомили сторони про всі обставини справи, які їм відомі; 7) з'ясо-

вує, чи надали сторони докази, на які вони посилаються у позові і 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 та визначає строки їх подання; вирішує питання про забезпечення доказів, якщо ці питання не були вирішені раніше; 8) вирішує питання про призначення експертизи, виклик у судові засідання експертів, свідків, залучення перекладача, спеціаліста; 9) за клопотанням учасників справи вирішує питання про забезпечення позову; 10) вирішує заяви та клопотання учасників справи; 11) направляє судові доручення; 12) встановлює строки для подання відповіді на відзив та заперечення; 13) встановлює строк для подання пояснень третіми особами; 14) встановлює строки та порядок врегулювання спору за участю судді за наявності згоди сторін на його проведення; 15) призначає справу до розгляду по суті, визначає дату, час і місце проведення судового засідання (засідань) для розгляду справи по суті; 16) встановлює порядок з'ясування обставин, на які сторони посилаються як на підставу своїх вимог і заперечень, та порядок дослідження доказів, якими вони обґрунтовуються, під час розгляду справи по суті, про що зазначається в протоколі судового засідання; 17) вирішує питання про колегіальний розгляд справи; 18) здійснює інші дії, необхідні для забезпечення правильного і своєчасного розгляду справи по суті [2].

Підготовче засідання проводиться за правилами, встановленими главою 6 розділу II КАС України, з урахуванням особливостей підготовчого засідання, встановлених Главою 3 КАС України. У підготовчому засіданні суд постановляє ухвалу (ухвали) про процесуальні дії, що необхідно вчинити до закінчення підготовчого провадження та початку судового розгляду справи по суті [2].

Загалом, попереднє судове засідання, відповідно до КАС України, є факультативним етапом стадії підготовчого провадження, який може призначатися за рішенням суду. Метою попереднього судового засідання є з'ясування можливості врегулювати спір до судового розгляду, а у випадку неможливості цього зробити – забезпечити всебічне й об'єктивне вирішення справи протягом розумного строку. Для забезпечення виконання завдань етапу попереднього судового засідання необхідно внести зміни в КАС України з метою визнання явки сторін процесу на попереднє судове засідання у випадку його призначення судом [1, с. 91-92].

Ідеологічне призначення попереднього судового засідання, яке полягає у дослідженні будь-яких можливостей виходу сторін з процесу до початку

судового розгляду та досягнення між ними консенсусу зі спірних питань на практиці не реалізується. Емпіричні матеріали щодо застосування судами механізму попереднього судового засідання показують, що найчастіше на етапі попереднього судового засідання підготовчого провадження досягається другорядна мета (забезпечення всебічного та об'єктивного вирішення справи протягом розумного строку), а заходів щодо врегулювання спору судді майже не вживають [5, с. 270-279].

За результатами підготовчого засідання суд постановляє ухвалу про: 1) залишення позовної заяви без розгляду; 2) закриття провадження у справі; 3) закриття підготовчого провадження та призначення справи до судового розгляду по суті. За результатами підготовчого провадження суд ухвалює рішення суду у випадку визнання позову відповідачем. Суд з'ясовує думку сторін щодо дати призначення судового засідання для розгляду справи по суті [2].

Винесені рішення за результатами проведення стадії підготовчого провадження є тим етапом, який дає підстави для переходу до стадії судового розгляду у справі. Заключний етап стадії підготовчого провадження в адміністративному процесі може бути завершальним етапом у випадку винесення рішення про закриття провадження в адміністративній справі з підстав, передбачених КАС України [1, с. 91-92].

Усе вищевикладене дозволяє узагальнити, що підготовче провадження як стадія адміністративного судочинства України відіграє важливе значення, адже на сучасному етапі дозволяє забезпечити більш об'єктивне вирішення справи шляхом всебічного та ґрунтовного попереднього вивчення матеріалів справи, при цьому, проблемним питанням в Україні залишається використання можливостей врегулювання спору до початку розгляду справи, тобто досягнення юридичного консенсусу між сторонами, що є основною метою підготовчого провадження як первинної стадії адміністративного судочинства.

### Література

1. Кіт Х. І. Підготовче провадження в адміністративному процесі: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Харків. нац. ун-т ім. В.Н. Каразіна. Харків, 2015. 198 с.
2. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 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. Роженько Д. В. Особливості підготовки адміністративної справи до судового розгляду в порядку письмового провадження. *Право і суспільство*. № 4 2013. С. 131-140.

5. Сидельніков О. Д. Примирення сторін під час підготовчого провадження в адміністративному судочинстві. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : зб. наук. праць. Харків : Право, 2016. Вип. 32. С. 270–279.

### Анотація

**Келеберда В. І. Значення підготовчого провадження як стадії адміністративного судочинства України.** – Стаття.

У статті визначено значення підготовчого провадження як стадії адміністративного судочинства України. Вказано, що підготовче провадження як стадія адміністративного судочинства України на сучасному етапі дозволяє забезпечити більш об'єктивне вирішення справи шляхом всебічного та ґрунтовного попереднього вивчення матеріалів справи. Зазначено, що проблемним питанням в Україні залишається використання можливостей врегулювання спору до початку розгляду справи, тобто досягнення юридичного консенсусу між сторонами, що є основною метою підготовчого провадження як первинної стадії адміністративного судочинства.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, адміністративний процес, адміністративний суд, апеляція, звернення, касаційне провадження, принципи, стадія, судові рішення, судовий розгляд.

### Аннотация

**Келеберда В. И. Значение подготовительного производства как стадии административного судопроизводства Украины.** – Статья.

В статье определено значение подготовительного производства как стадии административного судопроизводства Украины. Указано, что подготови-

тельное производство как стадия административного судопроизводства Украины на современном этапе позволяет обеспечить более объективное решение дела путем всестороннего и тщательного предварительного изучения материалов дела. Отмечено, что проблемным вопросом в Украине остается использование возможностей урегулирования спора до начала рассмотрения дела, то есть достижение юридического консенсуса между сторонами, является основной целью подготовительного производства как первичной стадии административного судопроизводства.

**Ключевые слова:** административное судопроизводство, административный процесс, административный суд, апелляция, обращение, кассационное производство, принципы, стадия, судебное решение, судебное разбирательство.

### Summary

**Keleberda V. I. The value of preparatory proceedings as a stage of administrative proceedings in Ukraine.** – Article.

The article defines the importance of preparatory proceedings as a stage of administrative proceedings in Ukraine. It is indicated that the preparatory proceedings as a stage of administrative proceedings in Ukraine at the present stage allows to ensure a more objective solution of the case through a comprehensive and thorough preliminary study of the case materials. It is noted that the problem in Ukraine remains the use of dispute resolution before the case, is reaching a legal consensus between the parties, which is the main purpose of the preparatory proceedings as the primary stage of administrative proceedings.

**Key words:** administrative proceedings, administrative process, administrative court, appeal, cassation proceedings, principles, stage, court decision, trial.