

ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПІВ ДИСПОЗИТИВНОСТІ ТА ОФІЦІЙНОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Забезпечення принципів верховенства права, пріоритету прав і свобод людини і громадянина в правовій державі є не тільки характерними ознаками, а й безпосередньою метою існування такої держави. З прийняттям Конституції України головним пріоритетом державної політики, найвищою соціальною цінністю в Україні також визнано людину, а її права і свободи та їх гарантії стали визначальними для змістовної характеристики діяльності держави.

Для належної реалізації прав і свобод людини та громадянина правова держава має здійснювати одну зі своїх основних функцій – захист та охорону цих інститутів. Виконання такої функції неможливе без налагодженої системи процедур, які б гарантували захист суб'єктивних прав громадян.

В Україні у зв'язку з намаганням належним чином забезпечити гарантіями визначених Конституцією пріоритетів і досягнення рівня правової держави запроваджено адміністративну юстицію як форму судового захисту прав і свобод людини і громадянина. Адже в системі конституційних гарантій прав та свобод людини особлива роль відводиться судовому контролю за органами публічного управління – суб'єктами владних повноважень.

Із прийняттям Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) України [1] законодавець відкрив шлях становленню нового судочинства, втілюючи в життя пріоритет конституційних гарантій захисту прав і свобод людини та громадянина. За змістом ч. 1 ст. 2 КАС України завданням адміністративного судочинства є 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, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Для забезпечення виконання свого завдання,

на відміну від цивільного та господарського процесу, адміністративному суду в процесі розгляду адміністративних справ належить активна позиція. Така позиція суду ґрунтується на застосуванні принципів диспозитивності та офіційності з'ясування всіх обставин у праві (офіційності).

Враховуючи те, що процес становлення адміністративної юстиції в Україні триває надзвичайно актуальним є з'ясування сутності та особливостей застосування цих принципів, які є інструментом реалізації адміністративними судами покладеного на них обов'язку щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

На цей час сутність та особливості застосування згаданих принципів не стали предметом спеціального адміністративно-правового дослідження і залишаються розробленими недостатньо. У працях А. Селіванова, В. Авер'янова, Д. Лук'янця, Ю. Педька, І. Коліушка, В. Шишкіна Н.Александрової та інших науковців [2–4] розглядалися лише загальні поняття цих принципів, без дослідження їх змісту, сутності, форми та меж застосування в адміністративному судочинстві.

Отже, **завданням** даної статті є з'ясування сутності принципів диспозитивності та офіційності в адміністративному судочинстві, а також специфіки їх практичного застосування.

За своєю сутністю принципи (засади) адміністративного судочинства є абстрактними правилами, які спрямовані на забезпечення справедливого розгляду й вирішення судами адміністративних справ та реалізуються в нормах КАС України. Втілення принципів у судочинство забезпечує його якість, законність та обґрунтованість судових рішень, ігнорування принципів призводить до порушення права на судовий захист та неправосудності судових рішень. Принципи адміністративного судочинства також є інструментом, за допомогою якого усуваються прогалини в правових

нормах, та орієнтиром для тлумачення норм законодавства про адміністративне судочинство.

Таким чином, якщо умовно визначити, що правові норми є «будівельним матеріалом» адміністративного судочинства, то принципи (засади) – це його фундамент (основа), без наявності якого зводиться нанівець будівництво будь-якої фундаментальної конструкції правових норм. Отже, саме за допомогою принципів, шляхом втілення їх судами в судочинство адміністративні суди здатні виконати покладений на них обов'язок щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Тобто принципи є інструментом виконання адміністративними судами покладеного на них завдання. Адміністративні суди не здатні виконати це завдання, не застосовуючи принципи адміністративного судочинства – їх професійного інструменту або неправильно розтлумачивши їх сутність.

Діяльність адміністративних судів заснована як на загальних, так і на галузевих принципах судочинства. До загальних можна віднести принципи верховенства права, законності, рівності учасників процесу перед законом та судом, змагальності сторін, диспозитивності, гласності й відкритості, забезпечення апеляційного та касаційного оскарження судових рішень, обов'язковості судових рішень. При цьому, незважаючи на те, що принцип диспозитивності є загальним принципом судочинства, в адміністративному процесі відповідно до його завдань та сфери регулювання суспільних відносин його змістовне наповнення є дуже специфічним. У класичному вигляді принцип диспозитивності покладає на суд обов'язки вирішувати лише ті питання, за вирішенням яких позивач звернувся до суду. Інакше кажучи, суд зв'язаний предметом та підставою позову.

На відміну від класичного принципу диспозитивності, в адміністративному судочинстві суд може, а в деяких випадках зобов'язаний вийти за межі вимог адміністративного позову. У такий спосіб реалізація судом принципу диспозитивності можлива, якщо спосіб захисту, який пропонує позивач, є недостатнім для повного захисту його прав, свобод та інтересів (ч. 2 ст. 11 КАС України).

Таким чином, адміністративний суд не зв'язаний підставою адміністративного позову. Якщо під час розгляду адміністративної справи судом будуть встановлені обставини, які доводять порушення суб'єктом владних повноважень прав позивача, за захистом яких він звернувся до

суду, суд, застосувавши принцип диспозитивності, зобов'язаний надати такий захист незалежно від правильності обґрунтування позивачем своїх позовних вимог.

Наприклад, фізична особа звернулася до суду з позовом про визнання незаконним рішення органу місцевого самоврядування, яким порушено її суб'єктивне право. За класичним принципом диспозитивності суд має перевірити це рішення лише в межах позовних вимог. Проте в адміністративному судочинстві суд зобов'язаний здійснити системний аналіз оскаржуваного рішення і може дійти висновку, що порушення прав позивача зумовлено не лише тим положенням рішення, на незаконності якого наполягає позивач, а й іншими частинами рішення суб'єкта владних повноважень. У цьому випадку для повноти захисту права, яке відстоює позивач, суд зобов'язаний вийти за межі позовних вимог, застосувавши саме принцип диспозитивності.

Між тим, така змістовна наповненість принципу диспозитивності існує не у всіх моделях адміністративної юстиції. На відміну від української моделі адміністративного судочинства, у деяких країнах адміністративні суди зв'язані підставою вимог (фактичним і правовим обґрунтуванням). Тобто якщо аргументація щодо протиправності дій адміністрації у позивача помилкова, це тягне за собою відмову в задоволенні позовних вимог, незважаючи на те, що дії відповідача насправді можуть бути визнані протиправними, але на інших підставах. У Франції є винятки з цього правила у справах, які стосуються «мотивів публічного порядку». Насамперед мова йде про оскарження правових актів. Якщо адміністративний суд встановить, що оскаржений правовий акт виходить від некомпетентного органу влади, він його скасовує, навіть якщо позивач не заперечував компетентність органу влади [5].

Особливим (галузевим) принципом, властивим лише адміністративному судочинству, є принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі (принцип офіційності). Зазначений принцип полягає в активній ролі суду і за своїм змістом може проявлятися в адміністративному судочинстві як обмеження принципу класичної змагальності сторін та класичного підходу до диспозитивності. Іноді принцип офіційності розглядають як розшуковий або інквізиційний.

Наявність цього принципу в адміністративному судочинстві обумовлюється специфікою публічно-правових відносин, яка полягає у нерівних можливостях сторін адміністративного спору, та завданням адміністративного судочинства.

Для забезпечення виконання завдань адміністративного судочинства суд повинен триматися активної позиції, чого немає ні в цивільному, ні в господарському процесі. При розгляді адміністративних справ на суд через принцип офіційності покладено обов'язок ужити всіх передбачених законом заходів, необхідних для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи. Суд зобов'язаний запропонувати особам, які беруть участь у справі, подати докази або навіть з власної ініціативи витребувати докази, яких, на думку суду, не вистачає. (частини 4 та 5 ст. 11 КАС України).

Тим самим Кодекс адміністративного судочинства України через принцип офіційності створює механізм розгляду адміністративними судами адміністративних справ таким чином, щоб максимально забезпечити захист прав, свобод та інтересів фізичної чи юридичної особи та публічного інтересу, який завжди є наявний у публічно-правових відносинах.

Специфічною ознакою адміністративного судочинства є те, що тягар доказування в спорі покладається на відповідача – орган публічної влади (посадову особу). Саме орган влади, до якого громадянин подав позов, повинен надати суду всі матеріали, що свідчать про правомірність його дій (ч. 2 ст. 71 КАС). Таким чином, виходячи із задекларованого КАС України принципу презумпції вини відповідача – суб'єкта владних повноважень, вимоги позивача вважаються правомірними, доки протилежна сторона не доведе інше. Отже, фактично можна говорити про презумпцію правомірності вимог громадянина у справах про порушення його прав і свобод.

Відповідно до наведеного, обов'язок доказування громадянином має обмежуватися лише підтвердженням, що його права порушені, або створені перепони для їх реалізації, або на нього неправомірно покладені ті чи інші обов'язки. Адміністративний суд, застосовуючи принцип офіційності, має вжити заходів для допомоги громадянину або з власної ініціативи витребувати від органу публічної влади додаткові матеріали й документи, призначити експертизу, викликати свідка, спеціаліста тощо (частини 4 та 5 ст. 11, ч. 5 ст. 71 КАС України).

Таким чином, через реалізацію принципу офіційності суд забезпечує встановлення рівноваги між громадянином та суб'єктом владних повноважень, яка зумовлена фактором нерівних можливостей сторін через наявність у держави важелів влади – насамперед примусу,

як до фізичної, так і до юридичної особи. Суб'єкт владних повноважень має всі можливості забезпечити своє рішення. І саме адміністративні суди відіграють роль арбітра для забезпечення рівності сторін.

Застосування принципу офіційності певною мірою нагадує принцип об'єктивної істини в судовому процесі радянського зразка. Принцип об'єктивної істини покладало обов'язок повного, всебічного й об'єктивного з'ясування обставин у справі на суд, а це означало, що формувати предмет доказування й доказову базу було завданням суду, а не сторін. Навіть якщо у сторін не виникало спору щодо певних обставин, суд міг поставити їх під сумнів і шукати докази на підтвердження чи спростування цих обставин. Тобто суд, незалежно від виду судочинства, одночасно діяв як слідчий, адвокат і прокурор. Стороні достатньо було лише ініціювати судовий процес. Така активна роль суду обумовлювалася спрямуванням радянського судочинства на охорону й захист передусім інтересів держави. Кожен крок реалізації сторонами їх прав щодо предмета справи підлягав перевірці судом: чи не порушуватимуться внаслідок цього інтереси держави або інтереси будь-якої іншої особи. Новий Цивільний процесуальний кодекс України 2004 р. позбавлено від цієї ідеології.

Незважаючи на схожість процесуальних механізмів, які впливають із принципів об'єктивної істини та офіційності, необхідно пам'ятати, що вони спрямовані на досягнення різних завдань. У першому випадку – на охорону інтересів держави, у другому – на захист прав, свобод та інтересів особи від порушень з боку публічної адміністрації [4]. Застосування адміністративними судами принципу офіційності за аналогією з принципом об'єктивної істини суперечить призначенню та завданню адміністративного судочинства, меті утворення адміністративних судів та запровадженню в Україні адміністративної юстиції.

Розуміння судами змістовної наповненості принципів диспозитивності та офіційності у поєднанні із завданням адміністративного судочинства є надійним інструментом у забезпеченні дієвого та своєчасного захисту прав громадян, утвердження верховенства права та побудови правової держави. Адже зазначені принципи є «фундаментом» для побудови адміністративного судочинства та основним інструментом реалізації його завдання. Саме втілення в судочинство змістовно наповнених принципів є забезпеченням головної юридичної гарантії захисту прав і свобод – справедливого судового захисту

Література

1. Кодекс адміністративного судочинства України // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 153–154.
2. Селіванов А. О. Адміністративне судочинство – новий інститут реалізації судової влади / А. О. Селіванов // Вісник Верховного Суду України. – 2005. – № 10 (62) – С. 2–5.
3. Авер'янов В. Кодекс адміністративного судочинства України: необхідність і шляхи усунення концептуально-понятійних вад / В. Авер'янов, Д. Лук'янець, Ю. Педько // Право України. – 2006. – № 3. – С. 7–12.
4. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. / [за заг. ред. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкін, Н. В. Александрова]. – К. : Старий світ, 2006. – 576 с.
5. Брэбан Г. Французское административное право / Г. Брэбан ; пер. с фр. Д. И. Васильева ; под ред. и со вступ. ст. С. В. Боботова. – М. : Прогресс, 1988. – С. 439–440.

Надійшла до редколегії 09.11.2009

Анотації

З'ясовано сутність і зміст принципів диспозитивності та офіційності в адміністративному судочинстві, форми та межі їх практичного застосування. Сформульовано пропозиції щодо удосконалення законодавчого регулювання змісту та дії цих принципів.

Определены сущность и содержание принципов диспозитивности и официальности в административном судопроизводстве, формы и пределы их практического применения. Сформулированы предложения по совершенствованию законодательного регулирования содержания и действия этих принципов.

The essence and content of discretionary and officiality principles in administrative procedure, forms and limits of their practical application are defined. Proposals about these principles' content and action legislative regulation improvement are made.

УДК 342.924

О. В. ДЖАФАРОВА,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри адміністративної діяльності органів внутрішніх справ

Харківського національного університету внутрішніх справ

СУТНІСТЬ ТА НАПРЯМКИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Глибокі й невідворотні демократичні перетворення, що відбуваються в Україні, вимагають перебудови і значного підвищення на цій основі рівня ефективності та якості діяльності правоохоронних органів. Правоохоронні органи є великою складною структурою в системі державних та недержавних органів, їх діяльність спрямована на забезпечення охорони громадського порядку, громадської безпеки, прав і свобод, законних інтересів громадян, захист власності, природного середовища, інтересів суспільства і держави від противоправних посягань. Таке спрямування реалізують шляхом здійснення широкого кола функцій, серед яких на першому місці – адміністративна функція або напрямок.

Правовою основою діяльності будь-якої державної установи чи організації, у тому числі й правоохоронних органів, є насамперед конституція держави. Так, ст. 3 Конституції України визначає, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека в Україні є найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії

визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Частина 3 ст. 17 Конституції України зазначає, що забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація й порядок діяльності яких визначається законом.

В Україні правовою основою діяльності правоохоронних органів є Конституція України, закони України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 р. № 3781-ХІІ, «Про міліцію» від 20 грудня 1990 р. № 565-ХІІ, «Про оперативну-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 р. № 2135-ХІІ, «Про службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. № 2229-ХІІ, «Про державну податкову службу України» від 4 грудня 1990 р. № 509-ХІІ та інші підзаконні нормативно-правові акти, які прийняті Президентом України, Кабінетом Міністрів України та визначають межі компетенції правоохоронних органів України в усіх сферах суспільного життя.