

УДК 342.924 (477)

ЗМІСТ ПРИНЦИПУ ОФІЦІЙНОГО З'ЯСУВАННЯ ВСІХ ОБСТАВИН У СПРАВІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

Столбовий Ю.М., старший слідчий

Прокуратура Солом'янського району м. Києва

У статті досліджено принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі. Доведено, що зазначений принцип спрямований на забезпечення 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 при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

Ключові слова: принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі, доказування, адміністративне судочинство України.

Столбовой Ю.Н. СОДЕРЖАНИЕ ПРИНЦИПА ОФИЦИАЛЬНОГО ВЫЯСНЕНИЯ ВСЕХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ ДЕЛА В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ УКРАИНЫ / Прокуратура Соломенского района г. Киева, Украина

В статье исследован принцип официального выяснения всех обстоятельств дела. Доказано, что указанный принцип обеспечивает защиту прав, свобод и интересов физических лиц, прав и интересов юридических лиц в сфере публично-правовых отношений от нарушений со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц, других субъектов при осуществлении ими властных управленческих функций на основе законодательства, в том числе на выполнение делегированных полномочий путём справедливого, непредвзятого и своевременного рассмотрения административных дел.

Ключевые слова: принцип официального выяснения всех обстоятельств дела, доказывание, административное судопроизводство Украины.

Stolbovyi Yu.N. THE CONTENT PRINCIPLE OF OFFICIAL CLARIFICATION OF A CASE CIRCUMSTANCES IN ADMINISTRATIVE LEGAL PROCEEDINGS IN UKRAINE / Public prosecutor's office of Solomianskyu district, Kyiv, Ukraine

The article represents the content principle of official clarification of a case circumstances. Prove that this principle provides protection of rights, freedoms and interests of physical persons, and rights and interests of legal entities in the sphere of public relations if said rights, freedoms and interests are violated by public authorities, local authority bodies, their officials, executive officers, etc in the process of execution of their legal managerial functions, inclusive of delegated powers.

It has been proved that lawful and well-grounded court decision strongly requires ascertainment of peculiarities of proving in administrative justice of Ukraine, among which are presumption of guilt of the subject of imperative proxy and implementation of principle of official establishment of all facts to a case, etc.

The article deals with the principle of official establishment of all facts to a case, which means that the court detects and investigates evidence on its own initiative.

Our own definitions related to the subject of this study are suggested.

The principle of official establishment of all facts to a case is a Code's of Administrative Court Procedure demand that the court took all legal measures needful for establishment of all circumstances to a case, requested the parties for exhibition of their evidence so that said court could pronounce lawful and substantiated verdict in an administrative case, or ordered deficient evidence on its own initiative.

The principles of administrative legal proceedings are those initial and basic provisions and bases of the Code of Administrative Court Procedure of Ukraine kept to by the court and by the participants to the case in the process of delivery of justice in an administrative case.

It was cleared up that said principles rule the procedure of court proceeding in the process of hearing of a case in the administrative court, this manifesting itself in the court's active role in detecting of and ordering evidence on its own initiative. Administrative court should actively support the process of proceeding, and investigate facts of case in their fullest scale.

It was established that the major attributes that define principles of administrative legal proceedings are as follows: regulativity, correspondence and assistance to realization of proceedings tasks and aims, bindingness, normalization and stability. Principles of administrative legal proceedings are peculiar for their attribute of uniqueness since they penetrate all procedural rules and widely effect on legal relations even if the latter are not regulated by the other rules.

Key words: principle of official clarification of a case circumstances, proving, Administrative Legal Proceedings in Ukraine.

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, 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. Таке завдання адміністративного судочинства значною мірою реалізовується за допомогою його принципів, основоположним з яких є принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі. Оскільки окремі наукові дослідження зазначеного принципу практично не проводились, зазначена тема є своєчасною, доцільною та актуальною.

Дослідження принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі в адміністративному судочинстві України здійснювали такі науковці: В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, В.Т. Білоус, І.П. Голосніченко, В.В. Гордєєв, Т.О. Гуржій, А.М. Колодій, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, В.Г. Перепелюк, В.С. Стефанюк та ін.

Метою статті є дослідження змісту принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі в адміністративному судочинстві України. Для досягнення зазначеної мети поставлено завдання проаналізувати чинне законодавство, судову практику та погляди вчених на досліджувану проблематику.

Перш ніж розкрити зміст принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі, зупинимося на з'ясуванні розуміння сутності принципів адміністративного судочинства України.

Так, сучасні науковці визначають принципи адміністративного судочинства як керівні, найголовніші та непорушні правила здійснення адміністративного судочинства, закріплені у статтях Конституції України і законодавчих актах, які в імперативній формі регламентують поведінку учасників такого процесу та у загальній формі визначають процедури адміністративного судочинства [1, 102].

Подібна позиція висвітлена і в науково-практичному коментарі до Кодексу адміністративного судочинства України, за загальною редакцією В.К. Матвійчука та І.О. Хар. На їх думку, принципами правосуддя в адміністративних справах є основа, початок, основоположні, найбільш абстрактні правила (основні вимоги, засади), що виступають як незаперечні вимоги, покладені в основу діяльності адміністративного суду щодо справедливого вирішення у ньому підсудних йому справ [2, 136].

Принципи адміністративного судочинства П.О. Баранчик визначає як імперативні, безумовні, універсальні, закріплені однією або декількома нормами Кодексу адміністративного судочинства України керівні положення, які визначають порядок порушення та розгляду справи адміністративним судом, процесуальну діяльність суду та інших учасників процесу щодо руху справи в суді [3, 14].

Н.В. Шевцова наголошує, що, незважаючи на те, що принципи адміністративного судочинства породжені існуванням загальних правових принципів, вони не є аналогом, копією останніх, оскільки в них втілені концептуальні засади та вимоги саме адміністративного судочинства, що характеризують його спрямування – захист від порушень прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. Специфічними рисами принципів адміністративного судочинства визнається те, що вони, по-перше, відображають найбільш суттєві, головні закономірності такого судочинства; по-друге, характеризують стійкі відносини та взаємозв'язки, притаманні адміністративному судочинству, як цілісному соціальному явищу; по-третє, відображають специфіку адміністративного судочинства; по-четверте, виступають орієнтиром у нормотворчій діяльності при вдосконаленні механізму вирішення спорів адміністративними судами; по-п'яте, дозволяють юрисдикційним органам при вирішенні публічно-правових спорів правильно застосовувати чинне законодавство і, відповідно до законодавчих актів, об'єктивно вирішувати конкретні публічно-правові спори; по-шосте, створюють і забезпечують належні умови здійснення адміністративного судочинства [4, 15-16].

Основними ознаками принципів адміністративного судочинства є: регулятивність, відповідність та сприяння реалізації завдань і мети судочинства, загальнообов'язковість, нормативність, стабільність. Принципам адміністративного судочинства притаманна ознака унікальності, оскільки вони пронизують усі процесуальні норми та мають широкий спектр дії на правовідносини, здійснюють на них вплив навіть у випадку неврегульованості іншими нормами.

Отже, принципами адміністративного судочинства є основні, вихідні положення та засади Кодексу адміністративного судочинства України, яких дотримується суд та учасники судового процесу під час здійснення правосуддя в адміністративній справі.

У статті 7 Кодексу адміністративного судочинства України передбачено, що принципами здійснення правосуддя в адміністративних судах є: 1) верховенство права; 2) законність; 3) рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; 5) гласність і відкритість адміністративного процесу; 6) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, установлених цим Кодексом; 7) обов'язковість судових рішень[5].

Варто зазначити, що особливим принципом, притаманним лише адміністративному судочинству, є принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі (принцип офіційності). Цей принцип полягає в активній ролі суду і за своїм змістом може проявлятися в адміністративному судочинстві як обмеження принципу класичної змагальності сторін. Інколи принцип офіційності розглядають як розшуковий або інквізиційний.

Принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі в адміністративному судочинстві притаманний суто адміністративному судочинству, тим самим характеризує специфіку і зміст самого адміністративного судочинства [6].

Сутність принципу адміністративного судочинства є правилом, яке спрямоване на забезпечення справедливого розгляду й вирішення судами адміністративних справ та реалізується в нормах КАС України.

Розуміння судами змістовної наповненості принципу 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 зазначений принцип є «фундаментом» для побудови адміністративного судочинства та основним інструментом реалізації його завдання. Саме втілення у судочинство змістовно зазначеного принципу є забезпеченням головної юридичної гарантії захисту прав і свобод – справедливого судового захисту і винесення законного та обґрунтованого рішення у справі. Н.В. Шевцова зазначає, що особливим (галузевим) принципом, притаманним лише адміністративному судочинству, визнається принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі (принцип офіційності). Зазначений принцип передбачає активну роль суду і за своїм змістом може виявлятися в адміністративному судочинстві як обмеження принципу класичної змагальності сторін та класичного підходу до диспозитивності. Наявність цього принципу в адміністративному судочинстві обумовлюється специфікою публічно-правових відносин, яка полягає в нерівних можливостях сторін адміністративного спору, та завданням адміністративного судочинства [4, 17].

У свою чергу, Т.О. Коломієць також вважає принцип офіційності особливим принципом в адміністративному судочинстві, який зумовлює основні відмінності адміністративного судочинства від цивільного. Офіційність полягає в активній ролі суду і за своїм змістом обмежує дію принципів змагальності і диспозитивності. Наявність принципу офіційності обумовлена специфікою публічно-правових відносин, яка полягає в тому, що в учасників таких правовідносин, як правило, нерівні можливості [7, 104].

Кодексом адміністративного судочинства України встановлено, що суд вживає передбачені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи. Суд повинен запропонувати особам, які беруть участь у справі, подати докази або з власної ініціативи витребувати докази, яких, на думку суду, не вистачає (принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі) (ч.ч.4, 5 ст.11).

Зазначений принцип реалізується також нормами ст.71 КАС України, відповідно до якої кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення, крім випадків, встановлених статтею 72 цього Кодексу. В адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову. Якщо особа, яка бере участь у справі, не може самостійно надати докази, то вона повинна зазначити причини, через які ці докази не

можуть бути надані, та повідомити, де вони знаходяться чи можуть знаходитися. Суд сприяє в реалізації цього обов'язку і витребує необхідні докази. Про витребування доказів або про відмову у витребуванні доказів суд постановляє ухвалу. Ухвала суду про відмову у витребуванні доказів окремо не оскаржується. Заперечення проти неї може бути включене до апеляційної чи касаційної скарги на рішення суду, прийняте за наслідками розгляду справи. Суб'єкт владних повноважень повинен надати суду всі наявні у нього документи та матеріали, які можуть бути використані як докази у справі. У разі невиконання цього обов'язку суд витребує названі документи та матеріали. Суд може збирати докази з власної ініціативи. Якщо особа, яка бере участь у справі, без поважних причин не надасть докази на пропозицію суду для підтвердження обставин, на які вона посилається, суд вирішує справу на основі наявних доказів.

Теорія та практика адміністративного судочинства України знаходить принцип офіційного з'ясування усіх обставин справи у ряді норм КАС України, на реалізацію яких суд: 1) визначає обставини, які необхідно встановити для вирішення спору, а також з'ясовує, якими доказами сторони можуть обґрунтувати свої доводи чи заперечення щодо цих обставин (п.п.3, 4 ч.4 ст.111 КАС України); 2) пропонує особам, які беруть участь у конкретній справі, доповнити чи пояснити певні обставини справи, а також надати суду додаткові докази (ч.5 ст.11, ч.1 ст.114 КАС України); 3) за власною ініціативою повинен виявити і витребувати докази, яких, на думку суду, не вистачає (ч.ч.4, 5 ст.11, ч.4 ст.65, ч.5 ст.71, п.п.1, ч.2 ст.110 КАС України); 4) також може визнати обов'язкову участь у судовому засіданні сторони (чи сторін) або третьої особи, якщо виникне необхідність заслухати її особисто (п.2 ч.2 ст.110, ст.120 КАС України); 5) може визнати за необхідне дослідити докази щодо обставин, які визнаються сторонами, якщо у нього може виникнути сумнів щодо достовірності цих обставин та добровільності їх визнання (ч.3 ст.72 КАС України); 6) під час допиту свідка у суді може задавати йому питання в будь-який час, а не лише після закінчення допиту його особами, які беруть участь у справі, як це здійснюється у цивільному судочинстві (ч.8 ст.141 КАС України) [8, 165].

Суть принципу офіційності полягає в тому, що адміністративний суд може за власною ініціативою залучити до провадження, дослідити та встановити правдивість всіх важливих для прийняття ним рішень фактичних обставин справи. Принцип офіційності спрямований на порядок дослідження та оцінки фактичних обставин справи. Адміністративний суд має активно підтримувати перебіг провадження, досліджувати фактичні обставини справи в найбільш повному обсязі [9, 280].

Зауважимо, суд розглядає адміністративні справи не інакше, як за позовною заявою, поданою відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України, і не може виходити за межі позовних вимог. Суд може вийти за межі позовних вимог тільки в разі, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять. Суд повинен у разі необхідності уточнити позовні вимоги.

Указане правило знаходить свій вияв і в судовій практиці. Колегія суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України, розглянувши 14 лютого 2012 року в порядку письмового провадження за винятковими обставинами справу за позовом спеціалізованої державної податкової інспекції по роботі з великими платниками податків у м. Харкові до відкритого акціонерного товариства "ВАБ" та приватної фірми "К" про зобов'язання вчинити дії, винесла постанову, якою скасувала судові рішення попередніх інстанцій, а справу направила на новий розгляд до суду першої інстанції.

Обґрунтовуючи свою постанову, Верховний Суд України зазначив, що при новому розгляді справи суду слід звернути увагу на те, що цей позов (про зобов'язання погасити податкові векселі) не відповідає визначеному чинним законодавством порядку погашення податкового боргу та правам податкового органу, а отже і способу захисту права. Правила частини третьої статті 105 КАС України щодо зазначення позивачем у позовній заяві способу захисту судом порушених прав, не виключають можливості обрання іншого способу захисту самим судом. Зміст принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі зобов'язує адміністративний суд до активної ролі у судовому засіданні, в тому числі і до уточнення змісту позовних вимог, з подальшим обранням відповідного способу захисту порушеного права [10].

Отже, принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі – це закріплена у Кодексі адміністративного судочинства України вимога перед судом вжити передбачені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, запропонувати сторонам надати необхідні докази для винесення законного і обґрунтованого рішення у адміністративній справі, або з власної ініціативи витребувати докази, яких, на думку суду, не вистачає.

Даний принцип встановлює порядок провадження під час розгляду справи в адміністративному суді, що проявляється в активній ролі суду щодо виявлення та витребування доказів за власною ініціативою. Адміністративний суд має активно підтримувати перебіг провадження, досліджувати фактичні обставини справи в найбільш повному обсязі.

Принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі забезпечує 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.

ЛІТЕРАТУРА

1. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України: [навч. посіб.] / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник. – К.: Прецедент, 2007. – 531 с.
2. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України: в 2-х т. – [вид. 2-е, змін. та доп.] / В.К. Матвійчук, І.О. Хар; [за заг. ред. В.К. Матвійчука]. – Том 1. – К.: Алерта, КНТ, 2008. – 787 с.
3. Баранчик П.О. Принципи адміністративного права: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / П.О. Баранчик; Запорізький національний університет. – Запоріжжя, 2012. – 19 с.
4. Шевцова Н.В. Диспозитивність та офіційність при вирішенні податкових спорів в адміністративному судочинстві України: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н.В. Шевцова; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. – Дніпропетровськ, 2011. – 20 с.
5. Кодекс Адміністративного судочинства України від 6.07.2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35. – Ст. 446.
6. Кротюк О.В. Правове закріплення принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі в адміністративному судочинстві України [Електронний ресурс] / О.В. Кротюк // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2012. – №1 (6). – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Pvuabs/2012_1/06_02_14.pdf
7. Адміністративне судочинство: [підручник]. – Вид. 2, перероб. і допов. / за заг. ред. Т.О. Коломощ. – К.: Істина, 2011. – 304 с.
8. Гордєєв В.В. Детермінація юридичних фактів у адміністративному судочинстві України: монографія / В.В. Гордєєв. – Х.: Харків юридичний, 2013. – 252 с.
9. Столбовий Ю.М. Реалізація принципу офіційності в адміністративному судочинстві України / Ю.М. Столбовий // Право та управління. – 2011. – № 3. – С. 274-281.
10. Постанова Верховного Суду України від 14 лютого 2012 року у справі за позовом спеціалізованої державної податкової інспекції по роботі з великими платниками податків у м. Харкові до відкритого акціонерного товариства «ВАБ» та приватної фірми «К» про зобов'язання вчинити дії: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.