

**КОРЕЛЯЦІЯ ПРИНЦИПУ ОФІЦІЙНОСТІ
І ПРИНЦИПІВ ЗМАГАЛЬНОСТІ
ТА ДИСПОЗИТИВНОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ
СУДОЧИНСТВІ**

Ф.І. Сербан

*доцент кафедри загальноюридичних дисциплін
Київського університету туризму, економіки та права*

Постановка проблеми. Захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб є основним питанням забезпечення реалізації конституційного принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною. Запровадження адміністративної юстиції обумовлено необхідністю контролю за діями публічних інститутів влади через вирішення публічно правових спорів, а судовий захист вважається найбільш дієвою гарантією відновлення порушених прав і свобод людини і запобігання таких порушень в майбутньому. Рівень гарантованості прав особи в адміністративному процесі та способи їх реалізації повинні відповідати певним європейським і світовим стандартам адміністративного судочинства, які в свою чергу мають становити систему правових норм і принципів, що мають гарантувати особі в межах судового змагального процесу однакові можливості користуватися всіма матеріальними і процесуальними правами. Важливим правом реалізації рівних можливостей в адміністративному процесі відводиться принципу **офіційності** або з'ясування всіх обставин у справі, які у своєму взаємозв'язку з принципом змагальності і диспозитивності дозволяють суду, як активному суб'єкту розгляду адміністративної справи, прийняти правосудне, об'єктивне, обгрунтоване і справедливе рішення. Використання закріплених у КАС України конституційних принципів судочинства наряду зі специфічними галузевими принципами адміністративного судочинства і їх гармонійне втілення у судовому процесі надають якості правосуддя і є ціннісними орієнтирами для надання тлумачення правилам адміністративного судочинства при їх застосуванні з метою реального забезпечення конституційного права на судовий захист, а відповідно приведення вітчизняного адміністративного судочинства до стандартів у цій царині принципів вироблених в рамках міжнародних організацій.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням наукового дослідження в галузі судового захисту прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб з боку органів державної влади у сфері публічно правових відно-

син, особливостям адміністративного судочинства, його поняттям та принципам, дискусійним питанням теорії та практики адміністративного судочинства, його правової природи посвячені наукові розробки вчених-адміністративістів В.Б. Авер'янова, В.С. Стефанюка, І.Б. Коліушка, Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна, Т.О. Коломоєць, В.Г. Перепелюка, О.І. Харитонової та інших, а також присвячені наукові дослідження В.Гайворонського, Ю.Георгієвського, Ю.Педька, А.Руденко, О.Шостенко, О.Кузьменко та інших. Важливими для виявлення і вирішення конкретних дискусійних питань застосування нового законодавства в сфері адміністративного судочинства та судової практики є публікації юристів-практиків в юридичній періодичній літературі.

Мета статті. На основі аналізу наукових досліджень, теоретичного та практичного досвіду вітчизняних та зарубіжних досліджень охарактеризувати питання конституційних і галузевих (специфічних) засад адміністративного судочинства, зокрема співвідношення і взаємозв'язок принципу офіційності та принципів змагальності і диспозитивності з метою визначення їх ролі і значимості в особливому процесуальному порядку розгляду адміністративних справ на утвердження конституційного принципу захисту прав, свобод та інтересів особи в публічноправових відносинах.

Основні результати дослідження. Створення в Україні системи адміністративних судів та розробка нормативної бази регулювання адміністративного судочинства враховує міжнародні стандарти, теоретичні положення доктрини та позитивного досвіду зарубіжних держав і має своєю метою гарантування права кожного оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, що і повинно забезпечити реалізацію конституційного принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною.

Існування адміністративної юстиції насамперед обумовлено необхідністю контролю за діями публічних інститутів влади через вирішення публічно правових спорів [1].

Адміністративне судочинство діє в сфері специфічних публічно-правових відносин, характерною ознакою яких є право особи-сторони у справі використовувати суд і відповідну процедуру та протистояти державі чи її окремим владним інститутам, захищаючи свої порушені права та свободи. Судовий захист вважається найбільш дієвою гарантією відновлення порушених прав і свобод людини і громадянина.

Завданням адміністративного судочинства є, зокрема, 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 при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ (ч. 1 ст. 2 КАС України) [2].

Адміністративні суди довели, що являються доступним і ефективним засобом захисту прав, свобод і інтересів громадянина від порушень з боку

органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб. Рівень гарантованості прав особи в адміністративному процесі та способи їх реалізації обумовлені певними стандартами адміністративного судочинства, які становлять систему правових норм та принципів вироблених в рамках регіональних міжнародних організацій (Ради Європи, ОБСЄ, ЄС) [3, с.10-12].

Реалізація ефективного судового захисту прав, свобод і інтересів кожна сторона під час розгляду справи повинна мати рівні можливості, а суд має дослідити всі аргументи кожної зі сторін не віддаючи жодної переваги будь-якій із них. Таким чином, розгляд судом адміністративної справи має відбуватись в межах змагального процесу, в якому кожна із сторін має право отримувати інформацію про всі факти і аргументи щодо предмету спору іншої сторони і мати однакові можливості надавати відповідь іншій стороні. В адміністративних справах особливе значення має те, що особа повинна мати доступ до всіх доказів, що надає суду орган публічної влади, навіть тих документів, які не використовуються для захисту в суді і не долучені судом до справи, але звісно тільки ті, які мають відношення до заявленого позову.

Європейський суд з прав людини визнав недопустимим випадки, коли національні суди ухвалювали рішення, посилаючись на аргументи, про які заявникам не було нічого відомо; коли одній стороні було відновлено в доступі до документів, що знаходились в справі; коли було відмовлено в можливості представити певні докази; коли суд розглянув доводи лише однієї сторони, а також коли одна із сторін не була проінформована про дату, коли відбувалось слухання у справі проти цієї сторони [4, с.186-189].

Одним із важливих проявів реалізації рівних можливостей в судовому адміністративному процесі є принцип офіційності або з'ясування всіх обставин у справі, тобто об'єктивного дослідження обставин справи з боку суду. Суть зазначеного принципу відповідно до теорії адміністративного судочинства визначається можливістю адміністративного суду за власною ініціативою залучити до провадження, дослідити та встановити істинність всіх необхідних для з'ясування фактичних обставин справи для прийняття рішення. Отже, за адміністративним судом поряд з активністю сторін в доведенні своїх доказів встановлюється ініціатива під час підготовки до судового розгляду та власне розгляду справи. Таким чином, принцип офіційності звужує, порівняно з цивільним процесом, принцип змагальності, але і впливає на порядок і форму використання в адміністративному судочинстві принципу диспозитивності на відміну від цивільного процесу, в якому сторони самі приймають рішення стосовно ходу та змісту провадження. Необхідно проте зазначити, що за сучасним європейським адміністративним процесом адміністративний суд обмежений в його праві відхиляти клопотання сторін про доручення до справи певних доказів [5, с. 516-517].

Обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дій чи бездіяльності покладається на відповідача – суб'єкта владних повноважень, якщо він заперечує адміністративний позов (ч.2 ст.71 КАС України). Суб'єкт владних повноважень повинен надати суду всі наявні у нього документи та матері-

али, які можуть бути використані як докази у справі. У разі невиконання цього обов'язку суд витрибує названі документи та матеріали, а у разі ненадання доказів, суд вирішує справу на основі наявних доказів (ч. 5, 6 ст.71 КАС України). Суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою в межах позовних вимог. Адміністративне судочинство допускає вихід за межі позовних вимог, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів людини тощо (ч.2 ст.11, ч.2 ст.21 КАС України).

Наявність перелічених положень КАС України дають безперечні підстави вважати, що для адміністративного судочинства характерна презумпція неправомірності рішень, дій чи бездіяльності відповідача – суб'єкта владних повноважень доводити правомірність своїх рішень, дій чи бездіяльності суду в порядку судової процедури встановленої законом.

Таким чином, адміністративне судочинство являється специфічним видом судочинства, якому притаманний принцип презумпції вини відповідача – суб'єкта владних повноважень, який повинен доводити перед судом правомірність своїх рішень, дій чи бездіяльності стосовно твердження особи (позивача) про порушення його прав, свобод чи інтересів.

Відповідно до Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом; кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (частини 1, 2 ст.55). [6]

Усі публічно-правові спори, у яких хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень належать до адміністративної юрисдикції (пп. 1, 2, 7 ст.3, ч.1 ст.17 КАС України). В адміністративному судочинстві, на відміну від інших видів судочинства, діє *принцип* офіційності, який реалізується через активну позицію суду щодо з'ясування всіх обставин у справі (ч. 4, 5 ст.11, ч.2 ст.69, ч.2 ст.71 КАС України).

Диспозитивність – можливість зацікавлених осіб, що беруть участь в адміністративній справі вільно розпоряджатися процесуальними способами доказування, всіма матеріальними і процесуальними правами, а суд повинен сприяти їм в реалізації цих прав і здійснювати контроль за законністю їх розпорядчих дій. Отже, сторони адміністративного провадження мають можливість самі вирішувати питання про об'єм і характер своїх прав і обов'язків, тобто чинити вибір із кількох варіантів, передбачених законом, самостійно регулювати свої стосунки, діяти на власний розсуд, вибирати оптимальну міру поведінки, виходячи з власних інтересів, спрямованих на порушення, розвиток і припинення справи з метою захисту суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів.

Принцип диспозитивності в адміністративному судочинстві набуває специфічних ознак. Оскільки, відповідно до ч.2 ст.11 КАС України в разі необхідності для повного захисту прав, свобод чи інтересів сторін чи третіх осіб суд може вийти за межі позовних вимог. Даний принцип дозволяє суду при розгляді справ щодо оскарження нормативно-правових актів визнати незаконними ті акти, про які не йдеться в адміністративному позові, але вони впливають на прийняття постанови у справі, щодо яких відкрито проваджен-

ня (ч. 9 ст. 171 КАС України). Водночас суд не може визнавати нормативно-правовий акт чи його положення незаконними, якщо вони не порушують права позивача.

Принцип диспозитивності характеризується такими положеннями:

- хто хоче здійснити своє право, повинен про це сам потурбуватися;
- особа, якій належить право, може від нього відмовитися;
- нікого не можна примушувати пред'явити заяву проти своєї волі;
- адміністративний суд не повинен виходити за межі вимог сторін, за винятками, встановленими законом;

– правом розпоряджатися об'єктом процесу.

До так званих диспозитивних прав належать, зокрема, такі права:

1) право на звернення до суду за захистом; 2) право змінити свої вимоги або відмовитися від них; 3) право визнати вимоги іншої сторони або не визнавати їх; 4) право за взаємною згодою припинити спір (примиритися). Ці права, виходячи зі змісту диспозитивності, одержали назву «диспозитивні права» [7, с. 36].

Диспозитивність в адміністративному судочинстві в певній мірі обмежена і підконтрольна суду, що обумовлено специфікою публічноправових відносин і тому втручання суду обумовлено, власне, публічним характером спорів і полягає у тому, що результати їхнього вирішення можуть стосуватися широкого кола осіб, а не тільки осіб у судовому процесі.

Специфікою публічно правових відносин також є нерівні можливості, оскільки однією зі сторін в адміністративному процесі виступає, як правило, особа, якій протистоїть потужний адміністративний апарат. Щоб збалансувати нерівні вихідні можливості у сторін, адміністративний суд повинен відігравати активну роль у судовому процесі, щоб сприяти особі у захисті її прав та інтересів, оскільки вона зазвичай не обізнана з особливостями юриспруденції і може не розуміти правове значення своїх дій для захисту її прав і інтересів. Таким чином, реалізація диспозитивних прав в адміністративному судочинстві знаходиться під дієвим контролем суду, метою якого є захист прав, свобод та інтересів сторін та інших осіб. Функцією контролю щодо розпорядження сторонами своїми правами стосовно заявлених позовних вимог суд здійснює через: як процедури прийняття судом відмови позивача від адміністративного позову так і визнання відповідачем адміністративного позову; як визнання судом примирення сторін або мирової угоди так і відмови стягувача від примусового виконання вимог.

Суд не може прийняти відмову позивача від адміністративного позову, визнання адміністративного позову відповідачем, відмову стягувача від примусового виконання, а також визнати умови примирення сторін чи мирової угоди між учасниками виконавчого провадження в адміністративній справі, якщо внаслідок цього будуть порушені норми права або чий-небудь права, свободи чи інтереси (ч.4 ст.51 та ч.4 ст.112 КАС України).

Диспозитивність не обмежується лише правами сторін. Треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору наділені усіма правами заявника.

Змагальність – принцип судочинства, згідно з яким розгляд справи провадиться у формі суперечки сторін в судовому засіданні. Причому всі учасники процесу наділені рівними процесуальними правами, а суд зобов'язаний прийняти всі передбачені законом міри для всебічного, повного і об'єктивного розгляду справи з метою винесення законного і обґрунтованого рішення. Слід зауважити, що принцип змагальності стосується не тільки сторін, що беруть участь у розгляді адміністративної справи, а й інших осіб, як, наприклад, третіх осіб із самостійними вимогами, так і без самостійних вимог, а також процесуальних представників.

Особливістю адміністративного судочинства стосовно забезпечення змагальності являється значно активніша роль суду на відміну від цивільного судочинства.

Адміністративний суд повинен за власною ініціативою дослідити важливі для прийняття рішення фактичні обставини з правового спору і залучити їх до провадження та дати їм правову оцінку на предмет їх правдивості, адже від повного і всебічного з'ясування всіх обставин справи та вчинення відповідних процесуальних дій при підготовці та розгляді справи залежить законність та обґрунтованість рішення суду.

Принцип змагальності відповідає п.4 ч.3 ст.129 Конституції України і полягає у широкій можливості сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, на свій розсуд і в спосіб, визначений законом визначати і використовувати доказову діяльність, відстоюючи свої права, інтереси і позицію у справі.

Також слід зазначити, що, власне, на стадії підготовчого провадження (підготовці справи до судового розгляду та проведення попереднього судового засідання) суд вчиняє необхідні процесуальні дії щодо збирання та витребування доказів, основною метою яких є всебічний, об'єктивний розгляд адміністративної справи протягом розумного строку.

Варто відмітити, що суд має право вчиняти і інші дії; розгляд клопотань, заяв щодо витребування документів та інших матеріалів; призначення експертизи; залучення свідків, спеціалістів, перекладачів тощо.

Отже, особливим принципом в адміністративному судочинстві є принцип офіційності, характерний для багатьох європейських країн, який чітко ілюструє теоретичні та практичні аспекти провадження у адміністративній справі. Із дослідженого можна зробити висновок, що принцип офіційності стосується не лише з'ясування обставин у справі, а й звужує не тільки змагальність сторін, а й сферу диспозитивності.

Висновки. Таким чином принцип офіційності корелює [8, с.287] (взаємний зв'язок, взаємна залежність; співвідношення) з принципом змагальності та принципом диспозитивності:

- як обмеження змагальності, принцип офіційності проявляється у тому, що:
- суд визначає обставини, які необхідно встановити для вирішення спору; з'ясовує, якими доказами сторони можуть обґрунтовувати свої доводи чи заперечення щодо цих обставин (п. 3, 4 ч. 4 ст. 111 КАС України);

– у разі необхідності суд повинен запропонувати особам, які беруть участь у справі, доповнити чи пояснити певні обставини, а також надати суду додаткові докази, означивши їх (ч. 5 ст. 11, ч. 1 ст. 114 КАС України);

– при потребі суд з власної ініціативи повинен виявити і витребувати докази, яких, на думку суду, не вистачає (ч. 4, 5 ст. 11, ч. 4 ст. 65, ч. 5 ст. 71, пп. 1, 3 ч. 2 ст. 110 КАС України);

– суд може визнати обов'язковість участі сторони чи третьої особи у судовому засіданні, якщо є необхідність заслухати її особисто (п. 2 ч. 2 ст. 110, ст. 120 КАС України);

– суд вправі прийняти рішення про дослідження доказів щодо обставин, які визнаються сторонами, якщо у нього існує сумнів щодо достовірності цих обставин та добровільності їх визнання (ч. 3 ст. 72 КАС України);

– під час допиту свідка суд на відміну від цивільного судочинства може задавати йому питання в будь-який час, а не лише після закінчення допиту особами, які беруть участь у справі (ч. 8 ст. 141 КАС України).

Як обмеження диспозитивності, принцип офіційності проявляється у тому, що:

– суд у разі відмови позивача від адміністративного позову, визнання відповідачем адміністративного позову або досягнення сторонами примирення повинен перевірити, чи не суперечитиме це закону та чи не порушуватиме чий-небудь права, свободи чи інтереси (ч. 4 ст. 51, ч. 4 ст. 112, ч. 3 ст. 113 КАС України);

– суд повинен з власної ініціативи вжити заходи забезпечення адміністративного позову, якщо існує очевидна небезпека заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі, або захист цих прав, свобод та інтересів стане неможливим без вжиття таких заходів, або для їх відновлення необхідно буде докласти значних зусиль та витрат, а також, якщо очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень (ч. 1 ст. 117 КАС України);

– суд уповноважений вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять (ч. 2 ст. 11 КАС України);

– суд у разі укладення мирової угоди або відмови стягувача від примусового виконання на стадії виконання судового рішення повинен перевірити, чи не суперечитиме це закону та чи не порушуватиме чий-небудь права, свободи чи інтереси (ч. 4 ст. 258 КАС України).

Відповідно до Конституції України, зокрема її ст.3, за якою, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а в ч. 2 ст. 55 стверджується, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, посадових і службових осіб.

Поновлення прав громадян та інших суб'єктів публічноправових відносин є основним видом провадження в адміністративних судах. Незалежні адміністративні суди відіграють особливу роль у формуванні демократичної, соціальної, правової держави, що керується конституційними принципами й захищає права та свободи людини і громадянина. Адміністративне судочинства базується в основному на справах «особи проти держави», воно має не каральну, а насамперед правозахисну спрямованість.

Закріплення загальних принципів судочинства у КАС України в поєднанні зі специфічним (галузевим) принципом адміністративного судочинства, яким є принцип офіційності та їх втілення у судовому процесі надає йому якості правосуддя і являються ціннісним орієнтиром для надання тлумачення правилам адміністративного судочинства при їх застосуванні і усунення прогалин у них. Водночас ігнорування принципів судочинства призводить до порушення конституційного права на судовий захист і, відповідно, до неправосудності судових рішень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналітичні матеріали щодо стану здійснення адміністративного судочинства у 2005-2013 роках. – Управління вивчення судової практики та судової статистики // офіційний сайт ВАСУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html
2. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №35-36, №37. – Ст. 446.
3. *Гнатівський М.М.* Становлення та тенденції розвитку європейського правового простору: автореф. дис. ... канд. юрид. наук (12.00.01) / Київський національний ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2002.
4. *Донна Гом'єн.* Короткий путівник Європейською Конвенцією з прав людини. – Львів: Кальварія. – 2000.
5. *Рижков Г.* Роль принципу офіційності в адміністративному процесуальному праві за європейським досвідом // Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / [автори-упорядники І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда]. – К. : Факт, 2003.
6. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року / Відомості Верховної Ради України – 1996. – №30. – Ст. 141 (Про визнання такими, що є чинними на території України положень Конституції України, прийнятої на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними Законами України від 8 грудня 2004 року №2222-IV, від 1 лютого 2011 року №2952-VI, від 19 вересня 2013 року №586-VII, див. Постанову ВР №750-VII від 22.02.2014).
7. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / За заг. ред. І.Х. Темкіжева (кер. авт. кол.). – [2-ге вид., перероб. і допов.] – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 720 с.
8. Словник української мови: В 11 томах. – Т. 4., 1973. – 287 с.

Сербан Ф.І. Кореляція принципу офіційності і принципів змагальності та диспозитивності в адміністративному судочинстві

У статті проаналізовано завдання адміністративного судочинства та реалізацію судового захисту прав, свобод та інтересів особи в публічно правових спорах, яке здійснюється на конституційних засадах судочинства в поєднанні зі специфічним (галузевим) принципом офіційності в адміністративному судочинстві, що створює можливість відповідно до міжнародних стандартів здійснювати захист прав, свобод та інтересів особи у публічно правових відносинах з суб'єктом владних повноважень.

Ключові слова: *принципи, судочинство, офіційність, змагальність, диспозитивність, обставини справи, презумпція вини, суб'єкт владних повноважень, публічний інтерес, судовий захист.*

Сербан Ф.И. Корреляция принципа официальности и принципов состязательности и диспозитивности в административном судопроизводстве

В статье проанализированы задачи административного судопроизводства и реализации судебной защиты прав, свобод и интересов лица в публично правовых спорах, которое осуществляется на конституционных принципах судопроизводства в сочетании со специфическим (отраслевым) принципом официальности в административном судопроизводстве, что создает возможность в соответствии с международными стандартами осуществлять защиту прав, свобод и интересов лица в публично правовых отношениях с субъектом властных полномочий.

Ключевые слова: *принципы, судопроизводство, официальность, состязательность, диспозитивность, обстоятельства дела, презумпция вины, субъект властных полномочий, публичный интерес, судебная защита.*

Serban F.I. Correlation principle of formality and adversarial and discretionary principles in administrative proceedings

In the article analyzed the problem of administrative proceedings and implementing judicial protection of rights, freedoms and interests of individuals in public law disputes which is carried out on the basis of constitutional justice, coupled with a specific (sectoral) principle of formality in the administrative proceedings, which creates an opportunity in accordance to international standards carry out protection the rights, freedoms and interests of individuals in publicly legal relations with public authorities.

Keywords: *principles, justice, formality, competition, dispositive, the circumstances of the case, the presumption of guilt, an authority, a public interest remedy.*

Стаття надійшла до редакції 16.04.2015.