

УДК 342.9

А.В. Руденко, канд. юрид. наук, доцент
Кримський юридичний інститут
Національної юридичної академії України
імені Ярослава Мудрого, м. Сімферополь

ПРИНЦИП ОФІЦІЙНОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

В умовах здійснення в Україні судової реформи важливого значення набуває розробка теоретико-методологічних питань адміністративного судочинства. Адміністративне судочинство ґрунтується й функціонує на засадах (принципах), що відбивають його сутність, призначення й закріплюють похідні положення розгляду й вирішення спорів. Принципи пронизують усю діяльність судів, завдяки їх аналізу стає зрозумілим сутність судочинства. Керуючись ними, суди забезпечують захист соціально-економічних, політичних та особистих прав, свобод, законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Принципи адміністративного судочинства закріплюють основні засади взаємодії громадянина й держави.

Серед науковців, які досліджували це питання, можна назвати С.В. Ківалова, Р.О. Куйбіду, Ю.С. Педька, В.С. Стефанюка, М.М. Тищенка, В.І. Шишкіна та ін. Принципами судочинства вони вважають основні, базові правила розгляду, розв'язання судових спорів, які мають зовнішнє вираження в нормах процесуальних законів.

Головним завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод і законних інтересів осіб у сфері публічно-правових відносин. Принципи цього виду судочинства виступають гарантіями реалізації й дотримання процесуальної форми такого захисту. «При цьому основна функція норм і принципів адміністративного процесуального права полягає в тому, щоб сприяти юридично правильному здійсненню прав і свобод громадян та виконанню обов'язків усіма учасниками процесу» [11, с.49].

Визначення сутності принципів дає можливість установити спрямованість, завдання, зміст і значення для суспільства й держави адміністративного судочинства. Але, з нашого погляду, лише через накопичення й аналіз судової практики можна оцінити весь потенціал принципів адміністративного судочинства, найкращим чином використати їх для теоретичної розробки і практичної реалізації його засад.

В адміністративному судочинстві, на відміну від інших видів судочинства, важливе місце посідає принцип активної ролі суду в процесі, тобто офіційності дослідження і з'ясування обставин справи. Адже «саме судді відповідають за пошук істини, за справедливість судочинства, але справедливість не абстрактна, а точно виважена на вагах правосуддя, де права людини є мірою публічного інтересу» [10, с. 64]. Слід зазначити, що поняття «активність суду» було запроваджено в систему процесуально-правової лексики вченими, які досліджували сутність, природу і зміст принципів диспозитивності, змагальності й об'єктивної істини цивільного судочинства, і традиційно вивчалось в їх рамках [12, с. 93].

Дійсно, принципи офіційності, змагальності й диспозитивності тісно пов'язані в адміністративному судочинстві, суттєво впливаючи один на одного. Так, «сама по собі змагальність сторін без активної позиції суду не може служити гарантією встановлення істини, а значить, і правосуддя» [6, с. 160]. У судових провадженнях щодо публічно-правових відносин (адміністративних, кримінальних, відповідальності за адміністративні правопорушення) принцип диспозитивності частково обмежено специфічним положенням і дією принципу офіційності, а в судовому провадженні щодо приватно-правових відносин він діє в повному обсязі [Див.: 13, с. 74].

Офіційність полягає в активній ролі суду і за своїм змістом обмежує дію принципів змагальності й диспозитивності. Так, проявом обмеження принципу змагальності є те, що суд (а) визначає обставини, які необхідно встановити для вирішення спору, (б) з'ясовує, якими доказами сторони можуть обґрунтувати свої доводи чи заперечення щодо цих обставин, (в) може визнати обов'язковою присутність сторони чи третьої особи, якщо є необхідність заслухати їх особисто, (г) при потребі з власної ініціативи виявляє й витребує докази, яких, на його думку, не вистачає. Обмеження диспозитивності в адміністративному судочинстві виявляється в тому, що суд у разі відмови позивача від позову, визнання відповідачем позову або досягнення сторонами примирення повинен перевірити, чи не суперечитиме це закону, чи не порушуватиме чийсь права, свободи або інтереси. Він уповноважений вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, за захистом яких вони звернулися до суду.

Запровадження принципу офіційності зумовлено специфікою публічно-правових відносин, яка полягає в тому, що в їх учасників, як правило, нерівні можливості. Щоб збалансувати останні адміністративний суд має відігравати активну роль. Тому йому належить вжити всіх передбачених законом заходів, щоб порушені права були захищені. Така роль суду пояснюється тим, що переважно саме з вини публічної адміністрації виникають конфлікти або вона не вжила достатніх заходів, щоб цьому запобігти.

Надання адміністративному суду активної ролі зумовлено публічним характером справ, які він розглядає й рішення по яких можуть вплинути на права й інтереси широкого кола осіб. Крім того, неможливо повністю покладатися на здатність сторін (особливо заявника-громадянина) довести свою правоту. Це пов'язано з різними можливостями громадянина й державного органу щодо надання доказів по справі й підтримання своєї точки зору.

Протилежним наведеній думці є міркування деяких сучасних правознавців про те, що суд повинен спрямувати свою увагу не на мету доказування, а на дотримання процесуальної форми останнього. На їх думку, роль суду зводиться до додержання процедури досягнення певних результатів розгляду справи, а не на встановленні об'єктивної істини, що лише так він стає істинно незалежним і неупередженим при ухваленні рішення по справі [9, с. 312, 322; 3, с. 40]. Із подібною точкою зору, вважаємо, погодитися не можна, оскільки процес доказування – це своєрідний механізм, метою якого є встановлення всіх обставин, що стосуються справи. Процес же заради дотримання лише зовнішнього свого виду позбавлений сенсу.

Адміністративному суду належить активно підтримувати процес провадження, досліджувати фактичні обставини справи в найповнішому обсязі. Для цього він має сприяти повноцінній участі сторін у дослідженні обставин справи та їх з'ясуванні. Суд під час розгляду справи не повинен бути стороннім спостерігачем. Закон зобов'язує його створювати необхідні умови

для всебічного, повного й об'єктивного дослідження справи, а також контролювати дії сторін, активно вивчати надані докази й усувати з розгляду ті з них, які є неприпустимими, залучати нові, забезпечувати неухильне додержання учасниками судового процесу всіх встановлених законом правил судочинства [Див.: 2, с. 4].

Отже, в адміністративному процесі (на відміну від суто змагального, де увага звертається на докази, надані сторонами) суду належить повністю встановити обставини справи, щоб ухвалити справедливе й об'єктивне рішення, адже воно так чи інакше стосуватиметься публічних інтересів. При цьому останні не слід змішувати з інтересами державних органів, органів місцевого самоврядування, окремих посадовців. Це можуть бути інтереси широкого кола осіб, прав та свобод яких стосується правовий акт, що став предметом судового розгляду, або платників податків, які не заінтересовані нести тягар відшкодування збитків з бюджету лише через те, що державний орган чи орган місцевого самоврядування недобросовісно поставився до ведіння справи в суді [7, с. 41-43].

Але це не означає, що суд заздалегідь має прийняти сторону приватної особи, в той час як він повинен захищати рівною мірою права й інтереси обох сторін, інакше це призведе до того, що йому не потрібно було б навіть розглядати справу, а одразу прийняти рішення на користь цієї особи. За Конституцією України завдання адміністративного судочинства не зобов'язують суд займати позицію однієї зі сторін, а визначають лише мету – утвердження й забезпечення прав і свобод людини [5, с. 5].

Згідно зі ст. 11 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – Кодексу) суд вживає передбачені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи [1; 2005. – № 35-37. – Ст. 446]. Він повинен запропонувати особам, які беруть участь у справі, надати необхідні докази або з власної ініціативи витребувати ті, яких, на його думку, не вистачає (ч. 5 ст. 11 Кодексу). Цей обов'язок суду гарантує, що всі фактичні дані, потрібні для повного розгляду справи, будуть ним вивчені. Законодавець надав суду можливість вибору, але не визначив критерію, за яким той має вибрати, самостійно витребувати докази чи запропонувати це учасникові процесу. З одного боку, суд як орган, що має повноваження по витребуванню доказів, у найкоротші строки може отримати їх, а з другого – він не може стати адвокатом однієї зі сторін і виконувати обов'язки учасників процесу.

Може скластися ситуація, коли недобросовісний позивач або відповідач, ігноруючи пропозиції суду щодо надання доказів, покладе тягар доказування його позиції на суд, оскільки ч. 4 ст. 11 Кодексу зобов'язує останнього вжити всіх заходів для встановлення обставин по справі. Так, щодо відповідача – суб'єкта владних повноважень існує думка, що той може не брати участі в процесі, якщо вважає позов безпідставним і необґрунтованим. Відповідач може ігнорувати його, оскільки з презумпції його вини автоматично не впливає його програш в разі неучасті в судовому процесі [8, с. 300]. Крім того, суб'єкт владних повноважень може недбало поставитися до процесу доведення своєї невинності, чим спричинить шкоду державним інтересам. Якщо це врахувати й додати ще й некомпетентність позивача-громадянина, стає зрозумілим, що єдиним активним учасником процесу залишається лише суд, який і буде збирати докази замість позивача й відповідача і вирішувати справу як арбітр. Як вбачається, така ситуація неминуче призведе до втрати суддею неупередженості, адже він, «граючи» за позивача й відповідача, обов'язково встане на бік лише одного з них.

Вважаємо, що обов'язок суду збирати докази має розглядатися лише в сукупності із зобов'язанням сторін надавати докази по справі на підтвердження своїх позицій. Не слід нехтувати ч. 1 ст. 71 Кодексу, де прямо закріплено обов'язок сторін доводити обставини, на яких ґрунтуються їх вимоги й заперечення. А ч. 4 цієї ж статті встановлено, що суб'єкт владних повноважень повинен подати до суду всі наявні в нього документи й матеріали, які можуть бути використані як докази у справі. Якщо останній запропонував стороні надати докази, що обґрунтовують її позицію чи підтверджують обставини, на які вона посилається, а сторона проігнорувала таку пропозицію, суд вирішує справу на підставі існуючих матеріалів (ч. 6 ст. 71 Кодексу). Ця норма огорожує суд від виконання невластивої йому ролі представника інтересів однієї зі сторін. Активна роль суду в жодному разі не повинна звужувати принципу змагальності сторін.

Таким чином, активна роль суду в адміністративному судочинстві, необхідна для врівноваження процесуального становища сторін, зумовлена наявністю публічного інтересу [4, с. 56]. Право суду витребувати докази має застосовуватися, якщо сторона не може надати матеріали або якщо через недбале ставлення однієї зі сторін (громадянина чи суб'єкта владних повноважень) можуть бути порушені інтереси значного кола осіб або спричинена істотна матеріальна шкода. Саме суду належить право обрати оптимальний шлях для вирішення конкретної справи з урахуванням свого головного завдання – захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин.

При цьому важливо, щоб усі ці заходи були спрямовані на утвердження в національній правовій науці і практиці сучасних європейських цінностей і наближення новоствореної системи адміністративної юстиції до стандартів, що нині панують у демократичних країнах світу.

Список літератури: 1. Відомості Верховної Ради України. 2. *Бойко В.Ф.* Проблеми правосуддя в Україні і шляхи їх вирішення // *Право України.* – 2002. – № 3. – С. 3-7. 3. *Григорьева Н.* Принципы уголовного судопроизводства и доказательства // *Рос. юстиция.* – 1995. – № 8. – С. 39-42. 4. Кодекс адміністративного судопроизводства Украины: Науч.-практ. комментарий / Под ред. *Кивалова С.В* и *Харитоновой Е.И.* – Харьков: Одиссей, 2006. – 544 с. 5. *Колішко І., Куйбіда Р.* Адміністративні суди: для захисту прав людини чи інтересів держави? // *Право України.* – 2007. – № 3. – С.3-8. 6. *Комарова Н., Лукашевич В.* Принцип состязательности и равноправия сторон должен быть эффективным средством установления объективной истины в судебном разбирательстве // *Правоведение.* – 2001. – № 4. – С. 156-162. 7. *Основи адміністративного судочинства в Україні:* Навч. посіб. / За заг. ред. *Александровой Н.В.* й *Куйбіди Р.О.* – К.: Конус-Ю, 2006. – 256 с. 8. *Основи адміністративного судочинства та адміністративного права:* Навч. посіб. / За заг. ред. *Куйбіди Р.О.* й *Шушкіна В.І.* – К.: Старий світ, 2006. – 576 с. 9. *Пашин С.А.* Проблемы доказательственного права // *Судебная реформа: юридический профессионализм и проблемы юридического образования: Дискуссион.* – М., 1995. – С. 312-322. 10. *Смирнов А.В.* Модели уголовного процесса. – СПб.: Наука, 2000. – 224 с. 11. *Стефанюк В.С.* Поняття судового адміністративного процесу та його принципи в адміністративному праві // *Вісн. Верхов. Суду України.* – 2003. – № 5. – С. 49-53. 12. *Тимченко Г.* Проблема активності суду в цивільному процесі // *Право України.* – 2004. – №. 3 – С. 93-96. 13. *Шушкін В.* Принцип диспозитивності у новому ЦПК України // *Право України.* – 2006. – № 3. – С.74-80.

Надійшла до редакції 06.11. 2007 р.