

ЗМІСТ ПРИНЦИПУ ОФІЦІЙНОСТІ У КОНТЕКСТІ МЕТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА ЯК НОРМАТИВНО-ЦІННІСНОГО ПІДҐРУНТЯ ПРОЦЕДУРИ СУДОВОГО ОСКАРЖЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

Єфіменко Н.В.,
кандидат юридичних наук,
суддя Київського районного суду м. Харкова
ORCID: 0009-0000-3107-7893

Єфіменко Н.В. Зміст принципу офіційності у контексті мети адміністративного судочинства як нормативно-ціннісного підґрунтя процедури судового оскарження нормативно-правових актів.

У статті розглядається принцип офіційності адміністративного судочинства як нормативно-ціннісна основа, що визначає процедуру судового оскарження нормативно-правових актів. Автор аналізує сучасний стан адміністративної юстиції в Україні та підкреслює значення правильного розуміння мети адміністративного судочинства, яка виступає одночасно як нормативна, так і ціннісна основа виконання соціального призначення судового захисту прав приватних осіб у сфері публічно-правових відносин. Зазначено, що принцип офіційності зобов'язує адміністративні суди активно брати участь у встановленні всіх обставин справи, що є особливо важливим під час розгляду спорів про оскарження нормативно-правових актів.

У дослідженні акцентовано увагу на наявності принципових розбіжностей серед наукового співтовариства та судової практики щодо розуміння мети адміністративного судочинства. Класичне трактування адміністративного судочинства як механізму забезпечення рівності сторін і максимального захисту прав приватних осіб від порушень з боку влади часто протиставляється новітнім поглядам, за якими адміністративна юстиція повинна слугувати досягненню справедливості й об'єктивності у публічно-правових відносинах, а також ухваленню рішень, що максимально відповідають публічному інтересу, навіть якщо це може бути не завжди вигідно для конкретної приватної особи.

Автор наголошує, що ці концептуальні розбіжності між науковим середовищем та адміністративною практикою впливають на якість ухвалення судових рішень і призводять до перекосів у застосуванні принципу офіційності, особливо у складних спорах щодо правомірності нормативних актів. Водночас, критичне осмислення меж активності суду та його ролі в доказуванні покликане усунути такі протиріччя та забезпечити ефективне функціонування адміністративного судочинства в цілому.

Отже, метою статті є поглиблене розкриття змісту та меж принципу офіційності, визначення його нормативно-ціннісних засад та вироблення науково обґрунтованих рекомендацій, спрямованих на удосконалення практики судового захисту у справах щодо оскарження нормативно-правових актів.

Ключові слова: адміністративне судочинство, принцип офіційності, нормативно-правовий акт, публічний інтерес, судове оскарження, адміністративна юстиція, публічно-правовий спір, принцип змагальності, ефективний захист, правозастосовна практика.

Efimenko N.V. The content of the principle of officiality in the context of the purpose of administrative proceedings as a normative and value-based basis for the procedure for judicial appeal of regulatory legal acts.

The article examines the principle of officiality in administrative justice as a normative and value-based foundation shaping the procedure of judicial review of normative legal acts. The author analyzes the current state of administrative justice in Ukraine, emphasizing the importance of correctly understanding the purpose of administrative justice, which simultaneously serves as a normative and value basis for fulfilling the social role of judicial protection of private individuals' rights within public-law relations. It is highlighted that the principle of officiality obliges administrative courts to actively participate in establishing all relevant facts of a case, which is particularly crucial when considering disputes involving challenges to normative legal acts.

The study underscores significant conceptual discrepancies within the academic community and judicial practice regarding the interpretation of the objective of administrative justice. The classical understanding of administrative justice as a mechanism aimed at ensuring equality of the parties and maximum protection of private individuals against abuses by public authorities is frequently contrasted with contemporary views that position administrative justice primarily as an instrument to achieve fairness and objectivity in public-law relations, including decision-making that best reflects the public interest, even if it may not always be beneficial to the specific private individual involved.

The author stresses that these conceptual discrepancies between scholarly perspectives and judicial practices significantly impact the quality of court decisions, leading to distortions in the application of the principle of officiality, particularly in complex disputes regarding the legality of normative acts. At the same time, critical analysis of the boundaries of judicial activity and the court's role in evidence collection aims to resolve these contradictions and ensure the overall effective functioning of administrative justice.

Therefore, the article aims to deeply explore the content and boundaries of the principle of officiality, identify its normative and value-based foundations, and develop scientifically grounded recommendations aimed at improving judicial protection practices in cases involving challenges to normative legal acts.

Key words: administrative justice, principle of officiality, normative legal act, public interest, judicial review, administrative judiciary, public-law dispute, adversarial principle, effective protection, law enforcement practice.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Сучасний стан адміністративного судочинства в Україні характеризується постійним пошуком оптимального балансу між захистом прав приватних осіб та ефективною реалізацією публічного інтересу. Мета адміністративного судочинства є одночасно нормативною та ціннісною основою виконання свого соціального призначення цим найбільш ефективним механізмом правового захисту прав та законних інтересів приватних осіб у публічно-правовій сфері. У цьому контексті важливим є правильне розуміння та застосування принципу офіційності, зокрема у процедурах оскарження нормативно-правових актів, де адміністративні суди відіграють активну роль у з'ясуванні всіх істотних обставин справи та визначенні найбільш ефективних способів захисту прав та інтересів позивачів.

Разом з тим, тенденції розвитку практики тлумачення та застосування законодавства України, так само як і зрушення у наукових дослідженнях принципів та правил адміністративного судочинства, показують, що мають місце принципові розбіжності у розумінні мети адміністративного судочинства серед наукового співтовариства та адміністративних судів, які призводять до викривлення результатів функціонування системи адміністративного судочинства у практичній площині. Класичним та універсальним поглядом на адміністративне судочинство як спеціальний інструментарій, орієнтований на забезпечення якомога більш ефективного захисту прав та законних інтересів приватних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень шляхом урівноваження процесуального становища приватних осіб із суб'єктами владних повноважень у рамках вирішення публічно-правових спорів, нерідко протиставляються правозастосовні та наукові позиції щодо того, що адміністративна юстиція має слугувати, передусім, механізмом досягнення справедливості та об'єктивності у публічно-правових відносинах, спрямовуючи свою діяльність не лише на захист приватних осіб, а й на прийняття якомога більш правильного з точки зору публічного інтересу адміністративного акту, незалежно від того, чи це на користь, чи на шкоду приватній особі, яка його оскаржила.

Відтак виникає актуальна наукова та практична проблема у визначенні меж активності адміністративного суду під час застосування принципу офіційності, особливо у справах щодо судового оскарження нормативно-правових актів. Спори з приводу визнання протиправними та нечинними нормативно-правових актів чи окремих їх положень, будучи одними з найбільш складних для адміністративних судів та учасників справи, насамперед, з точки зору значення їх підсумків для окремих фізичних й юридичних осіб та широких верств суспільства, мають вирішуватись, спираючись на правильне розуміння мети адміністративного судочинства. Дослідження цієї проблеми пов'язане з необхідністю уточнення критеріїв та механізмів, що дозволили б уникнути можливих перекосів у застосуванні принципу офіційності, забезпечивши при цьому належне функціонування інститутів доказування та справедливості судового розгляду.

Отже, дослідження змісту та меж принципу офіційності у контексті мети адміністративного судочинства є важливим завданням як для теорії права, так і для судової практики. Результати такого дослідження покликані сприяти більш глибокому розумінню сутності цього принципу, його нормативно-ціннісних засад та виробленню науково обґрунтованих рекомендацій, спрямованих на удо-

сконалення процедур оскарження нормативно-правових актів задля більш ефективного захисту прав та законних інтересів осіб у публічно-правових спорах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, на які спирається автор в яких розглядають цю проблему і підходи її розв'язання. Досягнення належного наукового рівня дослідження цієї тематики вимагає звернутись до значного масиву напрацювань українських та зарубіжних вчених. Зокрема, джерелознавчий аналіз має охопити праці В.Б. Авер'янова, П.В. Вовка, М. Гріва, О.В. Капинос, О.В. Константого, А.В. Руденко, В.О. Скрипченка, А.О. Селіванова та інших вчених. Водночас, на сучасному етапі розвитку правової думки у науці та правозастосовній практиці, що стосується розуміння призначення та принципів адміністративного судочинства та їх проєкції на діяльність адміністративного суду та судові рішення у окремих справах, ці джерела мають бути проаналізовані та зіставлені для відшукування та обґрунтування такого розуміння засад адміністративного судочинства, яке відповідає природі цього механізму судового захисту [1, с. 57-58].

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою цієї публікації є визначення змісту принципу офіційності у контексті мети адміністративного судочинства як нормативно-ціннісного підґрунтя процедури судового оскарження нормативно-правових актів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз положень законодавства про адміністративне судочинства про його визначальні засади, так само як й огляд практики тлумачення та застосування цих положень, принципи адміністративного судочинства спрямовують діяльність адміністративних судів не лише на захист прав та законних інтересів приватних осіб всупереч визначеній цим само процесуальним законом меті адміністративного судочинства.

Так, у теорії адміністративного судочинства його принципи, зазвичай, розуміють як основоположні засади, ідеї, в яких відображено якісні особливості, певні специфічні властивості, що закріплені в нормах права і які відображають структуру адміністративного судочинства, стан та перспективи його розвитку, спрямовані на захист прав, свобод і інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [2, с. 91; 3].

Основними засадами (принципами) адміністративного судочинства є:

- 1) верховенство права;
- 2) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом;
- 3) гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами;
- 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі;
- 5) обов'язковість судового рішення;
- 6) забезпечення права на апеляційний перегляд справи;
- 7) забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом;
- 8) розумність строків розгляду справи судом;
- 9) неприпустимість зловживання процесуальними правами;
- 10) відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судові рішення (ч. 3 ст. 2 КАС України) [4].

Визначальним принципом здійснення правосуддя в адміністративних справах є принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі та обов'язок суб'єкта владних повноважень доказувати правомірність своїх дій, бездіяльності чи рішень, на відміну від визначального принципу цивільного судочинства, який полягає у змагальності сторін (Постанова Верховного Суду від 13 червня 2018 р. у справі № 0707/1177/12) [5]. Принцип офіційного з'ясування обставин у справі за положеннями ч. 4 ст. 9 КАС України вимагає від адміністративного суду вживати визначені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи (ч. 4 ст. 9 КАС України) [4].

Витлумачивши зміст принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі для з'ясування його вимог до діяльності адміністративного суду, Верховний Суд констатував, що цей принцип впливає із специфіки завдань адміністративного судочинства та зобов'язує суд до активної ролі для встановлення дійсних обставин справи при розгляді адміністративного позову безвідносно до позиції сторін, у тому числі шляхом витребування тих доказів, яких, на думку суду, не вистачає для належного встановлення обставин у справі, що розглядається (Постанова Верховного Суду від 8 червня 2023 р. у справі № 380/5024/21) [6]. Інакше кажучи, в адміністративному процесі, на відміну від суто змагального процесу, де суд оперує виключно тим, на що посилаються сторони, мають бути повністю встановлені обставини справи з метою ухвалення справедливого та об'єктивного рішення. Принцип офіційності, зокрема, виявляється 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; а у разі необхідності суд повинен запропонувати особам, які беруть

участь у справі, доповнити чи пояснити певні обставини, а також надати суду додаткові докази (Постанова Верховного Суду від 09 грудня 2019 р. у справі № 826/22842/15) [7]. Активна позиція суду має реалізовуватись з метою задоволення публічного інтересу при забезпеченні балансу інтересів сторін у справі (Постанова Верховного Суду від 27 липня 2020 р. у справі № 826/5911/18) [8].

Судова практика показує, що має місце значна кількість зразків неправильного правозастосування через неналежне з'ясування обставин справи адміністративними судами.

Зокрема, у справі № 640/2411/20 Верховний Суд указав на те, що суди обмежились формальним висновком про те, що позивачем не надано належних доказів, що на момент проведення перевірки дані податкової звітності відповідали даним бухгалтерського обліку, тим самим фактично самоусунувшись від перевірки таких обставин в ході судового розгляду справи [9]. Так само, у справі № 826/26222/15 Верховний Суд встановив, що судом першої інстанції не вжито заходів щодо витребування у відповідача довідки з необхідними суду даними щодо складових заробітної плати позивача за необхідний, для здійснення розрахунку, період, тобто розрахунок середнього заробітку за час вимушеного прогулу судом фактично здійснено не було, що призвело до ухвалення незаконного рішення в цій частині [10]. Також, застосовуючи принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі № 826/11872/16, Верховний Суд визначив, що у порушення цього принципу суди попередніх інстанцій не досліджували причини, що зумовили допущення затримки реєстрації податкових накладних, та не перевірили чи вчинив платник податку усі залежні від нього дії з метою належного виконання податкового обов'язку щодо своєчасної реєстрації таких документів, незважаючи на те, що всі ці обставини входять до предмету доказування у справі (Постанова Верховного Суду від 22 квітня 2020 р. у справі № 826/11872/16) [11].

Принагідно зауважимо, що принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі через їх спільне походження від мети адміністративного судочинства нерозривно пов'язаний із обов'язком адміністративного суду визначити найбільш ефективний спосіб захисту порушених прав. Зокрема, у справі про визнання нечинними положень Порядку визначення розмірів пайової участі (внесків) забудовників (інвесторів) у створенні соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури м. Києва Верховний Суд дійшов висновку, що право позивача на розгляд його позову по суті та оцінка правомірності нормативно правового акта охоплює собою безумовний обов'язок суду оцінити всі мотиви такого позову та, відповідно, оскаржуваний нормативно правовий акт на предмет його відповідності статті 2 КАС України, застосувавши ефективний спосіб захисту прав позивача (Постанова Верховного Суду від 31 травня 2021 р. у справі № 826/16053/16) [12].

У світлі вищевикладеного, можемо констатувати, що за положеннями законодавства про адміністративне судочинство та усталеною практикою їх тлумачення й застосування принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі покладає на адміністративний суд обов'язок ухвалити об'єктивне та справедливе рішення з метою задоволення публічного інтересу при забезпеченні балансу інтересів сторін у справі, не будучи зв'язаним їх вимогами та запереченнями, а також вживаючи усі необхідні заходи, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи. Водночас, визнається, що принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі впливає із специфіки завдань адміністративного судочинства, які жодним чином не пов'язані із задоволенням публічних інтересів, що лежать поза ефективним захистом прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, що є метою адміністративного судочинства.

Ця принципова суперечність стає предметом багатьох наукових та експертних обговорень. Зокрема, як зазначив В.О. Скрипченко, за результатами одного з круглих столів з цієї тематики, організованого Окружним адміністративним судом міста Києва за участі науковців, суддів, адвокатів, експертів, представників громадськості, Т. Пашковська звернула увагу на те, що частина учасників заходу вважає за необхідне вилучити даний принцип з КАС України як такий, що у процесі розгляду справ може застосовуватися суддями «на свій розсуд». Професіонали-практики обґрунтовували таку позицію тим, що принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі, до певної міри, суперечить принципу доказування, і фактично дозволяє державному органу нічого не робити для свого захисту, не обґрунтовувати належним чином свою позицію (а саме на нього як на відповідача покладається обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень), унаслідок чого, суддя починає вимагати докази, що їх не надав у своїх запереченнях суб'єкт владних повноважень, у зв'язку з чим, не повністю реалізується і принцип змагальності сторін. Водночас висловлювалися й думки, що інститут офіційного з'ясування всіх обставин у справі повинен залишитися в адміністративному судочинстві і працювати «виключно на користь особи» принаймні до тих пір, коли судова система, адвокатура та інститут представництва будуть відповідати світовим та європейським стандартам судочинства [13; 14, с. 116; 15].

Висновки. Отже, підкреслимо, що, використовуючи принцип офіційного з'ясування всіх обставин справи на користь суб'єкта владних повноважень шляхом сприяння реалізації його процесуальних прав та обов'язків, насамперед, збираючи докази на підтвердження обґрунтованості його вимог та заперечень, адміністративний суд викривляє призначення адміністративного судочинства, погіршуючи становище приватних осіб, які є процесуальними опонентами суб'єктів владних повноважень, при тому що лише їх права та законні інтереси адміністративний суд покликаний захищати [1, с. 75].

Аналізуючи принципи адміністративного судочинства та практику їх застосування, можна зробити висновок, що принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі є визначальним у контексті захисту прав фізичних та юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Згідно з положеннями КАС України та усталеною судовою практикою Верховного Суду, цей принцип передбачає активну роль адміністративного суду у встановленні істини та забезпеченні об'єктивності й справедливості судового рішення. Однак, незважаючи на важливість цього принципу, у судовій практиці спостерігається значна кількість випадків неналежного з'ясування обставин справи, що призводить до неправомірних судових рішень.

Принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі породжує певні суперечності щодо його співвідношення з іншими засадами адміністративного судочинства, зокрема принципом змагальності сторін. Деякі експерти вважають, що активна роль суду в зборі доказів іноді використовується суб'єктами владних повноважень для пасивного захисту своїх позицій, що викривляє справедливість процесу та обмежує права приватних осіб. Такий підхід може створювати дисбаланс у судовому процесі, надаючи несправедливу перевагу державним органам, які можуть ухилятися від своїх процесуальних обов'язків.

У зв'язку з цим, важливо чітко окреслити межі застосування принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі, щоб уникнути його використання у спосіб, що суперечить меті адміністративного судочинства – ефективному захисту прав приватних осіб. Потрібно забезпечити баланс між «офіційною активністю» суду та принципом змагальності, аби гарантувати, що адміністративні суди діяли виключно на користь приватних осіб, чиї права та інтереси були порушені діями або бездіяльністю суб'єктів владних повноважень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Єфіменко Н.В. Оскарження нормативно-правових актів за правилами адміністративного судочинства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпро, 2024. 195 с.
2. Будзик Б.В. Мета, завдання та принципи адміністративного судочинства на сучасному етапі реформування судової системи України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2017. Випуск 884, Номер 1. С. 88–92.
3. Подоляк Е.Б. Основні завдання, функції та принципи адміністративного судочинства в судах загальної юрисдикції. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія юридична: збірник наукових праць*. 2019. Вип. № 22. С. 86–92. DOI: 10.32782/2524-0374/2022-11/208.
4. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/conv#n11557>.
5. Постанова Верховного Суду (Велика Палата) від 13 червня 2018 року у справі № 0707/1177/12 про скасування рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75296542>.
6. Постанова Верховного Суду від 8 червня 2023 року у справі № 380/5024/21 про визнання протиправними та скасування податкових повідомлень-рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111415212>.
7. Постанова Верховного Суду від 9 грудня 2019 року у справі № 826/22842/15 про визнання незаконними дії, скасування реєстрації та зобов'язання вчинити дії. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86203374>.
8. Постанова Верховного Суду від 27 липня 2020 року у справі № 826/5911/18 про визнання протиправним та скасування податкового повідомлення-рішення. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90804192>.
9. Постанова Верховного Суду від 22 вересня 2021 року у справі № 640/2411/20 про визнання протиправними та скасування податкових повідомлень-рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99977249>.
10. Постанова Верховного Суду від 31 березня 2020 року у справі № 826/26222/15 про визнання протиправним та скасування рішення, зобов'язання вчинити певні дії. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88506768>.
11. Постанова Верховного Суду від 22 квітня 2020 року у справі № 826/11872/16 про скасування податкового повідомлення-рішення. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88886024>.

12. Постанова Верховного Суду від 31 травня 2021 року у справі № 826/16053/16 за позовом товариства з обмеженою відповідальністю «Будекосервіс» до Київської міської ради про визнання нечинним пункту 36 рішення № 573/5385 від 30 грудня 2010 року «Про бюджет міста Києва на 2011 рік». URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97284151>.
13. Скрипченко В.О. Принципи адміністративного судочинства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2020. 207 с.
14. Пашковська Т. Інститут офіційного з'ясування обставин справи: to be, or not to be? *Юридична газета*. 2016. № 6 (504). URL : <http://yur-gazeta.com/publications/events/institut-oficiynogo-zyasuvannya-obstavin-spravi-to-be-or-not-to-be.html>.
15. Бояринцева М.А. Принципи адміністративного судочинства в Україні. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*, 2019. 38.4. С. 57-60.
16. Лазур Я.В. Поняття, сутність та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні. *Форум права*. 2009. № 3. С. 392–398.