



УДК 342.922:347.994(477)

## ПРИНЦИП ОФИЦИАЛЬНОГО ВЫЯСНЕНИЯ ВСЕХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВ ПО ДЕЛУ КАК ОСНОВАНИЕ ВМЕШАТЕЛЬСТВА АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДА В УСМОТРЕНИЕ СУБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

Анна ПАНОВА,

соискатель кафедры административного и хозяйственного права  
Запорожского национального университета

### Аннотация

Доказано, что любой административный суд наделен полномочиями на выход за пределы его процессуального усмотрения на основании принципа официального выяснения всех обстоятельств по делу. Такой принцип позволяет по усмотрению административного суда, без инициативы стороны и даже без несоответствия (частичного или полного) нормы права фактическим обстоятельствам дела принимать решения об обязательствах субъекта публичной администрации действовать определенным образом, для полноценного обеспечения защиты прав, свобод, интересов.

**Ключевые слова:** принцип официального выяснения всех обстоятельств по делу, административный суд, усмотрение, субъект публичной администрации, вмешательство, административный процесс

## PRINCIPLE OF OFFICIAL CLARIFICATION OF ALL CIRCUMSTANCES IN THE CASE AS THE BASIS FOR INTERVENTION OF THE ADMINISTRATIVE COURT IN THE DISCRETION OF THE SUBJECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Anna PANOVA,

Applicant at the Department of Administrative and Economic Law  
of Zaporozhye National University

### Summary

It is proved that any administrative court is entitled to procedural discretion to go beyond its procedural discretion on the basis of the principle of official clarification of all the circumstances of the case. Such a principle allows, at the discretion of the administrative court, without initiative of the party, and even without inconsistency (partial or full) to the norm of the actual circumstances of the case, to take decisions on the obligations of the subject of the public administration to act in a certain way, to fully ensure the protection of rights, freedoms, interests.

**Key words:** principle of official clarification of all circumstances in case, administrative court, discretion, subject of public administration, interference, administrative process.

**Постановка проблемы.** Административные суды всех инстанций без исключения при наличии фактических обстоятельств, предусмотренных административным процессуальным законодательством, наделены правом выходить за пределы их процессуального усмотрения. То есть любой административный суд наделен полномочиями на выход за пределы его процессуального усмотрения. Так, административный суд первой инстанции может выйти за пределы исковых требований при условии, что это необходимо для полной защиты прав, свобод и интересов сторон или третьих лиц, о защите которых они просят (ч. 2 ст. 11 Кодекса административного судопроизводства Украины) [1].

Изложение основного материала. Можно назвать следующие особенно-сти действия в административном про-

цессе принципа официального выяснения всех обстоятельств по делу:

– реализация процессуальных полномочий на основании принципа официального выяснения всех обстоятельств возможна теми административными судами, которые вправе анализировать как факты, обстоятельства, спорные отношения, так и правильность применения норм материального и процессуального права. Как известно, такими судами, согласно Кодексу административного судопроизводства (далее – КАС) Украины (ст. ст. 151, 195, 220), являются административные суды первой инстанции (местные общие суды как административные суды, окружные административные суды), апелляционные административные суды, Высший административный суд Украины. Итак, административные суды всех без исключения инстанций

могут реализовывать свои полномочия и на основании принципа официального выяснения всех обстоятельств по делу. Необходимо заметить, что полномочиями административных судов первой и апелляционной инстанций наделены и апелляционные административные суды, и Высший административный суд Украины (например, ст. ст. 20, 171, 172, 180, 1831 КАС Украины 2005 г.). Учитывая это обстоятельство, мы можем сделать вывод, что принцип официального выяснения всех обстоятельств по делу может применяться апелляционными административными судами и Высшим административным судом Украины и при реализации их перманентных процессуальных полномочий, и при реализации этими административными судами «аномальных» полномочий в нетипичных административных делах.



Действие принципа официального выяснения всех обстоятельств по делу проявляется дифференцированно, в зависимости от инстанции административного суда: 1) административные суды первой инстанции (местные общие суды как административные суды, окружные административные суды) реализуют процессуальные полномочия исключительно как суды первой инстанции; 2) апелляционные административные суды реализуют процессуальные полномочия и как апелляционные административные суды, и как суды первой инстанции; 3) Высший административный суд Украины реализует процессуальные полномочия и как административный суд кассационной инстанции, и как апелляционный административный суд, и как суд первой инстанции.

Очевидно, что действие принципа официального выяснения всех обстоятельств по делу по-разному может проявляться в зависимости от судебной инстанции: 1) действие принципа при рассмотрении и решении административного дела в административном суде первой инстанции, когда судом исследуются и фактические обстоятельства дела, и соответствие нормам права; 2) действие принципа при рассмотрении и решении административного дела в административном суде апелляционной инстанции, когда судом могут исследоваться (пересматриваться): а) решения административного суда первой инстанции – на предмет его соответствия фактическим обстоятельствам дела и нормам права, б) фактические обстоятельства дела и их соответствие нормам права; 3) действие принципа при рассмотрении и решении административного дела в административном суде кассационной инстанции, когда судом могут исследоваться (пересматриваться): а) решения административных судов первой и апелляционной инстанции – на предмет правильности применения судами первой и апелляционной инстанций норм материального и процессуального права, правовой оценки обстоятельств по делу (ч. 1 ст. 220 КАС Украины 2005 г.), б) решения суда первой инстанции – на предмет их соответствия фактическим обстоятельствам дела и нормам права, в) фактические обстоятельства дела и их соответствие нормам права [1];

– принцип официального выяснения всех обстоятельств по делу может при-

меняться для обеспечения полноценной защиты, восстановления, осуществление прав, свобод, интересов при условии, что сторона, третье лицо (жалобщик): а) заявляет, либо б) заявляет недостаточное количество требований об осуществлении такой защиты, или в) заявляет требования не по тому предмету (заявляет ошибочные требования).

Например, истец обратился в суд с иском, в котором просил обязать ответчика выплатить ему недополученное в полном объеме повышение к пенсии. По мнению суда, нарушенное право истца следует защитить таким образом, чтобы предотвратить возникновение условий, которые составляют такое нарушение и не допустить дальнейшего существования таких условий путем обязательства ответчика начислять и выплачивать для истца повышение к пенсии по день прекращения права на такое повышение. Несмотря на предписания ст. ст. 11, 162, 1832, 256 КАС Украины 2005 г., административный суд постановил: иск удовлетворить; признать незаконным отказ ответчика в выплате истцу надбавки к пенсии; обязать управление Пенсионного фонда Украины в Полонском районе Хмельницкой области произвести перерасчет и выплату недоплаченной надбавки к пенсии по день прекращения права на такую надбавку [2].

Из-за ограниченного ходатайства о защите прав, свобод, интересов, объективно недостаточного для полноценного выполнения задания административного судопроизводства, административный суд, соответственно, лишается возможности обеспечения полноценной защиты, восстановления, осуществления субъективных прав, свобод, интересов. Так, нарушение прав, свобод, интересов может произойти после принятия субъектом публичной администрации административного акта (применения другого инструмента деятельности субъекта публичной администрации) или допущения бездеятельности. Однако в деле по иску о признании незаконным и необоснованным такого административного акта (другого инструмента) может оказаться недостаточно для защиты нарушенного права. Например, истец требует признать незаконным отказ распорядителя публичной информации предоставить её, но не заявляет требования об обязательствах этого распорядителя предоставить информацию, которая тре-

бовалась. Административный суд, понимая недостаточность для полноценной защиты права истца признания незаконным отказа предоставить публичную информацию, на основании ч. 2 ст. 11 КАС Украины 2005 г., также обязывает распорядителя публичной информации предоставить публичную информацию.

Например, истцом заявлены требования об обязательстве предоставить копии актов проверок. Удовлетворяя иски по существу, суд отметил, что надлежащим способом защиты прав истца является именно предоставление публичной информации, а не копий актов проверок, в связи с чем иски по существу были удовлетворены частично. На основании вышеизложенного, руководствуясь ст. 11 КАС Украины, административный суд постановил иски по существу удовлетворить частично, признать незаконным отказ в предоставлении публичной информации, обязать предоставить публичную информацию [3].

Поэтому административный суд для полноценной защиты нарушенного права, несмотря на ограниченную защиту, заявленную истцом, жалобщиком, может по своему усмотрению вмешаться в усмотрение субъекта публичной администрации, обязав его в пользу истца, заявителя принять решение, совершить действие, воздержаться от совершения действий.

Таким образом, принцип официального выяснения всех обстоятельств по делу является действенным инструментом, который при необходимости позволяет административному суду применить такие способы защиты субъективных прав, свобод, интересов, которые соответствуют действительному предмету иска. На основании ч. 2 ст. 11 КАС Украины в 2005 г. административный суд может дифференцированно применять способы защиты, реагируя только на предмет иска и оставляя без внимания непринципиальные для решения административного дела и защиты прав, свобод, интересов проявления активности субъекта публичной администрации-ответчика.

Действие принципа официального выяснения всех обстоятельств по делу в административном процессе обуславливает возможность двойного влияния процессуального усмотрения административного суда на вмешательство в



усмотрение субъекта публичной администрации и проявляется в принятии административным судом решения о приостановлении действия решения (административного акта, иного инструмента деятельности публичной администрации), его положений или о запрете совершать действия на основании ст.ст. 117, 118 КАС Украины [1].

Это «текущее» действие принципа официального выяснения всех обстоятельств по делу, которое может длиться в течение рассмотрения и решения административного дела, ограничивается принятием административным судом постановления. Решение о текущем вмешательстве административного суда на основании принципа официального выяснения всех обстоятельств по делу в усмотрение субъекта публичной администрации излагается в форме постановления; б) принятия административным судом итогового решения о вмешательстве в усмотрение субъекта публичной администрации, которое излагается в форме постановления административного дела;

Административные суды (административные суды первой инстанции (местные общие суды как административные суды, окружные административные суды), апелляционные административные суды, Высший административный суд Украины) вопреки принципу диспозитивности, по своему усмотрению, на основании принципа официального выяснения всех обстоятельств по делу, даже в случае отказа истца, заявителя в апелляционной, кассационной инстанциях от их требований, могут продолжить рассмотрение и решение административного дела и принять итоговое решение по таким делам. Продолжение рассмотрения и решения административного дела, несмотря на волеизъявление истца (заявителя), оправдывается необходимостью полной защиты прав человека и принятием соответствующего решения. Этот вывод нами сделан с учетом необходимости соблюдения принципа верховенства права, полноценной реализации задачи административного судопроизводства (ч. 1 ст. 2 КАС Украины 2005 г.) [1], необходимости осуществления контроля за функционированием субъектов публичной администрации, предотвращение допущенных этими субъектами нарушений законодательства.

Принцип официального выяснения всех обстоятельств по делу предполагает также возможность административного суда принимать меры, необходимые для выяснения всех обстоятельств по делу, в частности, по выявлению и истребованию доказательств по собственной инициативе, возможность истребовать доказательства, которых, по мнению суда, не хватает (ч.ч. 4, 5 ст. 11 КАС Украины 2005 г.) [1]. Однако следует отметить, что усмотрение, вмешательство в которое осуществляется административным судом в связи с установлением обстоятельств дела и доказыванием – не административное, поскольку имеет исключительно процессуальную природу. В связи с процессуальной природой вмешательства административного суда по установлению обстоятельств дела и доказывания, административное усмотрение субъекта публичной администрации-ответчика не может быть предметом исследования административного суда.

**Выводы.** Итак, кроме факторов, обуславливающих существование у административного суда выбора (альтернативы решений), и фактов (обстоятельств), норм права, процессуальное усмотрение административного суда возможно и в случае применения таким судом принципа официального выяснения всех обстоятельств дела, поскольку позволяет по своему усмотрению, без инициативы стороны и даже без несоответствия (частичного или полного) норме права фактических обстоятельств дела, принимать решения об обязательствах субъекта публичной администрации действовать определенным образом для полноценного обеспечения защиты прав, свобод, интересов.

Причинами (основаниями) такого выхода административного суда за пределы исковых требований, границы просмотра, заявленных лицом могут быть:

- незаявление лицом требования о применении административным судом способа судебной защиты, предусмотренного Кодексом административного судопроизводства Украины (в частности, способов судебной защиты, предусмотренных ст.ст. 105, 162 КАС Украины), необходимого для полноценного восстановления субъективных прав, свобод, интересов;

- заявление лицом ходатайства о применении административным судом

ненадлежащего способа (способов) защиты прав, свобод, интересов, которые на самом деле не гарантируют защиты или восстановления субъективных прав, свобод, интересов;

- заявление лицом требования не о предмете спора (предметно лицо заявляет ложные требования). В административном суде лицо оспаривает те проявления (формы) реализации административной компетенции субъекта публичной администрации, которые в действительности не нарушают или не препятствуют субъективным правам, свободам, интересам;

- ошибочное определение лицом объекта обжалования или ошибочное отождествление юридически нейтрального документа субъекта публичной администрации с инструментом его деятельности;

- нарушения, допущенные судом первой инстанции, которые привели к неправильному решению дела (ч. 1 ст. 195 КАС Украины 2005 г.);

- нарушение норм материального или процессуального права, на которые прежде не было ссылки в кассационной жалобе (ч. 2 ст. 220 КАС Украины 2005 г.).

#### Список использованной литературы:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №№ 35–36, 37. – Ст. 446.
2. Постанова Полонського районного суду Хмельницької області від 17 березня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/14391537>
3. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 23 липня 2014 р. № 826/9242/14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/39914818>.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Панова Анна** – соискатель кафедры административного и хозяйственного права Запорожского национального университета

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Panova Anna** – Applicant at the Department of Administrative and Economic Law of Zaporozhye National University