

21. DIXI GROUP ALERT: зміни до Закону про енергетичного регулятора є тимчасовим рішенням. 2020 // Офіційний сайт DIXIGROUP. URL: http://dixigroup.org/storage/files/2019-12-24/dixi_alert_ukr.pdf (дата звернення: 05.09.2020).

22. Звернення Асоціації правників України від 31 січня 2020 року щодо правового статусу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. 2020 // Офіційний сайт Асоціації правників України. URL: <https://uba.ua/documents/%D0%9D%D0%9A%D0%A0%D0%95%D0%9A%D0%9F.pdf> (дата звернення: 05.09.2020).

23. Грицишина М. Наскільки конституційною та незалежною буде НКРЕКП. 2019. URL: <https://mind.ua/openmind/20205225-naskilki-konstitucijnoyu-ta-nezalezhnoyu-bude-nkrekp> (дата звернення: 05.09.2020).

24. МВФ-Україна: Лист про наміри та Меморандум про економічну та фінансову політику, 9 червня 2020 року // Офіційний сайт Національного банку України. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/list-pro-namiri-ta-memorandum-pro-ekonomichnu-i-finansovu-politiku-ukrayini-ta-mvf-vid-9-cheruvnya-2020-roku> (дата звернення: 05.09.2020).

ДЖАФАРОВА М. В.,
доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права
та процесу
факультету № 1
(Харківський національний університет
внутрішніх справ)

УДК 342.9(477)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.5.10>

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ДОКАЗУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано сутність і значення адміністративно-процесуальних норм, які складають окремий інститут адміністративного процесуального права, зокрема доказів і доказування. В умовах новації адміністративно-процесуального законодавства автором проведено комплексний порівняльно-правовий і науково-теоретичний аналіз правового регулювання інституту доказів та доказування в КАС України (редакція 2005 року) з положеннями нового КАС України (редакція 2020 року).

Встановлено, що правовий інститут доказів і доказування як невід'ємний складник внутрішньої системи адміністративного процесуального права є сукупністю норм цієї галузі права, які регулюють предмет і межі доказування, обсяг процесуальних повноважень суб'єктів доказування, умов належності, допустимості, достовірності та достатності доказів, їх види та джерела походження, особливості процесуального порядку отримання, дослідження й оцінки змісту і процесуальної форми доказів.

Розкриваються поняття, особливості, ознаки та види доказів в адміністративному судочинстві. З'ясовуються поняття та особливості доказування в адміністративному судочинстві. Досліджується процес доказування в адміністративному судочинстві. Аналізується стан організаційно-правового забезпечення доказування в адміністративному судочинстві в Україні.



Визначені правові засади активності суду на всіх стадіях розгляду справи в порядку адміністративного судочинства і етапи доказової діяльності (збирання, перевірка, дослідження і оцінка доказів). Запропоновано конкретні науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення адміністративно-процесуального законодавства та підвищення якості розгляду й вирішення адміністративних справ.

Ключові слова: адміністративне судочинство, доведення, доказування, адміністративний суд, предмет доказування, процесуальні права та обов'язки, суб'єкти доказування.

Dzhafarova M. V. The certain issues of evidence in the administrative judiciary in Ukraine

The essence and significance of administrative procedural rules, which constitute separate institution of administrative procedural law, in particular, evidence and evidence process. For the first time in a modernization of administrative-procedural legislation, the article conducted a comprehensive comparative legal and scientific and theoretical analysis of the legal regulation of the institute of evidence and evidence in the Code of Administrative Justice of Ukraine (ed. 2005) with the provisions of the new Code of Administrative Justice of Ukraine (ed. 2020).

It was established that the legal institute of evidence and evidence process as an integral part of the internal system of administrative procedural law is a set of norms of the given branch of law that regulate the subject and limits of proof, the scope of procedural powers of the subjects of proof, the conditions of belonging, admissibility, authenticity and sufficiency of evidence, their types and sources of origin, features of the procedural procedure for obtaining, researching and evaluating the content and procedural form of evidence.

The notion, peculiarities, features and kinds of evidence in administrative legal procedure are disclosed. The notion and peculiarities of proof in administrative legal procedure are found out. The process of proving in administrative legal procedure is researched. A state of organizational and legal guaranteeing of proof in administrative legal procedure in Ukraine is analyzed.

Determined the legal basis of the court activity at all stages of the proceedings in the administrative proceedings and stages of evidence-based activities (cleaning, inspection, investigation and evaluation of evidence). Specific scientifically substantiated suggestions and recommendations directed on improvement of administrative procedural legislation aimed at improving the quality of consideration and resolution of administrative cases are offered.

Key words: administrative legal proceedings, evidencing, fact in issue, administrative court, procedural rights and duties, subjects of probation.

Вступ. Нормами адміністративно-процесуального законодавства передбачено, що будь-який публічно-правовий спір, який віднесений до юрисдикції адміністративного суду, вимагає повного та всебічного вивчення і дослідження доказового матеріалу, тобто встановлення будь-яких фактичних даних, які мають значення для вирішення справи. Інститут доказів і доказування є невід'ємним складником внутрішньої системи будь-якої процесуальної галузі права, оскільки регламентує суспільні відносини, що опосередковують порядок встановлення наявності або відсутності обставин, які мають значення для вирішення справи. За допомогою дії цього інституту забезпечується стадійність доказової діяльності, а також відповідність процесуальної форми доказів установленим у законі вимогам [1, с. 38].

Постановка проблеми. Необхідність всебічного вивчення інституту доказів і доказування в адміністративному судочинстві зумовлюється постійним оновленням діючого



законодавства, зокрема суттєвими змінами, яких зазнають численні законодавчі акти останнім часом під впливом реалізації запланованих урядом держави заходів майже в усіх сферах життєдіяльності суспільства.

Окремі аспекти становлення та розвитку інституту доказів і доказування в адміністративному судочинстві досліджувалися у наукових працях вчених-адміністративістів В.М. Бевзенка, В.І. Бутенка, О.М. Дубенка, М.П. Мельника, Т.О. Коломосць, А.Т. Комзюка, Я.С. Калмикової, М.Д. Кухар, О.М. Михайлова, О.І. Корчинського, Н.П. Бортник, В.К. Колпакова, В.В. Гордєєва, В.К. Матвійчука, Е.Ф. Демського, Р.С. Мельника, Ю.С. Педька та інших.

Не применшуючи наукові здобутки вказаних дослідників, вважаємо за необхідне продовжувати дослідження цієї проблематики з огляду на її важливість і недостатню вивченість. У цій статті визначимо поняття та особливості доказування в адміністративному судочинстві в Україні, проаналізуємо стан його організаційно-правового забезпечення і сформулюємо конкретні напрями вдосконалення у зазначеній сфері.

Результати дослідження. У параграфі 1 «Основні положення про докази» Глави 5 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) законодавець визначає загальні положення, які стосуються визначення доказів, та особливості дотримання процесуального порядку отримання, дослідження й оцінки змісту і процесуальної форми доказів (ст.ст. 72-90 КАСУ). Так, у ч. 1 ст. 72 КАСУ міститься законодавче визначення доказів, зокрема ними є будь-які дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність: 1) обставин (фактів), що обґрунтовують вимоги і заперечення учасників справи; 2) інших обставин, що мають значення для правильного вирішення справи. При цьому ч. 2 цієї статті роз'яснює тим, що ці дані встановлюються такими засобами: 1) письмовими, речовими й електронними доказами; 2) висновками експертів; 3) показаннями свідків [2].

Аналіз різноманітних концепцій щодо розуміння доказів у процесуальних галузях права свідчить про те, що дослідники приділяють досить уваги висвітленню питань доказів, їх характерним ознакам і властивостям. Водночас серед науковців склалася загальноприйнята позиція, відповідно до якої докази характеризуються цілісністю трьох елементів: 1) змістом доказів; 2) процесуальною формою доказів; 3) процесуальним порядком одержання, дослідження та оцінки змісту та процесуальної форми доказів [3, с. 276].

М.П. Мельник у цьому аспекті зауважує, що змістом доказів є відомості (інформація) про факт, на підставі яких адміністративний суд у визначеному законом порядку встановлює наявність або відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення учасників справи та інших обставин, які мають значення для правильного вирішення справи [4, с. 273].

О.Ю. Гусєв також підкреслює, що процесуальними формами доказів є засоби доказування, тобто такі способи фіксації, об'єктивації та збереження інформації про факти та обставини, які мають значення для вирішення справи, що використовуються під час збирання, подання, дослідження та оцінки доказів [5, с. 119].

Отже, процесуальним порядком одержання, дослідження та оцінки змісту й процесуальної форми доказів слугує безпосередньо визначена адміністративно-процесуальним законом процедура одержання, дослідження та оцінки будь-яких даних і засобів доказування.

Слід звернути увагу і на те, що законодавець значно розширив перелік вимог, які ставляться до доказів в адміністративному судочинстві в Україні. Окрім того, що докази повинні обґрунтовувати заявлені вимоги чи заперечення учасників справи або мати інше значення для вирішення справи (бути належними), а також повинні бути отримані відповідно до встановленого законом порядку (допустимими), вони мусять відповідати ознакам достовірності та достатності. Така законодавча позиція, на наш погляд, надає системі характеристик доказу завершеного вигляду: при відсутності хоча б одного з них не можливо вести мову про наявність самого доказу.

М.Й. Штефан вказує, що докази повинні входити до складу підстав позову або підстав заперечень проти нього і характеризуватися значущістю фактів для визначення спірних правовідносин і зумовленістю цих фактів нормами матеріального права [3, с. 291]. У такому разі докази будуть визнаватися належними.



Отже, законодавець передбачив, що невід'ємною ознакою доказової інформації (відомостей) має бути їх належність, за допомогою якої можливо встановити обставини, що складають предмет доказування. Частиною 2 ст. 73 КАСУ закріплено норму-дефініцію, яка роз'яснює, що потрібно мати на увазі під терміном «предмет доказування», зокрема це «обставини, які підтверджують заявлені вимоги чи заперечення або мають інше значення для розгляду справи і підлягають встановленню при ухваленні судового рішення» [2].

Встановлення предмету доказування є завданням адміністративного суду, який під час розгляду справи визначає відомості, що необхідно встановити для вирішення публічно-правового спору, з'ясовує їх достатність, комплексно досліджує та оцінює, за потреби забезпечує їх витребування за власною ініціативою. Поряд із цим межі предмету доказування визначаються також і процесуальними діями учасників справи у процесі доказування.

Про остаточно сформований предмет доказування можна вести мову лише після виходу суду в нарадчу кімнату для складання судового рішення, коли зібраною вважається вся сукупність фактичних даних, які мають значення для вирішення справи. Зазначене свідчить, що «належність» як обов'язкова властивість доказу характеризує взаємозв'язок інформації (відомостей), які складають його зміст, із обставинами, що підлягають доказуванню в адміністративній справі.

Докази і засоби доказування повинні відповідати принципу допустимості, зміст якого полягає в тому, що зобов'язаний суб'єкт пізнання (суд) відбирає в якості доказів лише ту інформацію, яка міститься у формі, передбаченій законом. У випадку недотримання такої форми інформація не береться до уваги судом як доказ, про що вказується в мотивувальній частині судового рішення [6, с. 232].

Існує також точка зору про те, що допустимість доказів в адміністративному судочинстві необхідно розглядати крізь призму: 1) законності джерела доказової інформації; 2) законності способу, за допомогою якого вона отримана, і процесуального порядку її одержання; 3) правомочності уповноважених суб'єктів на отримання доказів [7, с. 7–8].

Отже, під допустимістю доказу будемо розуміти таку якість доказу, яка гарантує законність і правомірність його використання для вирішення завдань і цілей адміністративного судочинства уповноваженим суб'єктом на його отримання, належним засобом одержання та процесуально закріпленою формою фіксації відповідно до норм адміністративно-процесуального законодавства.

У ст. 75 КАСУ чітко вказано, що достовірними є докази, на підставі яких можна встановити дійсні обставини справи. Достатніми є докази, які у сукупності дають змогу дійти висновку про наявність або відсутність обставин справи, які входять до предмету доказування (ч. 1 ст. 76 КАСУ). Зазначене свідчить, що законодавець вимагає, щоб в основу судових рішень адміністративного суду покладалася певна сукупність не лише належних і допустимих, а й достовірних і достатніх фактичних даних (відомостей).

На законодавчому оформленні названих властивостей доказів (достовірності та достатності) неодноразово наполягали вчені-процесуалісти. М.М. Стоянов вказував, що достовірність варто розглядати як критерій дослідження вже наявного доказу, який має властивості належності та допустимості. У разі підтвердження висновку про відповідність дійсності отриманих відомостей у сукупності з іншими доказами у справі він дає підстави говорити про їх безсумнівність [8, с. 9]. Достовірність належного та допустимого доказу віддзеркалює вияв його переконливості, відповідність об'єктивній дійсності в результаті проведення його дослідження та оцінки. Така властивість має суб'єктивний характер, оскільки з'ясовується адміністративним судом під час отримання та перевірки вже належного і допустимого доказу.

До вказаної ознаки тісно примикає і ознака достатності доказів, яка також визначається відповідно до внутрішнього переконання суду, про що свідчить ч. 2 ст. 76, ч. 1 ст. 90 КАСУ. Вивчаючи достатність як характерну ознаку доказу в адміністративному судочинстві Я.С. Калмикова зазначає, що вона складається з: 1) її здатності сформувати переконання суду щодо обставин справи з огляду не тільки на доказовий факт, й на випадки, коли



відомості, які містяться в доказі, і є тим шуканим фактом як підстава позову; 2) якісного відбору доказів, на підставі яких можна зробити висновок про наявність або відсутність фактів, які підлягають встановленню; 3) певної цінності, корисності (обсягу інформації, що становить зміст доказу, і якості останньої); 4) необхідності доказів (різного роду офіційних документів, які відбивають певні події й орієнтовний перелік яких може бути наведено в постановах Пленуму Верховного Суду України й Вищого адміністративного суду України); 5) підсумку результатів дослідження й остаточну оцінку доказів у справі [7, с. 8].

Як бачимо, повна сукупність належних, допустимих і достовірних доказів повинна відповідати остаточній властивості – достатності, що забезпечить переконливе встановлення наявності або відсутності обставин, які підлягають доказуванню в адміністративній справі.

Варто звернути увагу й на те, що у ч. 3 ст. 90 КАСУ законодавцем встановлено імперативне правило, яке зобов'язує суд оцінювати належність, допустимість, достовірність кожного доказу окремо, а також достатність і взаємний зв'язок доказів у їх сукупності. Суд має право надавати оцінку як зібраним у справі доказам загалом, так і кожному доказу окремо (групі однотипних доказів), які містяться у справі, а також мотивувати відхилення або врахування кожного доказу (групи доказів) (ч. 4 ст. 90 КАСУ).

У теорії доказового права прийнято класифікувати докази за різними критеріями: за характером зв'язку змісту доказів із тими фактами, які підлягають встановленню; за способом утворення фактичних даних; за джерелом отримання фактичних даних тощо. Аналіз окремих положень КАСУ дозволяє класифікувати докази за додатковим критерієм – механізмом отримання фактичних даних суб'єктом доказування на: 1) подані докази (надані з власної ініціативи учасниками справи безпосередньо до суду); 2) витребувані докази (одержані адміністративним судом від відповідної особи на його вимогу або за клопотанням учасника справи); 3) встановлені докази (виявлені за наслідком проведення окремих процесуальних дій у процесі доказування (висновок експерта, показання свідка тощо)).

Характерно, що адміністративно-процесуальні норми інституту доказів та доказування неодноразово використовують термін «доказування» (у назвах ст.ст. 77, 78 КАСУ), однак законодавець не надає його визначення у такий спосіб, як закріплено поняття «докази» в ч. 1 ст. 72 КАСУ.

На сторінках правничої літератури категорію «доказування» розглядають як пізнавальну діяльність, яка здійснюється з метою встановлення обставин, що мають значення для справи [9, с. 7–8]; процесуальні дії, які полягають у збиранні і наданні суду доказів особами, які беруть участь у справі [10, с. 6–7]; діяльність, яка утворює динамічний процес з виявлення, збирання, дослідження й оцінки доказів, що дозволяють встановити факти і обставини, які мають значення для вирішення по суті справи, яку розглядає суд [11, с. 123]; врегулювану процесуальним законодавством, підпорядковану законам логіки та психологічним процесам діяльність адміністративного суду та учасників адміністративної справи, спрямовану на встановлення фактичних обставин публічно-правового спору, дійсних прав та обов'язків учасників спірних правовідносин, необхідних для правильного вирішення такого спору по суті [12, с. 277]. Остання позиція поєднує процесуальний і пізнавально-розумовий аспекти діяльності суб'єктів доказування, що сприяє всесторонньому вивченню усіх фактичних даних, дозволяє провести їх точну кваліфікацію судом відповідно до норм КАСУ.

Що стосується обов'язку доказування в адміністративному судочинстві, то нині продовжує діяти загальне правило, за яким кожна сторона повинна доводити ті обставини, на яких ґрунтуються їх вимоги і заперечення (ч. 1 ст. 77 КАСУ), окрім справ про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, в яких обов'язок доказування покладається на відповідача, навіть якщо він не заперечує проти позову (ч. 2 ст. 77 КАСУ).

У таких справах відповідач не може посилатися на докази, які не були покладені в основу оскаржуваного рішення, окрім випадків, якщо він доведе, що ним було вжито всіх можливих заходів для їх отримання до прийняття оскаржуваного рішення, але вони не були отримані з незалежних від нього причин. У справах щодо застосування суб'єктом владних повноважень чи створення ним загрози застосування негативних заходів впливу до позивача



(звільнення, примушування до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності, переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, зменшення розміру заробітної плати тощо) у зв'язку з повідомленням ним або його близькими особами про можливі факти корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції» іншою особою обов'язок доказування, що прийняті рішення, вчинені дії є правомірними і не були мотивовані діями позивача чи його близьких осіб щодо здійснення цього повідомлення, покладається на відповідача [2]. Отже, розподіл обов'язків по доказуванню здійснюється на підставі принципів змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин справи (ст. 9 КАСУ).

Нормотворець визначив досить суворі імперативні вимоги щодо процедури подання доказів: у точно встановлений законом строк; одночасно з позовною заявою (для позивача), відзивом (для відповідача), письмовим поясненням (для третьої особи); копії доказів (крім речових доказів) повинні бути заздалегідь надіслані або надані особою, яка їх подає, іншим учасникам справи. У разі неможливості подання доказу у встановлений строк, учасник справи зобов'язаний проінформувати письмово про це суд із зазначенням причин, з яких доказ не може бути отриманий і поданий, повідомивши, що ним були здійснені усі необхідні дії, спрямовані на його отримання та подання (ч. 4 ст. 79 КАСУ).

Докази, подані з порушенням процесуальних строків, без роз'яснення поважних причин їх пропуску до розгляду судом не приймаються (ч. 8 ст. 79 КАСУ). Законодавець вимагає від учасників справи добросовісно виконувати свої процесуальні права та обов'язки, не зловживати ними під час належного виконання ухвали суду про витребування доказів у разі: 1) неповідомлення суду про неможливість подати доказ; 2) неподання доказів із поважних причин. У цьому разі суд має право застосувати заходи процесуального примусу у вигляді тимчасового вилучення доказів для їх дослідження судом або накладати штраф (ст.ст. 147, 149 КАСУ).

Висновки. За підсумками проведеного аналізу вважаємо, що правовий інститут доказів і доказування як невід'ємний складник внутрішньої системи адміністративного процесуального права є сукупність норм цієї галузі права, які регулюють предмет і межі доказування, обсяг процесуальних повноважень суб'єктів доказування, умов належності, допустимості, достовірності та достатності доказів, види та джерела їх походження, особливості процесуального порядку отримання, дослідження й оцінки змісту і процесуальної форми доказів.

Зміст поняття забезпечення доказів варто розуміти у двох площинах: 1) з боку учасників адміністративної справи або особи, яка може набути статусу позивача – як процесуальну діяльність, спрямовану на отримання допомоги від адміністративного суду в одержанні та закріпленні будь-яких даних, які в подальшому будуть використані ними в судовому процесі як підстава для обґрунтування своїх вимог або заперечень; 2) з боку адміністративного суду як уповноваженого суб'єкта доказування на реалізацію механізму забезпечення доказів – як здійснення додаткових організаційно-забезпечувальних заходів, передбачених адміністративно-процесуальними нормами, спрямованих на невідкладне збереження (фіксацію) відомостей про дані та обставини (через можливість їх втрати, зникнення або знищення), що матимуть доказове значення для правильного вирішення адміністративної справи. Класифіковано докази за додатковим критерієм – механізмом отримання фактичних даних суб'єктом доказування на: 1) подані докази; 2) витребувані докази; 3) встановлені докази.

Змістом предмету доказування слід вважати сукупність обставин, які обґрунтовують позовні вимоги, заявлені на предмет публічно-правового спору позивачем, третьою особою із самостійними вимогами; обґрунтовують відзив відповідача на позовну заяву проти наведених позивачем обставин і правових підстав позову; обґрунтовують відповідь позивача проти наведених відповідачем у відзиві на позовну заяву пояснень, міркувань та аргументів; обґрунтовують заперечення відповідача проти викладених позивачем вимог у відповіді на відзив; мають інше значення для розгляду справи і підлягають встановленню при ухваленні судового рішення.



Список використаних джерел:

1. Чурпіта Г.В. Правове регулювання інституту доказів і доказування у цивільних судочинства: компаративістичний аспект. *Криміналістичний вісник*. 2014. № 1(21). С. 38–44.
2. Кодекс адміністративного судочинства України: кодекс, редакція від 15.08.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
3. Штефан М.Й. Цивільне процесуальне право України : підручник. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре». 2005. 624 с.
4. Мельник М.П. Поняття доказів в адміністративному судочинстві України. *Держава і право*. 2010. Випуск 48. С. 269–274.
5. Гусев О.Ю. Співвідношення понять доказів і засобів доказування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2016. Випуск. 37. Том 1. С. 116–120.
6. Сахнова Т.В. Курс гражданского процесса. Теоретические начала и основные институты : учеб. пособие / Т.В. Сахнова. Москва : Волтерс Клувер, 2008. 676 с.
7. Калмикова Я.С. Докази та доказування в адміністративному судочинстві : автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків : Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», 2013. 20 с.
8. Стоянов М.М. Властивості доказів у кримінальному процесі України : автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність». Одеса : Одеська національна юридична академія, 2010. 20 с.
9. Орлов Ю.К. Проблемы теории доказательств в уголовном процессе. Москва : Юристъ, 2009. 175 с.
10. Цюра Т.В. Суб'єкти доказування та оцінки доказів у цивільному процесі : автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право». Київ : Інститут держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України. 2005. 24 с.
11. Свиридов Ю.К. Процесс доказывания в гражданском и арбитражном процессах: к постановке проблемы. *Общество: политика, экономика, право*. 2011. № 4. С. 122–127.
12. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.

