

Джафарова М.В.

Харківський національний університет внутрішніх справ

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ДОКАЗІВ ТА ДОКАЗУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено висвітленню одного з актуальних аспектів адміністративного судочинства України – питання доказів і доказування.

Обґрунтовано існування в правовій доктрині окремого інституту – доказів та доказування, який є системою відносно відокремлених від інших і пов'язаних між собою правових норм, які регулюють предмет і межі доказування, умов належності, допустимості, достовірності та достатності доказів, їх види та джерела походження, процесуальні дії суду та інших суб'єктів судового процесу зі збору, фіксації, отримання, зберігання, оцінки доказів, а також їхній адміністративно-процесуальний статус. Увага до цього інституту зумовлена тим, що доказування застосовується у практичній діяльності на кожній стадії судового адміністративного процесу і під час здійснення будь-якої процесуальної дії.

В основі даного інституту знаходяться, з одного боку, владні повноваження адміністративного суду, а з іншого боку, процесуальні повноваження учасників судового процесу, які беруть участь в адміністративній справі. При цьому процедура доказування в адміністративному процесі нерозривно пов'язана зі всіма нормами адміністративно-процесуального закону, який визначає завдання та принципи адміністративного судочинства, регулює проведення адміністративно-процесуальних дій, спрямованих на збирання та закріплення, перевірку та оцінку доказів, встановлює особливості дослідження та оцінки доказів на різних стадіях судового процесу і за певними категоріями справ. За допомогою цього інституту забезпечується стадійність доказової діяльності, а також відповідність процесуальної форми доказів установленим у законі вимогам.

Розкрито поняття доказів та доказування в адміністративному судочинстві України на підставі аналізу законодавчого визначення та порівняння ознак термінів доказу та доказування в різних видах судочинства. Виокремлено основні властивості доказів в адміністративному процесі. Проаналізовано такі необхідні ознаки доказової інформації, як належність, допустимість, достовірність та достатність. Виділено основні види доказів відповідно до критеріїв їх класифікації.

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

Постановка проблеми. Адміністративно-процесуальні норми, закріплені у Главі 5 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) «Докази та доказування» (ст. ст. 72–117 КАСУ) і Главі 6 «Розгляд справи по суті» (ст. ст. 209–221 КАСУ), регламентують обсяг процесуальних прав та обов'язків учасників доказування, окреслюють вимоги до доказів та процедури доказування, визначають послідовність і зміст процесуальних дій у процесі отримання, дослідження й оцінки доказів. У цьому аспекті неможливо не підтримати окремих учених, які підкреслюють, що інститут доказів та доказування є невід'ємною складовою частиною внутрішньої системи будь-якої процесуальної галузі права, адже право регламентує суспільні відносини, що опосередковують порядок встановлення наявності або відсутності обставин,

які мають значення для вирішення справи. За допомогою правового механізму цього інституту забезпечується чітка стадійність доказової діяльності, а також відповідність процесуальної форми доказів установленим у законі вимогам [1, с. 38].

Необхідність усебічного вивчення інституту доказів та доказування в адміністративному судочинстві зумовлюється постійним оновленням процесуального законодавства відповідно до стрімких реформаційних процесів, що торкаються судової гілки влади, посиленням ефективності судового захисту прав, свобод та інтересів особи, який би забезпечував якісний механізм реалізації правосуддя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Комплексний аналіз навчальних видань із процесуальних галузей права свідчить про те, що їх

автори приділяють достатньо уваги висвітленню питань становлення та розвитку інституту доказів та доказування. Безпосередньо проблемі визначення особливостей реалізації адміністративно-процесуальних норм, які складають даний правовий інститут в адміністративному судочинстві, присвячували свої наукові праці такі дослідники, як В.М. Бевзенко, В.І. Бутенко, М.П. Мельник, Т.О. Коломоєць, Я.С. Калмикова, М.Д. Кухар, О.М. Михайлов, О.І. Корчинський, Н.П. Бортник, В.В. Гордєєв, В.К. Матвійчук, Е.Ф. Демський, Ю.С. Педько та інші. Не применшуючи наукових здобутків провідних науковців, вважаємо за необхідне продовжити дослідження цієї проблеми з огляду на її важливість та актуальність.

У межах цієї наукової статті ставимо за мету проаналізувати та охарактеризувати зміст адміністративно-процесуальних норм КАСУ, які регламентують предмет і межі доказування, обсяг процесуальних повноважень суб'єктів доказування, умови належності, допустимості, достовірності та достатності доказів, особливості процесуального порядку отримання, дослідження й оцінки змісту і процесуальної форми доказів.

Виклад основного матеріалу. Левова частка адміністративно-процесуальних норм, які регламентують питання доказів та доказування, систематизована в межах Загальної частини адміністративного процесуального законодавства і представлена 46 статтями. Лише деякі з них викладені окремим параграфом Особливої частини кодифікованого акта. У попередній редакції КАСУ (2005 р.) адміністративно-процесуальні норми цього інституту були зосереджені переважно в Особливій частині (ст. ст. 114–115-5 Глави 2 «Підготовче провадження», ст. ст. 138–148 Глави 3 «Судовий розгляд справи»). Однак для цього була передбачена Глава «Докази».

Так, у частині 1 ст. 72 КАСУ лаконічно та одночасно змістовно викладено законодавцем визначення поняття «докази». 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 у ч. 2 ст. 72 КАСУ роз'яснюється, що ці дані встановлюються такими засобами: 1) письмовими, речовими і електронними доказами; 2) висновками експертів; 3) показаннями свідків [2]. Об'єктивний та неупереджений розгляд адміністративної справи може забезпечити оцінка лише тих доказів, які стосуються предмета доказування.

Під письмовими доказами варто розуміти документи (крім електронних документів), які містять дані про обставини, що мають значення для правильного вирішення спору (ч. 1 ст. 94 КАСУ).

Спеціальний процесуальний порядок подання, витребування, огляду, зберігання, дослідження та повернення письмових доказів передбачений у ст. ст. 79–81, 95, 217, 218 КАСУ.

За загальним правилом письмові докази подаються в оригіналі або в належним чином засвідченій копії, якщо інше не визначено КАСУ.

Примітно, що законодавець дозволяє учасникам адміністративної справи подавати письмові докази в електронних копіях, які мають бути посвідчені електронним підписом, прирівняним до власноручного підпису відповідно до закону. При цьому такий учасник справи зобов'язаний підтвердити наявність у нього або іншої особи оригіналу письмового доказу своїм підписом із зазначенням дати такого засвідчення.

Якщо у процесі розгляду адміністративної справи було подано копію (електронну копію) письмового доказу, адміністративний суд за клопотанням учасника справи або з власної ініціативи може витребувати у відповідної особи оригінал письмового доказу. При цьому якщо оригінал письмового доказу не буде поданий, а учасник справи або суд поставить під сумнів відповідність поданої копії (електронної копії) оригіналу, то такий доказ не буде братися судом до уваги.

Документи, отримані за допомогою факсимільного чи інших аналогічних засобів зв'язку, приймаються адміністративним судом до розгляду як письмові докази у випадках і в порядку, які встановлені законом або договором.

Варто звернути увагу на те, що іноземний офіційний документ, що підлягає дипломатичній або консульській легалізації, може бути письмовим доказом, якщо він був легалізований у встановленому порядку. Іноземні офіційні документи визнаються письмовими доказами без їх легалізації лише у випадках, визначених міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Під речовими доказами слід розуміти предмети матеріального світу, які своїм існуванням, своїми якостями, властивостями, місцезнаходженням, іншими ознаками дають змогу встановити обставини, що мають значення для адміністративної справи.

Основною відмінністю між речовими доказами та письмовими є форма вираження ними доказової інформації: письмовий доказ її виражає

через зміст, речовий – через матеріальні властивості предмета. Письмовий доказ створюється людиною. У ньому вона виражає свої думки, в той час як матеріальні ознаки речових доказів ніхто спеціально не упорядковує, оскільки це робиться стосовно письмових та графічних знаків [3, с. 89].

Особливості зберігання та повернення речових доказів визначені у ст. ст. 97, 98 КАСУ. Так, речові докази до набрання рішенням суду законної сили повинні зберігатися в матеріалах адміністративної справи або за окремим описом здаватися до камери схову речових доказів суду. Якщо певні речові докази не можуть бути доставлені до суду (наприклад, у зв'язку з їх великими габаритами, неможливістю переміщення у просторі), то вони повинні зберігатися за місцем їх знаходження. Зазначені докази обов'язково мають бути докладно описані та опечатані у протоколі і за необхідності та можливості сфотографовані або зафіксовані у відеозапису або в інший подібний спосіб. При цьому протоколи огляду та зображення речового доказу мають бути додані до матеріалів справи.

Відповідно до ч. 3 ст. 97 КАСУ адміністративний суд має вживати заходів для забезпечення зберігання речових доказів у незмінному стані, тобто у такому стані, в якому вони були передані до суду.

Що стосується повернення речових доказів, то відповідно до ч. 1 ст. 98 КАСУ вони повертаються особам, від яких вони були одержані, лише після набрання судовим рішенням законної сили. Однак у змісті положення цієї ж статті також передбачена процесуальна можливість повернення речових доказів особам, від яких вони були одержані, після набрання судовим рішенням законної сили за таких умов: 1) ці особи заявили відповідне клопотання; 2) докази уже оглянуті та досліджені судом; 3) повернення доказів не завдасть шкоди розгляду адміністративної справи.

У положеннях ст. ст. 81, 82, 97, 98, 219 КАСУ детально викладені особливості здійснення процесуальних дій, які стосуються огляду речових доказів, що швидко псуються, а також зберігання, повернення та дослідження речових доказів.

Наступним джерелом доказової інформації в системі засобів доказування виступає електронний доказ. Так, у ч. 1 ст. 99 КАСУ визначено, що електронними доказами є інформація в електронній (цифровій) формі, що містить дані про обставини, що мають значення для адміністративної справи, зокрема електронні документи (текстові документи, графічні зображення, плани, фотографії, відео- та звукозаписи тощо), вебсайти (сторінки), текстові, мультимедійні та голосові

повідомлення, метадані, бази даних та інші дані в електронній формі. Такі дані можуть зберігатися на портативних пристроях (картах пам'яті, мобільних телефонах тощо), серверах, системах резервного копіювання, інших місцях збереження даних в електронній формі (в тому числі і в мережі Інтернет).

В основу визначення поняття електронного доказу Ю.С. Павлова покладає такі його ознаки, як: 1) відсутність матеріальної форми існування електронної інформації; 2) необхідність використання спеціальних програмно-технічних засобів для дослідження електронних доказів; 3) специфічний процес створення та зберігання інформації; 4) відсутність електронних копій електронних доказів [4, с. 10].

Слід наголосити на тому, що електронні докази мають подаватися до суду: а) в оригіналі або в електронній копії, засвідченій електронним підписом, прирівняним до власноручного підпису відповідно до Закону України «Про електронні довірчі послуги»; б) в паперових копіях, посвідчених в порядку, визначеному законом.

Якщо учасник адміністративної справи подає копію електронного доказу, то він повинен зазначити про наявність у нього або іншої особи оригіналу електронного доказу. У разі неподання оригіналу електронного доказу до суду за клопотанням учасника справи або з його власної ініціативи такий доказ не буде братися судом до уваги.

За загальним правилом оригінали або копії електронних доказів зберігаються в адміністративному суді в матеріалах справи. Проте за заявою особи, яка надала суду оригінал електронного доказу на матеріальному носії, суд може повернути такий матеріальний носій, на якому міститься оригінал доказу, цій особі після дослідження вказаного електронного доказу, якщо це можливо без шкоди для розгляду справи, а також після набрання судовим рішенням законної сили. Водночас у матеріалах справи залишається засвідчена суддею копія електронного доказу або витяг з нього.

Особливості подання, зберігання, дослідження та повернення електронних доказів роз'яснені у нормах ст. ст. 99, 100, 219, 220 КАСУ.

Висновок експерта є самостійним засобом доказування, за допомогою якого експерт повідомляє адміністративному суду фактичні дані, встановлені ним на підставі спеціальних знань у процесі проведення експертного дослідження відповідно до завдання, сформульованого в ухвалі про призначення експертизи. Характерно, що

висновок експерта для суду не має заздальгідь встановленої сили і оцінюється судом разом із іншими доказами за правилами, встановленими адміністративно-процесуальним законодавством.

Законодавець у ч. 2 ст. 101 КАСУ визначає, що предметом висновку експерта може бути дослідження обставин, які входять до предмету доказування та встановлення яких потребує наявності в експерта спеціальних знань. Проте не можуть бути предметом висновку експерта питання права. Як бачимо, змістом висновку експерта є обставини, які підтверджують заявлені вимоги та заперечення, які мають значення для правильного вирішення адміністративної справи й повідомляються експертом у письмовому документі, в якому чітко фіксується докладний опис проведеного експертного дослідження та його підсумки, зокрема і відповідь експерта на поставлені йому питання.

Слід звернути увагу на те, що висновок експерта викладається у письмовій формі і приєднується до адміністративної справи. При цьому в ньому повинна міститися така інформація: а) коли, де, ким була проведена експертиза (ім'я, освіта, спеціальність, а також за наявності свідоцтво про присвоєння кваліфікації судового експерта, стаж експертної роботи, науковий ступінь, вчене звання, посада експерта); б) на якій підставі була проведена експертиза; в) хто був присутній під час проведення експертизи; г) питання, що були поставлені експертові (такі питання не можуть виходити за межі спеціальних знань експерта); г) які матеріали експерт використав; д) попередження експерта про кримінальну відповідальність за завідомо неправдивий висновок або за відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків. Примітно, що у разі виникнення сумніву щодо змісту та обсягу доручення призначений судом експерт зобов'язаний невідкладно подати до суду клопотання щодо його уточнення або повідомити суд про неможливість проведення ним експертизи за поставленими питаннями. Таке правило закріплене у ч. 6 ст. 103 КАСУ.

Як уже зазначалося, законодавець також визначив у якості засобу доказування показання свідка. Такий засіб доказування полягає у повідомленні цим учасником справи відомих йому обставин, що мають значення для справи, що впливає зі змісту ч. 1 ст. 91 КАСУ. При цьому якщо показання свідка ґрунтуються на повідомленнях інших осіб, то ці особи повинні бути також допитані. За відсутності можливості допитати особу, яка надала первинне

повідомлення, показання з чужих слів не може бути допустимим доказом факту чи обставин, на доведення яких воно надане, якщо показання не підтверджується іншими доказами, визнаними допустимими згідно з законом (ч. 3 ст. 91 КАСУ).

Поряд із визначенням правового статусу свідка в адміністративно-процесуальному законодавстві також чітко передбачений процесуальний порядок їх виклику та допиту, закріплена можливість притягнення до юридичної відповідальності за відмову від давання показань на вимогу адміністративного суду (ст. ст. 65–67, 91, 92 КАСУ).

З метою захисту інтересів сторін та інших учасників адміністративного процесу адміністративне процесуальне законодавство передбачає інститут забезпечення доказів, норми якого регламентують процесуальний порядок вжиття адміністративним судом термінових заходів щодо закріплення даних, щоб у подальшому при розгляді адміністративної справи була можливість їх використати як докази. Безпосередньо положення про правові підстави, способи та процесуальний порядок забезпечення доказів визначені в окремому параграфі у межах Глави 5 «Докази та доказування» (ст. ст. 114–117 КАСУ).

Аналіз змісту ст. 114 КАСУ надає підстави стверджувати, що учасники адміністративної справи або особа, яка може набути статусу позивача, мають право подавати заяву про забезпечення доказів як до, так і після подання позовної заяви у двох випадках: 1) у них є припущення, що засіб доказу може бути втрачений; 2) у них є припущення, що збирання чи подання відповідних доказів стане згодом неможливим або ускладненим.

При цьому підсудність справи залежить від того, відкрите провадження у справі чи ні. У першому випадку заява про забезпечення доказів подається до суду, який розглядає справу, у другому – до суду першої інстанції за місцезнаходженням засобу доказування або місцем, де повинна бути вчинена відповідна процесуальна дія (ч. 3 ст. 114 КАСУ).

Слід також звернути увагу на те, що у разі подання заяви про забезпечення доказів до подання позовної заяви заявник повинен подати позовну заяву протягом десяти днів з дня постановлення ухвали про забезпечення доказів.

У статті 115 КАСУ встановлено способи забезпечення доказів, якими є: 1) допит свідків; 2) призначення експертизи; 3) витребування та огляд доказів, у тому числі і за місцем їх знаходження; 4) заборона вчинення певних дій щодо доказів;

5) зобов'язання на вчинення певних дій щодо доказів (ч. 1 ст. 115 КАСУ). Процесуальною формою прояву ініціативи заінтересованої особи у забезпеченні доказів є відповідна заява. Якщо заяву про забезпечення доказів було подано без додержання вимог, викладених у ч. ч. 1, 2 ст. 116 КАСУ, суддя застосовує санкції, встановлені у ст. 169 КАСУ.

Про розгляд цієї заяви суд має повідомити осіб, які беруть участь в адміністративній справі. Проте їх присутність під час розгляду питання щодо забезпечення доказування не є обов'язковою. Водночас адміністративний суд за клопотанням заявника може забезпечити докази без повідомлення інших осіб, які можуть отримати статус учасників справи: 1) у невідкладних випадках; 2) якщо неможливо встановити, хто є або стане такими особами; 3) якщо повідомлення іншої сторони може унеможливити або істотно ускладнити отримання відповідних доказів.

Про вирішення питання щодо забезпечення доказів суд постановляє відповідну ухвалу, в якій зазначаються: а) докази, які підлягають забезпеченню; б) дії, які необхідно вчинити для забезпечення цих доказів.

Висновки. Таким чином, проаналізувавши чинні адміністративно-процесуальні норми, які регламентують процесуальний порядок забезпечення доказів, можемо стверджувати, що такі

норми утворюють певний субінститут (підінститут) у межах складного інституту доказів та доказування. Сукупність таких норм відображає особливості регулювання додаткового механізму отримання та зберігання фактичних даних, які у подальшому можуть бути використані як докази реальними або потенційними учасниками адміністративної справи, що зацікавлені в результатах її розгляду.

Поняття «забезпечення доказів» варто розуміти у двох площинах: 1) з боку учасників адміністративної справи або особи, що може набути статусу позивача, забезпечення доказів – це процесуальна діяльність, спрямована на отримання допомоги від адміністративного суду в одержанні та закріпленні будь-яких даних, які у 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 – 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.

Список літератури:

1. Чурпіта Г.В. Правове регулювання інституту доказів і доказування у цивілістичних судочинствах: компаративістичний аспект. *Криміналістичний вісник*. 2014. № 1 (21). С. 38–44.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
3. Голопапа Д.І. Співвідношення письмових доказів з електронними та речовими в адміністративному судочинстві. *Прикарпатський юридичний вісник*. Випуск 1 (16). Том 2. 2017. С. 86–89.
4. Павлова Ю.С. Електронний документ як джерело доказів у цивільному процесі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право». Одеса : Національний університет «Одеська юридична академія», 2019. 20 с.

Dzhafarova M.V. SELECTED ISSUES OF EVIDENCE AND DISCOVERY IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN UKRAINE

The article deals with one of the topical issues of administrative proceedings of Ukraine about evidence and proof. The research substantiates the existence of a separate institution in the legal doctrine – institute of evidence and evidence process, which is a system of relatively separate from other and related legal norms that regulate the subject and limits of proof, the conditions of belonging, admissibility, authenticity and sufficiency of evidence, their types and sources of origin, procedural actions court and other participants in the trial to collect, fix, receipt, storage, evaluation of evidence, as well as their administrative procedural status. Attention to this institution is due primarily to the importance that it has in practice: each stage of the administrative proceedings, the implementation of any procedural action to some extent relate to the issue of proof.

This institution is based, on the one hand, on the powers of the administrative court, and on the other – the procedural powers of participants in court proceedings, who take the part in administrative case. At the same time, the procedure of proving in administrative court is inextricably linked with all the rules of procedural law, which recognizes the tasks of justice, regulates administrative and procedural and judicial

actions aimed at collecting and consolidating, verifying and evaluating evidence, establishes features of research and evaluation of evidence on different stages of the process and in certain categories of cases. This institution provides the staging of discovery and the accordance of the form of action of evidence with the requirements of the law.

The study demonstrates the concepts of evidence and proof in administrative proceedings of Ukraine based on the analysis of legislative definitions and the comparison of characteristics and terms of evidence and proof in different types of judicial proceedings. Much attention is given to the primary qualities of evidence in administrative proceedings. The necessary features of evidentiary information such as belonging, competence and sufficiency are analyzed. According to the criterion of the classification one can identify primary groups of evidence.

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