

DOI: 10.33663/0869-2491-2024-35-876-883

УДК 342.9

**А. А. КУЙБІДА,**  
аспірант Інституту держави і права  
імені В. М. Корецького НАН України\*  
ORCID: 0009-0005-9922-9204

### ОСОБЛИВОСТІ ДОКАЗУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ ЗА ЗВЕРНЕННЯМ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

*Проблематика доказів і доказування тією чи іншою мірою є предметом досліджень будь-якого вченого-процесуаліста. Така актуальність зумовлюється ключовим місцем і роллю доказів у процесі вирішення конкретного публічно-правового спору.*

*У статті розглядаються цілі, завдання та особливості доказування в адміністративному судочинстві з урахуванням природи судового доказування та специфіки адміністративних справ за зверненням суб'єкта владних повноважень.*

*У результаті наукового пошуку визначено, що доказування в цій категорії справ обмежене позовними вимогами суб'єкта владних повноважень; тягар доказування розподілений між сторонами справи, кожна зі сторін повинна доказувати обставини на які посилається; суд є активним учасником процесу доказування і проводить не лише оцінку доказів, а й їх збір та витребування.*

**Ключові слова:** доказування, суб'єкт владних повноважень, адміністративне судочинство, судова справа, об'єктивна істина, мета та завдання, учасник процесу.

#### **Kuibida Andriy. Features of proof in administrative cases at the request of public authorities**

*The problems of evidence and proof to one degree or another are the subject of research by any procedural scientist. Such relevance is determined by the key place and role of evidence in the process of resolving a particular public legal dispute. The article discusses the goals, objectives and features of evidence in administrative proceedings, taking into account the nature of judicial evidence and the specifics of administrative cases at the request of the subject of power. As a result of scientific research, it is determined that proof in this category of cases is limited by the claims of the subject of power; the burden of proof is distributed among the parties to the case, each of the parties must prove the circumstances to which it refers; the court is an active participant in the process of proving and conducts not only the assessment of evidence, but also their collection and discovery.*

**Key words:** proof, subject of authority, administrative proceedings, court case, objective truth, purpose and tasks, participant of the process.

\* **Kuibida Andriy**, Postgraduate Student of Koretsky Institute of State and Law of the NAS of Ukraine

**Стан дослідження теми.** Проблематика доказів і доказування в адміністративному судочинстві була предметом досліджень низки зарубіжних і вітчизняних науковців-процесуалістів, зокрема, слід виділити праці С. М. Брайченко, М. Вербіцької, Л. Бондарчук, М. В. Джафарової, М. Р. Малець, О. І. Проскурняк, А. А. Радчук та ін. Водночас проблематика процесу доказування в справах за зверненням суб'єкта владних повноважень є малодосліджуваною у вітчизняній науковій доктрині (написано лише декілька наукових статей), хоча сам процес доказування в таких справах характеризується певними специфічними рисами, які зумовлюють актуальність і потребу їх дослідження, особливо враховуючи постійні зміни процесуального законодавства.

**Постановка проблеми.** Докази і доказування є і процесуальним фундаментом, і процесуальним стрижнем. Пов'язано це з виконанням суб'єктами доказування пізнавальної функції в адміністративному процесі, якому властиві закономірності, що лежать в основі будь-якого процесу пізнання.

Встановлення істини в процесі адміністративно-процесуальної діяльності зумовлює гносеологічний аспект адміністративного процесу як виду практики. При цьому в умовах розвитку адміністративного процесу як окремої галузі права необхідно особливо уважно поставитися до проблем теорії доказів, оскільки адміністративний процес вбирає в себе теоретичні та практичні результати в галузі доказування, отримані в інших галузях права, передусім адміністративного права – у вигляді провадження у справах про адміністративні правопорушення та адміністративно-дисциплінарних проваджень; кримінального і цивільного процесів.

Для того щоб розкрити особливості доказування у справах за зверненням суб'єктів владних повноважень, спочатку потрібно встановити завдання і мету доказування в аспекті різних учасників процесу, зокрема й суб'єктів владних повноважень.

**Метою статті** є аналіз особливостей процесу доказування в справах за зверненням суб'єкта владних повноважень.

**Виклад основного матеріалу.** На думку багатьох авторів, одним із найважливіших чинників, що впливають на доказову діяльність, є становище суб'єкта доказування в процесі та в спірних правовідносинах. Зокрема, М. В. Джафарова вказує, що в основі юридичної діяльності лежать «цілі-завдання» організаційних структур. Під ними автор розуміє психологічні установки – інтереси суб'єктів доказування. Наприклад, для прокурора, який звернувся з позовною заявою, доказування у справі має суто процесуальний інтерес. Якщо б відповідна вимога була б заявлена позивачем, право якого безпосередньо порушене – доказування також було б спрямоване на реалізацію процесуального інтересу, насамперед матеріально-правового<sup>1</sup>.

Спираючись значною мірою на висновки І. Б. Михайлівської, А. А. Радчук убаचाє мету доказування в отриманні релевантного правозастосовного судового акта<sup>2</sup>.

Однак, по-перше, навряд чи звернення до терміна «релевантність» у цьому випадку виправдане. Значення слова «релевантний» розкривається в словниках як «важливий, суттєвий», «такий, що має значення для чого-небудь». У цьому сенсі будь-який судовий акт релевантний, оскільки він спричиняє виникнення, зміну або припинення матеріальних та (або) процесуальних правовідносин.

По-друге, такий погляд дає змогу внести певну ясність лише в розуміння суб'єктивного сенсу доказування. Загальнопроцесуальне призначення доказування не опосередковане особистими інтересами учасників процесу.

Розмірковуючи про доказування «в суб'єктивному аспекті», М. Р. Малець виділяє такі доказові завдання:

- завдання пізнання – отримати інформацію про факти;
- завдання розуміння – провести аналіз фактів;
- завдання переконання – формальними засобами схилити суд до думки суб'єкта, подати факти у вигідному світлі<sup>3</sup>.

Така позиція піддається критиці, оскільки представлення фактів «у вигідному світлі» не завжди означає прагнення зацікавленої особи до того, щоб суд встановив істину. Вигідне для суб'єкта доказування тлумачення фактичних обставин часто є хибним, таким, що спотворює дійсність. У таких випадках завдання переконання може бути вирішене елементарним «підтасовуванням» фактів. Подібний висновок робить доказування діяльністю, спрямованою проти інтересів правосуддя, що абсолютно нелогічно й не узгоджується з правовою природою явища доказування.

Доказування при своїй діяльнісній сутності все ж є загальнопроцесуальним явищем. Тому мета доказування в широкому сенсі має відповідати меті відправлення правосуддя. Якщо в якості останньої можна назвати справедливе вирішення справи, то, формулюючи мету доказування, найбільш коректно звернутися до поняття істини.

Істина, будучи відносною і часто збігаючись із версією окремих учасників процесу, не підтверджує правоту тих, хто бачить мету доказування в ухваленні бажаного судового акта, а, навпаки, спростовує її. Усі спроби представити доказування як діяльність у суб'єктивному сенсі, тобто тільки одного суб'єкта, «розбиваються» об питання про результат цієї діяльності. Результатом будь-якої діяльності прийнято іменувати те, чого досягає суб'єкт під час діяльності. Оскільки підсумком доказування в кожній справі є певна загальна картина, сформована судом на основі встановлених ним фактичних обставин, впливати на цей результат мають змогу обидві сторони, а в окремих випадках – інші учасники справи. З огляду на те, що один і той самий результат є продуктом діяльності цілої низки суб'єктів, уявляти доказування винятково як суб'єктивний процес, розділяючи його на «доказування позивача», «доказування відповідача», «доказування третьої сторони» тощо, не цілком коректно.

Одним з основних аргументів, які наводять автори, що стверджують, що мета доказування – ухвалення бажаного судового акта, є обмеження кола

суб'єктів доказування виключно сторонами у справі. Водночас для кожної зі сторін, які за загальним правилом опонують одна одній, бажаний судовий акт свій, кардинально відмінний один від одного. Подібна логіка призводить до абсурдного висновку, що доказування характеризується кількома цілями, які суперечать одна одній. Викладене свідчить, що поширення цілей і завдань доказування в суб'єктивному сенсі на доказування як правовий феномен є неприпустимим.

Отже, із сутності явища доказування та процесуального законодавства випливає, що метою доказування в адміністративному судочинстві є встановлення об'єктивної істини про обставини, що мають значення для справи.

Ця мета детермінує постановку низки завдань. Наприклад, як зазначено вище, М. Р. Малець виділяє завдання пізнання, завдання розуміння і завдання переконання, що стоять перед суб'єктом доказування.

Однак видається, що з практичної точки зору цінніше визначити завдання як конкретні заходи, без вжиття яких доказова діяльність не зможе досягти поставленої мети й оцінюватися як належна.

У літературі також зазначається, що доказова діяльність сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, з точки зору встановлення істини у справі має на меті надання необхідних для цього даних.

Подання доказів як процес включає не лише їх технічне надання до матеріалів справи. Зокрема, суб'єкту доказування до подання доказів необхідно їх отримати. В юридичній науці відповідну діяльність називають збиранням доказів. Процесуальним законодавством встановлено підстави прийняття або неприйняття судом конкретних доказів, а отже, суб'єкту доказування поставлено обов'язок обґрунтувати їх належність і допустимість, що часом вимагає більших зусиль, ніж збирання доказів. Усі ці логічні та технічні операції спрямовані на вирішення загального завдання – власне подання доказів в адміністративну справу.

Деякі автори виокремлюють такі завдання доказування, як перевірка встановлення фактичних обставин справи судом першої інстанції, а також встановлення нових обставин. І хоча з наведених формулювань випливає, що ці вчені відносять до суб'єктів доказування суд, виокремлення зазначених завдань має певні підстави<sup>4</sup>.

Встановлення обставин справи є прерогативою суду і не є завданням доказової діяльності, в силу чого з відповідними авторами важко погодитись. Однак, якщо йдеться про встановлення достовірних фактів, воно може бути ототожнене зі встановленням істини, тобто з метою доказування.

Мета будь-якої діяльності природним чином пов'язана з її завданнями, при цьому досягнення мети встановлення об'єктивної істини у справі не вичерпується вирішенням завдання подання доказів. Саме тому слід виокремлювати завдання належного інформування суду про фактичний бік справи, для того щоб дати йому змогу належно оцінити подані докази на предмет належності та достатності.

Підстави для звернення з адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень чітко та вичерпно прописані в законодавстві. У такому процесі головним завданням суду є перевірка адекватності кваліфікації суб'єктом владних повноважень того чи іншого діяння/бездіяльності на предмет порушення норм права. Якщо така кваліфікація є правильною, то адміністративний суд може прийняти конкретно визначене рішення, яке також визначено законом, наприклад, накладити штраф, видворити за межі України, позбавити повноважень тощо. Документ, на підставі якого суб'єкт владних повноважень звертається з позовом до суду, одночасно є доказом у цій справі<sup>5</sup>.

Тобто межі судового розгляду в справах за зверненням суб'єкта владних повноважень, на відміну від загального правила, знаходяться в межах позовних вимог.

Основна проблематика доказування в справах за зверненням суб'єкта владних повноважень пов'язана із забезпеченням принципу змагальності та рівності сторін.

Так, в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача. Тобто законодавець встановлює презумпцію винуватості відповідача – суб'єкта владних повноважень, тим самим забезпечуючи «процесуальне вирівнювання» положення сторін в аспекті доказування. На противагу, в адміністративних справах за зверненням суб'єкта владних повноважень, відзив (заперечення) відповідача в більшості випадків ґрунтується на тих самих документах, що й позовні вимоги, тобто на документах, виданих таким суб'єктом. Констатувати наявність або відсутність певних обставин може тільки суб'єкт владних повноважень у силу своєї компетенції: у досліджуваних справах суб'єкт владних повноважень має доказувати наявність певних обставин, а відповідач – фізична чи юридична особа – їх відсутність. Але цілком зрозуміло, що доказувати відсутність певних обставин набагато складніше, ніж їх наявність<sup>6</sup>.

Особливістю адміністративного судочинства є те, що в процесі встановлення об'єктивної істини, в процесі доказування активну участь бере суд. Тому слід погодитись з думкою С. М. Брайченко, згідно з якою судовий розгляд справи в адміністративному судочинстві ведеться не на засадах змагальності (як це відбувається в цивільному й господарському процесі), а з елементами судового слідства. Суд займає активну позицію, правомочний з власної ініціативи витребувати докази, визначати факти, що потребують доказової бази<sup>7</sup>.

Водночас, як зазначалось вище, у справах за зверненням суб'єкта владних повноважень чітко визначена підстава для такого звернення і результат, у разі задоволення вимог за таким зверненням (позовних вимог). У цьому аспекті суд повинен розглядати справу в межах наданих йому учасниками процесу

доказів, не виходячи за межі позовних вимог, що цілком кореспондує положенню, закріпленому в ч. 2 ст. 9 КАС України<sup>8</sup>.

Цікавим у аспекті доказування є положення абз. 2 ч. 2 ст. 77 КАС України, згідно з яким суб'єкт владних повноважень повинен подати суду всі наявні у нього документи та матеріали, які можуть бути використані як докази у справі<sup>9</sup>. Вимога абз. 2 ч. 2 ст. 77 КАС України пов'язана із принципом офіційності в адміністративному судочинстві, який чітко зумовлює ще одну особливість процесу доказування. З огляду на те, що в бюрократичному механізмі громадянин погано орієнтується в тому, які докази можуть підтвердити обставини, на які він посилається, на суб'єкта владних повноважень покладено обов'язок подати до суду всі наявні в нього документи і матеріали, які можуть бути використані як докази у справі. У попередній редакції до 01.01.2022 р. абз. 2 ч. 2 ст. 77 КАС України «Обов'язок доказування» звучав так: «У таких справах суб'єкт владних повноважень не може посилатися на докази, які не були покладені в основу оскаржуваного рішення, за винятком випадків, коли він доведе, що він вжив всіх можливих заходів для їх отримання до прийняття оскаржуваного рішення, але вони не були отримані з незалежних від нього причин». Якщо вважати, що ухвалене суб'єктом владних повноважень рішення без додаткових, отриманих після ухвалення рішення доказів суд визнає незаконним та скасує, то спроба шляхом додаткових доказів легалізувати ухвалене рішення – це погодитися з тим, що незаконні рішення можуть мати законні наслідки<sup>10</sup>.

Отже, мета доказування у справах за зверненням суб'єкта владних повноважень полягає в установленні об'єктивної істини шляхом подання доказів, що містять фактичні дані, які підтверджують наявність або відсутність обставин, що мають значення для правильного вирішення справи по суті. Доказування має двоєдину природу: з одного боку, є суб'єктивним процесом збирання та подання доказів, з другого – його результати, отримані внаслідок оцінки, проведеної незалежним судом, є загальними для всіх учасників справи.

**Висновки.** Отже, під час розгляду справ у порядку адміністративного судочинства суб'єкти доказування з метою встановлення об'єктивної істини вирішують два найважливіші доказові завдання: 1) завдання твердження про факти, що мають значення для вирішення справи; 2) завдання подання доказів, що підтверджують заявлені твердження. При цьому вирішення завдання твердження передбачає наведення суб'єктами доказування певної аргументації, а розв'язання завдання подання доказів – їх попереднє збирання та обґрунтування їхньої належності й допустимості.

Процес доказування в справах за зверненням суб'єкта владних повноважень, в аспекті його мети і завдань, суттєво не відрізняється від процесу доказування в інших адміністративних справах. Головною особливістю цього процесу є те, що у справах за зверненням суб'єкта владних повноважень процес доказування відбувається в рамках позовних вимог. Як правило,

основними засобами доказування виступають акти суб'єкта владних повноважень.

Проблематичним у практичному аспекті залишається положення абз. 2 ч. 2 ст. 77 КАС України. Вдається, що суб'єкт владних повноважень повинен посилатися виключно на докази, які були покладені в основу оскаржуваного рішення за винятком випадків, коли він доведе, що він вжив усіх можливих заходів для їх отримання до прийняття оскаржуваного рішення, але вони не були отримані з незалежних від нього причин. Це дасть можливість уникнути «законних наслідків незаконних рішень».

1. Джафарова М. В. Окремі питання доказів та доказування в адміністративному судочинстві в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського*. Серія: юридичні науки. 2022. № 1. С. 54–58. С. 57. 2. Радчук А. А. Загальні аспекти доказування в справах за зверненнями суб'єктів владних повноважень. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. № 5. С. 174–179. С. 176. 3. Малець М. Р., Матвієнко Я. В. Актуальні питання доказів та доказування в адміністративному судочинстві на сучасному етапі. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 10. С. 381–384. С. 383. 4. Проскурняк О. І. Роль адміністративного суду в процесі доказування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 5. С. 455–457. С. 456. 5. Радчук А. А. С. 176. 6. Там само. 7. Брайченко С. М. Особливості доказування в адміністративному судочинстві. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2012. № 3. С. 174–178. 8. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36. № 37. Ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 26.12.2023). 9. Там само. 10. Стаття 77 КАСУ – крок у прірву. URL: <https://jur-gazeta.com/dumka-eksperta/stattya-77-kasu--krok-u-prirvu.html> (дата звернення: 26.12.2023)

#### References

1. Dzhafarova M. V. Some issues of evidence and proof in administrative proceedings in Ukraine. *Scientific notes of Vernadsky TNU*. Series: legal sciences. 2022. № 1. S. 54–58. S. 57. 2. Radchuk A. A. General aspects of proof in cases on appeals of subjects of power. *Scientific Bulletin of Public and Private Law*. 2019. № 5. S. 174–179. S. 176. 3. Malets M. R., Matvienko Y. V. Topical issues of evidence and proof in administrative proceedings at the present stage. *Legal scientific electronic journal*. 2023. № 10. S. 381–384. S. 383. 4. The role of the administrative court in the process of proof. *Legal scientific electronic journal*. 2023. № 5. S. 455–457. S. 456. 5. Radchuk A. A. S. 176. 6. Ibid. 7. Braichenko S. M. Peculiarities of proof in administrative proceedings. *Bulletin of Kharkiv National University of Internal Affairs*. 2012. № 3. S. 174–178. 8. Code of Administrative Procedure of Ukraine. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2005, No. 35–36, No. 37, Art. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (accessed December 26, 2023). 9. Ibid. 10. Article 77 of the CAPU is a step into the abyss. URL: <https://jur-gazeta.com/dumka-eksperta/stattya-77-kasu--krok-u-prirvu.html> (accessed December 26, 2023).

#### **Kuibida Andriy. Features of proof in administrative cases at the request of public authorities**

*The issue of evidence and proof is to some extent the subject of research by any procedural scientist. This relevance is due to the key place and role of evidence in the process of resolving a particular public law dispute.*

*The article examines the goals, tasks and peculiarities of proof in administrative proceedings, taking into account the nature of judicial proof and the specifics of administrative cases brought by a public authority. Evidence and proof are both the procedural foundation and the procedural core. This is due to the performance by the subjects of proof of the cognitive function in the administrative process, which is inherent in the laws underlying any process of cognition.*

*Establishing the truth in the process of administrative-procedural activity determines the epistemological aspect of the administrative process as a type of practice. At the same time, in the context of the development of administrative process as a separate branch of law, it is necessary to pay special attention to the problems of the theory of evidence, since the administrative process absorbs the theoretical and practical results in the field of proof obtained in other branches of law, primarily administrative law - in the form of proceedings in cases of administrative offenses and administrative-disciplinary proceedings; criminal and civil proceedings.*

*The article is aimed at analyzing the features of the proof process in cases at the request of the subject of power*

*As a result of the scientific research, the author determines that proof in this category of cases is limited to the claims of the subject of authority; the burden of proof is distributed between the parties to the case, and each party must prove the circumstances to which it refers; the court is an active participant in the proof process and conducts not only the assessment of evidence, but also its collection and discovery.*

**Key words:** proof, subject of authority, administrative proceedings, court case, objective truth, purpose and tasks, participant in the process.