

# АДМІНІСТРАТИВНЕ І ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.9(477)

## РОЛЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ У ЗБИРАННІ ДОКАЗІВ НА СТАДІЇ ПІДГОТОВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ

*X. Kim*

*Львівський національний університет імені Івана Франка  
вул. Університетська, 1, 79000 Львів, Україна  
e-mail: hrystynakit@gmail.com*

Проаналізовано процес доказування на стадії підготовчого провадження в адміністративному суді. Визначено роль адміністративного суду в процесі збирання доказів, що узгоджується із принципом офіційного з'ясування усіх обставин справи в адміністративному процесі. Обґрунтовано позицію, яка полягає у тому, що саме від активної ролі суду на стадії підготовчого провадження, значною мірою залежить всебічний та об'єктивний розгляд справи і вирішення справи в одному судовому засіданні протягом розумного строку.

Ключові слова: збирання доказів, підготовче провадження, адміністративний процес, адміністративний суд.

Підготовче провадження є важливою та самостійною стадією адміністративного процесу, яка має самостійну мету та завдання, характеризується певним колом учасників процесу та процесуальними діями, що її вчиняють учасники адміністративного процесу на цій стадії. Від належного проведення усіх процесуальних дій на стадії підготовчого провадження з дотриманням усіх принципів адміністративного процесу залежить подальший рух справи, справедливість та законність судового рішення, а також досягнення основного завдання адміністративного судочинства. Одними з найважливіших процесуальних дій, які здійснюються судом на стадії підготовчого провадження, є дії, спрямовані на збір доказового матеріалу з метою всебічного та об'єктивного розгляду і вирішення справи в одному судовому засіданні протягом розумного строку. Особливістю адміністративного процесу, на відміну від цивільного процесу, є можливість суду з власної ініціативи витребувати докази, необхідні для вирішення справи, що впливає з принципу офіційного з'ясування усіх обставин справи.

Інститут доказування в адміністративному процесі досліджували такі науковці, як Р. О. Куйбіда, В. Матвійчук, І. Хар, О. А. Банчук, І. Б. Коліушко, В. Л. Маринченко, О. М. Пасенюк, А. Г. Перепелюк, Р. І. Корнута, О. М. Панченко, В. Б. Авер'янов, В. С. Стефанюк, Н. О. Армаш, О. М. Бандурка, А. В. Басов та ін. Дослідження відбувалися в контексті прав та обов'язків сторін у процесі доказування та ролі суду в оцінці доказів, а також важливості принципу офіційного з'ясування усіх обставин справи.

Проте не було проведено детального аналізу ролі суду у процесі доказування на стадії підготовчого провадження, які впливають на подальший рух справи.

Як зазначає група науковців – О. А. Банчук, І. Б. Коліушко, Р. І. Корнута, Р. О. Куйбіда, В. Л. Маринченко, О. М. Пасенюк, А. Г. Перепелюк та ін. – інститут доказів і доказування має велику специфіку в адміністративному процесі. Незважаючи на багато спільних рис із аналогічним інститутом в інших видах судочинства, насамперед у цивільному, інститут доказів в адміністративному процесі є одним із тих, що суттєво відрізняється. Така відмінність зумовлена дією принципу офіційного з'ясування усіх обставин справи, а також презумпцією вини відповідача [2, с. 335].

Відповідно до принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі, передбаченого ст. 11 КАС України суд має право з власної ініціативи виявляти та витребувати докази, якщо це необхідно для з'ясування всіх обставин у справі. У випадку недостатності доказів суд пропонує особам, котрі беруть участь у справі, надати додаткові докази, яких, на думку суду, не вистачає.

Адміністративний суд повинен дослідити за власною ініціативою важливі для прийняття рішення з правового спору фактичні обставини, залучити їх до провадження та встановити їх правдивість. Так суд, поряд з активністю сторін у доведенні їхніх тверджень, бере на себе ініціативу під час розгляду справи [3, с. 42–43].

Застосування принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі здійснюється з подвійною метою: 1) встановлення об'єктивної істини у конкретній адміністративній справі; 2) захист, поновлення чи визнання законних прав, свобод та інтересів фізичних, юридичних осіб, які звернулися до адміністративного суду із заявою про захист їх суб'єктивних інтересів.

Принцип офіційності в адміністративному судочинстві зумовлює низку особливостей у процесі доказування. Суд не є пасивним спостерігачем за тим, що подають особи, які беруть участь у справі, на обґрунтування своїх вимог. Тягар збору доказів на відміну від цивільного судочинства лежить не лише на сторонах [4, с. 345].

Вищий адміністративний суд України у справі № К-13292/08 від 04.11.2010 р. зазначає, що дотримання цього принципу потребує від суду, який розглядає справу, встановлення фактичних обставин справи, навіть якщо на них немає посилання сторін в їхніх доводах чи запереченнях, з витребуванням відповідних доказів, в тому числі і з власної ініціативи, що зумовлюється публічним характером спору в адміністративній справі.

Суд під час розгляду адміністративних справ відіграє активну роль і саме від його вчинених процесуальних дій у процесі доказування залежить законність та обґрунтованість рішення суду.

Кодекс адміністративного судочинства України (далі КАС України) не містить дефініції поняття доказування. Проте з аналізу положень КАС України можна зробити висновок про те, що доказування – це процес збирання, подання, оцінки доказів адміністративним судом та учасниками адміністративного процесу.

На думку Н. О. Армаш, О. М. Бандурки, А. В. Басова під доказуванням в адміністративному судочинстві потрібно розуміти врегульовану правовими нормами діяльність адміністративного суду та учасників адміністративного процесу щодо збирання і закріплення, перевірки і оцінки доказів. Процесуальна форма і правовий порядок збирання, закріплення, перевірки й оцінки доказів є гарантіями досягнення мети правосуддя. У цьому контексті потрібно зазначити, що доказування як пізнавальна діяльність має свій предмет. Предметом доказування доцільно розуміти те, що потрібно доказувати у кожній адміністративній справі [5, с. 280].

Наприклад, М. Штефан під доказуванням визначає процесуальну і розумову діяльність суб'єктів доказування, яка відбувається в урегульованому процесуальному порядку і спрямована на з'ясування дійсних обставин справи, прав і обов'язків сторін, установлення певних обставин шляхом ствердження юридичних фактів, зазначення доказів, збирання, витребування, дослідження і оцінки доказів [7, с. 249].

Натомість В. Матвійчук та І. Хар вважають, що доказування – це подання для аналізу суду певної інформації про певні події, дії або стан (юридичні обставини), що здійснюють суб'єкти, які беруть участь у розгляді справи [6, с. 787].

Більшість науковців вважають, що процес доказування – це процесуальна, розумова діяльність суду та учасників адміністративного процесу, що полягає у збиранні, витребуванні, перевірці та оцінці доказів, які мають значення для вирішення справи.

Варто підтримати таке розуміння процесу доказування, проте потрібно звернути увагу, що доказування повинне відповідати певній процесуальній формі, здійснюватися у встановленому порядку та оформлятися у відповідні процесуальні документи.

Саме на стадії підготовчого провадження судом вчиняються дії, що стосуються збирання та витребування доказів. Підготовче провадження складається з двох етапів, етапу підготовки справи до судового розгляду та етапу проведення попереднього судового засідання. На кожному з цих етапів, основною метою суду є вчинити всі необхідні дії для того, щоб розгляд справи відбувся всебічно, об'єктивно та протягом розумного строку.

Відповідно до ст. 110 КАС України на етапі підготовки справи до судового розгляду суд може вчинити такі процесуальні дії: прийняти рішення про витребування документів та інших матеріалів; навести необхідні довідки; провести огляд письмових та речових доказів на місці, якщо їх не можна доставити до суду; призначити експертизу, вирішити питання про необхідність залучення свідків, спеціаліста, перекладача та викликати їх на судовий розгляд адміністративної справи [1].

На етапі проведення попереднього судового засідання, якщо під час підготовки справи до судового розгляду було вирішено, на підставі ст. 111 КАС України, проводити таке засідання, суд визначає факти, які необхідно встановити для вирішення спору і які з них визнаються сторонам, а які належить доказувати; з'ясовує, якими доказами сторони можуть обґрунтувати свої докази чи заперечення, та встановлює строки для їх надання та вчиняє інші дії, необхідні для підготовки справи до судового розгляду [1].

Варто зазначити до цих інших дій, які суд має право вчинити, належать дії спрямовані на залучення свідків, спеціалістів, перекладачів, призначення експертизи та розгляд клопотань, заяв з приводу витребування документів та інших матеріалів.

На етапі підготовки справи до судового розгляду суд має право витребувати докази, як у сторін по справі, так і в третіх осіб. Тому проведення попереднього судового засідання можна проводити не у всіх справах. Проте варто зазначити, що суду наперед не відомо, якими доказами сторони будуть обґрунтовувати свої докази та заперечення. Під час попереднього судового засідання сторони мають право подавати додаткові докази та заявляти клопотання з приводу витребування доказів. Тому у випадку непроведення попереднього судового засідання суд з власної ініціативи не завжди може визначити, які саме докази є необхідними для всебічного та об'єктивного розгляду справи.

На відміну від адміністративного, у цивільному процесі, відповідно до зміни внесених у 2010 р., докази можуть бути подані до призначення справи до судового розгляду, тобто на попередньому судовому засіданні, а у випадку непроведення попереднього судового засідання особа, отримавши ухвалу про призначення справи до судового розгляду, має право подати такі докази до початку судового розгляду.

Видається, що така норма, яка передбачена у Цивільно-процесуальному кодексі України, підкреслює важливість проведення попереднього судового засідання. І суд на етапі підготовки справи, вирішуючи питання про проведення попереднього судового засідання, акцентує увагу на достатності доказового матеріалу у справі, і у випадку, якщо справа є складною і доказового матеріалу недостатньо, призначає проведення попереднього судового засідання. Варто зазначити, що суд на стадії підготовчого провадження не має права давати оцінку доказам.

В адміністративному процесі особи, які беруть участь у справі, мають право подавати докази і під час судового розгляду у справі, а суд, з власної ініціативи та за клопотанням сторін витребувати докази. Так втрачається значення стадії підготовчого провадження, оскільки основною її метою є забезпечення всебічного та об'єктивного вирішення справи протягом розумного строку. І саме на стадії підготовчого провадження передбачено вчинення дій спрямованих на виявлення та збирання доказів.

Видається за доцільне внести зміни у КАС України, якими передбачити подання доказів до початку судового розгляду у справі. Такий порядок подання доказів був би більш обґрунтованим у адміністративному процесі завдяки принципу офіційного з'ясування обставин справи, що дає судові можливість збирати докази з власної ініціативи на стадії підготовчого провадження.

До процесу доказування належить також інститут забезпечення доказів, який полягає у тому, що особи, які беруть участь у справі, мають право подати клопотання про витребування доказів у випадку, якщо вони не мають можливості зробити це самостійно.

На думку А. Т. Комзюка, інститут забезпечення доказів спрямований на забезпечення нормального здійснення процесу доказування шляхом збирання і закріплення доказів, якщо існують обставини, які під час судового розгляду справи можуть зробити неможливим або ускладненим надання потрібних доказів [5, с. 289].

Відповідно до ст. 73 КАС України, якщо особи, які беруть участь у справі вважають, що надання необхідних доказів згодом стане неможливим або ускладненим, мають право просити суд забезпечити ці докази. Суд забезпечує докази шляхом допиту свідків, витребуванням матеріалів та оглядом доказів, призначенням експертизи.

Вважаємо, що таке право осіб, які беруть участь у справі, пов'язане із принципом змагальності, який також передбачений в адміністративному процесі. Особи, які беруть участь у справі, також зобов'язані брати активну роль у процесі доказування і у випадку неможливості отримання певних доказів мають право, як і у цивільному процесі, просити суд про забезпечення доказів.

Варто наголосити на тому, що особи, які беруть участь у справі, мають право просити про забезпечення доказів лише у тому випадку, якщо докажуть судові неможливість або складність в отриманні ними цих доказів. Тобто сторони не повинні зловживати своїми правами щодо забезпечення доказів і повинні брати активну роль у процесі доказування з метою захисту своїх прав та інтересів.

Незважаючи на принцип змагальності в адміністративному процесі, заслуговує на увагу позиція Р. О. Куйбіди, який зазначає, що адміністративний суд, на відміну від суто змагального процесу, де суд оперує винятково тим, на що посилаються сторони, має повністю встановити обставини у справі, щоб ухвалити справедливе та об'єктивне рішення, оскільки судові рішення в адміністративних справах так чи інакше стосуються публічних інтересів [4, с. 103].

З огляду на принцип офіційного з'ясування обставин справи суд відіграє ключову роль у процесі доказування і саме на стадії підготовчого провадження, оскільки на цій стадії, відповідно до КАС України, вчиняються дії щодо збирання та витребування доказів, що стосуються справи і є необхідними для всебічного та об'єктивного розгляду справи протягом розумного строку.

#### Список використаної літератури

1. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
2. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / за заг. ред. Р. О. Куйбіди. – Видання друге, доповнене. – К. : Юстиніан, 2009. – 976 с.
3. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. М. Панченко, В. Б. Авер'янов та ін.; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 704 с.
4. Кодекс адміністративного судочинства України: наук.-практ. коментар / Центр політико-прав. реформ; за заг. ред. Р. О. Куйбіди. – 3-тє вид., допов. – К. : Юстиніан, 2009. – 976 с.
5. Кодекс адміністративного судочинства України: наук.-практ. коментар / Н. О. Армаш, О. М. Бандурка, А. В. Басов та ін.; за заг. ред. докт. юрид. наук, проф. А. Т. Комзюка. – К. : Прецедент; Істина. – 823 с.
6. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : в 2 т. – Т. 1 / за заг. ред. В. К. Матвійчука, І. О. Хар. – Вид. 2-ге, змін. та доповн. – К. : Алерта; КНТ, 2008. – 787 с.
7. *Штефан М. Й.* Цивільний процес / М. Й. Штефан. – К. : Ін. Юре, 1997. – 608 с.

### РОЛЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДА В СОБИРАНІИ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ НА СТАДИИ ПОДГОТОВИТЕЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА

*К. Kim*

*Львовский национальный университет имени Ивана Франко  
ул. Университетская, 1, 79000 Львов, Украина*

В статье проанализировано процесс доказывания на стадии подготовительного производства в административном суде. Определено роль административного суда в процессе собирания доказательств, что согласовывается с принципом официального выяснения всех обстоятельств дела в административном процессе. Обосновано позицию, которая состоит в том, что от активной роли суда на стадии подготовительного производства, в значительной степени зависит всестороннее и объективное рассмотрение дела и решение дела в одном судебном заседании в течение разумного срока.

Ключевые слова: собирание доказательств, подготовительное производство, административный процесс, административный суд.

**THE ROLE OF THE ADMINISTRATIVE COURT  
IN EVIDENCE COLLECTING ON THE STAGE  
OF PRELIMINARY PROCEEDING**

***Kh. Kit***

*Ivan Franko National University of Lviv  
Universytetska Str., 1, UA – 79000 Lviv, Ukraine*

The process of proving on the stage of preliminary proceeding in the administrative court is analyzed. The role of the administrative court during the process of evidence collecting that conforms to the principle of official establishment of circumstances of the case in the administrative process, is defined. The following conclusion is made: the all-sided and objective consideration of the case within one court hearing and during reasonable time in toto depends on the active role of the court on the stage of preliminary proceeding.

Key words: evidence collecting, preliminary proceeding, administrative process, administrative court.

*Стаття: надійшла до редакції 26.04.2013  
прийнята до друку 29.04.2013*