

рия и практика. – М., 1999. – 564 с. 5. Кондрашов Б. Н. Правовые основы организации и деятельности милиции России : автореф. дис. ...канд. юрид. наук (12. 00. 02) / МВД РФ НИИ. – М., 1992. – 51 с. 6. Шамаров В. М. Организация работы с личным составом органов внутренних дел : учебно-практическое пособие. – М., 1997. – 214 с. 7. Буданов А. В. Система и метод обеспечения личной, профессиональной безопасности сотрудников ОВД / А. В. Буданов // Организация работы с кадрами в ОВД. – М., 1997. – С.23–28. 8. Кодекс України про адміністративні правопорушення / Відомості Верховної Ради УРСР, 1984. – № 51. – С. 1122. 9. Кримінальний кодекс України / ВВР України. – 2001. – № 25–26. – С. 131. 10. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 року / за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. – К.: Каннон, А.С.К., 2001. – 1104 с. 11. Мякишев Г. М. Правовая и социальная защита сотрудников органов внутренних дел / Г. М. Мякишев // Организация работы с кадрами в органах внутренних дел. – М., 1997. – С. 156–173. 12. Мехович А. М., Мордовец А. С., Силантьева А. В. Законность и уважение прав человека в деятельности органов внутренних дел / А. М. Мехович, А. С. Мордовец, А. В. Силантьева // Правоведение, 1999. – № 3. 13. Смельянов С. М. Проблемы социально-правового захисту працівників органів внутрішніх справ / Проблеми взаєморозуміння ОВС з населенням: Матеріали міжвузівської курсантської (студентської) науково-практичної конференції. Донецьк, 26 жовтня 2001 року. – Донецьк: ДІВС. – 2002. – 576 с.

Надійшла до редакції 06.11.08

О. М. Дубенко

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ДОКАЗУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

З 1 вересня 2005 р. набув чинності кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України), який увібрав чимало передових та прогресивних ідей, що відображають сучасні уявлення про адміністративну юстицію і ґрунтуються на досвіді не лише вітчизняному, а й передусім зарубіжному, європейському. У той же час реалізація деяких положень КАС України, зміст певних його норм викликають численні та справедливі питання як у практичних працівників, так і у науковців. Прийняття нового КАС України стало безумовним кроком уперед, але деякі закріплені в ньому нормативні положення можуть і повинні бути предметом для обговорення з метою подальшого удосконалення чинного законодавства.

Аналізуючи практику, що склалася, можна з певністю стверджувати, що серед проблем, які на сьогодні поставило перед нами застосування КАС України, необхідно звернути особливу увагу на норми, що регулюють процес доказування, оскільки доказування в адміністративному судочинстві є одним із засобів реалізації головного завдання адміністративного судочинства в цілому – захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Доказами в адміністративному судочинстві є будь-які фактичні дані, на підставі яких суд установлює наявність або відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення осіб, які беруть участь у справі, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи [1]. Таке тлумачення дуже важливе для розуміння доказів в адміністративному судочинстві, тому що, визначаючи докази через поняття «фактичні дані», законодавець визнав, що докази – це завжди відомості (інформація), що мають відношення до справи. Тому не зрозуміла позиція законодавця у ст.ст. 79 і 80 КАС України, де йдеться про те, що письмовими доказами є документи, а речовими доказами є предмети матеріального світу. У цьому випадку законодавець ототожнив два самостійних поняття – «доказ» і «джерело доказів», що породило суперечливість положень ч. 1 ст. 69 КАС України й ст.ст. 79 і 80 КАС України.

Виходячи з визначення доказів, запропонованого законодавцем у ч. 1 ст. 69 КАС України, фактичні дані можуть називатися доказами в справі лише тоді, коли суд прийде до висновку про те, що ці дані, по-перше, допомагають установити наявність або відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги й заперечення осіб, по-друге, мають значення для правильного вирішення справи. Однак надалі положення розділу 6 КАС України вказують на те, що до доказів законодавець відносить усі фактичні дані, які надають учасники судочинства в справі. Керуючись цими положеннями законодавства, можна зробити висновок, що для визнання тих або інших фактичних даних доказами досить, щоб одна зі сторін судочинства вважала ці дані такими, що мають значення для вирішення справи.

Тому, розглядаючи положення розд. 6 КАС України, необхідно враховувати те, що законодавець одночасно використовував два значення терміна «докази»: 1) докази як факти, що підтверджують істинність чого-небудь і 2) докази як фактичні дані у конкретній справі, що відповідають властивостям відносності та припустимості. Тому у визначенні законодавець використовував друге значення поняття «доказу», а в решті випадків, характеризуючи процес доказування в цілому, – перше значення.

На нашу думку, з метою уникнення в КАС України суперечностей у визначенні поняття доказу, в КАС України слід сформулювати визначення доказів, виходячи з єдиної структури судового доказу, елементами якого є матеріальна форма існування (засоби, вид доказу, факт, що безпосередньо сприймається судом); зміст (відомості про факти, обставини справи, інформація як відбиття матеріального світу та його властивостей); процесуальний спосіб одержання доказів (тільки в рамках адміністративно-процесуальної форми відповідно до діючого законодавства). Таке троїсте розуміння надасть можли-

вість більш чітко визначити таке поняття, як предмет доказування у справі, що тісно пов'язаний із доказуванням та доказами.

Предметом доказування є система фактів та обставин, які виражають властивості і зв'язки досліджуваної події, важливі для правового вирішення адміністративної справи і реалізації у кожному конкретному випадку завдань судочинства. Ці обставини встановлюються шляхом процесуального доказування, тобто за допомогою передбачених законом засобів і способів. В адміністративному судочинстві предмет доказування не закріплений, він встановлюється судом на основі законодавства й інтересів суб'єктів, що сперечаються, в кожній конкретній справі (категорії справ).

Визначеність предмета доказування обумовлює напрям і межі дослідження. Правильне встановлення предмета доказування у конкретній справі – умова цілеспрямованої діяльності суду, забезпечення повноти, всебічності, об'єктивності дослідження обставин адміністративної справи. Тому, на нашу думку, поняття предмета доказування потрібно не просто зазначивши в КАС України, окресливши його найзагальніші риси, але й чітко сформулювати, а також передбачити в КАС України такі поняття, як факт та обставини. У контексті адміністративного судочинства «факти» будуть характеризувати головні події, що підлягають установленню, а «обставини» – супровідні явища. Роз'яснення цих понять у законодавстві допоможе більш точно й повно виразити окремі сторони досліджуваних в адміністративних справах подій, а позивач, відповідач і суд зможуть удосконалити методику доказування: в першу чергу визначати факти, що підлягають доказуванню, а також супровідні обставини, а потім наводити на їх підтвердження докази.

Згідно зі ст. 71 КАС України кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення. Відповідно до ст. 69 КАС України засобами доказування в адміністративному судочинстві є: пояснення сторін, третіх осіб та їхніх представників; показання свідків; письмові і речові докази; висновки експертів [1]. Джерела доказів в адміністративному судочинстві суттєво не відрізняються від прийнятих у цивільному судочинстві. Суд використовує показання свідків, висновки експертів, речові докази в адміністративному судочинстві не так часто, як у цивільному судочинстві, оскільки значна частина адміністративних справ пов'язана з оскарженням правових актів. Основними засобами доказування в них будуть, як правило, письмові докази, зокрема, текст рішення і різні додаткові матеріали, які були підставою для його прийняття; пояснення сторін, третіх осіб та їхніх представників щодо змісту рішення та його обґрунтування.

Як слушно зауважує В. Тertiшніков, «КАС України, що регулює порядок захисту прав, свобод та інтересів не у сфері цивільно-правових, а у сфері публічно-правових відносин, визнає за по-

ясненнями сторін, третіх осіб та їх представників силу засобів доказування» [2, с. 78–79], тому, на нашу думку, виправданим є посилення на такий засіб доказування, як пояснення сторін, третіх осіб та їхніх представників, без зайвих обтяжень – пояснення у вигляді показань свідка, як у Цивільно-процесуальному кодексі України.

Визнання стороною в суді обставин, якими друга сторона обґрунтовує свої вимоги або заперечення, не є для адміністративного суду обов'язковим (ч. 3 ст. 72 і ч. 2 ст. 76 КАС) [1]. Це не виключає можливості суду перевірити ці обставини доказами (у тому числі зібрати їх за власною ініціативою), якщо є сумнів щодо достовірності цих обставин та добровільності їх визнання. В адміністративному судочинстві таке правило обґрунтоване принципом офіційного з'ясування обставин у справі. Воно не повністю властиве змагальному цивільному судочинству.

Як зазначалося, сторони повинні подати докази для підтвердження обставин, на які вони посилаються, або на спростування обставин, про які стверджує інша сторона. Однак в адміністративних справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень установлена презумпція його винуватості (ч. 2 ст. 71 КАС) [1]. Презумпція винуватості покладає на суб'єкта владних повноважень обов'язок аргументовано, посилаючись на докази, довести правомірність свого рішення, дії чи бездіяльності та спростувати твердження позивача про порушення його прав, свобод чи інтересів. Такий підхід значно посилює позиції невідної особи (людини), якій бракує правових знань, щоб самостійно довести перед судом слушність своїх тверджень. Потенційний обов'язок суб'єкта владних повноважень довести правомірність свого рішення, дії чи бездіяльності в суді посилює його відповідальність за прийняття рішень, вчиненні інших дій чи допущення бездіяльності. Однак це аж ніяк не означає, що кожен адміністративний позов, навіть очевидно необґрунтований та безпідставний, зобов'язує суб'єкта владних повноважень забезпечувати своє представництво у кожному такому процесі. Із презумпції винуватості суб'єкта владних повноважень не впливає його автоматичний програш у справі, якщо суб'єкт не відреагував на позов або просто його не визнав.

Але у практичній діяльності є багато випадків, коли судді, керуючись презумпцією винуватості суб'єкта владних повноважень, у зв'язку з неявкою представника владного суб'єкта, задовольняють позовні вимоги особи й обґрунтовують постановлене рішення лише на підставі обставин, викладених в адміністративному позові. Так, наприклад, під час слухання адміністративної справи в Добровеличківському суді Кіровоградської області за позовом Г. до органу виконавчої влади, який знаходиться в м. Одеса, про поновлення на роботі, суддя, не враховуючи того, що жодний транспорт із

м. Одеса до с.м.т. Добровеличківка не ходить і не дочекавшись заперечень відповідача, які були направлені поштою, задовольнила позовні вимоги на підставі обставин, викладених у позові.

Презумпція винуватості в адміністративному судочинстві не є абсолютною, як у судовому процесі прецедентної системи права, де відсутність заперечення позову та нез'явлення відповідача на судові засідання розцінюється судом як визнання позову і тягне за собою програш відповідача. Презумпція винуватості суб'єкта владних повноважень – відповідача означає припущення, що повідомлені позивачем обставини справи про рішення, дії, бездіяльність відповідача і про порушення права, свободи чи інтересу відповідають дійсності, доки відповідач їх не спростує на основі доказів. Отож, застосування принципу презумпції винуватості суб'єкта владних повноважень не обумовлює його автоматично програшного становища у справі. Невиконання обов'язку відповідача довести правомірність своїх рішень, дій чи бездіяльності не звільняє адміністративний суд від обов'язку ухвалити справедливе та правосудне рішення. Однак презумпція винуватості позбавляє адміністративний суд необхідності перевіряти повідомлені позивачем обставини, якщо вони не викликають обґрунтованого сумніву.

В адміністративному судочинстві позивач не зобов'язаний давати правову аргументацію своїх вимог. Однак навіть якщо позивач навів правове обґрунтування своїх вимог, суд не зв'язаний ним і самостійно дає правову оцінку обставинам у справі. Суд також може встановити відсутність причинного зв'язку між рішенням, дією, бездіяльністю суб'єкта владних повноважень і порушенням права, свободи чи інтересу позивача, оскільки суд не зв'язаний твердженням позивача про обумовленість порушення права діяльністю суб'єкта владних повноважень. Отож, суб'єкт владних повноважень навіть за існування презумпції його винуватості не змушений кожного разу реагувати на вочевидь необґрунтовані та безпідставні адміністративні позови.

Принцип офіційності, що діє в адміністративному судочинстві, обумовлює ще одну особливість у процесі доказування: адміністративний суд не є пасивним спостерігачем за тим, що подають особи, які беруть участь у справі, на обґрунтування своїх вимог. Збирання доказів, на відміну від цивільного судочинства, покладатиметься не лише на сторонах. В адміністративному судочинстві позивачем, як правило, є особа, а значна частина доказового матеріалу знаходиться у відповідача – суб'єкта владних повноважень. Таким чином, особа перебуває у гіршому становищі щодо можливості збору і подання доказів порівняно із суб'єктом владних повноважень. До того ж, необізнаний у бюрократичному механізмі громадянин погано орієнтується в тому, які докази можуть підтвердити обставини, на які він посилається. У зв'язку з

цим на суб'єкта владних повноважень покладено обов'язок подати суду всі наявні у нього документи та матеріали, які можуть бути використані як докази у справі. А суд, щоб правильно встановити фактичний бік справи, наділений повноваженнями як за клопотаннями особи, яка бере участь у справі, так і з власної ініціативи збирати докази. Тому суд, з метою виконання обов'язку встановити істину у справі, повинен користуватися наданими законом повноваженнями отримувати докази з власної ініціативи; допитати свідка за місцем або в місці його проживання (перебування); (за дорученням суду, що розглядає справу, свідок, що не може з поважних причин прибути на судове засідання й проживає (перебуває) за межами територіальної підсудності адміністративного суду, що розглядає справу, допитується суддею адміністративного суду, що перебуває за місцем проживання (перебування) свідка); витребувати докази та уповноважити зацікавлену сторону або іншу особу, що бере участь у справі, одержати джерела доказів для подання їх суду.

Враховуючи все вищезазначене та виходячи з аналізу практики застосування правових норм, що регулюють процес доказування в КАС України, можна зробити висновок про необхідність подальшого вдосконалення процесу доказування в адміністративному судочинстві, виконання якого повинно бути покладене на Вищий адміністративний суд України та Верховну Раду України.

Список літератури: 1. Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар / За ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонової / Ківалов С. В., Харитонова О. І., Пасенюк О. М., Аракелян М. Р. та ін. – Х.: Одісеї, 2005. – 552 с. 2. Тертишніков В. І. Цивільний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар. – Х., 2006. – С. 78–79.

Надійшла до редакції 03.11.08

О. О. Леонідова

СУБ'ЄКТИ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ПРОТИДІЇ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У СФЕРІ ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙ

На сучасному етапі державотворення великого значення набуває зміцнення законності в державі. Забезпечення стабільного правопорядку, охорони прав, свобод та інтересів громадян, запобігання правопорушенням пов'язане із зміцненням авторитету законів, що діють у державі, подальшим удосконаленням роботи органів держави, які беруть у цьому безпосередню участь. Для виконання своїх завдань та функцій, а саме для протидії правопорушенням у сфері телекомунікацій, держава в особі уповноважених органів використовує всі можливі засоби для їх здійснення, особливе місце серед яких посідають адміністративно-правові.