

ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ



Олег БАСАЙ

голова Київського окружного
адміністративного суду,
доктор юридичних наук, доцент
luct@i.ua

Світлана БЕЛІКОВА

викладач відділу підготовки прокурорів
з представництва інтересів громадянина
або держави в суді
Національної академії прокуратури України,
кандидат юридичних наук
svetlana.bell@ukr.net



УДК 342.9

ДОКАЗИ ТА ДОКАЗУВАННЯ ПРОКУРОРОМ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд адміністративних справ пов'язаний із встановленням судом адміністративної юрисдикції об'єктивної істини у справі. Це досягається у разі підтвердження особами, які беруть участь у справі (у тому числі прокурором), своїх вимог через надання суду фактичних даних (доказів, засобів доказування), визначених у Кодексі адміністративного судочинства України (КАС України), на підставі яких суд встановлює наявність обставин, що обумовлюють ці вимоги.

Прокурор, згідно зі ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» [1] та Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», який набрав чинності з 30 вересня 2016 року [2], здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках та порядку, встановлених законом.

З метою такого представництва в адміністративному судочинстві прокурор у ме-

жах своїх повноважень звертається до суду з адміністративним позовом, бере участь у розгляді справ за його позовами, а також може вступити за своєю ініціативою у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб, на будь-якій стадії її розгляду, подає апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення Верховним Судом України, про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами для представництва інтересів громадянина або держави (ч. 2 ст. 60 КАС України) [3].

Аналізуючи представницьку функцію прокурора в адміністративному судочинстві, слід указати на відмінності такого представництва від процесуального представництва, яке здійснюється законними представниками (тобто законне представництво), адвокатами та іншими уповноваженими на це особами (договірне представництво).

Представництво прокуратурою здійснюється у зв'язку з юридичними обов'язками виконувати таку функцію, тоді як процесуальне представництво виникає, як правило, на диспозитивній основі, за взаємною згодою сторони процесу та представника [4, с. 172].

Предметом представницької діяльності прокурора в адміністративному судочинстві є публічно-правові відносини між фізичною, переважно, чи юридичною особою, з одного боку, і суб'єктом владних повноважень – з другого. Звертаючись до суду з адміністративним позовом, прокурор доводить суду обставини порушеного права доказуванням, у процесі якого встановлюються юридичні факти (фактичні дані), що мають значення для правильного вирішення справи та постановлення законного й обґрунтованого рішення.

З огляду на це метою нашої статті є дослідження питання доказів та доказування прокурором в адміністративному судочинстві.

Обов'язковість подання доказів та здійснення процесу доказування відображається у принципі змагальності, закріпленому у ст. 129 Конституції України та ч. 1 ст. 11 КАС України. Правовий інститут доказів в адміністративному процесі, який визначено у главі 6 КАС України та інших нормах цього Кодексу, наявний на всіх стадіях судового процесу.

Для учасників адміністративного процесу, в тому числі прокурора, доказування полягає в обґрунтуванні обставин справи з метою переконати суд у їх істинності. Доказами прокурор підтверджує певні обставини для доведення наявності або відсутності порушених інтересів держави. Ефективність використання доказів залежить від активності прокурора у судовому процесі.

Натомість для суду доказування є встановленням обставин, суттєвих для правильного розв'язання публічно-правового спору [5, с. 191].

Тематиці доказів і доказування присвячено наукові праці Н.О. Армаш, О.М. Бандурки, О.А. Банчука, А.В. Басова, В.М. Бевзенко, Р.С. Белкіна, М.В. Джафарової, А.Т. Комзюк, В.К. Матвійчука,

Р.С. Мельника, О.В. Умнової, Р. Ханової, І.О. Хар та інших вчених.

З огляду на різний теоретичний підхід питання визначення понять доказів, доказування та їх ознак в адміністративному судочинстві на сьогодні є дискусійними. Водночас наукове формулювання цих понять необхідне для їх практичного застосування.

Так, згідно зі ст. 69 КАС України, доказами в адміністративному судочинстві є будь-які фактичні дані, на підставі яких суд встановлює 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. Ці дані встановлюються судом на підставі пояснень сторін, третіх осіб та їхніх представників, показань свідків, письмових і речових доказів, висновків експертів. Докази надають особи, які беруть участь у справі.

Проте, на думку декотрих вчених-процесуалістів, а саме: А.Т. Комзюка, Н.О. Армаш, О.М. Бандурки, А.В. Басова, В.К. Матвійчука, І.О. Хар, доказами в адміністративному судочинстві у конкретній адміністративній справі є будь-які фактичні дані (інформація), які добуваються або встановлюються судом під час розгляду справи за допомогою джерел і засобів доказів, про наявність або відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення осіб, які беруть участь у справі, та занесені до документів або технічних засобів, які фіксують адміністративний процес у конкретній справі, що мають значення для правильного вирішення справи і доведені в судовому засіданні як докази у цій справі.

Інші науковці (Р.О. Куйбіда, О.А. Банчук, І.Б. Коліушко, Р.І. Корнута, В.Л. Миринченко, О.М. Пасенюк та В.Г. Перепелюк) зазначають, що докази – це інформація про обставини у справі, яка одержана судом із визначених ч. 1 ст. 69 КАС України джерел – засобів доказування. На підставі цієї інформації суд встановлює наявність або відсутність: обставин, якими сторони (так само й інші особи, які беруть участь у справі) обґрунтовують свої вимоги та заперечення; інших обставин, що мають значення для вирішення справи [6, с. 270].

Е.Ф. Демський, навпаки, вважає, що доказами є не факти й обставини, а фактичні дані, на підставі яких суд, орган (посадова особа) чи уповноважений суб'єкт встановлюють наявність або відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення осіб, які беруть участь у справі [7, с. 147].

Аналогічної точки зору дотримується В.І. Тертишніков, зауважуючи, що саме фактичні дані, тобто відомості про факти, є однією з ознак доказів [6, с. 271].

Поділяючи погляди таких вчених, як Р.О. Куйбіда, О.А. Банчук, І.Б. Коліушко, Р.І. Корнута, В.Л. Миринченко, О.М. Пасенюк та В.Г. Перепелюк, зазначимо, що фактичними даними є інформація, яка подається учасниками судового процесу до адміністративного суду для її аналізу, що сприяє подальшому ухваленню судового рішення.

Розглядаючи поняття «докази» та «доказування», звернімо увагу на найбільш поширену в науці класифікацію доказів. Отже:

1) залежно від джерела одержання відомостей про обставини публічно-правового спору докази можуть бути особистісними (які виходять від конкретної особи: сторін, свідків, третіх осіб тощо), речовими (що пов'язані з об'єктами матеріального світу, речами) та змішаними (які об'єднують у собі ознаки і різні види доказів, наприклад, повідомлення, надіслане за допомогою засобів стільникового зв'язку);

2) залежно від зв'язку доказів із обставинами, що підлягають доказуванню, докази можуть бути прямі та непрямі, тобто опосередковані;

3) залежно від способу утворення (процесу формування) – первинні (з першоджерела) та похідні (які відтворюють зміст інших доказів);

4) залежно від мети доказування – основні (що підтверджують наявність чи відсутність певної обставини) та протилежні (що спростовують основний доказ);

5) залежно від характеру отриманої інформації – опрацьованими та звичайними;

6) залежно від методів виявлення – безпосередніми та опосередкованими [8, с. 309–311].

Однак науковці-практики (зокрема І. Войтович) акцентують увагу на тому, що представники цієї галузі правової науки (В.В. Гордеев, О.В. Умнова, С.В. Ківалов, О.І. Харитонова, Я.С. Калмикова та інші) розглядають доказування з урахуванням елементів процесу: збирання, закріплення, перевірка та оцінка доказів. Але поза їхньою увагою, як стверджує І. Войтович, залишається дослідження доказів як невід'ємний елемент цього процесу.

Аналізуючи поняття доказування в адміністративному судочинстві, І. Войтович звертає увагу на такі визначальні його ознаки: 1) воно носить пізнавальний характер; 2) неухильне додержання процесуальної форми доказування; 3) спрямованість доказування на встановлення юридичних фактів, які мають значення для правильного вирішення справи, та постановлення на основі їх встановлення законного й обґрунтованого рішення [9, с. 45].

Водночас зміст доказування складають такі основні елементи:

1) об'єкт доказування – публічно-правовий спір, у зв'язку з яким порушено адміністративну справу, та його обставини;

2) суб'єкти доказування – адміністративний суд, сторони, треті особи і представники сторін та третіх осіб;

3) предмет доказування – сукупність юридичних фактів, які підлягають доказуванню у справі, й постановлення на основі їх встановлення законного та обґрунтованого рішення;

4) межі доказування – достатня сукупність доказів у адміністративній справі, які забезпечують правильне встановлення всіх її обставин, що підлягають доказуванню, та призводять до правильного вирішення справи і постановлення законного й обґрунтованого рішення [9, с. 49].

Сьогодні декотрі науковці зазначають, що доказування являє собою триваючу процедуру, яка складається із сукупності процесуально оформлених дій учасників адміністративної справи.

У зв'язку з цим звернемося до наявних у сучасній юридичній літературі наукових поглядів стосовно стадій доказування [10, с. 280].

Наприклад, у цивільному процесі, який щодо процесуального інституту доказів

має багато спільного з адміністративним, М.Й. Штефан виділяє шість стадій доказування:

1) твердження про факти – означає, що позивач та інші особи, які пред'являють вимоги на захист своїх прав, у позовній заяві мають викласти обставини, якими обґрунтовують ці вимоги;

2) сторони та інші зацікавлені особи зазначають докази, що підтверджують позов. Зазначення доказів – це інформація, повідомлення про конкретні засоби доказування, на підставі яких підтверджується наявність чи відсутність викладених обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення сторін;

3) подання доказів сторонами та іншими особами, які беруть участь у справі;

4) витребування додаткових доказів, якщо первісно поданих доказів недостатньо;

5) дослідження доказів, тобто безпосереднє сприйняття і вивчення складом суду в судовому засіданні інформації про фактичні дані, представлені сторонами й іншими особами, які беруть участь у справі, за допомогою передбачених у процесуальному законі засобів доказування;

6) оцінка доказів – означає, що суддя при оцінці доказів не може покладатися на власні враження. Логічні висновки, до яких доходить суд внаслідок такої оцінки, мають ґрунтуватися на дослідженні конкретних доказів, наявних у справі [11, с. 133].

Отже, доказування і дослідження доказів є основними елементами процесу доказування.

Шлях доказу в адміністративному процесі, як правило, починається з його зазначення в адміністративному позові, а процес доказування – зі стадії підготовки справи до судового розгляду.

Докази суду надають особи, які беруть участь у справі. Суд може запропонувати надати додаткові докази або витребувати додаткові докази за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, або з власної ініціативи (ч. 2 ст. 69 КАС України). Саме цим і відрізняється адміністративне судочинство від цивільного, де коло дій судді звужено до оцінки доказів, представлених сторонами у справі.

Останнім часом у судовій практиці виникає чимало питань щодо належності та допустимості доказів, які сторони повинні обґрунтувати відповідним чином для підтвердження своїх позовних вимог або заперечень.

Доказ, який береться судом до уваги під час його оцінки, має відповідати вимогам належності та допустимості, визначеним у ст. 70 КАС України. Так, належними є докази, які містять інформацію щодо предмета доказування.

Для встановлення належності доказу необхідно з'ясувати, чи містить він інформацію про предмет доказування. Як зазначають науковці-практики, бажано, щоб особа завжди вказувала, яку обставину може підтвердити доказ. Саме під час такого з'ясування є можливість повернути ті докази, які не стосуються справи, адже у разі залишення у справі кожен документ у мотивувальній частині рішення має бути описаний на причетність його до предмета доказування. Також необхідно визначити об'єктивний зв'язок між доказом і обставиною, що належить встановити [11, с. 56].

Суд не бере до розгляду докази, які не стосуються предмета доказування, а також ті, які одержані з порушенням закону (ч.ч. 1, 3 ст. 70 КАС України). Це основні критерії визначення недопустимості доказів. Прокурор, який забезпечує участь у розгляді адміністративної справи, повинен реагувати на такі факти, особливо під час розгляду клопотання відповідача про долучення доказів до справи та їх судового дослідження, і, відповідно, звертати на це увагу суду.

У цьому зв'язку у пункті 20 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» від 6 березня 2008 року № 2 викладено таку правову позицію: «За положеннями частини третьої статті 143 КАС України, якщо особа, яка бере участь у справі, вважає, що доданий до справи або наданий суду для ознайомлення документ є фальшивим, вона, як і під час дослідження цього доказу, так і під час судових дебатів, має

право просити суд виключити цей доказ із числа доказів і вирішувати справу на підставі інших доказів» [11, с. 57].

Отже, належними є докази, що містять інформацію про предмет доказування, мають значення для справи, дають можливість підтвердити взаємопов'язані з ними суттєві обставини, які відповідно до норм матеріального права створюють фактичну основу спірних правовідносин, а допустимими – у разі відсутності ознак їх одержання з порушенням процесуального порядку, встановленого законом, та правильності їх оцінки.

Таким чином, суд оцінює належність, допустимість, достовірність всіх доказів у справі, а також достатність і взаємний зв'язок доказів сукупно.

Проведене у 2015 році Київським окружним адміністративним судом узагальнення судової практики застосування положень Конституції України, Кодексу адміністративного судочинства України та іншого законодавства щодо участі в адміністративному судочинстві прокурора та органів прокуратури свідчить, що одним із найбільш типових недоліків практичної реалізації прокурором процесуальних повноважень у адміністративному судочинстві є ненадання до адміністративного суду доказів на підтвердження обставин, якими обґрунтовуються позовні вимоги [12].

Тому прокурор, діючи в інтересах позивача або з набуттям статусу позивача (за відсутності органу, уповноваженого здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах), зобов'язаний обґрунтувати свій позов доказами, зібраними у встановленому законом порядку.

Аналіз деяких категорій справ адміністративного судочинства дає можливість дійти висновку про типовість доказів, які мають бути в матеріалах справи.

Наприклад, розглядаючи позов прокурора в інтересах держави в особі Управління Пенсійного фонду України в Б-му районі Київської області про стягнення заборгованості, Київський окружний адміністративний суд не взяв до уваги як доказ лист УПФУ щодо розстрочення виконання відповідачем судових рішень та облікування на-

явного боргу, посилаючись на те, що інформаційні листи мають лише інформативний характер та не є обов'язковими до виконання [12].

Кіровоградський окружний адміністративний суд у своїй постанові зазначає, що як прокурором, так і Державною екологічною інспекцією не надано жодних доказів, які б підтверджували факт неефективності організації відповідачем збирання і видалення відходів на території села та наявності умов, що потребують вирішення проблеми збирання і видалення відходів саме через будівництво полігону [13].

Під час розгляду адміністративної справи у її матеріалах обов'язково повинне бути (як доказ) спірне рішення або розпорядження, які є способом реалізації суб'єктом владних повноважень наданих йому управлінських функцій [11, с. 57].

Отже, докази і доказування є суттєвими чинниками для правильного вирішення адміністративної справи, оскільки на них ґрунтується судове рішення.

Водночас актуальним для прокурорів є питання одержання в установленому законом порядку доказів, які містять інформацію про предмет доказування, якщо їх отримання неможливе або ускладнене. Одним із шляхів розв'язання цього питання є забезпечення доказів (наприклад, призначення експертизи, витребування та огляд письмових або речових доказів).

Прокурор, який бере участь в адміністративній справі, звертається до суду із заявою про забезпечення доказів до відкриття провадження у справі (ст.ст. 73–75 КАС України) й обов'язково обґрунтовує обставини, які свідчать про те, що ненадання подібних доказів може стати неможливим або ускладненим, та з якою метою їх потрібно забезпечити.

На необхідність ініціювання питання про витребування доказів судом звертає увагу Генеральний прокурор України в листі-орієнтуванні про активізацію представницької діяльності прокурорів від 30 травня 2016 року № 05/1-391 вих-233 окв-16. Зокрема, зазначено, що при підготовці позовів необхідно максимально ефективно використовувати процесуальне

право, передбачене ст.ст. 133, 134 Цивільного процесуального кодексу України, ст. 38 Господарського процесуального кодексу України, ст.ст. 73–75 КАС України, та ініціювати питання про витребування доказів судом. При цьому слід враховувати, що таке право може бути реалізоване лише у разі належного обґрунтування того, що надання потрібних доказів стане згодом неможливим або ускладненим [14].

Заява про забезпечення доказів подається до суду, який розглядає справу, а якщо провадження у справі ще не відкрито – до місцевого адміністративного суду, на території якого можуть бути вчинені процесуальні дії щодо їх забезпечення.

Однак ст. 75 КАС України не висуває вимог до такої заяви. У зв'язку з цим пропонуємо доповнити КАС України новою статтею 75-1 «Вимоги до заяви про забезпечення доказів» такого змісту:

«1. У заяві про забезпечення доказів зазначаються:

1) найменування адміністративного суду, до якого подається позовна заява;

2) ім'я (найменування) позивача, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є;

3) ім'я (найменування) відповідача, посада і місце служби посадової чи службової особи, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є;

4) зміст вимог і виклад обставин згідно з частиною першою статті 75 цього Кодексу;

5) у разі необхідності – клопотання про звільнення від сплати судового збору;

6) перелік документів та інших матеріалів, що додаються.

2. До заяви про забезпечення доказів додається документ про сплату судового збору, крім випадків, коли його не належить сплачувати.

3. Заява про забезпечення доказів підписується особою, яка її подає і яка бере участь у справі, або її представником із зазначенням дати підписання».

Список використаних джерел:

1. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>
2. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 червня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>
3. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
4. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України: навч. посіб. / Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. – К.: Прецедент, 2007. – С. 172.
5. Гражданский процесс: учебник / под общ. ред. Н.М. Коршунова. – М., 2005. – С. 191.
6. Мельник М.П. Поняття доказів у адміністративному судочинстві України / М.П. Мельник // Держава і право. – 2010. – Вип. 48. – С. 270–271.
7. Демський Е.Ф. Адміністративно-процесуальне право України: навч. посіб. / Демський Е.Ф. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – С. 14.
8. Косик В.В. Види доказів в провадженні у справах про адміністративні правопорушення / В.В. Косик // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 309–311.
9. Войтович І. Поняття та зміст доказування в адміністративному судочинстві України / І. Войтович // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2015. – № 1. – С. 45, 49.
10. Штефан М.Й. Цивільне процесуальне право України: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / Штефан М.Й. – К., 2005. – С. 280–282.
11. Ханова Р. Належність та допустимість доказів в адміністративному процесі як головні критерії їх оцінки / Р. Ханова // Адміністративне судочинство. Судова практика в адміністративних справах. – 2015. – № 3–4. – С. 57–56.
12. Матеріали Узгальнення судової практики застосування Київським окружним адміністративним судом положень Конституції України, Кодексу адміністративного судочинства України та іншого законодавства щодо участі в адміністративному судочинстві прокурора та органів прокуратури у 2013–2014 роках.
13. Постанова Кіровоградського окружного адміністративного суду від 25 січня 2016 р. у справі № П/811/1987/15 [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/>

14. Про активізацію представницької діяльності прокурорів: лист-орієнтування Генерального прокурора України від 30 травня 2016 року № 05/1-391 вих-233 окв-16.



Олег БАСАЙ,
Світлана БЕЛІКОВА

ДОКАЗИ ТА ДОКАЗУВАННЯ ПРОКУРОРОМ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Досліджено поняття «докази» і «доказування», визначено їх ознаки й розглянуто їхню класифікацію. Наведено приклади судової практики щодо участі прокурора в адміністративному судочинстві.

Ключові слова: адміністративний позов; прокурор; представництво; докази; доказування; фактичні дані.

Олег БАСАЙ,
Светлана БЕЛИКОВА

ДОКАЗАТЕЛЬСТВА И ДОКАЗЫВАНИЕ ПРОКУРОРОМ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Исследованы понятия «доказательства» и «доказывание», определены их признаки и рассмотрена их классификация. Приведены примеры судебной практики касательно участия прокурора в административном судопроизводстве.

Ключевые слова: административный иск; прокурор; представительство; доказательства; доказывание; фактические данные.

Oleh BASAI,
Svitlana BELIKOVA

EVIDENCE AND PROOF PROSECUTOR IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

The paper studied the concept of «evidence» and «proving», defined by their characteristics and reviewed their classification. Given examples of the jurisprudence on the participation of the prosecutor in the administrative proceedings.

Keywords: administrative proceedings; the prosecutor; representation; evidence; proof; evidence.

