

**В. В. Гордєєв**

доцент кафедри процесуального права  
доктор юридичних наук, доцент  
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича

**Н. А. Гураленко**

доцент кафедри теорії права та прав людини, доктор юридичних наук, доцент  
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича

## ОСНОВНІ ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

*Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Така діяльність реалізується через адміністративне судочинство, особливості з'ясування якого дозволяє забезпечити ефективний спосіб захисту прав учасників судового адміністративного процесу. Основна особливість адміністративної юстиції, що принципово надає їй специфічних ознак, обумовлюється правилами доказування. Метою написання статті є з'ясування переліку основних специфічних властивостей адміністративного судочинства на підставі аналізу норм права, поглядів вчених та судової практики. Наукова новизна дослідження полягає комплексному підході до з'ясування особливостей адміністративного судочинства, зокрема: аналізі норм права, поглядів вчених та судової практики задля встановлення основних специфічних властивостей адміністративної юстиції, з'ясування яких дозволяє забезпечити ефективний спосіб захисту прав учасників адміністративного процесу. Основними особливостями адміністративного судочинства є строк звернення до суду, розподіл судових витрат, особливий розгляд адміністративної справи незначної складності (малозначна справа), типової та зразкової справи, наявність письмового або ж скороченого провадження, розмір судового збору, особливості провадження окремих категорій адміністративних справ, судовий контроль, право позивача подати до суду заяву про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень - відповідачем на виконання такого рішення суду тощо. Доказування в адміністративному судочинстві – це регламентований нормами Кодексу адміністративного судочинства України та обумовлений принципами рівності, змагальності, диспозитивності, офіційного з'ясування всіх обставин справи, презумпцією вини суб'єкта владних повноважень порядок збору та подання для аналізу суду інформації про певні події, дії або стан.*

**Ключові слова:** особливість, адміністративне судочинство, доказування, принципи, презумпція вини.

**Постановка проблеми.** Конституція України закріплює положення, що людина, її життя і здоров'я честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3). Виконання такого обов'язку держави забезпечується адміністративним судочинством, наявність якого є ознакою правової держави.

У сучасному демократичному суспільстві захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень поклада-

ється на адміністративні суди. Судовий спосіб захисту прав людини забезпечує гарантування принципу відповідальності органів державної влади за свою діяльність перед людиною, усуває свавілля з боку держави та її органів. Указане гарантується адміністративним судочинством [1, с. 133], особливості з'ясування якого дозволяє забезпечити ефективний спосіб захисту прав учасників адміністративного процесу.

Науково-теоретичну основу аналізу особливостей адміністративного судочинства формують результати дослідницьких пошуків таких учених, як В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін,

В.В. Доненко, Т.О. Коломоець, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Д.В. Лученко, О.І. Остапенко, М.І. Смокович, М.І. Цуркан, А.М. Школик. Варто зазначити, що вказані вчені здійснювали дослідження адміністративного судочинства, в загальному, чи окремих його інститутів, проте увага встановленню переліку особливостей судового адміністративного процесу майже не приділялася.

**Виклад основного матеріалу.** О.В. Боднарюк та О.Б. Гордєєва до основних особливостей адміністративного судочинства відносять спеціальний порядок повідомлення суб'єкта владних повноважень (якщо справа розглядається за його місцезнаходженням) про наявні у суду матеріали, які підлягають врученню йому як стороні, та про можливість їх отримання лише безпосередньо у суді, застосування такого порядку повідомлення щодо осіб, які беруть участь у справі, незалежно від того, чи є вони суб'єктом владних повноважень, у разі, якщо вони зазначили адресу своєї електронної пошти (номер факсу, телефаксу) і не висловили заперечень проти її використання для одержання текстів судових рішень та інших документів, строк звернення до суду, розмір судового збору, спрощений порядок розгляду адміністративних справ у порядку письмового або скороченого провадження, відсутність імперативної норми про те, що пояснення сторін, третіх осіб та їх представників можуть бути засобом доказування лише тоді, коли вони допитані як свідки, презумпція вини суб'єкта владних повноважень, принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі, особливості провадження окремих категорій адміністративних справ, судовий контроль за виконанням судових рішень в адміністративних справах тощо [2, с.38].

Погоджуємося з вищенаведеним переліком особливостей адміністративного судочинства, проте варто зазначити, що він не є вичерпним та підлягає розширенню.

Вважаємо, що основну особливість адміністративного судочинства України, що принципово надає йому специфічних ознак та відрізняє його від інших видів судових процесів, обумовлюють правила доказування.

Доказування в адміністративному судочинстві на науковому рівні є малодослідженим, переважно є частиною загального підходу до наукового обґрунтування КАС України. Доказування в адміністративному судочинстві розглядають як окремий самостійний вид у системі процесуального доказового права, оскільки

поєднавши в собі загальні ознаки, притаманні доказуванню у різних галузях, має спеціальні ознаки (суб'єкти доказування та мету доказування), які характерні лише для адміністративного судочинства. Доказування в адміністративному судочинстві – це «пізнавальна, розумова (логічна) діяльність, яка здійснюється в межах процесуальних правових норм, регламентованих КАС України, судом та особами, які беруть участь у справі (сторони, треті особи, представники сторін і третіх осіб), тобто суб'єктами доказування з метою встановлення всіх обставин справи для визначення юридичних фактів, якими буде правильно вирішено публічно-правовий спір» [3, с. 153].

М. В. Джафарова вважає, що правовий інститут доказів і доказування як невід'ємний складник внутрішньої системи адміністративного процесуального права є сукупністю норм цієї галузі права, які регулюють предмет і межі доказування, обсяг процесуальних повноважень суб'єктів доказування, умов належності, допустимості, достовірності та достатності доказів, види та джерела їх походження, особливості процесуального порядку отримання, дослідження й оцінки змісту і процесуальної форми доказів. Змістом предмету доказування варто вважати сукупність обставин, які «обґрунтовують позовні вимоги, заявлені на предмет публічно-правового спору позивачем, третьою особою із самостійними вимогами; обґрунтовують відзив відповідача на позовну заяву проти наведених позивачем обставин і правових підстав позову; обґрунтовують відповідь позивача проти наведених відповідачем у відзиві на позовну заяву пояснень, міркувань та аргументів; обґрунтовують заперечення відповідача проти викладених позивачем вимог у відповіді на відзив; мають інше значення для розгляду справи і підлягають встановленню при ухваленні судового рішення» [4, с. 74].

В.Л. Медина та Р.З. Голобутовський зазначають, що адміністративне доказування – це діяльність зі збору, дослідження, обробки та оцінки інформації, що міститься в доказах [5, с. 408].

Доказування – це «збір і подання для аналізу суду інформації про певні події, дії або стан (юридичні обставини), яку надають суб'єкти адміністративного процесу, чи витребування судом такої інформації за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, або за власною ініціативою для її дослідження та подальшої оцінки» [6, с. 303].

Уважаємо, що доказування в адміністративному судочинстві – це регламентований нор-

мами Кодексу адміністративного судочинства України та обумовлений принципами рівності, змагальності, диспозитивності, офіційного з'ясування всіх обставин справи, презумпцією вини суб'єкта владних повноважень порядок збору та подання для аналізу суду інформації про певні події, дії або стан.

Зміст принципу рівноправності формують такі елементи: 1) рівність сторін при зверненні до адміністративного суду: позивач подає позов, а відповідач має право пред'явити заперечення проти позову, позивач порушує справу, а копія позовної заяви надається відповідачеві й т.д.; 2) рівність можливостей захисту прав у суді: позивач може відмовитися від позову, а відповідач – від заперечення проти позову, відповідач може визнати позов, сторони можуть укласти мирову угоду. У сторін є рівні права за апеляційним та касаційним оскарженням. Адміністративний суд повинен прагнути однаково забезпечити участь у процесі обох сторін; 3) рівні можливості участі сторін у доказовій діяльності тощо. Принцип рівності в адміністративному судочинстві – це загальнообов'язкове правило поведінки учасників адміністративного судочинства, яке встановлює рівність перед законом і судом, заборону привілеїв чи обмежень прав учасників адміністративного процесу за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками [7, с. 132].

Принцип змагальності [8, с. 747] передбачає широкі можливості сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, зокрема знайомитися з матеріалами справи, брати участь у судових засіданнях, подавати докази і брати участь у їх дослідженні, заявляти клопотання та відводи, давати судові усні і письмові пояснення, подавати свої доводи, міркування та заперечення, визначати і використовувати в доказовій діяльності передбачені необхідні процесуальні засоби, фактичні дані і докази, що їх підтверджують тощо.

Принцип диспозитивності реалізує можливість учасників процесу самостійно, на власний розсуд, розпоряджатися позовними вимогами (визнавати, відмовлятися, змінювати вимоги й укладати мирову угоду), крім випадків, передбачених законом, а також використовувати інші процесуальні засоби з метою захисту суб'єктивних прав та інтересів, які охороняє закон.

Одним із виявів принципу рівних можливостей у судовому адміністративному процесі

є принцип офіційності. Суть зазначеного принципу полягає в тому, що адміністративний суд може (за власною ініціативою) залучити до провадження, дослідити та встановити обставини справи. Тобто, крім активності сторін у доведенні їх тверджень, за адміністративним судом також закріплюється ініціатива під час розгляду справи [9, с.55].

Існує вузьке та широке розуміння принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі. Згідно вузького розуміння зміст цього принципу зводиться до трактування його законодавцем згідно з ч. ч. 4, 5, ст. 11 КАС України як обов'язок суду виявлення та витребування доказів з власної ініціативи. Широке розуміння принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі передбачає активну процесуальну позицію суду щодо прийняття рішення про обов'язкову участь особи, яка бере участь в справі; прийняття рішення про витребування документів та інших матеріалів, проведення огляду письмових та речових доказів на місці, якщо їх не можна доставити до суду, наведення необхідних довідок, призначення експертизи, вирішення питання про необхідність залучення спеціаліста, свідків, перекладача; прийняття рішення про проведення попереднього судового засідання; вжиття заходів для заміни неналежної сторони належною, забезпечення участі третіх осіб; з'ясування питання про склад осіб, які братимуть участь у справі; уточнює заявлені позивачем позовні вимоги та заперечення відповідача щодо адміністративного позову; окреслює факти, що необхідно з'ясувати для вирішення спору та ті, які з них визнаються сторонами, а які потрібно доказувати; з'ясовує перелік доказів, якими сторони можуть доводити обставини справи, та встановлює певні строки їх надання; вчиняє будь-які дії, необхідні для належної підготовки справи до розгляду справи; пропонує учасникам справи пояснити чи доповнити певні обставини справи, а також пропонує надати суду додаткові докази; може прийняти рішення про дослідження доказів навіть щодо обставин, які визнаються сторонами, якщо в суду виникає сумнів щодо певних обставин та добровільності їх визнання; під час проведення допиту свідка адміністративний суд може задавати свідку запитання в будь-який час під час допиту свідка учасниками справи; дозволяється вийти за межі позовних вимог, якщо це є необхідним для повного захисту прав, свобод та інтересів осіб; уточнення позовних вимог та обрання відповідного способу захисту порушеного права відпо-

відачем; створення учасникам справи необхідних умов для дійсного встановлення обставин справи, дослідження й оцінки доказів, вірного застосування законодавства [10, с. 178].

Особливості адміністративного судочинства, пов'язані з доказуванням, також обумовлені ст. 77 КАС України, відповідно до якої кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення, крім випадків звільнення від доказування. В адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладено на відповідача. У таких справах суб'єкт владних повноважень не може опиратися на докази, які не були покладені в основу оскаржуваного рішення, за винятком випадків, коли він доведе, що вжив усіх можливих заходів для їх отримання до прийняття оскаржуваного рішення, але вони не були отримані з незалежних від нього причин.

Докази суду надають учасники справи. Суд може пропонувати сторонам надати докази та збирати докази з власної ініціативи, крім випадків, визначених цим Кодексом. Суд не може витребувати докази в позивача в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, окрім доказів на підтвердження обставин, за яких, на думку позивача, відбулося порушення його прав, свобод чи інтересів. Якщо учасник справи без поважних причин не надасть докази на пропозицію суду для підтвердження обставин, на які він посилається, суд вирішує справу на підставі наявних доказів (ст.77 КАС України).

Отже, в адміністративних справах щодо оскаржень рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень встановлена презумпція його вини. Презумпція вини в адміністративному судочинстві – це закріплені в законі припущення про те, що повідомлені позивачем обставини адміністративної справи про рішення, дії чи бездіяльність відповідача (суб'єкта владних повноважень) відповідають дійсності, доки відповідач не спростує їх [11 с. 806].

Зміст принципів презумпції вини суб'єкта владних повноважень, рівності, змагальності, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин справи розкритий також і в судовій практиці.

Так, у постанові від 31 березня 2020 року у справі № 826/26222/15 Верховного Суду зазна-

чено, що одним із принципів адміністративного судочинства є принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі, зміст якого зобов'язує адміністративний суд до активної ролі в судовому засіданні. Таким чином враховуючи наведене, ВС дійшов висновку, що недотримання судом принципу офіційного з'ясування всіх обставин справи під час дослідження зібраних у справі доказів унеможливує встановлення фактичних обставин для правильного її вирішення [12].

Постановою Верховного Суду від 9 вересня 2020 року встановлено, що принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі полягає насамперед у активній ролі суду при розгляді справи; в адміністративному процесі, на відміну від суто змагального процесу, де суд оперує виключно тим, на що посилаються сторони, мають бути повністю встановлені обставини справи, щоб суд ухвалив справедливе та об'єктивне рішення; принцип офіційності, зокрема, виявляється у тому, що суд визначає обставини, які необхідно встановити для вирішення спору; з'ясовує якими доказами сторони можуть обґрунтовувати свої доводи чи заперечення щодо цих обставин; а у разі необхідності суд повинен запропонувати особам, які беруть участь у справі, доповнити чи пояснити певні обставини, а також надати суду додаткові докази.

На цій підставі колегія суддів дійшла висновку, що судами попередніх інстанцій всупереч наведеному принципу не досліджено безпосередньо оригінали дозволу на виконання будівельних робіт та сертифікату, не перевірено документів, на підставі яких ці дозвіл та сертифікат видавалися, та не встановили з урахуванням перевірених у встановленому порядку обставин справи наявності або відсутності підстав для прийняття відповідачем оскаржуваних припису та постанови.

У зв'язку з зазначеним, колегія суддів вважає необґрунтованим висновок суду апеляційної інстанції про те, що факт наявності у позивача у справі, що розглядається, дозволу на виконання будівельних робіт на момент проведення перевірки не потребує доказування, оскільки позивачем не було пред'явлено оригінал відповідних документів, а отже, позивач всупереч приписам статті 77 КАС України не довів обставини, на яких ґрунтуються його позовні вимоги, та не спростував належними, допустимими, достовірними та достатніми доказами аргументи відповідача про відсутність у нього дозвільного документа. Тобто судами попередніх

інстанцій порушено порядок зібрання та перевірки доказів, визначений статтями 72-79 КАС України, а їх висновки не ґрунтуються на повно і всебічно досліджених обставинах справи, встановлених на підставі належних, допустимих, достовірних та достатніх доказах [13].

Особливості адміністративного судочинства обумовлюються й іншими положеннями КАС України, зокрема: для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів (ч.2 ст.122), при задоволенні позову сторони, яка не є суб'єктом владних повноважень, всі судові витрати, які підлягають відшкодуванню або оплаті, стягуються за рахунок бюджетних асигнувань суб'єкта владних повноважень, що виступав відповідачем у справі, або якщо відповідачем у справі виступала його посадова чи службова особа. При задоволенні позову суб'єкта владних повноважень з відповідача стягуються виключно судові витрати суб'єкта владних повноважень, пов'язані із залученням свідків та проведенням експертиз (ч. ч. 1, 3 ст.139); особливий розгляд адміністративної справи незначної складності (малозначна справа), типової [14, 378] та зразкової справи, наявність письмового або ж скороченого провадження (ст. 4); розмір судового збору за подання до суду позовної заяви (ч.2 ст. 4 Закону України «Про судовий збір»); особливості провадження окремих категорій адміністративних справ (Глава 6); суд, який ухвалив судові рішення в адміністративній справі, може зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судові рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення – судовий контроль (ст. 382); особа-позивач, на користь якої ухвалено рішення суду, має право подати до суду першої інстанції заяву про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень - відповідачем на виконання такого рішення суду, або порушення прав позивача, підтверджених таким рішенням суду (ст.383) тощо.

Отже, основними особливостями адміністративного судочинства є доказування, строк звернення до суду, розподіл судових витрат, особливий розгляд адміністративної справи незначної складності (малозначна справа), типової та зразкової справи, наявність письмо-

вого або ж скороченого провадження, розмір судового збору, особливості провадження окремих категорій адміністративних справ, судовий контроль, право позивача подати до суду заяву про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень - відповідачем на виконання такого рішення суду тощо.

Доказування в адміністративному судочинстві – це регламентований нормами Кодексу адміністративного судочинства України та обумовлений принципами рівності, змагальності, диспозитивності, офіційного з'ясування всіх обставин справи, презумпцією вини суб'єкта владних повноважень порядок збору та подання для аналізу суду інформації про певні події, дії або стан.

#### Список використаної літератури:

1. Purshottam Trikamdas. Fundamental rights and administrative proceedings. *Journal of the Indian Law Institute*. Vol. 1, No. 1 (Oct., 1958). pp. 133-138
2. Боднарчук О.В., Гордєєва О.Б. Особливості адміністративного судочинства України: порівняльно-оправовий аспект. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. №3. 2013. С.32-38
3. Мацелик М. О., Мельник М. П. Ознаки процесу доказування в адміністративному судочинстві України. *Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право)*. 2009. № 4 (47). С. 148–154.
4. Джафарова М.В. Окремі питання доказування в адміністративному судочинстві в Україні. *Право і суспільство*. 2020. №5. С.69–75.
5. Медина В.Л., Голобутовський Р.З. Поняття адміністративно-процесуального доказування. *Розвиток науки і техніки: проблеми та перспективи*: збірник тез Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції з нагоди відзначення Дня науки - 2021 в Україні (м. Київ, 20 травня 2021 р.). 2021. 37 – 38 с.
6. Колпаков В. К., Гордєєв В. В. Юрисдикція адміністративних судів: монографія в 2-х книгах. Харків: Харків юридичний, 2011. Кн. 1. 352 с.
7. Гордєєв В. В. Реалізація принципу рівності в адміністративних процесуальних правовідносинах. *Право України*. 2010. № 11. С. 128–134.
8. F. Trowbridge vom Baur. Adversary Administrative Proceedings: The Problem of Laymen as Trial Counsel. *American Bar Association Journal*. Vol. 37. No. 10 (October 1951). pp. 747-749.
9. Колпаков В.К., Гордєєв В.В. Принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі в системі принципів адміністративного судочинства. *Право України*. 2014. № 3. С. 47–56.

10. Гордєєв В.В. Поняття юридичних фактів в адміністративному судочинстві України : монографія. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. 324 с.
11. Гордєєв В. В. Презумпція вини в адміністративному судочинстві. *Міжнародна поліцейська енциклопедія*: у 10 т. Київ: Атіка, 2011. Т. 7: Адміністративно-правове забезпечення поліцейської діяльності. С. 806.
12. Постанова Верховного Суду від 31 березня 2020 року в справі за позовом ОСОБА\_1 до Міністерства внутрішніх справ України про визнання протиправним та скасування рішення, зобов'язання вчинити певні дії. URL: <http://iPLEX.com.ua/doc.php?regnum=88506768&red=100003fc8737216d50de0977a5dda75de82347&d=5> (дата звернення 18.09.2021)
13. Постанова Верховного суду від 09 вересня 2020 року в справі № 817/1269/17 за позовом Дочірнього підприємства «Оптіма-770-Р» Товариства з обмеженою відповідальністю «Севен Севенті Петроліум» до Державної архітектурно-будівельної інспекції України в особі Управління Державної архітектурно-будівельної інспекції у Рівненській області про визнання протиправними та скасування постанови та припису. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/91415005> (дата звернення 18.09.2021).
14. Paul Oberst. Parties to Administrative Proceedings. *Michigan Law Review*. Vol. 40, No. 3 (Jan., 1942). pp. 378-405.

### **Gordeev V. V., Guralenko N. A. The main features of administrative proceedings**

*Human rights, freedoms, and their guarantees determine the content and direction of the state. Such activities are implemented through administrative proceedings, the features of which allow providing an effective way to protect the rights of participants in administrative proceedings. The fundamental feature of administrative justice, which in principle gives it specific features, is determined by the rules of proving. The purpose of this article is to clarify the list of the fundamental specific features of administrative proceedings based on the analysis of the law, the views of scholars and case law. The scientific novelty of the decision is a comprehensive approach to clarifying the features of administrative proceedings, in particular: analysis of law, views of scholars and case law to establish the fundamental specific features of administrative justice, which provides an effective way to protect the rights in the administrative proceedings. The fundamental features in the administrative proceedings are the term of application, distribution of court costs, special consideration of administrative cases of complexity, standard and typical cases, the presence of written or abbreviated cases, court fees, features of certain categories of administrative cases, judicial control etc.*

**Key words:** *peculiarity, administrative proceedings, proving, principles, presumption of guilt.*