

# Докази і доказування у практиці Касаційного адміністративного суду

---

ВОЛОДИМИР БЕВЗЕНКО, СУДДЯ КАС ВС

Д.Ю.Н., ПРОФЕСОР

# План

---

1. Переднє слово
2. Засади доказування в адміністративних справах
3. Принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі
4. Презумпція «винуватості» суб'єкта владних повноважень
5. Докази в адміністративних справах

# Література

1. Курс цивільного процесу: Підручник. В. В. Комаров, В. А. Бігун, В. В. Баранкова та ін. За ред. В. В. Комарова. Х.: Право, 2011. 1352 с.
2. Смокович М.І., Бевзенко В.М. Адміністративний процес України: теорія, практика: Підручник. За заг. ред. д.ю.н., проф. Бевзенка В.М. Пер. з нім. і адапт. Рижкова Г.В. Видання друге, змінене, доповнене і перероблене. Київ: ВД «Дакор», 2021. 1204 с.
3. Загальне адміністративне право: Підручник. Гриценко І. С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та інші. За заг. ред. І. С. Гриценка. К. : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
4. Статті 9, 72-113 Кодексу адміністративного судочинства України.

# Література

---

5. Зведений дайджест судової практики Великої Палати Верховного Суду. Рішення, внесені до ЄДРСР за період з 01.01.2020 по 31.12.2020

6. Дайджест судової практики Великої Палати Верховного Суду Рішення, внесені до ЄДРСР за період з 01.01.2021 по 28.02.2021

---

# 1. Переднє слово

- зміст і обсяг доказування, види і кількість доказів в адміністративній справі залежать від предмету доказування;

---

- конкретні види доказів обумовлюються видом адміністративної справи, яка перебуває у провадженні адміністративного суду;

- предмет доказування – це явища, обставини адміністративно-правового характеру (адміністративний акт, адміністративний розсуд, адміністративна процедура), висловлені у заявах, клопотаннях;

- якість і повнота доказування в адміністративних справах залежить від знання і розуміння Загального адміністративного права;

- доказам і доказуванню в адміністративних справах властиві особливості: 1) принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі; 2) презумпція «винуватості» суб'єкта владних повноважень;

---

- доказам і доказуванню в адміністративних справах властиві **загальні** правила і вимоги доказів і доказування теорії доказування;

- предмет доказування, обсяг доказів, як правило, формуються в адміністративному суді першої інстанції і після стадій першої інстанції – не змінюються (ст.ст. 308, 341 КАС України).

# Ст. 2 проєкт Закону України «Про адміністративну процедуру»

---

3) адміністративний акт — рішення індивідуальної дії, прийняте адміністративним органом, спрямоване на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав або обов'язків особи (осіб);

5) адміністративна процедура — визначений законодавством порядок здійснення адміністративного провадження;

7) дискреційне повноваження — повноваження, надане законом адміністративному органу діяти на власний розсуд при прийнятті рішення або обирати один із можливих варіантів рішення відповідно до закону та мети, з якою таке повноваження надано;



Доказування в  
адміністративних  
справах

Докази в  
адміністративних  
справах

Особливості

---

## **2. Засади доказування в адміністративних справах**

# Доказуванню в адміністративних справах характерні

---

1. Предмет доказування
2. Суб'єкти доказування

# Предмет доказування =

---

1. (обставини, які підтверджують вимоги позову + **обставини**, які підтверджують заперечення проти позову + **обставини**, які мають інше значення для розгляду справи і мають бути встановлені (зокрема, адміністративна процесуальна правосуб'єктність) –

2. (визнані **факти** + загальновідомі **факти** + преюдиціальні **факти**).

*(ст.ст. 77, 78, 150, 160, 159-166, 175, 176, 178, 182 КАС України)*

# Загальний предмет доказування в адміністративних справах

---

- **суб'єкт владних повноважень** (право на позов, адміністративна процесуальна правосуб'єктність). *Ст. 5 КАС України, приклад про прокурора, про територіального СВП*
  - **суб'єкт який перебуває у правовідносинах із СВП.** *Слід переконатися, що особі належить право позовної вимоги*
  - **вид** спірних правовідносин (ст.ст. 2, 19 КАС України). *Приклад про публічну/політичну службу і повернення позову (ст. 123 КАС України)*
  - **факт порушення суб'єктивних прав, свобод, інтересів.** *Непростий елемент доказування! Чи перетерпіває особа обмежень, обтяжень від СВП?!*
  - **рішення, дія, бездіяльність СВП** (НА, АА, АП, АД, Адія, ППІ)
-

# Загальний предмет доказування в адміністративних справах

---

- адміністративний розсуд СВП, наскільки він діяв у його межах чи поза ним. *Ст. 245 КАС України*

---

- адміністративна процедура. *Проект Закону України № 3475 «Про адміністративну процедуру»*

---

- інші факти, обставини адміністративної справи, про які стверджують учасники. *Наприклад, факт захворювання, необізнаність із адміністративним актом тощо...*

---

# Суб'єкти доказування

---

Участь у встановленні фактичних обставин публічно–правового спору, дійсних прав та обов'язків учасників спірних правовідносин, необхідних для правильного вирішення такого спору по суті, участь у формуванні предмета доказування, відповідно до приписів Кодексу адміністративного судочинства України, беруть різні **суб'єкти**.

# Суб'єкти доказування

---

1) адміністративний суд (ст. 22 КАС України):

- адміністративний суд першої інстанції;
- апеляційний адміністративний суд;

Своєю чергою, адміністративним судом як суб'єктом доказування в адміністративній справі може бути:

- адміністративний суд, який відповідно до приписів ст. 31 КАС України визначений розглядати і вирішувати адміністративну справу;
- адміністративний суд, який відповідно до приписів статей 83, 84 Кодексу адміністративного судочинства України зобов'язаний виконати судове доручення щодо збирання доказів ;
- іноземний суд або інший компетентний орган іноземної держави (ст. 85 КАС України).



# Суб'єкти доказування

---

**Працівниками** дипломатичного представництва чи консульської установи України у відповідній державі, якщо це визначено міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, може бути виконано судове доручення про виконання певних процесуальних дій щодо громадянина України, який проживає на території іноземної держави (ч. 2 ст. 89 КАС України).

Тому слід визнати, що працівники дипломатичного представництва чи консульської установи України у відповідній державі також можуть бути **суб'єктами** доказування в адміністративній справі;

# Суб'єкти доказування

---

2) учасники адміністративної справи – сторони, треті особи (ст.ст. 42, 46, 49 КАС України);

3) органи та особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб (ст.ст. 42, 53 КАС України);

4) представники учасників адміністративної справи, органів та осіб, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб (ст.ст. 55, 60 КАС України);

5) учасники адміністративного процесу – помічник судді, секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, експерт з питань права, перекладач, спеціаліст (ст. 61 КАС України).

---

Кожен із суб'єктів доказування наділений особливим обсягом повноважень щодо доказування в адміністративній справі, який залежить від виду кожного із цих суб'єктів, мети їх участі в адміністративній справі. Залежно від мети участі в адміністративній справі того чи іншого суб'єкта визначається його обов'язок доказування.

# Приклад

У судовому засіданні окружний адміністративний суд **виніс** на обговорення питання щодо витребування з міської ради належним чином засвідчених копій матеріалів, які стосуються прийняття рішення міської ради, зокрема з включенням до витребуваних документів генерального плану.

---

Позивач щодо витребування доказів не заперечував.

Представник відповідача в судове засідання не з'явився, причини неявки суду не повідомив, витребувані ухвалою суду про відкриття провадження докази не подав, проте просив здійснювати розгляд справи без його участі.

За вказаних обставин та зважаючи на те, що докази мають значення для з'ясування всіх обставин у справі, окружний адміністративний суд з наявних у нього матеріалів та вимог ч. 4 ст. 9 КАС України вирішив витребувати докази у відповідача.

Керуючись ст.ст. 9, 72, 80, 180, 241–246, 255, 295 КАС України, окружний адміністративний суд **ухвалив**:

- 1) **повторно** витребувати у міської ради належним чином засвідчені копії матеріалів, які стосуються прийняття рішення міської ради, та генеральний план;
- 2) зобов'язати міську раду надати окружному адміністративному суду витребувані документи;
- 3) у випадку неповідомлення суду про неможливість подати докази, витребувані судом, а також за неподання таких доказів без поважних причин суд застосовує до відповідної особи заходи процесуального примусу, визначені Кодексом адміністративного судочинства України.

**Ухвала Черкаського окружного адміністративного суду від 08 листопада 2018 року, адміністративна справа № 2340/3421/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77694016>**

# Приклад

---

Верховний Суд у складі судді-доповідача Касаційного адміністративного суду Бевзенка В.М., перевіrivши матеріали позовної заяви ОСОБА\_3 до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, третя особа - Громадська рада доброчесності, про визнання протиправним та скасування рішень, зобов'язати вчинити певні дії, -

УХВАЛИВ:

Відкрити провадження в адміністративній справі за позовом ОСОБА\_3 до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, третя особа - Громадська рада доброчесності, про визнання протиправним та скасування рішень, зобов'язати вчинити певні дії.

Справу розглядати за правилами спрощеного позовного провадження колегією суддів у складі п'яти суддів.

Призначити справу до розгляду в судовому засіданні з повідомленням (викликом) сторін, яке відбудеться о 15:00 год. 23 квітня 2019 року в приміщенні суду за адресою: вул. Московська, 8, корпус 5, м. Київ, 01029.

Встановити відповідачу п'ятнадцятиденний строк з дня отримання копії цієї ухвали для подання відзиву на позовну заяву **та доказів**, які підтверджують обставини, на яких ґрунтуються заперечення відповідача (з урахуванням мотивів та аргументів, які навів позивач у позовній заяві), а також документів, що підтверджують надіслання (надання) відзиву і доданих до нього документів позивачу.

**Ухвала КАС ВС від 25 березня 2019 року. Справа №9901/143/19. Адміністративне провадження №П/9901/143/19.**  
**<https://reyestr.court.gov.ua/Review/80661711>**

# Суб'єкт доказування – це:

---

- суб'єкт (адміністративний суд, учасник адміністративної справи і процесу, представник), який відповідно до приписів Кодексу адміністративного судочинства України бере участь у вивченні матеріалів адміністративної справи, формуванні предмета доказування, збиранні/витребуванні доказів, оцінці доказів, формуванні висновків за результатами доказування, їх обґрунтування і викладення у судовому рішенні;
- адміністративний суд, учасник адміністративної справи і процесу, представник, які в адміністративній справі здійснюють доказування.

---

## **3. Принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі**

**Особливістю** національного адміністративного процесу є те, що доказування в адміністративній справі «урівноважене» дією двох принципів адміністративного судочинства (ст.ст. 2, 9 КАС України):

1) змагальність сторін – розгляд і вирішення справ в адміністративних судах здійснюються на засадах змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості (ч. 1 ст. 9 КАС України);

2) офіційне з'ясування всіх обставин у справі – адміністративний суд вживає визначені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, зокрема, щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи (ч. 4 ст. 9 КАС України).



---

**Принцип** офіційного з'ясування всіх обставин у справі характеризує адміністративний процес і відрізняє його від інших видів судового процесу (цивільного, господарського процесу) (п. 4 ч. 3 ст. 2, ч.ч. 2, 4 ст. 9 КАС України).

У галузі дії принципу офіційності адміністративний суд **зобов'язаний** дослідити за власною ініціативою важливі для прийняття рішення з правового спору фактичні обставини, залучити їх до провадження та встановити їх правдивість. Таким чином, адміністративний суд поряд з активністю сторін у доведенні їх тверджень бере на себе ініціативу під час розгляду адміністративної справи.

*Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес : Монографія. Харків : Фірма «Консум», 2003. С. 213*

Принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі має **двоєкий** зміст:

1) адміністративний суд може вийти за межі позовних вимог, якщо це необхідно для ефективного захисту прав, свобод, інтересів людини і громадянина, інших суб'єктів у сфері публічно–правових відносин від порушень суб'єктів владних повноважень (ч. 2 ст. 9 КАС України). Зауважимо, що вихід адміністративного суду за межі позовних вимог **опосередковано** стосується доказування, оскільки може обумовлювати нове доказування після цього виходу за межі позовних вимог;

2) адміністративний суд **вживає** визначені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, зокрема, щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи (ч. 4 ст. 9 КАС України). Цей припис безпосередньо уповноважує адміністративний суд на доказування в адміністративній справі, наділяє його повноваженнями на збирання доказів в адміністративній справі.

Так, учасник адміністративної справи, у разі неможливості самотійно надати докази, вправі подати клопотання про витребування доказів судом. Про витребування доказів за власною ініціативою або за клопотанням учасника справи, або про відмову у витребуванні доказів суд постановляє ухвалу (ч.ч. 1, 3 ст. 80 КАС України).

Отже, відповідно до цих приписів (ч.ч. 2, 4 ст. 9 КАС України), адміністративний суд вправі здійснювати доказування на власний розсуд, визначати його види та зміст.

# Приклад

Ухвалою окружного адміністративного суду відкрито провадження у справі та призначено її до розгляду у судовому засіданні. Для вирішення адміністративної справи по суті необхідним є ознайомлення з матеріалами реєстраційної справи кооперативу, зокрема, тими, на підставі яких вчинено реєстраційний запис.

Згідно з ч. 4 ст. 9 КАС України окружний адміністративний суд вчиняє визначені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, зокрема, щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи. Згідно з ч. 3 ст. 80 КАС України про витребування доказів за власною ініціативою або за клопотанням учасника справи, або про відмову у витребуванні доказів суд постановляє ухвалу.

На підставі вищевикладеного, керуючись статтями 9, 80 КАС України, **окружний адміністративний суд ухвалив:**

1. Витребувати у відділу з питань державної реєстрації юридичних та фізичних осіб – підприємців районної державної адміністрації належним чином завірені копії матеріалів реєстраційної справи кооперативу.
2. У випадку відсутності у відділі реєстрації матеріалів вказаної реєстраційної справи надати суду інформацію щодо її місцезнаходження.

**Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 11 січня 2018 року № 826/16969/17. URL: <http://reestr.court.gov.ua/Review/71575821>**

Отже, принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі «змушує» адміністративний суд долучатися до процесу доказування в адміністративній справі

---



---

## **4. Презумпція «винуватості» суб'єкта владних повноважень**

**Розподіл** обов'язку доказування в адміністративному процесі урегульовано за допомогою:

---

1) принципу змагальності – розгляд і вирішення справ у адміністративних судах здійснюються на засадах змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості (п. 4 ч. 3 ст. 2, ч. 1 ст. 9 КАС України);

2) принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі – адміністративний суд вживає визначені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, зокрема, щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи (п. 4 ч. 3 ст. 2, ч. 4 ст. 9 КАС України);

3) приписів ч. 1 ст. 77 КАС України – кожна сторона зобов'язана довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення, крім випадків, встановлених ст. 78 КАС України (ч. 1 ст. 77 КАС України);

4) презумпції винуватості суб'єкта владних повноважень – 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 (ст. 77 КАС України).

Отже, існують **спеціальні** правила обов'язку доказування в адміністративній справі, які передбачені принципом офіційного з'ясування всіх обставин у справі й презумпцією винуватості суб'єкта владних повноважень:

---

– принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі передбачає, що адміністративний суд вживає визначені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, зокрема, щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи (п. 4 ч. 3 ст. 2, ч. 4 ст. 9 КАС України);

– **презумпція винуватості суб'єкта владних повноважень** – 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 (ст. 77 КАС України).

Спеціальні правила обов'язку доказування в адміністративній справі, передбачені принципом офіційного з'ясування всіх обставин у справі й презумпцією винуватості суб'єкта владних повноважень, **«урівноважують»** процесуальні можливості позивачів – фізичних, юридичних осіб, яким в адміністративній справі протистоїть відповідач – суб'єкт владних повноважень.

---

Крім тягаря обов'язку, передбаченого загальними правилами обов'язку доказування в адміністративній справі, на відповідача – суб'єкта владних повноважень покладається додатковий тягар доказування, передбачений принципом офіційного з'ясування всіх обставин у справі й **презумпцією** винуватості суб'єкта владних повноважень (ст.ст. 9, 77 КАС України).



Отже, за **загальним** правилом (ст.ст. 2, 9, 77 КАС України), обов'язок доказування пропорційно розподілений між сторонами, які заявляють свої вимоги та подають заперечення.

---

Однак загальні правила обов'язку доказування в адміністративній справі «нейтралізуються» **спеціальними** правилами обов'язку доказування в адміністративній справі.

Невиконання стороною припису про обов'язок доказування в адміністративній справі (ч. 1 ст. 77 КАС України) і якщо учасник справи без поважних причин не надасть докази на пропозицію суду для підтвердження обставин, на які він посилається, – має наслідком те, що адміністративний суд вирішує справу на підставі наявних доказів (ч. 5 ст. 77 КАС України).

# Презумпція «винуватості» суб'єкта владних повноважень (ст. 77 КАС України)

2. 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.

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 ним було вжито всіх можливих заходів для їх отримання до прийняття оскаржуваного рішення, але вони не були отримані з незалежних від нього причин.

У справах щодо застосування суб'єктом владних повноважень чи створення ним загрози застосування негативних заходів впливу до позивача (звільнення, примушування до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності, переведення, атестація, зміна умов праці, відмова в призначенні на вищу посаду, зменшення розміру заробітної плати тощо) у зв'язку з повідомленням ним або його близькими особами про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України "Про запобігання корупції" іншою особою обов'язок доказування, що прийняті рішення, вчинені дії є правомірними і не були мотивовані діями позивача чи його близьких осіб щодо здійснення цього повідомлення, покладається на відповідача.

---

## **5. Докази в адміністративних справах**

Поняття і перелік доказів, які передбачені в адміністративному процесі, закріплені у ст.ст. 72, 91, 94, 94, 96, 99, 101 КАС України.

---

## Стаття 72 КАС України

1. **Доказами** в адміністративному судочинстві є будь-які дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність обставин (фактів), що обґрунтовують вимоги і заперечення учасників справи, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

2. Ці дані встановлюються такими засобами:

1) письмовими, речовими і електронними доказами;

2) висновками експертів;

3) показаннями свідків.

...

---

**Докази** - це урегульована процесуальним законодавством, існуюча у певній процесуальній формі інформація (фактичні дані), яка надає можливість адміністративному суду, що розглядає справу, достеменно або певним чином відтворити та встановити усі обставини публічно-правового спору, які мають значення для правильного вирішення адміністративної справи

Докази, які оцінюються в адміністративній справі, мають відповідати вимогам, передбаченим Кодексом адміністративного судочинства України (ст.ст. 73–76 КАС України).

---

Так докази мають бути:

- 1) належними (ст. 73 КАС України);
- 2) допустимими (ст. 74 КАС України);
- 3) достовірними (ст. 75 КАС України);
- 4) достатніми (ст. 76 КАС України).

Дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність обставин (фактів), що обґрунтовують вимоги і заперечення учасників справи, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи (докази в адміністративному судочинстві), встановлюються такими **засобами** (ч.ч. 1, 2 ст. 72 КАС України):

---

- 1) письмовими доказами (ст. 94 КАС України);
- 2) речовими доказами (ст. 96 КАС України);
- 3) електронними доказами (ст. 99 КАС України);
- 4) висновками експертів (ст.ст. 101, 112 КАС України);
- 5) показаннями свідків (ст. 91 КАС України).

# Стаття 53. Пояснення свідків (проект Закону України «Про адміністративну процедуру»)

---

1. Поясненнями **свідка** є повідомлення про відомі йому обставини, що мають значення для вирішення справи.
2. Якщо **свідок** не може назвати джерело своєї обізнаності щодо певних обставин або його пояснення ґрунтуються на повідомленнях інших осіб, відповідні пояснення свідка не є доказом.
3. На підставі пояснень свідків не можуть встановлюватися обставини (факти), які відповідно до законодавства відображаються у відповідних документах. Законодавством можуть бути визначені інші обставини (факти), які не можуть встановлюватися на підставі пояснень свідків.



Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання та позбавлення статусу учасника бойових дій осіб» від 20 серпня 2014 р. № 413

---

П. 6

...

Комісії вивчають документи, у разі потреби заслуховують пояснення осіб, стосовно яких вони подані, **свідків** та в місячний строк із дня надходження документів приймають рішення щодо надання статусу учасника бойових дій.

---

**Дякую за увагу!**