

УДК 342.9

В.В. ГОРДЕЕВ

ОСОБЕННОСТИ ДОКАЗЫВАНИЯ ЮРИДИЧЕСКИХ ФАКТОВ В АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ УКРАИНЫ

В статье исследуются особенности доказывания юридических фактов в административном судопроизводстве Украины. Доказано, что для принятия законного и обоснованного судебного решения большое значение приобретает выяснение особенностей доказы-

вания юридических фактов в административном судопроизводстве Украины, среди которых выделяют презумпцию вины субъекта властных полномочий, реализацию принципа официального выяснения всех обстоятельств дела и т.п.

Задачей административного судопроизводства Украины является защита прав, свобод и интересов физических лиц, прав и интересов юридических лиц в сфере публично-правовых отношений от нарушений со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных и служебных лиц, других субъектов при осуществлении ими властных управленческих функций на основе законодательства, в том числе на выполнении делегированных полномочий путем справедливого, непредвзятого и своевременного рассмотрения административных дел. Такая задача административного судопроизводства реализуется с помощью доказывания юридических фактов. Для принятия законного и обоснованного судебного решения большое значение приобретает выяснение особенностей доказывания юридических фактов в административном судопроизводстве Украины.

Исследованию данного вопроса уделялось внимание такими учеными, как В.Б. Аверьянов, С.С. Алексеев, В.Н. Бевзенко, И.П. Голосниченко, Р.А. Калюжный, В.К. Колпаков, О.А. Красавчиков, О.В. Кузьменко, В.Т. Нор, П.С. Пацуркивский, М.А. Рожкова, Е.П. Рябченко, А.А. Селиванов, М.И. Цуркан, А.М. Чувакова и др.

Для принятия судом законного и обоснованного судебного решения необходимо четко и правильно установить обстоятельства дела, определить спорные правоотношения. Юридические факты, с которыми нормы материального права связывают правовые последствия, возникают и существуют, как правило, до процесса, поэтому суд не может получить знания о них непосредственно, не прибегая к доказательствам и доказыванию. Например, в случае нарушения избирательного права участия в избирательном процессе избиратель может обжаловать решение, действие или бездействие избирательной комиссии уже после самого нарушения права голоса гражданина непосредственно в суде.

Значение института доказывания важно в условиях состязательности судопроизводства. Вопрос о том, кто и каким образом участвует в процессе доказывания, какие способы используются в доказывании, каков порядок доказывания, какой результат наступит в случае пассивности участников процесса и недостаточности доказательств, – ключевые в теории доказывания и в судебной практике. Следовательно, в современных условиях изучение процесса доказывания становится просто необходимым.

Доказывания в административном судопроизводстве – это сбор и представление для анализа суда информации об определенных событиях, действиях или состояниях (юридические обстоятельства), которую предоставляют субъекты административного процесса, истребование судом такой информации по ходатайству лиц, участвующих в деле, или по

собственной инициативе для исследования и последующей оценки [1, с. 346-347].

Считаем, что юридический факт будет правильно установлен, вызовет предусмотренные законом последствия при условии соблюдения правил доказывания в административном судопроизводстве Украины.

По общему правилу, в административном судопроизводстве обязанность доказывания делится так: истец должен доказать обстоятельства, которыми он обосновывает иски, требования, т.е. основание иска; ответчик должен доказать обстоятельства, которыми он обосновывает возражения по иску. Административное доказывание включает широкий круг лиц, участвующих в этом виде познавательной деятельности и выполняют при этом соответствующие функции, предусмотренные действующим законодательством [2, с. 214].

Подчеркнем, что не только субъекты, участвующие в рассмотрении дела, предоставляют суду сведения, и суд согласно ч. 2 ст. 69 Кодекса административного судопроизводства Украины (в дальнейшем – КАС Украины) может предложить представить дополнительные доказательства или истребовать дополнительные доказательства по ходатайству лиц, участвующих в деле, или по собственной инициативе.

Субъектами доказывания юридических фактов являются не только лица, участвующие в деле, но и другие субъекты, например, суд или судья.

Частями 4, 5 статьи 11 КАС Украины установлено, что суд принимает предусмотренные законом меры, необходимые для выяснения всех обстоятельств по делу, в том числе относительно выявления и истребования доказательств по собственной инициативе. Суд должен предложить лицам, участвующим в деле, представить доказательства или по собственной инициативе истребовать доказательства, которых, по мнению суда, не хватает (принцип официального выяснения всех обстоятельств дела).

Указанный принцип реализуется также нормами ст. 71 КАС Украины, согласно которым каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которых основываются ее требования и возражения, кроме случаев, установленных статьей 72 КАС Украины. В административных делах о противоправности решений, деяний или бездеятельности субъекта властных полномочий обязанность относительно доказывания правомерности своего решения, деяния или бездеятельности возлагается на ответчика, если он возражает против административного иска. Если лицо, участвующее в деле, не может самостоятельно предоставить доказательства, то данное лицо должно указать причины, по которым эти доказательства не могут быть предоставлены, и сообщить, где они находятся или могут находиться. Суд содействует в реализации этой обязанности и истребует необходимые доказательства. Об истребовании доказательств или об отказе в истребовании доказательств суд выносит определение. Определение суда об отказе в истребовании доказательств отдельно не

обжалується. Возражение против него может быть включено в апелляционную или кассационную жалобу на решение суда, принятое по результатам рассмотрения дела. Субъект властных полномочий должен подать суду все имеющиеся у него документы и материалы, которые могут быть использованы как доказательства по делу. В случае невыполнения этой обязанности суд истребует названные документы и материалы. Суд может собирать доказательства по собственной инициативе. Если лицо, участвующее в деле, без уважительных причин не представит доказательства на предложение суда для подтверждения обстоятельств, на которые оно ссылается, суд решает дело на основании имеющихся доказательств.

Итак, принцип официального выяснения всех обстоятельств по делу – правило административного судопроизводства, согласно которому суд принимает предусмотренные законом меры, необходимые для выяснения всех обстоятельств дела, в частности обнаружение, истребование и исследование доказательств по собственной инициативе [3, с. 809].

Административный суд должен активно поддерживать ход производства, исследовать фактические обстоятельства дела в наиболее полном объеме. Для этого суд должен способствовать активному участию участников производства в исследовании фактических обстоятельств дела и их выяснении. “Суд при рассмотрении дела не должен быть сторонним наблюдателем. Закон обязывает суд создавать необходимые условия для всестороннего, полного и объективного исследования дела, а также контролировать действия сторон, активно исследовать представленные доказательства и исключать из рассмотрения те из них, которые недопустимы, приобщать новые, обеспечивать неуклонное соблюдение участниками судебного процесса всех правил судопроизводства, установленных законом” [4, с. 4]. Таким образом, административный суд обязан полностью установить обстоятельства дела, чтобы принять справедливое и объективное решение [5, с. 35].

Теория и практика административного судопроизводства Украины находит принцип официального выяснения всех обстоятельств дела в ряде норм КАС Украины, на реализацию которых суд: 1) определяет обстоятельства, которые необходимо установить для разрешения спора, а также выясняет, какими доказательствами стороны могут обосновывать свои доводы или возражения по этим обстоятельствам (п. п. 3, 4 ч. 4 ст. 111 КАС Украины); 2) предлагает лицам, участвующим в конкретном деле, дополнить или объяснить определенные обстоятельства дела, а также предоставить суду дополнительные доказательства (ч. 5 ст. 11, ч. 1 ст. 114 КАС Украины); 3) по собственной инициативе должен выявить и истребовать доказательства, которых, по мнению суда, не хватает (ч. ч. 4, 5 ст. 11, ч. 4 ст. 65, ч. 5 ст. 71, п. п. 1, ч. 2 ст. 110 КАС Украины); 4) также может признать обязательное участие в судебном заседании стороны (или сторон) или третьего лица, если возникнет необходимость заслушать их лично (п. 2 ч. 2 ст. 110, ст. 120 КАС Украины); 5) может признать необходимым исследовать доказательства обстоятельств, которые признают-

ся сторонами, если у него возникает сомнение относительно достоверности этих обстоятельств и добровольности их признания (ч. 3 ст. 72 КАС Украины); 6) во время допроса свидетеля, суд может задавать ему вопросы в любое время, а не только после окончания допроса лицами, участвующими в деле, как это осуществляется в гражданском судопроизводстве (ч. 8 ст. 141 КАС Украины) [6, с. 93].

Иногда процессуальные юридические факты могут быть доказаны только определенными способами доказывания. Так, согласно п. 2 ч. 1 ст. 109 КАС Украины судья отказывает в открытии производства по административному делу только, если в споре между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям есть такие, вступившие в законную силу: постановление суда; определение суда об отказе в открытии производства по административному делу; определение о прекращении производства по административному делу; постановление об оставлении искового заявления без рассмотрения в связи с пропуском срока обращения в административный суд (кроме случаев, когда такое решение вынесено до открытия производства по административному делу) [7, с. 27]. В таком случае указанные юридические факты могут быть подтверждены только письменным доказательством – судебным решением.

Познавательной является правоприменительная практика Верховного Суда Украины, сформированная в постановлении коллегии судей Судебной палаты по административным делам Верховного Суда Украины от 27 мая 2008 г., принятая по иску Общества с ограниченной ответственностью “Фирма 1” к Государственной налоговой инспекции в Печерском районе г. Киева (далее – ГНИ) о признании недействительным налогового уведомления-решения.

Отменяя судебные решения и направляя дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции, Верховный Суд Украины отметил, что, по мнению коллегии судей, перечень доказательств, на которые ссылается кассационный суд в оспариваемом постановлении, является обязательным, но не исчерпывающим.

Исходя из сущности возражений против иска, суд должен был потребовать от ГНИ доказательства, подтверждающие ее доводы. Если ГНИ таких доказательств не предоставила или предоставленные доказательства были недостаточными, суд, руководствуясь частями 4 и 5 статьи 11 КАС Украины, обязан по собственной инициативе истребовать доказательства, подтверждающие или опровергающие эти обстоятельства.

Суд не требовал от ответчика предоставить такие доказательства, не создал стороне в деле необходимые условия для установления фактических обстоятельств дела и правильного применения законодательства.

Верховный Суд Украины также отметил, что при новом рассмотрении дела суду следует учесть, что согласно части 1 статьи 138 КАС Украины предметом доказывания являются обстоятельства, которыми обосновываются иски, требования или возражения, или имеют другое

значение для разрешения дела и предстоит установить при принятии судебного решения по делу [8].

Последствия вынесения решения по материалам, которые есть в деле, не позволяют рассматривать эту меру как санкцию за непредоставление доказательств. Согласно действующему законодательству, решение суда может быть обжаловано лицами, имеющими такое право. Решение, вынесенное при отсутствии необходимых доказательств, то есть с нарушением норм процессуального права, может быть отменено [9, с. 60].

Считаем, что принцип официальности может иметь высокую степень реализации если КАС Украины дополнить нормой о наложении на субъекта властных полномочий штрафа за непредставление по требованию суда без уважительных причин доказательств. Поэтому ст. 269 КАС Украины предлагаем дополнить пунктом 5 следующего содержания: “штраф” и ст. 272-1 следующего содержания: “В случае, если субъект властных полномочий не предоставит без уважительных причин по требованию суда истребованных им доказательств, суд может наложить на должностное лицо штраф в размере от 1 до 10 минимальных заработных плат”.

В административных делах об обжаловании решений, действий или бездействия субъекта властных полномочий установлена презумпция его вины. Презумпция вины в административном судопроизводстве – это предусмотренные в законе предположения о том, что сообщенные истцом обстоятельства административного дела о решении, действии или бездействии ответчика – субъекта властных полномочий соответствуют действительности, пока ответчик не опровергнет их [10, с. 806].

Учитывая невысокий уровень правовой осведомленности простого гражданина, плохой ориентации в юридических тонкостях дела, в литературе высказывается целесообразная мысль о необходимости введения презумпции вины государственного органа или органа местного самоуправления, действия (решения) или бездействия которых обжалуются [11, с. 10].

Презумпция вины возлагала бы на субъекта властных полномочий обязанность аргументировано, ссылаясь на доказательства, доказать правомерность его действий (решения) или бездействия и опровергнуть утверждение истца о нарушении его прав или интересов. Такой подход значительно усилит позиции гражданина, который имеет недостаточно правовых знаний, чтобы самостоятельно доказать перед судом правильность своих утверждений. Потенциальная обязанность государственных органов и органов местного самоуправления доказать правомерность своих действий (решения) или бездействия усилит их ответственность при принятии решений, совершении иных действий или допущении бездействия [12].

Но не каждый административный иск обязывает субъекта властных полномочий и не влияет на его проигрыш по делу, если он не отреагировал на иск или просто его не признал. И это подтверждается тем, что если этого не будет сделано, то суд сам может истребовать эти данные.

Презумпция вины не является абсолютной, поскольку закон не освобождает административный суд от обязанности принять справедливое и правосудное судебное решение, однако презумпция вины лишает административный суд необходимости проверять сообщенные истцом обстоятельства, если они не вызывают обоснованного сомнения.

Особенностью административного судопроизводства, в отличие от гражданского, является то, что бремя доказывания в споре возлагается на ответчика – орган публичной власти (должностное лицо). Именно орган власти, к которому гражданин предъявил иск, должен предоставить суду все материалы, которые свидетельствуют о его правомерных действиях. Гражданину достаточно заявить, что его права нарушены или созданы препятствия для их реализации, или на него неправомерно возложены те или иные обязанности. Суд в таком случае, помогая гражданину по своей инициативе, должен истребовать от органа публичной власти дополнительные материалы и документы, назначить экспертизу, вызвать свидетеля, специалиста, а также принять меры для немедленного выполнения принятого им решения [13].

Итак, доказыванию в административном судопроизводстве присущи определенные особенности, на реализацию которых в Кодексе административного судопроизводства Украины предлагаем ст. 269 дополнить пунктом 5 следующего содержания: “штраф” и ст. 272-1 следующего содержания: “В случае, если субъект властных полномочий не предоставит без уважительных причин по требованию суда истребованы доказательств, суд может наложить на должностное лицо штраф в размере от 1 до 10 минимальных заработных плат”

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. **Гордеев, В.В.** Доказування в адміністративному судочинстві : [міжнародна поліцейська енциклопедія] : у 10 т. / В.В. Гордеев // Адміністративно-правове забезпечення поліцейської діяльності – К. : Атіка, 2011. – Т. 7. – С. 346–347.
2. **Перепелюк, В.Г.** Адміністративний процес. Загальна частина : навч. посіб. / В.Г. Перепелюк. – Чернівці : Рута, 2003. – 367 с.
3. **Гордеев, В.В.** Принцип офіційного з'ясування всіх обставин справи в адміністративній справі : міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. / В.В. Гордеев // Адміністративно-правове забезпечення поліцейської діяльності. – К. : Атіка, 2011. – Т. 7. – С. 809–810.
4. **Бойко, В.Ф.** Проблеми правосуддя в Україні і шляхи їх вирішення / В.Ф. Бойко // Право України. – 2002. – № 3. – С. 3–7.
5. **Гордеев, В.В.** Офіційне з'ясування всіх обставин в адміністративній справі / В.В. Гордеев // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2010. – № 4. – С. 30–36.
6. **Колпаков, В.К.** Настільна книга професійного судді при розгляді адміністративних справ : науково-практичний посібник для судді / В.К. Колпаков, В.В. Гордеев. – Х. : Харків юридичний, 2011. – 480 с.
7. **Гордеев, В.В.** Звернення до суду та відкриття провадження в адміністративній справі : методичні рекомендації / В.В. Гордеев. – Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2010. – 32 с.

8. Постанова Верховного Суду України від 27 травня 2008 року у цивільній справі за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю "Фірма 1" до ДПІ про визнання недійсним податкового повідомлення-рішення // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// www.reyestr.court.gov.ua](http://www.reyestr.court.gov.ua).
9. **Колпаков, В.К.** Докази та доказування в адміністративному судочинстві : монографія / В.К. Колпаков, В.В. Гордєєв. – Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2009. – 128 с.
10. **Гордєєв, В.В.** Презумпція вини в адміністративному судочинстві : міжнародна поліцейська енциклопедія : у 10 т. / В.В. Гордєєв // Адміністративно-правове забезпечення поліцейської діяльності – К. : Атіка, 2011. – Т. 7 – С. 806.
11. **Демин, А.** Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства Российской Федерации / А. Демин // Государство и право. – 2000. – № 11. – 84 с.
12. **Куйбіда, Р.** Принципи адміністративного судочинства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.univ.km.ua>.
13. **Селіванов, А.О.** Адміністративне судочинство – новий інститут реалізації судової влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua>.

Поступила в редакцію 27.03.2013 г.