

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;
ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

УДК 342.92:35.08

АБЛОВ Є.В.

**ОСОБЛИВОСТІ ДОКАЗІВ І ДОКАЗУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ,
ПОВ'ЯЗАНИХ З ПРОХОДЖЕННЯМ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ**

У статті визначено особливості доказів і доказування в адміністративних справах, пов'язаних з проходженням публічної служби в Україні. Встановлено, що предметом доказування є права та законні інтереси публічних службовців, які виникають при проходженні публічної служби. Зазначено, що основними доказами у таких категоріях справ є письмові докази, адже професійна діяльність публічних службовців має владно-управлінський, публічно-службовий характер, тому здійснюється на підставі відповідних документів. Виявлено, що оскільки в адміністративних справах, пов'язаних з проходженням публічної служби в переважній більшості позивачем є публічний службовець, то обов'язок доказування покладається на відповідача – органа державної влади та місцевого самоврядування (суб'єкта призначення).

Ключові слова: адміністративне судочинство, докази, законні інтереси, підсудність, права, предмет, проходження публічної служби, публічна служба, публічний службовець, публічно-правовий спір, служба, суб'єкт владних повноважень.

В статье определены особенности доказательства и доказывания в административных делах, связанных с прохождением публичной службы в Украине. Установлено, что предметом доказывания есть права и законные интересы публичных служащих, которые возникают при прохождении публичной службы. Отмечено, что основными доказательствами по таким категориям дел есть письменные доказательства, ведь профессиональная деятельность публичных служащих имеет властно-управленческий, публично-служебный характер, поэтому осуществляется на основании соответствующих документов. Выведено, что поскольку в административных делах, связанных с прохождением публичной службы в большинстве истцом является публичный служащий, то обязанность доказывания возлагается на ответчика – органа государственной власти и местного самоуправления (субъекта назначения).

Ключевые слова: административное судопроизводство, доказательства, законные интересы, подсудность, права, предмет, прохождения публичной службы, публичная служба, публичный служащий, публично-правовой спор, служба, субъект властных полномочий.

The article defines the peculiarities of evidence and evidence in administrative cases related to the passage of public service in Ukraine. It is established that the subject of proof is the rights and legitimate interests of public servants arising in the course of public service. It is stated that the main evidence in such categories of cases is written evidence, since the professional activity of public servants has a power-management, public-official character, and therefore is carried out on the basis of relevant documents. It has been found that since the administrative affairs related to public service are overwhelmingly plaintiffs, the responsibility for proving the responsibility lies with the defendant, the public authority and the local self-government (the subject of destination).

Key words: administrative proceedings, evidence, legitimate interests, jurisdiction, rights, subject matter, passing public service, public service, public servant, public law dispute, service, subject of authority.

Актуальність теми. Кожний громадянин України має право на працю, що гарантовано Конституцією України. У разі порушення зазначеного права, особливо протиправного звільнення воно може бути поновлено в процесі адміністративного судочинства. Однак в державі ще не забезпечено правильне та однакове застосування адміністративними судами законодавства, яке регулює відносини щодо рівного доступу громадян до державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, іншої публічної служби та здійснення їхніх прав, свобод і інтересів шляхом своєчасного розгляду спорів з приводу прийняття на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, про що свідчить значна кількість справ, пов'язаних із поновленням на публічній службі [9, с. 3].

Важливе значення у прийнятті правосудних рішень мають докази, надані сторонами у процесі розгляду справ зазначеної категорії. Наявність доказів та способи їх отримання значно відстають від практики судочинства, що зумовлює необхідність їх вивчення та наукове осмислення, а також пошук нових форм і методів доказування. Важливим залишається удосконалення норм, пов'язаних із проходженням публічної служби. В адміністративно-правовій науці на сьогодні не має досліджень з питань удосконалення доказування в адміністративних справах, пов'язаних із проходженням публічної служби, що обумовлює актуальність даної тематики [9, с. 3].

Огляд останніх досліджень. Публічна служба була предметом дослідження багатьох науковців, однак, адміністративне судочинство у справах пов'язаних з проходженням публічної служби в Україні удосконалювали та досліджували В. Бевзенко, Н. Берlach, Р. Ботвінов, О. Булгаков, В. Васильківська, В. Галунько, Н. Гладка, О. Губанов, Ю. Дорохіна, М. Іншин, М. Карпа, І. Качур, О. Когут, А. Комзюк, О. Коропатов, О. Корчинський, В. Косик, Л. Кошелева, Р. Куйбіда, В. Поплавський, К. Тимошенко, Н. Хлібороб, М. Цуркан, Н. Янюк та інші. При цьому, комплексного дослідження адміністративного судочинства у справах пов'язаних з проходженням публічної служби в Україні досі немає, що відповідно зумовлює актуальність та своєчасність дослідження цієї наукової площини.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі комплексного дослідження адміністративно-процесуальних норм, а також позицій вчених-адміністративістів та практики діяльності публічних службовців, розкрити особливості доказів і доказування в адміністративних справах, пов'язаних з проходженням публічної служби в Україні.

Виклад основних положень. Для початку необхідно визначити поняття «доказів». Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) 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 [3].

Судовими доказами в адміністративному судочинстві при поновленні на публічну службу, як вважає О. В. Умнова, є фактичні дані (відомості), які здатні прямо чи опосередковано підтвердити факти, важливі для вирішення судової справи, виражені в передбаченій законом процесуальній формі (засобах доказування), отримані й досліджені в точно встановленому процесуальним законом порядку [9, с. 17].

М. І. Цуркан зазначено, що доказами у справах щодо проходження публічної служби є будь-які фактичні дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення осіб, які беруть участь у розгляді спору щодо проходження публічної служби, та інших обставин, що мають значення для правильного вирішення справи за наявності двох умов: їхньої належності і допустимості [10, с. 7-9].

Таким чином, аналізуючи різні наукові бачення, можна запропонувати, що докази в адміністративних справах, пов'язаних з проходженням публічної служби в Україні – це фактичні дані, що є об'єктивними та неупередженими підставами для встановлення, підтвердження чи спростування судом обставин адміністративної справи, що обґрунтовують вимоги та заперечення публічного службовця та органу влади як суб'єкта призначення, чи інші обставини, що мають важливе значення для правильного, об'єктивного, своєчасного та достовірного вирішення адміністративної справи.

Уся судова діяльність служить пізнанню фактичної сторони справи, суть якої полягає в зіставленні й аналізі співвідношення між фактами, відомими суду, й тими, що підлягають установленню, тобто вивченню об'єктивної істини у справі. Значною мірою ефективність виконання цього завдання залежить від доказової діяльності учасників адміністративного судочинства [2, с. 100-101].

Доказування в адміністративному судочинстві, як визначила Я. Калмикова, це почуттєва розумова логічна діяльність з виявлення, витребування, збирання, закріплення, перевірки й оцінки доказів, їх процесуальних джерел адміністративним судом та учасниками адміністративної справи, спрямована на встановлення фактичних обставин публічно-правового спору, прав та обов'язків учасників спірних правовідносин, необхідних для правильного вирішення справи [2, с. 100-101].

М. І. Цуркан визначено, що доказування у справах щодо проходження публічної служби характеризується такими ознаками: а) специфікою обставин, які повинен встановити суд при розгляді спору; б) існуванням особливої групи суб'єктів юридичного пізнання, які мають особливий процесуальний статус, а у зв'язку із цим і специфічні повноваження стосовно з'ясування цих обставин; в) появою нових прийомів, методів та засобів для встановлення цих обставин; г) появою нової групи процесуальних норм, які регламентують особливості судового розгляду зазначеної категорії справ щодо встановлення необхідних для винесення об'єктивного, аргументованого та оснований на законі рішення, що розглядаються у порядку адміністративного судочинства [10, с. 7-9].

Процес доказування в адміністративному судочинстві складається з трьох етапів, які по-спільно змінюються один одним: 1) збирання доказів як початкового етапу, протягом якого адміністративний суд та учасники адміністративного судочинства здійснюють сукупність процесуальних дій, спрямованих на виявлення доказів; 2) дослідження доказів як подальшого етапу, у ході якого адміністративний суд та учасники адміністративного судочинства безпосередньо сприймають докази; 3) оцінки доказів як завершального етапу, під час якого має місце розумова діяльність суб'єктів доказування, спрямована на визначення належності, допустимості, достовірності кожного доказу окремо, а також достатності і взаємного зв'язку доказів у їх сукупності. На кожному з цих етапів має місце як процесуальна, так розумова діяльність адміністративного суду та учасників адміністративного провадження, яка складає зміст доказування [4, с. 84].

Тобто, доказування в адміністративних справах, пов'язаних з проходженням публічної служби в Україні за своєю природою є пізнавальною діяльністю та включає в себе послідовні загальні етапи (збирання, дослідження та оцінку).

Адміністративне судочинство здійснюється за правилами, передбаченими Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАС України) у порядку позовного провадження (загального або спрощеного). Спрощене позовне провадження призначене для розгляду справ незначної складності та інших справ, для яких пріоритетним є швидке вирішення справи [3].

Згідно КАС України справами незначної складності є справи щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби, окрім справ, в яких позивачами є службові особи, які у значенні Закону України "Про запобігання корупції" займають відповідальне та особливо відповідальне становище [3].

В будь-якій адміністративній справі кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення. Докази суду надають учасники справи. Суд може пропонувати сторонам надати докази та збирати докази з власної ініціативи [3].

Учасники справи подають докази у справі безпосередньо до суду. Позивач, особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, повинні подати докази разом із поданням позовної заяви. Відповідач, третя особа, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, повинні подати суду докази разом із поданням відзиву або письмових пояснень третьої особи. Якщо доказ не може бути поданий у встановлений законом строк з об'єктивних причин, учасник справи повинен про це письмово повідомити суд та зазначити: доказ, який не може бути подано; причини, з яких доказ не може бути подано у зазначений строк. Учасник справи також повинен надати докази, які підтверджують, що він здійснив усі залежні від нього дії, спрямовані на отримання відповідного доказу. У випадку визнання поважними причин неподання учасником справи доказів у встановлений законом строк суд може встановити додатковий строк для подання вказаних доказів. У випадку прийняття судом відмови сторони від визнання обставин суд може встановити строк для подання доказів щодо таких обставин [3].

У справах з приводу прийняття на публічну службу, її проходження та звільнення з неї обов'язок щодо доказування правомірності своїх рішень, дій чи бездіяльності покладається на суб'єкта владних повноважень – відповідача. Цю правову позицію майже дослівно взято з постанови Верховного Суду України від 13 березня 2007 року у справі за позовом Є. Жовтяка до Президента України про скасування Указу Президента України від 24 травня 2006 р. № 434/2006 "Про звільнення Є. Жовтяка з посади голови Київської обласної державної адміністрації" та поновлен-

ня на посаді: „Ч. 2 ст. 71 КАС України визначено, що 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, якщо він заперечує проти адміністративного позову. Відповідно, обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення покладається на відповідача і у справах про поновлення на публічній службі”. Значення цієї позиції полягає у тому, що обов'язок суб'єкта владних повноважень доказувати правомірність своїх рішень, дій чи бездіяльності (ч. 2 ст. 71 КАС України) поширено не лише на спори фізичних та юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень дій чи бездіяльності (п. 1 ч. 1 ст. 17 КАС України), а й на інші адміністративні справи про протиправність його рішень, дій чи бездіяльність, зокрема спори з відносин публічної служби (п. 2 ч. 1 ст. 17 КАС України) [5; 1].

Дослідження доказів є процесом отримання від них інформації та осмислення її стосовно конкретної справи з метою встановлення наявності зв'язку з даною подією. Дослідження передбачає: аналіз і перевірку змісту доказів; перевірку існування фактів внаслідок пошуку нових доказів, що заперечують чи підтверджують те, що вже є; встановлення вірогідності доказів з іншими у цій справі. На основі процесу дослідження стверджується, що носіями інформації, яку необхідно дослідити, виступають не тільки люди і створені ними різні письмові документи, а й інші об'єкти матеріального світу. Серед будь-якої інформації, що здатна містити такі об'єкти, можлива інформація, яка необхідна для встановлення об'єктивної істини і винесення обгрунтованого правозастосовного акта [9, с. 13-14].

Важливою умовою прийняття законного та обгрунтованого рішення в адміністративному судочинстві є оцінка доказів. Це один із елементів доказування, що використовується завжди при встановленні істини по справі. Як зазначається в юридичній літературі, проблемою оцінки доказів є юридичні питання, які переплітаються з проблемами теорії, логіки, психології та інших наук [9, с. 13-14].

М. І. Цуркан зазначено, що обставини, які встановлюються за допомогою доказів, поділяються на дві групи: 1) обставини, які належать до предмета доказування; 2) обставини, які не входять до предмета доказування, але мають значення для встановлення істини в адміністративній справі. Тому доказування при розгляді зазначеної категорії справ тільки тоді виконує своє призначення, коли у повному обсязі будуть встановлені як основні, так і проміжні (другорядні) обставини, оскільки визнання їх судом, встановлення їх зв'язків з обставинами предмета доказування дозволяють скласти цілковиту картину справи та постановити не тільки обгрунтоване й законне рішення по суті справи, але й здійснити заходи щодо недопущення у подальшому винесення будь-якого рішення, недопущення дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо особи, які порушують або звужують їх права на публічну службу [10, с. 7-9].

Оцінка доказів без сумніву є розумовою діяльністю. Вона підлягає закономірностям загального процесу пізнання і законам логіки, оскільки своєю метою має досягнення істини, однак без оцінки доказів неможливо збирати, досліджувати докази та приймати правильне рішення. Оціночні процеси думки в процесі доказування завжди проявляються у конкретних процесуальних діях, що піддаються в окремих періодах правовому регулюванню, тобто підпадають під дію норм права. Правова сторона оцінки доказів виражається в тому, що логічні операції здійснюються суб'єктами адміністративно-правових відносин; вивченню підлягають лише дані, отримані в передбаченому законом порядку, мета оцінки не довільна, а визначена законом [9, с. 13-14].

Результати оцінки завжди виражаються у вчиненій процесуальній дії, наприклад, під час розгляду неправомірних дій посадової особи. При потребі можуть виникнути вимоги про додаткові докази. Ця процесуальна дія є результатом оцінки доказів. Тому, оцінка доказів в адміністративному судочинстві це розгляд за своїм переконанням кожного доказу окремо та всієї сукупності доказів, визначаючи їх відносність, допустимість, достовірність і достатність для висновків по справі [9, с. 13-14].

На практиці у справах, пов'язаних з поновленням на публічній службі, трапляються випадки, коли учасник справи, зловживаючи своїм правом ставити питання всім учасникам судового засідання, намагається чинити тиск на інших учасників процесу і навіть на суддю, наводячи доказування та докази, належність і допустимість яких викликає сумнів, намагається штучно ускладнити судовий розгляд, встановлення фактичних обставин справи та дослідження доказів [9, с. 13-14].

Таким чином, доказування в адміністративних справах, пов'язаних з проходженням публічної служби в Україні характеризується наступними особливостями: 1) предметом доказуван-

ня є права та законні інтереси публічних службовців, які виникають при проходженні публічної служби; 2) основними доказами у таких категоріях справ є письмові докази, адже професійна діяльність публічних службовців має владно-управлінський, публічно-службовий характер, тому здійснюється на підставі відповідних документів; 3) оскільки в адміністративних справах, пов'язаних з проходженням публічної служби в переважній більшості позивачем є публічний службовець, то обов'язок доказування покладається на відповідача – органа державної влади та місцевого самоврядування (суб'єкта призначення); 4) для правильного вирішення справи суд повинен встановити не лише обставини, належать до предмета доказування, але і додаткові обставини, які включають особливості службових відносин між сторонами публічно-службового спору, що дозволить всебічно захистити права та законні інтереси публічного службовця та унеможливити будь-який тиск у цих адміністративних справах.

Список використаних джерел:

1. Єдиний державний реєстр судових рішень: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.
2. Калмикова Я. С. Визначення доказів і доказування в адміністративному судочинстві. *Проблеми законності*. 2011. Вип. 116. С. 94-101.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, 37. Ст. 446.
4. Король В. В. Зміст процесу доказування в адміністративному судочинстві України. *Європейські перспективи*. 2013. № 13. С. 79-84.
5. Окремі позиції Верховного Суду України у справах з відносин публічної служби. *Центр політико-правових реформ* : офіційний веб-сайт. 2018. URL: <https://www.pravo.org.ua/ua/news/2622->
6. Про Класифікатор категорій адміністративних справ та Методичні роз'яснення щодо його застосування: Рішення Ради суддів адміністративних судів України від 31.10.2013 № 114. *Верховна Рада України* : офіційний веб-сайт. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0114413-13>.
7. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 № 8. *Верховна Рада України* : офіційний веб-сайт. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13/card2#Card>.
8. Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби: інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 26.05.2010 № 753/11/13-10. *Верховна Рада України* : офіційний веб-сайт. 2018. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v753_760-10.
9. Умнова О. В. Докази в адміністративному судочинстві при поновленні на публічну службу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2010. 20 с.
10. Цуркан М. І. Особливості судового розгляду спорів щодо проходження публічної служби в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одес. нац. юрид. акад. Одеса, 2009. 18 с.