

ОСОБЛИВОСТІ ДОКАЗУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Муза Олег Валентинович,

orcid.org/0000-0003-0869-2542

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
професор кафедри публічного та міжнародного права
Навчально-наукового інституту «Юридичний інститут Київського
національного економічного університету імені Вадима Гетьмана»



У статті розглянуто особливості доказування в адміністративній процедурі. Інститут доказування в адміністративній процедурі є важливим комплексним правовим механізмом для ухвалення правомірних та ефективних індивідуальних рішень, вчинення юридично значимих управлінських дій органами публічної адміністрації (адміністративними органами). Визначено, що доказування в адміністративно-процедурному провадженні виконує низку функцій: забезпечує правомірність адміністративного акта; гарантує дотримання адміністративними органами принципів адміністративної процедури; сприяє реалізації та захисту прав, свобод та інтересів особи у сферах публічного адміністрування. Зазначено, що у Законі України «Про адміністративну процедуру» закріплено принципи доказування в адміністративно-процедурному провадженні: 1) принцип повноти – адміністративний орган визначає способи та обсяг встановлення обставин справи, при цьому не обмежений доказами, доводами учасників адміністративного провадження; 2) принцип неупередженості (об'єктивності) – адміністративний орган досліджує всі обставини справи незалежно від їх позитивного чи негативного впливу на вирішення питання про права, свободи чи законні інтереси учасників адміністративного провадження; 3) принцип рівності – адміністративний орган та особа у рівній мірі мають право на приєднання доказів в адміністративно-процедурному провадженні; 4) принцип заборони вимагати від учасника адміністративного провадження надання доказів, що не стосуються обставин справи; 5) гарантування можливості дослідження нових доказів під час адміністративного оскарження адміністративних актів. Зроблено висновок, що доказування в адміністративній процедурі – це розумово-пізнавальна діяльність адміністративного органу, що відображає повне та всебічне з'ясування всіх обставин адміністративної справи. Метою доказування в адміністративній процедурі є оцінка та перевірка доказів з урахуванням вимог закону та обставин адміністративної справи, що спрямовані на висновування обґрунтованості адміністративних актів.

Ключові слова: адміністративна процедура, доказування, докази, суб'єкт владних повноважень, особа, адміністративне провадження.

Muza Oleh. Features of proof in administrative procedural proceedings

The article examines the features of proof in administrative procedure. The institute of evidence in administrative procedure is an important complex legal mechanism for making lawful and effective individual decisions, committing legally significant administrative actions by public of authorities (administration bodies). The proof in the administrative procedural proceedings performs a number of functions: it ensures the legality of administrative act; guarantees compliance by administrative bodies with the principles of administrative procedure; and contributes to the realization and protection of the rights, freedoms and interests of individual in the spheres of public administration. The Law of Ukraine «On Administrative Procedure» enshrines the principles of proof in administrative procedural proceedings: 1) the principle of completeness – the administrative body determines the methods and scope of establishing the circumstances of the case, while not being limited by evidence, arguments of the participants in the administrative procedural proceedings; 2) the principle of impartiality (objectivity) – the administrative body investigates all the circumstances of the case, regardless of their positive or negative impact on resolving the issue of the rights, freedoms or legitimate

interests of the participants in the administrative procedural proceedings; 3) the principle of equality – the administrative body and the person equally have the right to adduce evidence in administrative procedural proceedings; 4) the principle of prohibition of requiring a participant in administrative procedural proceedings to provide evidence that is not relevant to the circumstances of the case; 5) guaranteeing the possibility of examining new evidence during administrative appeals of administrative acts. It is concluded that the proof in administrative procedure is the intellectual and cognitive activity of administrative body, reflecting a complete and comprehensive investigation of all circumstances of administrative case. The purpose of proof in administrative procedure is to evaluate and verify evidence, taking into account the requirements of the law and the circumstances of the administrative case, aimed at establishing the validity of administrative acts.

Key words: administrative procedure, proof, evidence, subject of authority, person, administrative procedural proceedings.

Вступ. Адміністративна процедура є важливим механізмом реалізації принципу належного урядування у публічно-управлінській діяльності носіїв владних повноважень.

Законодавче унормування правового регулювання адміністративно-процедурних відносин у сфері публічного управління зумовило оновлення підходів до розгляду і вирішення адміністративних справ суб'єктами владних повноважень з урахуванням кращого європейського досвіду публічного урядування та законодавства про адміністративну процедури європейських держав.

Адміністративна процедура відіграє ключову роль у взаємовідносинах між органами публічної влади та приватними особами. Завданням адміністративного органу є повне та всебічне забезпечення з'ясування всіх обставин справи та дослідження доказів для досягнення цілей ефективного та справедливого адміністративно-процедурного провадження.

Законодавчі принципи та засади доказування в адміністративній процедурі встановлюють стандарти публічно-управлінської діяльності та сприяють повноцінній участі приватним особам під час розгляду та вирішення адміністративних справ, а також можливого адміністративного оскарження адміністративних актів.

Призначення адміністративної процедури полягає у гарантуванні забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів приватних осіб у різних сферах публічного адміністрування.

Актуальні питання дослідження сучасного стану адміністративного процедурного права в Україні у своїх науко-

вих працях розкривають В. Бевзенко, І. Бойко, О. Кузьменко, Т. Коломоєць, С. Стеценко, В. Тимошук, А. Школик та ін. При цьому наука адміністративного права не виробила усталених підходів щодо розуміння основних інститутів адміністративної процедури, зокрема, це стосується доказів і доказування у процесі вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ. Наразі лише відбувається доктринальне пізнання та обґрунтування категорій, принципів, об'єктів адміністративної процедури, їхнє осмислення у контексті загальної теорії адміністративного права, визначення системного взаємозв'язку інститутів адміністративної процедури із загальним адміністративним правом. Окремо варто зауважити про необхідність вироблення єдиних підходів до практичної реалізації новел законодавства України про адміністративну процедуру.

Постановка завдання. Метою цієї статті є дослідження особливостей доказування у правовідносинах адміністративної процедури.

Результати дослідження. Новітнє законодавство України про адміністративну процедуру передбачає застосування єдиних підходів до правового регулювання вирішення індивідуальних адміністративних справ.

Варто погодитися з І. Бойко, що «існування в законодавчому полі загального закону про адміністративну процедуру має неабияке значення для правозастосування, оскільки, по-перше, спрощує для приватної особи можливість ознайомлення з приписами законодавчих актів, що регламентують перебіг її відносин із адміністрацією (адже вони вміщені

в одному акті і підходять для застосування в різних сферах), по-друге, й для адміністративного органу дотримання принципів і правил загального характеру із урахуванням особливостей (якщо такі є) у спеціальних законах вбачається гарантією від конфліктів і порушень прав осіб, а отже й унеможливлення свавілля» [1, с. 234].

На етапі розгляду і прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» (далі по тексті – ЗАП, Закон про адміністративну процедуру) [2] експерти відзначали про імплементацію в адміністративно-процедурне законодавство України окремих інститутів судового процесу – права і обов'язки учасників адміністративної процедури, докази і доказування, проведення експертизи, участь осіб, які сприяють провадженню, форма перебігу провадження та ін. Проте ЗАП наділив перераховані процесуальні інститути та механізми ознаками і особливостями, що властиві адміністративно-процедурним правовідносинам з урахуванням специфіки публічно-управлінської діяльності органів публічної влади, тому необхідно чітко розмежовувати процедурний та процесуальний (судовий) характер адміністративної процедури та адміністративно-судового процесу.

Інститут доказування в адміністративній процедурі є важливим комплексним правовим механізмом для ухвалення правомірних та ефективних індивідуальних рішень, вчинення юридично значимих управлінських дій органами публічної адміністрації (адміністративними органами).

Доказування в адміністративно-процедурному провадженні виконує низку функцій:

- забезпечує правомірність адміністративного акта;
- гарантує дотримання адміністративними органами принципів адміністративної процедури;
- сприяє реалізації та захисту прав, свобод та інтересів особи у сферах публічного адміністрування.

Процес доказування в адміністративно-процедурних правовідносинах забезпечується принципами адміністративної процедури. Зокрема, мова йде про принципи,

в яких законодавець прямо закріпив додержання адміністративними органами правил доказування, оцінки та приєднання до справи доказів:

1) принцип обґрунтованості – адміністративний орган зобов'язаний забезпечити належність та повноту з'ясування обставин адміністративної справи; на адміністративний орган покладено обов'язок безпосереднього дослідження доказів, що містяться у матеріалах справи, та урахування всіх обставин, що мають значення для вирішення справи. У цьому випадку прослідковується зв'язок між іншим обов'язком адміністративного органу щодо прийняття (видання) правомірних адміністративних актів – на основі досліджених доказів адміністративний орган у мотивувальній частині адміністративного акта викладає висновки в адміністративній справі (особливо це важливо у разі прийняття (видання) негативного адміністративного акта);

2) принцип офіційності – адміністративний орган зобов'язаний ініціювати збирання доказів з метою повного встановлення обставин справи без перекладання такого обов'язку на особу. Уже неодноразово наголошувалося у науковій літературі, що принцип офіційності гарантує особі рівноправну та ефективну участь в адміністративній процедурі. Той факт, що адміністративний орган не може зобов'язувати особу самотійно отримувати документи та інші докази, якщо такий обов'язок не визначено законом, демократизує взаємовідносини між суб'єктами владних повноважень і приватними особами, гарантує особі можливість оскаржувати адміністративний акт, як такий, що прийнято (видано) без додержання принципу офіційності, надає адміністративній процедурі більшої доступності та справедливості;

3) принцип гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні – право особи бути вислуханою є одним із фундаментальних європейських принципів адміністративної процедури, що передбачає право особи надавати адміністративному органу свої міркування, пояснення, заперечення під час розгляду і вирішення адміністративної справи. З цієї метою ЗАП гарантує кож-

ній особі можливість витребувати докази, що стосуються обставин адміністративної справи, тобто звертатися до відповідних органів публічної адміністрації, підприємств, установ, організацій для отримання додаткових документів та інших доказів.

Очевидно, що наведені принципи адміністративної процедури не розглядаються окремо від дії інших принципів адміністративної процедури, однак саме у вищенаведених принципах законодавець прямо визначив обов'язки адміністративного органу стосовно належного та повного доказування в адміністративній справі для всебічного з'ясування обставин та прийняття (видання) правомірною адміністративного акта.

На процес доказування в адміністративній процедурі впливає обсяг адміністративно-процедурного статусу учасників адміністративного провадження. Зокрема, особи як учасники адміністративного провадження мають право отримувати та надавати документи, інші докази, що стосуються обставин справи та зобов'язані подати до адміністративного органу у порядку, встановленому законом, наявні у них документи та інші докази, необхідні для здійснення адміністративного провадження [2].

У ЗАП закріплено загальні правила доказування в адміністративному провадженні, що можна згрупувати за такими принципами (підходами, вимогами):

1) принцип повноти – адміністративний орган визначає способи та обсяг встановлення обставин справи, при цьому не обмежений доказами, доводами учасників адміністративного провадження;

2) принцип неупередженості (об'єктивності) – адміністративний орган досліджує всі обставини справи незалежно від їх позитивного чи негативного впливу на вирішення питання про права, свободи чи законні інтереси учасників адміністративного провадження;

3) принцип рівності – адміністративний орган та особа у рівній мірі мають право на приєднання доказів в адміністративно-процедурному провадженні;

4) принцип заборони вимагати від учасника адміністративного провадження надання доказів, що не стосуються обставин справи;

5) гарантування можливості дослідження нових доказів під час адміністративного оскарження адміністративних актів [2].

Науковці вважають, що «тягар доказування в адміністративному провадженні покладений на адміністративний орган, який самостійно збирає докази, витребує документи та відомості, отримує погодження та висновки, необхідні для вирішення справи. Адміністративний орган безпосередньо досліджує докази та інші матеріали справи. Адміністративний орган здійснює розгляд і вирішення справи на підставі чинного законодавства, у рамках реалізації своїх офіційних функцій і повноважень» [3, с. 291].

У контексті вищенаведеного В. Тимошук уточнює, що «у втручальній процедурі основний тягар збирання інформації, тобто доказування, лягає на адміністративний орган. У заявній процедурі документи та інші докази мають подаватися заявником або отримуватися за його ініціативою. При цьому, зважаючи на принципи законності та публічності, у будь-якій справі адміністративний орган повинен займати активну позицію, щоб усебічно розглянути та об'єктивно вирішити справу. Проте ця активність має бути конструктивною, а не використовуватись виключно на шкоду приватним особам» [4, с. 59].

Про «необхідність дослідження суб'єктом публічного адміністрування не лише представлених приватною особою, але й усіх можливих і достатніх доказів та встановлення у результаті всіх фактичних обставин справи перед прийняттям остаточного рішення», зауважує і А. Школик [5, с. 146].

Якщо провести паралель з адміністративним судочинством, то ЗАП наслідував підхід щодо покладення саме на адміністративний орган обов'язок доказування в адміністративній справі, що свідчить про зміну субординаційного характеру адміністративних правовідносин. Водночас варто відзначити, що в адміністративному судочинстві приватна особа виступає більш рівноправно поряд із суб'єктом владних повноважень, аніж в адміністративно-процедурному провадженні, оскільки в останньому адміністративний

акт приймає (видає) адміністративним орган, а не судовий орган.

Засобами доказування в адміністративно-процедурному провадженні можуть бути:

- 1) пояснення учасників адміністративного провадження;
- 2) документи;
- 3) дані відповідних національних електронних інформаційних ресурсів;
- 4) результати обробки (перевірки) даних в автоматичному режимі;
- 5) речі;
- 6) пояснення свідків;
- 7) висновки або пояснення експертів, консультації або роз'яснення спеціалістів.

ЗАП недостатньо врегулював питання щодо збирання і порядку подання електронних доказів, при цьому на відміну від судового процесу, ЗАП визнає електронні докази нарівні з письмовими, хоча і не визначає особливості їх подання та оцінки адміністративним органом.

У доказуванні в адміністративній процедурі використовується підхід до оцінки доказів у справі за прикладом судового процесу. Мова йде про належність, достатність, достовірність та допустимість доказів, зокрема:

1) належність доказів – стосується вимоги щодо подання тих доказів, які містять інформацію про обставини справи та мають значення для її вирішення;

2) допустимість доказів – докази не повинні бути одержані з порушенням закону;

3) достовірність доказів – докази повинні відображати об'єктивні обставини справи, адміністративний орган не бере до розгляду докази, які не стосуються обставин справи;

4) достатність доказів – адміністративний орган на основі оцінки доказів повинен визначити їх значення для оцінки обставин справи, тобто чи містить або не містить відповідний доказ необхідну інформацію для справи.

Важливо зазначити, що Закон про адміністративну процедуру врегулює загальні засади збирання, подання та оцінку доказів. З огляду на правове регулювання спеціальними адміністративно-процедурними правовими нормами порядку вирішення і розгляду адміністра-

тивних справ необхідно враховувати особливості доказування в адміністративній процедурі, що обумовлені спеціальними вимогами адміністративно-процедурного законодавства.

Доказування в адміністративній процедурі має першооснову для прийняття (видання) адміністративного акта. У структурі адміністративного акта, зокрема у його мотивувальній частині, адміністративний орган повинен обов'язково зазначити докази або інші матеріали справи, на основі яких прийнято кінцеве рішення в адміністративному провадженні.

Адміністративна процедура передбачає можливість адміністративного оскарження особою адміністративного акта, що спрямоване на забезпечення ефективного перегляду індивідуальних управлінських рішень, що стосуються прав, свобод і законних інтересів особи. Важливим під час процедури адміністративного оскарження у контексті дослідницьких завдань цієї статті є констатація того, що законодавець імплементував в адміністративно-процедурне законодавство процесуальне правило про межі перегляду судових рішень. Тобто у контексті адміністративної процедури та адміністративного оскарження це означає, що суб'єкт розгляду скарги здійснює перегляд справи в повному обсязі та наділений правом збирати додаткові докази. Відповідну схожість перегляду адміністративних актів можна співставити з апеляційним провадженням у судовому процесі.

Кількість законодавчих актів України, в яких містяться спеціальні адміністративно-процедурні норми, достатньо численна, тому у процесі застосування адміністративно-процедурних норм можуть виникнути колізії (суперечності) між загальними нормами про адміністративну процедуру та нормами спеціального адміністративно-процедурного законодавства [6, с. 324]. Такі колізії можуть супроводжуватися і у питанні подання доказів та їх допустимості у спеціальній адміністративній процедурі.

Висновки. Таким чином, доказування в адміністративній процедурі – це розумово-пізнавальна діяльність адміністра-

тивного органу, що відображає повне та всебічне з'ясування всіх обставин адміністративної справи. Докази і доказування є невід'ємною складовою адміністративної процедури, що забезпечує правомірність адміністративних актів. Метою доказування в адміністративній процедурі

є оцінка та перевірка доказів з урахуванням вимог закону та обставин адміністративної справи, що спрямовані на висновування обґрунтованості адміністративних актів. Доказування є однією з ключових гарантій законності адміністративної процедури.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бойко І. Роль і значення адміністративної процедури у публічному адмініструванні. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2022. № 69. С. 229–236.
2. Закон України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073-IX. Відомості Верховної Ради України. 2023. № 15. Ст. 50.
3. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив: Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін.; за заг. ред. Тимощука В. П. Київ, 2023. 545 с.
4. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. К. : Факт, 2003. 496 с.
5. Школик А. М. Адміністративно-процедурне законодавство в Україні: становлення та систематизації : дис. на здоб. наук. ступен. докт. юрид. наук. Запоріжжя, 2021. 417 с.
6. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. О. В. Кузьменко, В. Г. Чорної. Київ : Юрінком Інтер, 2025. 700 с.

Стаття надійшла у редакцію: 05.10.2025

Стаття прийнята: 16.10.2025

Опубліковано: 15.12.2025

