

Адміністративне право

УДК 342.924

Лихова Софія Яківна

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри кримінального права та процесу
Національний авіаційний університет*

Lykhova Sofia

*Doctor of Law, Professor,
Head of the Department of Criminal Law and Procedure
National Aviation University
ORCID: 0000-0003-4755-7474*

Расторгуєв Олександр Валерійович

*аспірант,
старший викладач кафедри кримінального права та процесу
Національний авіаційний університет*

Rastorhuiev Oleksandr

*Postgraduate,
Senior Lecturer at the Department of Criminal Law and Procedure
National Aviation University
ORCID: 0009-0003-9607-6869*

**СТАНДАРТИ ДОКАЗУВАННЯ ЗА КОДЕКСОМ УКРАЇНИ ПРО
АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ
STANDARDS OF PROOF ACCORDING TO THE CODE OF UKRAINE
ON ADMINISTRATIVE OFFENSES**

Анотація. Вступ. Сьогодні в Україні відбувається трансформація суспільних відносин, якій необхідна відповідна систематизація адміністративного законодавства, внесення змін та прийняття нового

Кодексу, так, як чинному законодавству притаманна велика кількість нормативно-правового матеріалу, яка не повною мірою співпадає із сучасними проблемами. Це стосується також однієї з найактуальніших складових адміністративного процесу України – частини доказів і доказування. На даному етапі це питання залишається доволі дискусійним, через значну варіативність підходів і відсутність єдиної концепції. Звертається увага на певні прогалини законодавства, які потребують нового осмислення та тлумачення.

Мета. Метою даної статті є аналіз та більш глибоке, всебічне дослідження даного питання, шляхом порівняння та співставлення адміністративного законодавства з особливостями кримінального, а також внесення пропозицій щодо доповнення КУпАП відповідними нормами. А саме імплементувати певні положення КПК до КУпАП в частині оцінки доказів, вимог, яким мають відповідати докази для належного здійснення правосуддя та для аналізу інформації про певні події, дії або стан. Адже у правозастосовній діяльності кожен доказ повинен мати певну сукупність ознак, завдяки чому він буде мати доказове значення. Для досягнення даної мети необхідне вивчення важливих проблем теорії та практики доказування, всебічне опрацювання та вдосконалення існуючих і розробка нових прийомів та засобів.

Матеріали і методи. Матеріалами дослідження в даній статті є правові механізми, які регулюють окремий інститут – доказів та доказування, який є системою відносно відокремлених від інших і пов'язаних між собою правових норм. Методологічну основу дослідження склали узагальнюючий, порівняльний методи, які допомагають авторам розкрити проблемні питання та відшукати можливість їх вирішення.

Результати. У науковій статті висвітлено недоліки системи доказів та доказування за КУпАП. Здійснено аналіз певних положень КУпАП та визначено необхідність вдосконалити та конкретизувати їх.

Запропоновані зміни усунуть недосконалість щодо оцінки доказів у процесі розгляду справ про адміністративне правопорушення.

Перспективи. Тому автори пропонують задуматися над недосконалістю та обмеженістю чинних норм КУпАП. Обґрунтовано думку про необхідність уточнення норм КУпАП та їх відповідність закріпленим засадам та правилам чинного законодавства України, що в подальшому підвищить якість розгляду і вирішення адміністративних справ.

Ключові слова: *докази, доказування, критерії оцінки доказів, належність, допустимість.*

Summary. *Introduction. Today, a transformation of social relations is taking place in Ukraine, which requires the appropriate systematization of administrative legislation, the introduction of changes and the adoption of a new Code, just as the current legislation is characterized by a large amount of normative and legal material that does not fully correspond to modern problems. This also applies to one of the most relevant components of the administrative process of Ukraine - the part of evidence and proof. At this stage, this issue remains quite debatable, due to the significant variability of approaches and the lack of a unified concept. Attention is drawn to certain gaps in the legislation that require new understanding and interpretation.*

Purpose. The purpose of this article is an analysis and a more in-depth, comprehensive study of this issue, by comparing and contrasting administrative legislation with the specifics of criminal legislation, as well as making proposals for supplementing the Code of Administrative Offenses with relevant norms. Namely, to implement certain provisions of the Criminal Procedure Code to the Code of Administrative Offenses in terms of evaluating evidence, requirements that evidence must meet for the proper administration of justice and for the analysis of information about certain events, actions or conditions. After all, in

law enforcement activities, each piece of evidence must have a certain set of features, thanks to which it will have probative value. To achieve this goal, it is necessary to study important problems of the theory and practice of proof, to comprehensively study and improve the existing and develop new methods and tools.

Materials and methods. The research materials in this article are legal mechanisms that regulate a separate institution of evidence and proof, which is a system of relatively separate and interconnected legal norms. The methodological basis of the research was made up of generalizing, comparative methods that help the authors to reveal problematic issues and find the possibility of their solution.

Results. The scientific article highlights the shortcomings of the system of evidence and proof under the Code of Criminal Procedure. An analysis of certain provisions of the Code of Administrative Offenses was carried out and the need to improve and specify them was determined. The proposed changes will eliminate imperfections in the assessment of evidence in the process of consideration of administrative offense cases.

Discussion. So the authors propose to reflect on the imperfection and limitation of the current norms of the Code of Administrative Offenses. The opinion about the need to clarify the norms of the Code of Administrative Offenses and their compliance with the established principles and rules of the current legislation of Ukraine is substantiated, which will further improve the quality of consideration and resolution of administrative cases.

Key words: *evidence, proving, evidence evaluation criteria, propriety, admissibility.*

Постановка проблеми. Недосконалість КУпАП, відсутність чітких критеріїв оцінки доказів, а саме належності, допустимості, достовірності та достатності виключають можливість здійснювати судочинство, не суперечивши при цьому загально визнаним принципам права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Нестача базових досліджень в області адміністративного процесу, сприяє зосередженню уваги на розширенні та вивченні інформації щодо проблемних питань. Наукових робіт на дану тему в галузі адміністративного права, на які можна було б опиратись у даному дослідженні, автори не виявили. Разом із тим, є декілька окремих досліджень за цим напрямком, у яких лише частково розглянуте дане питання. Тому за основу взято виключно судову практику із посиланням на відповідні норми нормативно-правових актів.

Метою статті є глибоке, всебічне дослідження норм КУпАП в частині оцінки доказів та їх критеріїв, шляхом порівняння та співставлення адміністративного законодавства з особливостями кримінального. Основне завдання дослідження полягає у тому, щоб донести думку про необхідність змін та вдосконалення конкретної частини КУпАП, що в подальшому посприяє ефективному та чітко обґрунтованому здійсненню правосуддя, а не тому, яке базується лише на особистих внутрішніх переконаннях.

Матеріали і методи. Матеріалами дослідження в даній статті є правові механізми, які регулюють окремий інститут – доказів та доказування, який є системою відносно відокремлених від інших і пов'язаних між собою правових норм. Методологічну основу дослідження склали узагальнюючий, порівняльний методи, які допомагають авторам розкрити проблемні питання та відшукати можливість їх вирішення.

Враховуючи те, що наукових робіт присвячених цій темі є досить таки небагато, автори вирішили поділитися своїми знаннями та поглядами щодо внесення нових положень у КУпАП. Аналіз практики свідчить про потребу в оновленні підходу до процесуального закріплення та оцінки доказової інформації в адміністративних справах.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи докази та доказування в судових процесах різних галузей процесуального права та можливості уніфікації, вважається, що підходи до визначення понять доказів та

доказування, їх суб'єктів, процесу доказування в усіх процесуальних галузях права є ідентичними [5]. За своєю природою Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУПАП) є досить обмеженим та надає мало інформації про систему доказів та доказування. Варто почати з того, що КУПАП на противагу Кримінальному процесуальному кодексу України (далі – КПК) зовсім не містить чітких відповідних критеріїв щодо оцінки доказів.

Оцінка доказів є логічним процесом установлення відносності і допустимості доказів, наявності та характеру зв'язків між ними, визначення значення та шляхів використання доказів для встановлення істини у справі. Оцінити доказ означає прийти до обґрунтованого висновку про їх належність і допустимість та на цій основі зробити висновок про достовірність або недостовірність фактичних даних, що встановлюються цими даними, що мають значення для справи. Оцінці підлягає як кожний окремий доказ, так і всі докази зібрані в цілому. Оцінка доказів здійснюється під час всього провадження в справі про адміністративне правопорушення [7].

Аналізуючи положення КПК, ми бачимо, що визначені чинним законодавством суб'єкти за своїм внутрішнім переконанням, яке ґрунтується на всебічному, повному й неупередженому дослідженні всіх обставин кримінального провадження, керуючись законом, оцінюють кожний доказ з точки зору належності, допустимості, достовірності, а сукупність зібраних доказів – з точки зору достатності та взаємозв'язку для прийняття відповідного процесуального рішення. Тобто автори зіставляючи КУПАП та КПК, відзначають, що другий зрозуміло встановлює критерії при визнанні відомостей доказами, а саме: належність, допустимість, достовірність та достатність [4].

В свою чергу КУПАП визначає, що орган (посадова особа) оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному,

повному і об'єктивному дослідженні всіх обставин справи в їх сукупності, керуючись законом і правосвідомістю [2]. Здебільшого, поняття всебічного, повного і об'єктивного дослідження обставин, а також поняття правосвідомості та внутрішнього переконання є оціночними, так як їх адекватність та відповідність реаліям залежить саме від оцінки конкретних відомостей органом (посадовою особою), яка здійснює розгляд справи, а така оцінка завідомо має на меті лише суб'єктивний характер, оскільки об'єктивними можуть бути тільки обставини, але не люди та не закон як творіння виключно людських рук.

Звернемо увагу на те, що докази і засоби доказування повинні відповідати принципу допустимості, зміст якого полягає в тому, що зобов'язаний суб'єкт пізнання (суд) відбирає як доказ лише ту інформацію, яка міститься у формі, передбаченій законом. У разі недотримання такої форми інформація не може прийматися до уваги судом як доказ, про що вказується в мотивувальній частині судового рішення [1].

Тобто якими критеріями мають керуватися посадові особи, вирішуючи питання про те, яка інформація повинна бути присутня в провадженні у справі про адміністративне правопорушення, а яка ні. Основним завданням посадової особи, судді має бути перешкодження використанню надлишкової інформації, яка може вплинути на одну з основних якостей провадження у справі про адміністративні правопорушення – його оперативність. Тому ми пропонуємо виправити ці дефекти, конкретизувавши дані норми відповідними положеннями.

Відповідно до статті 8 Конституції України в нашій державі визнається і діє принцип верховенства права [3]. Суддя при здійсненні правосуддя також безумовно керується верховенством права. Одним із елементів верховенства права є принцип правової визначеності, який між іншим передбачає, що закон, як і будь-який інший акт держави, повинен характеризуватися якістю та визначеністю, щоб виключити ризик свавілля.

Аналізуючи КУпАП, можна сказати, що відсутність певних положень підриває цей принцип. Оскільки який позитивний кінцевий результат можна очікувати від судових рішень, якщо кодекс ставить такі розмиті стандарти до оцінки доказів, що підривають швидке, повне та неупереджене судочинство. Тобто спираючись на це, у громадян можуть з'являтися сумніви з приводу об'єктивності судового розгляду.

Також необхідність оцінки доказів на предмет їх допустимості безпосередньо впливає із положень статті 62 Конституції України, згідно з якими обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях.

У справах про адміністративні правопорушення такі вимоги підлягають застосуванню в силу висновків, що викладені в рішенні Конституційного Суду України від 22.10.2010 № 23-рп/2010, а саме: адміністративна відповідальність в Україні та процедура притягнення до адміністративної відповідальності ґрунтуються на конституційних принципах та правових презумпціях, які зумовлені визнанням і дією принципу верховенства права в Україні (пункт 4.1 рішення).

Судова влада користується цими критеріями при розгляді справ про адміністративні правопорушення, «запозичивши» їх з КПК, тому це знову ж таки свідчить про необхідність імплементації відповідних норм у КУпАП, завданням якого, є регламентація визначеного кола відносин. Тобто проаналізувавши вітчизняне законодавство, ми можемо побачити, що основою прийняття того чи іншого рішення під час доказування у справі про адміністративне правопорушення лежить внутрішнє переконання суб'єкта правозастосування. На нашу думку такий підхід не є правильним, оскільки передбачає заміну об'єктивного критерію доведення суб'єктивним. Наше основне завдання полягає в тому, щоб донести реальну необхідність змін у даному Кодексі.

Автори також зупиняються на проблемах та прогалинах такого доказу як протокол. В розумінні статті 251 КУпАП доказом у справі про адміністративне правопорушення є протокол. Саме складання протоколу є процесуальною дією суб'єкта владних повноважень, яка спрямована на фіксацію адміністративного правопорушення та, в силу положень ст. 251 КУпАП, є предметом оцінки суду в якості доказу вчинення такого правопорушення при розгляді справи про притягнення особи до адміністративної відповідальності.

Проте це і є реальною проблемою, так як не можна оцінити протокол як доказ за чіткими критеріями, і зазвичай це призводить до повернення його на доопрацювання та виправлення наявних у ньому порушень, оскільки неналежним чином оформлений протокол створює перешкоди повного і об'єктивного з'ясування всіх обставин по справі та не може бути належним підтвердженням вчинення правопорушення. Тому такий протокол в певній мірі створює додаткові проблеми як для судів, так і для учасників справи. У вивченні справи виявлені дефекти, що допущені під час складання того чи іншого процесуального документа, можуть становити порушення закону. Всі ці елементи тісно взаємопов'язані між собою. Надання доказів на підтвердження викладених в протоколі відомостей, покладається на особу, яка має право скласти відповідний протокол, та не може бути перекладено на суд. Суди неодноразово наголошують на тому, що всі описані у протоколі обставини правопорушення мають бути підтвердженні доказами та надані суду одночасно з протоколом.

Ми посилаємося на практику суду, який неодноразово в своїй практиці звертав увагу на те, що по суті, таку ситуацію, в якій в підтвердження винуватості особи надано лише протокол про адміністративне правопорушення, в протиположність яким ставляться пояснення особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, можна характеризувати як «показання на показання».

В такому випадку можна навести ситуацію, яка була на розгляді в Європейському Суді з прав людини у справі «Старков та Тищенко проти Росії» (рішення від 17 грудня 2019 року) [6]. Зокрема в пункті 26 Страсбурзький суд звернув увагу на те, що в цій справі єдиними доказами, на які посилалися суди при визнанні заявників винними, були протокол про адміністративне правопорушення та заяви співробітників поліції. Він вважає, що нездатність національних судових органів отримати свідчення незалежних спостерігачів за оспорюваним подій підірвала загальну справедливість судового розгляду.

Водночас у Постанові Московського районного суду м. Харкова у справі №N 643/682/23 від 31.01.2023 року також зазначається, що сам по собі протокол про адміністративне правопорушення, за відсутності інших об'єктивних доказів на підтвердження факту вчинення правопорушення, не може слугувати доказом винуватості у вчиненні адміністративного правопорушення [8].

Слід зазначити, що питання чіткого та структурованого регулювання процесу доказування в КУПАП взагалі відсутнє. На відміну від КПК, де міститься повний перелік обставин, які підлягають доказуванню та яким шляхом здійснюється збирання доказів. Тому ми пропонуємо доповнити Кодекс цією доцільною інформацією, адже, як нам відомо, доказовий процес має надзвичайно велике значення у зв'язку з його важливістю для вирішення кожної справи про адміністративне правопорушення та загальнообов'язковістю, оскільки без належного підтвердження необхідних обставин держава не може гарантувати особі додержання юрисдикційних гарантій захисту її прав, свобод та інтересів у разі їх порушення, невизнання або оспорювання.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Підсумовуючи вищевикладений матеріал, можна сказати про те, що процес доказування має бути органічною єдністю змісту і форми, процесуального способу

виявлення доказів, їх представлення та аналізу. Доказування на стадії судового розгляду справи повинна виступати як цілісна система послідовно організованих у процесуальній формі доводів з використанням процесуальних засобів для формування у судді, який розглядає справу, переконання в істинності фактів щодо предмета доказування.

В перспективі запропоновані зміни усунуть недосконалість щодо оцінки доказів у процесі розгляду справ про адміністративне правопорушення, а саме чітко зазначених її критеріїв, сформуують єдину судову практику, яка в подальшому стане гарантом належного дотримання основних прав та основоположних свобод, закріплених у Конституції України та Європейської конвенції з прав людини.

Література

1. Калмикова Я.С. Докази та доказування в адміністративному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Харків, 2013. 20 с.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Документ 8073-Х, Редакція від 14.10.2023. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text> (дата звернення: 13.11.2023).
3. Конституція України: Закон України №254к/96-ВР. Редакція від 01.01.2020. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 13.11.2023).
4. Кримінальний процесуальний кодекс України. Документ 4651-VI, Редакція від 24.08.2023. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> (дата звернення: 13.11.2023).

5. Курило М. П. Докази та доказування в судових процесах різних галузей процесуального права: можливості уніфікації. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2013. № 12. С. 119–125
6. Огляд рішень Європейського суду з прав людини. Рішення за період з 16.12.2019 по 20.12.2019 / Відпов. за вип.: О. Ю. Тарасенко, Д. П. Мордас, Р. Ш. Бабанли. Київ, 2019. Вип. 45. 27 с. С. 10.
7. Ярмакі Х.П. Докази в справах про адміністративні правопорушення та їх оцінка. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015 № 4. С. 119.
8. Постанова Московського районного суду м. Харкова у справі №N 643/682/23 від 31.01.2023 року. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/108680456> (дата звернення: 14.11.2023).

References:

1. Kalmykova, Ya.S. (2013). *Dokazy ta dokazuvannia v administratyvnomu sudochynstvi* [Evidence and proof in administrative proceedings]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kharkiv: Yaroslav Mudryi National Law University [in Ukrainian].
2. Kodeks Ukrayiny pro administratyvni pravoporushennya [The Code of Ukraine on Administrative Offenses]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text> [in Ukrainian].
3. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy [Constitution of Ukraine: Law of Ukraine]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
4. Kryminalnyy protsesualnyy kodeks Ukrayiny [Criminal Procedural Code of Ukraine]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the*

Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> [in Ukrainian].

5. Kurylo, M.P. (2013). Dokazy ta dokazuvannya v sudovykh protsesakh riznykh haluzey protsesual'noho prava: mozhlyvosti unifikatsiy [Evidence and proof in court processes of various branches of procedural law: possibilities of unification]. *Biuleten Ministerstva yustytzii Ukrainy – Bulletin of the Ministry of Justice of Ukraine*, 12, 119–125 [in Ukrainian].
6. Tarasenko, O.Yu., Mordas, D.P., & Babanly, R.Sh. (2019). Ohlyad rishen Yevropeyskoho sudu z prav lyudyny [Review of decisions of the European Court of Human Rights]. Decision for the period from 16.12.2019 to 20.12.2019, 45, 10 [in Ukrainian].
7. Iarmaki, Kh.P. (2015). Dokazy v spravakh pro administratyvni pravoporushennia ta yikh otsinka [Evidence in cases of administrative offenses and their evaluation]. *Pivdennoukrainskyi pravnychi chasopys – South Ukrainian legal journal*, 4, 119. [in Ukrainian].
8. Postanova Moskovskoho rayonnoho sudu m. Kharkova u spravi №N 643/682/23 [Resolution of the Moscow District Court of Kharkiv in case No. 643/682/23]. (2023). Retrieved from <https://verdictum.ligazakon.net/document/108680456> [in Ukrainian].