

МУШЕНОК В. В.,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
(Державний торговельно-економічний
університет)

ОХРИМЕНКО В. А.,

студентка III курсу факультету
міжнародної торгівлі та права
Державний торговельно-економічний
університет),
координатор
(Юридичний клуб «Правова позиція»)

УДК 342.951:351.813(477)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.1.27>

ВИКОРИСТАННЯ ПРИНЦИПУ ПРЕЗУМПЦІЇ НЕВИНУВАТОСТІ У СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ

У статті проаналізовано інститут адміністративної юстиції як способу судового захисту прав громадян від порушень з боку влади та визначено компетенцію адміністративних судів як суб'єктів, що здійснюють адміністративне судочинство та забезпечують право громадян України на захист шляхом оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Незважаючи на те, що більшість стягнень застосовується органами, які здійснюють державно-управлінські та контрольні функції в певній сфері суспільного життя, встановлено, що у адміністративних судах забезпечується захист прав, свобод та можливостей приватних суб'єктів у сфері реалізації відносин економічного і соціального характеру. На підставі аналізу норм та приписів Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Конституції України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших нормативно-правих актів здійснений аналіз стану дотримання принципу презумпції невинуватості в адміністративному процесі. Здійснений аналіз дозволяє стверджувати про наявність у процесуальній діяльності презумпції правомірності дій позивача, суб'єкта звернення, заінтересованої особи, особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, вимоги яких визнаються правомірними. Дослідивши інститут адміністративної юстиції, встановлено, що така форма судового захисту прав і свобод громадян здійснюється із дотриманням принципу презумпції невинуватості. Запропоновано напрями подальшого формування досвіду вирішення публічно-приватних спорів у системі адміністративної юстиції у частині зобов'язання державних органів надавати до суду достовірні докази вини, притягнутої до відповідальності особи, а також можливості для приватних суб'єктів як позивачів у справі здійснювати додатковий збір доказів правомірності своєї діяльності після порушення провадження до винесення рішення по справі.

Ключові слова: адміністративна юстиція, адміністративний суд, доказування, нормативно-правові акти, презумпція невинуватості, публічно-приватні відносини, судовий захист.



Mushenok V. V., Okhrimenko V. A. Use of the principle of presumption of innocence in the system of administrative justice

The article analyzes the institution of administrative justice as a method of judicial protection of the rights of citizens against violations by the authorities and defines the competence of administrative courts as entities that carry out administrative proceedings and ensure the right of Ukrainian citizens to protection by appealing in court decisions, actions or inaction of state authorities, local self-government bodies, officials and officers. Despite the fact that the majority of penalties are applied by bodies that carry out state management and control functions in a certain sphere of public life, it has been established that the protection of the rights, freedoms and opportunities of private entities in the sphere of implementation of economic and social relations is ensured in administrative courts. Based on the analysis of the norms and prescriptions of the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the Constitution of Ukraine, the Code of Administrative Procedure of Ukraine and other normative legal acts, an analysis of the state of compliance with the principle of presumption of innocence in the administrative process was carried out. The performed analysis allows us to assert the presence in the procedural activity of the presumption of legality of the actions of the plaintiff, the subject of the appeal, the interested person, the person who committed an administrative offense, whose claims are recognized as legitimate. Having studied the institute of administrative justice, it was established that this form of judicial protection of the rights and freedoms of citizens is carried out in compliance with the principle of presumption of innocence. Directions for further formation of experience in resolving public-private disputes in the administrative justice system are proposed in terms of the obligation of state bodies to provide the court with reliable evidence of the guilt of the person brought to justice, as well as the possibility for private entities as plaintiffs in the case to carry out additional collection of evidence of legality of their activities after the initiation of proceedings until the decision on the case is made.

Key words: *administrative justice, administrative court, evidence, legal acts, presumption of innocence, public-private relations, judicial protection.*

Вступ. Запровадження адміністративної юстиції як системи спеціалізованих судових установ в Україні є однією із важливих ознак правової держави та стало гарантією ще більшого захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб та господарюючих суб'єктів у публічно-правових спорах. Крім того, розвиток зазначеного інституту адміністративного судочинства в нашій державі, з одного боку, є проявом конституційного принципу відповідальності держави перед людиною, а з іншого, підставою добросовісного виконання статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод на справедливий судовий розгляд [1].

Адміністративна юстиція існує в Україні як інститут судового захисту прав громадян від порушень з боку влади і представлена спеціалізованими адміністративними судами, які здійснюють адміністративне судочинство [2, с. 21]. Кожен громадянин України має право реалізувати своє право на захист у відповідності до приписів Конституції України. Зокрема, кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, які зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (част. 5 статті 55), а також з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди (част. 5 статті 125) [3].

Аналіз широкого кола питань досліджуваного нами правового інституту зустрічається у наукових працях таких фахівців як Т. Аріфходжаєва, А. Берлач, М. Белкін, В. Галунько, Т. Гуржій, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, В. Курило, О. Пасечник, О. Правоторова,



Л. Романюк М. Самбор, О. Ситніков, Є. Соболь, О. Сокурєнко та інших. Проте відсутність достатніх теоретичних розробок щодо питання необхідності застосування принципу презумпції невинуватості в системі адміністративної юстиції (як форми судового захисту прав і свобод громадян у взаємовідносинах із суб'єктами владних повноважень), спонукає авторів даної статті до наукового дослідження означеної проблематики.

Постановка завдання. Актуальність даної теми полягає в тому, що «початковим елементом удосконалення правових засад будь-якого типу відносин є осмислення державою завдань суспільного регулювання, яке визначається та гарантується вітчизняним законодавством» [4, с. 33]. Розвиток адміністративного права (як сукупності юридичних норм, які регулюють суспільні відносини управлінського характеру, переважно у сфері державного управління в процесі здійснення завдань і функцій державної влади) так і його складової – адміністративної юстиції, як форми судового захисту, є досить динамічним процесом, становлення і розвиток якого повинен ґрунтуватися на передових вітчизняних та міжнародних знаннях, практиках та досвіді. Саме тому, на підставі аналізу існуючих доктринальних позицій, норм та приписів чинних нормативно-правових актів, іншої офіційної публічної інформації, *метою* даного дослідження є здійснення аналізу повноти застосування судами принципу презумпції невинуватості у адміністративному судочинстві та здійснення узагальнень та пропозицій щодо подальшого формування досвіду вирішення публічно-приватних спорів в Україні.

Результати дослідження. Під адміністративною юстицією, як правило, розуміють особливий вид правосуддя, метою якого є здійснення розгляду скарг громадян, їхніх об'єднань, юридичних осіб та інших суб'єктів суспільно-правових відносин на незаконні дії чи бездіяльність органів виконавчої влади та/чи органів місцевого самоврядування (адміністративних органів), їх посадових і службових осіб, які завдають позивачам матеріальних чи (та) моральних збитків. Предметом розгляду адміністративними (спеціалізованими) судами є конфлікти публічно-правового характеру, які наразі вирішують за нормами Кодексу адміністративного судочинства загальні та адміністративні суди. Тобто, адміністративна юстиція в Україні – це і є адміністративне судочинство, яке, в свою чергу, є одним із видів адміністративно-юрисдикційних проваджень.

Однією з основних ознак правової держави є право на доступ до правосуддя та справедливий судовий розгляд. Запровадження адміністративної юстиції, стосується підвищення ефективності правосуддя та досягнення об'єктивної істини по справі. Зокрема, судові висновки обґрунтовуються лише доказами, що «впливають з співіснування достатньо переконливих, чітких і узгоджених між собою висновків чи схожих неспростовних презумпцій факту, які не залишають місце сумнівам, оскільки наявність останніх не узгоджується зі стандартом доведення «поза розумним сумнівом» [5].

На нашу думку, таке підвищення ефективності також полягає у можливості оскаржити до суду всі рішення (нормативно-правові акти чи правові акти індивідуальної дії), дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень (органів влади і місцевого самоврядування та їх посадових осіб). Можливість використання такого способу судового захисту дає впевненість громадянам та юридичним особам у високій результативності забезпечення їх прав, свобод та можливостей у сфері реалізації відносин економічного і соціального характеру.

В контексті даного дослідження вчені Л. Романюк та О. Пасечник зауважують, що адміністративна юстиція як комплексне правове явище складається із трьох частин: процесуальної, предметної та організаційної. Процесуальна частина формує серцевину адміністративної юстиції та визначає її суть [6, с. 13]. Погоджуючись з викладеним вище, у авторів даної статті формується наступна позиція. У сфері виконавчо-розпорядчої діяльності (державного управління) захист законних прав та інтересів здійснює судова влада, яка є кінцевою інстанцією у вирішенні спорів про право. Беручи до уваги структуру системи органів адміністративної юрисдикції, а саме той факт, що більшість стягнень застосовується органами, які здійснюють державно-управлінські та контрольні функції в певній сфері суспільного життя, доцільно висловити припущення про спірність та невпевненість щодо втілення принципу презумпції невинуватості.



Визначення поняття та правова характеристика «презумпції невинуватості» міститься у законодавстві України. На нашу думку, держава таким чином на нормативно-правовому рівні намагається забезпечити повний правовий захист своїх громадян та сформувати власну правову систему, зорієнтовану на позитивні міжнародні суспільно-правові цінності. Підтвердженням нашої позиції є наявність у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, яка ратифікована Верховною Радою України, положення про те, що «кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення» (статті 6) [1].

В статті 62 Конституції України як Основного Закону нашої держави, відповідно до якого формується наше національне законодавство, визначено, що особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду. Ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину. Обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях. Усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачиться на її користь [2].

Частина п'ята статті 17 Кримінального процесуального кодексу України вказує, що поведження з особою, вина якої у вчиненні кримінального правопорушення не встановлена обвинувальним вироком суду, що набрав законної сили, має відповідати поведженню з невинуватою особою [7].

Проте, на відміну від кримінального закріплення презумпції невинуватості (ч. 2 ст. 2 Кримінального кодексу України [8]), в адміністративному процесі аналіз зазначених норм дозволяє стверджувати про наявність презумпції правомірності дій позивача, суб'єкта звернення, заінтересованої особи, особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, вимоги яких визнаються правомірними, поки інше не буде доведено у результаті розгляду та вирішення адміністративної справи. [2, с. 93]

З огляду на проведений вище аналіз, можна зробити узагальнення про те, що в нашій державі має місце застосування судами презумпції невинуватості. Тобто у вітчизняній правовій системі сформована основа конституційного права на захист – особливий правовий принцип, який забезпечує кожному громадянину держави право на справедливий, законний та не підкупний суд і доведення своєї невинуватості всіма способами, які не суперечать закону. Ця презумпція забезпечує дотримання цього принципу як суб'єктами громадського адміністрування, так і судами під час розгляду справ.

Конституційний Суд України зауважує, що елементом принципу презумпції невинуватості є «принцип *in dubio pro reo*, згідно з яким при оцінюванні доказів усі сумніви щодо вини особи тлумачиться на користь її невинуватості» [9, с. 71]. Презумпція невинуватості особи передбачає, що обов'язок доведення вини особи покладається на державу. Якщо у спорі задіяний суб'єкт владних повноважень, то саме адміністративні органи повинні довести в суді, що вони діяли в межах закону і своєї компетенції.

Інститут судового захисту прав громадян від порушень з боку влади і презумпція невинуватості є пов'язаними між собою певним зв'язком. Візьмемо до уваги статтю 77 КАС України. Частина 2 визначає, 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. У таких справах суб'єкт владних повноважень не може посилається 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 [10].

Таким чином, презумпція невинуватості у адміністративному судовому провадженні характеризується як правовий елемент, який наділяє публічного суб'єкта обов'язком привести аргументи та докази і спростувати обвинувачення позивача. В загальній судовій



практиці можна побачити, що зазначений принцип додає впевненості приватній особі, тобто громадянину, який не має владних повноважень і взагалі не дотикається до правових питань. Але якщо до публічного органу висунули позов і не навели законних доказів, вони цілком обґрунтовано можуть розраховувати на презумпцію невинуватості.

Проте з презумпцією невинуватості існує і презумпція вини. Вона також має відношення до суб'єкта владних повноважень. Презумпція вини означає припущення, що повідомлені обставини у справі про рішення, дії, бездіяльність відповідача і про порушення права, свободи чи інтересу відповідають дійсності. Таке припущення існує доти, доки суд не спростує його за допомогою доказів. Наявністю так званого принципу презумпції вини суб'єкта владних повноважень, якщо він виступає як відповідач (суб'єкт владних повноважень є винним доти, поки не доведе свою невинність в адміністративному суді); в адміністративному процесі існує «презумпція вини» органу влади відповідача, обов'язок зі збирання доказів покладено на суд. [2, с. 119]

Проведений вище аналіз дає підстави до узагальнення про те, що в адміністративних справах, в яких має місце суб'єкт владних повноважень, перед тим, як винести вирок, суд, відповідно до вказаних вище норм, буде не тільки справедливим і законним, а й відкритим до наведення тих доказів, які можуть довести його правоту та невинуватість. Адміністративне судочинство має можливість збирати докази. Тут суд належним чином може сам дослідити певну доказову базу, витребувати необхідні документи.

Позицію авторського колективу щодо активної позиції адміністративного суду у процесі дослідження доказів та збереження принципу презумпції невинуватості підтримує і О. Сокурєнко, який зазначає, що «на всіх стадіях адміністративного провадження, від виявлення правопорушення до накладення адміністративного стягнення, зберігається презумпція невинуватості» [8, с. 75]. Таким чином, законодавство завжди буде на боці того, хто не винен у вчиненні того чи іншого правопорушення. Це стосується як суб'єкта владних повноважень так і приватних осіб.

Висновки. Дослідивши інститут адміністративної юстиції як форму судового захисту прав і свобод громадян, який здійснюється із дотриманням принципу презумпції невинуватості, узагальнимо наступне. Презумпцію невинуватості доцільно характеризувати за формулою – «недоведена вина є доведеною невинуватістю» [10, с. 368]. Адміністративний судовий процес широко реалізує принцип презумпції невинуватості в адміністративному судочинстві. Підтвердженням того, що даний інститут дійсно застосовується в українській судовій практиці є чітко врегульована законодавча база з приводу даного питання (Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Конституція України, Кримінальний та Кримінальний процесуальний кодекси, Кодекс адміністративного судочинства України тощо).

На думку авторського колективу, подальше формування досвіду вирішення публічно-приватних спорів в Україні у системі адміністративної юстиції повинні базуватися на наявності у державних органів достовірних доказів вини, притягнутої до відповідальності особи. Проте не буде порушенням принципу презумпції невинуватості, якщо приватний суб'єкт як позивач у справі здійснить додатковий збір доказів правомірності своєї діяльності після порушення провадження по справі (у ході розгляду справи) та надасть їх до суду до винесення рішення по справі.

Підтримуємо існуючу позицію щодо внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо «доповнення статті 9 частиною третьою такого змісту: «Особа вважається невинуватою у вчиненні адміністративного правопорушення (проступку) і не може бути піддано адміністративному покаранню, доки його вину не буде доведено в законному порядку» [5]. Така зміна мінімізує суперечності в застосуванні презумпції невинуватості в справах про адміністративні правопорушення та удосконалив вітчизняне законодавство за європейськими зразками верховенства права.

Перспективами подальшого дослідження для авторського колективу вважається здійснення порівняльно-правового аналізу використання принципу презумпції невинуватості



в умовах оголошеного наразі «режиму військового стану як особливого правового режиму в державі, який обмежує конституційні права і свободи та законні інтереси (соціальні, економічні, культурні) громадян» [11, с. 53], а держава як суб'єкт законодавчих повноважень на нормативно-правовому рівні повинна чи не повинна компенсувати наявні обмеження при здійсненні адміністративного судочинства.

Список використаних джерел:

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 02.10.2013. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text
2. Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Стахура І. Б. Адміністративне судочинство: навчальний посібник. Львів: Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2014. 596 с.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. зі змінами та доповненнями від 01.01.2020 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
4. Мушенюк В. В. Удосконалення відносин державної фінансової підтримки аграрного сектора економіки України. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія «Юридичні науки»*. 2018. № 2 (7). С. 31–35.
5. Про презумпцію невинності в справах про адміністративні правопорушення. Офіційний Веб-портал Національної поліції міста Києва. URL: <https://police.kiev.ua/statti/387-pro-prezumpsiyu-nevinnosti-v-spravakh-pro-administrativni-pravoporushennya>
6. Романюк Л. В., Пасечник О. С. Становлення та сутність адміністративного судочинства як провідної форми судового захисту прав громадян. *Вчені записки Таврійського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. Том 22 (61). 2009. № 2. С. 209–215.
7. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України № 4651-VI від 25.11.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>
8. Кримінальний кодекс України : Закон України № 2341-III від 05.04.2001р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>
9. Белкін М. Л. Презумпція невинуватості як складова права на справедливий судовий розгляд у рішеннях Європейського суду з прав людини. *Правничий вісник Університету «КРОК»*. 2013. Вип. 15. С. 69–73.
10. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
11. Сокурєнко О. Презумпція невинуватості як елемент захисту прав особи в адміністративній діяльності. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 7. С. 73–76.
12. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
13. Охріменко Вікторія. Податкові пільги та соціальні виплати як спосіб підтримки в умовах воєнного стану. *VIVAT ACADEMIA*. 2022. Вип. 13. Тема: «Україна та глобальні проблеми людства». С. 53–55.

